

# Estado e Desenvolvimento

## A economia política do novo desenvolvimentismo

Luiz Carlos Bresser-Pereira

EAESP, primeiro semestre de 2017.

Versão de 22 de março de 2017

<b>1ª aula: Conceito e teorias do desenvolvimento.....</b>	<b>2</b>
<b>Os dois métodos .....</b>	<b>3</b>
O elemento normativo .....	4
O método que usarei.....	4
Dois tipos de teoria do desenvolvimento econômico.....	5
<b>Desenvolvimento econômico e Progresso (corresponde a paper) .....</b>	<b>5</b>
Um conceito moderno .....	6
A ideia e a realidade do progresso.....	7
Uma construção social .....	8
Os críticos do progresso .....	10
Dois argumentos e um contra-argumento .....	12
O papel chave do desenvolvimento econômico .....	14
Desenvolvimento ou crescimento econômico .....	16
Distinções necessárias e desnecessárias .....	16
Conclusão.....	17
<b>Teorias desenvolvimentistas.....</b>	<b>18</b>
Desenvolvimentismo clássico (development economics) .....	20
Políticas do desenvolvimentismo clássico .....	21
Crise do desenvolvimentismo clássico .....	22
Teoria novo-desenvolvimentista .....	23
Quadro comparativo das teorias desenvolvimentistas e liberais .....	23
<b>2ª aula: Conceito e Teorias de Estado .....</b>	<b>24</b>
<b>Conceitos de Estado Moderno e estado-nação, de nação, sociedade civil e coalizões de classe (corresponde a paper) .....</b>	<b>24</b>
Conceito de estado-nação .....	25
Conceito de Estado .....	26
Estado-sociedade .....	29
Conceito de nação .....	31
Conceito de sociedade civil.....	33
Coalizões de classe.....	35
Conclusão.....	37
<b>Teorias do Estado .....</b>	<b>37</b>
Teoria orgânica do Estado.....	38
Teoria republicana do Estado.....	38
Teoria contratualista do Estado.....	39
Teoria hegeliana do Estado.....	40
Teoria marxista de Estado.....	40
Teoria pluralista ou liberal do Estado.....	41
Teoria da relação de poderes.....	41
<b>3ª aula: O processo histórico do desenvolvimento econômico .....</b>	<b>42</b>
<b>Capitalismo, formação do estado-nação e desenvolvimento .....</b>	<b>42</b>
Surge o desenvolvimento econômico.....	43
As três revoluções capitalistas .....	43
Formas históricas de Estado moderno .....	45
Conclusão.....	48
<b>4ª aula: Desenvolvimentismo como forma histórica de capitalismo .....</b>	<b>49</b>
<b>Developmental capitalism and the developmental state (corresponde a paper) .....</b>	<b>49</b>
The general argument.....	51

Defining developmental state.....	53
Developmental class coalition.....	56
Institutions and the basic historical stages.....	57
Historical forms of capitalism.....	59
Historical forms of developmental state.....	65
Conclusion.....	66
<b>Modelos de Estado desenvolvimentista (corresponde a paper).....</b>	<b>68</b>
Definindo o estado desenvolvimentista.....	72
Estados desenvolvimentistas e revoluções industriais.....	74
Depois da revolução industrial.....	79
Desenvolvimentismo e nacionalismo.....	81
Conclusão.....	82
<b>5ª aula: O modelo asiático de desenvolvimento econômico.....</b>	<b>83</b>
<b>O modelo do leste da Ásia.....</b>	<b>84</b>
A revolução nacional e industrial do Japão.....	84
O modelo de desenvolvimento do leste da Ásia.....	88
Conclusão.....	94
<b>6a. aula: Desenvolvimento econômico e instituições.....</b>	<b>95</b>
Desenvolvimento econômico e instituições.....	95
Instituições e estruturas.....	97
Uma questão “de escolha”?.....	<b>Erro! Indicador não definido.</b>
Brasil e Estados Unidos.....	99
<b>7ª. aula: Nacionalismo e dependência.....</b>	<b>103</b>
<b>Nacionalismo e novo desenvolvimentismo.....</b>	<b>103</b>
Referências.....	103

## 1ª aula: Conceito e teorias do desenvolvimento

Reinert, Erik S. (2007 [2016]) *Como os Países Ricos Ficaram Ricos ... e Por Que os Países Pobres Continuam Pobres*, Rio de Janeiro: Editora Contraponto e Centro Celso Furtado. Introdução: 25-40.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese”. Texto apresentado no Centro Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro, 11 de agosto de 2016. Revisado em outubro 2016.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico”, *Brazilian Journal of Political Economy*, 36 (2): 237-265.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José Luis Oreiro e Nelson Marconi (2016) *Macroeconomia Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier. Prefácio: pp: V-XIV.

Nesta primeira aula meu objetivo é discutir o conceito e as teorias sobre o desenvolvimento econômico. Em última instância só existem **dois tipos** de teorias do desenvolvimento econômico quando usamos como critério de classificação as políticas que recomendam: as teorias desenvolvimentistas e as teorias liberais, que, aproximadamente, correspondem a dois tipos de teoria segundo o método usado, as desenvolvimentistas (inclusive a teoria marxista, a keynesiana e a schumpeteriana) que usam o método histórico dedutivo e as teorias liberais (neoclássica e austríaca).

Mas para isso nós precisamos, primeiro, entender qual é o método apropriado para a formulação das teorias econômicas e das políticas econômicas.

## Os dois métodos

Primeiro, a economia ou teoria econômica é uma *ciência substantiva*: tem um objeto substantivo: os sistemas econômicos.

Logo, não é uma ciência metodológica, como a matemática ou a teoria da tomada de decisão, que não tem objeto próprio, mas um objetivo: ajudar a pensar.

E, portanto, o método que se aplica à teoria econômica não é o método hipotético-dedutivo, e sim o método empírico-dedutivo ou então histórico-dedutivo.

No quadro do *método empírico-dedutivo*, não se trata de partir de um ou mais axiomas, e deduzir tudo o mais de forma sistemática, construindo, assim, uma ciência. Esse é o método hipotético-dedutivo, que só faz sentido para as ciências metodológicas.

Mas se trata de iniciar o processo de formulação de uma teoria ou de um modelo pela *indução* – pela observação atenta da realidade – perceber que ali podem ser detectadas repetições, padrões recorrentes relacionando um fato a outro, praticar a “abdução”, ou seja, formular uma hipótese a partir dessa observação preliminar, e, depois, verificar, com o auxílio métodos econométricos, a validade dessa hipótese, ao mesmo tempo em que se deduzem dessa hipótese as consequências relevantes para a construção da teoria.

Isto não significa, naturalmente, que os *modelos econômicos* tenham que ser sempre modelos históricos; eles podem ser também hipotético-dedutivos, mas nesse caso só serão legítimos se o silogismo envolvido for um silogismo rigorosamente condicional.

Temos, portanto, dois tipos de ciências, substantivas e metodológicas. Para estas o método apropriado é o hipotético-dedutivos e, acrescento, o *critério de verdade* é a coerência lógica. Já para as ciências substantivas, o método apropriado é o empírico-dedutivo, e o critério de verdade, a adequação à realidade.

Segundo, a economia é uma *ciência social* – é uma ciência que tem como objeto o comportamento humano.

Logo sua empiria é a *história*. Diferentemente das ciências naturais, cujo método é o método empírico-dedutivo, o método da economia é o método histórico-dedutivo.

Terceiro, a economia é uma ciência que busca prever o comportamento de homens e mulheres, ou seja de *seres livres*, ainda que condicionados.

Logo, a economia distancia-se muito das ciências naturais, cujo objeto é o comportamento de seres sem liberdade – os átomos ou as células.

Logo, as previsões que os modelos econômicos podem formular são previsões imperfeitas, e, portanto, necessariamente modestas. Se a arrogância científica é um mal em si mesmo, no caso das ciências sociais ela é imperdoável.

Em síntese, temos ciências metodológicas, como a matemática, para as quais o método correto é o método hipotético-dedutivo, e ciências substantivas sociais, como a economia, para o qual o método mais apropriado é o histórico-dedutivo.

### **O elemento normativo**

Além do histórico-dedutivo e do hipotético-dedutivo, há o método *normativo*.

O método normativo não se aplica à construção da economia, nem a qualquer outra ciência. Ele é o campo da filosofia moral, da filosofia política e da filosofia do direito.

Enquanto a ciência trata do *ser*, a filosofia moral, do *dever ser*.

Mas isto não significa que *os valores ou a moral* não seja relevante na construção da teoria econômica. A teoria econômica está sempre referida a objetivos – desenvolvimento econômico, pleno emprego, estabilidade financeira, estabilidade de preços, diminuição das desigualdades – que são objetivos morais.

O economista não estuda os sistemas econômicos simplesmente por curiosidade intelectual, pela busca da verdade, mas para, a partir da teoria, formular políticas econômicas que levem o país, ou a região, ou o setor a se aproximarem dos grandes objetivos das sociedades modernas.

Por outro lado, a economia, entre as ciências sociais, é a *mais ideológica* delas, porque lida, diretamente, com interesses econômicos. De forma que o economista deve estar sempre atento aos interesses que estão por trás das teorias.

E não se imagine que o fato de a teoria econômica expressar-se através de um modelo matemático elimine seu possível caráter ideológico; pelo contrário, muitas vezes aumenta essa possibilidade.

Esse método normativo está relacionado com o hipotético-dedutivo, porque geralmente parte de axiomas morais, e deduz o restante.

Existe uma alternativa histórica, que é a de buscar derivar a moral ou os valores do comportamento da sociedade. É uma alternativa interessante porque transforma a moral em uma ciência, ao invés de uma filosofia.

Mas essa é uma meia alternativa. Ao desenvolver uma filosofia moral, devemos aproximá-la o mais possível da realidade. Devemos fazer, por exemplo, o que fez Aristóteles, e não Platão; ou, mais recentemente, o que fez Michael Walzer, com a teoria das esferas de justiça, e não o que fez John Rawls, com sua teoria da justiça baseada no axioma tecnocrático do princípio da diferença.

### **O método que usarei**

O método que usarei neste curso será, essencialmente, o método histórico-dedutivo.

Eu sei que a tentação de usar o método normativo é muito grande.

E há uma explicação para isso. Desenvolvimento sem adjetivos ou desenvolvimento humano é o nome moderno do progresso iluminista. É a nossa utopia possível.

## Dois tipos de teoria do desenvolvimento econômico

Em última análise, existem dois tipos de teoria do desenvolvimento econômico segundo as políticas que adotam para promover o desenvolvimento:

- teorias desenvolvimentistas
- teorias liberais

E dois tipos de teorias segundo o método que utilizam, que correspondem aproximadamente aos dois tipos segundo as políticas:

- teorias histórico-dedutivas, especialmente a teoria desenvolvimentista clássica e a teoria novo-desenvolvimentista
- teorias hipotético-dedutivas, especialmente a teoria neoclássica.

Elas foram sendo mudadas através do tempo, mas,

- Para a **teoria desenvolvimentista** (clássica e novo) o desenvolvimento econômico
  1. é o resultado de uma **construção nacional**;
  2. é o resultado da construção da nação e do Estado;
  3. é o resultado de mercados competitivos e da intervenção do Estado nos setores não competitivos da economia e no plano macroeconômico, no qual o mercado é definitivamente incapaz de garantir o equilíbrio, ou seja, os cinco preços macroeconômicos certos;
  4. é o resultado das mudanças interdependentes que ocorrem no plano econômico, no institucional, e no ideológico. As instituições são, portanto, endógenas ao processo histórico do desenvolvimento.
- Para a **teoria neoclássica e liberal**, o desenvolvimento econômico
  1. é o resultado de **mercados livres**, e, mais recentemente,
  2. é o resultado de instituições que garantam a propriedade e os contratos, ou seja, que possibilitem o bom funcionamento do mercado.

## Desenvolvimento econômico e Progresso (corresponde a paper)

O progresso é uma ideia e uma aspiração do século XVIII; o desenvolvimento, uma ideia e um projeto do século XX que continua no século XXI. Na época do Iluminismo, os filósofos perceberam que o ideal da razão prevalecendo sobre a tradição e a religião era algo que tinha deixado de ser utópico e poderia ser alcançado;<sup>1</sup> no século XIX, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia fortaleceu a ideia de progresso, que Auguste Comte definiu como sendo a regra fundamental da sociedade. Os liberais o entenderam como a realização da liberdade individual, enquanto os intelectuais e trabalhadores socialistas, clamando por progresso ou emancipação, o identificavam com democracia e socialismo. Mas, na primeira parte

do século XX, as duas guerras mundiais e o nazismo foram uma regressão em direção à barbárie que desmoralizou a ideia de progresso. Com o fim da guerra e a criação das Nações Unidas, reconheceu-se, porém, que muitos países tinham ficado atrasados em relação a alguns países industrializados, e a ideia de desenvolvimento surgiu como substituta ou como nova designação para o progresso, agora com um forte viés econômico. Nos anos seguintes, os avanços não corresponderam às grandes esperanças, mas quase todos os países passaram por uma melhoria em seus padrões de vida, o que confirmou que o desenvolvimento era possível. Mas novos problemas surgiram. Durante certo tempo, o medo foi do fim da civilização moderna por uma guerra nuclear; mais recentemente, o verdadeiro desafio enfrentado pela humanidade é o aquecimento global em consequência sobretudo do efeito estufa. O progresso está novamente sendo desafiado. Sei que esse assunto é complexo e contraditório, mas sou um filho dos tempos modernos e do desenvolvimento econômico que ele trouxe e, por isso, sempre acreditei no progresso ou no desenvolvimento, não como o interminável aperfeiçoamento da condição humana, mas como a progressiva realização dos objetivos políticos que as sociedades modernas estabelecem na medida em que a vida social deixa de ser um jogo de soma zero e permite melhoria para quase todos, ainda que de forma muito desigual. Posso estar errado; os críticos do progresso estão ainda muito presentes; mas é necessário discutir o problema. Neste ensaio, discutirei o tema, relacionando progresso com desenvolvimento humano ou desenvolvimento sem adjetivos, e ambos com o crescimento ou o desenvolvimento econômico.

### **Um conceito moderno**

Há uma antiga tradição intelectual que associa a ideia de progresso ao advento do Cristianismo. O progresso seria a promessa cristã do *milênio*, na medida em que o Cristianismo, com sua ideia de salvação no final dos tempos, ou com a ideia da “cidade de Deus”, teria substituído a visão dominante na Antiguidade de que os impérios ou civilizações caracterizavam-se por um movimento cíclico de prosperidade e decadência. Um defensor dessa visão é Robert Nisbet (1994: xi), que afirma que “a ideia de progresso não é exclusivamente moderna, nascida do Iluminismo, mas remonta aos antigos gregos e romanos e, mais especificamente, a Santo Agostinho e a uma longa e contínua linhagem de seus seguidores através dos séculos”. É verdade que o ideal grego era a “vida boa” de Aristóteles, a ser alcançada coletivamente na polis; o ideal romano era semelhante: a construção da república; é verdade que a democracia grega e a república romana foram importantes conquistas políticas; mas não eram compatíveis com as condições econômicas e sociais da época, e logo foram abandonadas. Os cristãos, liderados por Santo Agostinho, viam o progresso como a realização da “cidade de Deus”, mas essa visão tem pouca relação com o que entendemos por progresso. Para os gregos, a vida boa e o interesse público deveriam ser alcançados aqui e agora, enquanto para os cristãos o objetivo era a salvação. Em ambos os casos inexistia a ideia de progresso entendida como um processo *histórico*.

A ideia de progresso nasceu de um Iluminismo racionalista e antirreligioso. Se pudéssemos definir os filósofos do século XVIII por apenas uma reivindicação, seria a da secularização do Estado – a separação entre religião e Estado. Uma coisa é a ideia de providência, outra, a ideia de progresso. Progresso e desenvolvimento são conceitos modernos; datam da Revolução Capitalista. O progresso é um conceito do Iluminismo do século XVIII, quando a França e a Inglaterra estavam envolvidas em

sua revolução capitalista; o desenvolvimento, um conceito do pós-Segunda Guerra Mundial. O filósofo iluminista via o progresso como o avanço da razão sobre a religião. Em seu trabalho clássico sobre o tema, J.B. Bury (1920: Introduction) associou a ideia de progresso aos tempos modernos, e assim a definiu: “Essa ideia significa que a civilização se moveu, está se movendo e mover-se-á na direção desejável”. Hoje, minha tese é a de que *o desenvolvimento humano ou progresso é o processo histórico pelo qual as sociedades nacionais realizam seus objetivos políticos de segurança, liberdade, avanço material, redução da injustiça social e proteção do meio ambiente a partir do momento em que realizam sua revolução capitalista*; ou, em outras palavras, o desenvolvimento humano é a conquista gradual dos direitos correspondentes que as sociedades modernas ou capitalistas definiram para si mesmas como direitos humanos: os direitos civis, ou as liberdades básicas que caracterizam o estado de direito; os direitos políticos, o direito universal de eleger e ser eleito para o governo; os direitos sociais, os direitos básicos voltados para a justiça social; e os direitos republicanos, os direitos à *res publica* ou ao patrimônio público (inclusive o meio ambiente natural), o direito de que o patrimônio público seja utilizado para fins públicos ou à luz do interesse público. Amartya Sen (1998) definiu o desenvolvimento como liberdade e como o aumento das capacidades humanas. Identificar desenvolvimento com liberdade implica uma amplificação excessiva do conceito de liberdade; é mais razoável associá-lo ao acesso à saúde, à educação, às necessidades materiais básicas e à participação na vida da comunidade, na medida em que tais capacidades estão positivamente associadas à realização dos objetivos políticos compartilhados pelas sociedades modernas.

Para os filósofos iluministas, a chave do progresso era o avanço da razão e da ciência; era a busca dos fundamentos racionais da moralidade, em lugar de fundamentos tradicionais ou religiosos; é o progresso da ciência e da sociedade. Aprendemos isso, por exemplo, com Condorcet (1793: 81). Escrevendo durante a Revolução Francesa, logo antes de ser condenado à morte pelo Terror, ele alega que “a perfectibilidade do homem é na verdade ilimitada; que o progresso dessa perfectibilidade, agora independente dos poderes que tentaram impedi-la, não terminará enquanto a terra durar”. Mas já nessa época o progresso não era apenas o avanço da razão e da ciência; era também a melhoria dos padrões de vida. Não é por acaso que Turgot, um economista – um dos fisiocratas –, pode ser considerado o fundador da ideia de progresso. Sobre a importância do econômico no progresso, Condorcet (1793: 281), talvez o mais poderoso defensor do progresso enquanto realização da razão, foi bastante claro: o progresso das indústrias e do bem-estar de cada geração decorre “ou de seus próprios progressos ou da preservação dos bens das indústrias precedentes”. Posteriormente, em meados do século XIX, Auguste Comte (1844: 154 e 156) transformou o progresso em dogma e o definiu como “a contínua progressão em direção a um determinado objetivo... a melhoria contínua não apenas de nossa condição, mas também e principalmente de nossa natureza”. Ele foi otimista demais; a política ou a construção social não muda a nossa natureza ao mesmo tempo egoísta e solidária, apenas estabelece os limites para o instinto de sobrevivência e estimula nosso instinto de pertencimento.

### **A ideia e a realidade do progresso**

Considero que os conceitos de progresso e desenvolvimento humano são equivalentes, mas eles têm origens e conotações diferentes. O desenvolvimento

humano está associado ao desenvolvimento econômico; envolve mudança estrutural e está relacionado a um determinado estado-nação, enquanto o progresso é um conceito universal. O progresso é geralmente visto como um ideal, como o permanente avanço da razão e do conhecimento, enquanto o desenvolvimento costuma ser visto como um processo histórico de realização dos direitos humanos. A ideia de progresso data do Iluminismo, enquanto a ideia de desenvolvimento humano data do pós Segunda Guerra Mundial. O desenvolvimento econômico ou crescimento econômico, que está na base do desenvolvimento humano, se materializou somente depois que as revoluções nacionais e industriais ocorreram em cada país, começando pela Grã-Bretanha, mas foi apenas depois da Segunda Guerra Mundial que ele se tornou um objetivo universal. Como observou Ignacy Sachs (2009: 8),

no início, o crescimento econômico serviu como um substituto do desenvolvimento. Posteriormente, outras dimensões foram gradualmente adicionadas ao conceito, levando a uma litania de adjetivos... Trabalho hoje com o conceito de desenvolvimento socialmente inclusivo, ambientalmente sustentável e economicamente sustentado.

Ao discutir progresso, devemos fazer uma distinção entre a *ideia* de progresso e a *realidade* do progresso ou do desenvolvimento humano. A batalha pela *ideia* de progresso – pelo avanço racional da ciência e pelo compromisso entre o racional e o socialmente aceitável no caso do avanço da moralidade – já foi relativamente ganha. Os fundamentalismos religiosos e as resistências isoladas aos princípios universais do Iluminismo e da Declaração Universal dos Direitos Humanos ainda estão presentes no mundo moderno, mas são marginais; a religião está restrita à vida privada; os regimes políticos tornaram-se seculares. Já a batalha pela *realidade* do progresso está longe de ser uma batalha ganha, embora o avanço tenha sido substancial. A ideia de progresso depende do avanço razoável ou judicioso da razão; a realidade do desenvolvimento humano depende, por um lado, da superação da ignorância, da intolerância e da opressão, e de outro, do aumento do bem-estar, da redução da desigualdade política e econômica e da proteção do meio ambiente. Houve avanço substancial nos aspectos políticos do progresso e na luta contra a pobreza absoluta, mas as necessidades econômicas básicas ainda estão longe de serem atendidas, a desigualdade econômica e, em menor grau, a desigualdade política continuam extremamente altas e a natureza está longe de ser protegida. A razão conseguiu derrotar a superstição e a religião, mas não a escassez básica de bens e serviços e os privilégios.

### **Uma construção social**

O progresso é sempre o produto de uma *construção* social, mas o caminho para ele não é nem pacífico, nem linear; é um processo de tentativa e erro, onde os agentes carecem da capacidade de prever com razoável precisão as consequências de suas ações; é um processo conflituoso nos níveis individual, grupal e de classe social, no qual os conflitos são resolvidos às vezes pelo encontro de uma terceira alternativa que atende aos dois lados, mas geralmente é pelo uso da força ou por meio de compromissos políticos. Esse conflito pode assumir uma forma leve e positiva quando expresso na competição, mas é quase sempre o produto de uma dominação, e se expressa em exploração e revolta. Marx enfatizou a luta de classes como o motor fundamental da história, mas sua afirmação era parcialmente verdade, porque a luta de classes não se mostrou tão *decisiva* quanto ele esperava – não foi capaz de fazer a transição do capitalismo para o socialismo. Por outro lado, as coalizões de classe

envolvendo compromisso e cooperação entre segmentos de classes sociais demonstraram ser eficazes na geração do desenvolvimento econômico. Num passado distante, a aliança mercantilista entre a nobreza da corte e a alta burguesia contra a aristocracia feudal ou proprietária de terras foi o primeiro exemplo de uma coalizão de classes desenvolvimentista; após o colapso do liberalismo econômico causado pela Depressão dos anos 1930, a associação fordista entre empresários, trabalhadores e a burocracia pública foi outro exemplo. Entre 1979 e 2008, a associação entre os capitalistas rentistas (inclusive os rentistas da classe média tradicional) e os financistas que administram sua riqueza representou uma coalizão de classes neoliberal e reacionária. Enquanto as coalizões de classe desenvolvimentistas mostraram-se eficazes em produzir a revolução industrial, e depois um rápido crescimento econômico quando forem razoavelmente bem geridas, a luta de classes demonstrou ser eficaz em alcançar a democracia – uma conquista dos pobres à qual a burguesia não opôs um veto definitivo. A partir dessas duas conquistas – da revolução capitalista e da transição para a democracia – surgiu a oportunidade para se reduzirem a desigualdade política e econômica.

A história da humanidade desde a Revolução Capitalista tem sido a história dessa construção social complexa e conflituosa, mas *racional*. Racional, em primeiro lugar, porque desde sua primeira manifestação (capitalismo mercantilista), os agentes sociais buscaram os meios apropriados para atingir seus objetivos em termos de valor, na medida em que identificavam o lucro como o objetivo da atividade econômica e a acumulação de capital com incorporação do progresso técnico como o meio adequado para alcançá-lo; e em segundo lugar, porque também envolveu uma burocratização em termos weberianos, começando pela organização do Estado e continuando com as empresas e as organizações sem fins lucrativos, com vistas a aumentar sua eficácia e eficiência administrativas.

No processo do desenvolvimento humano a regressão é sempre possível, como vimos na Alemanha, com o nazismo, e nos Estados Unidos, depois do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001. Mas, ao contrário das antigas civilizações, que passaram por períodos de prosperidade seguidos de decadência e extinção, a civilização capitalista não parece fadada à decadência, muito menos à extinção, mas à mudança e à renovação permanentes. O país hegemônico pode mudar: foi a Grã-Bretanha no século XIX; foram os Estados Unidos desde o início do século XX; e no futuro poderá ser a China. Mas quando isso eventualmente ocorrer, o mundo não voltará ao tempo da velha civilização chinesa (a China é hoje uma sociedade capitalista), mas continuará capitalista. Sobrarão apenas vestígios da civilização chinesa nesse capitalismo sempre em transformação, como sobraram das outras civilizações.

Só seremos capazes de entender o progresso quando percebermos que o capitalismo não é apenas uma entre várias civilizações, como eram as civilizações chinesa, egípcia, persa e maia, mas é uma civilização universal. Originalmente, foi a civilização greco-romana que, primeiro, se transformou na civilização cristã, depois, na civilização ocidental, e hoje, que a revolução capitalista deixou de ser exclusividade do Ocidente, tornou-se a civilização *universal* – a civilização que abrange toda a Terra. Apenas uma grande civilização está resistindo a ela: a civilização árabe; mas como aconteceu com as outras civilizações, eu estou seguro que sua integração na civilização capitalista é apenas uma questão de tempo.

## Os críticos do progresso

No século XIX havia poucas dúvidas sobre a realidade do progresso, mas a irracionalidade e a grande regressão representadas pelas duas guerras mundiais, pelo fascismo e pelo nazismo e pelos piores momentos do comunismo levaram intelectuais de renome a duvidarem ou mesmo a negarem que o progresso tivesse ocorrido. A teoria crítica, como exposta no livro de Horkheimer e Adorno *A Dialética do Iluminismo* (1944), rejeitou dramaticamente a ideia e a realidade do progresso, mas posteriormente Adorno ofereceu uma abordagem mais nuançada e dialética.<sup>2</sup> Antes disso, Georges Sorel (1908: 8, 276) denunciou “a ilusão do progresso”. De acordo com ele, não sem alguma razão, o progresso seria “a ideologia dos vencedores” – uma ideologia que se baseava na realidade do progresso, que legitimava a exploração que caracteriza o capitalismo. Para ele, “todas as ideias relacionadas ao progresso se misturam de uma forma singular... Uma das tarefas do socialismo contemporâneo é demolir esse arcabouço de mentiras convencionais”. Já Marx acreditava no progresso que identificava com o caminho para a sociedade comunista. Alfredo Bosi (2010: 127) observou que no centro da dimensão utópica de Walter Benjamin, embora com uma visão pessimista do progresso, que ele associava ao Anjo da História que deixa atrás de si uma sucessão de ruínas, há “a dramática relação do presente com o passado, mas *com os olhos voltados para o futuro*”. Discutindo a visão de Adorno sobre a ideia de progresso a partir de seu livro com Horkheimer, em particular sua conferência de 1962 sobre o progresso, Michael Löwy e Eleni Varikas (1992: 207) chegam à conclusão de que “mais do que uma hesitação entre uma avaliação positiva e uma avaliação negativa, o que emerge de seus escritos é uma verdadeira *dialética do progresso...* o que implica um ponto de vista crítico da ideia de progresso *sem removê-la do horizonte conceitual*” (itálico do autor).<sup>3</sup>

Na direita, a ideia de progresso também foi criticada por filósofos liberais como Isaiah Berlin, que argumentava que ela estaria por trás das utopias modernas, que ele associava aos regimes totalitários. Para Berlin (1959: 52), a ideia de progresso estava associada ao socialismo e à ideia que ele mais criticava – “a visão de que a luz da verdade, *lumen naturale*, é a mesma, sempre e em toda parte”. A visão conservadora aparece também em uma revisão abrangente do “sentido de progresso” por Pierre-André Taguieff (2004: 332). Tendo em mente o materialismo histórico de Marx, ele critica a rejeição do passado e a ideia da existência de um sentido de história que caracteriza a ideia de progresso. Para ele, é necessário “repensar normativamente a ideia de progresso, isto é, pensá-la, ao mesmo tempo, fora da influência da visão necessitarista e independentemente do esquema de uma evolução linear, além da ideologia utópica e revolucionária da ruptura total com o passado.” Nessa linha, vemos em Ionel Cioară (2010: 15) “a ideia de progresso e aumento da felicidade como expressão de uma crença fanática na razão” que teria aberto caminho para o totalitarismo.

Um crítico de esquerda é Christopher Lasch (1991: 41) para quem as “visões utópicas do futuro foram definitivamente desacreditadas por sua associação com os movimentos totalitários que chegaram ao poder nos anos 30... Fascistas e comunistas substituíram as explicações supernaturais da história por explicações seculares, mas se agarraram à fantasia apocalíptica de que uma luta final e decisiva estabelecerá a justiça absoluta e a felicidade perfeita.” Mesmo assim, a ideia de progresso é resistente. A explicação que Lasch (1991: 42) encontra para esse fato é que a crença no progresso seria “um antídoto contra a desesperança”, e cita Sidney Pollard: “a única alternativa possível para a crença no progresso seria a desesperança total”.

Seguindo essa linha de pensamento, Lasch (1991: 81) termina propondo a substituição do progresso pela esperança: “a esperança não exige uma crença no progresso. Exige uma crença na justiça: uma convicção de que os maus sofrerão, de que os erros serão corrigidos, de que a ordem subjacente das coisas não é desafiada pela impunidade”. Volta-se, assim, para uma das três virtudes teológicas do cristianismo, as duas outras sendo a fé e a caridade. Para Gilberto Dupas (2007: 73), o progresso é “o discurso dominante das elites globais”.

Uma crítica habitual da ideia de progresso consiste em atribuir a seus defensores a crença de que a melhoria dos padrões de vida ou o aumento do consumo seriam eternos. O já citado Christopher Lasch (1991: 78), por exemplo, afirma que “o conceito de progresso pode ser defendido contra críticas inteligentes apenas postulando uma expansão indeterminada de desejos, uma elevação contínua dos padrões de conforto gerais e a incorporação das massas à cultura da abundância”. De fato, nos Estados Unidos, essa ideia prosperou durante algum tempo, como vimos no “manifesto anticomunista” de Walt Whitman Rostow (1960), no qual identificou a utopia como a “sociedade do consumo de massas”. Além de a tese ser mera ideologia, há um limite econômico para o consumo razoável, que já foi superado em muito pelas elites econômicas mundiais, mas do qual uma multidão de pessoas não tem acesso. O desenvolvimento econômico somente tem sentido se tiver por objetivo aumentar os padrões de vida dos pobres, mas a perversidade do capitalismo está no fato que é impossível aumentar substancialmente os padrões de vida dos pobres sem aumentar a renda (e o consumo) dos ricos. A ideia de distribuir riqueza em lugar de aumentá-la é atraente; mas não é viável em termos políticos e não seria suficiente para garantir o nível de consumo exigido pelos pobres. O padrão de distribuição da renda nas sociedades capitalistas é muito resistente a mudanças; a diminuição da desigualdade econômica só pode ser alcançada em termos *marginais*, ou seja, através do aumento (portanto na margem) dos salários dos pobres acima do rendimento dos ricos. Os empresários exigem uma taxa de lucro satisfatória para investir; a classe profissional instruída exige que seus ordenados correspondam ao valor do trabalho envolvido na formação de profissionais. O principal grupo que poderia ser uma fonte de renda a ser transferida para os pobres seria o dos capitalistas rentistas; o método para se alcançar esse objetivo é a adoção de um sistema tributário progressivo, como houve após a Segunda Guerra Mundial; mas sabemos como os rentistas estão associados aos financistas e como são fortes politicamente.

Respeito eminentes críticos sociais como Christopher Lasch, mas, talvez porque esteja mais preocupado com a *construção* do que com a crítica, é difícil para mim aceitar seu pessimismo. A razão pela qual a ideia de progresso é resistente não é por ser uma alternativa à desesperança. Não é porque após a “morte de Deus”, as pessoas precisam de uma utopia que a ideia de progresso viria a suprir. O raciocínio inverso faz mais sentido: utopias razoáveis são instrumentais à realidade do progresso. A ideia de progresso é resistente porque o progresso está ocorrendo no mundo desde a revolução capitalista. O período 1914-1945 foi uma exceção, um grande retrocesso histórico, derivado do profundo ressentimento de um país como a Alemanha, que estava na dianteira da civilização europeia no século XVIII, mas cuja falta de unidade política fez com que se atrasasse, enquanto a Inglaterra e França realizavam suas revoluções industriais. Assim, enquanto estes dois países formavam dois grandes impérios modernos na segunda parte do século XIX, a Alemanha estava realizando sua revolução industrial. Quando ela a concluiu e se tornou também poderosa, o descompasso entre esse poder e o número de colônias foi provavelmente a principal

razão para a Primeira Guerra Mundial. O nazismo e a Segunda Guerra Mundial resultaram do ressentimento de a Alemanha ter perdido a primeira guerra.

Desde a década de 1990 a crítica, retomada em novas bases, não foi tanto do progresso, mas do desenvolvimento econômico. Um grupo de acadêmicos associados, por um lado, a estudos culturais e, por outro, à proteção ambiental, começou a lutar contra a ideia de desenvolvimento econômico e, em particular, contra a realidade do desenvolvimento econômico. Refiro-me, por exemplo, às ideias de Majid Rahnema (1997: X), que, nesse ano, compilou uma antologia sobre o tema: *The Post Development Reader*. De acordo com ele, “o desenvolvimento tem sido, desde o início, nada mais do que uma miragem enganosa. Agiu como um fator de divisão, exclusão e discriminação, em lugar de ser um fator de libertação de qualquer tipo”. Para chegar a essa conclusão radical, o autor supõe uma sociedade pré-capitalista ideal em que prevaleceriam a igualdade, a liberdade e um bem-estar razoável, e expressa indignação com os custos envolvidos na transição para o capitalismo – custos bem conhecidos desde o trabalho clássico de Engels (1844), entre outros. É difícil para mim entender crescimento como “inferno”, como faz Serge Latouche (2006: 39), um dos defensores da “décroissance” (crescimento negativo), porque “nossa sociedade associou seu destino a uma organização fundada sobre a acumulação ilimitada... No momento em que o crescimento decresce ou se interrompe, é a crise, até mesmo o pânico”. Mas há uma possível pista para o aumento do desinteresse pelo desenvolvimento econômico nos países ricos. Como observaram Wilkinson e Pickett (2010: 6), à medida que o crescimento econômico avança, os ganhos em termos de padrões de vida caem dramaticamente na margem. Há uma espécie de teto para os padrões de vida. Tomando a saúde e a expectativa de vida como parâmetros, “entre os países pobres, a expectativa de vida aumenta rapidamente durante as fases iniciais do desenvolvimento econômico, mas depois, começando com os países de renda média, a taxa de avanço decresce... À medida que os países ficam mais ricos, aumentos adicionais dos padrões médios de vida têm cada vez menos influência na saúde”.

### **Dois argumentos e um contra-argumento**

Assim, em algum momento no futuro o desenvolvimento econômico chegará ao fim. Mas estamos longe desse momento, na medida em que a pobreza continua elevada, inclusive nos países ricos. Defendo a ideia do progresso, mas estou mais interessado na realidade do progresso e em sua associação com o desenvolvimento econômico. Estou interessado em rejeitar a ideia de que o progresso é um mito, de que a humanidade não *viveu* qualquer progresso. Não discutirei o problema envolvido apresentando dados empíricos sobre aumento dos padrões e da qualidade de vida, mas apresentarei dois simples argumentos. O primeiro argumento está associado ao efeito demonstração: os países mais pobres buscam incessantemente para adquirir alcançar os padrões de vida dos países ricos através da cópia e adaptação de suas técnicas e de suas instituições; isto não significa necessariamente que estejam se submetendo à hegemonia ideológica dos mais ricos, como o Japão demonstrou de forma exemplar. Um exemplo é o da emigração para países ricos. Os pobres emigram porque as condições em seus países de origem não são suportáveis. Os críticos dizem que tais condições tornaram-se ruins porque os países em desenvolvimento também foram vítimas da ideia de crescimento ou modernização. Mas isso não é verdade. No momento em que uma sociedade tradicional entra em contato com sociedades

capitalistas, ela percebe como seu destino é pior, e logo luta por alcançar o desenvolvimento econômico que lhe permita um padrão de vida melhor. Depois da Segunda Guerra Mundial, ficou claro que o mundo estava dividido em países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Os países desenvolvidos gozavam de padrões de vida superiores, haviam feito sua transição para a democracia, e ofereciam uma proteção do trabalho limitada mas efetiva. Isto aconteceu aproximadamente na seguinte ordem: primeiro eles se industrializaram; segundo, tornaram-se democráticos; e terceiro, os padrões de vida aumentaram substancialmente e se estabeleceu um grande Estado de bem-estar social; quarto, nos últimos vinte e cinco anos do século XX, apesar da hegemonia neoliberal e do aumento da desigualdade que ela acarretou, os países ricos começaram a proteger o meio ambiente, sendo logo seguido pelos países em desenvolvimento. Era novamente o efeito demonstração mostrando a busca por todos do progresso. Se o progresso é um mito, devemos concluir que todas as sociedades nacionais são vítimas de um mito?

O segundo argumento, correlato, é que, nos últimos trezentos anos, as pessoas gradualmente perceberam que eram capazes de fixar objetivos políticos para si mesmas e usar seu Estado como *instrumento* para alcançá-los. Tomando os países mais desenvolvidos como referência, eles adotaram, primeiro, os objetivos de segurança e liberdade individual a serem assegurados pelo Estado liberal; em segundo lugar, o bem-estar econômico a ser alcançado pelo Estado desenvolvimentista; em terceiro lugar, a justiça social a ser realizada pelo Estado de bem-estar social ou Estado social e, possivelmente, pelo Estado socialista; e finalmente, a proteção do meio ambiente a ser alcançada pelo Estado republicano – um Estado capaz de se proteger e de proteger o patrimônio público de constantes tentativas de capturá-lo. Esses são objetivos políticos, que foram adotados coletivamente pelo exercício da *política*, cujo principal instrumento de ação coletiva era *o Estado*, ou seja, o sistema legal e a organização que o garante. Nesse contexto, as pessoas nas sociedades modernas estão de um modo ou de outro envolvidas em uma construção social; diariamente estão construindo sua nação, sua sociedade civil e seu Estado. Estão buscando desenvolvimento humano ou progresso. E, a longo prazo, estão tendo algum êxito em seus esforços. Tomando um intervalo de 50 anos como parâmetro, podemos nos perguntar se, em cada período, os países que conseguiram completar suas revoluções capitalistas avançaram em termos de segurança, liberdade individual, bem-estar econômico, igualdade econômica e proteção do meio ambiente. E nossa resposta provavelmente será que, com uma ou duas exceções em termos de país, a construção social que caracterizou esse período de trezentos anos produziu progresso. A melhoria da qualidade de vida trazida pelos motores a vapor e de combustão interna, pela eletricidade, pelo fornecimento doméstico de água, pelos sistemas de esgoto, pelas vacinas, antibióticos e pela medicina curativa fazem com que as pessoas não desejem voltar ao passado. Os conservadores podem honrar o passado mais do que os progressistas, mas estão felizes com o progresso material obtido e usam-no como arma ideológica para justificar a ordem dominante.

Há, entretanto, um contra-argumento a ser considerado. Em novo livro, John Gray (2014) voltou à velha crítica ao “mito do progresso”, e não hesitou em identificar o progresso com o “imperialismo civilizador” do qual Joseph Conrad fez a crônica literária definitiva.<sup>4</sup> Esse tipo de análise apoiada em extremos, como foi o imperialismo belga no Congo e a degradação que ele causou em alguns dos colonos, não faz sentido, mas nos faz lembrar que o progresso pode acontecer *às custas* dos mais fracos. Esta foi a crítica dos socialistas, em relação à exploração dos

trabalhadores, e é a tese dos críticos do imperialismo econômico dos países mais ricos sobre os mais pobres entre os quais me situo. O desenvolvimento econômico geralmente implica aumento da desigualdade dentro de cada país, e entre os países, porque aqueles que se tornam mais poderosos usam seu poder para explorar os demais. Mas isto não significa que os explorados não acabem também ganhando. Se isto não acontecesse os capitalismo nacionais e o sistema capitalista mundial não existiriam mais. Os mais fracos podem também ganhar porque se organizam politicamente, ganham poder relativo, e os mais fortes não têm alternativa senão fazerem compromissos, os quais, por outro lado, não impedem que os ricos continuem a enriquecer e que o desenvolvimento econômico continue a ocorrer.

Este contra-argumento é importante porque mostra como a diminuição das desigualdades é uma condição do progresso. Desde que o progresso se tornou realidade com a revolução capitalista nos primeiros países houve diminuição da desigualdade entre os homens – não desigualdade econômica, que apenas oscilou, mas da desigualdade política, que definitivamente diminuiu. Essa diminuição foi essencial para que houvesse progresso. E também diminuiu a diferença de poder entre os países ricos e os pobres, não tanto, novamente, a desigualdade econômica (o alcance ou *catching up* têm-se revelado muito difícil), mas a desigualdade política. E é esta diminuição que nos permite esperar que, afinal, também diminuam as desigualdades econômicas entre as pessoas e entre os países.

### **O papel chave do desenvolvimento econômico**

Nessa construção social, o desenvolvimento econômico desempenha um papel chave. Sabemos desde Marx que a infra-estrutura econômica e a superestrutura política ou, como prefiro dizer, a *instância* econômica, a instância institucional ou normativa, e a *instância* ideológica da sociedade são interdependentes e mudam de modo contraditório ou dialético mas na mesma direção. Marx via a instância econômica como o motor determinante da sociedade mas, depois de sua época os homens aumentaram seu conhecimento sobre como as sociedades mudam e sobre o papel das ideias e das instituições no processo de mudança. Por outro lado, eles agiram continuamente para tornar mais capaz a principal instituição que regula ou coordena as sociedades modernas: o Estado. A consequência desse duplo avanço – maior conhecimento e um Estado mais capaz – tornou a história menos determinada pela economia e aumentou o controle dos homens sobre seu destino. É por essa razão que homens e mulheres estão envolvidos em uma construção social nas sociedades modernas, estão engajados em promover o desenvolvimento, ainda que de forma contraditória e por tentativa e erro.

O desenvolvimento econômico, que também é resultado de uma construção social, permanece atualmente a causa principal do desenvolvimento humano. Por quê? Uma primeira e mais simples resposta a essa questão é que homens e mulheres passam a maior parte de seu tempo trabalhando para obter maior segurança econômica e melhores padrões de vida; passam muito menos tempo lutando por objetivos políticos, sociais e ambientais. Um segundo argumento é que todos os outros objetivos políticos importantes que as sociedades modernas fixaram para si mesmas dependem da existência de um *excedente* econômico. Nas sociedades antigas ou escravistas, esse excedente ao consumo necessário à sobrevivência era produto de pura extorsão, uma vez que o progresso técnico inexistia e não havia aumento do excedente econômico, ao passo que, desde a revolução industrial e o desencadeamento do desenvolvimento

econômico, o excedente assumiu o caráter de lucro a ser obtido no mercado e não impediu que os salários também crescessem, desde que fossem limitados pelo aumento da produtividade. As sociedades primitivas não produziam excedente econômico, e por essa razão não havia dominação; todos viviam no nível da subsistência. No momento em que um modesto progresso tecnológico – a descoberta da agricultura nas bacias hidrográficas – possibilitou a produção de um excedente permanente, surgiu a dominação, na medida em que um pequeno grupo apropriou-se dele pela força militar legitimada pela religião. Dentro desse quadro histórico, a dominação e a exploração dependiam do poder militar e religioso do grupo dominante. As coisas mudaram com a revolução capitalista. Agora, a apropriação do excedente econômico deixou de depender do uso da força para ser o resultado das trocas no mercado. Num momento posterior, com a segunda revolução industrial e a revolução organizacional por ela ensejada, o capitalismo se transformou num capitalismo tecnoburocrático, no qual a apropriação do excedente econômico continuou a depender da propriedade do capital, mas passou a depender também do conhecimento técnico e administrativo.

