

**Working
Paper**

412

Fevereiro de 2016



**SAO PAULO SCHOOL
OF ECONOMICS**

Modelos de estado desenvolvimentista

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Os artigos dos *Textos para Discussão da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas* são de inteira responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a opinião da FGV-EESP. É permitida a reprodução total ou parcial dos artigos, desde que creditada a fonte.

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV-EESP
www.eesp.fgv.br

Modelos de estado desenvolvimentista

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Fevereiro de 2016.

Abstract. The developmental state is situated between the liberal state and statism. All industrial revolutions were carried out in the framework of developmental states, which took several forms or models, as the development was original or laggard, central or peripheral, the first developmentalism or the second. After the industrial revolution the economy turns increasingly diversified, complex and competitive, and now the market can coordinate the competitive industries with benefits. But the state tends and should continue to be developmental because it must coordinate the non-competitive industries, conduct an active macroeconomic policy including exchange rate policy, promote the reduction of economic inequalities, and protect the environment – all activities that the market is unable to accomplish.

Resumo. O estado desenvolvimentista está situado entre o estado liberal e o estatismo. Todas as revoluções industriais foram realizadas no quadro de estados desenvolvimentistas, que assumiram várias formas ou modelos, conforme o desenvolvimento fosse original ou retardatário, central ou periférico, o primeiro desenvolvimentismo no país ou o segundo. Terminada a revolução industrial e depois que a economia se torna diversificada, complexa e competitiva, o mercado pode coordenar com vantagem os setores competitivos. Mas o estado tende e deve continuar desenvolvimentista, porque cabe a ele coordenar o setor não-competitivo, realizar uma política macroeconômica ativa incluindo uma política cambial, promover a diminuição das desigualdades econômicas, e proteger o meio ambiente – todas atividades que o mercado não tem condições de realizar.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico, revolução capitalista; nação, estados-nação

Classificação JEL: O10, O11 e O19

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

Agradeço a Marcus Ianoni por seus comentários e sugestões. Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. bresserpereira@gmail.com, www.bresserpereira.org.br.

afinal se consolidou para denominar a estratégia de desenvolvimento – a sociedade brasileira estava superando com êxito o estado patrimonialista que caracterizara a política brasileira até 1930. Outros países da América Latina, em particular o México, e países asiáticos, 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 macro economia 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".¹ 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. 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 os o autor deste trabalho, propuseram uma nova abordagem para o problema: o novo desenvolvimentismo em substituição ao desenvolvimentismo clássico ou estruturalismo latino-americano.² 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.

As novas experiências de governos populares ocorreram no quadro da democracia e foram "social-desenvolvimentistas" na medida em que procuravam combinar desenvolvimento econômico com redução das desigualdades, mas a maioria delas não teve êxito, não tanto porque se deixaram levar pelo populismo fiscal – de cujos problemas os líderes políticos estavam bem advertidos – mas principalmente porque foram vítimas do populismo cambial que tanto líderes populares quanto economistas ortodoxos geralmente desconhecem, não obstante a literatura sobre o tema tenha sido fundada por dois notáveis economistas latino-americanos, Adolpho Canitrot (1975) e Carlos Dias Alejandro (1981). 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 macroeconômico – a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de câmbio, a teoria social 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.

O resultado maior da revolução capitalista – a segunda maior transformação por que passou a vida humana sobre a terra³ – 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 nasce, portanto, desenvolvimentista, já que o mercantilismo – a primeira forma de Estado moderno do ponto de vista econômico – é também a primeira forma histórica do desenvolvimentismo.

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 – a primeira forma de estado desenvolvimentista – 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 forte crescimento, alta estabilidade, e redução das desigualdades, mas essa nova fase durará cerca de 30 anos, dando vez, novamente, ao liberalismo econômico, que terá duração semelhante, entrando em profunda crise com a Crise Financeira Global de 2008.⁴

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. 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).⁵ 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 da acumulação de capital e do desenvolvimento econômico. 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.⁶ 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 o território que melhor realiza a lógica do capitalismo: a acumulação de capital como busca do lucro e como instrumento do 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 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, dentro da Europa, a lógica de ampliação e definição de fronteiras do estado-nação, proporcionando a suas empresas um mercado interno o mais amplo e o mais seguro possível. 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 garantia dos direitos civis e a democracia, os países ricos abriram espaço para o multiculturalismo, mas um espaço limitado, porque a lógica da competição e do desenvolvimento econômico exige a integração nacional, exige o compartilhamento da ideia de nação e da cultura básica necessária para o trabalho produtivo.

