

A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DO BRASIL: SOCIEDADE, ECONOMIA E ESTADO DESDE A INDEPENDÊNCIA-RESENHA

Cassiano Ricardo Martines Bovo

Doutor em Ciências Sociais (PUC-SP) e
mestre em Economia (PUC-SP).
cassiano.bovo@gmail.com

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a Independência*. São Paulo: Editora 34, 2014, 464 p.

O renomado economista Luiz Carlos Bresser-Pereira brinda-nos com mais um livro na sua extensa galeria de obras publicadas: trata-se de *A construção política do Brasil*, publicado pela Editora 34, no final de 2014. É um trabalho de fôlego, pois o autor empreende uma retrospectiva que parte da independência formal do Brasil até o ano de 2013. No que diz respeito apenas à evolução da economia brasileira, embora abarcando um período menor, ele já havia lançado *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*, Editora 34 (lançado originalmente em 1968, pela Zahar Editores, com várias edições posteriores revisadas e atualizadas). Também, com relação às suas ideias econômicas, ao longo do tempo, foram muitos outros livros e artigos produzidos.

Há muitas coletâneas publicadas sobre a história econômica brasileira e mesmo sobre a evolução política do país, mas a novidade de *A construção política do Brasil* está no fato de que Bresser-Pereira integra os processos socioeconômicos com os políticos, e faz isso de uma maneira original, pois as articulações das classes sociais, ao longo do tempo, em pactos sociais e coalizões, na conjunção com os processos econômicos, é algo inovador. Tenhamos claro que muitos outros já efetuaram (ex. Luciano Martins, Décio Saes, José Luis Fiori, Maria Antonieta P. Leopoldi etc.) análises desse tipo referentes a períodos determinados (ex. 2º Governo Vargas, Governo Jango etc.), no entanto, o novo do livro em exame



UNIVERSIDADE
FEDERAL DE
MATO GROSSO

NÚCLEO DE
DOCUMENTAÇÃO
E INFORMAÇÃO
HISTÓRICA REGIONAL
NDIHR

é esforço alvissareiro por ser um heroico trabalho concentrado em um período de quase dois séculos, conquanto esse aspecto traga também seus problemas e dificuldades como aponto à frente.

Ao realizar essa “viagem”, Bresser-Pereira mostra todo o seu conhecimento sobre a formação socioeconômica, política e cultural do país revisitando as principais interpretações, teses, debates e controvérsias, num dialogo em que insere também as muitas obras de sua autoria, assim como sua experiência de ministro (da Fazenda, no Governo Sarney, da Administração e Reforma do Estado no 1º Governo FHC e da Ciência e Tecnologia no 2º Governo FHC) e Secretário de Governo (Franco Montoro) e de Presidente do Banco do Estado de São Paulo (1983-1985).

Algo que facilita a compreensão é o fato de, logo no primeiro capítulo (*Uma periodização*), Bresser-Pereira, de forma esquemática (como um guia), apresentar os *Ciclos da Sociedade e do Estado* e os *Pactos Políticos* correspondentes, além de nomear a estratégia principal de cada período, pois todo o livro se baseia nesses componentes.

Ainda quanto à estrutura, boa é a ideia de apresentar *boxes*, chamados de *Breves teorias*, à parte, em alguns capítulos, onde explica, de maneira argumentada, teorias, conceitos e processos econômicos fundamentais para a compreensão de várias passagens e mesmo para defender suas ideias¹.

Quanto às classes sociais, algo crucial para a exposição das teses e argumentação, Bresser-Pereira utiliza a terminologia de tradição marxista (mas não de maneira ortodoxa e evitando adentrar em discussões teóricas a respeito), baseada nas relações de produção (e não a de cunho weberiana, fundamentada na estratificação via renda, embora seja um tributário de Max Weber em questões como a burocracia), por exemplo: burguesia, trabalhadores, tecnoburocracia (incluindo os militares), classes médias, oligarquia agrária, empresas multinacionais, escalões dentro das Forças Armadas, o capital financeiro, os rentistas (aqueles que vivem de aluguéis, juros e dividendos) etc., sempre apontando as frações de classe (ex. a burguesia na sua fração industrial e financeira; os trabalhadores na sua fração menos qualificada e de alta qualificação, gerência etc.; militares de alta ou baixa patente, dentre outras).