O que desejo assinalar ao colocar o conceito de excedente econômico em evidência é o papel chave da produção do excedente econômico na obtenção dos quatro outros objetivos políticos na civilização capitalista em que vivemos. Todos eles dependem do crescimento econômico e da consequente produção de um excedente. Primeiramente, consideremos a segurança: quanto mais desenvolvido é um país, mais capaz será o Estado e mais segura será a sociedade. Com a exceção dos Estados Unidos, onde o nível de detenção é extremamente elevado, as sociedades ricas são também sociedades seguras. O mesmo é verdade com relação à liberdade individual, que o liberalismo alega ser afirmada contra o Estado, mas que na verdade depende de uma força policial e de um sistema judiciário eficazes que somente um Estado capaz pode proporcionar. O mesmo é verdade também em relação à justiça social; os países desenvolvidos alcançaram maior igualdade e um Estado de bem-estar social mais desenvolvido do que os países pobres. Idem em relação à proteção do meio ambiente. Os países ricos costumavam explorar a natureza mais do que os países pobres, mas atualmente mostram ser capazes de protegê-la de uma forma mais eficaz do que os países pobres. Em todos esses quatro casos a garantia, respectivamente, dos direitos civis (segurança e liberdade), dos direitos sociais (justiça social) e dos direitos republicanos (o patrimônio público incluindo o patrimônio natural) depende da existência de um Estado capaz e legítimo, apto a taxar o setor privado. A proteção dos direitos humanos é tão dispendiosa que somente países ricos conseguem garanti-los de forma razoável. Os liberais costumavam argumentar que somente os direitos sociais eram caros, mas Holmes e Sunstein (1999) demonstraram que isso não é verdade – a segurança e as liberdades são igualmente dispendiosas. E eu também incluiria a proteção do meio ambiente. Assim, além de garantir um padrão de vida decente para todos, mesmo em países que manifestam grande desigualdade econômica, o desenvolvimento econômico é essencial para a conquista dos outros objetivos políticos, todos associados aos direitos humanos, na medida em que somente um país desenvolvido é capaz de gerar as receitas fiscais necessárias para atender ao custo de garanti-los.

## **Desenvolvimento ou crescimento econômico**

Tendo em vista o papel estratégico do desenvolvimento econômico na criação do excedente econômico necessário para que haja progresso, como defini-lo? *Desenvolvimento econômico é o processo histórico de acumulação de capital incorporando conhecimento técnico que aumenta o padrão de vida da população.* É um processo histórico que surge quando um país realiza sua revolução nacional e industrial e, desse modo, completa sua revolução capitalista. O conceito de crescimento econômico torna-se mais claro com a adoção das perspectivas estrutural, schumpeteriana, keynesiana e novo-desenvolvimentista. Uma perspectiva *estrutural*, porque o desenvolvimento econômico envolve mudanças nas três instâncias da sociedade – mudança direta na instância econômica e mudança indireta nas instâncias normativa e cultural. Uma perspectiva *schumpeteriana*, porque o papel do empresário inovador é tão importante quanto o papel do Estado no processo de crescimento econômico. Uma perspectiva *keynesiana*, porque não basta analisar o desenvolvimento econômico do lado da oferta; os países crescerão se educarem sua população, se promoverem a ciência e a tecnologia, se praticarem política industrial, e se investirem em infraestrutura; mas, exceto no caso desta última, essas atividades são esforços diários de milhões de pessoas; além de investir em infraestrutura, o governo deve criar oportunidades de investimento para as empresas adotando políticas macroeconômicas que garantam a *demanda efetiva*. E, finalmente, é necessária uma perspectiva *novo-desenvolvimentista*, porque, nos países em desenvolvimento, a demanda efetiva não basta para motivar as empresas competentes a investirem; é também necessário que elas tenham *acesso* à demanda, algo que não está garantido, porque os países em desenvolvimento enfrentam uma tendência à cíclica e crônica sobrevalorização da taxa de câmbio.<sup>5</sup> Ao contrário do que acontece nos países desenvolvidos, nos países em desenvolvimento uma população instruída, empresários inovadores, empresas eficientes e demanda sustentada não são condições suficientes para o investimento e o crescimento. Tendo em vista o fato de que suas taxas de câmbio são cronicamente sobreapreciadas, são necessárias políticas econômicas para neutralizar essa tendência e para garantir que a moeda nacional flutue em torno de seu equilíbrio *competitivo* – o “equilíbrio industrial” –aquele que conecta as empresas competentes à demanda interna e externa.

O desenvolvimento econômico só começa quando um povo se torna uma *nação* e realiza sua revolução nacional e industrial, ou seja, sua revolução capitalista. É somente a partir daí que acontece a melhoria sistemática do padrão de vida da população. Somente após a revolução capitalista é possível discutir o desenvolvimento econômico no sentido estrito do termo, porque é somente a partir desse momento que o progresso técnico ocorre de modo rápido e *auto-sustentado*, na medida em que o reinvestimento dos lucros com a incorporação de tecnologias cada vez mais eficientes e sofisticadas se torna uma condição necessária para a sobrevivência das empresas (Celso Furtado 1961: capítulo 3).

## **Distinções necessárias e desnecessárias**

Na literatura econômica, desenvolvimento econômico e crescimento econômico são normalmente usados como sinônimos. No entanto, alguns economistas fazem uma distinção entre desenvolvimento econômico (que envolveria mudança estrutural) e crescimento econômico (que não a envolveria). Acredito que, tendo em vista a discussão precedente, essa distinção não tem muito sentido. Os casos em que há

crescimento da renda per capita sem mudança estrutural são a *exceção*, não a regra. Os países em que essa distinção poderia fazer sentido são aqueles nos quais o setor moderno da economia é um enclave; países que exportam petróleo e não conseguem neutralizar sua Doença Holandesa podem ser vistos como exemplo. Mas mesmo esses países passam por alguma mudança estrutural e algum aumento nos padrões de vida. Alguns economistas exigem mais do que a simples mudança estrutural e melhoria dos padrões de vida para caracterizar o desenvolvimento econômico; exigem ainda que a desigualdade diminua, mas essa visão também não tem muito sentido. Ousaríamos dizer que na primeira parte do século XIX não houve desenvolvimento econômico na Inglaterra, ou que após 1980 não houve crescimento econômico na China? Esses dois períodos são paradigmáticos quando pensamos em desenvolvimento econômico, mas foram acompanhados de concentração da renda, enquanto a pobreza foi reduzida. Como Priewe e Herr (2005: 22 e 33) observaram a partir de uma análise cuidadosa dos dados históricos, “a erradicação da pobreza exige um maior crescimento do PIB... é quase impossível fazer uma diferenciação significativa e analiticamente consistente entre o crescimento global que reduz a pobreza (ou crescimento em si) e crescimento pró-pobre”.

O que faz sentido não é a distinção entre desenvolvimento econômico e crescimento econômico, mas a distinção entre crescimento econômico (ou desenvolvimento econômico) de um lado, e desenvolvimento humano ou progresso, de outro. O crescimento econômico pode às vezes ser injusto, pode às vezes ser ofensivo à natureza; o desenvolvimento humano, por definição, não pode, porque para que ele se materialize não é suficiente melhorar os padrões de vida; é também necessário observar algum avanço nos outros quatro objetivos políticos que as sociedades modernas definiram para si próprias. Esses cinco objetivos não são compatíveis, eles também conflitam entre si. Isso é verdade particularmente em relação ao desenvolvimento econômico, que no longo prazo é uma condição necessária para atingir os outros objetivos, mas que no curto prazo geralmente conflita com eles. É por isso que o *compromisso* – o princípio fundamental da política – é sempre necessário para levar adiante os objetivos e interesses conflitantes.

Seria possível medir progresso? O crescimento econômico é geralmente medido adotando-se como parâmetro o aumento da renda per capita, mas mesmo essa medida costuma ser contestada. O que dizer de medir o desenvolvimento humano? Reconhecendo as limitações dessa medida, as Nações Unidas, com a participação de Amartya Sen, desenvolveram há algum tempo o conceito de “desenvolvimento humano”, que mede o progresso adotando dois parâmetros sociais além do crescimento da renda per capita: a expectativa de vida e a educação. Mas, como era previsível, dado o estreito relacionamento entre as três instâncias da sociedade, as três variáveis mostraram-se fortemente correlacionadas – o que significa que o índice das Nações Unidas não é uma verdadeira medida do desenvolvimento humano ou do progresso – o que, porém, não lhe tira seu grande valor. Mais recentemente, em 2008, por iniciativa do governo francês, foi criada a Comissão de Medição do Desempenho Econômico e do Progresso Social (ou Comissão Stiglitz-Sen-Fitoussi). Ela apresentou seu relatório final no ano seguinte, mas não chegou a uma conclusão operacional.<sup>6</sup>

## **Conclusão**

Armados com as definições que discuti neste ensaio, respectivamente a de desenvolvimento econômico ou crescimento econômico, e a de desenvolvimento

humano ou progresso, voltemos ao processo histórico em que surgiram. Argumentei neste capítulo que o processo histórico de desenvolvimento humano começou com a ideia de progresso do Iluminismo e o avanço da ciência, enquanto o processo histórico de crescimento econômico começou com a revolução industrial e o avanço da tecnologia, e se caracterizou pela melhoria dos padrões de vida. Assim, ambos foram produto da revolução capitalista. Depois dos primeiros países (Reino Unido, França, Bélgica), todos os outros que conseguiram se modernizar concluindo sua revolução capitalista com a revolução industrial também experimentaram crescimento e progresso. Definido o desenvolvimento econômico como a melhoria dos padrões de vida causada pela acumulação de capital com a incorporação do progresso técnico, e o desenvolvimento humano como o avanço das sociedades modernas em direção a seus cinco objetivos políticos autodefinidos, podemos distinguir formas de desenvolvimento relativas a cada um desses objetivos: desenvolvimento da segurança (maior paz entre as nações e menos crimes), desenvolvimento econômico (maior bem estar), desenvolvimento político (maior igualdade política e maior participação no governo), desenvolvimento social (maior igualdade econômica) e desenvolvimento ambiental (maior proteção do ambiente). Argumentei que a primeira forma de desenvolvimento, a econômica, era a mais estratégica, mas todas são interdependentes e é impossível dizer qual é a mais importante. E todas elas dependem de um sexto tipo de desenvolvimento – do desenvolvimento *cívico e moral* – que permeia todos os demais, que não pode estar baseado apenas no medo das consequências da infração das normas sociais, mas deve resultar do equilíbrio razoável das forças sociais e da compreensão do papel que a solidariedade e a capacidade de se fazer compromisso têm na construção de cada sociedade.

Na minha definição de progresso não incluí a conquista da *felicidade*, porque esse não é um objetivo político – não é algo que possa ser alcançado coletivamente. Felicidade é um estado de espírito; é a satisfação consigo próprio que vem e vai durante toda a nossa vida. Os pesquisadores têm tentado medir a felicidade, mas se é difícil medir o crescimento econômico, e mais difícil ainda medir o progresso, o que dizer da felicidade? Uma coisa que emerge dessas pesquisas é que as pessoas pobres tendem a ser menos felizes ou mais infelizes, mas, assim que suas necessidades básicas são satisfeitas, a felicidade deixa de ter qualquer relação com o desenvolvimento econômico. Isso faz sentido. Assim como a realização pessoal, a felicidade é uma conquista individual que exige que certas condições materiais básicas sejam satisfeitas, mas não riqueza. Essa descoberta dá suporte à condenação moral do consumismo, mas, dada a grande dificuldade de distribuir renda por igual, muito mais desenvolvimento econômico será necessário para permitir que todas as pessoas atinjam uma condição de vida minimamente razoável, e mais progresso moral será necessário para que homens e mulheres mudem seus valores e descubram outras formas de realização pessoal do que se tornarem ricos e poderosos.

## **Teorias desenvolvimentistas**

A teoria desenvolvimentista foi, historicamente, a primeira teoria econômica do desenvolvimento. Alguns reis ingleses da Idade Média foram desenvolvimentistas. Eles proibiam que a lã fosse exportada em natura; devia ser exportada, pelo menos sob a forma de fio; idealmente, já a lã tecida. Ou seja, eles percebiam que o aumento da produtividade se obtém principalmente através da transferência de mão-de-obra para setores com maior valor adicionado por pessoa, que pagam melhores salários.

A primeira teoria econômica foi a teoria mercantilista. Ela teorizou a primeira forma histórica de capitalismo – o mercantilismo, que, como veremos neste curso, foi o primeiro desenvolvimentismo. Os economistas mercantilistas defenderam a intervenção do Estado no mercado, e apoiaram a primeira coalizão de classes desenvolvimentista na história: a coalizão da grande burguesia comercial com o monarca e sua corte, contra os senhores feudais.

Os economistas liberais geralmente consideram Adam Smith o fundador da teoria econômica, mas, na verdade, ele foi o fundador do liberalismo econômico, e, nessa condição, atacou os mercantilistas. Mas ele foi também um filósofo dotado de uma visão ampla da história que tinha claro para si mesmo que o desenvolvimento econômico não é algo que surge naturalmente do mercado, como pensam os liberais hoje, mas uma construção política nacional. Foi, portanto, também um desenvolvimentista. O título do seu livro é muito claro, *A Riqueza das Nações*. O primeiro economista estritamente desenvolvimentista foi o grande político americano, Alexander Hamilton, que, como Secretário do Tesouro americano, publicou em 1791. Ele defendeu com grande vigor a proteção à indústria infante, que seu país praticou por mais de um século depois de sua indústria ter deixado de ser nascente, até 1939. O grande economista desenvolvimentista do século XX foi Friedrich List, com seu *O Sistema Nacional de Economia Política* (1846). Foi ele quem disse que a Inglaterra estava “chutando a escada da Alemanha”, porque os economistas livre-mercadistas britânicos procuravam convencer a Alemanha que suas vantagens comparativas estavam na agricultura. Ha-Joon Chang utilizou essa expressão no seu brilhante livro de 2002, onde mostrou que os países ricos continuam buscando impedir os países em desenvolvimento de se industrializar e se desenvolver.

O primeiro economista que usou sistematicamente a expressão desenvolvimento econômico foi Joseph Schumpeter, cujo livro fundamental, de 1911, é intitulado *A Teoria do Desenvolvimento Econômico*. Schumpeter mostrou que para que ocorresse o desenvolvimento econômico era necessário que o lucro fosse maior do que o “lucro normal” da competição normal, que é igual à taxa de juros, e está no centro do “fluxo circular” das economias capitalistas. Esse lucro maior, completou ele, é o resultado das inovações, realizada pelo empresário capitalista – o grande agente do desenvolvimento econômico para Schumpeter.

A teoria do desenvolvimento econômico teve um grande precursor, o economista e político romeno, Mihail Manoilescu (1891-1950). Seu principal livro, *Teoria do Protecionismo e das Trocas Internacionais* (1929) tem um título significativo. Ele foi também um defensor do corporativismo – a forma de Estado que teria para ele melhores condições de promover o desenvolvimento econômico. Joseph Love (1996), em seu livro *A Construção do Terceiro Mundo* (1996) fez uma bela análise da contribuição primeiro, de Manoilescu, e, em seguida, de Celso Furtado para a teoria do desenvolvimento econômico – mais especificamente para o desenvolvimentismo clássico.

## Desenvolvimentismo clássico (development economics)

A teoria do desenvolvimento econômico só se transformou em uma escola a partir dos anos 1940, quando um grupo de economistas, muitos deles fazendo, em Londres, a transição da Liga das Nações para as Nações Unidas. Sua escola ficou chamada “development economics” – uma expressão genérica demais. Na América Latina, ela é muitas vezes chamada de “teoria estruturalista do desenvolvimento”, ou então de “teoria cepalina”, Raul Prebisch e Celso Furtado foram economistas da CEPAL, que defendeu institucionalmente as novas ideias. Desde há algum tempo eu venho a denominando “desenvolvimentismo clássico”, para distingui-lo do “novo desenvolvimentismo” – uma teoria macroeconômica do desenvolvimento nova que um grupo de economistas brasileiros e argentinos vêm construindo desde o início deste século.

Os principais nomes do desenvolvimentismo clássico foram Rosenstein-Rodan, Arthur Lewis, Gunnar Myrdal, Nurkse, Raúl Prebisch, Hans Singer, Celso Furtado e Albert Hirschman. Eles são com frequência chamados “pioneiros do desenvolvimento”, nome de duas coletâneas de artigos organizada por Gerald Meyer e Dudley Seers e publicada pelo Banco Mundial nos anos 1980, quando o Banco Mundial já havia deixado de ser uma organização desenvolvimentista.

A principal contribuição do desenvolvimentismo clássico para a teoria econômica foi a tese que desenvolvimento significa industrialização. Ou “mudança estrutural” (“cambio estructural”, em espanhol).

Esta tese contradizia diretamente a teoria liberal, para a qual o desenvolvimento econômico não depende do desenvolvimento deste ou daquele setor da economia. Como diz Gabriel Palma, brincando: “Para os economistas ortodoxos não importa se o país produz potato chips or microchips”... Quem melhor dirá como alocar os fatores de produção de forma “ótima” é o mercado, é a concorrência entre as empresas. E contradizia, especialmente, o coração da teoria liberal do comércio internacional – a lei das vantagens comparativas, de David Ricardo.

Naquele momento, a política econômica liberal ou ortodoxa ou neoclássica estava desmoralizada devido ao “crash” de 1929, a Grande Depressão, e o surgimento da macroeconomia keynesiana, com a publicação, em 1936, da *Teoria Geral*, de John Maynard Keynes. Mas a teoria do comércio internacional estava viva, e continuava a ser o instrumento teórico fundamental para que o Ocidente, agora já liderado pelos Estados Unidos, continuassem a “aconselhar” e pressionar os países em desenvolvimento para que não se industrializassem.

O desenvolvimentismo clássico foi fundado por um paper de Rosenstein-Rodan, “Problems of industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe”, de 1943. Nesse trabalho o economista da Liga das Nações argumentou a favor da industrialização e do planejamento econômico através do argumento que ficou conhecido como o “**big push**” (o grande empurrão ou o modelo do desenvolvimento equilibrado). Se um país da periferia do capitalismo tentasse se industrializar, ele teria uma desvantagem competitiva, porque as primeiras empresas industriais que se instalassem não teriam o benefício que tinham as empresas dos países já industrializados – a proximidade de outras empresas complementares e a mão-de-obra especializada que as diversas empresas podiam treinar e trocar. Em outras palavras, elas não contavam com as *externalidades* que baixam os custos das empresas e as tornam mais competitivas. Albert Hirschman, em 1958, chamaria as externalidades de

encadeamos para trás e para frente, e proporia uma mudança do desenvolvimento equilibrado para o desequilibrado – um tipo de análise mais pragmática e dialética.

Já tínhamos, assim, três argumentos a favor da industrialização e da intervenção do Estado para alcançá-la. Raúl Prebisch apresentará dois argumentos adicionais poderosos.

Primeiro, ele afirma que existe nos países em desenvolvimento, produtores de commodities, uma tendência à deterioração dos termos de troca que resultaria da capacidade dos países centrais, graças a seus sindicatos fortes, de impedir que o aumento da produtividade resulte em queda dos preços em todo o mundo, como supõe a teoria liberal. Dessa forma, os países periféricos que não se industrializavam ficavam impedidos de se beneficiar dos ganhos de produtividade maiores que ocorrem na indústria.

Seu segundo argumento diz respeito ao que hoje é chamado de “restrição externa”, de problema das duas elasticidades-renda. Enquanto a elasticidade-renda das importações dos países ricos de commodities é menor que um, a elasticidade-renda das importações de bens manufaturados pelos países periféricos é maior do que um. Em consequência o país sofreria uma permanente “falta de dólares”, que só a industrialização resolveria.

### **Políticas do desenvolvimentismo clássico**

Entre os intelectuais cepalinos havia também sociólogos e cientistas políticos que tinham uma proposta política – uma coalizão de classes desenvolvimentista associando empresários industriais com trabalhadores e a burocracia pública, em oposição à coalizão liberal formada pela oligarquia primário-exportadora, as classes médias tradicionais, e os interesses estrangeiros, ou seja, o imperialismo do Ocidente.

Os intelectuais da CEPAL sofriam, porém, duas restrições.

Primeiro, faziam parte de um órgão da ONU e, portanto, não podiam fazer com liberdade a crítica do imperialismo, usando de um eufemismo – a relação centro-periferia – para nomear a determinação do Ocidente de ocupar sem a devida reciprocidade os mercados internos dos países em desenvolvimento.

Segundo, eram em sua grande maioria economistas com conhecimento limitado das demais ciências sociais. Celso Furtado era uma exceção nessa matéria.

O grupo de intelectuais nacionalistas que realmente deu uma contribuição decisiva para a formulação de uma teoria política do desenvolvimento foi o grupo do ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros. Porque não sofria as mesmas restrições que a CEPAL, e porque tinha como referência política um líder político extraordinário – Getúlio Vargas. Seu grande momento ocorreu entre 1952, quando lançaram os *Cadernos do Nosso Tempo*, e 1960, quando a radicalização política que então toma conta do Brasil impedirá o desenvolvimento de novas ideias.

Os grandes nomes desse grupo foram Guerreiro Ramos, sociólogo, Álvaro ## Pinto e Roland Corbisier, filósofos, Hélio Jaguaribe, cientista político, e Ignácio Rangel, economista. Eu fui um jovem seguidor de suas ideias, desde que, em janeiro de 1955, tomei conhecimento de sua interpretação inovadora do Brasil, do papel fundamental desempenhado por Getúlio Vargas enquanto líder populista e estadista no processo da revolução industrial e capitalista do Brasil.

A tese central era a de que a burguesia industrial era uma classe nova, uma *burguesia nacional*, desvinculada da velha oligarquia primário-exportadora, que teria condições de liderar ou, pelo menos, participar da “revolução nacional” dos países em desenvolvimento. Uma revolução antiimperialista, porque o Ocidente a ela se opunha com todas as suas forças. Quanto à revolução socialista, seria preciso pensar nela depois de a revolução burguesa tivesse sido bem sucedida.

No Brasil, o Partido Comunista se opunha a essa tese, mas aderiu a ela em seu congresso de 1958.

### **Crise do desenvolvimentismo clássico**

A crise do desenvolvimentismo clássico começa já na segunda metade do século XX, quando um notável mas equivocado intelectual marxista, André-Gunder Frank, fez a crítica da tese da burguesia nacional, em “O desenvolvimento do subdesenvolvimento”, e defendeu, em seu lugar, a *teoria da dependência*. Seu artigo circulou por toda a América Latina um ano depois do golpe militar modernizante de 1964, alcançando em toda parte um enorme interesse junto às esquerdas, porque sua tese parecia confirmada pelo apoio da burguesia industrial brasileira deu a um golpe militar que contara com o apoio e a participação dos Estados Unidos.

Frank, entretanto, associado a Rui Mauro Marini, deduzia da “impossibilidade” de haver uma burguesia nacional na periferia do capitalismo – a tese central da teoria da dependência – uma conclusão pouco realista e não palatável para a grande maioria dos intelectuais latino-americanos: a revolução socialista. Embora o fato de ela haver ocorrido em Cuba, em 1959, houvesse animado uma parte das esquerdas, não havia condições objetivas para uma revolução.

Quem se apercebeu disso foram Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, sociólogo marxista chileno, que em 1969 publicaram o livro, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*. O livro, bem escrito e bem argumentado, tinha como tese básica a de que o subdesenvolvimento latino-americano não era produto do imperialismo do Ocidente, mas da insuperável dependência das burguesias locais. Por outro lado, negava, elegantemente, a possibilidade de uma revolução socialista, e concluía, de maneira não muito clara, mas suficientemente clara para que a tese fosse recebida nos Estados Unidos com os braços abertos e tenha, afinal, ficado denominada, “teoria da dependência associada”. Já que não havia uma burguesia nacional capaz de liderar uma revolução nacional, a solução era dela desistir, e se associar ao império. Inclusive porque os investimentos das empresas multinacionais na indústria mostravam que a tese de que o imperialismo impedia a industrialização seria falsa.

Esse livro tornou Fernando Henrique Cardoso o mais importante intelectual brasileiro durante vinte anos, porque era brilhantemente escrito, e porque respondia a um ressentimento profundo das esquerdas intelectuais brasileiras com o golpe de 1964. Eu só compreendi tudo isso quando fiz a crítica da teoria da dependência no artigo, “Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência” (2005), no qual argumentei que (1) a tese da impossibilidade de uma burguesia nacional nos países em desenvolvimento, que caracteriza tanto a teoria da dependência associada quanto a teoria da dependência radical ou da superexploração capitalista, é equivocada; e (2) que burguesias nos países em desenvolvimento são geralmente nacionalistas, mas afinal são ambíguas porque, nos momentos de radicalização da esquerda, elas se

unem aos capitalistas rentistas e financistas e aos interesses estrangeiros de forma subordinada, tornando-se dependentes.

### Teoria novo-desenvolvimentista

(Entra “teoria novo-desenvolvimentista – uma síntese”)

#### Quadro comparativo das teorias desenvolvimentistas e liberais

	<b>Teorias Desenvolvimentistas</b>	<b>Teorias Liberais</b>
Denominação	Desenvolvimentista Clássica/Novo	Neoclássica/Austríaca
Estado	Instrumento de ação coletiva	É um mal necessário
Estado expressa	Coalizão de classes dominante	Apenas grupos de interesse
Estado deve ser	Desenvolvimentista e Republicano	Liberal
Distribuição	Impostos progressivos e Estado social	Mercado garante “boa” distribuição
Políticos	Podem ser republicanos	São rent-seekers ou corruptos
Hegemonia ideológica	Há uma ideologia hegemônica	Não existe
Coalizão de classes	Deve ser desenvolvimentista	Não existe
Desenvolvimento	É sofisticação produtiva	É crescimento da renda per capita
Desenvolvimento	É resultado de projeto nacional	Não requer projeto nacional
Democracia	Só depois da Revolução Capitalista	Em qualquer momento
Agência do Desenv	A nação e seus empresários	Não há agente
Imperialismo	Obstáculo ao desenvolvimento	Não existe
Ideologia do Des	Nacionalismo econômico	Liberalismo econômico
Boas instituições	São necessárias incl projeto nacional	Garantir propriedade e contratos
Boas instituições	São endógenas ao desenvolvimento	São exógenas/Voluntarismo
Estado e desenvolvim	Pode ajudar ou ser obstáculo	Quanto menor, melhor
Preços macro certos	Mercado não garante	Mercado garante
Política cambial	Necessária p/ neutralizar apreciação	Não
Política fiscal	Expansiva apenas nas recessões	Sempre contracionista (austeridade)
Proteção ambiente	Via impostos	Via impostos

## **2ª aula: Conceito e Teorias de Estado**

Stepan, Alfred (1978 [2001]) “Liberal-pluralist, classic Marxist, and ‘organic-statist’ approaches to the state”, in Alfred Stepan *Arguing Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press: 2001: 39-72.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Estado, estado-nação e formas sociais de intermediação”. Texto para Discussão EESP/FGV 409, janeiro 2016.

### **Conceitos de Estado Moderno e estado-nação, de nação, sociedade civil e coalizões de classe (corresponde a paper)**

Estado e estado-nação, sociedade civil e nação, classes e as coalizões de classe são conceitos políticos situados no quadro da revolução capitalista que tende a acontecer em cada país, ou seja, da formação do estado-nação e da revolução industrial nesse país. Cada povo que partilha uma etnia e uma história comum busca se constituir em nação, controlar um território, e construir seu próprio Estado, dessa forma se constituindo em estado-nação. Neste quadro, o estado-nação é a sociedade política soberana, e o Estado é a instituição maior de uma sociedade em sentido amplo. Para Emile Durkheim, a sociedade é um todo orgânico, é um conjunto de pessoas que estabelecem entre si relações sociais – relações de interdependência – que constituem um todo maior do que a simples soma das suas partes. Uma sociedade ou um sistema social não é apenas o resultado de uma agregação das partes exatamente porque esses indivíduos são interdependentes. Na mesma direção, conforme insiste Norberto Elias (1970: 157), uma sociedade será tanto mais forte ou mais desenvolvida quanto mais integrada for, e completa, os estados-nação, uma entidade pouco estudada por seus colegas sociólogos exceto Reinhard Bendix,<sup>7</sup> são “as sociedades mais altamente integradas do nosso tempo”.

Em cada estado-nação existe uma “sociedade nacional ampla” – ou seja, uma sociedade no sentido mais amplo do termo, incluindo as relações de família, afetivas, profissionais e culturais, além das mais especificamente políticas – existe um sistema de intermediação política entre o Estado e essa sociedade que é constituído de instituições formais como os partidos políticos, os sindicatos e as associações de classe, e de associações políticas informais, que propomos serem a nação, a sociedade civil e as coalizões de classe.

Neste capítulo meu objetivo é, de um lado, distinguir com clareza duas coisas geralmente confundidas – o Estado e o estado-nação – e, de outro, associar nação e sociedade civil – dois conceitos raramente associados, mas que, afinal, têm em comum representarem sociedades informais de intermediação política. É afirmar que a ação do Estado – suas leis e suas políticas públicas – refletem as relações de forças, os objetivos comuns e os conflitos de classe existentes na nação e na sociedade civil. E é ver como as nações e as sociedades civis, o Estado e os estados-nação tiveram um papel fundamental na revolução capitalista e continuam a tê-lo nas democracias modernas. No esforço de ser claro, o artigo poderá parecer a alguns didático, mas não é esse meu entendimento. O método que adoto não é o hipotético-dedutivo da filosofia política, mas o histórico da sociologia política. Eu não estou interessado em ver a organização do poder político de forma normativa, mas histórica. Não discutirei aqui o papel da política na construção dessas formas de intermediação e do Estado, porque já fiz essa discussão em trabalho anterior.<sup>8</sup>

### **Conceito de estado-nação**

O Estado Moderno nasce no norte da Itália, no século XIV, nas cidades-estado governadas como repúblicas, quando começa a revolução capitalista. Os estados-nação nascerão mais tarde, na França e na Inglaterra, em torno das monarquias absolutas, que se constituem na Europa depois da revolução comercial, da emergência de uma burguesia associada ao monarca absoluto, e das lutas fratricidas que se sucederam à Reforma. Os tratados de Vestefália, de 1648, são geralmente identificados com o memento do surgimento do estado-nação.

Há uma grande confusão em relação aos conceitos de Estado e de estado-nação ou país. Como observa Oscar Oszlak (1997: 16), as dificuldades teóricas em relação a esse problema “derivam do fato que as categorias analíticas que geralmente empregamos para designar diferentes componentes de uma sociedade complexa (p.ex., nação, Estado, mercados, relações de produção, classes) supõem que estes já estejam plenamente desenvolvidos”. De acordo com uma posição generalizada na ciência política americana, o Estado seria uma construção “mal definida” ou “impossível de se definir” com precisão. Conforme assinala Linda Weiss (1998: 1), “o Estado é um objeto analítico que os cientistas sociais do mundo de língua inglesa foram treinados ou a ignorar ou a conceituar em termos reducionistas”. Por isso, essa tradição teórica fala em governo como se governo e Estado fossem a mesma coisa.<sup>9</sup>

Podemos distinguir três conceitos para o Estado. Para alguns o Estado é apenas uma organização com poder de legislar e tributar; para outros, entre os quais me incluo, além da organização é também a lei; para outros ainda é um tipo de sociedade com o poder de legislar e tributar, neste caso se confundindo com o estado-nação. A primeira acepção é redutora, faz parte da linguagem corrente ou do senso comum. A terceira, ao afirmar que o Estado é um tipo de sociedade, o confunde com o estado-nação. Adoto a terceira abordagem, que distingue claramente o Estado do estado-nação. Essa distinção é raramente feita, mas não é nova, estando muitas vezes implícita. Hobbes (1642) a reconheceu nas primeiras páginas do *De Cive*, onde ele distingue o “governo civil”, que corresponde àquilo que hoje chamamos de Estado, do “commonwealth” ou da “cidade” que corresponde ao estado-nação.<sup>10</sup>

A partir desta distinção, *o estado-nação ou país é um tipo de sociedade político-territorial soberana formada por uma nação, um Estado e um território*. É a forma

de poder territorial que se impôs nas sociedades modernas a partir da Revolução Capitalista em substituição aos feudos e principalmente aos *impérios antigos*. Para compreender o estado-nação é preciso compará-lo com a unidade político-territorial própria à principal forma de sociedade político-territorial pré-capitalista – o império antigo – ao Império Egípcio, ou o Romana, ou o Austro-Húngaro. Que não deve ser confundido com os impérios capitalistas – tanto os impérios capitalistas mercantis da Espanha e de Portugal, que existiram entre os século XVI e o XVIII, quanto os impérios industriais da Inglaterra e da França, no século XIX e metade do século XX.

No quadro do capitalismo contemporâneo o globo terrestre está hoje coberto de estados-nação ou países. Enquanto a unidade político-territorial principal das sociedades pré-capitalistas era o império, a do estado-nação ou Estado nacional é a que caracteriza as sociedades modernas ou capitalistas. Conforme assinalou Ernest Gellner (1983), enquanto as oligarquias dominantes nos impérios clássicos ou nas “sociedades agrárias letradas” não sabiam o que é o desenvolvimento econômico nem o tinham como objetivo, os estados-nação estão organizados com vista a esse desenvolvimento econômico, que passa a ser sua fonte principal de poder e de legitimidade. Enquanto os impérios antigos conquistavam colônias, mas não se interessavam em transferir para elas sua cultura superior, satisfazendo-se apenas em cobrar impostos, e mantendo relativamente intocados o idioma, os costumes e as práticas produtivas da colônia, os estados-nação intervêm ativamente nos seus setores periféricos para que se integrem em um todo nacional, usando como instrumento o compartilhamento de um idioma e de uma cultura. Eles promovem essa integração cultural e política através da educação pública, transferindo para todos o conceito e a prática da produtividade que é essencial para o desenvolvimento econômico. Enquanto o império se supunha o único poder sobre a terra (ou sobre o mundo conhecido), o estado-nação sabe que convive e compete com outros estados-nação e, para ser bem-sucedido nesta competição, precisa ser forte ou capaz.

Hendrik Spruyt (1994) assinala que o Estado territorial soberano era uma das possibilidades de unidade política territorial a partir do desenvolvimento do comércio e do surgimento da burguesia; outras possibilidades eram as cidades-Estado e as ligas de cidades. O estado-nação, entretanto, revelou-se uma forma superior de organização político-territorial porque, como assinalou Charles Tilly (1975) demonstrou maior capacidade de reunir força militar, e porque – acrescentam muitos autores – foi capaz de constituir os mercados internos suficientemente grandes que são necessários para que a revolução industrial (o momento culminante da revolução capitalista) pudesse se realizar em cada país. Com a revolução capitalista chegamos, portanto, à era dos estados-nação. Não é por outra razão que dois séculos depois (tomando-se por referência a revolução industrial inglesa), no tempo do capitalismo global, pela primeira vez o globo terrestre se tornou totalmente coberto por estados-nação, indicando que a revolução capitalista estava em curso ou se completara em boa parte do mundo.<sup>11</sup>

### **Conceito de Estado**

Já o Estado é uma instituição, que surge com os impérios antigos, passa por uma transição quando se formam as primeiras cidades-Estado na Itália no final da Idade Média, e se torna moderno com a substituição dos impérios clássicos pelos estados-nação. O Estado Moderno está, portanto, à formação dos estados-nação e à Revolução Industrial. No Estado Antigo não se podia falar em uma sociedade civil separada do

Estado, porque todo o poder político estava concentrado em uma oligarquia representada pela figura do monarca. Para os Hobbes e os primeiros filósofos contratualistas a oposição se dava entre uma “sociedade natural” e uma “sociedade civil” que confundia com o Estado. Será apenas com Hegel que essa separação, que já estava acontecendo na prática, foi reconhecida. Marx acompanhou Hegel, mas deu à relação entre a sociedade civil e o Estado Moderno um caráter eminentemente contraditório. Conforme observou Thamy Pogrebinski (2009) interpretando Marx, “a fim de emancipar-se politicamente, a burguesia revolucionária francesa apartou a sociedade do Estado”, e cita a frase de Marx, da *Crítica da Filosofia do Direito de Hegel* (1844: 42), “a contradição em que se encontra o adepto de determinada religião com sua cidadania estatal é apenas uma parte da contradição secular universal entre o Estado político e a sociedade civil”. Essa separação se expressou em cinco transformações inter-relacionadas: a sociedade política deixa de ser una e passa a ser dual, *separando-se* o sociedade civil do Estado; nessa mesma linha, o aparelho do Estado separa-se do patrimônio privado dos soberanos e se transforma em *administração pública* – em uma organização formada por oficiais públicos profissionais, eleitos (políticos) e não-eleitos (burocratas), que dirigem o Estado em nome do interesse público e executam suas leis e políticas públicas; a ordem jurídica passa a ser *constitucional*, ou seja, um sistema de direito baseado no império da lei ou no Estado de direito que submete o governante; os súditos transformam-se em *cidadãos*, portadores de direitos e deveres; e a política – negociação dentro do Estado e entre a sociedade e o Estado passa a ter existência própria.

Quentin Skinner segue aproximadamente a mesma direção ao distinguir o Estado Antigo do moderno. Para ele o Estado Antigo está identificado com a figura do rei; corresponde, portanto, a um conceito pessoal de Estado. Esta visão começa a mudar com os pensadores escolásticos do século XIII e os autores humanistas das repúblicas ou cidades-Estado italianos do século XIV, que separam o Estado dos seus governantes, mas ainda não o distinguem dos governados, porque entendem que o Estado não seria outra coisa senão a manifestação da soberania do povo. Para Skinner (1989: 116), o Estado só se torna moderno quando os governados também dele se distinguem, e o Estado se torna uma “entidade abstrata”, “a autoridade suprema em questões de governo civil”, um Estado que, “finalmente passou a ser descrito como tal [como independente dessa soberania], e visto ao mesmo tempo como distinto tanto dos poderes do povo quanto de seus magistrados”. Esse conceito, como assinala Skinner, surgiu dos grandes teóricos do absolutismo, de Jean Bodin em *Six Livres de la République* (1576), de Francisco Suarez em *De Legibus* (1612) e, principalmente, de Thomas Hobbes em *De Cive* (1642) e *Leviathan* (1651). Não creio, porém, que Skinner tenha razão quando afirma que o Estado Moderno não é essencialmente legitimado pela soberania popular. De fato, inicialmente não foi assim, o estado de natureza e o contrato social não existiram historicamente, mas a grande contribuição dos filósofos contratualistas a partir de Hobbes foi o pressuposto que assumiram – o de o poder do Estado não é legitimado pela tradição e a religião, mas pelo povo. Ao assumirem que todo o poder político é originalmente do povo eles abriram caminho para que a legitimação do Estado Moderno se tornasse subordinada à soberania popular. Sem dúvida o Estado se distingue da sociedade que regula, mas isto não torna o Estado independente da soberania popular. Pelo contrário, essa dependência, que originalmente era um mero pressuposto teórico, só tendeu a aumentar através do tempo. O poder do Estado está sempre baseado na sociedade que ele regula – uma sociedade que inicialmente se subordina inteiramente à oligarquia dominante, mas aos poucos vai dela se libertando. No Estado Antigo, não havia uma sociedade política

propriamente dita, porque ele se confundia com a oligarquia de militares e religiosos. No Estado Moderno essa sociedade se expande, primeiro, porque agora a classe dominante é ampla, é a burguesia; e, segundo, porque duas outras grandes classes sociais – a trabalhadora e a tecnoburocrática – passam gradualmente a ter um *peso* maior tanto na sociedade civil quanto na nação.

A partir do conceito de estado-nação e desta breve discussão histórica, podemos definir o Estado Moderno. *O Estado é a ordem jurídica e a organização ou aparelho soberano que a garante.* Como a lei tem poder coercitivo e só pode ser editada por uma instituição dotada de soberania, quando digo que o Estado é a “ordem jurídica” estou supondo o Estado é soberano e, seguindo a bela definição de Max Weber, detém o monopólio da violência legítima. Incluindo a frase de Weber, o Estado é a ordem jurídica e a organização soberana que detém o monopólio da violência legítima. Na medida em que o Estado é a lei, ele é uma instituição universal – que se aplica a todos os que vivem em seu território. O Estado Moderno é a autoridade suprema que deixa de se confundir com o monarca, e que rejeita o arbítrio real para assim se tornar a lei universal. É a instituição organizacional e normativa dotada de poder coercitivo. É, por um lado, a ordem jurídica à qual cabe o papel de coordenar e regular toda a atividade social, e, por outro, o aparelho formado por oficiais públicos (políticos e burocratas e militares) dotados do poder exclusivo e extroverso de legislar e tributar. Poder “extroverso” porque o Estado é a uma organização que tem poder para regular a vida social, econômica e política de quem não é seu membro direto: os cidadãos. Enquanto os oficiais públicos civis e militares são membros do Estado, os cidadãos são membros do Estado-nação. Em síntese, o Estado é o “universal” de Hegel, é a “dominação racional-legal” de Max Weber.

Modesto Florenzano (2007: 33, 27), ao estudar as origens e o desenvolvimento do Estado Moderno, vê nele quatro “aparatos de poder” essenciais: “autonomia financeira, burocracia permanente remunerada pelo Estado e dele dependente, exército permanente e Igreja nacional”. Estes quatro aparatos de poder constituem o aparelho do Estado ou administração pública. Como acabamos de ver, para definirmos o Estado é preciso acrescentar a ordem jurídica ou a lei. A inclusão da Igreja nacional entre os componentes do aparelho do Estado é correta porque, quando surgiram os Estados modernos, a Igreja fazia parte integrante dele: não apenas do aparelho mas também do sistema normativo e de valores que é o sistema legal. A Igreja Católica com sede em Roma se pretendia internacional, no quadro do Império Romano-Germânico, mas o que ocorreu a partir da Reforma foi o surgimento de nacionalismos apoiados em igrejas nacionais. Conforme nos diz o mesmo autor, “nos dois primeiros países em que, de fato, patriotismo e sentimento nacional emergem identificados – Inglaterra e Holanda –, foi a religião que tornou isto possível”.

Mas podemos definir o Estado Moderno de uma outra forma: pelo papel que desempenha para uma sociedade nacional. Nessa segunda perspectiva, o Estado é a principal e mais abrangente instituição que a sociedade utiliza para definir e buscar o interesse público, ou, em outras palavras, para promover seus objetivos políticos. Nestes termos, *o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da sociedade* – é a instituição através da qual a sociedade moderna busca seus objetivos políticos. Listo sempre cinco deles (segurança, liberdade, desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio-ambiente), enumerados na ordem histórica aproximada em que se tornaram objetivos sociais, mas o mais importante deles, porque acaba de alguma forma englobando os demais, é o da segurança ou da proteção dos cidadãos. O que o cidadão espera do Estado é que ele garanta seus direitos de cidadania ou, em

outras palavras, que lhe dê segurança ou o proteja: contra o inimigo externo, contra a desordem interna, contra a violência do próprio Estado e de cidadãos e organizações poderosos (direitos civis), contra o governo autoritário (direitos políticos), contra a desigualdade, contra a fome e a pobreza, em relação aos cuidados de saúde, na velhice (direitos sociais) e contra a captura do patrimônio público e do meio-ambiente (direitos republicanos). Mas isto não significa que o Estado seja um instrumento neutro. Em uma sociedade de classes, ele é principalmente o instrumento de uma sociedade civil ou então de uma nação no qual o poder dessas classes varia através do tempo. Em meados do século XIX esse poder estava concentrado na burguesia e na classe aristocrática em decadência – o que permitiu a Marx e Engels afirmar no *Manifesto Comunista* que o Estado é o comitê executivo da burguesia. No final desse século, com a Segunda Revolução Industrial e a emergência da tecnoburocracia, esta classe passa a ter um poder crescente. E finalmente, na virada para o XX, quando os trabalhadores afinal conquistam o sufrágio universal e o regime político nos países ricos se torna democrático, eles passam também a ter algum poder. O Estado não pode mais atender à lógica do capital – a lógica do lucro e da acumulação; deve, também, responder à lógica da organização – a lógica do conhecimento e da meritocracia – e à lógica da democracia – a lógica da igualdade.