Em síntese, a lógica dos estados-nação ou países é uma lógica do crescimento econômico, que o Estado enquanto organização e enquanto leis e políticas deve promover. Há duas formas básicas de Estado moderno – 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. Chalmers Johnson (1982, 1999) definiu o estado desenvolvimentista como sendo o Estado que tem como objetivo prioritário o desenvolvimento econômico; que está entre o *laissez faire* e o socialismo de Estado; que intervém na economia não apenas de forma regulatória, mas também de forma “substantiva”; que supõe uma burocracia pública pequena e altamente qualificada à qual são atribuídos poderes efetivos, ficando o poder legislativo e o judiciário em segundo plano; que controla as contas financeiras externas e, portanto, a taxa de câmbio; que protege a indústria nacional de bens finais; que facilita a importação de maquinaria; que separa a tecnologia estrangeira, na qual está muito interessado, do capital estrangeiro no qual não está interessado; a criação de instituições financeiras públicas; o uso intenso mas sempre provisório, dependendo de avaliação constante, de incentivos creditícios e fiscais; a adoção de um orçamento consolidado dos investimentos públicos; um forte apoio governamental à ciência e à tecnologia; a rejeição de 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 é ou desenvolvimentista, ou liberal, ou é “predador” – expressão adotada por Peter Evans (1992) –, havendo, naturalmente, áreas cinzentas entre os três tipos. O Estado liberal limita-se a garantir a propriedade, os contratos e 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”; 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 países do Leste Asiático e da Alemanha, 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 teórica, 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%.⁷

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 e de 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 que celebra e legitima o surgimento das economias de

mercado, mas defende a 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 *História da Análise Econômica*, de Schumpeter (1959) – 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.⁸ 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, até então muito altas.⁹ 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.¹⁰

O terceiro tipo de revolução industrial e de estado desenvolvimentista – o modelo *periférico independente* – tem como modelo o Japão. Quando os japoneses, ameaçados pelos canhões do Comodoro Perry, foram obrigados a se abrir para o comércio com o Ocidente, em 1854, eles se sentiram humilhados. 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 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. Certos não porque determinados pelo mercado, como querem os economistas neoclássicos, mas porque consistentes com o desenvolvimento econômico, a estabilidade financeira e de preços, e o desenvolvimento econômico com distribuição da renda e participação no controle do aquecimento global.

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.¹¹ 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. 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.

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.¹² A elas eu acrescentaria uma quinta característica: um recurso excessivo ao endividamento externo, que afinal financiou muito mais o consumo do que o investimento – algo que no modelo periférico independente do Leste Asiático definitivamente não houve. O que evitou que os países asiáticos tivessem um elevado encargo com remessas de lucros para o exterior, assim como os preservou da grande Crise da Dívida Externa dos Anos 1980, que interrompeu o crescimento do Brasil e do México, enquanto os países da referida região continuavam a crescer aceleradamente.

Os grandes analistas do desenvolvimento nacional-dependente foram Raúl Prebisch, Celso Furtado, 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. O novo-desenvolvimentismo, cinquenta anos depois, argumenta que o mercado é principalmente incapaz de estabelecer os preços macroeconômicos certos: a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de câmbio, a taxa de salários e a taxa de inflação. 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 Ocidente 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.¹³ 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. No Brasil, por exemplo, a taxa de crescimento da renda per capita, que crescia em média 4% ao ano entre 1930 e 1980, a partir desse ano passou a crescer apenas 1%. 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 Ocidente 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 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.¹⁴

Depois da revolução industrial

Temos, assim, quatro modelos de estado desenvolvimentista que correspondem a quatro tipos de 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, 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, 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 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 justificação “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.¹⁵