Ainda com relação às classes sociais, o autor, a meu ver, dá centralidade à burguesia, em especial à sua fração industrial, dando a impressão que empreende a sua “viagem” (basicamente a partir do início do século dos 1900), sob o olhar dessa classe, à qual, inclusive, pertence. Em várias passagens, Bresser-Pereira argumenta que as mudanças na sociedade (principalmente na economia) dependem da posição assumida pela burguesia industrial em termos de pacto ou coalizão de classe (a quem ela se alia?), isto é, os processos serão mais facilmente compreen-

didados, observando-se como se comportará essa fração de classe na sua interação com as demais. Como complemento, assumem enorme importância as políticas nacional-desenvolvimentistas, sempre elogiadas pelo autor, e os interesses externos (níveis de dependência, tutela e influência de interesses e ideologias importadas).

Ainda em relação à burguesia industrial, o autor em análise entende que embora esta tenha sido, em muitos momentos, nacionalista, em outros, será manipulada, tutelada e se imiscuirá no Estado de maneira a ganhar mercados externos e internos, aceitando projetos dependentistas e ideologias importadas, o que revela, para ele, certa ambiguidade.

Assim sendo, minhas apreciações a respeito do livro em análise se concentrarão essencialmente nas relações entre pactos de poder e os processos econômicos, em função da originalidade e, a meu ver, maior contribuição de Bresser-Pereira na obra em foco.

Bresser-Pereira inicia sua análise com o que ele chama de *Pacto Oligárquico*, que corresponde ao *Ciclo Estado e Integração Territorial*. Trata-se do período que vai de nossa independência política e formal até 1930. O autor ressalta a construção do Estado brasileiro, sua “apropriação” por parte das oligarquias e a integração territorial, sendo que não se tinha, para ele, a ideia de nação, nesse período, e a ênfase é dada para a ascensão da classe dos cafeicultores e a eliminação do tráfico de escravos, ambos importantes para a construção do capitalismo no país. Até o final do Império predominou, em termos de pacto de classes, os senhores de terras, grandes comerciantes e a burocracia patrimonialista; os dois primeiros (predominantes) envolvidos com os interesses externos.

Já na chamada 1ª República (1889/1930), temos o que Bresser-Pereira chama de “política dos governadores” (força dos governos estaduais em detrimento do central e dos chefes locais), que girava em torno da produção e comercialização do café. Em termos de pacto de poder tínhamos os produtores de café e os comerciantes relacionados ao mesmo, visceralmente relacionados aos interesses externos. As relações entre a indústria e o café eram contraditórias, concordando o autor com a clássica análise de Sérgio Silva² e, mesmo que não fosse do interesse das classes dominantes, o mercado interno se expande alimentado pelo trabalho assalariado em emergência e estão dadas as condições para a arrancada brasileira em direção à sua revolução nacional e industrial.

Ainda nesse período, em especial na década dos 1920, parte das forças que formarão o pacto seguinte entram em cena (Bresser-Pereira dá ênfase ao movimento tenentista em oposição à Guarda Nacional, esta oligárquica). Esse pacto foi chamado por ele de *Pacto Nacional-Popular de 1930* (que inicia também o ciclo chamado de *Nação e Desenvolvimento* e que durará até 1977, abarcando também o *Pacto Autoritário-*

-*Modernizante de 1964*, como se verá à frente), formado pelas seguintes classes sociais (com alternâncias de forças em distintos momentos): parte das Forças Armadas, a fração industrial da burguesia (a capitanear a industrialização e consolidação do capitalismo brasileiro dentro do chamado processo de substituição de importações), setores progressistas da velha aristocracia (basicamente agricultores chamados pelo autor de substituidores de importações e não relacionados às exportações), trabalhadores assalariados urbanos e a burocracia pública moderna (uma nova classe) e, dentro desta, o que Bresser-Pereira chamada de classe média profissional³, que ele dá especial ênfase, devido ao seu caráter estratégico para nossa industrialização, em especial, os técnicos ligados ao governo, e aborda a importância do DASP (Departamento Administrativo do Serviço Público) de Getúlio Vargas e as Comissões de Estudo e os Grupos Executivos do Governo Juscelino Kubitschek.