### **Estado-sociedade**

As duas definições de Estado que acabei de apresentar mostram seu papel crucial nas sociedades modernas. Ele é a grande instituição normativa e organizacional que regula e coordena a ação social em uma sociedade nacional; é a matriz das demais instituições formais do estado-nação. Como instrumento da nação, o Estado desempenha um papel central em relação aos cinco objetivos políticos das sociedades modernas. A garantia da segurança ou da ordem pública é sempre sua missão básica. Mesmo quando ocorre uma revolução, que destrói a ordem pública existente, o novo Estado tem como primeira tarefa garantir a nova ordem. A partir do século XVIII, a liberdade individual passou a ser garantida pelo Estado Liberal contra o poder absoluto do monarca. Desde a revolução industrial o desenvolvimento econômico passa a ser um objetivo para o qual o Estado pode contribuir através de estratégias desenvolvimentistas. No início do século XX, o Estado passa a atuar de maneira crescente no sentido de diminuir as desigualdades e se transformar em um Estado Social. E finalmente, a partir do último quartel desse século, a proteção do ambiente passa a ser um papel do Estado, não apenas dentro de suas fronteiras, mas a nível também mundial.

Estou, portanto, acentuando o papel do Estado como instrumento de ação coletiva da sociedade. Mas não seria o inverso? Não estaria o Estado em permanente *confronto* com a sociedade? Esta foi originalmente a tese liberal, porque os cidadãos proprietários se confrontavam com um Estado Absoluto dominado por uma oligarquia de senhores de terra, militares e religiosos que se autodefinia como “aristocrática” e se cobria de privilégios. Depois que burguesia se tornou a classe dominante, o Estado poderia ter sido visto de forma mais favorável pelos intelectuais e políticos liberais, mas, já que o Estado atendia fundamentalmente a seus interesses. Mas o liberalismo econômico foi assumindo um caráter quase religioso, e qualquer intervenção do Estado na economia continuou a ser vista como inaceitável, embora, na prática, os empresários continuassem nacionalistas, combinando de forma contraditória, mas pragmática, desenvolvimentismo e liberalismo econômico, porque viam que o Estado

os defendia da concorrência estrangeira. Na virada do século XIX para o XX, depois de uma longa luta pelo sufrágio universal, este é alcançado, e os países que já garantiam os direitos civis tornaram-se democráticos – passaram a atender aos dois requisitos mínimos para uma democracia: direitos civis e direito universal ao voto. Agora cada cidadão tinha um voto, e o problema político da classe dominante passou a ser o controlar ou cooptar o Estado através dos mecanismos da hegemonia ideológica

Do outro lado, também os socialistas, originalmente, e os anarquistas, sempre, defenderam a extinção do Estado, porque o viam como dominado pela burguesia. Mas os partidos socialistas lutaram pelo sufrágio universal, este foi alcançado, e o Estado se democratizou. O que levou os socialistas, transformados em social-democratas na medida em que a revolução socialista se revelava inviável, a mudar sua atitude em relação ao Estado. Perceberam que ele poderia ser tanto um instrumento de dominação quanto de emancipação. O Estado deixou de ser visto como “o comitê executivo da burguesia”, que aparece no *Manifesto Comunista*, para ser um Estado que reflete as relações forças entre as classes e frações de classe da sociedade, ou, – de acordo com a expressão feliz de Nicos Poulantzas (1968), que reflete a “condensação da luta de classes”. Em consequência, a alternativa política para alcançar o poder dos socialistas passou a ser a mesma dos liberais – buscar aumentar sua influência sobre a sociedade e o Estado – mas, primeiro, em uma condição de inferioridade: sem controlar os aparelhos ideológicos do Estado – principalmente a mídia, e, segundo, devendo necessariamente estabelecer uma coalizão de classes com uma fração da burguesia – geralmente os empresários industriais. Essa coalizão progressista materializou-se, no século XX, nos países ricos, no Estado Democrático Social. Mas muitos socialistas desqualificam essa conquista porque, como Adam Przeworski (1985) assinalou, afinal, essa é uma forma de Estado que baseada no compromisso de classes, ou, em outras palavras, foi o resultado de uma coalizão de classes na qual a lógica do capital continuou dominante por falta de alternativa superior no plano econômico.

Em cada país o Estado será mais ou menos forte ou capaz, conforme mais coesa estiver a sociedade nacional ampla do estado-nação e maior for seu respeito à lei que, afinal, é o próprio Estado. Quando falamos em *legitimidade* do poder, podemos estar falando tanto em legitimidade do Estado quanto em legitimidade do governo. As duas legitimidades não se confundem. O Estado goza de legitimidade quando sua lei é respeitada e observada; um governo tem legitimidade quando seus governantes contam com o apoio da nação e da sociedade civil. Na democracia a legitimidade deriva, inicialmente, de eleições, e, depois, do apoio que os governantes continuam a ter na sociedade civil. A legitimidade não se confunde com popularidade dos governantes, porque, para as pesquisas de opinião, todos os cidadãos são iguais, enquanto que na sociedade civil o poder não está distribuído de forma tão simples.

Nas relações entre a sociedade e o Estado existem dois problemas recorrentes: um é histórico, é a discussão da *anterioridade* – quem surgiu primeiro, a nação ou o Estado? O outro é da *autonomia relativa*. Estes são problemas centrais da teoria do Estado que, aqui, apenas afloro. Autonomia de quem em relação a quem? Do próprio Estado em relação à sociedade? Isto só é possível se identificarmos o Estado com os oficiais públicos – com seus dirigentes políticos e burocráticos – e os imaginarmos autônomos em relação à sociedade. Mas isto faz pouco sentido. Conforme assinalou classicamente Marx, no *18 Brumário de Napoleão Bonaparte*, os oficiais públicos eleitos e não eleitos só ganham alguma autonomia nos momentos em que os conflitos

dentro da classe dominante a paralisam. Autonomia da sociedade civil ou da nação em relação à estrutura econômica da sociedade? Isto faz mais sentido. Historicamente, através da ação política, determinadas formas de sociedade politicamente organizada revelam-se capazes de fazer com que as ideias e as instituições avancem em relação à base econômica, e, assim, logram mudar para melhor o curso da história.

Quanto ao problema da anterioridade, meu entendimento é o de que não existe uma relação de anterioridade intrínseca entre a sociedade e o Estado, mas uma relação histórica. Nessa relação além de histórica e dialética, a primazia, inicialmente, tende a ser do Estado ou, mais precisamente, das elites nacionalistas e burguesas que estão formando Estado, mas a medida que a sociedade política se democratiza, a relação se inverte, e a sociedade política ou o povo, do qual a burguesia é a classe principal, passa a determinar o Estado, suas leis e suas políticas públicas. Isto foi claro nos países latino-americanos onde a independência ocorrida no início do século XIX foi possível não obstante a fraqueza da nação, porque Espanha e Portugal eram sociedades decadentes, e porque os movimentos de independência contaram com o apoio inglês. Foi claro também na Europa; na transição do Estado Antigo para o moderno. No quadro do Estado Absoluto, o papel do Estado, ou do monarca e de seu estamento burocrático e aristocrático, associado à burguesia, foi decisivo na formação da nação. Entretanto, mais tarde, na medida em que a nação e a sociedade civil se organizavam e ganhavam poder, essa relação de poder ou de influência mudou em favor da sociedade. Em outras palavras, o povo passou a ser também protagonista ao lado das elites econômicas e tecnoburocráticas ou culturais na definição dos destinos sociais.

A ciência política discute a relação entre a sociedade e o Estado através do conceito de representação dos partidos políticos e dos políticos eleitos. Sem ignorar a importância prática da discussão nesse nível, meu objetivo neste trabalho situa-se no quadro da teoria social e política. Quero entender como a relação Estado-sociedade acontece em cada país através de três formas sociais da intermediação Estado-sociedade: através da nação, da sociedade civil, e das coalizões de classe. Na teoria política não é habitual colocar os conceitos de sociedade civil e de nação em um mesmo plano, mas, afinal, sociedade civil e nação são as duas formas através das quais a sociedade se organiza politicamente para controlar o Estado e promover seus interesses. Uma terceira forma são as coalizões de classe através das quais setores ou frações das classes se associam para atingirem determinados objetivos políticos.

### **Conceito de nação**

As definições de nação variam, mas o conceito de Otto Bauer (1924), para quem a nação é um tipo de sociedade caracterizada por uma história e um destino comum seja a mais geral. A nação é a sociedade politicamente organizada que compartilha uma história e um destino comum, e conta (ou tem perspectivas de contar) com um território e de um Estado e, assim, formar um estado-nação que lhe sirva de instrumento.<sup>12</sup> A luta dos povos para se tornarem nações é muitas vezes longa e difícil, e só pode ser explicada pelo fato que toda sociedade precisa de um instrumento político para a realização do que entende serem seus objetivos políticos ou seu destino comum. O conceito de “destino comum” é amplo, mas envolve sempre três objetivos fundamentais: autonomia nacional ou segurança externa, ordem pública interna, e desenvolvimento econômico. A nação não é um fenômeno “natural”, não existe desde tempos imemoriais; é sempre socialmente construída, e o foi,

historicamente, a partir da revolução capitalista. Eric Hobsbawm (1990) demonstrou com clareza que este passado imemorial das nações não tem base na realidade; que elas são recentes, fazem parte do mundo moderno.

Como qualquer outra sociedade, a nação é uma realidade política e social viva, sempre em mudança, ora mais forte, ora mais fraca, dependendo do grau de coesão ou de organicidade que alcança. Foi por isso que talvez o mais clássico dos ensaios sobre a nação, de Ernest Renan (1882), diga que a nação é um desafio de todos os dias.

Para se constituir como nação esta nem sempre tem um idioma e de uma etnia comuns, mas precisa de um Estado ou de um projeto de Estado. Neste conceito fica claro que a história, o destino e os objetivos políticos comuns são condições necessárias para a existência de uma nação, enquanto que existem muitas exceções à exigência de idioma comum (a nação suíça é a grande exceção), e mais ainda à etnia comum: as nações, em países como o Brasil e os Estados Unidos, são essencialmente mestiças; em menor grau, todas as grandes nações hoje existentes são mestiças. Ao conceito de nação está historicamente associado o conceito de soberania popular, porque a luta pela formação do estado-nação envolvia sempre uma aliança entre as classes dirigentes e o povo. Conforme assinala Paulo Bonavides (2008: 196), “a nação incorpora a legitimidade do povo soberano promulgando as constituições soberanas do contrato social”.

O nacionalismo é a ideologia da formação e preservação do estado-nação, é a ideologia que torna a nação forte ou coesa. Quando ele é étnico ou religioso, ele é muito perigoso, quando é apenas econômico, reflete a natureza competitiva do estado-nação. É a partir do nacionalismo econômico que os estados-nação competem entre si e definem estratégias nacionais de desenvolvimento. Já o nacionalismo étnico ou então religioso tende a reivindicar um passado imemorial e tende a ser intolerante e violento. Benedict Anderson (1991) assinalou que as nações são “comunidades imaginadas” porque elas constroem sua própria identidade ao invés de a receberem de sua etnia. Cícero Araujo (2004), ao discutir as origens do Estado Democrático e da constituição mista plebéia, localizou o surgimento da nação na Revolução Americana na qual um exército não profissional de plebeus derrotou o exército inglês profissional formado principalmente por mercenários, e na Revolução Francesa na qual a plebe ganhou o direito de cidadania na medida em que passou a fazer parte do exército nacional através da instituição do alistamento militar obrigatório. Os estudos sobre o nacionalismo foram interrompidos depois que, em nome do nacionalismo étnico e racista, o nazismo causou a Segunda Guerra Mundial e o genocídio dos judeus. Entretanto, desde o notável estudo de Ernest Gellner (1983) sobre o nacionalismo, no qual ele definiu o nacionalismo como a ideologia através da qual uma nação busca ter seu Estado, surgiu uma nova e importante literatura, principalmente na Grã-Bretanha.<sup>13</sup>

A nação tem geralmente uma conotação política mais abrangente ou mais popular do que a sociedade civil, e envolve um comprometimento patriótico mais forte do que a união de propósitos alcançada na sociedade civil. Enquanto em relação à nação a ideia seja de coesão frente à competição com as demais nações, em relação à sociedade civil a ênfase está na sua divisão em classes e grupos sociais em permanente processo de conflito. Conforme afirma Elisa Reis (1998: 69) em um registro weberiano, “a nação provê a reconciliação entre dominação burocrática e solidariedade nacional”. Ou, nos termos de Fábio Wanderley Reis (2008: 161), quando pensamos na nação e no Estado, “a solidariedade aparece como virtude a

definir *deveres* – no limite o sacrifício da própria vida – que a coletividade pretende poder cobrar dos cidadãos. É através da nação e de sua ideologia, o nacionalismo, que o sistema capitalista liberal logra uma relativa união entre as classes sociais tendo como objetivos a autonomia e o desenvolvimento nacional. A ideologia do nacionalismo é uma ideologia poderosa porque nada é mais importante para um povo do que a autonomia e a segurança nacional. A formação do estado-nação é a condição *sine qua non* para que a sociedade civil possa buscar seus grandes objetivos políticos e justificá-los com as ideologias do liberalismo, do socialismo e do ambientalismo. Embora, em nome do nacionalismo, tenham sido cometidas as maiores violências da história moderna, devido a seu caráter popular, o nacionalismo está associado ao surgimento do Estado Democrático. Não é por acaso que Otto Vossler (1949: 210) afirmou, em seu estudo sobre o nacionalismo no pensamento dos filósofos políticos, que Rousseau foi o primeiro propulsor da vontade geral e da ideia de nação. Rousseau defendeu a ideia de democracia apenas para os pequenos países onde seria possível a democracia direta, mas, como assinala João Antônio de Paula (2008: 221), em “suas concepções de democracia e nação está presente uma forte ambiguidade”, e acrescenta: “a história dos Estados capitalistas é marcada pela recorrente mobilização de instrumentos políticos discricionários, antidemocráticos, apresentados como providências indispensáveis seja para *construir a nação*, seja para assegurar sua preservação contra seus inimigos internos e externos.” É verdade, mas é preciso considerar que, historicamente, as nações foram sempre construídas antes que a democracia se instaurasse em um estado-nação. A grande exceção foi a Alemanha que, depois da democracia de Weimar, viu-se mergulhada no nacionalismo racista de Hitler.

Nos países hoje ricos o Estado foi inicialmente absoluto no plano político, e mercantilista no plano econômico. Enquanto mercantilista o Estado foi nacionalista, ou, mais precisamente, desenvolvimentista, combinando nacionalismo econômico com intervenção moderada do Estado na economia. No século XIX o Estado tornou-se liberal no plano político e no campo econômico. O nacionalismo e o liberalismo foram as ideologias burguesas que legitimaram a formação do estado-nação e o poder do Estado, mas estiveram sempre em contradição dialética. Já nos países retardatários, ou seja, nos países que tiveram que enfrentar o imperialismo moderno dos países ricos para realizar sua revolução capitalista, a revolução nacional e industrial realizou-se no quadro de um Estado Desenvolvimentista. Neste, o nacionalismo teve caráter exclusivamente econômico, e, na fase inicial da industrialização, a intervenção do Estado na economia foi grande. Da mesma forma que o Estado mercantilista se transformou, primeiro, em Estado Liberal, e depois, em Estado Liberal-democrático, nos países que realizaram sua revolução industrial tardiamente, o Estado Desenvolvimentista vem se transformando em Estado Desenvolvimentista democrático, como se tem visto nos países do leste asiático e em alguns países de renda média da América Latina como o Brasil.

### **Conceito de sociedade civil**

A sociedade civil é a principal maneira da sociedade se organizar politicamente para influenciar o Estado e suas políticas públicas. Enquanto que, no plano político, podemos pensar o povo como o conjunto de cidadãos com direito ao voto individual, a sociedade civil é a forma de sociedade na qual o peso de cada um de seus membros corresponde a seu capital, a seu conhecimento e a sua capacidade de organização e

comunicação. Enquanto a nação está geralmente referida aos objetivos de autonomia nacional, segurança e desenvolvimento econômico, a sociedade civil é essa mesma sociedade politicamente organizada, mas cujos objetivos principais são a liberdade, a justiça social e a proteção do ambiente natural. A diferença entre nação e sociedade civil é, em primeiro lugar, histórica: a nação surge no processo de formação do estado-nação, enquanto a sociedade civil só ganha consistência política depois que o Estado-nação foi formado; em segundo lugar, é uma diferença de valores e de objetivos ou de compromissos pessoais de seus membros. A ideia de sociedade civil tem uma conotação universal porque seus três objetivos (liberdade, justiça e proteção do ambiente) são universais. Não há nela a ideia de união nacional e de desenvolvimento econômico, que são centrais para a nação, mas a divisão em classes sociais, em grupos de interesses, em indivíduos centrados na sua própria realização.

A teoria contratualista do Estado de Hobbes, Locke e Rousseau não fazia a separação entre a sociedade civil e o Estado. Para eles a sociedade civil ainda se confundia com, ou era, o próprio Estado. A separação que lhes interessava era entre a sociedade “natural” e a sociedade civil, esta compreendendo tanto o Estado quanto a sociedade politicamente organizada. Entretanto, a separação entre o público e o privado já estava começando a ocorrer no quadro do Estado Absoluto. Coube a Hegel distinguir com clareza o Estado da sociedade civil. No início do século XIX, o liberalismo já se tornara dominante na Inglaterra, a Revolução Francesa já se completara, e a revolução industrial estava sendo completada na Inglaterra e na França. Marx e Engels utilizaram o mesmo conceito, mas situaram a sociedade civil na infra-estrutura social: para eles a sociedade civil se confundia com a organização econômica da sociedade e com a burguesia da qual o Estado seria, como já assinalei, o comitê executivo. Os marxistas modernos, entretanto, a partir de Antonio Gramsci (1934) e de Nicos Poulantzas (1968), perceberam que o Estado já não era simples instrumento da burguesia como haviam afirmado os fundadores do marxismo. Para uma marxista contemporânea como Mabel Thwaites Rey (2005: 25), o Estado “não é o mero representante das classes dominantes, mas ‘o lugar’ onde podem se unificar os interesses competitivos dos diversos grupos capitalistas”.<sup>14</sup> Eu creio que o Estado avançou mais do que isto. Continua a garantir a apropriação e a acumulação capitalista, mas, na medida em que a sociedade civil se ampliou e outros setores além da burguesia, principalmente os trabalhadores e os intelectuais tanto de esquerda quanto de direita, ganharam força relativa, ela deixou de ser parte da infra-estrutura e passou a ser localizada na superestrutura social. Esta é a interpretação que Norberto Bobbio (1967) faz de Gramsci em seu notável ensaio sobre o grande pensador marxista. Com Gramsci, a política ganhou autonomia relativa em relação à infra-estrutura econômica e, portanto, em relação à classe dominante.

Nos anos 1970, na América Latina e no Leste Europeu, a ideia de sociedade civil foi utilizada para definir a organização política da sociedade que surgiu para combater, na primeira região, os regimes militares tecnoburocrático-capitalistas, e na outra, o estatismo e a dominação soviética. Assistimos, então, ao surgimento de um grande número de “organizações da sociedade civil” e de movimentos sociais lutando pela democracia, e, em seguida, pela diminuição das desigualdades, pela defesa do ambiente, e pela crítica à corrupção – que constituiriam essa sociedade civil. Em seguida, a partir, porém, da contribuição de John Keane (1988), que organizou um livro seminal sobre o tema, o conceito de sociedade civil retornou ao centro da teoria política. Mas, no livro abrangente de Jean Cohen e Andrew Arato (1992), e dos estudos realizados por Arato sobre a sociedade civil na Polônia (1981), o conceito de

sociedade civil ganhou um caráter normativo e relativamente utópico e passou a ser identificada com o conjunto de organizações da sociedade civil, que prefiro denominar “organizações públicas não-estatais de responsabilização social” ou “de advocacia política”. Em *Entre Fatos e Normas* (1992), Jürgen Habermas aderiu a essa renomeação normativa da sociedade civil. E houve autores que, diante da crise por que passou o Estado a partir dos anos 1980, que promoveriam a liberdade e a justiça social; para uma esquerda utópica chegou, a sociedade civil chegou a ser vista como um terceiro setor idealizado alternativo tanto ao mercado quanto ao Estado.<sup>15</sup>

A identificação da sociedade civil com os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil contraria o conceito clássico de sociedade civil que devemos a Hegel. Na verdade, a sociedade civil é formada por essas organizações e movimentos, mas é por grupos corporativos ou de interesse de todos os tipos. Além disso, supor que as organizações da sociedade civil assumiram o mandato da reforma social e da emancipação humana é ingenuidade política. Reagindo à ideologização da sociedade civil – a se identificar a sociedade civil com o “bem” –, Theda Skocpol (1996: 236) observou que “uma sociedade civil organizada nos Estados Unidos nunca floresceu separada de um governo ativo e de política democrática inclusiva”.

### **Coalizões de classe**

Nas democracias modernas, os partidos políticos são os intermediários formais e estritamente políticos entre a sociedade e o Estado, enquanto sociedade civil e nação são os intermediários informais e sociais. Podemos também ver as classes sociais como intermediários informais entre a sociedade e o Estado. Marx procurou explicar a mudança social através da luta de classes que ocorre no seio da sociedade civil, mas há três problemas a serem considerados que apontam na direção das coalizões de classe. Primeiro, a luta de classes não se revelou “resolutiva”, ou seja, não resultou na revolução socialista. Segundo, há muito não existe a possibilidade de uma classe social lograr completa hegemonia. Terceiro, conforme assinalou Renato Monseff Perissinotto (2007), as classes sociais só podem ser consideradas como agentes políticos se as pensarmos como coletividades “representadas” por minorias ativas de intelectuais e de políticos. Foi, provavelmente por razões desse tipo que Antonio Gramsci salientou originalmente o papel das *coalizões de classe*, ou, na sua linguagem, o papel dos “blocos históricos”.

O Estado Moderno é um Estado que começou absoluto, tornou-se liberal, liberal-democrático e, finalmente, principalmente na Europa, democrático-social. Entretanto, esse desenvolvimento político ou esse processo de democratização só foi possível porque as formas politicamente organizadas de sociedade – a nação ou a sociedade civil – também se desenvolveram, se tornaram, de um lado, mais coesas, e, de outro, mais igualitárias ou “democráticas”. Isto significa que é impossível alcançar a igualdade política sem a igualdade econômica e social, e vice-versa. O processo de democratização ou de avanço da igualdade ocorre tanto a nível do Estado quanto a nível das formas de sociedade politicamente orientadas que fazem a intermediação entre a sociedade e o Estado.

No processo de democratização, a luta de classes foi um fator sempre presente, mas, na maioria dos casos, foram antes as coalizões de classes progressistas em combate com as reacionárias que definiram com mais força os destinos sociais. As classes sociais não são entidades monolíticas; pelo contrário, há grandes subdivisões

em cada uma das três classes sociais que caracterizam as sociedades modernas: na classe capitalista temos os empresários ou capitalistas ativos e os capitalistas rentistas ou inativos; na classe tecnoburocrática ou profissional, a tecnoburocracia pública e a privada – esta, uma consequência do surgimento das grandes organizações empresariais; e, na classe trabalhadora, os trabalhadores urbanos, os rurais, e os empregados de lojas e escritórios. E vejo a dinâmica das lutas sociais não apenas como a da clássica luta de classes, mas também como o resultado de coalizões de classe, dos acordos ou pactos políticos tornados possíveis pela subdivisão das classes sociais. Geralmente se supõe que a luta entre trabalhadores e capitalistas se expressa ideologicamente no liberalismo e no socialismo, mas, quando pensamos em termos de coalizões de classe, a luta se dá em torno de duas formas alternativas de *organização econômica e política* do capitalismo: o desenvolvimentismo e o liberalismo econômico. Enquanto no desenvolvimentismo uma coalizão de empresários, burocratas públicos, intelectuais progressistas e trabalhadores defendem para o Estado um papel coordenador do sistema econômico ao lado do mercado, no liberalismo econômico os capitalistas rentistas e financistas afirmam que basta que o Estado garanta a propriedade e os contratos, e mantenha suas contas equilibradas, porque o restante o mercado coordenará de forma ótima.<sup>16</sup>

Na história do desenvolvimento capitalista, desenvolvimentismo e liberalismo econômico refletiram coalizões de classe que se sucederam no tempo. Tomando-se Inglaterra e França como parâmetro, depois do primeiro desenvolvimentismo que foi o período mercantilista, temos, entre os anos 1830 e os anos 1920, o domínio do liberalismo econômico, caracterizado por baixas taxas de crescimento e alta instabilidade financeira. Com o *crash* da Bolsa de Nova York em 1929 e a Grande Depressão dos anos 1930 o liberalismo econômico entrou em colapso. Temos então um segundo desenvolvimentismo, nos Estados Unidos, já com o New Deal, e também na Europa, com os Trinta Anos Dourados do Capitalismo, que se caracterizaram por elevadas taxas de crescimento, estabilidade financeira e redução das desigualdades nos países ricos. Entretanto, depois de uma crise econômica nos Estados Unidos e no Reino Unido nos anos 1970, a partir de 1980 o liberalismo econômico, agora denominado neoliberalismo, volta a ser dominante, e novamente apresenta baixas taxas de crescimento e alta instabilidade financeira. O segundo liberalismo econômico, o neoliberalismo, termina com a Crise Financeira Global de 2008, e hoje vivemos um período de transição no qual há um vácuo de hegemonia ideológica.

Para compreender o desenvolvimento do Brasil e a luta entre desenvolvimentistas e liberais econômicos, o conceito de coalizões de classe é imprescindível. Desde a revolução de 1930, podemos ver no Brasil a sucessão de cinco pactos políticos: o nacional-popular de 1930, o autoritário-modernizante de 1964, o democrático popular de 1977, o liberal-dependente de 1990, e o nacional-popular de 2003, que nunca se constituiu plenamente e acabou fracassando.<sup>17</sup> Entre os países ricos o fordismo e os Anos Dourados do Capitalismo seguidos pelos Anos Neoliberais são importantes para compreender a crise financeira global de 2008 do ponto de vista político. Enquanto o fordismo, nos Estados Unidos e nos países mais desenvolvidos da Europa, foi um pacto político amplo, envolvendo empresários, trabalhadores e as classes médias tecnoburocráticas, o período neoliberal foi definido por uma coalizão de classes muito estreita, formada por capitalistas rentistas e pelos financistas que administram a riqueza dos primeiros.

## **Conclusão**

Neste trabalho, primeiro, distingi Estado de estado-nação. Vimos que enquanto o Estado é a ordem jurídica e a organização soberana que garante a lei, o estado-nação é a sociedade política territorial soberana constituída por uma nação, um Estado e um território. Segundo, discuti como o Estado Antigo, que se confundia com uma oligarquia militar e religiosa, se distinguiu historicamente do Estado Moderno no qual ocorre a clara separação entre a sociedade e o Estado, entre o patrimônio público e o patrimônio privado. Terceiro, vimos como o Estado Moderno deixou de ser liberal para ser democrático e social, ao mesmo tempo em que deixava de ser mero instrumento da classe dominante, para ser a expressão das relações de força existente nas formas de sociedade politicamente orientada sob a forma de nação, sociedade civil e coalizões de classe, que são as principais formas sociais informais da relação Estado-sociedade.

Fiz essa análise de um ponto de vista histórico e das ideias políticas. Desta maneira, vimos que, na medida em que ocorria o desenvolvimento político, a relação Estado-sociedade mudava. Tomando por referência os países que realizaram sua revolução capitalista originalmente (Inglaterra e França), no quadro da teoria política contratualista não há distinção entre o Estado e a sociedade, e o Estado foi identificado com a “sociedade civil” em oposição à “sociedade natural”; em seguida, a partir do constitucionalismo inglês, do Iluminismo, e da Revolução Francesa, surge o Estado Moderno liberal, e Hegel faz clara distinção entre o Estado e a sociedade civil, ao mesmo tempo que a nação também se distingue do Estado; mais adiante, depois que as nações formaram seus estados-nação, Marx e Engels localizam a sociedade civil na infraestrutura econômica, onde estão as relações de propriedade e a luta de classes, e veem o Estado como mero instrumento da classe dominante burguesa; já no século XX, na medida em que a sociedade civil deixava de ser meramente burguesa para ser também tecnoburocrática e popular, e que Reino Unido e França se democratizam, Gramsci atribui um importância maior às coalizões de classe e às ideologias e transfere o conceito de sociedade civil para a superestrutura; nos anos 1970, no Leste Europeu e na América Latina, vemos a sociedade civil ser identificada com as “organizações da sociedade civil” – as organizações públicas não-estatais de responsabilização social – e como instrumento da democratização que irá ocorrer na década seguinte; e, finalmente, nos anos 1990, a partir do colapso da União Soviética, temos o uso equivocado da sociedade civil, de um lado como instrumento de emancipação humana, de outro, como instrumento da dominação imperialista. A política democrática sem dúvida é ou pode ser um instrumento de emancipação, e se realiza no seio da sociedade civil, mas isto não autoriza atribuir à sociedade civil um conceito valorativo. A emancipação humana se realizará um dia, mas isto só será possível quando a desigualdade política entre os cidadãos diminuir substancialmente e quando a maioria dos cidadãos se der conta que existe uma forma melhor – mais justa e mais humana – de se organizarem politicamente.

## **Teorias do Estado**

Existem sete teorias de Estado:

- Teoria orgânica do Estado
- Teoria republicana do Estado
- Teoria contratualista do Estado
- Teoria hegeliana do Estado
- Teoria marxista do Estado
- Teoria pluralista ou liberal do Estado
- Teoria da relação de poderes

### **Teoria orgânica do Estado**

É uma teoria que combina o método histórico e o normativo.

É uma teoria histórica, porque vê o Estado como uma instituição e um tipo de sociedade político-territorial que evoluem através da história.

É uma teoria orgânica porque vê a sociedade como um organismo que ao crescer vai dividindo o trabalho e se tornando também mais complexa.

É uma teoria funcionalista, porque os órgãos que vão surgindo seguem uma espécie de lei natural que os torna necessários.

É uma teoria quase normativa, porque vê o Estado como historicamente voltado para o bem público ou o bem comum.

A visão do Estado de São Tomás de Aquino e da Igreja Católica é essencialmente uma visão orgânica.

É uma teoria que vê o poder do Estado como legitimado pela tradição e a religião.

É uma visão que foi adotada pelas oligarquias do Estado Antigo para legitimar o poder do monarca e de sua nobreza, porque entendia que seu poder – especificamente o poder do monarca – derivava da vontade divina.

### **Teoria republicana do Estado**

É uma teoria que também combina o método histórico e o método normativo.

É uma teoria histórica porque vê o Estado como uma instituição em permanente transformação.

É uma teoria hipotético-dedutiva porque assume que o homem é um animal essencialmente social, e deduz daí que a vida social requer a definição de leis e de um governo para executá-las, ou seja, demanda um Estado.

É normativa porque entende que a legitimação do Estado depende da legitimidade de seus governantes, e que esta depende do seu “espírito republicano”, ou seja, de sua capacidade de defender o interesse público mesmo quando seus interesses particulares estão em conflito com o interesse público.

Reconhece que é raro encontrar cidadãos e, em particular, políticos dotados da virtude ou do ethos republicano, mas entende que cidadãos e políticos com essa qualidade existem.

Aristóteles foi o formulador original da teoria republicana, mas ela só encontrou plena formulação na Antiguidade na obra de Cícero.

O primeiro grande filósofo político moderno a adotar o republicanismo foi Maquiavel; antecederam-no os humanistas cívicos dos séculos XIII e XIV nas repúblicas do norte da Itália.

Pensadores como Rousseau, Montesquieu, James Harrington, Alexander Hamilton exprimiram de várias maneiras o ideal republicano, em uma época (século XVII e XVIII) no qual o liberalismo estava surgindo.

No final do século XX houve um renascimento do republicanismo na obra de Charles Taylor, Quentin Skinner, Philip Pettit.

Hoje a teoria republicana do Estado está em conflito com a teoria pluralista ou liberal de Estado. Um ponto que distingue as duas teorias e ideologias é do conceito de liberdade.

Um liberal, Benjamin Constant, distinguiu a liberdade dos modernos da liberdade dos antigos. No século XX, outro filósofo liberal, Isaiah Berlin, distinguiu a liberdade negativa (dos liberais) da liberdade positiva (dos republicanos).

Em síntese, enquanto a liberdade para o republicanismo é o exercício da defesa do interesse público, para o liberal é a possibilidade de agir em qualquer direção desde que respeitando a lei.

### **Teoria contratualista do Estado**

É a teoria do Estado que nasce na Inglaterra, no século XVII, na obra de Thomas Hobbes.

A tese básica é a de que os homens, antes de existir o Estado, eram livres e viviam no “estado de natureza”, mas, no estado de natureza imperava a guerra de todos contra todos; imperava, portanto, uma insegurança total.

Dado esse pressuposto, o Estado nasce de um contrato social que os homens, livres e soberanos, celebram com seu monarca. Nesse contrato os homens renunciam à sua liberdade e se submetem ao monarca, que, em troca, lhes garante a segurança da lei e da ordem.

Seus principais representantes além de Hobbes foram Locke, e Rousseau. Que, no entanto, divergiram em pontos essenciais.

Hobbes foi o filósofo autoritário que legitimou o Estado absoluto, mas sua teoria foi afinal revolucionária e abriu espaço para as monarquias constitucionais e, depois, para a democracia ao usar como pressuposto a soberania do povo, ao invés da soberania do rei.

Locke foi um filósofo que fundou o liberalismo político e legitimou o Estado constitucional.

Rousseau foi o filósofo iluminista, republicano, e democrático, que defendeu a ideia de a ideia do contrato social.

Ele parte, como Hobbes, do estado de natureza, mas não é o da guerra de todos contra todos. O homem no Estado de natureza é um homem naturalmente bom. Ele

vive integrado nela quase como um animal. Ele não tem desejos, não faz cálculos, não prevê os resultados de suas ações, não planeja, não pensa.

Ele seria também livre, mas no estado de natureza o homem vive em situação de insegurança, porque há sempre indivíduos poderosos querendo dominá-los. Sua liberdade está, portanto, permanentemente ameaçada, senão, negada.

O contrato social, que dá origem ao Estado e à “vontade geral”, é a forma de o homem se tornar realmente livre, de recuperar sua liberdade natural, porque protegido da vontade dos indivíduos poderosos.

Por isso Rousseau é muitas vezes considerado o primeiro democrata, porque não só vê a liberdade e a igualdade entre os homens como um pressuposto, mas também porque vê o Estado como uma instituição que expressa a vontade dos cidadãos, derivando daí sua legitimidade.

Mas a vontade geral de Rousseau, que quase se confunde com o conceito de Estado, não é algo a que se chegue pelo voto. É antes um consenso que se forma na sociedade, ao qual todos devem se subordinar. A vontade geral é soberana.

### **Teoria hegeliana do Estado**

É uma teoria idealista da história, e, não obstante, uma teoria histórica, porque é uma teoria essencialmente dialética.

O Estado é a expressão maior da razão humana, a qual se realiza na história.

A teoria do Estado de Hegel parece absurda, porque sabemos que as leis são muitas vezes injustas, legitimando privilégios de classe, e que o aparelho do Estado é com frequência ocupado por políticos discricionários e corruptos.

Mas se pensarmos que, em cada estado-nação o Estado é a expressão concreta do máximo de razão à qual a respectiva nação conseguiu chegar para organizar a sua vida social, poderemos aceitar a definição de Estado de Hegel. A partir de uma perspectiva iluminista, a história exprimiria o progresso, este definido como o avanço da razão. E, a partir dessa perspectiva, o Estado expressa a razão possível dessa sociedade. Quanto mais a sociedade civil ou a nação avançam, progridem, mais racional seria seu Estado.

### **Teoria marxista de Estado**

É uma teoria histórica e materialista do Estado.

A cada modo de produção, ou seja, a cada forma de organização econômica e política da sociedade corresponde uma forma de Estado e uma ideologia que a legitima.

O Estado é o instrumento de poder da classe dominante.

O Estado capitalista é o comitê da burguesia; é a instituição que garante as relações de produção capitalistas, o que hoje os liberais chamam “a garantia da propriedade e dos contratos”.

### **Teoria pluralista ou liberal do Estado**

É uma teoria ao mesmo tempo hipotético-dedutivo e histórica.

É hipotético-dedutiva porque fortemente na teoria contratualista liberal de Locke.

É histórica, porque está baseada na experiência histórica de um estado-nação capitalista – os Estados Unidos no após Segunda Guerra Mundial – e vê o Estado como a expressão democrática da vontade do povo e, ao mesmo tempo, do embate dos grupos de interesse, que participam da política através do lobby.

Os lobbies são regulados por lei nos Estados Unidos desde 2005. Em 2013 havia 12.400 lobbies registrados junto ao congresso americano. A atividade de lobby movimentou US\$ 3,3 bilhões em 2012.<sup>18</sup>

### **Teoria da relação de poderes**

É uma teoria histórica; é a teoria que adoto; está baseada na teoria marxista, em especial na teoria de Poulantzas.

O Estado é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante.

O Estado é o instrumento ou a instituição fundamental através da qual cada nação ou cada sociedade civil realiza seus objetivos políticos.

O Estado, sua lei e seu governo, exprimem a relação de poderes existente entre as classes sociais em um determinado momento histórico.

Nas sociedades antigas o Estado era a expressão dos interesses ou dos objetivos da classe ou coalizão de classes existente:

- Nas sociedades antigas, é a expressão da oligarquia militar, religiosa e proprietária de terras.
- Nas sociedades mercantilistas, é a expressão dos interesses do monarca e sua corte em associação com os interesses dos grandes comerciantes.
- Nas sociedades capitalistas clássicas ou liberais, é a expressão dos interesses da burguesia.
- Nas sociedades tecnoburocrático-capitalistas ou financeiro-rentistas, mas democráticas, do presente, o Estado é principalmente a expressão dos interesses da burguesia empresária, da burguesia rentista, e da alta tecnoburocracia formada pelos altos servidores públicos, pelos executivos das grandes empresas, e pelos financistas, mas é também, e talvez de forma crescente, a expressão das classes médias e das classes populares.

### **3ª. aula: O processo histórico do desenvolvimento econômico**

Elias, Norbert (1970) “Processos de formação de Estados e construção de nações”. In Norberto Elias (2006) *Escritos e Ensaios 1 – Estado, Processo e Opinião Pública*, ensaios organizados por Federico Neiburg e Leopoldo Waizbort. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor: 153-165.

Gellner, Ernest ([1993] 2000) “O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe”, in Gopal Balakrishnan e Benedict Anderson, orgs. (2000): “A sociedade industrial Avançada” até o final do trabalho: 114-154.

### **Capitalismo, formação do estado-nação e desenvolvimento**

Na história da humanidade nós podemos distinguir três formas históricas fundamentais de sociedade – três modos de produção básicos, se quisermos usar a expressão de Marx que acentua a base econômica da sociedade. São eles, as sociedades primitivas, as sociedades escravistas e a sociedade capitalista. Como são formas de sociedade, são sistemas de convivência social nos quais as pessoas estão interligadas por um complexo sistema de relações sociais. Essas relações são relações familiares, são relações de produção, são relações corporativas, são relações profissionais, são relações de amizade. São relações que e formam um todo diferente de suas partes.

As sociedades para existirem e se desenvolverem precisam ter um sistema de coordenação e um sistema de legitimação. A coordenação é proporcionada pelas instituições – pelas normas formais e informais que regulam cada sociedade; a legitimação, pelas ideologias inclusive as religiões.

Para cada um dos três tipos históricos de sociedade existem um par instituições principais. O quadro 3.1 mostra quais são elas. A instituição 1 é a principal, a 2, a complementar para cada tipo de sociedade. Um fato curioso na tabela é que a instituição complementar em um tipo de sociedade torna-se a principal na sociedade seguinte.

**Quadro 3.1: Formas históricas de sociedade e de coordenação social**

<b>Sociedades</b>	<b>Instituição 1</b>	<b>Instituição 2</b>
Primitiva	Tradição	Religião
Escravista	Religião	Estado Antigo
Capitalista	Estado moderno	Mercado

### **Surge o desenvolvimento econômico**

O desenvolvimento econômico em sentido estrito é um processo histórico que só começa a ocorrer a partir da revolução industrial,

- porque o desenvolvimento implica construção social que só foi possível existir quando se construiu o Estado moderno e se formou o estado-nação,
- porque implica uma autonomia dos empresários que só o mercado permite,
- e porque é apenas a partir da revolução industrial que a acumulação de capital com incorporação de progresso técnico passa a acontecer de forma regular.

Acumular capital significa utilizar o excedente econômico para investir e aumentar a produção. Essa é uma prática que surge com o capitalismo. Antes, nas sociedades pre-capitalistas, conforme ensina Celso Furtado no capítulo 3 de *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento* (1961), o excedente econômico – a produção que excede o consumo necessário da população – tinha outras aplicações, principalmente os gastos com a formação de uma força militar e o exercício da guerra, a construção de templos, e o consumo de luxo, seja sob a forma da construção de palácios ou do consumo de bens de luxo inclusive especiarias.

Para que a Revolução Capitalista pudesse se desencadear, a partir do século XII, na Europa, foi necessário que primeiro houvesse uma transformação técnica fundamental da agricultura, que, até o século XI, estava limitada quase exclusivamente a terras de aluvião; foi o uso de arados com lâminas de ferro e outras ferramentas capazes de cortar terras duras que viabilizou a exploração das terras altas e férteis da Europa (Landes, 1999: 41). Graças a esse progresso técnico decisivo foi possível às sociedades europeias ocidentais que possuíam terras altas em abundância, principalmente a França, a Inglaterra, a Bélgica e a Alemanha, aumentar sua produtividade e liberar os trabalhadores da agricultura sucessivamente para o comércio, os gastos militares, a administração pública do Estado patrimonialista em formação, e, afinal para a indústria. Datam também do século XII as grandes catedrais góticas, que a produção de um excedente econômico tornou possível construir.

### **As três revoluções capitalistas**

A revolução capitalista e a materialização do desenvolvimento econômico aconteceram através de três revoluções: a revolução comercial, a formação do estado-nação, e a revolução industrial. Elas tiveram caráter mundial, porque os primeiros povos que se tornaram estados-nação e se industrializaram implicaram profunda mudança não apenas nas suas sociedades nacionais, mas também nas demais. Celso Furtado (1961), usando com liberdade conceitos de Marx e de Weber, propôs que duas dessas revoluções – a comercial e a industrial – envolveram a produção regular

de um excedente, e, de outro, o processo de racionalização e de desencantamento que caracterizará a emergência do mundo moderno. A primeira revolução é a comercial, que tem sua respectiva racionalidade. O comércio passa a ser uma atividade racional que agora tem um objetivo muito claro – o lucro – e tem como meio racional para atingi-lo, a acumulação de capital. Quando acontece a segunda industrial, o objetivo continua sendo o lucro, mas agora o meio racional para atingi-lo não é mais apenas a acumulação de capital, mas também a incorporação de progresso técnico.

A revolução comercial se realiza em duas etapas. A primeira começa nas cidades-estado do norte da Itália, nas quais o mercado deixa de ser local para ser o “comércio de longa distância” de bens de luxo. Ela é originalmente comandada por Veneza, Florença, Gênova, mas que aos poucos as cidades-estado se espalham para o resto da Europa, especialmente para a Alemanha e os Países Baixos. Na segunda etapa, a partir das grandes descobertas por Portugal e Espanha, a revolução comercial ganha caráter mundial já no século XVII, quando começa a se formar um primeiro sistema econômico mundial que Immanuel Wallerstein (1974) chamou “sistema-mundo”.

A segunda revolução é a nacional ou formação do estado-nação, que é essencial para a terceira, a revolução industrial, porque é através da formação do estado-nação que se constitui o grande mercado interno necessário à industrialização. Conforme assinala Norberto Elias (1970: 162), “a industrialização e a formação do estado-nação são duas faces da mesma transformação. A formação dos estados-nação dos estados-nação na Europa acontece a partir do século XVI. O primeiro estado-nação a se formar foi o inglês, e, não por acaso foi também a Inglaterra o palco da primeira revolução industrial.

