

# O PROCESSO HISTÓRICO DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Versão de 22 de agosto de 2007.

**Resumo.** O desenvolvimento ou crescimento econômico é definido como o êxito na competição entre os Estados-nação. Entendido nestes termos, não é simplesmente o resultado de instituições que garantem a propriedade e o contrato, mas de uma estratégia nacional de desenvolvimento que tem como agente a Nação e, como instrumento, seu Estado. Como processo histórico, o desenvolvimento econômico é consequência da Revolução Capitalista, da formação dos Estados-nação, e do surgimento da ideologia nacionalista. A teoria econômica prevê que os países em desenvolvimento realizarão o *catch up*, mas isso só será verdade se eles não forem dependentes ideologicamente dos países ricos. Visto sob o ângulo da demanda, o desenvolvimento econômico depende principalmente de uma taxa de câmbio competitiva, mas nos países em desenvolvimento há uma tendência à sobre-apreciação dessa taxa que, no entanto, os países ricos negam. Quando um país perde o conceito de Nação, como aconteceu com muitos países latino-americanos depois da grande crise dos anos 1980, só a refundação nacional permitirá que ele volte a contar com uma estratégia nacional de desenvolvimento e retome o crescimento.

**Palavras-chave:** desenvolvimento Nação Estado-nação investimento progresso técnico

**Abstract.** Economic growth or economic development is defined as the successful competition among nation states. Understood in these terms, it is not simply the outcome of institutions that guarantee property rights and contracts, but of a national development strategy that has as agent the nation and as instrument, its state. Seen as a historical process, economic development is the consequence of the Capitalist Revolution, of the formation of the nation states and of the nationalist ideology. Economic theory predicts that developing countries will catch up, but this will be only true if they are not ideologically dependent of the rich nations. Seen under the demand stand point, economic development depends principally on a competitive exchange rate, but there is in the developing countries a tendency to the over-appreciation of the exchange rate – a tendency that the rich countries reject. When a country loses the concept of nation, as it happened to many Latin American countries after the great 1980s crisis, only a national refoundation will permit that it again formulates a nation development strategy and resumes growth.

**Key-words:** economic development nation nation-state investment technical progress

**Classificação JEL:** O10 N 01 N10

---

Luiz Carlos Bresser-Pereira é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. Agradeço os comentários de Nelson Marconi e Paulo Gala.

[lcbresser@uol.com.br](mailto:lcbresser@uol.com.br)

[www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br)

O desenvolvimento econômico é o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade. Definido nestes termos, o desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que passa a ocorrer nos países ou Estados-nação que realizaram sua Revolução Capitalista. Uma vez iniciado, o desenvolvimento econômico tende a ser relativamente auto-sustentado na medida em que no sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o continuado aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos. Isto não significa, porém, que as taxas de desenvolvimento serão iguais para todos: pelo contrário, variarão substancialmente dependendo da capacidade das nações de utilizarem seus respectivos Estados para formular estratégias nacionais de desenvolvimento que lhes permitam serem bem sucedidas na competição global. No longo prazo, o desenvolvimento econômico dificilmente regride, porque a acumulação de capital e o progresso técnico em uma economia tecnologicamente dinâmica e competitiva, como é a capitalista, passam a ser uma condição de sobrevivência das empresas, mas as taxas de crescimento econômico são tão díspares que a sorte econômica dos Estados-nação está longe de estar assegurada, e a decadência relativa, como aquela que ocorreu em todo o século vinte na Argentina, ou que vem acontecendo no Brasil desde 1980, é sempre uma possibilidade. O capitalismo é um sistema econômico coordenado pelo mercado no qual não apenas as empresas mas também os Estados-nação competem a nível mundial; dificilmente se poderá falar em desenvolvimento econômico se o país estiver crescendo a taxas substancialmente mais baixas que seus concorrentes. Foi só com a globalização e a abertura de todos os mercados que essa concorrência se tornou clara, mas desde a Revolução Capitalista o desenvolvimento econômico se tornou um objetivo político central das nações, de forma que o governo de um Estado só estará realmente sendo bem sucedido se estiver alcançando taxas razoáveis de crescimento.

