

Economia brasileira: uma introdução crítica é um livro híbrido por ser ao mesmo tempo um livro introdutório, quase didático, e um ensaio pessoal sobre as origens do subdesenvolvimento brasileiro e a natureza fundamental da economia brasileira. Para construir um modelo simplificado desta economia, usei quatro fontes principais: (1) a teoria de longo prazo do desenvolvimento de Smith e Marx; (2) a macroeconomia de Keynes e Kalecki; (3) a sociologia da burocracia de Weber; (4) a visão do subdesenvolvimento que os economistas estruturalistas latino-americanos desenvolveram, principalmente Raul Prebisch, Caio Prado Jr., Celso Furtado, Ignácio Rangel, Aníbal Pinto, Hélio Jaguaribe, Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, Oswaldo Sunkel, Maria da Conceição Tavares, Antônio Barros de Castro e Luciano Martins; e (5) a teoria da inflação inercial, que economistas neo-estruturalistas latino-americanos desenvolveram, particularmente os pioneiros, Felipe Pazos, Joseph Ramos, Mário Henrique Simonsen, e os responsáveis pela teoria, André Lara Resende, Edmar Bacha, Eduardo Modiano, Francisco Lopes, Pérsio Arida e Yoshiaki Nakano.

Esta é a terceira edição deste livro que teve muitas impressões. É a segunda vez que atualizo este livro. A primeira edição foi de 1982. O aprofundamento da crise no ano seguinte e a aparente recuperação da economia brasileira a partir de 1984 sugeriram uma primeira atualização em 1986, logo após a edição do Plano Cruzado. A retomada da crise nos anos seguintes, sua caracterização como uma crise fiscal do Estado ou, mais amplamente, como uma crise do Estado, e finalmente as reformas que passaram a ocorrer a partir de 1990, coroadas com o Plano Real, de 1994, justificaram uma segunda atualização e, portanto, uma terceira edição deste livro. Nesta terceira edição, não fiz alterações a não ser a partir do Capítulo 27. Os capítulos que havia acrescentado em 1986 foram cancelados, sendo substituídos por cinco novos capítulos. O capítulo final, “Rumo ao futuro”, foi amplamente alterado, embora se conservasse a idéia de que o Brasil pode ser definido como uma economia caracterizada pelo subdesenvolvimento industrializado.* A esta

* Há outros livros introdutórios à economia brasileira. Destaco dois deles: *A economia brasileira*, de Werner Baer (1995) e *A economia brasileira ao alcance de todos*, de Eliana Cardoso (1985).

idéia se acrescentou a de que, em lugar do Estado Desenvolvimentista, está surgindo no país um Estado Social-Liberal.

As grandes crises marcam etapas do desenvolvimento econômico e social de um país. Etapas que correspondem a novas interpretações, ou seja, novas visões que o país formula de si próprio. Neste livro, examinamos a economia brasileira de uma maneira a mais abrangente possível, adotando sempre uma perspectiva histórica. Na introdução, “Visão geral”, dividi o desenvolvimento brasileiro em duas grandes etapas: o Período Mercantil, até 1930, e o Período Industrial, de 1930 em diante.

Podemos, entretanto, discernir pelo menos duas grandes fases no Período Mercantil: a Fase Colonial, marcada por dois grandes ciclos — o da cana-de-açúcar no século XVII, e o do ouro no século XVIII — e a Fase Primário-Exportadora, caracterizada principalmente pela expansão cafeeira, que começa no início do século XIX e entra em colapso nos anos 30.

Ao contrário do que pretenderam a “teoria do imperialismo” e a “teoria do centro-periferia”, em voga entre os anos 30 e 60, sustento neste livro que a origem do subdesenvolvimento brasileiro não se encontra na Fase Primário-Exportadora, na divisão internacional do trabalho ocorrida a partir da Revolução Industrial na Europa, mas na Fase Colonial. Conforme observou Caio Prado Jr. em *História econômica do Brasil*, a natureza da colonização ocorrida no Brasil, em vez de ter sido uma colonização de povoamento, como ocorreu no Nordeste dos Estados Unidos, foi uma colonização mercantil. Ora, na lógica da acumulação mercantil, não existe a preocupação com a incorporação do progresso técnico e com o aumento da produtividade. Este fato, somado ao caráter predatório da colonização portuguesa, explica porque, por volta de 1800, a renda por habitante do Brasil, em dólares de 1950, devia situar-se em torno de 50 dólares, contra uma renda *per capita* oito a dez vezes maior na Inglaterra, na França, na Alemanha e na Nova Inglaterra. A origem do subdesenvolvimento brasileiro, portanto, está claramente na Fase Colonial. A leitura atenta do clássico de Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil*, leva à mesma conclusão. Não obstante, nem Caio Prado Jr., nem Celso Furtado, que publicaram seus livros nos anos 40 e 50 respectivamente, quando essa discussão era central no Brasil e mais amplamente na América Latina, concluíram nessa direção, deixando que prosperasse a tese de que fora o imperialismo inglês do século XIX o responsável pelo nosso subdesenvolvimento.