Com a Revolução Industrial, que ocorre pela na Inglaterra, na segunda metade do século XVIII, a racionalidade econômica aumenta. Ela passa a se expressar através da adoção de um meio mais especificamente racional de se alcançar o lucro além da acumulação de capital: a incorporação de progresso técnico. E o modo de produção torna-se, na linguagem de Marx, “especificamente capitalista”, porque agora o lucro ou a mais valia passa a ter como causa a aplicação da razão na produção – o avanço tecnológico ou, nas expressões de Marx, o “desenvolvimento das forças produtivas”. O que implica uma mudança fundamental no sistema de produção: o crescimento das empresas não é mais simplesmente possível (como se tornou com a revolução comercial); ele se torna *necessário*, porque, dado um progresso técnico que então começa a se acelerar e a concorrência que caracteriza do mercado, o reinvestimento dos lucros com incorporação de progresso técnico passa a condição de sobrevivência das empresas. Em outras palavras, o que hoje chamamos de desenvolvimento econômico configurava-se pela primeira vez historicamente. E definia-se a estratégia principal para alcançá-lo: o investimento inovador.

Entretanto, nessa análise histórica falta uma terceira transformação fundamental que ocorreu entre as duas citadas ou conjuntamente com a última: a revolução nacional, ou seja, a formação dos estados-nação. É apenas a partir do momento em que um povo se transforma em nação, constrói um Estado e forma seu estados-nação que a revolução industrial se torna possível, porque só então a indústria produtora de bens de consumo barato passa a contar com o mercado grande e seguro que a indústria de transformação necessita para se desenvolver. Por isso Norberto

Enquanto os impérios eram a forma por excelência de organização política territorial da antiguidade, os estados-nação o serão nos tempos modernos ou capitalistas. Enquanto o poder imperial limitava-se a cobrar impostos da colônia, não

tendo interesse em transferir sua cultura superior para a colônia, e, portanto, deixando intactas sua organização econômica e sua cultura, os estados-nação estão diretamente envolvidos na competição internacional por maior poder e maiores taxas de crescimento. Para isso, buscam homogeneizar sua cultura, dotando-se de uma língua comum, para, através da educação pública, poder garantir que padrões crescentes de produtividade sejam compartilhados por toda a população (Gellner, 1993); e os respectivos governos passam a ser os condutores do processo de desenvolvimento econômico através da definição de instituições que estimulem o investimento, da adoção de políticas macroeconômicas que garantam a estabilidade de preços, taxas de juros moderadas e taxas de câmbio competitivas, e de políticas industriais que favoreçam as empresas nacionais na concorrência internacional. Através do demorado processo de institucionalização política e econômica que é o da formação do estado-nação, empresários, burocratas públicos e políticos formam uma coalizão de classes desenvolvimentista, e assumem um papel político chave no processo da definição de estratégias nacionais de desenvolvimento. Ao nível das empresas, são os empresários que irão fazer a diferença através da atividade inovadora (Schumpeter, 1911). Empresários, políticos, classe profissional pública e privada, e trabalhadores formam a nação – a sociedade politicamente orientada para a autonomia nacional e o desenvolvimento econômico que compartilha um destino comum e logra construir um Estado.

Em síntese, o desenvolvimento econômico é um processo histórico próprio do capitalismo. Ele surge ou se configura durante o último estágio da revolução capitalista – a revolução industrial. Antes disto houve uma revolução comercial, caracterizada pelas cidades-estado, o mercado de longa distância, e a formação de um primeiro sistema-mundo, e a formação do estado-nação ou dos estados-nação, a começar pela Inglaterra e a França. A formação do estado-nação foi uma condição necessária da revolução industrial porque é ela que assegura mercados internos seguros e suficientemente amplos que constituem inicialmente a demanda cativa de bens baratos produzidos pela indústria – bens muito diferentes dos bens de luxo que serviram de base para o comércio de longa-distância.

### **Formas históricas de Estado moderno**

Formados os modernos estados-nação, seus respectivos Estados ou regimes políticos assumiram, sucessivamente, quatro formas de organização política: Estado absoluto, Estado liberal, Estado democrático-liberal, e Estado democrático-social, aos quais correspondem as formas de administração pública (patrimonialista, burocrática e gerencial).<sup>19</sup> Essas formas políticas correspondem às formas de organização econômica do capitalismo: mercantilista, clássico, oligopolista, fordista, que discutirei na próxima aula. Mas a correspondência não é perfeita porque o critério de classificação das formas políticas de Estado é o contínuo autoritarismo-democracia, enquanto que para as formas econômicas, é o tipo de concorrência e de coalizão de classes.

**Quadro 3.2: Formas históricas de Estado e de capitalismo**

	<b>Estado</b>	<b>Administração</b>
Séculos XVII e XVIII	Absoluto	Patrimonialista
1830-1900	Liberal	Burocrática

1900-1950	Democrático-Liberal	Burocrática
1950-1980	Democrático-Social	Gerencial
1980-2008	D-Social sob ataque	Gerencial

Considerando-se as formas de Estado, em uma primeira fase, a do Estado absoluto, os monarcas associados à grande burguesia comercial, estavam formando seus estados-nação; estavam, portanto, de um lado, tentando garantir a ordem interna, e, de outro, buscando ampliar o seu território, o que os levava a estar quase sempre empenhados em guerras com seus vizinhos. O papel do Estado então era garantir a ordem interna, ampliar suas fronteiras através da guerra, e promover a industrialização do estado-nação em formação. O papel dos grandes reis mercantilistas e de sua corte, associados à burguesia, foi, então, decisivo para o desenvolvimento econômico dos seus respectivos países. Enquanto o rei fazia a guerra e ampliava o mercado interno, financiado pela burguesia que pagava impostos e fazia empréstimos, esta aproveitava o crescimento do mercado interno para industrializar o país.

O mercantilismo foi, assim, o primeiro desenvolvimentismo. O Estado da época intervia fortemente na economia através da imposição de tarifas de importação, proibição de exportação de matérias primas in natura, e concessão de monopólios para a burguesia. E esse foi um desenvolvimentismo altamente bem-sucedido, porque foi em seu quadro que pelo menos três países – o Reino Unido, a França e a Bélgica – resolveram com êxito o grande desafio econômica que uma nação enfrenta: realizar sua revolução industrial. Não obstante, os economistas liberais, desde Adam Smith, vêm criticando de forma acerba o mercantilismo, menos porque eles tinham algumas teorias que eram equivocadas – particularmente a ideia que o objetivo econômico principal do estado-nação era realizar superávits comerciais e acumular ouro – e mais porque transformaram o mercado, que é uma instituição criada pelos homens e regulada pelo Estado, em um mecanismo mágico de criação de riqueza. Que os economistas mercantilistas tenham cometido erros é mais do que natural. Eles estavam fundando uma nova ciência. É absurdo, porém, fazer o que fazem os economistas liberais: dar à palavra “mercantilismo” um caráter pejorativo, identificando-o com o protecionismo e o atraso. Mas o fato é que o capitalismo nasceu mercantilista, e, portanto, desenvolvimentista.

Em seguida ao Estado absoluto e ao capitalismo mercantilista, e uma vez completada a revolução capitalista com a revolução industrial, surge o Estado liberal. A nova classe dominante de empresários burgueses agora soma à sua ideologia nacionalista, apoiada no mercado interno, a ideologia liberal que, no plano econômico, visa dar maior liberdade aos empresários na sua busca do lucro. As duas ideologias são em parte contraditórias, porque o liberalismo econômico afirma a desnecessidade de qualquer intervenção do Estado na economia, enquanto o nacionalismo econômico, que é praticamente sinônimo do desenvolvimentismo, supõe que o Estado deve dar apoio às empresas nacionais em oposição às empresas de outros países, e porque supõe que o desenvolvimento econômico é o resultado de uma construção nacional – coisa que não faz sentido para o liberalismo econômico. Já no plano político, o liberalismo está associado à definição dos direitos civis – os direitos à liberdade, à propriedade, ao respeito, a igualdade de todos perante a lei – que constituirão um avanço político fundamental para a humanidade. Mas o liberalismo político está também associado a um individualismo radical ou a um não republicanismo, porque define a liberdade em termos de direito a fazer tudo aquilo que a lei não proibir, ao invés de defini-la como a liberdade para defender o interesse público.

Antes de haver-se tornado liberal, o Estado tornou-se constitucional, porque submeteu o soberano à lei maior – à constituição do país. A Revolução Gloriosa de 1689, na Inglaterra, foi uma revolução constitucional, não liberal, porque submeteu o rei ao parlamento, mas não foi uma revolução liberal, porque ainda não garantia os direitos civis. Esta garantia aconteceu nesse mesmo país durante o século XVIII, não através de uma revolução, mas através das decisões dos tribunais ingleses, como T.H. Marshall (1950) mostrou em um maravilhoso ensaio sobre a afirmação sucessiva dos direitos civis, políticos e sociais: os direitos civis, durante o século XVIII, os direitos políticos ou o sufrágio universal, na virada do século XIX para o XX, e os direitos sociais, a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. Além de institucionalizados nos tribunais britânicos, os direitos civis serão afirmados em duas grandes revoluções liberais: a Revolução da Independência dos Estados Unidos e a Revolução Francesa. Esta foi também uma revolução democrática, mas a ideia de democracia era revolucionária demais, e foi logo rejeitada pela maioria liberal.

O Estado absoluto era, no plano administrativo, na linguagem de Max Weber, um Estado patrimonialista no qual se confundia o patrimônio privado do rei com o patrimônio do Estado; torna-se liberal quando essa confusão deixa de existir. Com a emergência do Estado liberal, ocorre uma segunda distinção: o Estado ou a sociedade política deixa de se confundir com a sociedade civil. Esta surge como uma forma de sociedade politicamente orientada no seio da qual se realizam a luta de classes e o debate público.

O Estado, no século XIX, foi um Estado liberal, não um Estado democrático. O sufrágio universal que, junto com a garantia dos direitos civis, são as duas condições mínimas para que um Estado possa ser considerado democrático, só iria ser garantido pelos países ricos na virada do século XIX para o XX. E, conforme mostrou Adam Przeworski (1985: cap. 1), o foi graças a uma extraordinária luta dos partidos de esquerda, durante a segunda metade do século XIX, que em torno do final do século, o sufrágio universal masculino foi sendo gradualmente adotado pelos países mais desenvolvidos. A burguesia, naturalmente, não queria dividir poder com a classe trabalhadora em ascensão, como antes a aristocracia não quisera com ela dividir poder. E tinha um argumento para se opor à democracia. O sufrágio eleitoral levaria, segundo seus intelectuais, à “tirania da maioria”: seriam eleitos partidos socialistas que, em seguida, promoveriam a expropriação da burguesia. Por isso, afinal, quando ficou claro para a burguesia liberal que os partidos socialistas então em ascensão não agiriam dessa maneira, e diante da pressão das classes populares, ela afinal aceitou o sufrágio eleitoral, e o Estado tornou-se um Estado Democrático Liberal.

Tratava-se, porém, de uma democracia mínima, schumpeteriana, na qual os políticos só ouvem o povo nos momentos de eleição. Um tipo de democracia que teve vida curta na Europa. A pressão das classes populares por maiores salários continuava forte, e, aos poucos, as classes dirigentes começaram a se dar conta que a instalação de grandes serviços de educação, saúde, e previdência universais, além de proporcionarem um consumo mais igual, eram um salário indireto, eram uma forma relativamente barata de melhoria dos padrões de vida, quando comparada com o aumento dos salários diretos, e, nos países mais avançados da Europa, após a Segunda Guerra Mundial, o Estado se torna um Estado Democrático Social.

O Estado que Marx conheceu – o Estado Liberal do século XIX – era, sob muitos aspectos, “o comitê executivo da burguesia”. No século XX já não é mais. O Estado, seu aparelho e sua ordem jurídica, não são mais apenas a forma de exercício do poder

pelas classes dirigentes; conforme assinalou Boaventura de Souza Santos (2004), é também um instrumento de emancipação social. Cabe ao Estado e a seu governo não apenas garantir as condições gerais da acumulação de capital privada, mas desenvolver políticas que reduzam a desigualdade e protejam o ambiente.

## **Conclusão**

As três revoluções da Revolução Capitalista deram origem às economias capitalistas ou economias de mercado. Os mercados que antes eram locais transformam-se em mercados nacionais, e pouco a pouco começam a ganhar caráter internacional. Conforme assinala Polanyi (1944), não houve nada de natural na passagem dos mercados locais para os nacionais: essa transição ocorreu como o resultado de estratégias políticas nacionais que de um lado institucionalizaram a competição, mostrando o caráter socialmente construído dos mercados, e de outro levaram à formação dos modernos estados-nação. Através da definição de fronteiras seguras, os estados-nação modernos estavam criando as condições necessárias para que uma burguesia industrial originária da burguesia comercial se constituísse a partir da revolução industrial inglesa, e passasse a investir e incorporar progresso técnico de forma sistemática e competitiva ao trabalho e aos meios de produção. Os antigos comerciantes investiam no mercado de longa distância, mas a riqueza que daí provinha era eminentemente instável. Em seguida eles começam a investir em manufaturas, mas seu investimento era ainda limitado, continuando a produção a se organizar de forma tradicional, e os mercados a serem ainda essencialmente de longa distância. Já o investimento na indústria, que ocorre a partir da revolução industrial, envolvia custos pesados que só podiam se justificar no quadro de um grande mercado assegurado pelo respectivo estado-nação. Daí o interesse das burguesias em se associar aos monarcas absolutos na constituição dos primeiros estados-nação.

O desenvolvimento econômico é assim um fenômeno histórico que ocorre no quadro da Revolução Capitalista, relacionado, de um lado, com o surgimento das nações e a formação dos estados-nação, e, de outro, com a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao próprio capital. O desenvolvimento econômico é um processo de aumento da produtividade que ocorre em cada setor, e ocorre, principalmente, através da transferência de mão-de-obra de setores com baixo valor adicionado para setores com alto valor adicionado por pessoa que são setores mais sofisticados tecnologicamente e pagam salários maiores. É, por isso, um processo de transferência da mão-de-obra da agricultura para a indústria. Por isso, no início do processo histórico do desenvolvimento, a revolução industrial – confunde-se então com o próprio desenvolvimento econômico. Para a industrialização ocorrer não bastava que a região estivesse organizada em cidades-Estado burguesas, como acontecia no comércio de longa distância que prosperou quando a burguesia estava se formando como classe social; foi necessária a formação dos grandes estados-nação com seus grandes mercados internos.

Os benefícios do desenvolvimento econômico foram imediatamente reconhecidos, primeiro pela própria burguesia, que é inicialmente a maior beneficiada; em um segundo momento, já no século XX, quando a produção deixa de se realizar principalmente em unidades familiares para se realizar em organizações empresariais, a importância do desenvolvimento econômico é aceita pela nova classe profissional que surge então; e finalmente, quando os regimes democráticos, ainda nesse século, começam a se consolidar e ganhar substância, o desenvolvimento econômico passa a

ser também um objetivo dos trabalhadores na medida em que passam também a participar do excedente econômico produzido.

#### **4ª aula: Desenvolvimentismo como forma histórica de capitalismo**

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Developmental capitalism and the developmental state”. Trabalho a ser publicado.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Models of developmental state”, Texto para Discussão EESP/FGV 426, setembro 2016.

Evans, Peter (1993) “O Estado como problema e solução”. *Revista Lua Nova* 28/29, abril 1993: 107-157.

Vimos na aula anterior as três revoluções da revolução capitalista e, particularmente, a formação do estado-nação. A partir dessa perspectiva o Estado foi, sucessivamente, absoluto, liberal, democrático-liberal e democrático-social, na medida em que ele foi, inicialmente, o instrumento de uma oligarquia, depois da burguesia, e, desde o século XX, de uma segunda classe dominante, a classe tecnoburocrática associada à classe capitalista, e das classes populares que afinal começaram a ser ouvidas.

Esta foi uma perspectiva principalmente política. Neste capítulo vou adotar uma perspectiva econômica e examinar a evolução histórica do capitalismo e do Estado desenvolvimentistas em contraste com o capitalismo e o Estado liberal.

#### **Formas históricas de capitalismo**

	<b>Capitalismo</b>
Sec. XVII e XVIII	1º Desenvolvimentismo -Mercantilista
1834-1900	Liberalismo Clássico
1900-1929	Liberalismo Oligopolista
1933-1980	2º Desenvolvimentismo -Fordista
1980-2008	Liberalismo Financeiro-rentista
2008-...	Crise

#### **Developmental capitalism and the developmental state** (corresponde a paper)

From the capitalist revolution nation-states have gradually substituted the classical empires and experienced economic development or the sustained increase of

standards of living. At the same time, modern societies defined, historically, their main political objectives (national autonomy, social order, individual liberty, economic well-being, social justice, and the protection of the environment) and built the institutions that may lead them to these objectives – particularly the modern state, which is the main instrument for the attainment of such objectives. Thus, each national society got involved in the political *construction* of its state. This is always an informal practice, a complex and contradictory effort to share values, define institutions, make political compromises. If it is successful, this society will be wealthier, more democratic and more cohesive, despite the privileges that will remain.

The capitalist revolution, which was first completed in England, with the formation of the nation-state and the industrial revolution, was the more extraordinary transformation of societies since the discovery of agriculture in the pre-historic time. Capitalism is a historical form of society that began mercantilist, changed into liberal, and, according to Marx, was supposed to change into socialism and communism. Actually, liberal capitalism changed but not into socialism. Considering the social-class criterion, it changed into technobureaucratic or organized capitalism; considering the distributive criterion, it changed into social-democratic or welfare capitalism; and considering the economic criterion, it change into developmental capitalism. In this essay the focus is on how capitalism evolved historically according to the third criterion. My main argument is that there is an economic alternative to liberal capitalism within the framework of capitalism – something that many disregarded since the collapse of communism. This alternative is developmental capitalism and social-democracy.

To define the nature of capitalism I have also to define the nature of the state, which is the overarching institution that coordinates modern societies. The state is the law system and the sovereign organization that guarantees it. Thus, the form that the capitalist society assumes in each historical moment will depend on the form that the state evolves and coordinates the whole society, including the economy. But in the case of the capitalist economic system, we have to consider a second major institution – the market. In modern times, in capitalism, the state coordinates the whole society, while the market, duly regulated by the state, coordinates the competitive sectors of the economy.

In this paper my objective is to understand developmental capitalism as a form of economic and political organization of capitalism, and the developmental state as the key institution that regulates, and, in combination with the market, coordinates it. For reasons that are not the case of discussing here, social and political theory does not offer an alternative do liberal capitalism. Socialism, which is often called to play this role, is not an alternative to liberal capitalism, but to all forms of capitalism. In proposing as alternative developmental capitalism, I hope to fill a void. Another possibility is the expression “mixed economy”, but it refers to a mix of capitalism and socialism, and developmental capitalism definitively is not this. It is just one of the two forms of economic and political organization of capitalism.

In following this path, I am doing a semantic *widening*. I am adopting a broad concept of developmental capitalism, because it encompasses all economic systems that combine moderate but effective state intervention in production and in distribution with market coordination. In other words, I see developmentalism as *form* of capitalism, and not just a style or a strategy of policymaking. My methodological slant in making this semantic widening is to combine an ideal type approach to define

developmentalism and economic liberalism with the historical method where the identification of *new* historical facts is crucial to understand the changes.<sup>20</sup> Developmentalism is a relatively recent expression. In Brazil, it is used since the 1960s to indicate the form of organizing capitalism at that time.<sup>21</sup> In the 1980s the expression “developmental state” gained a wider currency with Chalmers Johnson’s book on Japan (1982). Another distinction to be made is between developmentalism as an ideal type, as a form of organizing capitalism, and developmentalism as a theory. Since the early 2000s, a group of economists have been involved in drawing a new theoretical framework – new developmentalism – which intends to understand and compare present time developmentalism and its developmental macroeconomics with economic liberalism, and conventional, post-Keynesian as well as neoclassical macroeconomics. New developmentalism originates from the classical political economy school, development economics or classical developmentalism,<sup>22</sup> post-Keynesian macroeconomics, and the French Regulation School.

### **The general argument**

In this paper, I discuss developmental capitalism as a historical ideal type – as a form of economic and political organization or a mode of regulation of capitalism. I don’t discuss the models, or varieties of capitalism – an approach that does not help to understand to where capitalism is headed, but to see how it is economically coordinated. In taking this route, I am adopting the same line of Wolfgang Streeck’s thought (2009: 1) when he remarks that “the time has come to think, again, about the commonalities of capitalism”. More specifically, I try to understand why capitalism was born developmental, in the mercantilist phase, turned liberal in the nineteenth century, and returned to be developmental and social-democratic after 1929. My general argument is that developmentalism is the more general form of capitalism – is the one in which capitalism was born in England and France, and, later on, in each individual country that formed its nation-state and industrialized. My second argument is that the state and the market – the two core institutions of capitalism – will play the key roles in regulating process, but the state is *fundamental* or *default* institution coordinating capitalism, while the market is the institution regulated by the state that is charged of the coordination of the competitive sector of the economy.

The market is a very efficient economic institution in coordinating competitive industries, and, so, according to the subsidiarity criterion, the competitive sector of the economy should be market coordinated. But the state is supposed to coordinate the non-competitive sector, the five macroeconomic prices, distribution of income, and the protection of the environment – four areas where the market is not a workable alternative. Thus I understand that the developmental state is the form of state more consistent with growth and financial stability,<sup>23</sup> It is superior to economic liberalism in so far as it is not unilateral, as economic liberalism, and profits the coordinating capacities of the market and of the state. Today the developmental state must work for the reduction of inequalities and the protection of the environment to be legitimate.

In analyzing the forms of society and of state what matters is how, historically, capitalist societies are coordinated, i.e., which are the rules of the social game, how they are defined, which rights are assured and which obligations individuals have with

its national society, how political objectives are set, how productive factors are allocated, how wealth and income are distributed. This paper shows that developmental capitalism involves moderate intervention of the state in the economy, economic nationalism and a developmental class coalition. Developmental capitalism and the developmental state were present, first, in the original central countries, in the framework of mercantilist capitalism; second, in the latecomer central countries, in the nineteenth century; third, in the peripheral independent countries of East Asia; and fourth, in the peripheral national-dependent countries of Latin America; fifth, again in the central original countries, and in the framework of the New Deal plus the post-war, Golden Years of Capitalism – a time where developmentalism and social-democracy coincided.<sup>24</sup> In the late 1970s a second and reactionary form of economic liberalism, neoliberalism, prevailed in rich countries. In this paper, I will stop my analysis of capitalism in the 1970s, leaving the discussion of neoliberalism and if it continues dominant after the 2008 global financial crisis or not for other study.

Developmentalism and economic liberalism are alternative ideologies and forms of organizing capitalism, but economic liberalism is not a real or legitimate alternative, because it is an inefficient mode of regulating capitalism. In the history of capitalism, economic liberalism proved, repeatedly, unable to be a legitimate historical alternative to developmentalism. The recent neoliberal attempt to go back to economic liberalism failed, again confirming what I am saying.

Economic liberalism has a major place in history because capitalism was the first mode of production in which national market became one of the two main institutions regulating nation-states. Differently, political liberalism, which was proposed in the eighteenth century, turned into a definitive conquest of humanity in so far as it defined civil rights, but it adopts a concept of liberty – the “liberty of the moderns” –, which is incompatible with the republican ideal of a society oriented for the common good or the public interest.<sup>25</sup> Contrarily to a certain liberal rhetoric, the guarantee of civil rights is not possible just in the framework of economic liberalism. First, the civil rights are consistent with developmental capitalism; there is no conflict between free individuals, who define their own goals and preferences, and social-democratic and developmental capitalism. Second, we already saw that capitalism was not born liberal but developmental. Third, the capitalist class and the working class are both historically liberal in political terms – in defending civil rights or the rule of law –, but, in relation to economic liberalism, the bourgeoisie always lived the dialectical contradiction of being liberal and developmental, of reclaiming free enterprise but counting on the support of the state.<sup>26</sup> What is inconsistent with civil rights is “statism” (the regime that existed in China up to 1980 and in Soviet Union, up to 1991). When Friedrich Hayek, in his book *The Road to Serfdom* (1944), opposed liberal capitalism to socialism, socialism was still viewed as a possible short-term alternative to capitalism. After the Budapest uprising of 1956 and the Prague revolt of 1968, it became clear that the Soviet Union was not socialist, but a statist society. At that time, it seemed that statism was effective in promoting growth and represented a challenge to capitalism. In 1961, the Soviet Union experienced accelerated growth, and Nikolai Khrushchev predicted that in 20 years the Soviet economy would surpass the American. Yet, after the early 1970s their economy stagnated, showing that statism could be effective in achieving primitive accumulation and promoting heavy industrialization, but it was incapable of coordinating efficiently complex economic systems.

## Defining developmental state

The social construction of the state assumes a formal character, because it involves the permanent reform of the normative and organizational institutions that shape the state and regulate national societies, but these institutions don't emerge from a spontaneous social process, nor, on the other extreme, are fruit of a purely rational choice, but are the outcome of political strategies and compromises. As Bruno Amable (2009: 12) remarks, "institutional design reflects conflict over distributional conflict... institutions are endogenously determined rules of the game". In this social construction, the capitalist society and the modern state are so deeply intertwined that when we refer to the liberal state we are also referring to liberal capitalism, and when we refer to the developmental state we are referring to developmental capitalism.

Within modern societies we may have diverse degrees of state intervention in the economy, going from liberal capitalism to statism, with developmentalism in between. Capitalism is liberal when it attempts to be coordinated almost exclusively by the market; is developmental when it combines state and market coordination. When coordination is most exclusively made by the state, capitalism ceases to exist, and we have a statist or purely technobureaucratic society. Developmentalism tends to be stronger in the initial stage of growth, and for that reason neoliberals insist confounding statism with a strong developmentalism. Actually, the logic of nation-states is the logic of economic growth, and, so, is not surprising that the capitalist state is primarily a developmental state. China was a statist society, which, since the 1980s, turned into developmental capitalism. Today a developmental state and a strong market coordinate the Chinese capitalism.<sup>27</sup>

I already defined developmentalism, but it is time to better elaborate this definition. Developmentalism is a form of economic and political organization of capitalism or, in the French Regulation School, is a mode of regulation of capitalism in which the market coordinates the competitive sectors of the economy, while the developmental state coordinates closely the non-competitive sector of the economy (infrastructure, basic industries, and major financial institutions), assumes a proactive role in keeping balanced the five macroeconomic prices (the profit rate, the interest rate, the exchange rate, the wage rate and the inflation rate), is engaged in reducing economic inequality, and is supposed to protect the environment. While economic liberalism assumes that economic growth with price and financial stability is the outcome of independent market-coordinated actions, and the state is just required to guarantee property rights and contracts and to keep its fiscal accounts balanced, developmentalism presupposes that human development is the outcome of a political design, where markets have a major role, but the will of citizens acting politically through a democratic, progressive and developmental state is the crucial variable.

This concept is broader than the one adopted by Chalmers Johnson (1982, 1999), who took Japan as model. He is often understood as the academic who originally defined the developmental state, but, as Pedro Cezar Dutra Fonseca (2015) shows, the concept of developmentalism was already used in Brazil in the 1960s, in works by Hélio Jaguaribe and myself. Following Chalmers Johnson, the developmental state is the state that

- Has as primary objective economic development;

- Counts with a small and highly qualified public bureaucracy to which are ascribed effective powers, leaving the legislature and the judiciary in the background;
- Rejects detailed regulations and opens room to the initiative of companies and the discretionary guidance of the public bureaucracy.
- Is between laissez faire and state socialism;
- Protects the domestic manufacturing industry;
- Adopts a consolidated budget of public investments;
- Intervenes in the economy not just on a regulatory purpose, but also through an active industrial policy;
- Creates public financial institutions to finance investments;
- Provides intense but always temporary credit incentives and tax reductions, but depending on constant evaluation;
- Controls the external financial accounts, and therefore the exchange rate;
- Facilitates the import of machinery;
- Interested in foreign technology, not in foreign capital;
- Offers strong government support for science and technology;

For Peter Evans (1992), the two developmental state characteristics are bureaucratic capacity and embedded autonomy, “capacity” meaning competence in making decisions, and “embedded autonomy”, the fact that it is inserted in the society and, particularly, in the business community. Ha-Joon Chang’s characteristics of the South Korean successful catching are: <sup>28</sup>

- Priority to economic growth;
- Moderate (not low) inflation (the average inflation in the 1960s, 17.4%, and, in 1970, of 19.8%).
- Active industrial policy based on high import tariffs: in the 1970s, between 30-40%; in the 1980s, between 20-30%;
- Many non-tariff barriers;
- Export-led orientation, including large import subsidies;
- Small fiscal deficits;
- Low public debt to GDP ratio;
- Heavily regulated financial market;
- Low interest rates, often negative; strict control of the exchange rate;
- Strict control of inputs and capital outflows.

Finally, Atul Kohli (2004: 281). He studied extensively four developing countries – South Korea, Brazil, India and Nigeria – and defined South Korea as a case of pure state-directed development, Brazil and India, as mixed cases, and Nigeria, as failure. He does not use the concept of developmental state and developmental capitalism, but of cohesive-capitalist state, which he opposes to the neopatrimonial state (where the

distinction between the public and the private patrimony is blurred) and the fragmented-multiclass state, that correspond to the modern liberal state. For him, the only cases of successful industrialization were the cases of cohesive-capitalist states, to which he ascribes the following characteristics:

- Right-wing authoritarian regimes;
- Priority to rapid industrialization;
- Staffed with competent officials closely associated to industrialists;
- Systematically discipline labour;
- Penetrate and control the rural society;
- Use nationalism as a tool of political mobilization.

From the four countries Kohli studied, only South Korea was fully successful. Brazil didn't invest as much in education, and proved too much dependent on foreign capital; India is a fragmented-multiclass state that possesses limited capacity to pursue the state objectives. And he concludes (390):

Cohesive-capitalist states have succeeded in facilitating rapid industrialization by promoting high rates and efficient allocation of investment and have done this better than other cases of developing countries states, mainly because they are able to mobilize, concentrate, and utilize power in a highly purposive manner. This was the "secret" behind the rapid rates of industrial growth in such cases as South Korea under Park-Chung Lee and Brazil under the military period. (Kohli 390)

Looking to these lists we see that they mostly coincide. We see also that the developmental state does not suppose just an active industrial policy that makes *right* the prices of infant industries (make them right), as it is often supposed, but also an active macroeconomic policy that keeps the five macroeconomic prices *right* – something that the market is unable to assure. Assuming economic growth depends, primarily, on investment, and considering the experience of East Asian countries and of Brazil and the analysis of the previous authors, I define the developmental state as the state that creates the general conditions for private capital accumulation and takes care together with the state-owned enterprises of around 20 to 25% of total investment. To perform its first task (of stimulating private investment), the state adopts industrial policy, guarantees property rights and contracts, takes care of public education of technological progress, and, principally, adopts an active macroeconomic policy that is responsible in fiscal and in exchange rate terms (not incurring in high fiscal and current account deficits) and allows for the five macroeconomic prices being right, particularly a satisfying expected rate of profit, a moderate interest rate, and a competitive exchange rate. To perform its second task (public investment) the state is supposed not only to achieve a primary surplus, that assures a low and stable level for the public debt, but also provide for public savings that will finance the required public investments.

In this definition of the developmental state, industrial policy is important, but what is really essential is guaranteeing that the five macroeconomic prices are right: that the profit rate is satisfactory to business enterprises to invest, that the exchange rate make competitive firms utilizing technology in the state of the art, that the interest rate level around which the monetary policy is conducted is low, but above the one practiced by rich countries; that the wage rate is consistent with a satisfactory profit rate, and that the inflation rate is low. As the East Asian countries show,

keeping the exchange rate competitive means exchange rate responsibility, but the developmental state is also responsible in fiscal terms. The popular idea that associates developmentalism with financial profligacy is just false Keynesianism or straight fiscal populism. Expansionary fiscal policies are required countercyclically, not chronically.

### **Developmental class coalition**

The developmental state involves a proactive administration, and, so, requires that a developmental class coalition be behind guaranteeing the required political support. Industrial entrepreneurs, workers, public bureaucrats, and sectors of the old oligarchy originally formed the developmental class coalition that presided the formation of the nation state and the industrial revolution in each country. Sectors the old ruling class producing commodities, and business importers and exporters form the alternative liberal-conservative class coalition in pre-industrial countries. All analysts attach to public bureaucracy a strategic role in the developmental state, which is correct, but industrial entrepreneurs play the decisive role, first, because their separation from the rentier and financier capitalists is a condition for the coalition, and, second, because they have veto power in so that they make the investment decisions. In the twentieth century, on the periphery of capitalism, the developmental state was authoritarian and exclusionary; in the twenty-first century, the challenge it faces is greater, because, now, most middle-income countries are democratic, and must combine growth with reduced inequality and environmental protection.

Developmental class coalitions are always changing. Today, in an era of globalization and technobureaucratic capitalism, its main participants are the industrial business entrepreneurs, the entrepreneurs and executives associated with the new information technologies, the public technobureaucracy, the non-rentier sectors of the middle classes, and the workers. Thus, the developmental class coalition is necessarily a broad class coalition whose members are directly interested in economic growth, because their revenues come from profits, salaries and wages. The adversary class coalition – the neoliberal coalition – is narrower, associating rentier capitalists, including middle class rentiers, financiers, and the high executives of the great business corporations.<sup>29</sup> It is a narrow class coalition, whose members' incomes consist, of real interests, rents and dividends, high salaries, commissions and bonuses, what explains why it gives priority to interest and dividends over profits,<sup>30</sup> and to low inflation over growth. Or, in other words, why its logic is the one of short-term *shareholder value maximization* instead of the classical capitalist logic of long-term profit maximization, which was more so the logic of mid twentieth century technobureaucratic capitalism. That is the reason why we may view neoliberal capitalism as conflicting with the capitalism of professionals, but, eventually, the interests of the top executives of the great corporation coincide with the shareholders or rentier capitalists because the absurdly high salaries and stock options of top executives are legitimized by the assumption that being capable they are able to change in the short run the flow of cash of the corporation, and, so, its market value.

The two class coalitions are loose and fluid. In moments in which the capitalist class feels threatened by left wing political parties, it tends to get united. In normal conditions, their conflicting interests overcome the common ones, and the ruling class turns divided: the rentier-financier coalition committed do economic liberalism and

dependent view of international relations, while the business entrepreneurs-working class coalition adopting some form of developmentalism. Often it is difficult to distinguish the entrepreneurial from the rentier capitalists, but their relative split is essential to explain capitalist societies. Between the two coalitions there is a changing and undefined “middle”, which is populated by people who have little interest in politics and little weight in civil society.

A major problem is the participation of the agrarian elites in developmental class coalitions. As noted Marcus Ianoni (2014: 99), "in South Korea and Taiwan, the rural society converged with industrial progress, not seeking an independent political settlement." The same is true of the German agrarian elites, which Bismarck was able to bring its class coalition. In Brazil the agrarian elites, both in the pre-industrial and the modern period, opposed the developmental state. There is, however, in relation to agriculture, a fundamental difference between countries like Brazil, on one hand, and East Asian countries and Germany on the other. In these countries, the agriculture exists essentially to provide the domestic market, while in Brazil the coffee and sugar cane in the past and present, in addition to these crops, soybeans and orange juice, are exported commodities. This means that they are subject to the Dutch disease - the long-term appreciation of the national currency that prevents industrial activity, because these commodities can be exported at an exchange rate substantially more appreciated than the one that makes competitive the competent industrial companies. Growth in Brazil was extraordinarily successful in Brazil between 1930 and 1980 because the developmental state was able to *neutralize* the Dutch disease through a disguised export tax that farmers hated, calling it "exchange confiscation". Yet, between the years 1930-1950, the support of the agrarian oligarchy oriented to the domestic market (not involved in exporting commodities) was fundamental to the success of national-popular pact that Getúlio Vargas led.<sup>31</sup>

### **Institutions and the basic historical stages**

In order to understand capitalism we must, first, situated it historically, and, for this, the essential element to be considered are its basic institutions. The institutions that coordinate a given society tell us how social roles are defined; how the division of labor is achieved; how factors of production are allocated; how rights and obligations are shared; how common goals are set; how wealth and power are distributed; how the class struggle is resolved; how cross-class coalitions are formed; how they become more cohesive and form a nation; and how they are more or less open to social innovation. These elements involved in the social coordination process make clear the fundamental role that coordination plays in putting together and strengthening a given society. Considering this, we can divide the history of mankind in three major *stages*: primitive community, slave society, and capitalist society (Table 1). This is an often-used macro periodization. But more it interesting to look for the main institutions in these three stages. In primitive societies, tradition and religion were the two main institutions coordinating society; in slavery or in the ancient empires, religion and the ancient state performed this role; and, in capitalist societies, the modern state and markets are the main coordinative institutions.

The ancient state – the state of the classical empires – was essentially an instrument of the military and land-owning oligarchy devoted to the war with the purpose of conquest and the reduction of men to slavery. With capitalism, the state

turns rational, big, gains bureaucratic structure, and shares the coordinating role with a new institution: the market. The constitutional and rational state that Locke championed and Hegel first understood is the state that originally expressed the interests of the monarch, its aristocracy, and the rising bourgeoisie; it was a state that gradually became liberal, responding to the interests of the bourgeoisie more than anything else; finally, it turned democratic, opening itself to the three social classes that define modern capitalism: the bourgeoisie, the technobureaucracy, and the working class. In consequence, today the state also represents the popular classes – the social class that most fight for democracy –, while guaranteeing the profit rate that is essential for the reproduction of capital and high salaries that are required to compensate the knowledge or technobureaucratic class.

The market, on its hand, is the national institution regulated by the state that performs its coordinating role through economic competition. Since capitalism was also the first mode of regulation to be coordinated by markets, it is often called “market society”. Before capitalism, markets were rather local fairs, and played a marginal role in social coordination. Under capitalism they assumed a new and major role. As Marx well noted, capitalism is the mode of production where money and commodities endowed with exchange value are the two core economic institutions; it is the society where the process of *commodification* – the transformation of almost everything into commodities, beginning with the labor force – turns into its main logic or dynamic force together with the process of capital accumulation.

**Table 1: Historical stages and respective coordination**

Historical stages	Forms of coordination	Political-territorial society
Primitive	Tradition - Religion	Tribes
Slave	Religion - State	Classical empires
Capitalist	State - Market	Nation-states

We may also view these three stages in Table 1 in terms of the political-territorial society that defines or characterizes each of them: the tribe is the loose territorial society of primitive societies, the empire is the ever-expanding or narrowing political-territorial society structuring slave societies, and the nation-state is the clearly defined political-territorial society that today covers the whole earth. Following Ernest Gellner (1983), in the ancient empires there was a state that only coordinated the core of the imperial system, and was not interested in transferring its superior culture to the colonies, which were just supposed to pay taxes, not to integrate with the center. Completely different are the capitalist nation-states, in which the state is associated with a nation, and together they are supposed to spread the superior culture existing in the core of such nation-state to the society, so that the whole nation shares a common basic knowledge, which is required for the continuous economic growth of the nation-state. Whereas in the pre-capitalist societies the concept and the objective of economic development was absent, in capitalist societies it turns a main goal for the state, as profits become the crucial goal for the business enterprises.

Economists, both mercantilist and classical political economists, knew that their discipline became possible only when markets assumed the role of coordinating modern societies, but they also knew that political coordination remained central. For that reason they called “political economy” the new science they were founding, a science that makes

sense only if the coordination process remains essentially political but is powerfully completed by markets. The capitalist class also understood the importance of the state and the market in the economic coordination of modern societies, and for that reason combined developmentalism with economic liberalism. Instead, neoclassical economists lost view of this simple truth. Fascinated by the power of the new coordinating institution based on competition – the market –, which is *apparently* a self-regulating form of social coordination, independent of the will and the say of the powerful, the economists of the neoclassical as well as of the Austrian school of thought transformed it into a kind of myth, and attributed to it a role that is far beyond its capacities. The state and markets are the main institutions coordinating capitalism, but the coordinating role of the state is superior to that of markets, because the state is not only the government or the public administration (the state organization) but also the legal system. The state is the overarching institution endowed with sovereignty, while the market is an institution regulated by the state that is able to coordinate the competitive sectors of the economy, where prices are set competitively, what excludes, in microeconomic terms, a large non-competitive sector, principally the infrastructure, and excludes the whole economy in macroeconomic terms, because markets already proved definitely that they are unable to lead national economies to financial stability and growth without the regulation of an active macroeconomic policies – fiscal, monetary, and exchange policies.

### **Historical forms of capitalism**

The fact that the developmental state is in the core of the history of capitalism is not the result of chance, but the consequence of that fact that the *logic* of the nation-state is the logic of accumulation of capital and economic development. The nation-state is the form of politically organizing a society according to the logic of capitalism: the accumulation of capital, the pursuit of profit and the achievement of economic development. While the classical empires, which had as the last representatives of the Austro-Hungarian Empire and the Ottoman Empire, did not seek to integrate the colonies into their superior culture, but only to force them to pay taxes, the nation-states has as a key role the social integration of people who are part of its territory in the superior culture. For Gellner (1983: 32) the industrial society "is, ultimately, a society based on economic growth..." a society in which there is "the hope of perpetual increase of satisfactions and whose legitimacy depends on their ability to meet this expectancy". Capitalist competition is not only between companies but also between nation-states.

The essential *contradiction* in capitalism is that it is founded on economic competition in the market, but depends on the existence of cooperation – on a reasonable cohesiveness of its members – to be effective, which only the nation may achieve. In capitalism collective action is always feeble because domestically competition has precedence over cooperation, but on the international realm – in the global competition not only of firms but also of nation-states – the cohesive role of the nation and of developmentalism is crucial. Liberal capitalism bets only in competition; developmentalism does not dispense competition, but supposes that cooperation, although difficult to achieve, is possible and necessary. Taking as reference the “original countries”, in which, unlike with the latecomers, the historical forms of capitalist development did not get superimposed but reasonably

followed, one after the other, we can also see three historical forms in the history of capitalism: mercantilist capitalism, which was the first developmentalism, from the sixteenth century to the eighteenth century; liberal capitalism, from 1834 to 1929;<sup>32</sup> and, since the New Deal, Fordism or social and democratic developmentalism, which is the second developmentalism.

**Table 2: Historical forms of capitalism considering England and France**

Period	Forms of capitalism
16 <sup>th</sup> to 18 <sup>th</sup> c.	1 <sup>st</sup> developmentalism -mercantilist
1834 - 1929	Entrepreneurs' Liberalism
1929-1979	2 <sup>nd</sup> developmentalism -Fordist
1979-2008	Rentiers' -financiers' Liberalism
2008-...	Crisis

Mercantilist capitalism, encompassing the sixteenth, the seventeenth and the eighteenth centuries, was the phase of transition from feudalism to capitalism, the time of the absolute state, of primitive accumulation of capital, of the formation of the first nation-states, and, last but not least, it was the moment of the Industrial Revolution – the economic revolution which, definitively, gave rise to capitalism or modernity. It was the moment of the configuration of what Immanuel Wallerstein (1980) called “the world system”, which included the mercantilist expansion of capitalism, originally led by Portugal and Spain, in regions that were militarily vulnerable, where they established mercantile colonies.<sup>33</sup>

Mercantilism was the time of the *first* developmental capitalism in so far as it was based on a developmental class coalition formed by the monarch, the aristocrats around him, and the emerging great bourgeoisie. According to Amiya Kumar Bagchi (2000: 399) “the first developmental state to emerge since the sixteenth century was that of the northern part of the Spanish Netherlands, which, after the reconquest of the southern part by Spain, evolved into today’s Netherlands”. The mercantile bourgeoisie originally derived their wealth from the long-distance trade of luxury goods, but soon, with the rise of manufactures, they became interested in the formation of a secure and large domestic market, which would make possible the mass production of cheap industrial goods that defined the Industrial Revolution. With this medium-term objective in mind, while reaping short-term gains from the mercantilist monopolies awarded by the monarch, they financed with their taxes the wars led by the monarch – wars that defined the territorial space of the first nation-states and opened the way for the Industrial Revolution. Was Mercantilist Capitalism as bad as liberal economists claim it was? Definitely not. To have been the moment of the Industrial Revolution proves that it was enormously successful.