Embora seja muito comum a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico, eu não creio que ela seja útil para a compreensão do fenômeno a não ser que limitássemos o conceito de crescimento aos processos de crescimento da renda per capita em países periféricos com economia de tipo enclave, como alguns produtores de petróleo, nos quais a renda per capita cresce mas a economia não muda de estrutura, a produtividade não cresce, e, de fato, não existe desenvolvimento econômico. Entretanto, geralmente se usa

essa distinção de forma normativa para distinguir o desenvolvimento econômico que seria ‘bom’, do crescimento que seria concentrador de renda. Ora, há um número imenso de casos de processos reconhecidamente de desenvolvimento econômico nos quais há crescimento da renda per capita, da produtividade, dos salários e dos padrões de vida, mas acompanhado de substancial concentração de renda. Portanto, de um ponto de vista histórico – que é o que estou adotando – a distinção referida cria antes confusão do que esclarece o problema que queremos estudar.<sup>1</sup> O que é importante, em relação a esse problema, é ter claro que o desenvolvimento econômico é apenas um dos objetivos políticos das sociedades modernas, e, portanto, que há outros tão ou mais importantes que ele como a liberdade, a justiça social e a proteção da natureza.

Neste trabalho vou examinar o desenvolvimento ou o crescimento econômico como fenômeno histórico. Embora compreenda a insistência de muitos autores em distinguir desenvolvimento de crescimento, porque o primeiro seria normativamente bom, ou porque envolveria mudanças estruturais na economia e na sociedade, enquanto que o simples crescimento da renda por habitante não; o único caso em que o crescimento da renda per capita não implica mudanças estruturais compatíveis é dos países produtores de petróleo. Por outro lado, embora seja necessário analisar de um ponto de vista moral ou valorativo um processo histórico, e reconhecer que alguns processos de desenvolvimento econômico são acompanhados no curto prazo por desenvolvimento social (melhoria na distribuição) e político (avanço da democracia), o fato de durante certos períodos isto não ocorrer não descaracteriza o processo de crescimento como sendo de desenvolvimento econômico. Na primeira seção, farei uma breve referência ao novo-institucionalismo que recentemente chamou a atenção para o papel das instituições no desenvolvimento econômico, mostrando que muito mais abrangente e com maior força explicativa é a abordagem histórico-estrutural e institucionalista, e buscarei mostrar como é esse processo histórico que surge com a Revolução Capitalista e a organização do mundo em estados-nação; quando uma Nação logra se afirmar como tal, na medida em que estabelece um Estado capaz de coordenar as ações de uma população em determinado território, forma-se o Estado-nação e o desenvolvimento econômico torna-se realidade. Na segunda seção veremos como, no processo da Revolução Capitalista, a sociedade, embora dividida por classes, se une sob a forma de Nação, se dota de um Estado, e define uma estratégia nacional de

---

<sup>1</sup> Para uma discussão mais extensa do problema ver Bresser-Pereira (2007c).

desenvolvimento para competir internacionalmente. Na seção três, discuto as três ideologias que surgem com a Revolução Capitalista e mostro o papel do nacionalismo ou patriotismo na formação do Estado-nação e na definição da estratégia nacional de desenvolvimento. Na quarta seção vejo o desenvolvimento econômico como um desafio para os países de renda média como o Brasil, que, segundo a previsão da teoria econômica, devem realizar o *catch up* graças a sua mão-de-obra barata, mas são vistos como ameaça pelos países ricos, que oferecem aos primeiros conselhos e pressões consubstanciados na ortodoxia convencional. Finalmente, na quinta seção saliento que o desenvolvimento econômico deve ser visto não apenas pelo lado da oferta mas também pelo lado da demanda, mostro que de acordo com essa perspectiva uma taxa de câmbio competitiva é essencial para estimular os investimentos voltados para a exportação, refiro-me à tendência a sobre-avaliação da taxa de câmbio nos países em desenvolvimento, e assinalo a resistência dos países ricos em admitir tal fato, mostrando que essa é uma indicação clara da necessidade de autonomia nacional para que o desenvolvimento econômico possa ocorrer.