Cabe notar que em relação ao Governo JK, Bresser Pereira faz uma crítica (em que pese seu reconhecimento da importância desse governo para o processo de industrialização brasileiro) no que diz respeito à sua dependência dos investimentos externos diretos com o objetivo de gerar poupança; crítica essa que será recorrente, pois essa estratégia retornará em outros governos brasileiros.

No embalo do alarmismo de direita e a radicalização política no Governo Jango, dissolve-se esse pacto. A tese de Bresser-Pereira é que a burguesia industrial fica com medo do povo (leia-se do fortalecimento dos trabalhadores em geral, inclusive do campo) e se une a setores conservadores (ex. a oligarquia rural exportadora, os grandes comerciantes importadores, o capital estrangeiro, setores das Forças Armadas e sua tecnoburocracia estatal e as empresas multinacionais); para o autor essa guinada da burguesia industrial foi crucial para a derrocada do Pacto Nacional-Popular de 1930.

No regime militar temos então um novo pacto chamado de *Autoritário-Modernizante de 1964*, composto pelas classes acima mencionadas. A partir de 1974 (derrota da Arena nas eleições daquele ano) inicia-se a gestação de um novo pacto; o Pacote de abril de 1977 foi o estopim para a burguesia industrial abandonar o Pacto Autoritário-Modernizante de 1964 e aderir a uma coalizão ampla (com forças antes alijadas, como por ex. os trabalhadores em geral, movimentos populares de esquerda, intelectuais etc.), no processo da redemocratização, e entra de cabeça no movimento das Diretas Já, inclusive junto a setores reticentes da classe média e mesmo da fração financeira da burguesia. Como se sabe, e o autor aponta, foi uma abertura lenta em troca do fim do AI-5. Bresser-Pereira defende a tese de que a adesão de setores da burguesia à coalizão (a burguesia deixou de apoiar um pacto para apoiar outro) e a crise da

divida externa tornaram inevitável o fim do regime militar e que este não se deu exclusivamente em função da supremacia de uma linha moderada em oposição a uma linha dura nas Forças Armadas e nem em função de uma tendência “natural” liberalizante do capitalismo (tese de setores da burguesia) e nem por causa apenas das lutas populares. Ainda entende ele, que a fração industrial da burguesia (ideia da centralidade, que mencionei anteriormente) deu solidez ao novo pacto e apresentou um projeto de hegemonia de classe como resultado da perda de legitimidade dos militares.

Esse pacto é chamado por ele de *Democrático-Popular de 1977 e das Diretas Já* e inicia um novo ciclo, o da *Democracia e Justiça Social*, sendo que todos os pactos seguintes, até os dias de hoje, estarão circunscritos a esse ciclo.

É muito rica sua abordagem em relação à chamada inflação inercial, sobretudo no box *Breve Teoria 9 – A alta inflação inercial*, em que expõe as interpretações teóricas e os debates envolvidos, nos quais o autor em foco participou como intelectual que produziu livros e artigos (alguns em parceria com Yoshiaki Nakano) sobre o assunto e como Ministro da Fazenda pós Plano Cruzado, no ano de 1987 e início de 1988; foi ele o autor do chamado Plano Bresser.

