

# Desenvolvimento e desenvolvimentismo

## Entrevista com Brasílio Sallum Jr.<sup>1</sup>



Professor Titular de Sociologia da Universidade de São Paulo, Brasílio Sallum Jr. é autor de uma das mais completas interpretações da transição para a democracia no Brasil: em uma palavra, *Labirintos* (Hucitec, 1996) é uma obra seminal. O brilhantismo usual para lidar com categorias da Sociologia, da Política ou da Economia reaparece nestas linhas, acrescentado ao desafio de se reportar ao tempo presente. Para Brasílio, o binômio desenvolvimento/desenvolvimentismo ainda não assumiu uma formatação sólida e esbarra em obstáculos políticos, institucionais, sociais e econômicos, tanto de ordem doméstica como de domínio internacional.

**Revista Faac:** Descontadas as estocadas próprias das disputas políticas e eleitorais, o que há efetivamente de continuidade e de ruptura na política macroeconômica e nas políticas de desenvolvimento da “Era Lula” em relação à “Era FHC”?

**Brasílio Sallum:** *Creio que os termos “continuidade” e “ruptura” são muito fortes para caracterizar as políticas das duas presidências. É preciso lembrar, antes de qualquer coisa, que as políticas de Estado não são adotadas ou implantadas no vazio. Cada uma delas tenta lidar e, em geral, transformar condições domésticas e internacionais específicas. Sem a consideração dessas condições, a comparação entre políticas tem pouco sentido. O câmbio flutuante, por exemplo, certamente pode ser vinculado a uma concepção macroeconômica neoli-*

*beral, mas sua adoção, em 1999, foi um alívio para a indústria. Hoje, porém, em função das mudanças das condições internacionais e domésticas, a mesma política vem causando enorme constrangimento à expansão industrial e à sua competitividade internacional. Em segundo lugar, embora seja possível comparar os períodos Lula e FHC, não podemos esquecer que cada um presidiu dois governos, havendo algumas diferenças importantes entre eles, inclusive no que diz respeito às políticas macroeconômicas. Acredito que devemos levar isso em consideração caso quisermos pensar as diferenças entre os dois períodos presidenciais. Isto posto, creio que há entre as duas presidências muita continuidade, sim, mas no sentido de que elas dão sequência à construção – muito disputada, é verdade – de uma nova forma de Estado, democrática e moderadamen-*

---

1 Entrevista concedida a Jefferson O. Goulart, em agosto de 2011.

te liberal, cujos alicerces são a Constituição de 1988 e as reformas liberalizantes que acompanharam o Plano Real. Os governos presididos por Lula não desfizeram tais bases; continuaram a construção, embora tenham feito muito pouco em termos institucionais. Os problemas centrais com que cada administração teve que lidar foram muito diferentes. A agenda da estabilização dominou completamente o primeiro governo FHC. No segundo, Fernando Henrique tentou direcionar o foco para o desenvolvimento, mas a crise cambial e política e as crises externas, além da ameaça de apagão, inviabilizaram o projeto inicial. Já no primeiro governo Lula, a questão da estabilidade ainda foi central, principalmente no começo, quando foi necessário ao então presidente lidar tanto com a herança da crise externa (originada na Argentina) quanto com a instabilidade decorrente do receio do “mercado” em relação à vitória da oposição. O governo enfrentou muito bem esses desafios, mas ao “custo” de manter a nova ortodoxia legada pelo governo anterior. Tenho que usar aspas, pois penso que, para a maioria dos partidários do PT, a preservação das políticas macroeconômicas herdadas de FHC foi um custo. Mas, além disso, foi, em minha opinião, um ônus para o país, porque tornou aquela política um fetiche, intocável, não importa as circunstâncias. Esta herança não vinha só do governo FHC, mas do período anterior a ele, derivada do passado que ele também manteve. Parte desse legado funciona até hoje como uma canga que passou a nos oprimir depois que a estabilização monetária deixou de ser o foco principal da política econômica do governo. Creio que a pressão bem sucedida para manter aquela política acabou por enfraquecer o impulso para mudar, por exemplo, as regras de mercado e a política de juros, desenhadas – como assegura o [Yoshiaki] Nakano, da FGV – para enfrentar a instabilidade inerente a um ambiente inflacionário, mas mantida depois da estabilização. O bom senso interessado do “mercado financeiro” se impôs na gestão Meireles e o resultado é que, mesmo sem dívida externa significativa e com uma dívida interna palatável, continuamos a ter as mais altas taxas de juros do mundo. O pagamento desses juros absorve uma massa muito significativa de recursos públicos e tem consequências nefastas para a taxa de câmbio, desvalorizando o dólar de tal maneira que ameaça o desenvolvimento da indústria. Minha opinião é de um não-profissional da economia, mas os profissionais não têm nos fornecido explicações muito convincentes sobre o nível elevadíssimo das taxas de juros no Brasil