### **Instituição chave: estratégia nacional de desenvolvimento**

O desenvolvimento econômico implica mudanças na estrutura, na cultura e nas instituições da sociedade, de forma que é impossível analisá-lo apenas do ponto de vista econômico. Está, em primeiro lugar, associado a transformações no nível mais estável da sociedade que é o estrutural, porque a tecnologia é fator dinâmico por excelência, porque as formas de propriedade estão sempre evoluindo, e porque as classes e demais grupos sociais estão sempre em processo de mudança. Está associado também a mudanças culturais, principalmente às ideológicas que refletem os interesses dos diversos grupos sociais permanentemente envolvidos em relações de conflito e cooperação. E está ligado a um permanente processo de mudança das instituições, que às vezes antecipam as transformações nos outros níveis, muitas vezes lhes servem de obstáculo, e na grande maioria das vezes buscam apenas dar conta das mudanças estruturais e culturais que estão ocorrendo. Entretanto, na medida em que, com o capitalismo e com o Estado democrático, a política passou a se constituir na forma através da qual as sociedades modernas buscam seus objetivos comuns, os debates no plano da cultura ou das idéias e sua tradução em reformas institucionais tornaram-se essenciais para se alcançarem esses objetivos. Nas sociedades pré-capitalistas, com a famosa exceção da Grécia, não havia propriamente política, porque regimes autoritários lhe são inerentemente incompatíveis. A política só

surge realmente quando as sociedades se dão conta de que podem ser senhoras de seu destino usando para isto o Estado como seu instrumento de ação coletiva e os governantes como seus agentes.

A literatura clássica sobre desenvolvimento econômico, desde Smith e principalmente de Marx, sempre deu maior atenção às instituições que lhe servem de obstáculo, provavelmente porque estavam pensando em instituições pré-capitalistas impedindo a Revolução Capitalista. Entretanto, desde os anos 1940, quando a moderna teoria econômica do desenvolvimento afinal se definiu, foi ficando claro que instituições ‘positivas’, que facilitem o processo de acumulação de capital e de incorporação de progresso técnico, são fundamentais para o desenvolvimento econômico; que a Nação, usando seu instrumento por excelência de ação coletiva que é o Estado, logra desenhar formal e informalmente a instituição-chave de qualquer processo de desenvolvimento econômico: uma estratégia nacional de desenvolvimento. O papel positivo das instituições no desenvolvimento econômico não é apenas o de garantir a ordem pública ou a estabilidade política e portanto o bom funcionamento do mercado, mas, principalmente, o de proporcionar boas oportunidades de lucro que estimulem os empresários a investir e inovar. Não obstante, a teoria econômica neoclássica as ignorava.

Tanto a visão clássica das instituições como sua não consideração pelos neoclássicos foram desafiados pelo pensamento neoliberal a partir da obra de Coase (1937, 1960). Ao invés de ver as instituições como inerentes a qualquer sociedade, ele as explicou através de um modelo hipotético dedutivo semelhante ao utilizado pelos economistas neoclássico. Ao invés de pressupor o homem-econômico, deu um passo adiante e pressupor que, no princípio, era o mercado em que todos faziam individualmente trocas. Como, porém, haviam custos de transação, foi necessário definir instituições e organizações. Fundou, assim, o neo-institucionalismo, que, no plano do desenvolvimento econômico encontrou em Douglass North (1991) seu intérprete. Valendo-se de sua condição de historiador econômico e de ex-marxista, concluiu ele, de forma não inteiramente neoclássica mas certamente neoliberal que o desenvolvimento econômico aconteceria coordenado pelo mercado sempre que as instituições do país garantissem a propriedade e os contratos. Estávamos, portanto, diante de um reducionismo ideológico radical.

As instituições têm um papel decisivo em viabilizar e acelerar o desenvolvimento econômico, mas para isto não basta garantirem a propriedade e os contratos. A história nos

mostra que o desenvolvimento econômico só ocorre nos quadros do sistema capitalista quando os diversos setores sociais se constituem em Nação e, usando seu governo e seu Estado, tornam-se capazes de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2006), que não é outra coisa senão uma instituição: conjunto de normas, políticas e objetivos compartilhados que orientam o comportamento dos agentes econômicos, estimulando o trabalho, a inovação, e o investimento.