The capitalist class is characterized by two ideologies – economic developmentalism and economic liberalism – but in the eighteenth century it is essentially nationalist. After the Industrial Revolution, in England, and the French Revolution, the bourgeoisie becomes the dominant class, and feels strong enough to adopt economic liberalism. In the 1830s, after the United Kingdom reduces its high import duties, we may say that we come to the liberal state and to liberal capitalism. It was an industrial capitalism that arose in the new nation-states that offered large and secure domestic markets for the industrial production of cheap and standardized goods. It was characterized by miserable working conditions, since no social rights

were acknowledged. It was a dynamic but low growth capitalism, in which capital accumulation and the expansion of the business enterprises had become a condition for their survival, but the growth per capita was modest.

This capitalism was industrial and entrepreneurial because it was led by industrial business entrepreneurs; it was liberal in economic terms because the state had no direct role in production; it was liberal in political terms because the new ruling class – the bourgeoisie – had been able to secure the civil or liberal rights, rights that eventually would spread to the rest of the world. But it never became a fully liberal state. As Pierre Rosanvallon (2011) remarks, in the end of the nineteenth century the fragility of the liberal state caused a revival of the ideas favoring a greater intervention of the state in the economy. Actually, economic liberalism never was a “pure” liberal capitalism, because the state remained present in the economy under many ways; but state intervention was small enough in the three original countries that industrialized that legitimized the claim that economic liberalism was dominant.

Was economic liberalism – the general mode of regulation consistent with liberal capitalism – successful? *Not* much. Certainly much less than could be infer or predict after reading the harsh critical analyses of the mercantilist mode of state intervention by nineteenth century liberal political economists. Economic growth was highly unstable, marked by repetitive financial crises and huge inequality; thus, it was relatively slow: the UK and French average annual rate of per capita growth was 1.4%, – a substantially lower rate than that of these same countries in the twentieth century, in their second developmental experience – the 30 Golden Years of Capitalism (1946–1973) – when it was 3%.<sup>34</sup> The first economic liberalism began in a revolutionary mode, challenging the conservative *ancien régime* and defending civil liberties; but, as the bourgeoisie came to power, it gradually moved to the right – to the conservation of the liberal social order. A hundred years later it ended with the 1929 crash and the Great Depression.

Liberal capitalism was also the time of modern or industrial imperialism, which was led by the United Kingdom and France in the nineteenth century.<sup>35</sup> The Industrial Revolution in these two countries made them sufficiently powerful in economic and military terms to dominate Asia and Africa – something that could not be done in the mercantilist period, because the local empires were sufficiently strong to resist colonization. In this century, the European-led modern imperialism in Asia and Africa was characterized by direct colonial rule, whereas in Latin America, by ideological hegemony or soft power of the North. After World War II, American-led *hegemony imperialism*, which was exclusive of Latin America for 150 years, turned dominant everywhere. Modern imperialism is essentially characterized by the *occupation* of the local markets by unequal trade, by finance, and by the multinational corporations based on the cultural and political dependency of the local elites.<sup>36</sup> Such occupation required war in the nineteenth century, in Asia; in the twentieth century local governments and economic elites accept the policy recommendations and pressures from the empire – particularly the policy of growth with foreign indebtedness (with current account deficits or “public savings”), because they are wrongly persuaded they require foreign savings to grow. Actually, developing countries will grow faster if they avoid current account deficits, which make the exchange rate overvalued in the long-term, and represent a major discouragement to private investment. Besides, when the country is able to neutralize the Dutch disease by means of an exchange rate retention variable with the international price of the commodity, it will necessarily

display a current account surplus. In both cases this means that developing countries *don't* need capital from the rich countries.<sup>37</sup>

Liberal capitalism was characterized by massive urban poverty and social dislocation, which gave rise to the deliberate reaction of the popular classes asking for socialism and democracy, and eventually winning the later and social protection or the upholding of social rights. The seeds were sowed for the rise of the *second* developmental and the first social-democratic capitalism or the welfare state, and the respective mode of regulation (Fordism). It originated from four major changes: first, the Second Industrial Revolution based on the invention of electricity and the power engine; second, the Organizational Revolution, i.e., the moment that the basic unit of production ceased to be the family to become the modern business enterprise or the organization; third, the transition of rich countries to democracy in so far as they assured the right to the universal suffrage; and, fourth, the New Deal. The first two revolutions opened room for the rise of the modern capitalist corporations, and the emergence of the professional or technobureaucratic class; the affirmation of democracy as the preferred political regime was the outcome of long fight between the people and the liberal bourgeoisie, which feared the “tyranny of the majority”.<sup>38</sup> But the technological and social changes and the transition to democracy in the rich countries only gained a clear political content when, reacting to the Great Depression, Franklyn Delano Roosevelt led the New Deal – a profound political revolution in a country that had become highly conservative. With the second developmentalism, economic liberalism proved to be just a moment – and not a very bright moment – in the history of modern societies, as Karl Polanyi (1944) well remarked.

In this paper I am not focusing on democracy, but it is necessary to remark that in the first countries to industrialize, the first developmentalism (Mercantilist Capitalism) was authoritarian, as was authoritarian the nineteenth century Liberal Capitalism, in so far that the universal suffrage was denied; the difference is that the former didn't guarantee civil rights, whereas the later did. Only in the turn of the nineteenth to the twentieth century, Liberal Capitalism turned democratic, with the acceptance by the bourgeoisie of universal suffrage. But latecomer European countries, like Germany and Italy, which formed their nation-states late and industrialized late, and were not able to build a modern empire, adopted, after the defeat World War I, and ethnical and resented nationalism and got lost in fascism and Nazism.

The more advanced countries, in the turn of the nineteenth to the twentieth century, under the pressure of the popular classes, finally turned democratic, abandoning the liberal argument against democracy (that it would cause “the tyranny of the majority”). The rise of the liberal democracy and its subsequent transformation into a social democracy and a social developmentalism showed that capitalism is consistent with democracy, because, contrarily to what occurred in the pre-industrial societies, capitalism is an economic and political type of society where the appropriation of the economic surplus by the elites don't depend on the direct control of the state. The immediate response to the 1930s' crisis of liberal capitalism opened a new era for capitalism and democracy, and for a mode of regulation of capitalism that the French Regulation School would call Fordism.

In the 1930s, President Franklin Delano Roosevelt's New Deal was the first and major sign of the new times that were emerging, John M. Keynes (1936) and Michal Kalecki, the first economists who offered a theory to explain the new times, and

Andrew Shonfield (1969), Jean Fourastié (1979), Michel Aglietta (1976) and Stephen Marglin (1990), the analysts who detected the Golden Years of Capitalism, which I understand to have been the second developmentalism. In rich countries, this second developmentalism was the time of the Bretton Woods system (which regulated international finance and exchange rates), of indicative planning, of industrial policy, of the presence of the state-owned enterprises in the non-competitive industries. On the other hand, except for Germany and Italy, developed countries were liberal democracies. After World War II, all developed countries turned democratic, and, responding to the increased power of the people, we saw the rise of the welfare or social democratic state, characterized by a huge increase of social expenditures to finance health care, education, social security, and social assistance, and by the affirmation of labor entitlements in the capital–labor nexus – entitlements to be paid directly by business enterprises.<sup>39</sup> In synthesis, this was the time of developmental capitalism, and of social democracy or of Fordist class coalition; it was a period of fast growth, impressive financial stability, and a relative reduction of inequalities.

These times ended politically with the 1968 student revolution, which marked not the beginning but the *end* of an era. The Golden Years ended with a relatively *minor* economic crisis in the United States and the United Kingdom in the 1970s – minor in relation to the Great Depression of the 1930s and the 2008 Global Financial Crisis –, which, nevertheless, was able to destroy the Fordist developmental class coalition. This crisis was generated by the profit squeeze caused by the successful demand of organized labor, by the exhaustion of the Second War wave of innovations, by the 1971 American repudiation of the last vestiges of the gold standard (what increased the instability of the capitalist economies), by the 1973 first OPEC oil shock, and by the rise of the newly industrializing countries, which since then have been *competing* with rich countries in the export of manufactured goods. The crisis was characterized, in economic terms, by a fall in profit and growth rates and by stagflation, and, in political terms, by the defeat of the US in the Vietnam War and by its loss of hegemony in world affairs.

The response to all this was the neoliberal turnaround that took place with the election of the British Prime Minister Margaret Thatcher and the American President Ronald Reagan, in 1979 and 1980 respectively. This second economic liberalism, now called “neoliberalism”, was a response to economic crisis. From the ideological side, the role of major neoliberal intellectuals like Friedrich Hayek, Karl Popper, Milton Friedman, Robert Nozick, and James Buchanan, the control that they achieved over the universities, and the capacity of the financial system to hire a large number of neoclassical economists formed in these universities were essential to this victory. Although really existing socialism had turned purely *statist* and the Soviet Union, which was the model for it, collapsed in 1991, the neoliberal rhetoric continued to ignore developmental capitalism and presented economic liberalism as the only alternative to statism.

The Neoliberal Years of capitalism were also the time of finance-led capitalism or a finance-rentier capitalism, which emerged from the abandonment of the gold guarantee to the dollar in 1971, and, principally, from the neoliberal deregulation of the financial system, the big bang of 1986 in the US and in the United Kingdom. This mode of regulation of capitalism was extensively discussed by François Chesnais (1994), by the French Regulation School, particularly Michael Aglietta (1995) and Robert Boyer (2000, 2004), by Gerald Epstein (2005), and by Robert Guttman (2008). Financialization of finance-led capitalism was the financial expression of the

rentier-financier class coalition that characterized neoliberalism. In this paper, the focus is not in it, but in developmentalism and in economic liberalism, from which neoliberalism and financialization were the failed expression of the same phenomenon viewed from two different angles. But this is only true if we give to financialization a restrict concept, as proposes Robert Guttman (2008): “a historic shift in the preferred form of credit from loans to securities” made possible by a series of financial innovations” which created, following Marx, a fictitious capital – “fictitious inasmuch as they had no counterpart in real physical asset values”; or, as I defined elsewhere financialization (Bresser-Pereira, 2010): “Financialization will be understood here as a distorted financial arrangement based on the creation of artificial financial wealth, that is, financial wealth disconnected from real wealth or from the production of goods and services”. Instead, if we give it a broad meaning, as, for instance, a regime of accumulation where finance plays a strategic or important role, the concept loses specificity and relevance, since finance is always important in capitalism.

At the beginning the 1980s, neoliberalism achieved hegemony in the US and in the United Kingdom, and soon it spread out over the other countries at the same time that it tenets and reforms turned “hegemony constraints” – a concept that I developed to indicate a false constraint – a constraint that gets established when a given ideology (in the case, neoliberalism) turns hegemonic and the corresponding policies and institutional reforms that were defined on the interest of the rentier capitalists and financiers turn accepted by most *as if* they were real economic constraints - something that you don’t have alternative but to obey.<sup>40</sup> For the rise of neoliberalism, the initial success of certain policies was important. The most famous neoliberal achievement was the defeat that Margaret Thatcher inflicted on Britain’s coal miners, but the most important neoliberal success came from a policy that had no real connections with neoliberal ideas: the monetary policy adopted by Paul Volcker as President of US Federal Reserve Bank in 1979 – a violent raise in the interest rates to fight stagflation.<sup>41</sup> The unexpected consequence of this imperial policy was a strong appreciation of the dollar, huge current account deficits in the US, a reduction of inflation, a raise in real wages and salaries, a new political strength for the hegemon country, and the reelection of Ronald Reagan. Was it a neoliberal policy? No, including because its originator, Paul Volcker, was a democrat designated by President Jimmy Carter. An orthodox policy? Either, because current account deficits are not orthodox. A Keynesian policy? Also not. It was a creative policy, which achieved its objective (to control inflation) at practically no cost for the US, since the current account deficits are financed with dollars – a policy that made the neoliberal administration successful and popular.

At first, neoliberalism was interpreted as a conservative ideology, but it is not, because conservatism is never radical, whereas neoliberalism soon turned radical and reactionary. Its objective was to reform the whole society and return to a mythical liberal nineteenth century. While conservatives criticized the utopian character of the left, neoliberals built their own utopia. Without realizing, they were offering another example of tragedy repeating itself as a farce. Was neoliberalism a second economic liberalism? Probably not, if we believe in progress. It was rather a short-lived time of crisis and retrocession – a crisis that turned acute since the 2008 Global Financial Crisis, which was also the crisis of neoliberalism.

## Historical forms of developmental state

The assumption that underlies the forms that the developmental state assumed in history is that the market is an excellent institution for coordination of competitive economic activities, but is powerless in relation to non-competitive activities, coordinates poorly the macroeconomic prices, and is unable to assure a reasonable economic equality (which depends on the formation of a welfare state financed by progressive taxes) and the protection of the environment, which depends on tax subsidies and the imposition of taxes on carbon emissions.

Given the broad definition of developmental capitalism that I adopt, I see four historical forms of developmental state: (1) the mercantilist state in the central countries that first industrialized, such as England and France; (2) the latecomer central developmental states that were not colonies, but were delayed in carrying out its industrial revolution, such as Germany and the United States; (3) the peripheral independent developmental states, which were colonies or quasi-colonies of central countries, but have achieved a high degree of national autonomy, industrialized, and caught up, as was the case of Japan, Taiwan and South Korea, or are catching up, as China, India, Malaysia and Indonesia; and (4) the national-dependent peripheral developmental states, which achieved a certain national autonomy and have managed to hold its industrial revolution between the 1930s and the 1970s, thus catching up, but, with the major 1980s' foreign debt crisis, they lost part of their national autonomy, stopped to be developmental states, and since then grow slowly, as is the case of Brazil and Mexico. I discuss elsewhere these models of development state.<sup>42</sup> Note, first, that this classification encompasses all forms of industrial revolution, and, second, that, in developing countries, liberal class coalitions tend to hold power for a relatively small number of years, and usually collapsed because they got engaged in "growth with foreign savings" (current account deficits), got indebted, and eventually fell into a balance of payment crisis.

Obviously, the developmental format is not an assurance that the state will perform its role adequately. Considering the developing countries, Peter Evans (1992: 12) remarked that, besides the developmental and the liberal state, there is the "predator state", which "has no ability to prevent its leaders pursue their own goals; personal relationships are the only source of cohesion, and the maximization of the interests of individuals takes precedence over the common goal". The predator states exist in preindustrial countries that have not yet realized their industrial and capitalist revolution. Its leaders say they are either liberal or developmental, according the convenience of the moment, but this means little or nothing. In theory they can become developmental states or liberal, but if they opt for the second alternative, the likelihood that they will develop and realize the catching up is very small; if they choose the second alternative, they may succeed in industrializing or in increasing productive sophistication, but this is just a possibility.

A problem that developing countries face is political populism, which is in principle a *positive* thing, and economic populism, which is always *bad*. Political populism is often the first manifestation of the people in a country that is beginning to develop. It means that charismatic politicians are able to speak to the people without the intermediation of ideologies and the respective parties – something that is impossible because the political culture is primitive and doesn't open room for ideological political parties.

Economic populism is a fully different thing. It means irresponsible fiscal policy, resulting in high and chronic public deficits, or irresponsible exchange rate policy, resulting in chronic current account deficits. Liberal politicians and economists often accuse the developmental state of being populist – something that is a possibility, not a necessity, whereas exchange rate populism is almost a necessity in developing countries, in so far that their economists see the use of the exchange rate as an anchor to control inflation, and principally current account deficits or growth with “foreign savings” as two legitimate development policies. As to the developmental economists, there are many that are populist in fiscal terms, defending fiscal deficits in practically all circumstances, and they also fall often in exchange rate populism. The only thing is that these policy mistakes are not necessary; they don’t derive from developmental theory.

Often macroeconomic prices are not in equilibrium in developing countries: the exchange rate is overvalued in the long term (when there is non neutralized Dutch disease) and the level of interest rate is high, what makes the wage rate and all other revenues artificially high, and the expected profit rate minus the cost of capital, depressed, insufficient to motivate business entrepreneurs to invest. In consequence growth will be hampered, whereas foreign indebtedness increases, and the country faces cyclically the threat of balance of payment crisis. When this happens, either the developmental state adopts a firm macroeconomic adjustment involving the depreciation of the national currency, a tight monetary policy and fiscal adjustment to control the inevitable short run increase in the inflation rate, or the country will fall in an economic and financial crisis.

Between developmental and liberal capitalism there is a grey area. There are moments when it is difficult to say which is the character of capitalism, because governments turn liberal in their policies, but the capitalism in that country cannot be viewed as liberal. In the Neoliberal Years of Capitalism something like that happened in the European countries whose capitalism didn’t turn objectively liberal, but neoliberalism turned the dominant ideology and politicians followed neoliberal policies. The consequence was the 2008 Global Financial Crisis and the 2010 Euro Crisis. Behind the two forms of capitalism and the two forms of state there are the respective schools of economics that legitimize them and orient economic policy. What is not surprising, given that economics is a highly ideological social science? Behind the developmental state are development economics or classical developmentalism, post-Keynesian macroeconomics, modern Marxism, neo-Schumpeterian microeconomic, the French Regulation School, the contributions of the modern political economy, and new developmentalism, with its economic theory, and its political economy, from which this paper is part. Behind liberal capitalism and the liberal state are neoclassical economics and the Austrian school of economics.

## **Conclusion**

It is time to conclude. Instead of summarizing what I argued in this paper, I will discuss shortly a key criterion that we must use when we compare the two forms of capitalist society, the developmental and the liberal form. I refer to the cohesiveness criterion, to the *degree* of compliance of the value and belief system that a given society will display. The higher its cohesiveness, the stronger will be the society, and, in consequence, the more capable will be the state. Social cohesiveness depends on

the capacity of their members of building a society that (a) shares a common history and common interests, (b) gives priority to collective action, whose central expression is the state and its law, nevertheless being internally competitive, (c) agrees on the political objectives that became relatively consensual in modern societies (social order, freedom, material well-being, social justice and protection of the environment) and the individual obligations involved, and (d) is able to make compromises among themselves, without which life in common is impossible. In so far that a society is relatively cohesive, or, in the words of Durkheim, it is organic, the state will be a legitimate and capable state.

Considering this criterion, we are able to compare developmental and liberal capitalism. Economic liberalism is characterized by pervasive competition, inequality and radical individualism, what means that it provides low social cohesiveness. Conservative developmentalism is less harming to social cohesiveness because is less competitive, but inequality is the same. After the Great Depression and the Second World War there was an opportunity in Europe for the construction of a socially progressive developmentalism – social democracy –, where a developmental class coalition was in place and social cohesiveness was strong. When compared with the liberal capitalism that remained dominant in the United States, social democracy offered sensibly better conditions to workers and the people in terms of the universal social services that it provides and in terms of labor contracts. With the 1970s' economic crisis and the rise of the competition originated from low labor developing countries exporting manufactured goods, neoliberalism turned dominant and defined as its major objective to reduce direct and indirect wages. With this objective in mind, neoliberal economists argued insistently on the superiority of liberal capitalism, because it was based on competition and reward to the best, but they were unable to demonstrate that, essentially because the higher social cohesiveness existing in the European societies compensated the extra cost imbedded in the welfare state and in the labor contracts.

The Third Way or the social liberalism proposed by Carlo Rosselli (1930) and more recently by Anthony Giddens (1994) was an attempt to combine more competition with a reasonable protection to labor – an attempt that for some time I endorsed<sup>43</sup> –, but social liberalism was eventually coopted by neoliberalism, and, today, this expression may well be used to indicate the submission of social democracy to neoliberalism, in so far that in the Neoliberal Years of Capitalism (1979-2008) “the political center moved to the right”, as I once remarked,<sup>44</sup> and that neoliberalism turned into a conservative “policy regime”<sup>45</sup>, as it had been progressive in the Golden Years of Capitalism (1946-1973).

Note that in this essay I *did not* consider a second economic liberalism, although the Neoliberal Years of Capitalism were dominant between 1979 and 2008. The reason is because neoliberalism was a regressive *moment* in the history of capitalism, which can hardly be viewed as a new stage of capitalist development, unless we give up the idea of progress or human development. In this period, a reactionary and narrow class coalition concentrated power, income and privilege: the famous 1% richest people. It was a time of high financial instability, huge increase of inequality, and democratic decay for rich countries, principally for the US; a time when the rule of law discourse was intensified while civil rights were often ignored; a time when, besides the working class, the technobureaucratic class and the state bureaucracy were under attack; a time when regulatory agencies including the central banks turned “independent” [of politics] and dully captured by the regulated corporations.<sup>46</sup> The

neoliberal policy regime was a failed attempt to return to liberal capitalism, which, between the early nineteenth century and 1929, also produced slow growth, high financial instability, and deep inequality.

Thus, neoliberalism was not a new stage of capitalist development. It was only successful in reducing the guarantees existing in labor contracts, but something in this direction was inevitable due to the increasing competition of low wage developing countries exporting manufactured goods to rich countries. Although it preached the minimum state, it was not able to reduce the tax burden and the large social and scientific services of the social-democratic state, because voters wisely rejected this idea. And it was not able to reduce the degree of regulation over the business enterprises except in the financial industry, where the 1986 “big bang” was the name that financiers gave triumphantly to the large deregulation of banks that happened in this year in the United States and Britain, which would be the major cause of the 2008 global financial crisis. In many areas, regulation increased in the neoliberal years of capitalism.<sup>47</sup>

Actually, markets are an excellent institution, but the only thing that they do well is coordinate competitive activities. Given the size and complexity of the major modern economies, given the existence of non-competitive industries, given their repetitive failure in keeping the macroeconomic prices right, neoliberalism cannot be seen as a stage of capitalism. It suffered a definitive defeat in 2008, which could have opened room for a new and progressive developmentalism, but what I am seeing is a shy and conservative developmentalism. But I leave this discussion to other occasion. In this paper my objective was to oppose the concepts of the developmental state and the developmental capitalism to the liberal state and capitalism; was to show that capitalism was born developmental, and that the periods of fast growth and human development were the time of developmental capitalism and the developmental state.

### **Modelos de Estado desenvolvimentista (corresponde a paper)**

Nos anos 1950 os cientistas políticos e os economistas brasileiros identificaram "desenvolvimentismo" como o conjunto de ideias políticas e de estratégias econômicas que orientavam a industrialização acelerada do Brasil e a coalizão das classes sociais identificadas com o desenvolvimento nacional. Hélio Jaguaribe (1962: 208) afirmava no início dos anos 1960 que "a tese central do nacionalismo desenvolvimentista é a de que a promoção do desenvolvimento econômico e a consolidação da nacionalidade constituem dois aspectos correlatos do mesmo processo emancipatório". Através do nacional-desenvolvimentismo – expressão que afinal se consolidou para denominar a estratégia de desenvolvimento – a sociedade brasileira estava superando com êxito o estado patrimonialista e a economia mercantilista que caracterizaram a sociedade brasileira até 1930. Outros países da América Latina, em particular o México, e países do leste da Ásia, como Coreia do Sul, Taiwan e Singapura, cresciam adotando uma estratégia desenvolvimentista apoiada, no plano teórico, em uma combinação da teoria estruturalista do desenvolvimento com a macroeconomia keynesiana. Esses países combinavam

intervenção do Estado com um setor privado dinâmico, tomando como modelo o Japão. No início dos anos 1980, Chalmers Johnson (1982), buscando compreender o extraordinário desenvolvimento econômico desse país, denominou o Estado japonês, "estado desenvolvimentista".<sup>48</sup> Entretanto, não obstante o extraordinário êxito desses países e a responsabilidade cambial e fiscal que geralmente acompanhou as experiências bem sucedidas, durante os 30 Anos Neoliberais do Capitalismo (1979-2008) a palavra desenvolvimentismo tornou-se pejorativa, tornou-se sinônimo de irresponsabilidade ou populismo fiscal. Esta manobra retórica fazia parte da afirmação da nova hegemonia neoliberal e neoclássica, mas não deixava de ter algum fundamento. De fato, desde o final dos anos 1970, diante da crise causada pelo segundo choque do petróleo, vários países latino-americanos recusaram-se a realizar o ajustamento macroeconômico necessário e praticaram o populismo em nome do keynesianismo e do desenvolvimentismo. Este fato abriu espaço para a hegemonia neoliberal na região. Mas, nos anos 2000, na medida em que o Estado liberal e suas políticas e reformas neoliberais não cumpriram suas promessas, implicando crescimento lento, alta instabilidade financeira e forte aumento das desigualdades, o desenvolvimentismo voltou à tona e se tornou objeto de crescente atenção nos países em desenvolvimento. Ressurgiu tanto como fenômeno histórico realmente existente, expresso em vitórias eleitorais de governos de esquerda que poderíamos identificar com um social-desenvolvimentismo ou um populismo de esquerda, quanto como quadro teórico e estratégia de desenvolvimento. Nesta segunda condição, economistas e outros cientistas sociais, entre eles o autor deste trabalho, propuseram uma nova abordagem para o problema: o novo desenvolvimentismo em substituição ao desenvolvimentismo clássico ou estruturalismo latino-americano que se tornara sob vários ângulos ultrapassado, faltando-lhe, em especial, uma macroeconomia apropriada para países de renda média.<sup>49</sup>

As novas experiências de governos populares ocorreram no quadro da democracia e foram tentativas de construção de um Estado desenvolvimentista e social.<sup>50</sup> Eles tentaram combinar desenvolvimento econômico com redução das desigualdades, mas as experiências acabaram sendo mais sociais do que desenvolvimentistas; elas lograram diminuir as desigualdades, mas na maioria dos casos falharam em promover o desenvolvimento econômico e o catching up, porque se deixaram levar pelo populismo fiscal – de cujos problemas os líderes políticos estavam bem advertidos – e pelo populismo cambial no qual tanto líderes populares quanto economistas ortodoxos geralmente incidem sem conhecer.<sup>51</sup> O novo marco teórico – o novo desenvolvimentismo – é uma tentativa de renovação da teoria do desenvolvimento econômico e sua macroeconomia desenvolvimentista está baseada na tendência à sobrevalorização cíclica e crônica da taxa de câmbio, como o desenvolvimentismo clássico estava baseado na tendência à deterioração dos termos de troca. Em sua análise, o novo desenvolvimentismo foca no equilíbrio necessário dos cinco preços macroeconômicos – a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de câmbio, a taxa de salários e a taxa de inflação. Por outro lado, sua economia política está baseada em uma estrutura social na qual burguesia e tecnoburocracia partilham poder e privilégio, em um papel estratégico para a tecnoburocracia pública, nos conceitos de Estado e capitalismo desenvolvimentistas, na discussão do nacionalismo econômico, e nas coalizões de classe.

O estado desenvolvimentista está associado às coalizões de classes desenvolvimentistas que comandaram a formação do estado-nação e a revolução industrial, ou, em outras palavras, a revolução capitalista. Nos países que primeiro se

industrializaram – Inglaterra, Bélgica e França – elas foram coalizões políticas nacionalistas e desenvolvimentistas que resultaram da aliança política do monarca absoluto e sua corte – ou seja, de setores da antiga classe dominante – com a grande burguesia emergente. Na Alemanha de Bismarck o Estado logrou associar setores da aristocracia proprietária de terras com as classes progressistas e burguesas. No Brasil, a coalizão de classes formada por Getúlio Vargas incluía a burguesia industrial, os trabalhadores urbanos, a burocracia pública moderna que então surgia, e setores da velha oligarquia proprietária de terras que não exportava mas fornecia para o mercado interno. No caso da coalizão mercantilista, os dois grupos estavam interessados na formação de uma grande unidade político-territorial soberana – o monarca estava interessado no poder, a burguesia, no grande mercado interno seguro que a aliança proporcionava. Interesses comuns também estavam presentes nessas primeiras coalizões de classes desenvolvimentistas. Elas foram autoritárias, porque o Estado era absoluto; foram nacionalistas, porque transformaram povos relativamente heterogêneos em nações soberanas; e foram desenvolvimentistas, porque além de nacionalistas implicavam a intervenção moderada do Estado no mercado para promover o desenvolvimento econômico e a existência de uma coalizão de classes ou pacto desenvolvimentista.

O resultado maior da revolução capitalista – a segunda maior transformação por que passou a vida humana sobre a terra<sup>52</sup> – foi, no plano da sociedade, o surgimento da nação, no plano da política, a formação do estado-nação, e no plano econômico, o início de um processo histórico novo – o desenvolvimento econômico. Nação, Estado moderno, estado-nação e desenvolvimento econômico resultaram, portanto, da revolução capitalista; são realidades políticas e econômicas próprias da modernidade. A nação é a sociedade politicamente organizada que partilha uma história e um destino comum; o Estado, o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; o estado-nação, a unidade político-territorial soberana formada por uma nação, um Estado e um território; e o desenvolvimento econômico, o processo de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico que eleva os padrões de vida da população no longo prazo. O Estado moderno, na medida em que é a lei, é a principal instituição que regula ou coordena as sociedades capitalistas. Logo o Estado moderno e o capitalismo nasceram desenvolvimentistas, porque o mercantilismo foi o *primeiro* desenvolvimentismo realmente existente e o Estado mercantilista – a primeira forma de Estado moderno.

Tomando esses países de desenvolvimento original como referências, podemos afirmar que eles têm seguido um caminho histórico de desenvolvimento econômico, político, social e ambiental que talvez possa ser resumido em algumas fases estilizadas: no final da Idade Média algumas monarquias absolutas aliadas à burguesia nascente se sobrepõem aos senhores feudais e formam um Estado que é absoluto no plano político, patrimonialista no plano administrativo, e mercantilista no plano econômico. E dessa maneira aquela unidade territorial aos poucos se transforma em um estado-nação, na medida que suas elites e seu povo vão se constituindo em nação. O novo e grande mercado interno do estado mercantilista vai possibilitar a revolução industrial e o surgimento de uma burguesia nacional e de uma grande classe trabalhadora. Não obstante a revolução capitalista ter-se completado no quadro de um estado desenvolvimentista, a partir dos anos 1830 ele começa a ser substituído por um estado liberal nos países que já haviam realizado sua revolução industrial. O Estado liberal, no Reino Unido e na França, durará cem anos. Com o crash de 1929 e a Grande Depressão, temos, então, com o New Deal e, depois, com os Anos Dourados

do Capitalismo, o surgimento de um *segundo* desenvolvimentismo, que será marcado por intervenção moderado do Estado na economia, política macroeconômica *ativa*, alta estabilidade, uma coalizão de classes desenvolvimentista e social, o fordismo, e redução das desigualdades.<sup>53</sup> Mas essa nova fase durará até os anos 1970, dando vez, novamente, ao liberalismo econômico, que entrará em profunda crise com a Crise Financeira Global de 2008.<sup>54</sup>

Não vou percorrer cada uma dessas fases do processo de longa duração. Neste trabalho o que se busca é compreender a lógica do estado desenvolvimentista no quadro do capitalismo, e tornar claras as quatro formas que ele assumiu ao comandar a revolução industrial e capitalista. Neste, as duas instituições de coordenação econômica e social por excelência são o Estado e o mercado. Enquanto o mercado é uma instituição vazia de vontade (mas não vazia dos interesses daqueles que dele participam), o Estado é a lei, e, portanto, é sempre vontade política. É através do Estado que a ação coletiva se exerce; é através dele que as nações regulam a vida social buscando alcançar os objetivos políticos que as sociedades modernas definiram para si próprias: segurança, liberdade, bem-estar, justiça social e proteção do meio-ambiente. É através do mercado que as empresas concorrem entre si, que os preços são formados, e que a alocação de recursos nos diversos setores competitivos da economia é realizada de forma eficiente. É através do mercado que os setores competitivos da economia são coordenados, é através do Estado que o mercado é regulado, que são coordenados os setores não-competitivos, e que, através de uma ativa política macroeconômica, pode-se garantir o equilíbrio macroeconômico e são criadas as condições necessárias para que os empresários invistam e inovem, o pleno emprego seja alcançado, e o desenvolvimento econômico ocorra de forma sustentada.

A expressão desenvolvimentismo começou a ser utilizada no Brasil – e talvez no mundo – nos anos 1950 para designar, de um lado, uma forma de organização do capitalismo e, de outro, uma abordagem teórica. Pedro Cezar Dutra Fonseca (2014: 36), que realizou um amplo estudo sobre as origens do termo, os encontrou pela primeira vez em trabalhos de Hélio Jaguaribe (1962) e Bresser-Pereira (1963).<sup>55</sup> A partir dos anos 1970, a expressão “nacional-desenvolvimentismo” passou a ser amplamente usada. A nível internacional, porém, o termo só ganhou curso com o livro de Chalmers Johnson (1982) sobre o Ministério da Economia, Comércio e Indústria do Japão (MITI), no qual o Estado japonês foi definido como um “developmental state”.

Ao longo da história o estado desenvolvimentista assumiu muitas formas ou modelos, que procurarei analisar neste trabalho. Ele está dividido em quatro seções. Na primeira seção discuto o conceito de estado desenvolvimentista e procuro definir sua “lógica” no quadro das sociedades capitalistas. Na segunda seção, argumento que as revoluções capitalistas foram sempre realizadas no quadro de um estado desenvolvimentista, mas devemos distinguir quatro modelos de estado desenvolvimentista segundo a revolução industrial tenha sido realizada no centro ou na periferia do capitalismo, de forma original ou retardatária, e de forma independente ou nacional-dependente. Na terceira seção assinalo que, uma vez completada a revolução capitalista, a instituição mercado torna-se uma instituição desenvolvida e, por isso, a intervenção do Estado diminui relativamente, mas o Estado continua ou deve continuar desenvolvimentista porque busca crescimento com estabilidade, diminuição das desigualdades e proteção do ambiente. Finalmente, na última seção discuto brevemente a relação entre o nacionalismo e o desenvolvimentismo.

## Definindo o estado desenvolvimentista

O fato de o estado desenvolvimentista estar presente em toda a história do desenvolvimento capitalista não é fruto do acaso. A lógica do estado-nação é a lógica do desenvolvimento econômico e da competição. Conforme ensinou Ernest Gellner (1993) o estado-nação se opõe ao império clássico ou pré-industrial. O império é a unidade político-territorial que caracterizou as sociedades antigas mais desenvolvidas – aquelas que Gellner chama de “sociedades agrárias letradas” – enquanto que o estado-nação é a unidade político-territorial própria do capitalismo.<sup>56</sup> O fato de que hoje, no quadro do capitalismo global, *toda* a superfície da terra seja coberta por estados-nação não é acidental. O estado-nação é a maneira de organizar politicamente a nação e seu território que melhor realiza a lógica do capitalismo: a acumulação de capital, o lucro e o desenvolvimento econômico. Enquanto o império clássico, que teve como últimos representantes o Império Austro-Húngaro e o Império Otomano, não buscava integrar as colônias na sua cultura superior, mas apenas obrigá-las a pagar impostos, os estados-nação têm como lógica fundamental a integração social dos povos que fazem parte de seu território para, assim, aumentar sua competitividade. Para Gellner (1993: 116) essa transferência da cultura superior – uma cultura operacional voltada para o aumento da produtividade – é realizada no quadro do estado-nação, e tem como principal instrumento a educação pública, porque “o trabalho tornou-se semântico e requer uma comunicação impessoal e livre de contexto entre indivíduos que são membros de uma grande massa, o que só pode acontecer quando os membros dessa grande massa compartilham as mesmas regras de formulação e decodificação de mensagens”.

A competição capitalista não é apenas entre empresas, mas também entre estados-nação. Para Gellner (1983: 32) a sociedade industrial “é, em última análise, uma sociedade baseada no crescimento econômico...” uma sociedade na qual existe “a esperança do perpétuo aumento das satisfações e cuja legitimidade depende da sua capacidade de satisfazer essa expectativa”. A partir da revolução capitalista a lógica dos impérios – a da guerra permanente para reduzir os vizinhos à condição de colônia – tornou-se algo fora do tempo. Agora a apropriação do excedente econômico não dependia mais de guerras, mas da realização do lucro no mercado. Mas isto não impediu que, por três séculos, entre os Tratados de Vestefália (1648) e o fim da Segunda Guerra Mundial, as guerras continuassem a ser travadas entre os principais países. Mas com uma diferença importante: sua lógica deixara de ser a redução dos povos vizinhos à condição colonial para escravizá-los ou deles cobrar impostos, para ser a lógica de ampliação das fronteiras do estado-nação, proporcionando a suas empresas um mercado interno o mais amplo e o mais seguro possível – a condição para sua industrialização. Por isso, quando os estados-nações mais ricos passaram a ser o destino de um número crescente de imigrantes dos países pobres, exigiu-se deles a integração na cultura do estado-nação. Ao mesmo tempo, com a conquista dos direitos civis e a democracia, os países que realizavam sua revolução capitalista abriram espaço para o multiculturalismo, mas um espaço limitado.

Em síntese, a lógica dos estados-nação ou países é a lógica do crescimento econômico, que o Estado enquanto organização e enquanto leis e políticas deve promover. Há *duas* formas básicas de Estado moderno assume ao regular as economias capitalistas – a desenvolvimentista e a liberal – que são também as duas formas de organização econômica e política do capitalismo, dado o fato de que o Estado é a instituição fundamental das sociedades modernas. Para Chalmers Johnson (1989: 37-39), o Estado desenvolvimentista: tem como objetivo prioritário o

desenvolvimento econômico; está entre o *laissez faire* e o socialismo de Estado; intervém na economia não apenas de forma regulatória, mas também de forma “substantiva”; supõe uma burocracia pública pequena e altamente qualificada à qual são atribuídos poderes efetivos, ficando o poder legislativo e o judiciário em segundo plano; controla as contas comerciais e financeiras externas e, portanto, a taxa de câmbio; protege a indústria nacional de bens finais; facilita a importação de maquinaria; separa a tecnologia estrangeira, na qual está muito interessado, do capital estrangeiro no qual não está interessado; cria instituições financeiras públicas; faz uso intenso mas sempre sujeito a avaliação de incentivos creditícios e fiscais; adota um orçamento consolidado dos investimentos públicos; dá forte apoio governamental à ciência e à tecnologia; rejeita as leis detalhistas dando espaço para a iniciativa das empresas e a orientação discricionária da burocracia pública.

Para Peter Evans (1992), as duas características do estado desenvolvimentista no século XX foram a capacidade burocrática e a “embeddedness” – o caráter da burocracia pública de estar inserida na sociedade e, em particular, no empresariado.

Meu conceito de estado desenvolvimentista é semelhante mas compreende também os Estados de países ricos, que foram desenvolvimentistas no após Segunda Guerra Mundial. Pensando-se em termos de tipos ideais, o Estado capitalista, além de desenvolvimentista, ou liberal, pode ser, seguindo “predador” Peter Evans (1992), havendo, naturalmente, áreas cinzentas entre os três tipos. O Estado liberal limita-se a garantir a propriedade, os contratos, a administrar a moeda nacional, e a manter saudáveis as finanças públicas, deixando as demais atividades econômicas para serem coordenadas pelo mercado; o estado desenvolvimentista intervém de forma moderada no mercado, principalmente planejando o setor não-competitivo da economia e adotando uma política macroeconômica ativa; o Estado predador, segundo Evans (1995: 12) “não tem capacidade de impedir que seus dirigentes persigam seus próprios objetivos; relações pessoais são a única fonte de coesão, e a maximização dos interesses dos indivíduos tem precedência sobre os objetivos comuns”. Os Estados predadores existem em países pré-industriais, que não realizaram ainda sua revolução industrial e capitalista. Seus dirigentes se declaram desenvolvimentistas ou liberais, conforme a conveniência do momento, mas isto pouco ou nada significa. Em teoria eles poderão se transformar em Estados desenvolvimentistas ou em liberais, mas, se optarem pela segunda alternativa, a probabilidade de que venham a se desenvolver e realizar o catching up é muito pequena, como veremos na próxima seção.

O pressuposto que é subjacente às formas que estado desenvolvimentista assumiu na história é que o mercado é uma excelente instituição de coordenação de atividades econômicas competitivas, mas é impotente em relação às atividades não-competitivas, e coordena mal os preços macroeconômicos – a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de câmbio, a taxa de salários e a taxa de inflação – mesmo quando o orçamento público está equilibrado. Continuando a definir o estado desenvolvimentista, é o Estado de uma “economia mista” (outro nome para o capitalismo desenvolvimentista); é o Estado no qual uma coalizão de classes desenvolvimentista, formada por empresários, trabalhadores, burocracia pública e setores da antiga classe dominante, detém o poder político e adota uma estratégia nacional de desenvolvimento, assim se opondo a uma coalizão conservadora e liberal formada pelos setores da antiga classe dominante, pelos capitalistas rentistas e pelos financistas que administram os recursos dos primeiros. Chalmers Johnson e Peter Evans atribuem à burocracia pública um papel estratégico no estado desenvolvimentista, o que é correto, mas os empresários industriais desempenham

também um papel decisivo. No século XX, na periferia do capitalismo, o estado desenvolvimentista foi autoritário e excludente; no século XXI o desafio que enfrenta é maior, porque ele agora procura aliar desenvolvimento econômico com diminuição das desigualdades e proteção do ambiente no quadro da democracia.

Um problema importante é o da participação ou não das elites agrárias nas coalizões de classe desenvolvimentistas. Conforme observou Marcus Ianoni (2014: 99), “na Coreia do Sul e em Taiwan, a sociedade rural convergiu com o progresso industrial, não buscando uma afirmação política independente”. O mesmo se pode dizer da elites agrárias alemãs que Bismarck logrou trazer para seu acordo político. Já no Brasil é comum a afirmação de que as elites agrárias, tanto a do período pré-industrial quanto as modernas, se opuseram ao estado desenvolvimentista. Há, porém, em relação à agricultura, uma diferença fundamental entre países como o Brasil, de um lado, e a maioria dos países da Europa e do Leste Asiático, do outro lado. Nesses países ela é essencialmente uma agricultura para o mercado interno, enquanto que no Brasil o café e a cana de açúcar, no passado, e no presente, além dessas culturas, a soja e o suco de laranja, estão voltados para a exportação, e são causa de doença holandesa – da apreciação de longo prazo da moeda nacional que inviabiliza a atividade industrial, porque essas commodities podem ser exportadas a uma taxa de câmbio substancialmente mais apreciada do que aquela que torna competitivas as empresas industriais competentes. Ora, a neutralização da doença holandesa no período de grande desenvolvimento do Brasil foi realizada por um imposto de exportação disfarçado, que os cafeicultores denominavam “confisco cambial” – imposto que os levou a se opor à industrialização. Mas, entre os anos 1930 a 1950, o apoio da oligarquia agrária não exportadora foi fundamental para o êxito do pacto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas.

A definição que estou propondo não é normativa, mas uma generalização do comportamento dos Estados desenvolvimentistas, especialmente dos Estados dos países do Leste da Ásia e do Brasil na época da sua industrialização. Supondo que o comportamento dos Estados desenvolvimentistas não foi muito diferente, consideramos a Coreia do Sul para resumir seu bem-sucedido *catching up*: elevadas tarifas de importação nos anos 1970, variando entre 30-40%, e nos anos 1980s, entre 20-30%; muitas barreiras não-tarifárias; grandes subsídios às exportações; déficits fiscais pequenos; baixa dívida pública em relação ao PIB; mercado financeiro fortemente regulado; taxas de juros baixas, frequentemente negativas; controle estrito da taxa de câmbio; controle estrito das entradas e saídas de capital; inflação média, nos anos 1960, de 17.4%, e, nos anos 1970, de 19.8%.<sup>57</sup>

### **Estados desenvolvimentistas e revoluções industriais**

Apoiado neste conceito amplo de estado desenvolvimentista e de Estado liberal no plano econômico, consulto a história do desenvolvimento capitalista, e verifico um fato crucial: todas as revoluções industriais – o momento decisivo da revolução capitalista de cada país – foram realizadas sob o comando de Estados desenvolvimentistas. Para avaliar essa afirmação convém fazer uma classificação dos países e dos modelos de estado desenvolvimentista. De acordo com dois critérios – o momento em que um povo ganha autonomia, transforma-se em nação, forma um estado-nação, e logra realizar sua revolução industrial, e o fato de esse país estar no centro ou na periferia do capitalismo – podemos distinguir quatro modelos de estado desenvolvimentista no momento em que cada país realizava sua revolução industrial:

(1) o modelo de estado desenvolvimentista *central original*, dos países que se industrializaram no século XVIII e início do século XIX, como a Inglaterra e a França; (2) o modelo de estado desenvolvimentista *central retardatário*, dos países que não foram colônias, mas se atrasaram na realização de sua revolução industrial, como a Alemanha e os Estados Unidos; (3) o modelo de estado desenvolvimentista *periférico independente*, dos países que foram colônias ou quase-colônias dos países desenvolvidos, mas afinal lograram um alto grau de autonomia nacional, industrializaram-se realizando o *catching up* e se tornaram ricos, como o Japão, Taiwan e Coreia do Sul, ou tornando-se países de renda média, como a China, a Índia, a Malásia e a Tailândia; e (4) o modelo de estado desenvolvimentista *periférico nacional-dependente*, dos países que lograram realizar sua revolução capitalista, mas, após à grande Crise da Dívida Externa dos Anos 1980, perderam parte de sua autonomia nacional e passaram a crescer muito lentamente, como o Brasil e o México. Além desses quatro tipos de países que já realizaram sua revolução capitalista, temos os países pré-industriais que estão tentando realizá-la neste momento, e os países simplesmente pobres; nem um nem outro são objeto deste artigo.