**Rev. Faac:** Tendo em vista os termos em que transcorreu o debate eleitoral e programático das eleições de 2010, é lícito inferir que foi legitimada uma agen-

da desenvolvimentista para o país? Quais seriam as implicações e desafios desse novo padrão no plano doméstico? Legitimou-se a agenda desenvolvimentista para o país?

**BS:** De fato, creio que o desenvolvimentismo está na agenda, mas tenho dúvidas de que predomine uma agenda desenvolvimentista. Mesmo no governo atual, em que a presidente é seguramente desenvolvimentista, vejo muitas dificuldades para que siga uma agenda deste tipo ou que se consiga construir um consenso político em torno disso. Em sua versão liberal, o desenvolvimentismo disputa, como tem feito desde 1990, com neoliberais e estatal-distributivistas a prioridade na orientação do Estado. Mas disputa em desvantagem. Embora tenhamos hoje políticas sociais bastante razoáveis – particularmente as de garantir aumentos reais para o salário mínimo e de transferência de renda –, há pressão distributiva muito grande, especialmente para funcionários públicos. Há, por exemplo, projetos no Congresso que, em nome da “justiça salarial” para algumas categorias de servidores, ameaçam esgotar os recursos públicos. A “distribuição” compete com o “equilíbrio das finanças públicas”, mantra dos liberais, e com os “investimentos públicos”, mantra dos liberal-desenvolvimentistas. Uma agenda desenvolvimentista demanda produzir mais acordos sobre as prioridades e isso é sempre difícil. O empresariado industrial, eventual suporte do desenvolvimentismo, é um ator coletivo cada vez mais fraco. A dinâmica eleitoral ajuda as políticas distributivas e o “mercado” e seus porta-vozes espalhados pela mídia ajudam a ortodoxia macroeconômica. Além disso, implantar uma política desenvolvimentista é difícil porque há, aparentemente, uma extraordinária ineficiência do Estado em realizar programas, coisa que nenhum governo gosta de reconhecer. Uma simples comparação entre as despesas orçadas e gastas efetivamente no PAC [Programa de Aceleração do Crescimento] no segundo governo Lula já assusta. Mas não estou falando apenas do governo anterior. Creio que temos um problema político-administrativo no setor público que, mais cedo ou mais tarde, teremos que identificar e enfrentar. Apesar das dificuldades, que eu talvez tenha sublinhado demais, estamos nos aproximando de uma conjuntura crítica que exigirá dos brasileiros a construção de mecanismos que permitam aumentar significativamente a taxa de investimento público e privado, sob pena de não conseguirmos construir suporte material à altura de nossas ambições sociais e políticas.

**Rev. Faac:** A aspiração a um ciclo de desenvolvimentismo, qualquer que seja, esbarra em relações

de interdependência com atores políticos e econômicos internacionais. Na sua avaliação, quais seriam os principais estrangimentos externos?