Para que o desenvolvimento econômico ocorra é necessário que o Estado, na sua qualidade de instituição maior e matriz das demais instituições, seja forte, capaz: tenha legitimidade e capacidade para formular políticas, cobrar impostos e impor a lei. Não é necessário que seja ‘grande’, mas não poderá ser ‘pequeno’ porque se o for não terá os meios necessários para garantir sua legitimidade. Quando falo em tamanho do Estado ou, mais precisamente, do aparelho do Estado, estou falando de carga tributária em relação ao PIB. Os Estados Unidos, por exemplo, são exemplo de Estado forte cujo tamanho, em termos de carga tributária, é médio (30% do PIB). Já a França e a Suécia, com cargas tributárias, respectivamente, de cerca de 45 e 55% do PIB, são exemplos de Estados fortes e grandes. O tamanho do aparelho do Estado, portanto, não garante sua força. O Brasil é um país que tem um Estado grande em termos de carga tributária (34%), especialmente se consideramos seu nível de renda *per capita*, mas cuja força é apenas média. Para que um Estado democrático seja realmente forte é necessário que sua ordem jurídica seja estável e dotada de legitimidade, ou seja, apoiada na Nação. Nas sociedades modernas essa estabilidade e essa legitimidade dependem de uma razoável homogeneidade da sociedade nacional, e de instituições que reflitam o estágio de desenvolvimento e os objetivos dessa sociedade. E se expressam na capacidade do Estado de impor a lei e cobrar impostos em nível suficiente para prover os serviços sociais considerados direitos de cidadania. Construir sociedades homogêneas, sem grandes desigualdades, e Estados fortes, estáveis politicamente e dotados de legitimidade, é essencial para o desenvolvimento econômico, e é um desafio que as sociedades democráticas modernas enfrentam. Como o reconheceu um crítico insuspeito como é Francis Fukuyama (2004), o neoliberalismo, dominante nos anos 1990, com sua ênfase na redução do tamanho do Estado e na coordenação exclusiva

pelo mercado, enfraqueceu o Estado ao invés de fortalecê-lo, como seria necessário para que houvesse segurança e desenvolvimento econômico.<sup>2</sup>

### **Nação, Estado e Estado-nação**

Para compreender o desenvolvimento econômico devemos adotar uma perspectiva histórico-estrutural e institucional. De acordo com essa perspectiva, o agente por excelência do desenvolvimento econômico é a Nação – é a sociedade nacional que, compartilhando um destino comum, logra controlar um território e se dotar de um Estado. O fator principal a determinar o bom êxito do desenvolvimento econômico é a existência ou não de uma Nação com capacidade suficiente para, através do seu Estado, formular uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição. O Estado, portanto, não é o agente do desenvolvimento econômico, mas, juntamente com o mercado, o instrumento que a Nação utiliza para alcançá-lo. É através do Estado, enquanto sistema constitucional-legal e organização que o garante, que essa ação coletiva principalmente se exerce, e se buscam os objetivos políticos das nações ou sociedades modernas: a segurança, a liberdade, o bem-estar, a justiça social e a proteção do meio-ambiente. É através dele que são criadas as condições necessárias para que o mercado coordene as ações econômicas, os empresários invistam e inovem, e o desenvolvimento econômico ocorra. Se uma Nação ou sociedade nacional for razoavelmente coesa e solidária quando se trata de competir internacionalmente, ela se organizará melhor através do seu Estado, e aproveitará melhor o extraordinário mecanismo de coordenação econômica que é o mercado para promover o desenvolvimento econômico e seus outros objetivos políticos.

Quando uma economia está em pleno processo de crescimento é sinal de que provavelmente existe uma Nação forte e que uma estratégia nacional de desenvolvimento está em curso; é sinal que seu governo, seus empresários, técnicos e trabalhadores estão trabalhando de forma consertada com as demais nações na competição econômica. Quando uma economia começa a crescer muito lentamente, senão a estagnar, é sinal de que sua Nação perdeu coesão e sua solidariedade se esgarçou, que o compartilhamento de um destino comum, que é o que caracteriza uma Nação, já não está mais claro. Se a Nação