Para Bresser-Pereira, a década de 80 se caracterizou por uma situação contraditória. No plano político o Pacto Democrático-Popular realizou a transição política e gerou a Constituição de 88 – chamada de “cidadã” –, elogiada por ele, que ressalta o avanço em termos de direitos, sobretudo os sociais. Mas no plano econômico as repercussões da crise da dívida externa sobre toda a década (e início da década seguinte), envolvendo a inflação inercial e hiperinflação, quebra do Estado, sucateamento da indústria, baixo crescimento econômico, desemprego etc. (muito bem explicado) se sobressaiu e contribuiu significativamente para o fim do pacto em pauta e seu abandono por parte da burguesia industrial, principalmente pelo fato de Sarney ter se utilizado de populismo econômico e prorrogado seu mandato (a gota d’água) gerando crise de legitimidade. Outros fatores que reforçam essa situação: avanço da ideologia neoliberal e o fortalecimento das forças conservadoras. A supremacia do econômico sobre o político é atestada pelo fato dos políticos associados à Assembleia Constituinte (por ex. Ulisses Guimarães) não terem se dado bem na primeira eleição para a Presidência da República no período pós-regime militar, mas sim, um candidato que trilhou caminho independente (Fernando Collor de Mello) e aponta que as elites não tiveram competência para resolver tão grave crise econômica.

Bresser-Pereira lembra um aspecto importante em relação à Constituição de 88. Esta foi se tornando incompatível com as forças que assu-

miram o poder na década seguinte e veio sendo paulatinamente desmontada (principalmente pelas reformas liberalizantes do Governo FHC) ao longo do tempo; entendo que esse processo de desmonte vem até os dias de hoje, como atesta as atuais votações no Congresso, que afetam direitos trabalhistas e previdenciários, a questão da maioria penal etc.

O pacto seguinte é chamado pelo autor de *Liberal Dependente* e vai de 1991 a 2005, representando significativa guinada em relação ao anterior, com aceitação quase que incondicional aos princípios do Consenso de Washington e todas as suas repercussões em termos de dependência externa, perda da soberania e da ideia de nação. No plano econômico, há a crítica de toda a macroeconomia utilizada no período, inclusive o chamado “tripé”⁴, contrário à proposta de Bresser-Pereira, relativa a uma *macroeconomia do desenvolvimento*, com uma crítica recorrente não só aos Governos Collor e FHC, mas também aos governos posteriores até os dias de hoje em relação aos seguintes pontos: o populismo cambial, a dependência do capital especulativo e dos investimentos externos diretos como forma de suprir a falta de investimentos internos, que, inclusive, na opinião de Bresser-Pereira, diminui o nível de investimentos total da economia ao invés de aumentá-los e piora os problemas de balanço de pagamentos em vez de resolvê-los. Para combater a inflação, ele aponta para a necessidade da desindexação e cita a sobrecarga sobre a taxa de juros, que é utilizada para resolver tudo (em especial a inflação) no país, o que a torna uma convenção e não o resultado de um suposto equilíbrio macroeconômico como querem os economistas em geral⁵.

No plano político, Bresser-Pereira assinala o importante papel da fração industrial da burguesia para a formação do pacto (em função da grave crise da década anterior e das ilusões e promessas do neoliberalismo), mas, logo de início, parte dela deixa de apoiá-lo, pois os efeitos da concorrência externa para vários setores foram devastadores, gerando falências e perda de mercado. Mas a força desse movimento atingiu até as universidades do país, os estudantes em busca desenfreada de bolsas de estudos no exterior, além do Banco Central, abalando a identidade nacional e cultural. Para o autor houve uma “demonização” do setor público ligado às concepções desenvolvimentistas e chama a atenção para o fato de que, na sua visão, o resultado foi a desindustrialização do país.

As classes que deram sustentação a esse pacto foram: parcela da burguesia industrial, composta pelas grandes empresas, o capital financeiro (sistema financeiro), os rentistas (que vivem de aluguéis, dividendos e juros, o que ajuda a explicar as elevadas taxas de juros reais), o capital estrangeiro em geral (com forte apoio dos governos dos países

mais poderosos), o agronegócio, a tecnoburocracia estatal (parcela do funcionalismo público), os trabalhadores de alta qualificação (setores da classe média). Se no pacto anterior boa parte das classes sociais fechou em torno da ideia da redemocratização, agora (com exceção dos trabalhadores em geral) fecharam em torno das “aberturas”, como se isso quisesse dizer “modernidade”, evolução etc. Mas, para Bresser-Pereira, isso se revelou catastrófico para o país.