**BS:** De fato, há certos parâmetros internacionais que não temos como mudar. Não podemos impedir que os Estados Unidos inundem o mundo de dólares e nem que a China mantenha uma taxa de câmbio muito desvalorizada. Ou que a fragilidade da economia argentina leve o país a políticas protecionistas que prejudiquem nossas exportações para lá. Não podemos alterar o fato, também, de que nosso parque industrial é dominado por transnacionais. Entretanto, esses e outros parâmetros não podem ser vistos apenas como restrições, pois, por vezes, eles têm efeitos tanto negativos quanto positivos. Tais condicionantes exigem políticas mais elaboradas que possam fazer com que os mesmos entraves funcionem em favor do nosso desenvolvimento. Ao invés de restringir a atuação das multinacionais, nosso interesse é que elas aumentem as plantas produtivas que mantêm aqui e, especialmente, que sediêm no Brasil parte de seus centros de produção de tecnologia. Que as empresas nacionais não sejam apenas fornecedoras de produtos feitos com mão de obra barata ou meras maquiadoras, mas que ganhem capacidade de competição pela inovação. O ponto central aqui é sermos um pólo relevante de crescimento do capitalismo – dimensão que hoje não pode ser pensada em escala nacional. Dessa expansão produtiva depende a incorporação em atividades econômicas regulares dos cerca de 25% de brasileiros que vivem de transferências de renda. Depende, também, a elevação do padrão de vida dos trabalhadores da base da pirâmide. Essa é a “distribuição” produzida pelo investimento que pode expandir, para todos os brasileiros, a possibilidade de uma vida decente. É uma condição material fundamental para assegurar e expandir um modo democrático de vida. O nicho da economia mundial em que o Brasil vai se situar dependerá da capacidade de inovação do sistema produtivo aqui instalado e dos centros de produção de ciência e tecnologia a ele conectados. Creio que a preservação da ascensão brasileira no plano mundial dependerá, dentre outros fatores, dessa expansão quantitativa e qualitativa de nossa base material. Infelizmente, ainda não encontramos o arranjo político-econômico que permita avançar nisso com velocidade.

**Rev. Faac:** Seguindo a mesma linha e considerando os embaraços e empecilhos da regulação do comércio internacional – como os impasses da rodada Doha, as dificuldades de recuperação da economia norte-americana, o fluxo de capital externo, a cres-

cente importância da China ou os entraves do Mercosul em sua institucionalização e na integração regional –, quais os principais temas e dilemas da política externa brasileira?

**BS:** A política externa brasileira adota uma grande continuidade pelo menos desde o começo dos anos 1990. Ela se move em torno da diretriz da “integração competitiva” procurando elevar o posicionamento do Brasil na construção e gestão da ordem mundial surgida a partir do fim do mundo soviético. Trata-se de uma estratégia difícil de implantar para uma potência média – econômica e militarmente – em um mundo de múltiplas potências de grande porte. Apesar dos percalços, ela parece ser bem sucedida. A exceção aqui é o Mercosul, cuja construção como união aduaneira e com maior abrangência tem sido talvez mais lenta do que o esperado. Mas não gostaria de ir muito além porque não tenho acompanhado esse movimento de perto e não sou especialista no assunto.

**Rev. Faac:** A transição para a democracia marca uma dupla mudança: de regime político e do modelo de Estado. A essa transformação também corresponde uma séria crise de hegemonia, só reconstruída tempos depois com o primeiro governo de FHC, a partir de nova maioria parlamentar, a agenda da estabilidade e uma orientação liberista. No período atual, que tipo de hegemonia temos?

**BS:** Como mencionei antes, o Estado que temos desde 1995 – apenas para fixar uma data –, é atravessado por três orientações distintas no que diz respeito à economia. Uma delas é baseada no ideário neoliberal, mais elaborado intelectualmente e mais definido quanto às recomendações práticas, cuja principal demanda tem sido, além da ampliação do peso da iniciativa privada e da liberdade de mercado, a da estabilidade monetária. Uma segunda orientação baseia-se no ideário da “inserção competitiva” no capitalismo mundial, ou liberal-desenvolvimentista, que procura ajustar o velho nacional-desenvolvimentismo – que consiste em constituir no Brasil um sistema econômico produtivo diversificado e integrado – ao novo contexto mundial em que predomina o liberalismo e a competição em escala global. Sua demanda principal tem sido por investimento produtivo. Por último, uma terceira orientação é delineada por um ideário que podemos denominar “estatismo-distributivo”, que procura combinar forte presença do Estado, inclusive na produção, tendo em vista construir uma “democracia substantiva”, com repartição da renda para os assalariados e “excluídos”. Sua demanda central