---

<sup>2</sup> Fukuyama, conhecido por seu nacionalismo e por sua visão conservadora e neoliberal, analisou principalmente a fraqueza dos Estados nacionais na África e no Oriente Médio, que se constituem em uma ameaça para os países ricos como fontes de doenças e de terrorismo. Significativamente,

não está mais sendo capaz de se auto-definir e estabelecer seus objetivos, se perdeu sua identidade, o Estado e suas instituições estarão também desorientados, e não existirá mais uma estratégia nacional de desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico é um fenômeno histórico que ocorre no quadro da Revolução Capitalista, a partir da formação dos modernos Estados-nação ou Estados nacionais. A Revolução Capitalista é a transformação tectônica por que passou a história na medida em que as ações sociais deixavam de ser coordenadas principalmente pela tradição e a religião, para o serem pelo Estado e o mercado; é um fenômeno que ocorre conjunta e embricadamente com a formação dos Estados-nação; é a transição de uma economia coordenada principalmente pelo Estado para uma economia coordenada pelo mercado e pelo Estado – ou por um mercado socialmente construído e regulado; é a transformação econômica que separa os trabalhadores dos seus meios de produção e dá origem, inicialmente, à burguesia e à classe operária, e mais adiante à classe profissional ou tecnoburocrática. O desenvolvimento econômico se constitui em realidade histórica no bojo da Revolução Capitalista que dará origem às idéias modernas de Nação, Estado e Estado-nação. Os impérios egípcio, romano e chinês conheceram muitos momentos de prosperidade, mas jamais conheceram o que chamamos de desenvolvimento econômico, porque este é um processo histórico que nasce dos esforços das nações de se dotarem de um território e de um Estado, constituindo-se, assim, em um Estado-nação, e porque envolve conceitos como os de acumulação de capital e lucro, trabalho assalariado e consumo, de inovação e de produtividade, que só fazem sentido a partir do capitalismo.

Para que isto se compreenda melhor é preciso definir com mais clareza alguns conceitos da teoria política que estou utilizando – Nação, sociedade civil, Estado, e Estado-nação – porque têm significados diferentes. Em cada Estado-nação ou Estado nacional teremos uma Nação ou sociedade civil e um Estado. Entende-se aqui por Nação uma sociedade politicamente organizada que compartilha um destino comum, logra dotar-se de um Estado e de um território, e tem como principais objetivos a segurança e o desenvolvimento econômico; por sociedade civil a sociedade politicamente organizada que se motiva principalmente pela garantia dos direitos civis e dos direitos sociais; por Estado, a ordem constitucional-legal e a organização ou aparelho formado de políticos e burocratas que definem e garantem essa ordem; por Estado-nação, a unidade político-

---

ele não se preocupa com a força dos países de renda média, porque esses ameaçam os países ricos



territorial soberana formada por uma Nação, um Estado e um território. Dessa forma, embora seja comum falar-se em Estado como sinônimo de Estado-nação, estamos distinguindo os dois termos. O Estado tem uma dupla natureza: é ao mesmo tempo uma instituição organizacional – a entidade com capacidade de legislar e tributar uma determinada sociedade –, e uma instituição normativa – a própria ordem jurídica ou o sistema constitucional-legal. Em cada Estado-nação o Estado é o instrumento de ação coletiva que a Nação usa para promover seus objetivos políticos. É comum usarem as expressões ‘Estado’ e ‘Nação’ como sinônimas de ‘Estado-nação’, mas evitarei essa prática. Nação e sociedade civil são termos muito semelhantes, porque indicam a sociedade politicamente organizada fora do Estado. Entretanto, enquanto pensada como ‘sociedade civil’, essa sociedade defenderá as liberdades e depois a justiça social; enquanto pensada como ‘Nação’, essa sociedade será ciosa de sua soberania, será nacionalista, e promoverá o desenvolvimento econômico. Tanto no caso da Nação quanto da sociedade civil, o poder dos cidadãos será ponderado por seu dinheiro, seu conhecimento e sua capacidade de organização, mas a Nação tem geralmente uma conotação política mais abrangente ou mais popular do que a sociedade civil.<sup>3</sup> Neste breve esforço de definir palavras, temos ainda o mercado e o dinheiro. O mercado é a instituição e o mecanismo que, através da competição, coordena a divisão do trabalho e a alocação dos recursos produtivos. Os mercados existiram antes dos Estados nacionais, mas os mercados modernos são socialmente construídos: são organizados e regulados pelos Estados-nação a nível nacional e internacional. O dinheiro, finalmente, é a instituição que serve de meio de troca e reserva de valor para que o mercado possa funcionar. Nesse quadro, o Estado é a matriz das demais instituições formais de um Estado-nação; os mercados e o dinheiro são as duas instituições econômicas por excelência que viabilizam o objetivo econômico das nações: o desenvolvimento econômico. Portanto, quando se fala em capitalismo, em Nação e Estado-nação, em Estado e mercado, está-se falando também em desenvolvimento econômico, porque esses conceitos estão intrinsecamente relacionados.