Nos quatro modelos de estado desenvolvimentista os respectivos países lograram um razoável grau de autonomia e adotaram uma estratégia de crescimento na qual Estado e mercado tiveram papel importante. O modelo de revolução industrial e de estado desenvolvimentista *central original* foi estudado por um sem-número de analistas, desde grandes economistas como Adam Smith e Karl Marx, até grandes historiadores como Fernand Braudel, Paul Bairoch e David Landes. Ele ocorreu no quadro de um estado desenvolvimentista mercantilista, e não de um Estado liberal. É por isso que a crítica liberal ao mercantilismo – tanto entendido como fase histórica do capitalismo quanto como teoria econômica – é equivocada. O Estado mercantilista ou absoluto é o Estado no que celebra e legitima o surgimento das economias de mercado através da intervenção do Estado nesse mercado para promover o desenvolvimento nacional. Está baseado em uma coalizão de classes formada pelo monarca, sua nobreza patrimonialista (cujas receitas provêm do cofre do Estado, ao invés da renda da terra), e a grande burguesia nascente. Sua estratégia maior de desenvolvimento é a de aumentar o mercado interno, através da definição das fronteiras de um estado-nação que deve ser o maior possível, para isto não hesitando em realizar guerras e mais guerras contra seus vizinhos, para anexá-los. E, não obstante esteja constituindo uma economia de mercado, também não hesita em intervir na economia e organizar monopólios através dos quais a associação entre o monarca absoluto e a grande burguesia, cuja expressão maior era o pagamento de impostos para financiar as guerras do monarca, se materializa adicionalmente. Quanto à crítica radical de Adam Smith à teoria mercantilista, é compreensível que ele a fizesse, não porque estivesse “fundando” a teoria econômica (quem a fundou foram os economistas mercantilistas), mas porque ele estava fundando uma nova escola econômica – a Escola Clássica, da qual fizeram parte economistas geniais como Malthus, Ricardo e Marx. Hoje é ou deveria ser bem sabido – desde pelo menos a monumental *History of Economic Analysis*, de Schumpeter (1954) – que houve notáveis economistas entre os mercantilistas.

O modelo de estado desenvolvimentista *central retardatário* caracterizou países como a Alemanha, a Itália, a Suécia e os Estados Unidos. O estudo clássico sobre esse modelo de desenvolvimento foi realizado por Alexander Gerschenkron (1962), que analisou os países europeus que se desenvolveram na segunda metade do século

XIX, e verificou neles um grau maior de intervenção do Estado. Esses países, por sua vez, tinham a necessidade de enfrentar o imperialismo industrial da Inglaterra e da França, que, conforme Friedrich List (1846) buscavam “chutar a escada” da Alemanha.<sup>58</sup> Nesse país o estado desenvolvimentista recebeu o nome de bismarquiano. A revolução industrial alemã, comandada por Otto von Bismarck (1815 –1898), combinou intervenção do Estado com bancos de investimento, e serviu de exemplo para os demais países retardatários centrais. Hélio Jaguaribe, escrevendo em 1952 sobre o desenvolvimentismo bismarquiano, afirmou que nele o mercado interno foi reservado para a indústria nacional e o Estado exerceu um papel de arbitragem entre as forças em conflito.

No caso dos Estados Unidos, também o mercado interno foi reservado para a indústria nacional, mas mesmo assim o papel decisivo do Estado não é tão claro, porque lá a ideologia liberal foi de tal forma dominante que há uma ocultação sistemática do papel do Estado na sua industrialização. Mas seu primeiro Ministro do Tesouro, Alexander Hamilton – também um dos três grandes filósofos federalistas – foi um economista desenvolvimentista. Seu relatório clássico, *Report on Manufactures* (1792), sobre a necessidade de proteção para a indústria americana, iniciou uma longa e consistente política de promoção da indústria que só terminou em 1939 – sim, 1939 –, quando, finalmente, os Estados Unidos baixaram suas tarifas alfandegárias.<sup>59</sup> Segundo, Paul Bairoch (1993: 40; 51) no século XIX e até os anos 1930, a tarifa média de importação variou entre 35 e 48%, tendo sido, portanto, nas palavras desse notável historiador econômico, “um bastião do protecionismo”. Ha-Joon Chang apresenta dados adicionais na mesma direção (Chang 2002b: 48-68). Minha interpretação para tarifas tão altas quando comparadas com as do Reino Unido e da França, que baixaram suas tarifas mais de cem anos antes, é a estratégia desenvolvimentista somada ao problema da doença holandesa. A taxa de câmbio nos Estados Unidos, com seus extraordinários recursos naturais, inclusive o petróleo, estava apreciada no longo prazo, porque as respectivas commodities podiam ser exportadas com lucro a uma taxa de câmbio mais apreciada do que aquela que viabilizava a exportação dos bens industriais. As tarifas, portanto, não eram exatamente um sistema “protecionista”, mas uma forma de neutralização da doença holandesa para efeito de mercado interno.<sup>60</sup>

O terceiro tipo de revolução industrial e de estado desenvolvimentista – o modelo *periférico independente* – tem como arquétipo o Japão. Quando os japoneses, ameaçados pelos canhões do Comodoro Perry, foram obrigados a se abrir para o comércio com o Oeste, em 1854, eles se sentiram humilhados.<sup>61</sup> A restauração Meiji de 1868 – a revolução nacionalista japonesa que livrou o país da tutela do Oeste – adotou como estratégia a cópia da tecnologia e das instituições ocidentais. A industrialização acelerada ocorreu nos 40 anos seguintes, sob o comando direto do Estado japonês. Assim se copiou a tecnologia. A cópia das instituições manifestou-se entre 1908 e 1910 através da decisão de se privatizarem as empresas dos setores competitivos. Dessa maneira, os antigos samurais da era Tokugawa, que participaram da Restauração Meiji como militares, transformaram-se, primeiro, em uma classe média de burocratas, e depois, com a privatização, em empresários. A privatização não teve qualquer sentido ideológico; os japoneses simplesmente copiaram o modelo *institucional* ocidental que, no caso das empresas competitivas, atribui ao mercado o papel de coordenação econômica. Os trabalhos já clássicos sobre o desenvolvimento retardatário independente do Japão são de Barbosa Lima Sobrinho (1973) e Chalmers Johnson (1982); de Alice Amsden (1989) sobre a Coreia do Sul, e de Robert Wade

(1990) sobre Taiwan. A leitura desses livros deixa muito claro o peso da intervenção do Estado – ou da política industrial – nas empresas. O que falta a esses livros, exceto em parte no de Robert Wade, é uma análise mais precisa da política macroeconômica ativa que eles adotaram. Em todos esses países procurou-se, de um lado, limitar o endividamento externo e a ocupação de seu mercado interno por empresas multinacionais, e, de outro, tornar certos os *cinco* preços macroeconômicos – a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de salários, a taxa de inflação e, principalmente, a taxa de câmbio – que o mercado é incapaz de manter *certos*. Certos não porque determinados pelo mercado, como querem os economistas neoclássicos, mas porque são consistentes com a estabilidade financeira e a de preços, e porque permitem que empresas competentes sejam competitivas e invistam. Ao lograr manter a taxa de câmbio competitiva, os policymakers asiáticos tinham uma grande vantagem sobre os homólogos latino-americanos: seus países não exportavam commodities, e, por isso, não precisavam neutralizar a doença holandesa. Mas não estavam cientes do problema. Corden e Neary (1982) já havia publicado o seu trabalho sobre a doença holandesa, mas esta apareceu como um problema apenas nos tempos de boom de commodities. Só depois que do trabalho de Bresser-Pereira (2008) tornou-se claro que a doença holandesa pode derivar também de uma variável estrutural – rendas ricardianas – e que pode ser devidamente neutralizada por um imposto ou retenção na exportação de commodities.<sup>62</sup>

Em relação a este terceiro tipo de industrialização é importante observar que também a China confirmou a metáfora dos gansos voadores proposta originalmente por Kaname Akamatsu (1962). Segundo essa metáfora, os países asiáticos copiam o modelo japonês por revoadas; primeiro, Coreia do Sul, Taiwan e Singapura; depois, Malásia, Tailândia e Indonésia; e depois ainda, China e Vietnã.<sup>63</sup> A China, que sob o imperialismo ocidental experimentara uma grande decadência desde meados do século XIX, realizou em 1949 sua revolução nacional e, supostamente, socialista, e começou, então, sua revolução industrial que se dividiu em duas partes: uma, de 1949 a 1978, sob o comando de Mao Tse-Tung (1893-1976), e outra, de 1989 a 2010, sob o comando de Deng Xiaoping (1904-1997). Mao acreditava estar realizando a primeira fase da revolução socialista chinesa, mas de fato estava realizando a primeira fase da revolução capitalista: no seu período a China se constituiu em estado-nação efetivamente independente, educou a população, e desenvolveu a infraestrutura e a indústria de base – as atividades típicas que o Estado é capaz de realizar com efetividade e razoável eficiência. Na segunda fase da industrialização – a da diversificação da produção – ocorreu a privatização do setor competitivo da economia, que foi deixado por conta do mercado, enquanto o Estado mantinha o controle político, planejava o setor não-competitivo e realizava uma política macroeconômica ativa para garantir os cinco preços certos, particularmente a taxa de câmbio. Nessa segunda fase, na qual o mercado assume um papel estratégico, a China experimentou o desenvolvimento econômico mais extraordinário de todos os tempos, superior inclusive ao grande desenvolvimento do Japão, logrando uma taxa média de crescimento de 10% ao ano durante 30 anos.

O quarto tipo de estado desenvolvimentista – o *nacional-dependente* – não foi tão bem sucedido. Os países nessa categoria foram suficientemente desenvolvimentistas para conseguir realizar sua revolução industrial, mas não foram capazes de manter suas taxas de crescimento aceleradas, e sua renda per capita, que crescia em torno de 4% nos anos da industrialização, passou a crescer em torno de 1% ao ano, caracterizando-se, assim, um quadro de semiestagnação e de fracasso em realizar o

catching up. Esse foi o caso do Brasil e do México, que realizaram sua revolução industrial entre 1930 e 1980, desenvolvendo-se aceleradamente nesse período, para, em seguida, semiestagnarem. Ben Ross Schneider (1999: 278), analisando o desenvolvimentismo desses dois países nesse período, viu nele quatro características básicas: os lucros e os investimentos dependendo do Estado, um discurso desenvolvimentista dominante sobre a necessidade da industrialização e da intervenção do Estado para promovê-la, exclusão da maioria da população, e uma burocracia pública fracamente institucionalizada.<sup>64</sup> A elas eu acrescentaria uma quinta característica: um recurso excessivo ao endividamento externo, que afinal financiou muito mais o consumo do que o investimento, e foi a principal causa da crise e do abandono do Estado desenvolvimentista – algo que no modelo periférico mas independente do Leste Asiático definitivamente não houve. Seus economistas, fortemente pragmáticos, sabiam que déficits em conta-corrente financiados por investimentos diretos e financiamentos interessam muito mais ao país investidor do que ao países em desenvolvimento. Seu nacionalismo econômico poupou os países asiáticos da grande crise financeira que foi a Crise da Dívida Externa dos Anos 1980, que interrompeu o crescimento dos países latino-americanos, enquanto os países do Leste Asiático continuaram a crescer aceleradamente.

Os grandes analistas do desenvolvimento nacional-dependente foram Raúl Prebisch, Celso Furtado, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, Hélio Jaguaribe e Ignácio Rangel, cuja contribuição fundamental ocorreu nos anos 1950 e 1960. O desenvolvimentismo clássico argumentou que nos países em desenvolvimento, principalmente na fase inicial de sua industrialização, o mercado é incapaz de garantir os preços microeconômicos certos, e propunha política industrial. O novo-desenvolvimentismo, cinquenta anos depois, argumenta que o mercado é principalmente incapaz de estabelecer os preços macroeconômicos certos, reserva o papel secundário mas estratégico para a política industrial, e propõe uma ativa política macroeconômica – principalmente uma política cambial estrutural.<sup>65</sup> Os tecnoburocratas asiáticos não dispunham deste segundo quadro teórico, mas é impressionante como aliaram pragmaticamente a correção dos preços microeconômicos, através da política industrial, com a manutenção dos preços macroeconômicos nos níveis certos, através de uma política macroeconômica ativa.

Nos anos 2000, a literatura sobre o desenvolvimento econômico no Oeste formulou o conceito de “armadilha da renda média” para explicar a perda de ímpeto do crescimento de todo um conjunto de países que denominou de renda média, mas que estão situados em um intervalo de renda per capita que mistura duas categorias de países – os países pré-industriais e os países de renda média – estes, para mim, países que já realizaram sua revolução industrial.<sup>66</sup> Essa literatura descobriu o óbvio: que países que crescem a uma taxa elevada (p.ex., mais que 4% ao ano) por um período relativamente longo (p.ex., cinco anos), em seguida experimentam uma queda relativamente grande na sua taxa de crescimento (p.ex., menos de 2,5% ao ano). Identificados esses períodos, que colocam juntos tipos radicalmente diferentes de países, procura, através de estudos econométricos, saber a causa da desaceleração e encontra respostas a essa questão que são meras tautologias do tipo, “falta de diversificação industrial”, ou “uma taxa de crescimento muito elevada”, ou que são muito gerais, como “investimentos insuficientes em educação”.

De fato, a partir de 1980 a taxa de crescimento dos países com Estados desenvolvimentistas nacional-dependentes, como o Brasil e o México, caiu brutalmente. Mas para explicar essa mudança radical precisamos de fatos históricos

*novos* – algo que a literatura sobre a armadilha da renda média não apresenta. Nem o faz a explicação adotada por Schneider (1999), para quem a diferença fundamental entre os países latino-americanos e os do Leste da Ásia foi sua burocracia menos formal e poderosa, o que também não é um fato novo. Sem dúvida, uma burocracia mais profissional e com mais poder na área econômica seria preferível, mas vale lembrar que as burocracias públicas no Brasil e no México foram suficientemente fortes para promover a industrialização antes de 1980, não havendo razão para que ela deixassem de sê-lo depois. Os dois fatos históricos novos que melhor explicam a queda das taxas de crescimento do Brasil e do México foram a grande Crise da Dívida Externa dos Anos 1980 e o fortalecimento da crítica do Oeste ao estado desenvolvimentista a partir do momento em que ele adotou o neoliberalismo como ideologia e o definiu em termos práticos sob a forma do Consenso de Washington. Os dois fatos levaram ao abandono da estratégia desenvolvimentista a partir do fim dessa década. O Estado liberal-dependente adotou políticas neoliberais, deixou de neutralizar a doença holandesa, que a grande maioria desses países sofre, e passou a crescer lentamente a não ser nos momentos de boom de commodities, como aconteceu nos anos 2000. O Chile foi a exceção, mas é importante lembrar que, desde a grande crise provocada pela experiência neoliberal de 1981-82, esse país modificou um pouco sua política econômica, tornou-a menos liberal, e manteve sempre uma elevada taxa de imposto sobre o cobre, que tem neutralizado parcialmente sua doença holandesa.<sup>67</sup>

### **Depois da revolução industrial**

Temos, assim, quatro modelos de estado desenvolvimentista no momento em que realizaram sua revolução industrial: central original, central retardatário, periférico independente, periférico nacional-dependente. E depois da revolução industrial? Continuará o estado desenvolvimentista a fazer sentido, ou a partir de então o Estado deve se tornar liberal e o mercado deve passar a ter um papel mais importante? Já vimos que sim, pois nos 30 Anos Dourados do Capitalismo, após a Segunda Guerra Mundial, o Estado que caracterizou esse período foi um Estado desenvolvimentista e social-democrático. Constituiu-se, portanto, em um quinto modelo de Estado desenvolvimentista, mas não mais associado à revolução industrial do país. Entretanto, uma crise econômica nos anos 1970 abriu espaço para um liberalismo econômico contraditório – o neoliberalismo – uma ideologia conservadora apoiada na teoria econômica neoclássica e na teoria austríaca que se dispôs a promover reformas econômicas radicais, que os conservadores apoiaram, mas, devido a sua radicalidade, eram incompatíveis com o conservadorismo. O novo Estado que surge – o Estado neoliberal – foi uma tentativa radical de voltar ao Estado liberal do século XIX. Mas falhou porque, primeiro, não fazia sentido voltar para um modelo de Estado inferior, e, segundo, porque o capitalismo mudara de forma extraordinária, tornara-se muito mais complexo, e exigia mais coordenação do Estado, e não menos. Hoje, depois da Crise Financeira Global de 2008 e do colapso do neoliberalismo e tanto da teoria econômica neoclássica quanto da teoria austríaca que pretendiam lhe fornecer justificção “científica”, o Estado voltou a ter um papel muito mais importante nos países ricos, não se podendo mais falar em Estado neoliberal. Mas também não se pode prever o retorno a um Estado social do tipo que houve após a Segunda Guerra Mundial. Uma das causas do advento do neoliberalismo foi a grande competição que os países ricos passaram a enfrentar por parte dos países em desenvolvimento desde

que eles passaram a exportar manufaturados. Isto começou nos anos 1970 e assumiu nova dimensão com a entrada da China, nos anos 1990. Hoje, em conjunto com o problema da emigração para os países ricos, a competição dos países que dispõem de mão-de-obra barata tem sido uma das causas fundamentais da crise de um Estado progressista como é o Estado social-democrático e do surgimento de uma extrema direita nacionalista na Europa.<sup>68</sup>

O mercado passa a ter um papel coordenador mais importante depois que o país se torna capitalista, mas isto não significa que o Estado deva deixar de ser desenvolvimentista. Como vimos neste trabalho, os Anos Dourados do Capitalismo corresponderam a um segundo desenvolvimentismo para os países centrais originais. Não obstante, a coordenação pelo mercado é mais importante nos países ricos do que nos países em desenvolvimento. A explicação política está na forte preferência dos capitalistas rentistas e financistas pelo liberalismo econômico e sua hegemonia ideológica em relação aos empresários. A explicação econômica está no aumento da diversidade econômica que resulta do desenvolvimento econômico. À medida em que as atividades econômicas vão se tornando mais diversificadas, quando comparadas com as atividades das grandes empresas de infraestrutura e de indústria de base situadas no setor não-competitivo de cada economia, o mercado passa a ser uma instituição mais eficiente do que o Estado na coordenação do imenso número de empresas que então surgem. Enquanto é relativamente fácil para o Estado planejar e coordenar essas atividades e o mercado não tem a menor possibilidade de fazê-lo, o mercado é uma instituição mais adequada para coordenar atividades diversificadas que envolvem criatividade e inovação. Por isso é previsível que, uma vez terminada a revolução industrial de um país, a coordenação via mercado avance em relação à coordenação via Estado. Mas isto não significa que o estado desenvolvimentista desapareça, como querem os economistas liberais. O que acontece é a *mudança* do papel econômico do Estado. Agora ele se torna ou deve se tornar mais voltado para o planejamento e o investimento na infraestrutura e na indústria de base, para uma política macroeconômica mais ativa, para promover o desenvolvimento tecnológico, para uma política industrial estratégica, para a promoção da distribuição da renda através de despesas sociais universais financiadas por impostos progressivos, e para defender o meio ambiente que é patrimônio público. Terminada, portanto, a revolução industrial, o Estado gradualmente se retira das atividades produtivas realizadas no setor competitivo da economia, porque o mercado tem melhores condições de coordená-las, mas, se for desenvolvimentista, continuará a coordenar o setor monopolista da economia e a exercer política macroeconômica ativa.<sup>69</sup>

O grande problema dos Estados desenvolvimentistas e dos Estados liberais é o da competência política e econômica dos governantes. Os Estados desenvolvimentistas bem sucedidos contaram sempre com políticos nacionalistas dotados de espírito republicano e com economistas pragmáticos que sabiam que sua tarefa fundamental era garantir a estabilidade econômica e formular políticas que contribuíssem para a industrialização ou sofisticação produtiva de seu país. Nem sempre se encontram políticos e economistas desta forma competentes. É comum que se deixem levar pela tentação de aumentar a renda das pessoas sem o devido aumento da produção, incorrendo no populismo econômico, seja ele de caráter cambial, quando o país incorre em déficits em conta-corrente elevados, ou no populismo fiscal, quando o Estado incorre em déficits públicos elevados. Nos dois casos, o resultado é aumento do consumo e endividamento, ou interno, ou externo, ou ambos. Não se imagine, porém, que o Estado liberal evita esses problemas. O populismo cambial é uma

prática mais comum nesse tipo de Estado do que nos Estados desenvolvimentistas. Os políticos e economistas liberais que dirigem países em desenvolvimento acreditam na tese muito cara aos países ricos que déficits em conta-corrente são poupança externa, a qual se soma à interna e aumenta a taxa de investimento do país. Não sabem e não estão interessados em saber que nos países em desenvolvimento, nos quais a propensão marginal a consumir é elevada, existe uma alta taxa de substituição da poupança interna pela externa. Mais amplamente – contra toda evidência – acreditam que o mercado define bem a taxa de câmbio, de maneira que o governo não deve nela intervir. Já nos Estados desenvolvimentistas, ainda que até há pouco não houvesse uma teoria legitimando a política cambial, é comum a adoção de políticas de administração da taxa de câmbio de caráter pragmático, porque os economistas desenvolvimentistas sempre sabem quando uma estratégia baseada na industrialização depende da taxa de câmbio.<sup>70</sup>

### **Desenvolvimentismo e nacionalismo**

O estado desenvolvimentista é sempre nacionalista, porque o nacionalismo econômico (não, étnico) é a ideologia do estado-nação e o desenvolvimentismo, a estratégia de desenvolvimento desse mesmo estado-nação. As duas ideologias centrais das sociedades modernas são o nacionalismo e o liberalismo econômico. São duas ideologias capitalistas que atendem a duas necessidades centrais e contraditórias da classe capitalista: o nacionalismo supõe a proteção do Estado para suas atividades econômicas tanto internas como externas, enquanto que o liberalismo econômico representa a garantia de que cada empresário possa buscar o lucro no mercado com o mínimo de impostos possível. O liberalismo econômico parece mais influente do que o nacionalismo, porque as classes dirigentes não hesitam em se declararem liberais, enquanto que dificilmente se declaram nacionalistas. Mas a explicação para isto é simples. O nacionalismo é uma ideologia exclusivista; ela reúne os cidadãos em torno dos interesses nacionais, que muitas vezes são incompatíveis com os interesses dos demais países, especialmente dos mais poderosos. Já o liberalismo econômico é uma ideologia universal, que ignora os estados-nação. Eu posso me declarar liberal e, ao mesmo tempo, solidário com os interesses de todos. Além disso, no caso dos países mais poderosos (tanto em nível mundial quanto regional), o nacionalismo se confunde com o imperialismo – com a determinação de ocupar os mercados internos dos países mais fracos –, havendo, portanto, grande interesse dos primeiros em esconder ou disfarçar seu nacionalismo que é forte, na medida em que seus cidadãos não têm qualquer dúvida que é dever de seu governo defender os interesses das *suas* empresas dentro do próprio país e principalmente no exterior.

A autonomia e coesão da nação é a condição política principal para o desenvolvimento. Histórica ou empiricamente não há caso de verdadeiro desenvolvimento econômico sob condição colonial, enquanto há experiências terríveis de decadência de sociedades que gozavam de uma certa prosperidade e industrialização, como foi o caso da China e da Índia durante o século XIX e a primeira metade do século XX. Foi só a partir de sua independência, logo após a Segunda Guerra Mundial, que esses países passaram a se desenvolver e a recuperar o terreno perdido. O nacionalismo é uma condição do desenvolvimento econômico porque o capitalismo é essencialmente competitivo, e, ao contrário do que ensina uma teoria econômica neoclássica, essa competição não se limita às empresas, mas também se dá entre os estados-nação. Entre os países centrais, é uma competição

relativamente igual; não é esse o caso quando a competição é entre países ricos e países em desenvolvimento. Neste caso, os países periféricos têm que enfrentar o domínio dos primeiros para realizar sua própria revolução capitalista. Quando são bem-sucedidos nessa empreitada, tornam-se concorrentes poderosos, porque se beneficiam de sua mão-de-obra barata e de sua capacidade de copiar a tecnologia dos países mais avançados. Mas, para isso, devem ter um grau de autonomia nacional que lhes permita construir uma nação, definir uma estratégia nacional de desenvolvimento e impedir que seus mercados internos sejam ocupados pelas empresas multinacionais sem verdadeira contrapartida – um grau de independência que especialmente os países asiáticos dinâmicos revelaram ter após a Segunda Guerra Mundial.<sup>71</sup>

A revolução capitalista nos países de renda média latino-americanos pode ser considerada *incompleta*. A Argentina, o Brasil, o México, o Chile e o Uruguai realizaram sua revolução industrial, mas, dado o caráter contraditório, nacional-dependente, de suas elites econômicas, políticas e intelectuais, não lograram completar sua revolução nacional, que é uma parte integrante da revolução capitalista. Ou seja, não lograram formar um estado-nação suficientemente independente para enfrentar as recomendações e pressões vindas dos países ricos. Em parte porque as origens europeias de suas elites as induzem a se identificar com as elites dos países ricos ao invés de se associarem com seu próprio povo, como é próprio de uma nação. No seio dessas elites, as elites industriais são estratégicas para a formação de um pacto desenvolvimentista, mas elas são contraditórias ou ambíguas; em certos casos, quando o desempenho de suas empresas depende do mercado interno e de uma política favorável à industrialização, ela se identificam com seu povo; em outros, especialmente quando se sentem ameaçadas pela luta de classes, essas elites industriais se associam às elites dependentes e liberais do próprio país. Desta maneira, os países deste quarto tipo de Estado desenvolvimentista muitas vezes não têm a autonomia necessária para a formação de uma política econômica comparável àquela adotada pelas elites dirigentes dos países dinâmicos da Ásia. Identifico essas elites como “nacional-dependentes” – um oxímoro proposital para indicar essa ambiguidade intrínseca das elites latino-americanas. Enquanto países como a China ou a Coreia do Sul sabem enfrentar, nos termos do seu interesse nacional, os problemas do desenvolvimento, as sociedades nacional-dependentes são contraditórias porque estão muitas vezes submetidas à hegemonia ideológica dos países ricos que não estão interessados no seu desenvolvimento, e sim na ocupação desses mercados internos por suas empresas. Em outros momentos, os interesses nacionais, principalmente os relacionados ao mercado interno, que é o ativo fundamental de cada estado-nação, prevalecem. Vemos então que as elites locais, em certas condições, logram se tornar “nacionais” – ou seja, capazes de formular estratégias nacionais de desenvolvimento.

## **Conclusão**

Em conclusão, o desenvolvimento econômico é um processo histórico de aumento da produtividade e dos salários, decorrente do emprego de mão-de-obra cada vez mais qualificada ou sofisticada em atividades com maior valor adicionado per capita. É o resultado de uma coalizão de classes que associa os políticos e burocratas públicos com os empresários responsáveis pelo investimento e a inovação. Neste quadro, o estado desenvolvimentista foi historicamente e deve continuar a ser a instituição fundamental voltada para o desenvolvimento, porque é o Estado que garante e regula uma outra instituição também fundamental, o mercado, esta uma instituição apenas

econômica. A abrangência do Estado é bem maior. Ele é o instrumento por excelência para que a nação alcance os cinco grandes objetivos políticos das sociedades modernas: a segurança, a liberdade, o bem-estar econômico, a justiça social, e a proteção do ambiente – objetivos que terão que ser permanentemente submetidos a compromissos ou ao princípio da razoabilidade em vista de conflitos percebidos ou reais que existem entre eles no curto prazo. O desenvolvimento econômico é sempre o resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento, é o resultado de uma nação forte que revelou capacidade de construir um estado desenvolvimentista também forte ou capaz. As nações só se constituem e se mantêm vivas e fortes se forem produto de um acordo nacional constantemente renovado. Se o contrato social que as une internamente não for suficientemente sólido, se as classes sociais que as constituem não mantiverem um vínculo de solidariedade básico quando se trata de competir internacionalmente, não serão verdadeiras nações, o país ficará muito mais vulnerável ao pensamento hegemônico vindo do Oeste, e a nação perderá vigor, como aconteceu com os países latino-americanos a partir da grande crise dos anos 1980.

O estado desenvolvimentista, situado entre o Estado liberal e o estatismo, é uma forma superior de organização econômica e política do capitalismo. É uma forma de combinar de maneira sensata ou pragmática a coordenação pelo Estado e a coordenação pelo mercado nas economias capitalistas. Através da história, o estado desenvolvimentista assumiu vários modelos, conforme o desenvolvimento fosse original ou retardatário, central ou periférico, o primeiro desenvolvimentismo ou o segundo. Todas as revoluções industriais foram realizadas no quadro de Estados desenvolvimentistas, quando um grupo de políticos nacionalistas logra formar um estado-nação e se industrializar. Nesta fase o papel do Estado é sempre dominante. Em seguida, o Estado logra regular um mercado amplo e abrangente, e as atividades do setor competitivo da economia – agora um setor cada vez mais diversificado e envolvendo mais criatividade e inovação – passam a poder ser coordenadas com vantagem por esse mercado. Mas o Estado deve e tende a continuar desenvolvimentista, porque cabe a ele coordenar o setor não-competitivo de infraestrutura e de indústrias de base, realizar uma política macroeconômica ativa, incluindo uma política cambial, promover a diminuição das desigualdades econômicas e proteger o meio ambiente – conjunto de atividades que o mercado não tem condições de realizar.

## **5ª aula: O modelo asiático de desenvolvimento econômico**

Kohli, Atul (2012) “Coping with globalization: Asian versus Latin American strategies of development, 1980-2010”, *Brazilian Journal of Political Economy* 32 (4): 531-556.  
Disponível em <http://www.rep.org.br/PDF/129-1.PDF>.

Chang, Ha-Joon (2002a) “The East Asian model of economic policy”, in Evelyne Huber, org. (2002) *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press: 197-236.

## O modelo do leste da Ásia

Os países que se atrasaram em realizar a revolução industrial em relação aos de desenvolvimento (Inglaterra, Bélgica e França), mas afinal lograram realizar sua revolução nacional e industrial, adotaram como modelo americano e alemão de Hamilton e de Bismark, ou o modelo japonês da Restauração Meiji, ou o nacional-desenvolvimentista do Brasil. Os países que até hoje não adotaram nenhum desses quatro modelos (mercantilista, bismarquiano, japonês e nacional-desenvolvimentista), mas o liberalismo econômico permanecem até hoje subdesenvolvidos – não completaram sua revolução capitalista. Eles deixaram-se dominar pela premissa falsa que o Ocidente difunde segundo a qual o liberalismo econômico teria orientado a formação do estado-nação e a revolução industrial dos países de desenvolvimento original, quando, na verdade, foi o mercantilismo – foi uma coalizão de classes entre os grandes comerciantes que se tornavam também empresários industriais e o monarca absoluto e sua nobreza patrimonialista – que comandou o modelo original de desenvolvimento. Ainda que a crítica clássica ao mercantilismo tenha sido realizada em 1776, por Adam Smith, esses países só fizeram a transição do modelo desenvolvimentista mercantilista para o liberal a partir dos anos 1830, quando o Reino Unido afinal abriu seu comércio.

A diferença entre o modelo bismarquiano e o modelo dos países de desenvolvimento original ou mercantilista (Inglaterra, França e Bélgica) foi o fato que os países bismarquianos foram obrigados a enfrentar o liberalismo econômico que não orientou suas próprias revoluções industriais. Não obstante a crítica dos economistas clássicos ao mercantilismo, foi só no século XIX que o liberalismo econômico se tornou dominante nos países de desenvolvimento original. A diferença entre o modelo japonês e o nacional-desenvolvimentista foi que, além de criticar o liberalismo econômico, tiveram de enfrentar o imperialismo industrial dos países de desenvolvimento original e, um pouco mais tarde, dos países bismarquianos, entre os quais estou incluindo os Estados Unidos que só realizou sua abertura econômica em 1939. A diferença entre o nacional-desenvolvimentismo e os três outros foi o fato que estes realizaram uma revolução nacional plena – suas elites e seu povo adotaram o nacionalismo econômico e formaram estados-nação realmente independentes –, enquanto nos países nacional-desenvolvimentistas, suas elites nunca foram inteiramente independentes do Ocidente – do conjunto dos países hoje ricos, que, primeiro sob a liderança da Inglaterra, e depois, sob a liderança dos Estados Unidos, impõem ou tentam impor o liberalismo econômico aos países em desenvolvimento para, assim, ocupar seus mercados internos com suas empresas, seus financiamentos, e seu comércio desigual.

Neste capítulo meu interesse está em discutir o modelo japonês, que, afinal, se tornou o modelo desenvolvimentista do leste da Ásia: da Coreia do Sul, de Taiwan, de Singapura e da China, e que aos poucos vai se estendendo para os países do sudeste da Ásia, em particular o Vietnã – o único país que, até hoje, derrotou a potência imperial e liberal do nosso tempo – os Estados Unidos.

### A revolução nacional e industrial do Japão

O Japão deixa de ser uma sociedade tribal para se transformar em uma das civilizações antigas em torno do século VI, quando o país é unificado, e passa a ter um imperador e, com a conquista da Coreia, um império. É também nessa época que a

religião budista entra no Japão, que, desde então, se tornará uma sociedade na qual a população adota concomitantemente duas religiões, a tradicional, xintoísta, e o budismo. No século VII o Japão realiza uma série de reformas, a partir da influência da China, principalmente a introdução da escritura com base em ideogramas. Forma-se então, em torno do imperador, uma burocracia segundo o modelo chinês. Mas o poder do imperador era limitado, e os clãs estavam frequentemente em guerra. Como uma reação a isto forma-se, em 1085, um primeiro xogunato, que busca unificar o país, com apoio de militares relativamente independentes, os samurais. Os quais, porém, servem também os dâmios que surgem então, e que correspondem, aproximadamente, aos senhores feudais da Europa,

Em 1603, a família Tokugawa impõe-se sobre os demais e começa a era dos xoguns Tokugawa ou a era Edo (atual Tóquio), para onde é transferida a capital do Japão. O imperador é mantido em Quioto, rodeado de respeito senão de veneração, mas sem poder político. O Japão torna-se definitivamente unido, mas não se pode ainda falar em um estado-nação nos termos do modelo ocidental. Quase um século antes os portugueses chegam ao Japão principalmente como missionários, já que os japoneses não mostravam interesse em comerciar com o Ocidente. Com o início da era Tokugawa os missionários são expulsos, e o país se fecha para o comércio exterior. Só permitia que os holandeses usassem um dos portos para um comércio muito reduzido.

Este quadro político permanecerá relativamente constante durante dois séculos e meio, enquanto na Europa os países de desenvolvimento original passavam pelo mercantilismo e as monarquias absolutas formavam seus estados-nação, realizavam sua revolução industrial e se tornavam muito mais poderosos não apenas no plano econômico mas também no plano militar. O mundo vive, então, a era do imperialismo moderno ou do colonialismo comandados pelo Reino Unido e a França. São então estabelecidos os impérios inglês e francês, além do belga, holandês, alemão e americano – o belga e o holandês menores do que os dois primeiros devido ao menor poder das metrópoles, o alemão e o americano também menores, porque realizaram sua revolução capitalista um século depois da inglesa.

As Américas haviam sido o objeto do imperialismo mercantil dos séculos XVI e XVII; o imperialismo moderno, do século XIX, será dirigido para a África e a Ásia, que os europeus não tinham capacidade de conquistar porque os povos africanos e asiáticos possuíam civilizações e impérios suficientemente fortes para poder rechaçar a invasão estrangeira. Embora, em 1773, o parlamento britânico tenha instituído o cargo de governador-geral da Índia, e na virada do século XIX, tenha realizado conquistas no sul da Índia e removido a influência francesa no subcontinente, o Reino Unido só se assenhora plenamente da Índia em meados do século.

Em meados do século XIX, China e Japão continuavam fechados para o comércio. Segundo a avaliação do Ocidente, não estavam agindo de maneira racional – o que justificou a intervenção imperialista para forçar as duas sociedades a abrir. A China ficou por conta do Reino Unido, que abriu a China para o comércio através da Guerra do Ópio (1839-1842); a abertura do Japão, por conta dos Estados Unidos, em 1854. Nesse ano, uma esquadra de navios negros comandada pelo Comodoro Matthew G. Perry entrou na baía de Tóquio, apontou seus canhões para a cidade, de comunicou ao governo japonês que atiraria se este não abrisse o país ao comércio com o Ocidente. Humilhados, os japoneses abriram seus portos e assinaram um tratado com os Estados Unidos que os transformou em uma espécie de protetorado. Esta situação demoraria

apenas 14 anos. Em 1868 tem início a revolução nacional japonesa, que ficou com o nome de Restauração Meiji, porque embora ela não tenha sido iniciada pelo imperador Meiji, mas por samurais insatisfeitos com a dominação estrangeira e a submissão dos Tokugawa, ela contou com o apoio e afinal a liderança do imperador. Foi uma guerra civil que durou dois anos e terminou com a vitória total dos revolucionários “restauradores”. Foi uma revolução nacionalista e modernizadora, que estabeleceu como objetivo principal copiar a tecnologia e as instituições ocidentais, desenvolver o país, armá-lo, e torná-lo capaz de competir com as potências ocidentais.

Definia-se, assim, o projeto nacional japonês, que tinha um objetivo imediato muito simples: industrializar o país. Um projeto estritamente desenvolvimentista. Para isto, precisavam da tecnologia ocidental, não da sua ideologia – o liberalismo econômico. Nos trinta anos seguintes, toda a população japonesa foi educada, de maneira que, em 1990, o analfabetismo era de 2%; nesse mesmo período, o país passou por um extraordinário processo de industrialização, que foi conduzido diretamente pelo Estado. Havia, então, um conjunto de famílias muito ricas que operavam no comércio e nas finanças que tinham relações muito próximas com o governo, mas como observou E.H. Norman (1956: 218), esses magnatas não se dispunham a entrar no projeto de industrialização que julgavam arriscado.

Embora o amplo campo da industrialização estivesse aberto para os príncipes mercadores, eles se mostravam relutantes em nele entrar; logo, o governo japonês, com a ajuda de empréstimos (*goiokin*) desses mesmos magnatas em conjunto com suas receitas limitadas de impostos, o principal deles sendo sobre a terra, teve que ele próprio desenvolver a indústria.

A revolução industrial japonesa foi comandada pelo Estado, mas não por uma classe média aconteceu na Inglaterra, na França ou no Brasil, mas, como assinalou Richard Bendix (1967) da mesma forma que a Alemanha, por sua aristocracia de príncipes e de altos e médios samurais. Thomas Smith (1960) escreveu sobre o tema um trabalho hoje clássico, “Japan’s aristocratic revolution”, no qual ele ofereceu uma explicação para fato: a aristocracia japonesa não se sentia ameaçada por uma revolução “democrática” (na verdade, “liberal”)<sup>72</sup>, mas há uma explicação adicional que acredito mais importante: a aristocracia média de samurais sentiu-se ferida em sua honra (um valor aristocrático) quando os Estados Unidos obrigaram o Japão a abrir seus portos para o comércio com o Ocidente, tornaram-se nacionalistas e promoveram a industrialização através do Estado, que controlavam. Os samurais, que em meados do século já estavam se transformando em uma classe média de burocratas, tornaram-se empresários e construíram as novas empresas industriais. Ao mesmo tempo que o Estado implantava as empresas industriais, ele aumentava as tarifas para a importação de bens manufaturados, de acordo com o modelo de substituição de importações. Mas já em 1880 o governo japonês estava planejando privatizar as empresas. No preâmbulo de uma lei desse ano, o governo afirmava: “Como as fábricas instaladas para encorajar a indústria já estão bem organizadas e os negócios tornaram-se prósperos, o Estado abandonará sua propriedade, e as empresas deverão ser dirigidas pelas pessoas”.<sup>73</sup> Entre 1908 e 2010, a privatização, que vinha sendo conduzida lentamente, completou-se. Nas palavras de Norman (1956: 234), “enquanto o Estado mantinha o fortalecia seu controle sobre as indústrias-chave, ele vendia para o setor privado as empresas periféricas e menos estratégicas”. Dessa maneira, os japoneses, fiéis à política de também copiar as instituições ocidentais, perceberam que o sistema econômico seria mais eficiente se a coordenação dos

setores em que era possível haver alguma competição, ficasse por conta do mercado. Mas logo o governo montou um sistema de forte integração com as grandes empresas privatizadas e as empresas financeiras, que se transformaram em grandes carteis com o apoio do Estado.<sup>74</sup>

A revolução nacionalista e a industrialização tornaram o Japão poderoso, e o país passou imediatamente a jogar ela regra do jogo das grandes potências da época. Já em 1894-95, faz guerra com a China; em 2004-05, contra a Rússia, ao mesmo tempo em que submete novamente a Coreia à condição de colônia. Enquanto isso, a industrialização continuava acelerada, tendo como principal instrumento as tarifas de importação. Em 1866, no quadro da subordinação do Japão ao Ocidente, foi aprovada lei de tarifas que as limitava a 5%, mas que afinal representavam menos da metade desse valor já muito baixo. O quadro muda completamente depois da Restauração Meiji. Embora o Japão tenha ainda que obedecer a tratados com o Reino Unido e outros países limitando as tarifas a 15%, estas acabam sendo substancialmente maiores do que isso. O objetivo era o desenvolvimento da indústria nacional, mas as tarifas foram diferenciadas, para indicar que o país não pretendia ser autossuficiente em todos os setores industriais. Como observou Ippei Yamazawa (1990: ) “a proteção a um setor implica custos para os outros setores industriais e não industriais”. Em 1926, o primeiro-ministro, Osachi Hamaguchi, explicou quais eram os critérios seguidos pelo governo no plano tarifário:

- As matérias-primas não produzidas no país deveriam ser isentas.
- Os setores industriais importantes ainda não plenamente desenvolvidos deveriam ter proteção tarifária que permitissem que fossem competitivos.
- Os setores industriais importantes já plenamente desenvolvidos, que já competem com o exterior, deveriam ter suas tarifas reduzidas, ou mantida no nível atual.
- Bens que são consumidos dia a dia não devem ter tarifas, ou devem tê-las no nível mais baixo possível.
- Os bens de consumo de luxo devem ter as tarifas de importação mais altas possíveis para desestimular esse tipo de consumo.<sup>75</sup>

Conforme relata Ippei Yamazawa (1990: 1947), nos anos 1930:

Fortes objeções foram levantadas à tendência crescente do protecionismo pelos defensores do livre-comércio. Eles argumentaram contra a adoção de um regime inteiramente protecionista, e defendiam tarifas apenas para alguns setores muito promissores, cujo progresso deveria ser regulamente auditado. Eles também argumentavam a favor da total eliminação de tarifas nos setores já desenvolvidos. Na maioria dos casos, eles não foram ouvidos.

Os liberais nem deveriam ser ouvidos. No final dos anos 1930 o Japão já era uma potência industrial, mas não percebera que o tempo das guerras entre grandes países terminara, associaram-se à Alemanha, e entraram na guerra contra o Ocidente. Cometeram um grande erro. Mas isto não os impediu de voltar a crescer depois da guerra, adotando novamente seu projeto desenvolvimentismo com enorme êxito. Para isto continuaram a usar uma política de apoio à industrialização, mas sua política, ao invés de se concentrar na utilização de tarifas, que apenas asseguram para as empresas nacionais o mercado interno, passaram a adotar uma taxa de câmbio competitiva, que tem o mesmo efeito de tarifas elevadas e de subsídios à exportação, ao mesmo tempo

que evita particularismos. Conforme afirmou Sang-Woo Nam (1988: 73), em um momento em que o Japão, a Coréia do Sul e Taiwan cresciam muito rapidamente: "uma vez que a taxa de câmbio afeta diretamente a rentabilidade das exportações, manter uma taxa de câmbio real adequada e estável é fundamental para a alocação flexível e suficiente de recursos para o setor de exportação".