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 acabamos de ver, em todas as revoluções industriais o estado desenvolvimentista esteve presente, mas, a partir dos anos 1830, nos países de desenvolvimento central original, o Estado tornou-se liberal. A explicação política está na preferência da burguesia pelo liberalismo econômico, ainda que esta preferência esteja sempre confrontada com seu interesse em obter o apoio do Estado para suas atividades. 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 e mais complexas, 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. Não apenas depois das revoluções industriais nos países de desenvolvimento original, mas também nos países centrais retardatários, nos países periféricos independentes, e nos países periféricos nacional-dependentes o mercado passa a ter um papel muito maior. É por isso que ocorrem privatizações de empresas competitivas. 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. Agora seu papel é planejar o setor não-

competitivo da economia (infraestrutura e indústrias de base), é adotar uma política macroeconômica mais ativa, principalmente uma política cambial (que no Estado liberal não existe), é promover o desenvolvimento tecnológico, é adotar uma política industrial estratégica, é promover a distribuição da renda através de despesas sociais universais financiadas por impostos progressivos, é defender o meio ambiente. 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.¹⁶

Isto é o que temos visto na história. Considerando apenas os países cujas revoluções industriais foram realizadas no quadro do estado desenvolvimentista central e original, verificamos que o capitalismo começou desenvolvimentista na medida em que as revoluções industriais originais aconteceram em países em que o Estado era mercantilista. Durante o século XIX, economistas, empresários e políticos dos países de desenvolvimento original superestimaram a capacidade do mercado de coordenar suas economias, e o Estado liberal tornou-se dominante. Na segunda metade do século XIX, ao mesmo tempo que a renda per capita aumentava de modo lento mas seguro, aumentou também o poder da classe trabalhadora e sua luta pelo sufrágio universal ou a democracia. Por outro lado, a partir da Segunda Revolução Industrial, no final do século XIX, muitas empresas transformam-se em grandes organizações burocráticas, ao mesmo tempo em que o tamanho do Estado aumentou. Com a emergência da tecnoburocracia, o regime político torna-se tecnoburocrático do ponto de vista das classes sociais, na medida em que se forma-se uma terceira classe além da capitalista e da trabalhadora – a classe profissional ou tecnoburocrática – que passa a partilhar poder e privilégio com a burguesia.

Durante o tempo do primeiro liberalismo, entre os anos 1830 e os anos 1920, o capitalismo liberal revelou-se altamente instável, sujeito a grandes crises financeiras, e definido por crescimento econômico modesto e aumento da desigualdade. A partir da Grande Depressão, iniciada em 1929, o capitalismo liberal mostrou-se definitivamente ineficiente, o que levou os países ricos a retornarem ao desenvolvimentismo. Quando o liberalismo econômico volta a ser dominante, a partir dos anos 1980 a instabilidade financeira e a desigualdade voltaram, baixo crescimento e aumento da desigualdade voltaram a prevalecer.

Os economistas liberais veem o Estado liberal como forma superior de Estado, porque ele estaria encarnado nos países ricos e democráticos, e veem o estado desenvolvimentista como uma distorção. Eles argumentam que as falhas de governo são mais graves do que as falhas de mercado, mas o que vemos no quadro do liberalismo econômico são crises econômicas e financeiras recorrentes, enquanto elas são mais raras quando o Estado é desenvolvimentista. Tanto no caso do estado desenvolvimentista quanto no do Estado liberal, a condição de êxito é que os governantes sejam razoavelmente competentes. Os economistas liberais comparam os governos dos países ricos, que para eles são liberais por definição, com os governos dos países em desenvolvimento, onde o estado desenvolvimentista é mais comum, e generalizam dizendo que os governantes desenvolvimentistas são populistas. Isto é duplamente falso. Os países ricos experimentaram um segundo desenvolvimentismo muito bem sucedido. E entre os países em desenvolvimento

temos muitas histórias de políticos desenvolvimentistas bem sucedidos e poucas histórias de políticos liberais bem sucedidos.

No transcurso da história, o estado desenvolvimentista é a regra, e o Estado liberal, a exceção. Depois de um interregno liberal de um século, com o New Deal nos Estados Unidos, e, no pós-guerra, com os Anos Dourados na Europa e nos Estados Unidos, vemos surgir um segundo modelo histórico de estado desenvolvimentista, democrático e social. Diante de uma crise relativamente moderada nos anos 1970, as elites econômicas, agora menos nacionalistas devido à globalização, retomaram o liberalismo econômico, mas a aventura neoliberal durou apenas 30 anos. A Crise Financeira Global de 2008 voltou a demonstrar a incapacidade do mercado de coordenar todo o sistema econômico, em particular os preços macroeconômicos e as crises financeiras. Deixou também muito claro que o Estado é a instituição de última instância do capitalismo. Hoje vivemos um momento de crise e de indefinição, do qual provavelmente sairá um terceiro tipo histórico de estado desenvolvimentista central, no qual o Estado terá um papel decisivo na redução das desigualdades, que o mercado apenas aumenta, e na proteção do meio ambiente, que hoje se tornou um desafio de sobrevivência da humanidade, mas temo que dada a concorrência dos países de renda média, particularmente da China e da Índia, esse estado desenvolvimentista será conservador ao invés de progressista.