é o controle estatal para garantir a “distribuição”. Desde 1995, com ênfases distintas, todos os governos tem desenvolvido políticas inspiradas nestes três ideários. Em nenhum momento, porém, alteramos o predomínio dos interesses financeiros na sociedade e nas políticas de Estado. As políticas liberal-desenvolvimentistas e estatal-distributivas têm sido executadas sempre respeitando esse predomínio. Examinando as coisas mais de perto, vê-se que nenhum dos governos, desde 1995, tocou no perfil da distribuição da propriedade existente no país. Essa questão sequer está na agenda e, que eu saiba, nem são públicas as estatísticas que possam existir sobre isso. A esquerda vem se contentando com programas de transferência de renda, elevação real do salário mínimo e políticas facilitadoras da mobilidade social. Essas medidas nada mais são do que políticas tendentes a “civilizar” o capitalismo, que, décadas atrás, classificávamos como “selvagem”. Contudo, não há que minimizá-las, pois a miséria é tão grande e atinge tanta gente no Brasil que tais medidas são vitais, ao menos enquanto não conseguirmos encontrar um caminho para crescermos mais rápido de modo a, pelo menos, incorporar essa população de forma regular ao sistema produtivo.

**Rev. Faac:** Em recente entrevista, o economista Luiz Carlos Mendonça de Barros afirma que o governo de Dilma estaria “à esquerda” em relação ao de Lula porque seria mais ‘ideológico’ e ‘intervencionista’. Em que medida essa percepção está correta e quais seriam suas eventuais consequências?

**BS:** O que seria mais à esquerda hoje? Ser mais estatista? Não creio, pois boa parte das políticas de Estado – tributária, de regulação de alguns fundos, etc. – são extremamente onerosas para o conjunto dos assalariados. Mais Estado não significa necessariamente mais igualdade. Pode significar mais privilégio. Nossa história deveria ter nos ensinado isso. Ou não tivemos taxas extraordinárias de crescimento – impulsionadas por grande intervencionismo estatal – com extrema concentração da renda? Esta combinação de Estado com privilégio se repete na política salarial e previdenciária para uma parte dos funcionários públicos. Em suma, ter a igualdade no horizonte, creio, está no cerne do que é ser “de esquerda”. Certas políticas “liberais” podem, às vezes, estar à esquerda, porque rompem com privilégios arraigados seja de segmentos do empresariado, seja de setores “especiais” da administração pública.

**Rev. Faac:** O professor Wanderley Guilherme dos Santos defende a tese de que, durante a “Era Lula”, tivemos uma ruptura definitiva com o populismo

porque os padrões de inclusão adotaram um caráter mais universalista, diferente, portanto, da “cidadania regulada”, própria dos tempos varguistas. O que pensa dessa proposição?

**BS:** Creio que a Constituição de 1988 rompeu com a cidadania regulada – com a criação de um sistema de seguridade social, com sistema único de saúde, com política de assistência social, regulamentada, depois, pelo governo Itamar Franco, etc. O que o governo Lula nos legou foi uma política formalizada de aumento real do salário mínimo – a que existia antes, desde 1994, não era formalizada – e uma expansão extraordinária das políticas de transferências de renda, o que não é pouco, mas isso obedeceu, de certa forma, à decisão constitucional de 1988.

**Rev. Faac:** O impeachment do presidente Collor revela um papel proeminente dos partidos políticos, contrariando certas tendências da literatura política e sociológica em tratar nosso presidencialismo como um sistema frágil e intrinsecamente instável. Passados quase 20 anos daquele momento crítico, como avalia o desempenho do nosso sistema decisório, em particular, o papel desempenhado pelos partidos?

**BS:** De fato, o impeachment de Collor legou para o sistema político a “lição” da necessidade de compartilhar o poder Executivo com os partidos políticos que tenham bancadas significativas no Congresso. Essa participação vem permitindo ao Executivo contornar o poder que a Constituição de 1988 deu ao Legislativo, impondo a ele sua agenda. Os governos que sucederam o impeachment têm seguido a lição de maneiras variadas. Nos governos FHC havia mais homogeneidade de orientação política na coalizão, pois a composição ia do centro para a direita. A esquerda ficou na oposição. Com a vitória de Lula, as coisas se embaralharam, pois sua eleição dependeu de alianças com a direita, de modo que o governo tornou-se mais heterogêneo e, no segundo período Lula, ainda mais. Não creio que uma vitória da oposição nas próximas eleições presidenciais possa mudar substancialmente isso, pois será obrigada a fazer alianças com a esquerda se quiser chegar à vitória. Essa heterogeneidade das coalizões torna, obviamente, muito difícil dar direção ao governo. Ao contrário das esperanças desatadas pelo movimento de democratização, estamos muito longe de chegar a ter um Estado com uma burocracia eficiente que permita aos vitoriosos nos processos eleitorais imprimir eficazmente uma direção a essa esfera política. A burocracia do nosso Estado é