O economista tinha razão. Não sabia, porém, que diante de uma forte pressão dos Estados Unidos, três anos antes, no acordo de Plaza, o Japão havia se curvado e abandonado a política cambial que mantinha o yen competitivo. Ao mesmo tempo em que o yen se apreciava, o Banco Central do Japão adotou uma política monetária expansiva que causou uma grande bolha imobiliária e do mercado de ações. Quando, em 1989, o BCJ reage elevando fortemente os juros, a bolha explode e a economia japonesa entra em semiestagnação de longo prazo, crescendo a partir de então muito lentamente, a taxas per capita não muito diferentes dos demais países ricos.

### **O modelo de desenvolvimento do leste da Ásia<sup>76</sup>**

Nos anos 1970, diante do enorme crescimento do Japão, o cientista político americano, Chalmers Johnson, decidiu estudar o país e particularmente o papel do MITI, o Ministério da Indústria e do Desenvolvimento do Japão. Seu livro, publicado em 1982, no momento em que o liberalismo econômico voltava a tomar conta dos Estados Unidos, foi mal recebido pela academia, mas transformou-se em um marco da análise do desenvolvimento econômico e do desenvolvimentismo. Como é um economista, Johnson falou no Estado desenvolvimentista, mas poderia ter falado do capitalismo desenvolvimentista, porque o Estado é a instituição fundamental das sociedades modernas, e se o Estado for liberal, o capitalismo será liberal; se o Estado for desenvolvimentista, a sociedade e sua economia serão desenvolvimentistas.

O livro foi publicado logo após a América Latina e seu modelo nacional-desenvolvimentista haver mergulhado em profunda crise financeira – a grande crise da dívida externa dos anos 1980. Com o nacional-desenvolvimentismo entrando também em crise o desenvolvimentismo clássico. A ideologia neoliberal e sua justificação – a teoria econômica neoclássica –, triunfantes, diagnosticaram a crise econômica como a crise do modelo de substituição de importações – um modelo desenvolvimentista. Na verdade, esse modelo já se esgotara no início dos anos 1960, e, no caso do Brasil, a partir de 1967, tivera início um modelo exportador de manufaturados que foi extremamente bem-sucedido. A crise era essencialmente uma crise financeira, resultante da política de crescimento com endividamento externo que os liberais recomendam aos países em desenvolvimento porque seria “crescer com poupança externa”, e os países latino-americanos equivocadamente adotaram nos anos 1970, após o primeiro choque do petróleo (1973). Conforme o novo

desenvolvimentismo argumentaria nos anos 2000, os deficits em conta-corrente correspondem a uma taxa de câmbio apreciada, que desestimula os investimentos e estimula o consumo. A crise financeira resultara da adoção dessa política liberal equivocada e de um fato exógeno: a partir dos anos 1970, os grandes bancos privados internacionais passaram a emprestar com liberalidade para os países em desenvolvimento – algo que não acontecia desde que esses países quebraram em 1930.

Diante da crise e da mudança do mainstream em relação aos países em desenvolvimento, o desenvolvimentismo clássico, que já estava sendo duramente criticado pela teoria da dependência, particularmente pela sua versão “dependência associada”, entrou em crise. Albert Hirschman (1981) publicou o trabalho, “Rise and decline of development economics” – emergência e decadência do desenvolvimentismo clássico – que considero o epitáfio deste último. Mais tarde, um economista neoclássico que nessa época ainda estava em plena paz com o mainstream neoclássico, o que lhe permitiu receber o prêmio Nobel, Paul Krugman (1993), referiu-se aos modelos de crescimento e de comércio exterior neoclássicos como a “contrarrevolução na teoria do desenvolvimento”. O novo mainstream neoclássico reescrevia a história. Contra toda evidência, o desenvolvimento acelerado dos países do leste da Ásia, segundo essa nova história, dever-se-ia ao *laissez-faire*, seria o resultado do liberalismo econômico e das empresas multinacionais que teriam transformado esses países em plataformas de exportação. De fato, esses países adotaram um modelo exportador de manufaturados, que muitos desenvolvimentistas clássicos equivocadamente condenavam. Mas foi um modelo exportador estritamente desenvolvimentista e apoiado no capital nacional. Conforme mostrou de maneira cabal, Barbosa Lima Sobrinho (1973), no título do livro pioneiro que escreveu sobre o Japão, “o capital se faz em casa”.

Em um momento de crise do pensamento desenvolvimentista, o livro de Chalmers Johnson, significativamente um cientista político, não um economista, foi o primeiro grande trabalho de pesquisa que mostraria a relevância e atualidade do desenvolvimentismo, em um momento em que este estava em crise. Dois outros livros se seguiram, o de Alice Amsden (1989) sobre a Coreia do Sul, e de Robert Wade (1990) sobre Taiwan. Chalmers Johnson focou no MITI e na alta burocracia econômica que ocupa esse ministério, responsável pela política industrial, além, naturalmente, de ocupar o Ministério das Finanças. Seu argumento foi que a política do MITI foi crucial para a mudança da “estrutura industrial japonesa”, a qual, por sua vez, “foi o mecanismo operacional do milagre econômico japonês” (1982: 31). Em suas palavras, seu trabalho “ênfatisa o papel do Estado desenvolvimentista no milagre econômico” (1982: 17). Vale a pena observar que esta descrição das políticas japonesas em termos de um “Estado desenvolvimentista” torna claro o contraste com a abordagem neoclássica ou liberal-ortodoxa.

Johnson não é um economista, e não está preocupado com o modelo macroeconômico japonês. Ele trabalha no plano microeconômico – no plano das empresas, não dos agregados e dos preços macroeconômicos, e sua ênfase é na política industrial. Já no livro de Alice Amsden (1989), há um exame mais detalhado da política cambial, que, ela reconhece, pode ter um efeito semelhante ao dos subsídios. Ela discute essas políticas como um meio de tornar os preços relativos “errados”, como uma estratégia de desenvolvimento, em contraste com a ênfase neoclássica em tornar os preços relativos “certos”.<sup>77</sup>

Quanto à taxa de câmbio, esse preço não foi especialmente distorcido na fase de expansão econômica, porque os países que se industrializam tardiamente necessitam uma taxa de câmbio alta (desvalorizada) para exportar, e uma taxa baixa para pagar a dívida externa, as matérias primas, e os bens de produção que não podem ser produzidos no país. Na Coreia do Sul, a taxa de câmbio não teve seu preço especialmente distorcido; esse preço foi suficiente para estimular exportações desde que estivesse associado com políticas industriais. As exportações foram fortemente subsidiadas, de forma que, dentro de um intervalo de razoabilidade, ela foi afinal irrelevante. (Amsden 1989: 144).

A análise de Amsden (1989: 64-67) das desvalorizações do won, a moeda coreana, no início dos anos 1960, permite uma compreensão mais clara de seu argumento. Ela sustenta que essas desvalorizações foram "desastrosas", seu "efeito maior (...) foi piorar o clima de negócios pelo aumento dos preços dos insumos importados, o que alimentou a inflação" (1989: 65). No entanto, lemos em seu livro que a desvalorização de 1961 foi de 100% (a taxa de câmbio passou de 65 para 130 por dólar) e, na sua tabela 3.1, aprendemos que esta era uma desvalorização definitiva na medida em que nos próximos 23 anos o won manteve o seu poder aquisitivo relativamente inalterado, cerca de 110 won por dólar. (1989: 56 e 65). Ela sustenta que as desvalorizações ocorridas em 1961 não foram capazes de estimular as exportações imediatamente, mas ela reconhece que, em 1963 e 1964, as exportações começaram a subir acentuadamente.

A interpretação de Wade (1990) do caso taiwanês é um pouco mais matizada. Mesmo que ele decida enfatizar "políticas setoriais", não ignora o papel desempenhado pela taxa de câmbio e menciona-o repetidas vezes. Em termos gerais, sua interpretação é semelhante à de Amsden. Ele argumenta que o

Superioridade do desempenho econômico do Leste Asiático (...) [é] o resultado, em grau importante, de um conjunto de políticas econômicas governamentais. Usando incentivos, controles e mecanismos para diluir o risco, essas políticas permitiram ao governo guiar ou governar os processos de alocação de recursos, de modo a produzir resultados de produção e investimento diferentes do que teria ocorrido com o mercado livre ou políticas simuladas de livre mercado. (1990: 26-27)

Esse "processo de mercado governado" é semelhante aos "preços relativos errados" de Amsden. Entre as políticas mencionadas, encontram-se várias que poderiam ser consideradas formas de política industrial - como "ajudar indústrias particulares", "construir um sistema tecnológico nacional". Priorizando a utilização de divisas escassas ", mas também" mantendo a estabilidade em alguns dos principais parâmetros econômicos que afetam a viabilidade do investimento de longo prazo, especialmente a taxa de câmbio, a taxa de juros e o nível geral de preços "(1990: Wade alega que sua performance internacional não pode ser atribuída ao fato de que sua taxa de câmbio era relativamente "não distorcida", como o neoclássico tende a fazer. Apesar de reconhecer esse fato, "A taxa de câmbio real de Taiwan foi (...) (antes de meados da década de 1980) nem muito sobrevalorizada ou subvalorizada" e que permaneceu "notavelmente estável" (1990: 60), ele se empenha em documentar a maneira detalhada como o governo taiwanês conseguiu administrar o seu comércio exterior recorrendo a tarifas, subsídios e a numerosos instrumentos não tarifários (1990: cap. 5). Deve-se ressaltar, no entanto, que o ceticismo cambial observado nos economistas associados ao desenvolvimentismo clássico é menos claro no trabalho de Wade. Examinando a década de 1980, ele argumenta que "a taxa de câmbio real

tornou-se cada vez mais desvalorizada (...). Isso, obviamente, deu um poderoso impulso às exportações. "(1990: 148).

Em síntese, enquanto a ideologia neoliberal ou o liberalismo econômico e a teoria econômica neoclássica se tornavam dominantes, o *development economics* ou desenvolvimentismo clássico mergulhava em crise, mas, em seguida, renascia, agora sob a égide de uma expressão que não era usada antes dos anos 1990 pelos economistas latino-americanos, “política industrial”.<sup>78</sup> Esse renascimento ocorreu graças à publicação dos três livros sobre a experiência altamente bem sucedida dos países do leste da Ásia que acabei de resenhar, e foi completado por outros dois livros, um de Ha-Joon Chang (2002b), o outro, de Erik Reinert (2007). Ambos desenvolveram o mesmo argumento a favor do desenvolvimentismo a partir de um ponto de vista histórico. Eles demonstraram com grande competência histórica que os países hoje ricos usaram as políticas desenvolvimentistas que, hoje, o Ocidente não apenas reprova, mas busca impedir que os países em desenvolvimento adotem, através de tratados, como os da OMC. Desta forma, estão sendo incoerentes e, evidentemente, agindo de forma imperialista. Continuam a procurar impedir os países na periferia do capitalismo a se industrializarem, usando para isso os argumentos do liberalismo econômico que não adotaram quando tinham o mesmo nível de desenvolvimento que hoje têm esses países.

Com estes cinco livros, o desenvolvimentismo clássico experimentou um renascimento. Esses livros não representaram teoria econômica nova, mas documentaram historicamente a efetividade do modelo desenvolvimentista em promover o desenvolvimento econômico e, no caso dos dois últimos livros, o interesse do Ocidente em dificultar a industrialização dos países da periferia do capitalismo. Uma novidade era que agora se passava a usar a expressão “política industrial” para designar o que o desenvolvimentismo clássico anterior chamava de intervenção do Estado na economia e planejamento econômico. Mas os desenvolvimentistas clássicos continuavam em sua grande maioria a ignorar o papel que a política cambial dos países do Leste da Ásia visando manter sua taxa de câmbio competitiva tivera no desenvolvimentismo desses países.

Como reduzir a tópicos o modelo de desenvolvimento dos países do Leste da Ásia? Já vimos no capítulo 4 como Chalmers Johnson (1989: 37-39) resumiu sua pesquisa sobre o Estado desenvolvimentista. Vejamos, agora, como Há-Joon Chang (2002a) faz seu próprio resumo da estratégia econômica dos países do Leste da Ásia. Ele começa por assinalar os argumentos.

1. Argumento da indústria infante. Foi amplamente utilizado.
2. Teoria das vantagens comparativas. Foi deliberadamente contradita com base no argumento da indústria infante e com o caráter estático dessa teoria, que ignora que essas vantagens podem mudar e de fato mudam com o tempo.
3. Economias de escala. Elas se encontram principalmente na indústria. É preciso aproveitá-las através da industrialização e do apoio a grandes empresas.
4. Competição. É essencial para as empresas serem competitivas, mas a competição interna pode ser destrutiva ou excessiva.

5. Setor financeiro. É estratégico. O desenvolvimento econômico implica a criação de bancos públicos e regulação dos bancos privados voltada para o desenvolvimento econômico.

A partir desses pressupostos teóricos, Chang lista as principais políticas econômicas que caracterizaram o bem-sucedido modelo de crescimento do leste da Ásia:

1. Poupança. O aumento da poupança foi logrado principalmente através do estímulo do investimento, e também através de mecanismos de estímulo à poupança adotados pelos governos.
2. Prioridade para o crescimento, não para a inflação. A taxa de inflação da Coreia do Sul nos anos 1960 e 1970 foram, respectivamente, 17,4 e 19,8% - taxas superiores às respectivas taxas de inflação na maioria dos países latino-americanos nessas duas décadas.
3. Controle de capitais. Foi praticado de maneira estrita.
4. Bens de luxo. Seu consumo era desestimulado com tarifas de importação muito elevadas.
5. Rendas criadas pelo Estado. Seu controle foi possível graças ao poder do Estado sobre as empresas, inclusive sua capacidade de fornecer crédito a elas através de bancos públicos ou através de regulação dos bancos privados.
6. Setores estratégicos. Os setores estratégicos beneficiados por rendas criadas pelo Estado foram escolhidos com grande cuidado. Esses setores deviam exportar, verificando-se permanentemente sua competitividade em relação aos mesmos setores em outros países.
7. Tarifas de importação e restrições quantitativas. Foram utilizadas amplamente.
8. Taxa de câmbio. “É amplamente sabido que o sucesso em exportar dos países do Leste da Ásia foi apoiado em políticas que mantiveram suas moedas ligeiramente desvalorizadas até os Acordo de Plaza, em 1985” (p.218).
9. Apoio à exportação. Apoio financeiro e subsídios à exportação amplamente utilizados.
10. Política industrial seletiva. Foi muito bem-sucedida em escolher setores da indústria de transformação.
11. Apoio a empresas oligopolistas. Porque elas se beneficiam de economias de escala e podem ser competitivas no plano internacional.
12. Importação de manufaturados. Tarifas de importação elevadas nos anos 1970, variando entre 30-40%, e nos anos 1980s, entre 20-30%. Muitas barreiras não-tarifárias à importação de manufaturados e também de bens agrícolas.

Esta listagem de políticas coincide basicamente com a de Chalmers Johnson ao descrever o Estado desenvolvimentista japonês, mas ela fica mais completa se acrescentarmos quatro características adicionais que estão na lista de Johnson:

- Burocracia. Supõe uma burocracia pública pequena e altamente qualificada à qual são atribuídos poderes efetivos, ficando o poder legislativo e o judiciário em segundo plano;
- Poder discricionário. Rejeita as leis detalhistas, dando espaço para a iniciativa das empresas e a orientação discricionária da burocracia pública.
- Investimentos públicos. Adota um orçamento consolidado dos investimentos públicos;
- Ciência e tecnologia. Dá forte apoio governamental ao desenvolvimento desses dois setores do conhecimento.

Minha lista dos elementos essenciais do modelo de desenvolvimento do leste da Ásia é muito semelhante a essas duas listas. Eu apenas distinguiria e daria mais ênfase à política macroeconômica de desenvolvimento da política microeconômica ou de política industrial, pondo mais ênfase no equilíbrio dos preços macroeconômicos, que o mercado definitivamente não tem condições de manter certos, como demonstram as constantes crises econômicas e financeiras, as bolhas de ativos, e os episódios de inflação muito alta. Além disso, eu salientaria o fato de esses países terem uma grande vantagem em relação aos países da América Latina: eles não contam com recursos naturais abundantes e baratos, e, por isso, não enfrentam o grave problema da doença holandesa e da consequente taxa de câmbio sobreapreciada no longo prazo.

#### **Política macroeconômica:**

- Manter os cinco preços macroeconômicos certos: (a) taxa de lucro satisfatória para as empresas investirem, (b) taxa de juros baixa, (c) taxa de câmbio competitiva ou de equilíbrio industrial; (d) taxa de salários compatível com a taxa de lucro satisfatória, (e) taxa de inflação baixa.
- Responsabilidade fiscal: poupança pública que financie investimentos públicos e mantenha dívida pública pequena e estável.
- Responsabilidade cambial: equilíbrio ou superavit em conta-corrente que zere a dívida externa ou a torne superavitária.

#### **Política microeconômica ou industrial:**

- Planejamento. Planeja o setor não-competitivo da economia, enquanto se deixa por conta do mercado os setores competitivos.
- Indústria infante. Apoia apenas enquanto a indústria for realmente infante.
- Modelo voltado para a exportação. Incentiva a exportação de manufaturados e de serviços tradable com alto valor adicionado por pessoa, que implicam maior sofisticação produtiva e pagam maiores salários.
- Economias de escala. Incentivo a grandes empresas que se beneficiem de economias de escala e possam conquistar os mercados externos.
- Finanças. Cria instituições financeiras públicas voltadas para o desenvolvimento econômico, e mantém as privadas fortemente reguladas;
- Política industrial. Faz uso intenso de incentivos creditícios e fiscais, mas sempre sujeitos a avaliação quanto a sua competitividade internacional.

- Doença holandesa. Não apoiaram seu desenvolvimento econômico nos seus recursos naturais, relativamente inexistentes. Enfrentaram esse problema, mas marginalmente, na medida em que os bens manufaturados de baixo valor adicionado por pessoa substituem a exportação de commodities em tornar a moeda nacional sobreapreciada no longo prazo e impedem a sofisticação produtiva.

Estas características do modelo de desenvolvimento do leste da Ásia tiveram como matriz o Japão, os tigres asiáticos, e finalmente a China. Seus primeiros dirigentes acreditaram que estavam fazendo uma revolução socialista, mas não havia condições para isto, e o que Mao Tse-Tung realizou foi a primeira fase da revolução capitalista chinesa: a formação do estado-nação chinês, sua plena independência do imperialismo ocidental, a educação fundamental do povo, e a primeira parte da revolução industrial chinesa: a instalação da infraestrutura e das indústrias de base. O último país que se somou a esse modelo de desenvolvimento foi o Vietnã, que já há dez anos cresce a taxas muito elevadas. Índia, Indonésia, Tailândia e Malásia crescem também rapidamente, mas as características de seu desenvolvimento merecem análise à parte.

Como se comparam essas características com as do nacional-desenvolvimentismo latino-americano? Considerando-se apenas o caso do Brasil e do México, entre 1930 e 1980, o período de suas revoluções capitalistas, as características microeconômicas são bastante semelhantes. O mesmo, porém, não é possível dizer do regime de política macroeconômica que não foi tão responsável nem fiscal nem cambialmente quanto foi o do leste da Ásia. E talvez isto explique que seus resultados não foram tão extraordinários como o foram os resultados dos países do Leste da Ásia, especialmente depois que, em 1980, os países latino-americanos pararam enquanto que o desenvolvimentismo dos países asiáticos continuou acelerado.

## **Conclusão**

Estas características valem para o período de revolução industrial dos países do leste da Ásia. Quando, no início dos anos 1980, no caso dos tigres asiáticos, a revolução capitalista se completou e países começaram a se democratizar — a intervenção do Estado da economia reduziu-se relativamente, e abrindo-se mais espaço para a competição entre as empresas. Mas seu modelo de desenvolvimento se manteve desenvolvimentista, mostrando que sua independência nacional era forte, capaz de resistir à nova pressão que, a partir de 1980 e da virada do Banco Mundial para o neoliberalismo, O Ocidente passou a exercer sobre os países em desenvolvimento para que eles realizassem reformas neoliberais. Os países do Leste da Ásia revelaram-se, então, mais independentes e mais austeros em relação ao consumo do que os países da América Latina, e seu crescimento continuou apenas um pouco menos acelerado, enquanto as taxas de crescimento per capita caíam verticalmente nos países latino-americanos, que se deixaram levar pela perda da ideia de nação e pela alta preferência pelo consumo imediato.

## 6a. aula: Desenvolvimento econômico e instituições

Acemoglu, Daron, Simon Johnson e James Robinson (2005) “Institutions as the fundamental cause of long-run growth”, in Philippe Aghion, Ufuk Akcigit & Peter Howitt, orgs. *Handbook of Economic Growth*, Elsevier: 386-472. Ler até a p.427.

Peter B. Evans (2007) “Extending the ‘institutional’ turn: Property, politics, and development trajectories”, in Ha-Joon Chang, org. (2007) *Institutional Change and Economic Development*, Londres: Anthem Press: 35-52.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2017) “Instituições, desenvolvimento e as três instâncias da sociedade”, fevereiro de 2017.

### Desenvolvimento econômico e instituições

O mainstream neoclássico descobriu o papel das instituições na teoria microeconômica quando Ronald Coase (1937) propôs o conceito de custos de transação e Oliver Williamson (1985) passou a usá-los regularmente; incluiu-as na teoria do desenvolvimento econômico quando Douglas North e Thomas (1973: 1-2) distinguiram as “causas próximas” do crescimento (o investimento em capital físico, em capital humano, e em tecnologia, as inovações, as economias de escala, “não são causas do crescimento; são o próprio crescimento. A causa fundamental são as instituições econômicas, porque “elas estruturam os incentivos nas relações entre as pessoas, sejam elas políticas, sociais ou econômicas”. Quais são as instituições que explicam por que alguns países se desenvolviam e outros não? Douglas North (1990) respondeu a esta pergunta com a instituição capitalista fundamental – a garantia da propriedade e dos contratos, ou, em uma terminologia clássica, a propriedade privada dos meios de produção. Dessa maneira o mainstream passou a contar com uma teoria do desenvolvimento compatível com o liberalismo econômico que se torna dominante nos anos 1980 e relativamente compatível com a teoria econômica neoclássica. Desde a década anterior as universidades americanas e, um pouco mais tarde, as brasileiras foram dominadas por esse “novo institucionalismo” economicista que já vinha se manifestando anteriormente, mas que só nos anos 1990 se tornou dominante.

Nos anos 2000 a teoria institucionalista do crescimento recebeu um grande número de contribuições, entre as quais salientaram-se a de Daron Acemoglu, Simon Johnson e James Robinson (2005), cujo trabalho desse ano tornou-se a referência básica a partir de então. Seu título é claro: “Institutions as the fundamental cause of long-run growth”. Seguindo North e Thomas, os três autores começaram por distinguir as causas próximas das fundamentais, e concluíram igualmente que estas são as instituições que garantem às pessoas que não serão expropriados depois haverem investido. Em seu lugar observam que poder-se-ia considerar as condições geográficas, ou a cultura, mas as instituições são mais importantes porque elas não apenas estabelecem os incentivos e definem a performance do sistema econômico, mas também porque “elas determinam a distribuição de recursos no futuro (isto é, a distribuição de riqueza, capital físico e capital humano” (p. 390).

Mas, continuam Acemoglu, Johnson e Robinson (2005: 390), “as instituições são endógenas; elas são definidas de acordo com decisões coletivas da sociedade”. O que significa que haverá conflitos de interesses entre os diversos grupos sociais. Qual prevalecerá? O que tiver mais poder político. “Embora a eficiência de um conjunto de

instituições comparado com outro pode ter um papel, na escolha o poder político será o árbitro final”. E quem tem poder político nesse sistema? Quem tiver ou poder “de jure”, ou seja, definido pelas instituições do Estado, ou quem tiver poder *de facto* em relação à “distribuição de recursos”, ou, neste segundo caso, e na minha linguagem, quem tiver o controle do recurso capital, ou do recurso conhecimento, ou do recurso organização política, respectivamente os capitalistas, os profissionais ou tecnoburocratas, e os trabalhadores. E, eu acrescentaria, quem tiver um projeto político.

Teoria excelente; bem estruturada, bem pensada. Mas o que ela está nos dizendo? Algo que aprendemos com Marx, com Weber, e mais recentemente com Celso Furtado. Que o sistema de instituições econômicas (ou o modo de produção) capitalista é o mais eficiente. Na verdade, a história do mundo moderno é muito clara: desenvolvimento econômico é revolução capitalista, é formação do estado-nação e revolução industrial – as duas mudanças sociais que completam em cada país a revolução capitalista. Assim, da mesma forma que North e Thomas disseram que acumulação de capital com incorporação de desenvolvimento já era desenvolvimento, podemos dizer que as instituições capitalistas – o Estado moderno, o mercado, a propriedade privada e, mais amplamente, a garantia dos direitos civis – são o desenvolvimento.

Nossos três autores continuam em sua redescoberta da dinâmica do desenvolvimento capitalista. “Há duas fontes de persistência no comportamento do sistema: primeiro, as instituições políticas são duráveis, e, tipicamente, uma distribuição de poder político relativamente grande é necessária para que as instituições políticas mudem como, por exemplo, a mudança da ditadura para a democracia; segundo, quando um grupo é rico [em recursos] em relação aos outros, isto aumentará seu poder *de facto* e permitirá que conduza as instituições políticas em favor de seus interesses” (p. 392). Esta afirmação me trás imediatamente à mente o texto fundador do materialismo histórico, “Prefácio à *Crítica da Economia Política*” no qual Marx (1859) afirma: “Numa certa etapa do seu desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é apenas uma expressão jurídica delas, com as relações de propriedade no seio das quais se tinham até aí movido. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações transformam-se em grilhões das mesmas. Ocorre então uma época de revolução social”. Aí estão as instituições, mas instituições estruturais, a expressão jurídica das relações de propriedade capitalistas. E há uma outra diferença: em Marx as instituições aparecem como obstáculo; os institucionalistas de hoje buscam quais as instituições que são “boas” – que promovem o desenvolvimento.

Boas instituições são aquelas que efetivamente promovem o desenvolvimento, mas eles reconhecem que essa definição ampla demais acaba sendo uma tautologia. E adicionam um segundo critério ao da garantia da propriedade e dos contratos: “nos entendemos que boas instituições são aquelas que além de garantir a propriedade, asseguram acesso relativamente igual aos recursos econômicos a um *amplo corte transversal da sociedade*. Isto está longe de significar igualdade de oportunidades, mas significa que quando nas sociedades apenas uma pequena parte da população tem acesso efetivo ao direito de propriedade essas sociedades não têm boas instituições” (p. 395).

## Instituições e estruturas

Belo trabalho. Nossos novos institucionalistas muniram-se da história e mostraram que há uma relação entre boas instituições e desenvolvimento econômico. E gritaram quase em uníssono, não apenas os cinco economistas institucionalistas do desenvolvimento citados neste capítulo, mas muitos mais: “Institutions matter!” – as instituições fazem uma diferença! Afinal, uma descoberta muito relativa. É a mesma coisa que dizer, “a água faz uma diferença!” Afinal, além de produzir, de guerrear, e de festejar, o que os homens fazem o tempo todo? Eles constroem instituições e afirmam valores. Principalmente definem as instituições normativas que orientam seus comportamentos, e as instituições organizacionais nas quais o trabalho é realizado e o poder, exercido. E buscam, naturalmente, legitimá-las com ideologias. Muito antes de surgirem os filósofos, que procuram entender o mundo e a vida, e os cientistas sociais, que procuram entender a vida social, surgiram os juristas que codificavam as leis e os sacerdotes que as legitimavam.

É claro que as instituições fazem uma diferença; é claro que instituições que estimulam o trabalho e o investimento contribuem para o desenvolvimento econômico. É claro que as duas maiores instituições das sociedades capitalistas – o Estado e o mercado – podem e devem ser instrumentos ou obstáculos ao desenvolvimento econômico e, mais amplamente, ao desenvolvimento humano. É claro que as instituições capitalistas favorecem o desenvolvimento. Isto está mais do que demonstrado historicamente. Mas quais instituições capitalistas, e em qual ordem histórica? Está também mais do que demonstrado historicamente que instituições desenvolvimentistas são mais do que uma indicação, são uma necessidade, quando se trata de realizar a industrialização ou revolução industrial de um país. Não conheço nenhum país que tenha se industrializado no quadro do liberalismo econômico. Terminada a fase da revolução industrial a intervenção do Estado tende a diminuir, mas o grande momento de desenvolvimento dos países ricos foram os Anos Dourados do Capitalismo, que foram para eles o segundo desenvolvimentismo.<sup>79</sup> Um Estado desenvolvimentista em princípio favorece o desenvolvimento; um Estado liberal e dependente, em uma sociedade que não conta com um mercado interno bem estruturado, nem com uma população educada e razoavelmente politizada, geralmente abre espaço par um Estado predador, ou então, na melhor das hipóteses, para um Estado incapaz.

Para nossos três autores, as instituições fazem uma diferença, e fazem uma diferença maior do que a geografia ou a cultura. Estão certos. Mas em seguida eles apresentam uma “evidência empírica” de que as instituições fazem uma diferença: existe uma elevada correlação entre a renda per capita de um número elevado de países e o “índice de proteção contra o risco de expropriação” publicado pela empresa Public Risk Services, que seria uma boa medida de garantia do direito de propriedade. Mas não poderia ser de outra maneira. Quando adotamos uma abordagem histórico-estrutural para compreender o processo do desenvolvimento econômico sabemos que quanto mais desenvolvidas são as instituições capitalistas de um país, mais rico ele será.

Em seguida, Acemoglu, Johnson e Robinson apresentam uma nova evidência empírica: a comparação entre o crescimento da Coreia do Sul e a Coreia do Norte. Da mesma forma que aconteceu na Alemanha, o resultado da experiência “comunista” (na verdade, estatista ou tecnoburocrática) foi muito inferior ao da experiência capitalista. Sem qualquer dúvida. Mas o capitalismo liberal não é uma instituição; é

uma forma de organização econômica e política do capitalismo, como também o é o desenvolvimentismo. Essas duas formas e o estatismo (a inevitável perversão do socialismo para o qual não existem condições históricas nem mesmo nos países ricos) são um conjunto de estruturas tecnológicas e econômicas, de instituições e de valores e crenças que se distinguem segundo o grau de intervenção do Estado na economia: pequena, no liberalismo econômico, moderada no desenvolvimentismo, e elevada no estatismo. Este último só é adequado em países muito atrasados, nos quais não existe uma burguesia comercial que possa se transformar em uma burguesia industrial. Nesse caso, e por um período muito curto, a solução estatista pode ser a melhor. Foi o que aconteceu com o Japão nos 30 anos que se seguiram à sua revolução nacional (a Restauração Meiji). Foi o que aconteceu nos países que pensavam estavam fazendo a primeira fase de sua revolução comunista, mas, na prática, estavam iniciando sua revolução capitalista. Logo, porém, é necessário fazer a transição para o desenvolvimentismo, que, no início, implicará um grau de intervenção relativamente alto, reduzindo-se na medida em que o país se desenvolve. Mas se for além da conta e tentar transformar a sociedade em um capitalismo puramente liberal, como vem tentando o neoliberalismo financeiro-rentista desde os anos 1980, as economias estarão sujeitas a crises financeiras, a baixo crescimento, e a desconstrução ou desorganização social e política, como estamos vendo no mundo desenvolvido.

A análise de economistas sofisticados como North e Acemoglu das instituições é próxima senão baseada na análise das instituições defendida pelos estruturalistas históricos apoiados no pensamento de Marx. Mas eles próprios acabaram sendo cooptados pelo pensamento hegemônico, porque, quando se trata de apresentar dados empíricos, eles não colocaram as instituições no processo histórico. Por isso, não fazem a defesa de instituições desenvolvimentistas, não obstante exista amplo material histórico demonstrando que o desenvolvimento capitalista começa sempre desenvolvimentista. Ficaram, assim, presos ao liberalismo econômico – às instituições capitalistas dos países já ricos. E, mesmo em relação a esses países, com uma visão distorcida de suas instituições, porque ignoram as instituições desenvolvimentistas, envolvendo intervenção moderada do Estado, que continuam a existir e a serem essenciais para seu desequilíbrio, como aquelas discutidas por Mariana Mazzucato em *The Entrepreneurial State* (2011). Já os institucionalistas desenvolvimentistas defendem um institucionalismo estrutural. Para eles (entre os quais me incluo), as instituições são uma parte da estrutura econômica e social maior; são as normas que estão presentes nas três instâncias da sociedade — na instância econômica, na qual estão as formas de propriedade; na instância política, onde está o Estado e sua lei; e na instância cultural, onde estão as ideologias. Não é possível, portanto, separar as instituições das estruturas. Conforme observou Marcus Ianoni, em um comentário que fez aos originais deste livro, “o reducionismo novo-institucionalista é vítima do voluntarismo ao imaginar que a escolha das instituições depende apenas de um ato de vontade. Na história humana, uma ação só será relevante e capaz de produzir mudança social se estiver em sintonia com os marcos estrutural e institucional em que ocorre”.

### **Institucionalismo vulgar**

As instituições, inseridas no quadro maior da estrutura social, são fundamentais para o desenvolvimento. O desenvolvimento capitalista jamais teria ocorrido não fossem os italianos terem inventado a sociedade por cotas de responsabilidade

limitada, os títulos de crédito e a contabilidade por partidas dobradas; e os ingleses e, mais amplamente, os iluministas terem lutado pela garantia dos direitos civis, ou seja, do direito à propriedade e à liberdade individual. Mas os institucionalistas liberais se enganam quando pensam que a simples garantia da propriedade e dos contratos garante o desenvolvimento econômico. Essas são apenas duas instituições importantes que surgem no bojo do processo do desenvolvimento econômico. Existe uma forte correlação entre o grau de desenvolvimento econômico e o de desenvolvimento institucional de uma sociedade. Na verdade, o que realmente garante taxas de crescimento elevadas para um estado-nação é uma estratégia nacional de desenvolvimento — é um sistema de instituições formado por valores, objetivos, leis, políticas públicas, e entendimentos informais que, no quadro de um acordo nacional, criam oportunidades de investimento lucrativo para as empresas e estímulo para o trabalho. Ou, nas palavras de Rubens Ricupero (2001, p. 89), “projeto nacional é a ideia que cada povo e seus dirigentes fazem do seu futuro”. Isso estava muito claro no pensamento dos grandes economistas clássicos, no pensamento da escola histórica alemã da segunda metade do século XIX, no institucionalismo americano do início do século XX de Veblen, e no Desenvolvimentismo Clássico do pós-guerra.

O problema é saber quais são as boas instituições capitalistas, e em que momento histórico elas contribuem para o desenvolvimento econômico. E para saber quais são elas, precisamos partir do pressuposto que elas estão intrínseca ou endogenamente correlacionadas com a mudança das estruturas econômicas e a evolução dos valores e crenças. Acemoglu, Johnson e Robinson deram uma contribuição importante para essa questão, porque não se deixaram levar pelo institucionalismo neoliberal – voluntarista – patrocinado pelos Estados Unidos e, mais amplamente, pelo Ocidente, que não veem as instituições como endógenas, mas exógenas, e se sentem encarregados de uma missão “evangelizadora”: promover as “reformas” institucionais liberalizantes. Mais do que promovê-las, estabeleceram-nas como condicionalidade formal para os empréstimos do Banco Mundial, e como condicionalidade informal para os investimentos das empresas multinacionais e os empréstimos do setor privado. Como se os deficits em conta-corrente que recomendavam a esses países assim financiados contribuíssem para o desenvolvimento econômico dos países. Assim, já a partir dos anos 1980, no quadro do Consenso de Washington e do Plano Baker, consolidou-se um institucionalismo do crescimento vulgar, que associou o novo interesse pelas instituições que estava surgindo entre os economistas e os cientistas políticos com a proposta senão a imposição de reformas neoliberais.

## **Brasil e Estados Unidos**

O pensamento estruturalista supõe que as instâncias econômica, política e cultural evoluem de forma razoavelmente correlacionada e as instituições estão presentes nas três instâncias. Por isso, dizer que instituições são importantes para o desenvolvimento econômico, que elas fazem diferença, é dizer o óbvio. Afinal a atividade política é em grande parte a tarefa de definir e reformar instituições. Mas elas não existem no vazio, e sim em uma estrutura econômica e social que se move devido ao progresso tecnológico e à capacidade da sociedade de se organizar politicamente em coalizões de classe e mudar sua estrutura econômica e social da qual as instituições são um elemento fundamental.

O velho institucionalismo americano era histórico, reconhecendo a importância das estruturas econômicas e sociais; o institucionalismo desenvolvimentista e

estrutural reconhece as restrições estruturais, institucionais e culturais ao desenvolvimento econômico, mas, como o velho, rejeita o voluntarismo do novo institucionalismo liberal. Esse institucionalismo associou-se ao pensamento neoclássico, adotou o individualismo metodológico e os pressupostos das expectativas racionais, ou, pelo menos, a perspectiva da escolha racional – formas de ver a história como o resultado de decisões tomada por agentes representativos racionais. A partir dessas premissas reducionistas, que ignoram o caráter histórico e dialético da história, que exige das ciências sociais uma perspectiva igualmente histórica e dialética, economistas e cientistas políticos novo-institucionalistas explicaram, por exemplo, o atraso do Brasil e mais amplamente da América Latina de forma reducionista.

A garantia da propriedade e dos contratos é importante para o desenvolvimento econômico, mas é um equívoco supor que, assegurados eles, o mercado se encarregará do desenvolvimento. Além disso, a propriedade e os contratos só podem ser efetivamente garantidos no momento em que a economia está pronta para realizar ou já está realizando a sua revolução capitalista. Podemos ver essa questão com clareza comparando o desenvolvimento do Brasil e dos Estados Unidos. No início do século XIX, essa condição era atendida pela sociedade americana do Nordeste dos Estados Unidos, em definitivamente, não era atendida pela sociedade brasileira da mesma época, embora a renda por pessoa no Brasil fosse apenas a metade da americana nessa época. Não era, portanto, possível ao Brasil garantir a propriedade e os contratos da mesma forma que os Estados Unidos tinham condições de garantir? Não são instituições que viabilizam a revolução capitalista, mas é esta que abre caminho para instituições favoráveis ao desenvolvimento.

Caio Prado Jr. (1942, 1945) fez uma contribuição definitiva ao problema do atraso do Brasil em relação aos Estados Unidos quando o situou no período colonial, na forma de colonização que ocorreu no Brasil e no Nordeste dos Estados Unidos. Enquanto esta região possui um clima semelhante ao inglês, e levou a uma colonização *de povoamento*, por uma classe média de pequenos proprietários semelhante à que existia na Inglaterra, mas sem os entraves sociais que ali existiam devido à existência de uma aristocracia, que passou a produzir aproximadamente a mesma coisa que produzia na metrópole, no Brasil o clima tropical propiciou a produção de culturas agrícolas complementares à europeia no quadro de uma colonização mercantil, latifundiária e escravista. Enquanto os ingleses iam para a Nova Inglaterra para constituir família; os portugueses vinham para o Brasil para permanecer um tempo limitado e voltar para suas famílias na metrópole. O que nem sempre era possível, e levou a sociedade brasileira a se tornar uma sociedade essencialmente mestiça de filhos de homens portugueses e mulheres negras, ou índias. Nos Estados Unidos estavam se formando uma sociedade capitalista que, em meados do século XIX, realizaria sua revolução industrial, enquanto que o Brasil da primeira metade desse século estava muito distante de poder se industrializar.

O Brasil, portanto, ficou para trás não porque não escolheu as instituições apropriadas no século XIX, mas porque a colonização de exploração mercantil criou uma estrutura de latifúndio escravista incompatível com o desenvolvimento econômico. As causas do atraso brasileiro estão no período colonial e nos primeiros trinta anos do Império. As elites brasileiras do período imperial eram herdeiras e parte desse tipo de colonização, e não tinham condições de realizar uma política de desenvolvimento como realizaram na mesma época as elites americanas. Os novos institucionalistas do crescimento não entenderam isto. Segundo sua análise, o Brasil teria se atrasado no século XIX – e não no período colonial, como defendo – porque,

segundo os dados de Angus Maddison, foi nesse século que a renda per capita do Brasil, que era a metade, passou a ser menos de um quarto da americana. E a causa disto seria a causa novo-institucionalista padrão: nesse século as instituições brasileiras não garantiram apropriadamente a propriedade e os contratos. O primeiro a afirmá-lo foi North (1990), depois Harber e outros acima citados (1997), e, finalmente, North, Summerhill e Weingast (2000), escreveram um texto “definitivo”, inteiramente dedicado ao tema. Ora, essa tese é essencialmente equivocada. Como se equivoca também Jorge Caldeira (1999, p. 7). Ele tem razão quando afirma que no século XIX “a formulação de política econômica era deliberadamente pensada como modo de excluir os interesses da maioria dos agentes, e satisfazer uma minoria pouco interessada no progresso”, mas o que ele não explica é que essa elite não tinha alternativa, dadas suas origens, sua formação, e a estrutura combinando escravismo com patrimonialismo da sociedade brasileira.

Como argumentei em *A Construção Política do Brasil* (2014: cap.1), os cálculos históricos de renda por habitante no início do século XIX não refletiam a imensa diferença estrutural e institucional que existia então entre a sociedade brasileira e a americana. Enquanto esta, no Norte, era uma sociedade de classe média que reproduzia a sociedade mais avançada da época do ponto de vista da revolução capitalista, a inglesa, com a vantagem de não ter uma aristocracia como obstáculo, o Brasil era uma sociedade escravista e latifundiária muito distante do momento em que poderia realizar sua revolução industrial. Essa sociedade não respeitava, como a americana, a propriedade e os contratos, mas este fato era resultado de uma condição estrutural, e não de meras instituições que a sociedade brasileira não adotava por falta de “vontade”.

A partir de aproximadamente 1850, impulsionada pelo café e pela imigração, a economia brasileira passou a crescer a uma taxa que lhe permitia começar a construir um mercado interno e a se preparar para a industrialização, que começou em São Paulo nos anos 1890 e ganhou impulso definitivo a partir de 1930. Mas foi também a partir de meados do século XIX que a distância entre os Estados Unidos e o Brasil aumentou fortemente. Isso aconteceu não porque o Brasil cresceu pouco entre 1850 e 1930, mas porque esse foi o grande momento do desenvolvimento dos Estados Unidos. Foi o momento em que esse país se industrializou de maneira explosiva, engatando a primeira à segunda revolução Industrial — a revolução da máquina a vapor à revolução da eletricidade, do motor de explosão e da linha de montagem. No final desse período os Estados Unidos haviam se tornado a grande potência econômica mundial. Considerando-se o período que vai de 1870 ao presente, o Brasil ficou para trás dos Estados Unidos até a Segunda Guerra Mundial. É apenas a partir de 1945 que começa o *catching up* brasileiro. Mas ele se interrompe no início dos anos 1980, e desde então o Brasil voltou a ficar para trás dos Estados Unidos. E muito para trás dos países do leste da Ásia. O processo de *catching up* ou alcançamento do Brasil em relação aos Estados Unidos foi, portanto, historicamente medíocre. Foi somente positivo durante o Ciclo Nação e Desenvolvimento. Este problema não foi apenas do Brasil; foi de toda a América Latina — da dependência de suas elites em relação ao Norte, da enorme dificuldade que elas têm de definirem para se definirem como uma nação e formularem uma estratégia nacional de desenvolvimento.

Vale observar que Acemoglu, Johnson e Robinson (2001) realizaram uma bela pesquisa e escreveram um belo paper, “The colonial origins of economic development: an empirical investigation” no qual generalizam a explicação de Caio Prado Jr. para os demais países. Ele os dividiram em países ou, mais precisamente, as

regiões de acordo com suas condições geográficas favoráveis ou não à emigração ou à constituição de família. Nas regiões em que os colonos eram sujeitos a alta mortalidade devido às condições naturais, eles não tinham condições de povoar, e tendiam a estabelecer um tipo de colonização “extrativista” onde se formaram “Estados extrativistas”, cujo exemplo perfeito seria o Congo Belga. Nesses países, naturalmente, “as instituições não apresentavam proteção para a propriedade privada, nem criavam “checks and balances” contra a expropriação do Estado”. Lamento, apenas, que não tenham citado o grande historiador marxista brasileiro, ainda que seus livros estejam traduzidos para o inglês.