Bresser-Pereira tece elogios a FHC, não no plano econômico (embora tenha atuado nesse governo como Ministro), mas sim no que diz respeito às instituições democráticas, a ampliação dos direitos sociais e em relação aos direitos humanos em geral.

A partir daí Bresser-Pereira envereda para o 1º Governo Lula, que, a seu ver, ainda está dentro do Pacto Liberal-Dependente, marcando a manutenção dos pilares do governo anterior, porém chama atenção para as mudanças em curso no 2º Governo Lula, dentro do que chama de *desenvolvimentismo social* e que quebra o pacto anterior, pois este já está imerso em outro pacto (em construção). Sua tese é a de que estaria em formação o *Pacto Nacional-Popular de 2006-2014*, que só é assim nomeado no Quadro 1 do 1º capítulo do livro; nos capítulos em que o aborda, entende que o mesmo não chegou a se formar.

Bresser-Pereira defende que no 2º Governo Lula esteve em curso esse pacto entre empresários (burguesia industrial e mesmo financeira, no Governo Lula), a tecnoburocracia, o agronegócio e trabalhadores, mas, em sua opinião, o problema (que explica sua inconclusão) é que o empresariado não confia em Lula, pelas suas origens de esquerda. Isso ficou mais evidente ainda no Governo Dilma, pela sua vinculação com a esquerda acrescida às dificuldades e problemas econômicos, embora Lula e Dilma tenham adotado políticas econômicas pró-empresariado e desenvolvimentistas⁶.

No plano econômico, Bresser-Pereira tece muitas críticas à macroeconomia do Governo Lula, em especial sua aceitação da apreciação cambial para combater a inflação (populismo econômico) e para captação de poupança externa (como no pacto anterior, em especial no Governo FHC). Sobre o Governo Dilma, ao contrário do que a maioria apregoa, suas dificuldades econômicas, para ele, estiveram intimamente relacionadas a uma “herança maldita” do Governo Lula e elogia sua determinação em prol de objetivos relacionados ao desenvolvimentismo, mas entende que cometeu erros e chama a atenção para a sua guinada no meio do mandato (de uma política com verniz desenvolvimentista para a aceitação das premissas do “tripé”) que se deveu principalmente à tentativa de agradar as classes dirigentes, em período próximo às eleições.

Bresser-Pereira termina o livro realizando uma análise do Ciclo Democracia e Justiça Social (Pactos Democrático-Popular, Liberal-Dependente e Nacional-Popular, que não chegou a se concretizar), correspondendo ao período de 1985 a 2013, tecendo sérias críticas aos governos no plano econômico, principalmente em função da manutenção (em todos os governos) dos pilares da ortodoxia econômica, em especial a perversa combinação taxa de câmbio sobrevalorizada (esta sua maior preocupação em relação à macroeconomia) e taxa de juros elevada, o que revela, para o autor, um desenvolvimentismo incompleto, a partir do 2º Governo Lula⁷. Examina com propriedade (como já fizera em outros momentos, além de um *Box – Breves teorias* – só para esse intento) os nefastos efeitos da chamada *doença holandesa* (a sobrevalorização cambial contínua em função da dependência das exportações maciças de produtos primários) e suas repercussões em termos de desindustrialização e critica sua não neutralização, ao contrário do que veio acontecendo no país a partir do Governo Vargas até o regime militar, e tece elogios à política econômica da China. Já no que diz respeito aos gastos sociais, redução da pobreza e desigualdade, o autor aponta os avanços ocorridos nesse período.