O desenvolvimento brasileiro começa, na verdade, no século XIX, na Fase Primário-Exportadora. É nesse período que tem início a efetiva acumulação primitiva de capital no Brasil, ou seja, a formação de uma burguesia

local dotada de capital próprio. Esta acumulação original realiza-se através da constituição da burguesia cafeeira. Esta burguesia tem ainda muito das características de uma burguesia mercantil. Está muito mais preocupada em lucrar a partir da expansão das plantações, do uso do trabalho escravo e da manipulação da taxa de câmbio pelo Governo do que por meio da introdução de novas técnicas visando o aumento da produtividade. Mas não há dúvida de que, desde o início do ciclo cafeeiro, na primeira metade do século XIX, o país passa a se desenvolver de forma contínua e razoavelmente sustentada.

O primeiro surto industrial de alguma importância acontece já em São Paulo, no final do século, como fruto da expansão cafeeira, mas é só com a crise dos anos 30 que a industrialização brasileira arranca definitivamente, ao mesmo tempo em que o capital industrial se torna dominante econômica e politicamente. Inicia-se, então, o Período Industrial do desenvolvimento brasileiro. Não coincidentemente, é nesta data que ocorre a Revolução de 1930, na qual a burguesia mercantil primário-exportadora paulista cafeeira é derrotada por uma coalizão liderada por Getúlio Vargas, da qual fazem parte a burguesia mercantil substituidora de importações do Sul e do Nordeste, do qual Vargas é o líder, a nova classe industrial paulista e a classe média burocrática localizada no Estado.

O Período Industrial pode ser dividido em duas fases: a fase da Revolução Industrial Brasileira, entre 1930 e 1960, e a de Subdesenvolvimento Industrializado, entre 1960 e 1980. A primeira é a fase da industrialização por substituição de importações, na qual o Estado desempenha um papel decisivo em apoiar a indústria nascente. É também a fase de consolidação de uma burguesia industrial no Brasil. É a fase em que o país deixa definitivamente de ser uma economia “essencialmente agrícola”, como pretendia a Interpretação da Vocação Agrícola, e passa a ser uma economia industrial, como, nos anos 50, afirma e propõe a Interpretação Nacional-Desenvolvimentista, proposta por Raul Prebisch e Celso Furtado, a partir da distinção entre o centro e a periferia.

A crise do início dos anos 60 marca o fim do período áureo da substituição de importações. Nos vinte anos seguintes, a mesma estratégia será, entretanto, mantida pelo regime militar que se instaura no país em 1964. Depois de uma estabilização bem sucedida entre 1964 e 1967, o país retoma o desenvolvimento com base em uma aliança autoritária tecnoburocrático-capitalista, que tem como participantes a burguesia local novamente unida, a tecnoburocracia civil e militar, não apenas estatal mas também privada, e as empresas multinacionais. Esta é a Fase do Subdesenvolvimento Industrializado, no qual as distorções da economia, particularmente a concentração

da renda e o endividamento externo, agravam-se, estabelecendo-se as bases para uma grande crise fiscal nos anos 80.