### **Acemoglu e Robinson (2012)**

###Mais recentemente, Acemoglu e Robinson (2012), escreveram um alentado livro para demonstrar que os países fracassam ou são bem-sucedidos dependendo das instituições que adotem. O livro tem a qualidade de reconhecer que “o primeiro país a experimentar crescimento econômico sustentado foi a Inglaterra” (2012, p. 45), o que deveria levar os dois autores a deduzir daí que o problema do desenvolvimento econômico para os demais países passou a ser fazer cada um deles a sua própria revolução industrial. Mas não é a isso que eles chegam, e sim à tese de que toda a questão está em cada país “escolher” as instituições adequadas — as instituições “inclusivas”. Nas suas palavras, “instituições políticas e econômicas, que são em última análise uma escolha da sociedade, podem ser inclusivas e encorajar o crescimento econômico. Ou elas podem ser extrativas e se tornam um obstáculo para o desenvolvimento econômico”. Dessa forma, as instituições deixam de ser endógenas, como eram em seu trabalho de 2005, com Simon Johnson, acima referido. O problema do país não é, portanto, realizar a sua revolução capitalista, que até hoje foi sempre desenvolvimentista, mas escolher as instituições adequadas, como se isso fosse possível, como se fosse viável definir instituições e estas se tornarem efetivas em mudar os comportamentos independentemente da estrutura econômica e do sistema de valores e crenças que existe em uma sociedade. Meus velhos professores, nos anos 1950, quando estudei Direito na Universidade de São Paulo, já criticavam esse tipo de idealismo normativista. E no entanto, nos anos 2010, continuamos a ler as mesmas histórias. É verdade que os dois autores são suficientemente realistas para admitir que há outras variáveis, além da escolha de “direitos de propriedade seguros”. Eles nos informam corretamente que é necessário que existam “oportunidades econômicas”, que haja uma “infraestrutura econômica”, e um Estado “suficientemente centralizado e poderoso” (pp. 80-1). Ótimo, mas sabemos que oportunidades econômicas relativamente iguais só existem quando a estrutura social começa a ser razoavelmente flexível, como acontece com o capitalismo, em vez de estar organizada em termos de castas ou de estamentos. Uma infraestrutura econômica e um Estado forte e capaz só existem, novamente, no quadro do capitalismo. Como, então, todo o problema do desenvolvimento pode, afinal, se resumir à escolha de instituições inclusivas em lugar de extrativas? — porque é isso que é repetido e ilustrado exaustivamente em todo o transcorrer do livro. E por que chamar as instituições capitalistas de “inclusivas”? É verdade que elas são mais inclusivas que as anteriores, pré-capitalistas, mas não deixam de ser altamente excludentes e extrativas.

## 7ª. aula: Nacionalismo e dependência

Bresser-Pereira (2010) “As três interpretações da dependência”, *Perspectivas – Revista de Ciências Sociais* (UNESP). São Paulo, v.38, julho/dezembro: 17-48.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2013) “Nacionalismo e novo desenvolvimentismo”, introdução do livro *O Que Esperar do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV: 7 a 24.

## Nacionalismo e novo desenvolvimentismo

### Referências

- Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson (2001) “The colonial origins of economic development: an empirical investigation”, *The American Economic Review*, n°.91: 1361-1401.
- Acemoglu, Daron, Simon Johnson e James Robinson (2005) “Institutions as the fundamental cause of long-run growth”, in Philippe Aghion, Ufuk Akcigit & Peter Howitt, orgs. *Handbook of Economic Growth*, Elsevier: 386-472.
- Adorno, Theodor (1969 [1992]) “Progresso”, *Lua Nova* 27, dezembro: 217-236.
- Aglietta, Michel ([1976]1982) *Régulation et Crises du Capitalisme*. Paris: Calman-Levy.
- Aglietta, Michel (1995) *Macroéconomie Financière*, Paris: La Découverte.
- Akamatsu, Kaname (1962) “A historical pattern of economic growth in developing countries”, *Journal of Developing Economies* 1 (1) março: 3–25.
- Albert, Michel (1991) *Capitalisme contre Capitalisme*. Paris: Éditions du Seuil.
- Albert, Michel (1991) *Capitalisme Contre Capitalisme*. Paris: Éditions du Seuil.
- Amable, Bruno (2009) *The Diversity of Modern Capitalism*, Oxford: Oxford University Press.
- Amsden, Alice H. (1989) *Asia's Next Giant*. Oxford: Oxford University Press.
- Bagchi, Amiya Kumar (2000) “The past and the future of the developmental state”, *Journal of World-Systems Research* 6 (2) summer-fall 2000: 398-442.
- Bairoch, Paul (1993) *Economics & World History*. Chicago: Chicago University Press.
- Balakrishnan, Gopal, org. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*, Rio de Janeiro: Editora Contraponto.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1973) *Japão: O Capital se Faz em Casa*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- Bauer, Otto (1924 [2000]) “A nação”, in Gopal Balakrishnan, org. (2000): 45-84.
- Bendix, Reinhard (1964 [1996]) *Construção Nacional e Cidadania*, São Paulo: Edusp. Publicação original em inglês, 1964.

- Bendix, Richard (1967) “Preconditions for development: a comparison of Japan and Germany”, in R.P. Dore, org. (1967) *Aspects of Social Change in Modern Japan*, Princeton: Princeton University Press.
- Bergère, Marie-Claire (2013) *Chine – Le Nouveau Capitalisme d’État*. Paris: Fayard.
- Berlin, Isaiah (1958 [1969]) “Two concepts of liberty”, in Isaiah Berlin (1969) *Four Essays on Liberty*. Oxford: Oxford University Press. Original publication, 1958.
- Berlin, Isaiah (1959) *The Crooked Timber of Humanity*, New York: Vintage Books.
- Bobbio, Norberto (1967 [1976]) *O Conceito de Sociedade Civil*, Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982. Tradução de *Gramsci e la Concezione de la Società Civile*, originalmente publicado em 1976.
- Boito Jr., Armando (2012) “Governos Lula: a nova burguesia nacional no poder”, in Armando Boito Jr., e Andreia Galvão, orgs. (2012) *Política e Classes Sociais no Brasil dos Anos 2000*, São Paulo: Alameda: 69-104.
- Bosi, Alfredo (2010) *Ideologia e Contra Ideologia*, São Paulo: Companhia das Letras.
- Boyer, Robert (2000) “Is a finance led growth regime a viable alternative to Fordism ? A preliminary analysis”, *Economy and Society* 29 (1): 111-145.
- Boyer, Robert (2004) *Une Théorie du Capitalisme: Est-elle Possible?* Paris: Odile Jacob.
- Boyer, Robert (2004) *Une Théorie du Capitalisme. Est-elle Possible?* Paris: Odile Jacob.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1963) "O empresário industrial e a Revolução Brasileira", *Revista de Administração de Empresas* 2(8):11-27.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1973) "O novo modelo brasileiro de desenvolvimento", *Dados* 11: 122-145.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001) “The new left viewed from the south”, in Anthony Giddens, ed. (2001) *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press: 258-371.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004 [2009]) *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. Edição original em inglês, 2004.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2008) “The Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach” (2008) *Brazilian Journal of Political Economy* 28 (1): 47-71.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009) *Globalization and Competition*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010) “The global financial crisis, neoclassical economics, and the Neoliberal Years of Capitalism”, *Revue de la Régulation* 7, 1st semester 2010: 1–29.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010) *Globalization and Competition*, New York: Cambridge University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2012) “Democracy and capitalist revolution”, *Économie Appliquée* 65 (4): 111-139.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2014) “The access to demand”, no próximo tributo a Jan Kregel editado por Dimitri B. Papadimitriou.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2014) “The hegemony constraints in the neoliberal years of capitalism”, in Hideko Magara, ed. (2014) *Economic Crises and Policy Regimes: The Dynamics of Policy Innovation and Paradigmatic Change*, London: Edward Elgar: 56-78.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Developmental capitalism and the developmental state”. Trabalho a ser publicado.

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Estado, estado-nação e formas sociais de intermediação”. Texto para Discussão EESP/FGV 409, janeiro 2016.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Modelos de estado desenvolvimentista” [Models of the developmental state]. Discussion paper EESP/FGV 412.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Models of developmental state”, Texto para Discussão EESP/FGV 426, setembro 2016.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico”, *Brazilian Journal of Political Economy*, 36 (2): 237-265.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Reflexões sobre o Novo Desenvolvimentismo e o Desenvolvimentismo Clássico”, *Revista de Economia Política*, 36 (2): 237-265.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2016) “Teoria novo-desenvolvimentista: uma síntese”. Texto apresentado no Centro Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro, 11 de agosto de 2016. Revisado em outubro 2016.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos and Fernando Rugitsky (2015) “Industrial policy and exchange rate skepticism”. Department of Economics FEA/USP, Working Paper Series 2016-08.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Marcus Ianoni (2015) “Developmental class coalitions: historical experiences and prospects”. Texto para Discussão EESP/Fundação Getúlio Vargas n.386, março 2015.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José Luis Oreiro e Nelson Marconi (2016) *Macroeconomia Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier. Prefácio: pp: V-XIV.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José Luis Oreiro e Nelson Marconi (2016) *Macroeconomia Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier. Existe edição em inglês, 2014.
- Bury, J. B. (1920 [2013]) *The Idea of Progress*, impresso em San Bernardino, California, 2013 (sem nome de editor).
- Canitrot, Adolfo (1975 [1991]) "A experiência populista de redistribuição de renda", in Bresser-Pereira, org. (1975 [1991]) *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel: 11-36. Publicação original em espanhol, 1975.
- Chang, Ha-Joon (2002a) “The East Asian model of economic policy”, in Evelyne Huber, org. (2002) *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press: 197-236.
- Chang, Ha-Joon (2002b [2004]) *Chutando a Escada*. São Paulo: Editora da Unesp. Originally published in English, 2002.
- Chesnais, François (1994) *La Mondialisation du Capital*, Paris: Syros.
- Cioará, Ionel (2010) “The critique of utopian reason. An abstract”, *Annales Philosophici*, Issue 1/2010: 10-17.
- Coase, Ronald H. (1937) “The nature of the firm”, *Economica*, n° 4: 386-405.
- Comte, Auguste (1844 [1995]) *Discours sur l'Esprit Scientifique*, Paris: Librairie Philosophique Vrin. Publicação original, 1844.
- Condorcet (1793 [1988]): *Esquisse d'un Tableau Historique des Progrès de l'Esprit Humain. Fragment sur l'Atlantique*, Paris: Flammarion. Préface d'Alain Pons.
- Constant, Benjamin (1814) “De l'esprit de conquête et de l'usurpation”. Originally published in 1814. In Benjamin Constant (1997) *Écrits Politiques*. Paris: Gallimard.
- Corden, W. M. and J. P. Neary (1982) “Booming sector and de-industrialization in a small open economy”, *Economic Journal* 92 (368): 825-848.

- Díaz-Alejandro, Carlos (1981 [1991]) "Planos de estabilização no Cone Sul", in Luiz Carlos Bresser-Pereira, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel: 75-106. Publicação original em inglês, 1981.
- Dupas, Gilberto (2007) "O mito do progresso", *Novos Estudos Cebrap* 77 Março: 73-89.
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park, Kwanho Shin (2013) "Growth slowdowns redux: new evidence on the middle-income trap", NBER Working Paper 18673, January 2013.
- Elias, Norbert (1970) "Processos de formação de Estados e construção de nações". In Norberto Elias (2006) *Escritos e Ensaios 1 – Estado, Processo e Opinião Pública*, ensaios organizados por Federico Neiburg e Leopoldo Waizbord. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor: 153-165.
- Engels, Friedrich (1844 [2005]) *The Condition of the Working-Class in England in 1844*, The Project Gutenberg eBook (<http://www.gutenberg.org/files/17306/17306-h/17306-h.htm>).
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Evans, Peter (1992) "The state as problem and solution: Predation, embedded autonomy, and structural change", in Stephan Haggard & Robert Kaufman, orgs. *The Politics of Economic Adjustment*, Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Evans, Peter (1993) "O Estado como problema e solução". *Revista Lua Nova* 28/29, abril 1993: 107-157.
- Evans, Peter (1995) *Embedded Autonomy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra (2014) "Desenvolvimentismo: a construção do conceito", in André Bojikian Calixtre, André Martins Biancarelli e Marcos Antônio Macedo Cintra, orgs., *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*, Rio de Janeiro: IPEA: 29-78.
- Fonseca, Pedro Cezar Dutra (2015) "Desenvolvimentismo, a construção do conceito" [Developmentalism: the construction of the concept], Discussion Paper IPEA 2103, July 2015.
- Fourastié, Jean (1979) *Les Trente Glorieuses*. Paris: Fayard.
- Frank, Andre Gunder (1966) "The development of underdevelopment", *Monthly Review* 18 (4) 1966: 17-31.
- Fukuchi, T. and M. Kagami (1990) *Perspectives on the Pacific Basin Economy: a Comparison of Asia and Latin America*. Tóquio: Institute of Developing Economies.
- Fukuyama, Francis (1989) "The end of history?" *The National Interest*, 56 (Summer).
- Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*, Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso (1966) *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- Gellner, Ernest ([1993] 2000) "O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe", in Gopal Balakrishnan e Benedict Anderson, orgs. (2000): "A sociedade industrial Avançada" até o final do trabalho: 114-154.
- Gellner, Ernest (1983) *Nations and Nationalism*. Ithaca: Cornell University Press. Gellner, Ernest (1993 [2000]) "O advento do nacionalismo e sua interpretação: Os mitos da nação e da classe", in Gopal Balakrishnan e Benedict Anderson, orgs. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*, Editora Contraponto: 107-134. Publicação original em *Storia d'Europa* Vol. I, Turim: 1993.

- Gerschenkron, Alexander (1962 [2015]) *O Atraso Econômico em Perspectiva Histórica e Outros Ensaio*s. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado. Publicação original em inglês, 1962.
- Goodin, Robert E. et al. (1999) *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gray, John (2014) *The Silence of Animals: On Progress and Other Modern Myths*, London: Penguin.
- Guerreiro Ramos, Alberto (1958) *A Redução Sociológica*. Rio de Janeiro: Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB).
- Guttman, Robert (2008) “A primer on finance-led capitalism and its crisis”, *Revue de la Régulation* n. [3/4, second semester 2008: digital edition, no page numbers](#).
- Habermas, Jürgen (1992 [1996]) *Between Facts and Norms*, Cambridge, Ma.: The MIT Press, 1996. Edição original alemã, 1992.
- Hall, Peter A. and David Soskice (2001) “An introduction to *Varieties of Capitalism*”, in Hall and Soskice (2001): 1–70.
- Hall, Peter A. and David Soskice, eds: (2001) *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hamilton, Alexander (1791 [2001]) *Report on Manufactures*, Relatório ao Congresso dos Estados Unidos em sua qualidade de Secretário do Tesouro. Consultado em janeiro de 2001 a partir de fonte primária. <http://bit.ly/1FaVTTg>
- Hirschman, Albert O. (1958) *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press.
- Holmes, Stephen and Cass R. Sunstein (1999) *The Cost of Rights*, New York: W. W. Norton.
- Horkheimer, Max and Theodore Adorno (1944 [1972]) *Dialectic of Enlightenment*, New York: Herder and Herder, 1972. Primeira edição alemã publicada em Nova York pela Associação de Estudos Sociais, 1944.
- Huber, Evelyne, ed. (2002) *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Ianoni, Marcus (2014) “Teoria do Estado desenvolvimentista: uma revisão da literatura” [Theory of the developmental state: a survey of the literature, *Sinais Sociais* 24: 81-106.
- Ianoni, Marcus (2014) “Teoria do estado desenvolvimentista: uma revisão da literatura”, *Sinais Sociais* 24: 81-106.
- Jankowska, Anna, Arne J. Nagengast e Richard L. Brickman (2012) “The middle-income trap: comparing Asian and Latin American experiences”, OECD Development Centre’s *Policy Insights* 96, maio 2012.
- Johnson, Chalmers (1982) *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers (1982) *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford: Stanford University Press.
- Johnson, Chalmers (1999) “The developmental state: odyssey of a concept”, in Meredith Woo-Cumings, ed. (1999) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press: 32-60.
- Johnson, Chalmers (1999) “The developmental state: odyssey of a concept”, in Meredith Woo-Cumings, org. (1999): 32-60.

- Karas, Homi and Harinder Kohli (2011) “What is the middle-income trap, why do countries fall into it, and how can it be avoided?” *Global Journal of Emerging Market Economies* 3 (3), September: 281-289.
- Kohli, Atul (1999) “Where do high-growth political economies come from? “The Japanese lineage of Korea’s ‘developmental state’”, in Meredith Woo-Cumings, org. (1999): 93-136.
- Kohli, Atul (2004) *State-Directed Development*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Kohli, Atul (2012) “Coping with globalization: Asian versus Latin American strategies of development, 1980-2010”, *Brazilian Journal of Political Economy* 32 (4): 531-556.
- Lasch, Christopher (1991) *The Trust and Only Heaven: Progress and Its Critics*, London: Norton.
- Lash, Scott and John Urry. (1987) *The End of Organized Capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Latouche, Serge (2006) *Le Pari de la Décroissance*, Paris: Fayard.
- List, Friedrich (1846 [1986]) *O Sistema Nacional de Economia Política*, São Paulo: Editora Nova Cultural, Coleção *Os Economistas*. Publicação original em alemão, 1846.
- Love, Joseph L. (1996 [1998]) *A Construção do Terceiro Mundo*, São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Lovett, William A., Alfred E. Eckes, Jr, Richard L. Brinkman (1999) *U.S. Trade Policy: History, Theory, and the WTO*. White Plains, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Löwy, Michael e Eleni Varikas (1992) “A crítica do progresso em Adorno”, *Lua Nova* 27, dezembro: 201-216.
- Manoilescu, Mihail (1929 [2011]) *Teoria do Protecionismo e da Permuta Internacional*, Rio de Janeiro: Capax Dei.
- Manoilescu, Mihail (1931 [1938]) *O século do Corporativismo*, Rio de Janeiro: José Olympio Editora.
- Marglin, Stephen A. (1990) “Lessons of the Golden Age: an overview”, in Marglin and Schor, eds.: 1–38).
- Marglin, Stephen A. and Juliet B. Schor, eds. (1990) *The Golden Age of Capitalism*, Oxford: Clarendon Press.
- Marshall, T.H. (1950 [1992]) “Citizenship and Social Class”, in T.H. Marshall and Tom Bottomore (1992) *Citizenship and Social Class*, London: Pluto Press. Publicação original, 1950: 1-51.
- Marx, Karl (1859 [1977]) “Prefácio à *Contribuição à Crítica da Economia Política*”, in Karl Marx e Friedrich Engels [1977] *Karl Marx e Friedrich Engels – Textos 3*, São Paulo: Edições Sociais: 300-303. Edição original em alemão, 1859.
- Meyer, Gerald and Dudley Seers, orgs. (1984) *Pioneers in Development*, Washington: The World Bank.
- Meyer, Gerald, org. (1987) *Pioneers in Development, Second Series*, Nova York: Oxford University Press for the World Bank.
- Mills, C. Wright (1959) *The Sociological Imagination*. Oxford: Oxford University Press.
- Nisbet, Robert (1994 [2004]) *History of the Idea of Progress*, second edition, New Brunswick, NJ: Transaction.
- Norman, E.H. (1956) *Japan’s Emergence as a Modern State*, in John W. Dower, Nova York: Pantheon Books, orgs. (1975) *Origins of the Modern Japanese State – Selected Writings of E.H. Norman*. Publicação original, 1956.

- North, Douglas C. e Robert P. Thomas (1973) *The Rise of the Western World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Polanyi, Karl (1944 [1957]) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press. Originally published, 1944
- Prado Jr., Caio (1942[1957]) *Formação do Brasil Contemporâneo*, São Paulo: Editora Brasiliense, 1957. Edição original, 1942.
- Prado Jr., Caio (1945 [1956]) *História Econômica do Brasil*, São Paulo: Editora Brasiliense. Primeira impressão, 1945.
- Priewe, Jan and Hansjörg Herr (2005) *The Macroeconomics of Development and Poverty Reduction*, Baden-Baden: Nomos.
- Przeworski, Adam (2001) “How many ways can be third?”, in Andrew Glyn, ed. (2001) *Social Democracy in Neoliberal Times*, Oxford: Oxford University Press: 312-333.
- Rahnema, Majid (2010) “Introduction” to Majid Rahnema and Victoria Bawtree, eds. (1997) *The Post-Development Reader*, New York: Zed Books: IX-XIX.
- Reinert, Erik S. (2007 [2016]) *Como os Países Ricos Ficaram Ricos ... e Por Que os Países Pobres Continuam Pobres*, Rio de Janeiro: Editora Contraponto e Centro Celso Furtado. Introdução: 25-40.
- Renan, Ernest (1882 [1993]) *Qu'est-ce qu'une Nation?* Paris: Pocket/Agora.
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943) "Problems of industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe", *Economic Journal* 53, junho 1943: 202-211.
- Rosselli, Carlo (1930 [1994]) *Liberal Socialism*, edited by Nadia Urbinati, Princeton: Princeton University Press 1994. Written in Italian, 1930; originally published in French, 1931.
- Rostow, W. (1960): *The Stages of Economic Growth*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Rostow, Walt W. (1960) *The Stages of Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sachs, Ignacy (2009) “Revisiting development in the twenty-first century”, *International Journal of Political Economy*, 38 (3) Autumn: 5–21.
- Sartori, Giovanni (1970) "Concept misformation in comparative politics", *American Political Science Review* 64: 1033-5.
- Schmitter, Philippe C. (1974) “Still a century of corporatism?”, *Review of Politics* 36(1): 7–52.
- Schneider, Ben Ross (1991) *Bureaucracy and Industrial Policy in Brazil*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Schneider, Ben Ross (1999) “The desarrollista state in Brazil and México”, in Meredith Woo-Cumings, org. (1999): 276-305.
- Schneider, Ben Ross (2008) “Comparing Capitalisms: Liberal, Coordinated, Network, and Hierarchical Varieties”, Copy: Northwestern University, March 2008: 37pgs.
- Schneider, Ben Ross (2009) “Hierarchical market economies and Varieties of Capitalism in Latin America”, *Journal of Latin American Studies* 41, 553–575
- Schumpeter, Joseph A. (1911 [1961]) *Theory of Economic Development*, Oxford: Oxford University Press, 1961. Original publication in German, 2011. ISBN-10: 0195004612.
- Schumpeter, Joseph A. (1954) *History of Economic Analysis*, edited by Elisabeth Booddy Schumpeter. London: Allen & Unwin. Republished by Oxford University Press, 1959.

- Sen, Amartya (1998) *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Shonfield, Andrew (1969) *Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Skocpol, Theda (1979) *States and Social Revolutions*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith, Thomas (1960) “Japan’s Aristocratic Revolution”, *Yale Review* 1: 370-383.
- Sorel, Georges (1908 [1981]) *Les Illusions du Progrès*, Paris: Ressources. Publicação original, 1908.
- Stepan, Alfred (1978 [2001]) “Liberal-pluralist, classic Marxist, and ‘organic-statist’ approaches to the state”, in Alfred Stepan *Arguing Comparative Politics*, Oxford: Oxford University Press: 2001: 39-72.
- Stephens, John D. (2002) “European welfare state regimes: configurations, outcomes, transformations”, in Evelyne Huber (2002): 303–338.
- Streeck, Wolfgang (2009) *Re-Forming Capitalism: Institutional Change in the German Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Taguieff, Pierre-André (2004) *Le Sens du Progress*, Paris: Flammarion.
- Taylor, Charles (1995) *Philosophical Arguments*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Titmuss, Richard (1958) *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.
- Wade, Robert (1990) *Governing the Market*, Princeton: Princeton University Press.
- Wallerstein, Immanuel (1974) *The Modern World System*, New York: Academic Press.
- Wallerstein, Immanuel (1980) *The Modern World-System II: Mercantilism and the Consolidation of the European World-Economy, 1600–1750*. London: Academic Press.
- Wilkinson, Richard and Kate Pickett (2010) *The Spirit Level: Why Greater Equality makes Societies Stronger*, New York: Bloomsbury Press.
- Williamson, Oliver E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism*, Nova York: The Free Press.
- Woo-Cumings, Meredith, org. (1999) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- Yamazawa, Ippei (1990) “Economic development and international trade – the Japanese model”, Honolulu: The East-West Center.

---

<sup>1</sup> Como Ionel Cioară (2010: 14) observou, “no século XVIII a confiança em um progresso social resultante das decisões humanas transforma-se em uma típica utopia recorrente”.

<sup>2</sup> Adorno (1969: 226), no breve texto “Progresso”, relaciona progresso com o desenvolvimento da razão, na linha do Iluminismo, mas com um sólido viés dialético: “A tendência rompedora do progresso não se reduz a ser o outro do movimento expansivo da dominação da natureza, sua negação abstrata, mas pela própria dominação da natureza suscita o desenvolvimento da razão”.

<sup>3</sup> Para Gilberto Dupas (2007: 73), o progresso é “o discurso dominante das elites globais”.

<sup>4</sup> Gray refere-se ao conto de Joseph Conrad, “An outpost of progress” (1897), que, segundo a Wikipedia, o autor considerava seu melhor conto. É a estória de dois europeus, Kayerts e Carlier, que são enviados para um posto na selva do Congo para comerciar com marfim. Passam por um processo de gradual degradação: primeiro, compram marfim em troca de homens escravizados, depois se sentem abandonados e isolados, e perdem qualquer sentido para sua existência, um mata accidentalmente o outro, e o sobrevivente se suicida.

---

<sup>5</sup> Propus e analisei a tendência à cíclica e crônica sobrevalorização da taxa de câmbio pela primeira vez em Bresser-Pereira (2009); em Bresser-Pereira (2014), discuti pela primeira vez o aspecto do acesso à demanda.

<sup>6</sup> Joseph Stiglitz, Amartya Sen and Jean-Paul Fitoussi. Para o relatório final e sobre os debates no dia em que foi oficialmente apresentado, ver <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr>.

<sup>7</sup> Richard Bendix escreveu um livro clássico sobre a formação do estado-nação (1964) *Construção Nacional e Cidadania*.

<sup>8</sup> Bresser-Pereira (2010).

<sup>9</sup> Quando lemos textos norte-americanos podemos entender a palavra “government” como sinônima de “state”, mas em certas ocasiões o autor está pensando apenas no governo propriamente dito – ou seja, no grupo que governa o Estado.

<sup>10</sup> Com significado similar, Hobbes usa também “sociedade civil” e “república”.

<sup>11</sup> Se dividirmos os atuais países em ricos, de renda média e pobres, apenas os últimos ainda não passaram por sua revolução industrial e, portanto, ainda não completaram sua revolução capitalista.

<sup>12</sup> Creio que essa definição de nação é hoje razoavelmente consensual. Weber (1922: 123), por exemplo, define nação da seguinte forma: “nação é uma comunidade de sentimento que se manifestaria adequadamente num Estado próprio; daí, uma nação é uma comunidade que normalmente tende a produzir um Estado próprio”.

<sup>13</sup> Desde os anos 1980 surgiu uma ampla literatura sobre nação e nacionalismo, a partir principalmente da contribuição seminal de Ernest Gellner (1983). Uma boa amostra dos principais autores encontra-se em Gopal Balakrishnan e Benedict Anderson, orgs. (1996).

<sup>14</sup> Para Thwaites Rey (2005: 26) “o Estado, em sua qualidade de garantidor das relações de produção, o é para os dois sujeitos sociais que encarnam essas relações – capitalistas e trabalhadores –; aí reside sua aparência de ‘estar acima’ dos antagonismos que elas engendram. Entretanto, não é um árbitro neutro, na medida em que sua razão de ser é reproduzir a assimetria que está na base da relação social do capital”.

<sup>15</sup> Na visão da esquerda utópica veja-se, por exemplo, a afirmação de Benjamin Barber (2000: 11) de que a sociedade civil seria “um espaço independente da vida social livre onde nem os Estados nem os mercados privados são soberanos”; o uso imperialista do conceito tem como referência o número de julho de 1994, dedicado a “Repensar a sociedade civil”, do *Journal of Democracy*, revista publicada pelo National Endowment for Democracy, órgão do governo dos Estados Unidos responsável pela sua política de “democratização universal”.

<sup>16</sup> No início da industrialização já tínhamos de um lado empresários industriais, burocracia pública e trabalhadores urbanos, mas, de outro, em vez dos capitalistas rentistas e dos financistas, tínhamos, sempre associada aos interesses estrangeiros em relação ao mercado interno brasileiro, a burguesia mercantil e agroexportadora.

<sup>17</sup> Ver Bresser-Pereira e Eli Diniz (2009), Armando Boito Jr. (2012) e Bresser-Pereira (2014).

<sup>18</sup> BBC Brasil, 9 de maio de 2013, “Lobby nos EUA movimenta US\$ 3,3 bilhões”, acessado em 15.2.17: <http://bbc.in/2lj5GHZ>.

<sup>19</sup> A discussão da formas históricas de Estado está desenvolvida em Bresser-Pereira (2009) *Construindo o Estado Republicano*.

<sup>20</sup> For a discussion of concepts and of semantic widening, see Fonseca (2015), who quotes Giovanni Sartori (1970) on the subject.

<sup>21</sup> Pedro Cezar Dutra Fonseca (2013).

---

<sup>22</sup> In the terminology that I am adopting, “classical developmentalism” is another name to “development economics”, from which “Latin American structuralism” was a branch.

<sup>23</sup> “Modes de régulation” is the expression used by the French Regulation School or *École de la Régulation*. I use this expression and economic and political organization of capitalism as equivalent.

<sup>24</sup> It is important to remark that developmentalism may be conservative or progressive, whereas social-democracy is by definition a center-left political orientation.

<sup>25</sup> This discussion was born with Benjamin Constant (1814) – a liberal who favored the liberty of the moderns against the liberty of ancients. In the twentieth century, Isaiah Berlin (1958) rejoined him, while Charles Taylor (1995) made the classical republican critique.

<sup>26</sup> I am using the word “liberalism” to mean economic liberalism. When I want to refer to political liberalism, I will add always the adjective.

<sup>27</sup> For instance, Marie-Claire Bergère (2013) wrote a competent book on China, but its “new state capitalism” is nothing else than a successful economic developmentalism.

<sup>28</sup> I took these characteristics from the classes that Chang offers yearly in Brazil in Laporde - Latin American Advanced Programme on Rethinking Macro and Development Economics.

<sup>29</sup> Rentier capitalists are the “unproductive” capitalists to whom Marx refers in volume 3 of *The Capital*. They live out of interests, dividends and rents. Besides the high rentiers there is a large number of middle class rentiers. Rentier capitalists play today the role that the rentier aristocrats played in David Ricardo’s political economy.

<sup>30</sup> What is possible when, for instance, the business enterprises, pressed by shareholders and the financial system, is “short-termist” and distribute profits in the form of dividends when would be rational to invest them and realize higher profits.

<sup>31</sup>

<sup>32</sup> I choose 1834 as the initial year of economic liberalism because it was when the UK eventually lowered its high import taxes. The end in 1929 does not need explanation.

<sup>33</sup> Spain and Portugal established didn’t establish colonies in Asia and Africa, but only commercial cities to make trade with the existing pre-capitalist societies because, differently from what happened in Latin-America, in the XVI<sup>th</sup> century they didn’t have enough military power to subject to these societies to the condition of colony.

<sup>34</sup> The average rates of annual per capita growth in France and the UK between 1830 and 1929 were, respectively, 1.6% and 1.2%; between 1949 and 1978, 4.0% and 2.2%. Source: Angus Maddison: OECD Growth and Development Centre statistics.

<sup>35</sup> This long period (1830-1929) may be divided in two (before and after the 1870s) because it was around that decade that wages in England and France ceased to be at the subsistence level and began to increase with productivity. It is also after this decade that the European countries and also the US turned sufficiently strong to impose their colonial rule. I am not distinguishing this two periods in this essay, because such distinction is not necessary to the argument that I am developing.

<sup>36</sup> Note that this cultural dependency proved to be much stronger in Latin America than in Asia.

<sup>37</sup> Given the theoretical conclusion of new developmentalism and the historical evidence, I use to say that the phrase, “capital rich countries are suppose to transfer their capitals to capital poor countries” is as true as is true that “the earth is flat”. If neutralizing the Dutch

---

disease involves moving the market exchange rate from below the current equilibrium to the industrial equilibrium, this means that the country that is successful in making this adjustment reasonably permanent will necessarily have constantly current account surpluses.

<sup>38</sup> In “Democracy and capitalist revolution” (2012), Bresser-Pereira shows that rich countries, which already recognized the rule of law, accepted universal suffrage and turned democratic in the transition from the nineteenth to the twentieth century. While the ancient oligarchies were intrinsically incompatible with democracy, the bourgeoisie was not, because its appropriation of the economic surplus can be made in the market, without the direct control of the state.

<sup>39</sup> These labor entitlements would be the main target of neoliberalism when it turned hegemonic and proposed reforms to make competitive rich countries face the competition of low wage developing countries.

<sup>40</sup> See Bresser-Pereira (2014).

<sup>41</sup> Note that I definitely don’t see fiscal responsibility as a liberal or orthodox macroeconomic policy, but a sensible policy that governments should adopt. To increase fiscal expenditures and increase the public debt to GDP ratio is a Keynesian policy when such expansion is clearly counter-cyclical.

<sup>42</sup> See Bresser-Pereira (2016).

<sup>43</sup> I was trying to emphasize the importance of markets in the coordination of capitalism – something that developmental capitalism and social democracy or the welfare state already does. More specifically, in the late 1990s I was involved in legitimizing social-democracy and the large social and scientific services that the social state is supposed to offer in social-democratic regimes by making them more efficient. In this model, administrative competition for excellency was one of the management tools – a tool that I believed to be social-liberal and good, but when moderate neoliberal intellectuals captured this expression, I decided to abandon it.

<sup>44</sup> See Bresser-Pereira (2001).

<sup>45</sup> According to Adam Przeworski (2001), “policy regimes are moments within a given historical phase in which the state and the respective public policies turn similar independently of the ideological leanings of the political party in office; periods when a given class coalition exercises a full ideological hegemony, and a set of common understandings, assessments of reality, narratives, theories, and policies become dominant and constraining.

<sup>46</sup> It is interesting that the critique of the capture of the regulators by the regulated was made by an outstanding economist of the University of Chicago, George Stigler, one of the founders of the Mont Pelerin Society. Stigler was concerned with the regulation of relatively competitive industries. Yet, when neoliberalism opened the opportunity for the privatization of monopolistic or quasi-monopolistic industries, neoclassical economists and neoliberal ideologues transformed the regulatory agencies into the perfect regulatory solution for non-existing markets, assuming that they would be able to define prices *as if* a market was in place.

<sup>47</sup> For instance, according to *The Economist* (July 13, 2013), in the US, the number of pages of federal taxes rules, which was 16,500 in 1969, jumped to 72,536 pages in 2011.

<sup>48</sup> A palavra Estado é geralmente escrita com ‘e’ maiúsculo em português – o que me parece razoável para designar a instituição maior de uma sociedade, mas, quando falamos em estado desenvolvimentista ou estado patrimonialista, assim como quando falamos de estado-nação estamos nos referindo, no primeiro caso, a um sistema político ou forma de governo, e, no

---

segundo caso, à forma de uma sociedade político-territorial soberana, ao estado-nação, e nos dois casos grafarei estado com letra minúscula.

<sup>49</sup> Desde 2001 eu venho estudando e procurando formular os modelos que constituem o novo desenvolvimentismo, sua macroeconomia e sua economia política, da qual este trabalho faz parte, mas só recentemente o distingui com clareza do desenvolvimentismo enquanto forma de organizar o capitalismo e ideologia associada ao nacionalismo econômico. Ver Bresser-Pereira (2016).

<sup>50</sup> Marcus Ianoni (2014) fez uma ampla resenha da literatura sobre o estado desenvolvimentista. A resenha da literatura sobre o novo desenvolvimentismo ainda está para ser feita.

<sup>51</sup> O conceito de populismo cambial origina-se dos trabalhos de Adolpho Canitrot (1975) e Carlos Dias Alejandro (1981). Esse conceito é central no novo-desenvolvimentismo, cuja macroeconomia está focada na taxa de câmbio e no déficit ou superávit conta-corrente.

<sup>52</sup> A primeira transformação foi a invenção da agricultura e o surgimento das primeiras sociedades sedentárias, cerca de 10 mil anos antes de Cristo.

<sup>53</sup> “Fordismo” foi o nome dado pela Escola da Regulação francesa ao “modo de regulação do capitalismo” que os Estados Unidos comandará a partir do New Deal. Esta coalizão de classes desenvolvimentista será caracterizada por consumo de massa, por grandes empresas burocráticas e monopolistas, e por alguma redução da desigualdade, na medida em que os salários cresciam com a produtividade e o progresso técnico era poupador de capital.

<sup>54</sup> Ver Bresser-Pereira e Ianoni (2015) para uma discussão ampla das formas históricas de coalizões de classe desenvolvimentistas.

<sup>55</sup> Fonseca (2014: 37) encontrou também referências ao termo em Paulo Sá e em Celso Furtado. Entretanto, observa Fonseca, em relação a este último, “o termo desenvolvimentismo praticamente não aparece em sua obra”.

<sup>56</sup> Esta expressão “unidade político-territorial” é minha, não de Gellner. Como a maioria dos teóricos políticos, ele não distinguia com clareza o Estado (uma instituição dotada de soberania: o sistema constitucional-legal e a organização que o garante) do estado-nação ou país (uma unidade político-territorial).

<sup>57</sup> Este resumo está baseado em Ha-Joon Chang (2002a) e em aula no sexto Latin American Advanced Programme on Rethinking Macro and Development Economics (Laporde), São Paulo, 11 de janeiro de 2016.

<sup>58</sup> A expressão “chutar a escada” foi usada originalmente por Friedrich List (1946) para descrever o comportamento da Inglaterra que procurava convencer os alemães a não se industrializarem usando os argumentos da economia clássica liberal. Este argumento foi descrever o comportamento atual dos países ricos em relação aos países em desenvolvimento. A expressão foi retomada com grande competência e propriedade por Ha-Joon Chang (2002b)

<sup>59</sup> Segundo William A. Lovett, Alfred E. Eckes, Jr, Richard L. Brinkman (1999, e-book) os Estados Unidos, em um acordo com o Reino Unido em 1938, fez 621 concessões, que somaram US\$ 457.8 milhões e representaram 37% das importações de bens duráveis do país.

<sup>60</sup> Para neutralizar a doença holandesa também para efeito de exportações seria necessário que os Estados Unidos estabelecessem um imposto sobre as exportações de suas commodities.

<sup>61</sup> Entenda-se aqui por Oeste o conjunto de países ricos do Norte do Atlântico mais a Austrália, a Nova Zelândia, o Japão, e os três países do Leste da Ásia que realizaram o catching up no século XX: Coreia do Sul, Taiwan e Singapura. O Oeste não é, portanto, um

---

conceito geográfico. Seus membros constituem o império moderno, sob a liderança dos Estados Unidos. São os países que têm em comum níveis elevados de conhecimento e salários elevados que eles procuram proteger conjuntamente com os lucros de suas empresas. Eles estão organizados militarmente na NATO, e têm como principais instrumentos econômicos o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

<sup>62</sup> Em 1989, em uma conferência organizada em Tóquio pelo Instituto das Economias em Desenvolvimento, cujo objetivo era comparar os países latino-americanos ricos em recursos naturais e os países do Leste da Ásia pobres de recursos naturais, nenhum dos economistas utilizou o modelo de doença holandesa para explicar por que os países do Leste Asiático continuam a crescer rapidamente, enquanto a América Latina ficou para trás a partir de 1980. Para o livro com os trabalhos sobre a conferência ver Fukushi e Kagami (1990).

<sup>63</sup> No caso da Coreia do Sul o modelo japonês foi imposto durante os mais de 30 anos de domínio colonial japonês, e continuado depois da independência. Conforme assinala Atul Kohli (1999: 94), em 1940 a Coreia já era um país com “um nível relativamente alto de industrialização”.

<sup>64</sup> Em relação à burocracia pública vale assinalar que essa visão cabe mais à burocracia mexicana do que à brasileira, sobre a qual, aliás, Schneider (1991) escreveu um livro fundamental no qual ele mostrou que a burocracia pública brasileira era relativamente informal, mas muito profissional.

<sup>65</sup> Para neutralizar uma taxa de câmbio que tende a estar sobreapreciada no longo prazo, o novo desenvolvimentismo propõe políticas estruturais ou de longo prazo, principalmente a neutralização da doença holandesa e a *rejeição* da política de crescimento com poupança e endividamento externo, da política de âncora cambial para controlar a inflação, de se estabelecer um nível de taxa de juros real muito alto em torno do qual o banco central administra sua política monetária.

<sup>66</sup> Ver, entre outros, Barry Eichengreen, Donghyun Park, Kwanho Shin (2013), Anna Jankowska, Arne J. Nagengast e Richard L. Brickman (2012), e Homi Karas and Harinder Kohli (2011).

<sup>67</sup> O imposto de exportação sobre o cobre neutralizaria plenamente a doença holandesa chilena se o imposto fosse variável, de acordo com a gravidade da doença (ou seja, a sobrevalorização cambial), a qual, por sua vez, varia de acordo com o preço internacional das commodities.

<sup>68</sup> Sobre os custos para os trabalhadores dos Estados Unidos do seu comércio com a China, Autor, Dorn e Hanson (2016: 1) concluíram que, além de elevados custos a nível regional das – das empresas que fecharam suas portas – “No nível nacional, o emprego caiu nos setores mais expostos à competição originada das importações, como era esperado, mas os ganhos compensadores em outros setores da economia estão ainda para acontecer”.

employment has fallen in U.S. industries more exposed to import competition, as expected, but offsetting

<sup>69</sup> A industrialização japonesa, no final do século XIX, foi empreendida quase que totalmente pelo Estado; em torno de 1910, porém, ocorreu um rápido e radical processo de privatização. No caso da Rússia e da China, as revoluções que se pretendiam socialistas foram na verdade revoluções nacionais e industriais; foram, paradoxalmente, parte da Revolução Capitalista.

<sup>70</sup> Esta teoria é o novo desenvolvimentismo e sua macroeconomia desenvolvimentista. Ver Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2016).

<sup>71</sup> Para uma comparação do desenvolvimento latino-americano com o asiático ver especialmente Kohli (2012).

---

<sup>72</sup> É preciso distinguir liberalismo de democracia. A burguesia defendeu o liberalismo e, portanto, os direitos civis, enquanto procurou postergar a democracia que era uma demanda dos democratas e se expressava na luta pelo sufrágio universal.

<sup>73</sup> E.H. Norman (1956: 235).

<sup>74</sup> Norman (1956: 315) cita Mitsui, Mitsubishi, Yasuda, Sumitomo.

<sup>75</sup> Ver Ippei Yamazawa (1990: 147).

<sup>76</sup> Para escrever esta seção usei alguns trechos de artigo que escrevi com Fernando Rugitsky, (2015) no qual discutimos o ceticismo do desenvolvimentismo clássico em relação à taxa de câmbio e à política cambial.

<sup>77</sup> O novo desenvolvimentismo vai, mas tarde, abandonar essa estratégia retórica e defender, não no caso dos preços relativos, que são preços microeconômicos, mas no caso dos preços macroeconômicos, que a política cambial deve torná-los “certos”, porque, se deixados por conta do mercado, eles são quase sempre “errados”, levando à inflação, a crises financeiras, e a crises econômicas.

<sup>78</sup> Nós falávamos de planejamento e de intervenção moderada do Estado na economia.

<sup>79</sup> O primeiro desenvolvimentismo, para os países centrais de desenvolvimento original (Inglaterra, França, Bélgica), foi o mercantilismo; para os países centrais de desenvolvimento retardatário (Alemanha, Estados Unidos, Itália), foram o bismarquismo ou variações do mesmo.