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.¹⁷

Desenvolvimentismo e nacionalismo

O estado desenvolvimentista é sempre nacionalista, porque o nacionalismo 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: a proteção do Estado para suas atividades econômicas tanto internas como externas, e a liberdade de buscar a expansão e o lucro no mercado a menor cobrança 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 XXI. 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 imperialismo 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.¹⁸

O imperialismo industrial – a ocupação dos mercados internos dos países em desenvolvimento – surgiu quando os países que realizaram sua Revolução Industrial se tornaram suficientemente fortes para submeter os países da Ásia e da África à

condição de colônia. Não puderam fazer o mesmo com os países latino-americanos, que se haviam tornado independentes no início do século XIX, mas desde sempre foram capazes de transferir suas ideias para as elites dependentes dos países da região. Surge, então, o imperialismo por hegemonia ou por *soft power*. O objetivo é sempre *ocupar* os mercados internos dos países em desenvolvimento, primeiro através da troca comercial desigual, depois, pelos financiamentos em moeda forte, e finalmente através dos investimentos das empresas multinacionais. O desenvolvimentismo clássico fez a crítica clássica da troca desigual, sejam eles financiados por empréstimos ou por investimentos diretos estrangeiros, porque, afinal, eles financiam mais o consumo do que o investimento. O estado desenvolvimentista é sempre fortemente criticado pelo pensamento hegemônico do Oeste devido ao nacionalismo econômico do país desenvolvimentista, que geralmente se materializa em restrições ao “comércio livre” e aos investimentos diretos estrangeiros – dois pecados capitais.

Entre os anos 1930 e 1960, muitos políticos e economistas latino-americanos sabiam da importância de uma nação forte e de uma política econômica desenvolvimentista. Começaram a perder essa consciência nos anos 1970, quando a “teoria da dependência” se torna dominante na América Latina.¹⁹ Ainda existem muitos que veem a teoria da dependência como o complemento da teoria do imperialismo – a dependência das elites periféricas completando o imperialismo dos países ricos –, mas isto é um equívoco. Na segunda metade dos anos 1960 o desenvolvimentismo clássico foi desafiado pela teoria da dependência, cujos autores se dividiram em três grupos: os intelectuais da teoria da dependência *original*, marxista, identificada com a superexploração capitalista (Gunder Frank 1965, 1969; Marini 1969, 1973), os da dependência *associada* também marxista inicialmente (Cardoso e Faletto, 1969), e os da *nacional-dependência* (Celso Furtado 1966; Bresser-Pereira, 1973). As duas primeiras correntes foram críticas do desenvolvimentismo clássico, que criticou o imperialismo (ou da “relação centro-periferia”) e apostou na revolução burguesa; ambas compartilhavam a ideia de que não existe nem pode existir, nos países da periferia do capitalismo, burguesias nacionais, sendo essas classes sociais das periferias vistas sempre como dependentes. A partir desse pressuposto, a primeira deduzia a necessidade da revolução socialista (o que era uma decorrência lógica de seus pressupostos, mas irrealista), enquanto a segunda – a teoria da dependência associada – concluía pela associação com o Ocidente e o recurso à poupança externa. Esta última teoria, que foi dominante na América Latina, constituiu-se, assim, em fator importante para a crise da teoria do imperialismo, para a perda da ideia de nação e para a crise do desenvolvimentismo clássico. Já a interpretação nacional-dependente permaneceu mais fiel ao desenvolvimentismo clássico e à teoria do imperialismo, reafirmou a necessidade e a possibilidade de uma revolução burguesa na América Latina, e assinalou o caráter ambíguo e contraditório das elites latino-americanas industriais, que ora se constituem em uma burguesia nacional e adotam uma estratégia nacional de desenvolvimento, ora se submetem às políticas e pressões vindas do centro imperial e se tornam dependentes.