Esta é a fase explicada pela Interpretação da Nova Dependência, para a qual a contribuição de Fernando Henrique Cardoso foi fundamental, embora as de outros autores, como Maria da Conceição Tavares, Antônio Barros de Castro e Luciano Martins, sejam também essenciais. Desde meu primeiro livro, *Desenvolvimento e crise no Brasil* (1968), meu interesse intelectual básico foi em discutir o esgotamento do modelo de substituição de importações e do correspondente pacto político populista e nacional-desenvolvimentista. Nos anos 70, vou procurar entender a nova dependência, ou o novo modelo dependente e distorcido (porque concentrador de renda) de desenvolvimento que se instaura no Brasil, que denominarei “modelo de subdesenvolvimento industrializado”. * O modelo de desenvolvimento concentrador de renda correspondia a uma aliança política, que denominei “pacto tecnoburocrático-capitalista”. ** Dois livros dos anos 70, *Estado e subdesenvolvimento industrializado* (1977) e *O colapso de uma aliança de classes* (1978), discutem a nova dependência e o novo pacto político. No segundo livro, entretanto, já examino as bases da ruptura da aliança entre a burguesia e a tecnoburocracia estatal, que prenunciava a profunda crise econômica dos anos 80, ao mesmo tempo em que marcava o início da transição para o regime democrático, que só se completaria no início de 1985.

A partir do segundo choque do petróleo em 1979 e do violento aumento das taxas de juros internacionais ocorrido nesse mesmo ano, tem início a Grande Crise da economia brasileira — a crise dos anos 80. Inicialmente, esta crise aparece como uma crise da dívida externa. Aos poucos, porém, e principalmente às vésperas de minha passagem pelo Ministério da Fazenda, percebi que se tratava, essencialmente, de uma crise fiscal do Estado. Alguns dias antes de assumir o ministério, apresentei em Cambridge o artigo “Mudanças no padrão de financiamento do investimento no Brasil” (abril de 1987), em que assinalo pela primeira vez esse fato. Nos anos seguintes, a partir de minha experiência no Governo, ampliei a análise definindo a crise como uma crise do Estado — uma crise fiscal do Estado, uma crise do modo de inter-

* Ver, a respeito, Bresser Pereira (1970, 1973, 1977, 1982). No primeiro artigo citado, analiso a retomada do desenvolvimento a partir de um processo de concentração de renda da classe média para cima; no segundo, defino em termos gerais o “novo modelo”; é só no terceiro que proponho a expressão “subdesenvolvimento industrializado”.

** Guilherme O’Donnell (1973) fará de forma brilhante a análise dessa aliança política, que ele denominou de “pacto burocrático-autoritário”, em vez de “pacto tecnoburocrático-capitalista”.

venção do Estado na economia e no social e uma crise da forma burocrática de administrar esse Estado —, esboçando a Interpretação da Crise do Estado. Esta interpretação irá se consolidar no meu curto período no ministério e depois será desenvolvida em três livros, dois dos quais publicados no exterior: *A crise do Estado* (1992), *Reformas econômicas em novas democracias* (1993), com José Maria Maravall e Adam Przeworski, e *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil* (1996), em que a interpretação da crise do Estado recebe sua formulação mais acabada. A crise brasileira deixa de ser essencialmente exógena para se tornar endógena, conseqüência da crise do Estado brasileiro.

Os anos 80 não serão apenas anos de estagnação econômica, serão também anos de alta inflação e de tentativas frustradas de estabilização. No início dos anos 80, um grupo de economistas brasileiros desenvolverá a teoria básica dessa elevação alta e persistente dos preços — a teoria da inflação inercial —, que será objeto de um livro meu com Yoshiaki Nakano, *Inflação e recessão* (1984) e de muitos artigos e debates.

Três planos utilizaram explicitamente essa teoria para estabilizar a inflação brasileira: o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987) e o Plano Real (1994). O primeiro fracassou porque foi implementado de forma populista. O segundo, porque sequer chegou a ser completamente implementado, dada a falta de apoio político. O Plano Real, que finalmente estabilizou a economia brasileira em 1994, foi precedido e está sendo complementado por um conjunto de reformas econômicas — ajuste fiscal, liberalização comercial, reestruturação das empresas privadas, privatização das empresas estatais, reforma da administração pública — que estão mudando a face do Brasil. Por meio dessas reformas, o Estado brasileiro está sendo redefinido. Por outro lado, o Plano Real marcou também o provável final da mais grave crise jamais experienciada pela economia brasileira. Uma crise que manteve a renda por habitante do país estagnada por 15 anos. Uma crise que exigiu uma nova interpretação da economia e da sociedade brasileira — a Interpretação da Crise do Estado — e aponta para uma nova fase de seu desenvolvimento.