---

de outra maneira: com sua mão-de-obra barata.

<sup>3</sup> Observe-se que estou usando aqui a expressão ‘sociedade civil’ em seu sentido clássico. Modernamente essa expressão tem sido confundida com ‘organizações da sociedade civil’, cuja presença aumentou muito nas sociedades atuais. Estas organizações públicas não-estatais de advocacia ou controle político são, sem dúvida, importantes em ampliar a democratização da sociedade civil.

### **As três revoluções capitalistas**

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). Só graças a esse progresso técnico decisivo foi possível produzir o excedente econômico necessário para que trabalhadores pudessem ser transferidos para o comércio e a indústria – e também para que pudessem ser construídas as grandes catedrais góticas, quase todas datadas do século XII. Celso Furtado (1961), usando com liberdade conceitos de Marx e de Weber, propôs que a idéia do desenvolvimento econômico se constituiu em dois momentos históricos e está intimamente relacionada com o processo de racionalização que caracterizará o mundo moderno. Em um primeiro momento, a racionalidade se revela pelo objetivo econômico definido com clareza (o lucro), e pela adoção da acumulação de capital como meio de atingi-lo. Esse é o momento da Revolução Comercial: o excedente originado do aumento da produtividade agrícola foi inicialmente investido em catedrais, palácios, e no comércio de bens de luxo, que deu origem à Revolução Comercial e ao surgimento das cidades-Estado burguesas do Norte da Itália, da Alemanha e dos Países Baixos. Em um segundo momento, com a Revolução Industrial, a racionalidade se expressa em um meio mais especificamente racional de alcançar o lucro além da acumulação de capital: a incorporação de progresso técnico, que, devido à sua própria aceleração e à competição crescente, tornava-se 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 faltava uma terceira transformação fundamental que ocorreu entre as duas citadas ou conjuntamente com a última: a Revolução Nacional, ou seja, a formação dos Estados nacionais. É a partir do momento em que as nações se dotam de Estados e formam Estados-nação que o desenvolvimento econômico se viabiliza. 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, 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 macroeconômica 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 do Estado e políticos assumem o papel de grupos sociais 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 que compartilha um destino comum – que, ao se dotar de um Estado e de um território, forma o Estado-nação. A constituição dos Estados nacionais e, portanto, de mercados seguros para os empresários investirem na indústria foi, por sua vez, a condição da revolução industrial, inicialmente na Inglaterra e na França e, depois, nos Estados Unidos. A industrialização se confunde então com o próprio desenvolvimento econômico na medida em que será a forma pela qual as sociedades aumentarão decisivamente seu valor adicionado per capita transferindo mão-de-obra da agricultura. Para que a industrialização ocorresse, não bastava que a região estivesse organizada em cidades-Estado burguesas, como era próprio do comércio de longa distância que prosperou durante a revolução comercial; foi necessária a formação concomitante dos grandes Estados-nação com seus grandes mercados nacionais.

Formados os modernos Estados-nação, seus respectivos Estados ou regimes políticos assumiram, sucessivamente, três grandes formas históricas. Em uma primeira fase, no Estado Absoluto, os governos estavam formando seus Estados nacionais; estavam, portanto, voltados principalmente para a defesa contra o inimigo externo e a manutenção da ordem. Mas mesmo nessa época a preocupação com a economia por parte dos grandes reis mercantilistas foi decisiva para o desenvolvimento econômico dos seus países. Em seguida, quando aqueles objetivos começaram a ser razoavelmente assegurados nos países mais avançados em sua Revolução Capitalista, a nova classe burguesa logra que o Estado

deixe de ser aristocrático e absoluto, e entramos na fase do Estado Liberal que garante os direitos civis ou as liberdades; estávamos então no século XIX, quando se falava insistentemente em retirar o Estado da economia, mas este continuava a ter um papel chave no desenvolvimento econômico. No século XX, quando os pobres e as classes médias finalmente conquistam a democracia, o desenvolvimento econômico e o princípio do império da lei continuam centrais, mas agora define-se uma nova forma de Estado, o Estado Democrático e Social que, de um lado, garante o direito de votar e ser eleito e, de outro, passa a ter como objetivo político adicional uma distribuição de renda mais equitativa. 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 a mais simples forma de exercício do poder pelas classes dirigentes; são também instrumentos de emancipação social (Souza Santos, 2004). Cabe ao Estado e a seu governo, em cada momento, estabelecer o delicado equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a distribuição de renda, entre lucros e salários, entre investimentos e despesas sociais. São alternativas não excludentes, que muitas vezes se somam, mas que, com a mesma frequência, se opõem.