No que tange ao plano político, no que diz respeito ao ciclo em questão, Bresser-Pereira tem uma tese muito discutível, a meu ver; a de que o país pode ser considerado democracia consolidada, utilizando a clássica combinação dos direitos políticos (basicamente o sufrágio universal) mais os chamados direitos civis (as liberdades fundamentais). Entendo que, no que diz respeito aos direitos civis, estamos longe de uma democracia consolidada, uma vez que estes existem, para a maior parte da população, apenas na lei. Concretamente, como se sabe (e os mais variados relatórios de respeitadas organizações de direitos humanos, inclusive a ONU, além das denúncias e notícias cotidianas confirmam), o Brasil é um dos países que mais violam esse catálogo de direitos, apresentando de maneira recorrente e generalizada (para ficar em algumas) violações, tais como execuções extrajudiciais (inclusive massacres e chacinas praticadas por forças de segurança governamentais), utilização corriqueira da tortura como prática de investigação e intimidação, desaparecimentos, violência homofóbica, condições carcerárias desumanas, remoções forçadas, desrespeito às terras de povos indígenas e quilombolas. Se olharmos por esse ângulo, entendo ser mais adequado afirmar que estamos numa democracia em construção.

Para finalizar, entendo que se a abordagem dos pactos políticos em torno das classes sociais *ao longo do tempo* é o caráter mais original e desafiador do livro, por outro lado implica em certa simplificação (impossível eliminar pelas características da empreitada), uma vez que as decisões

das classes sociais em termos de apoios a pactos e pertencimento a coalizões, além dos interesses envolvidos, é algo mais dinâmico, que envolve, inclusive, suas relações com o Estado, que são bastante complexas e de difícil abordagem numa obra de fôlego desse tipo, pois seria necessária, em cada período, a análise sobre os interlocutores de uma classe, sua força de representação, além das rupturas, divisões e diferentes pontos de vista que vão se alterando em curtos períodos, em geral.

Também, acredito que Bresser-Pereira realizou certa especialização em termos de capítulos: alguns contendo primordialmente análises econômicas e outras políticas (envolvendo os pactos, inclusive); uma tentativa ambiciosa seria empreender, em todos os capítulos, uma abordagem simultânea e integrada (como o autor o faz em alguns) que capte os processos sociopolíticos com todo seu dinamismo e complexidade.

Essas observações não diminuem a grandeza da obra em análise e de seu autor, um brasileiro que nos orgulha, pois é de uma estirpe cada vez mais rara: pensador profundo de seu país e que se mantém fiel à tradição desenvolvimentista de busca da construção de um país verdadeiramente justo e desenvolvido.

NOTAS

¹ Para exemplificar segue alguns títulos dos boxes *Breves Teorias: Novo desenvolvimentismo; Desenvolvimentismo, coalizões de classe e populismo; Doença holandesa e sua neutralização*.

² Em referência ao clássico *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, de Sérgio Silva, Editora Alfa-Omega, 1976.

³ Lembremos que o autor é um grande estudioso do assunto e publicou o livro *A sociedade estatal e a tecnoburocracia*, Editora Brasiliense, 1981, além de sua experiência, já mencionada, como ministro.

⁴ Que envolve o sistema de metas de inflação, busca de superávits primários e taxa de câmbio determinada pelo mercado.

⁵ A meu ver, ponto alto do livro é a percepção de Bresser-Pereira de que muitas decisões governamentais são fruto de interesses e de forças em conflito, o que dá uma impressão de que há alguma contradição (ou "erro") macroeconômica. Parece-me que a grande questão é ver a ciência econômica em duas dimensões muito distintas: a técnica e positivista (na verdade relacionada a interesses e não a alguma neutralidade, como querem seus defensores) e a que a integra nos embates de classes

(que considera os conflitos e seus resultados), dentro de uma tradição de cunho marxista.

⁶ Em especial, impressiona-me o fato de Dilma, no início de seu 1º Governo, ter reduzido significativamente a taxa de juros e diminuído vários custos de produção (energia elétrica, tributação etc.) e mesmo assim não ter recebido o apoio necessário da fração industrial da burguesia para conter o ódio do capital financeiro, rentistas e setores conservadores da sociedade.

⁷ As teses e propostas do autor nesse aspecto giram em torno dos livros *Macroeconomia da estagnação*, Editora 34, 2007 e *Developmental macroeconomics: new developmentalism as a growth strategy*, Routledge, 2014, em coautoria com José Luis Oreiro e Nelson Marconi.