A crise dos anos 80, precisamente porque foi uma crise do Estado, foi também uma crise da esquerda em todo o mundo e da Interpretação da Nova Dependência, que a esquerda adotava no Brasil e na América Latina. O crescimento excessivo e distorcido do Estado, a sua crise fiscal, o esgotamento da industrialização por substituição de importações e a superação da forma burocrática de administrar o Estado não apenas provocaram a crise econômica dos anos 80, mas também abriram espaço para a crítica da direita neoliberal às formas de intervenção do Estado, e para as propostas de reforma orientadas para o mercado, como o ajuste fiscal, a liberalização comercial e a privatização.

Por outro lado, a globalização da economia, ou seja, o aumento dramático da competição em nível internacional a partir da redução dos custos de transporte e comunicação, reduziu a capacidade dos estados nacionais de formular políticas internas e aprofundou a necessidade de reformas que dotassem os países de maior capacidade competitiva.

Essas reformas foram, portanto, uma imposição da crise do Estado e da globalização da economia mundial. Foram inicialmente propostas pelos conservadores, que não precisaram se atualizar para isto: bastou-lhes lembrar os velhos princípios liberais. Não obstante, um grande esforço de modernização dessa visão foi realizado pelos intelectuais conservadores neoliberais, particularmente pelos economistas austríacos, pelos monetaristas de Chicago e pela escola da escolha racional.

A esquerda, inicialmente perplexa, apegou-se a suas velhas idéias. Entretanto, da mesma forma que, nos anos 30, a crise do mercado obrigou os conservadores a se reciclarem e a adotarem políticas de intervenção do Estado, a crise dos anos 80 está obrigando a esquerda a se modernizar e a pensar em reformas orientadas para o mercado. Continua esquerda porque continua disposta a arriscar a ordem em nome da justiça e coloca a igualdade e a melhor distribuição de renda como valores maiores. Continua esquerda porque sabe que o mercado é insuficiente para coordenar o sistema econômico, não apenas de forma eficiente, mas também eqüitativa. Mas está disposta a adotar reformas orientadas para o mercado, como a liberalização comercial e a privatização. E sabe que o ajuste fiscal é uma condição para que o Estado se fortaleça, passe novamente a ter poupança pública e, assim, recupere autonomia para a execução de políticas.

A velha esquerda, que não foi capaz de se reciclar, chama todas as reformas orientadas para o mercado de “reformas neoliberais”, quando, na verdade, são reformas do Estado essenciais para que este possa voltar a ter um papel positivo no desenvolvimento econômico e social. Enquanto o Estado estiver sem crédito e sem recursos financeiros, não poderá executar políticas. Enquanto não for capaz de definir com clareza qual seu papel no mundo globalizado dos nossos dias, não poderá ter uma ação efetiva e eficaz.

O Estado precisa ser entendido como regulador do sistema econômico e como provedor de recursos para as atividades que o mercado não é capaz de remunerar adequadamente, e não mais como executor dessas tarefas, que devem ficar para o setor privado ou para o setor público não-estatal.

Para o Brasil, conforme analisamos neste livro, a crise dos anos 80 foi a Grande Crise. Nunca, em sua história, o país havia enfrentado uma crise econômica tão grave. Nunca as taxas de inflação alcançaram níveis tão al-

tos. Nunca a renda por habitante permaneceu estagnada por tantos anos. Na última parte deste livro, que foi acrescentada em sua edição de 1996, analisamos essa crise e as reformas que ela propiciou.

Terminada a crise, o Brasil provavelmente voltará a se desenvolver. Mas não devemos nos iludir. Será ainda um desenvolvimento distorcido, porque injusto. Desde os anos 70, vivemos no que costumamos chamar de “modelo de subdesenvolvimento industrializado”. O Brasil conseguiu industrializar-se, mas nem por isso deixou de ser subdesenvolvido, marcado por profundos desequilíbrios econômicos e sociais.

A partir da Grande Crise dos anos 80, esse modelo perverso de desenvolvimento — perverso porque altamente concentrador de renda — vem sofrendo alterações. Na medida em que a crise do Estado, que foi a causa fundamental da Grande Crise, for superada, e o Estado recuperar sua capacidade de poupança, e suas duas novas missões — a missão social e a missão de apoio à competitividade internacional — se tornarem claras, o subdesenvolvimento industrializado tenderá a se tornar menos agressivo, mais maduro e mais democrático. Mas estaremos ainda longe do desenvolvimento e da democracia que prevalece nos países centrais. Estaremos, entretanto, em condições de competir com esses países e, aos poucos, encontrar também nosso lugar ao sol.

São Paulo, outubro de 1997