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 capitalista, 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 Ocidente, 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 complexo – 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.

Referências

- Akamatsu, Kaname (1962) "A historical pattern of economic growth in developing countries", *Journal of Developing Economies* 1(1) março: 3-25.
- Amsden, Alice H. (1989) *Asia's Next Giant*. Oxford: Oxford University Press.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1973) *Japão: O Capital se Faz em Casa*, Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra.
- 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 (2006) "O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional", Fundação Seade: *São Paulo em Perspectiva* 20 (3) junho 2006: 5-24.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2010) "As três interpretações da dependência", *Perspectivas – Revista de Ciências Sociais* (UNESP), São Paulo, v.38, julho/dezembro: 17-48.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2011) "Transição, consolidação democrática e revolução capitalista", *Dados Revista de Ciências Sociais*, 54 (2): 223-258.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, José Luis Oreiro e Nelson Marconi (2016) *Macroeconomia Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier. Existe edição em inglês, 2014.
- 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.

- Cardoso, Fernando H. e Enzo Faletto (1969 [1970]) *Dependência e Desenvolvimento na América Latina*, São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1970. Originalmente publicado em espanhol, 1969.
- 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. Edição original em inglês, 2002.
- Diaz-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.
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park, Kwanho Shin (2013) "Growth slowdowns redux: new evidence on the middle-income trap", NBER Working Paper 18673, January 2013.
- 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 (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 Antonio Macedo Cintra, orgs., *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*, Rio de Janeiro: IPEA: 29-78.
- Frank, Andre Gunder (1966) "The development of underdevelopment", *Monthly Review* 18(4) 1966.
- Furtado, Celso (1966) *Subdesenvolvimento e Estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.
- 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 Ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado. Publicação original em inglês, 1962.
- Gerschenkron, Alexander (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Nova York, Praeger.
- Hamilton, Alexander (1791 [2001]) *Report on Manufactures*, relatório ao Congresso dos Estados Unidos em sua qualidade de Secretário do Tesouro. Escaneado em janeiro de 2001 a partir de fonte primária. <http://bit.ly/1FaVTTg>
- 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 (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 (2012) "Coping with globalization: Asian versus Latin American strategies of development, 1980-2010", *Brazilian Journal of Political Economy* 32 (4): 531-556.
- 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.
- Marini, Ruy Mauro (1969) *Subdesarrollo y Revolución*, México: Siglo XXI.
- Marini, Ruy Mauro (1973 [2005] *Dialética da Dependência*. In Roberta Traspadini e João Stedile, orgs. (2005) *Ruy Mauro Marini – Vida e Obra*, São Paulo: Editora Expressão Popular. Publicação original em espanhol, 1973 Schumpeter, Joseph A. (1959 [1964]) *História da Análise Econômica*. Rio de Janeiro: American Mission for Economic and Technical Cooperation in Brazil – USAID, 1964. Publicação original em inglês, 1959.
- 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.
- Wade, Robert (1990) *Governing the Market*, Princeton: Princeton University Press.
- Woo-Cumings, Meredith, org. (1999) *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.

¹ 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.

² Ver Bresser-Pereira (2006). Desde 2003 eu comecei a escrever sobre o novo desenvolvimentismo, mas só logrei uma formulação satisfatória do problema no trabalho de 2006.

³ A primeira transformação foi a invenção da agricultura e o surgimento das primeiras sociedades sedentárias, cerca de 10 mil anos antes de Cristo.

⁴ Ver Bresser-Pereira e Ianoni (2015) para uma discussão ampla das formas históricas de coalizões de classe desenvolvimentistas.

⁵ 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".

⁶ 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).

⁷ 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.

⁸ 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)

⁹ Ver Ha-Joon Chang (2002b: @@@). 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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”.

¹² 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.

¹³ 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).

¹⁴ 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 da commodities.

¹⁵ Ver Bresser-Pereira (2015). Sobre os custos para os 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Esta teoria é o novo desenvolvimentismo e sua macroeconomia desenvolvimentista. Ver Bresser-Pereira, Marconi e Oreiro (2016).

¹⁸ Para uma comparação do desenvolvimento latino-americano com o asiático ver especialmente Kholi (2012).

¹⁹ Sobre essas três interpretações da dependência ver Bresser-Pereira (2010).