As três revoluções da Revolução Capitalista darão 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 nacionais 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. Seus benefícios são 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.

### **Cinco ideologias**

A experiência histórica demonstra, portanto, que, para que um país possa se desenvolver, para que possa haver uma estratégia nacional de desenvolvimento, é essencial que haja uma Nação forte apoiada em um grande acordo entre as classes sociais quando se trata de competir internacionalmente. A Revolução Capitalista deu origem a três novas classes sociais: em um primeiro momento – aquele que Marx conheceu – deu origem à burguesia e aos trabalhadores assalariados, e depois, já no século XX, à classe profissional ou tecnoburocrática. De acordo com a perspectiva marxista, a burguesia passa a ser a nova classe dominante em substituição à aristocracia; torna-se assim a classe dominante e dirigente. Na verdade, pouco depois deste fato acontecer, a produção deixa de ser familiar para se realizar em grandes organizações burocráticas, e surge assim, ao nível do aparelho do Estado e da sociedade, uma nova classe político-burocrática – a classe profissional – com a qual a burguesia terá que crescentemente dividir poder e privilégio. Essas três classes e suas elites estão engajadas permanentemente dentro de cada Estado-nação em um processo dialético de conflito e cooperação no qual as ideologias desempenham papel central. O conflito se dá pela distribuição da renda nacional; já a cooperação está referida principalmente à competição internacional. O conflito de classes é inerente ao desenvolvimento econômico, como o é também a solidariedade social na construção da

Nação. O conflito está limitado, de um lado, pela necessidade de uma taxa de lucro satisfatória e razoavelmente segura para os empresários, e, de outro, pela lógica do crescimento dos salários de forma aproximadamente proporcional ao aumento da produtividade. Embora divididos entre direita e esquerda, entre capitalistas e socialistas, a cooperação entre os cidadãos será essencial para que possam atingir os objetivos políticos comuns de segurança, liberdade, desenvolvimento econômico, justiça social e proteção do meio-ambiente. É a cooperação ou a solidariedade que define uma Nação e permite que ela seja bem sucedida na competição internacional inerente ao sistema capitalista.

A Revolução Capitalista deu origem também a cinco grandes ideologias ao mesmo tempo complementares e contraditórias: o liberalismo – a ideologia burguesa das liberdades de comercializar e de não ser molestado em sua autonomia individual –, o nacionalismo – a ideologia também burguesa da formação do Estado-nação e do desenvolvimento econômico –, o socialismo – a ideologia trabalhadora e das camadas média da justiça social –, o eficientismo, a ideologia tecnoburocrática da racionalidade instrumental, e, mais recentemente, o ambientalismo. Enquanto as sociedades agrárias eram coordenadas pelas instituições e pelo poder político, as sociedades capitalistas que nascem do desenvolvimento econômico são também, e principalmente, coordenadas pelo mercado. Por isso, para os antigos a sociedade tinha precedência sobre o indivíduo, enquanto que para os modernos o indivíduo tem a precedência. Ideologicamente essa precedência se expressou na primeira ideologia moderna a haver surgido, ainda no século XVII – o liberalismo –, que inicialmente é uma ideologia burguesa, mas aos poucos, através do avanço da democracia, ganha maior amplitude social. Ao mesmo tempo, ainda no mercantilismo e principalmente durante a Revolução Industrial, quando o fenômeno do desenvolvimento econômico realmente ganha significado histórico, surge uma segunda ideologia capitalista – o nacionalismo – para que o Estados-nação pudesse definir uma estratégia nacional de desenvolvimento ou de competição. O socialismo, por sua vez, nasce também do capitalismo, já em meados do século XIX, como ideologia dos trabalhadores, indignados com a desigualdade a que estavam submetidos, e se expressa nos direitos sociais. O eficientismo é mais recente: é uma ideologia do século XX, quando a classe profissional ganha força na medida em que a produção deixa de se realizar em unidades familiares para ocorrer em grandes organizações empresariais e públicas. É nesse momento que o fator estratégico de produção começa a passar do capital para o conhecimento – e que o conhecimento ganha caráter instrumental: visa principalmente

aumentar a eficiência e a produtividade. Finalmente, na segunda metade do século XX surgirá a última grande ideologia do capitalismo – o ambientalismo – para por um freio aos excessos contra a natureza que o desenvolvimento econômico anterior havia causado.