estável, mas, em muitas áreas, pouco eficiente e parcialmente dominada por “cliques” clientelistas – em que as clientelas são não apenas potenciais votantes, mas também financiadores de campanha e até simplesmente “enriquecedores” de segmentos da elite política. Sublinho de novo, porém, que há vários ramos do Estado cuja burocracia é tecnicamente competente e protegida do clientelismo. Obviamente, a questão da eficiência e do caráter republicano da administração pública não é apenas uma “questão administrativa”. Ela tem que ser pensada no interior da dinâmica do sistema político, eleitoral e partidário.

**Rev. Faac:** É correto afirmar que passamos por um processo de maturação das instituições políticas no período recente e que, de outro lado, temos a conformação de uma nova sociedade – urbana, mais escolarizada, com mais mobilidade e ascensão, etc.? E sobre a relação entre sociedade e instituições políticas, é possível dizer que hoje há mais sintonia entre as demandas daquela e as respostas destas?

**BS:** Creio que vivemos um período de grande estabilidade política e crescimento econômico, ainda que limitado. A expansão do crédito e das oportunidades de educação, mesmo que de baixa qualidade, vem permitindo maior afluência social. Mas creio que se faz demasiado alarde sobre a nossa mobilidade social. O que há é uma melhora das condições materiais de vida de uma faixa de assalariados e de pequenos empreendedores que antes não tinha acesso a certos itens de consumo – ao alcance apenas das classes médias e superiores. Isso “civiliza” uma parte dos trabalhadores, mas não significa necessariamente mobilidade vertical. Em pouco tempo, creio, teremos os resultados de uma grande pesquisa sobre classes e mobilidade, dirigida por Nelson do Valle, que permitirá avaliar melhor a quantas andamos em relação a esse tema. De qualquer maneira, o movimento pela democratização, cujo ápice ocorreu nos anos 1980, continua produzindo impactos benéficos, tanto no plano político como no social. Claro que essas realizações estão longe de atingir os sonhos democratizantes daquela década. Somos ainda uma sociedade extraordinariamente desigual e a melhora das condições materiais de certa camada de assalariados e da massa que vive na extrema pobreza não alterou esse fato de forma substancial. No entanto, tenho a impressão – e é mesmo ainda uma impressão – de que o regime que construímos já dá sinais de falta de vigor. Parece que o Estado começa a se mostrar incapaz de realizar os sonhos dos anos de 1980, de conduzir a sociedade brasileira a um grau social e politicamente satisfatório de desenvolvimento.

**Rev. Faac:** O ex-presidente Fernando Henrique foi muito criticado por propor que a oposição esquecesse o “povão” e se preocupasse mais com segmentos intermediários emergentes. A esse entendimento subjaz a percepção de que a sociedade brasileira mudou bastante nas últimas décadas. Mas, afinal, que tipo de sociedade emergiu após a década perdida, a transição democrática, a estabilização e os novos formatos da inclusão?

**BS:** Creio que se criticou muito sem ler o documento de FHC. Há muito tempo eu não lia um documento político-estratégico como esse. Creio que se pinçou no texto uma frase mal construída e se fez dela uma espécie de reconhecimento do senso comum, daquilo que usualmente se acusa os tucanos, de alheamento em relação ao “povão”, de elitismo, etc. Incrível que isso tenha ocorrido mesmo entre alguns tucanos. Ora, o que se trata lá é da inserção societária de um partido cujo principal adversário, o PT, tem fortemente essa inserção e tem hoje a seu favor o controle das políticas públicas e, portanto, a capacidade de atender em melhor medida as camadas mais pobres da população. Isso me permite sublinhar algo que se tem enfatizado pouco, ou sequer apontado, a propósito do nosso sistema partidário. Uma de suas características chave é que esse sistema é totalmente desequilibrado. Neste sistema, um dos partidos, o PT, tem articulações com movimentos populares e organizações de trabalhadores; os demais não têm essa inserção societária, embora conservem os vínculos clientelistas usuais na política brasileira. A coalizão lulista e a que sustenta a atual presidente está ancorada nesses dois pontos de apoio. O documento de FHC chama a atenção dos seus correligionários justamente para a pouca viabilidade de um partido que não tem inserção societária articulada, que confia em ganhar eleições apenas com base em uma retórica eleitoral que tem afinidade com os valores da classe média.

**Rev. Faac:** Collor, Itamar, FHC e Lula (ambos duas vezes) tiveram que formar maiorias depois das eleições. Desde a democratização, agora, pela primeira vez, um governo é eleito já com uma base de sustentação majoritária no Congresso. Essa nova situação altera substantivamente o sistema de barganhas políticas e aumenta a governabilidade ou apenas amplia o poder de fogo do PMDB e de outros aliados?

**BS:** Você tem razão em relação às diferenças entre os governos anteriores e Dilma, eleita pela própria coalizão que hoje tem responsabilidade de governo. O PMDB só participou da coalizão de governo, mas não da que ele-

geu FHC em 1994, e Lula em 2002. Essa participação eleitoral dá mais autoridade aos partidos na hora de demandar posições no governo. Creio, no entanto, que a questão da “governabilidade” deve ser pensada, ao mesmo tempo, como sustentação parlamentar e como direção política. Às vezes, a amplitude da sustentação segue em sentido inverso à capacidade de imprimir direção, da capacidade de definir um rumo que oriente o conjunto da coalizão de governo. A base partidária do atual governo é muito grande, mas não é sólida. Sua solidez depende da capacidade do governo em articular sua coalizão. Isso é tanto mais necessário porque, na falta de uma ideia-força que convença os aliados, fica-se reduzido ao atendimento maior ou menor, mais ou menos “justo”, das demandas da base parlamentar. O tamanho da base parece dar ao governo mais capacidade de manobra, mas torna mais complicada a administração das demandas. Se não houver, além disso, vantagens eleitorais em aliar-se a um governo com prestígio popular, o tamanho [da base de sustentação parlamentar] não dará tranquilidade ao governo. Embora a trajetória do governo Dilma até agora tenha sido bastante acidentada, eu não arriscaria projetar isso para o futuro. Os governos, como as pessoas, aprendem com as dificuldades. Temo, apenas, que o aprendizado signifique um aumento da tolerância com o malfeito.

**Rev. Faac:** Analistas ressaltam a “simplificação” do quadro partidário mediante um bipartidarismo informal entre PT e PSDB nas últimas cinco dis-

putas presidenciais que, inclusive, reorientou suas condutas e de seus aliados nas disputas estaduais. Em sua opinião, essa tendência deve continuar nas próximas eleições ou é possível projetar novas disputas com novos atores? O PSD pode alterar essa dinâmica?

**BS:** Tanto quanto eu possa prever, a tendência no futuro imediato é de manutenção da polarização. Além de quadros, o PSDB tem o controle de vários estados importantes da Federação, o que faz dele um adversário relevante. Não creio, porém, que possa se sustentar no médio prazo apenas com isso. Terá que sair do canto do ringue, seja na direção da “sociedade organizada”, seja na direção de partidos à sua esquerda. Se não fizer isso, tenho a impressão de que terá poucas chances de sucesso ao enfrentar o PT novamente, mesmo que Lula não seja candidato à Presidência em 2014. Em relação ao PSD, não me parece que agregue muito. Deverá ser mais um partido clientelista entre outros. Aliás, essa polarização entre PT e PSDB pode organizar as alternativas disponíveis, mas, no plano político-institucional, enfraquece o impulso de mudança que vem da sociedade. Esses democratizantes e liberalizantes – que se expressam em doses diferentes naqueles partidos – têm sempre que se acomodar ao particularismo clientelista dominante nos demais partidos. Não estou dizendo que PSDB e PT estão imunes ao clientelismo, mas que ainda há capacidade de lutar por objetivos mais marcados pelo universalismo.