Todas essas ideologias estão relacionadas com o desenvolvimento econômico, mas as duas diretamente e positivamente relacionadas com ele são o eficientismo e o nacionalismo. Sobre o eficientismo – palavra que não consta da linguagem usual – não há muito o que falar. É hoje uma ideologia extremamente difundida que tem como arautos os economistas e os administradores – ou, mais amplamente, a classe profissional ou tecnoburocrática cujo poder deriva do pressuposto de que é ela que é capaz de racionalizar os processos produtivos. O nacionalismo, embora identificado originalmente com a burguesia, porque foi essa a classe que desempenhou o papel decisivo na formação dos Estados-nação, é quase por definição uma ideologia de todos os cidadãos porque é a ideologia que cimenta, que dá coesão ou solidariedade à Nação. O nacionalismo, como o republicanismo, é uma manifestação da unidade da sociedade, da sua existência não como soma de partes, mas como um todo, não como mero fruto de agências individuais, mas ela própria ator social; o nacionalismo ou o patriotismo é a ideologia que une as classes, que as torna solidárias na competição internacional. Das cinco ideologias, entretanto, é a única que não é universal; que é limitada a cada Nação. Por essa razão, os excessos do nacionalismo podem ser terríveis. A radicalização de qualquer das outras quatro ideologias traz também consequências terríveis, mas as mais violentas são as do nacionalismo. Guerras, genocídios têm sempre origem no nacionalismo. Entretanto, os cidadãos de todos os grandes Estados-nações mais desenvolvidos são essencialmente nacionalistas: entendem que seu governo deve defender os interesses do trabalho, do capital e do conhecimento nacional, ou, em outras palavras, estão identificados com os interesses nacionais. Esse nacionalismo, se for liberal, social, e principalmente democrático – como geralmente é nesses países – terá um papel fundamental no processo de desenvolvimento econômico, político e social, porque joga um papel central na grande competição internacional que é o desenvolvimento capitalista.

### **Desenvolvimento nacional-dependente e competição global**

Defini no primeiro parágrafo deste trabalho o desenvolvimento econômico como o processo de sistemática acumulação de capital e de incorporação do progresso técnico ao trabalho e ao capital que leva ao aumento sustentado da produtividade ou da renda por

habitante e, em consequência, dos salários e dos padrões de bem-estar de uma determinada sociedade. Podemos, entretanto, também defini-lo como o êxito na competição por maiores taxas de crescimento entre os Estados-nação. O capitalismo é essencialmente competitivo, e essa competição não se limita às empresas, como ensina uma teoria econômica esvaziada de conteúdo político e institucional, mas também entre as Nações. Essa competição ocorre entre os países de mesmo nível de desenvolvimento econômico, e – cada vez mais – entre esses países e os países de renda média.

Podemos pensar no desenvolvimento econômico em termos de etapas, mas as etapas por que passam os países atrasados em relação ao centro desenvolvido são necessariamente diferentes daquelas seguidas pelos países em que a revolução industrial ocorreu originalmente; as etapas dos países que foram colônias e principalmente daqueles que continuaram dependentes ideologicamente, ainda que tenham logrado autonomia nacional formal, são ainda mais distintas. Ainda que seja relativamente auto-sustentado, na medida em que a necessidade de sobrevivência das empresas, em um ambiente de rápida transformação tecnológica, não lhes deixa alternativa senão reinvestir seus lucros, o desenvolvimento econômico está sempre sujeito a crises e a eventuais paralisações de longo prazo, como vimos acontecer com a América Latina a partir de 1980. Em alguns momentos ele se acelera, indicando a existência de uma estratégia nacional de desenvolvimento; em outros, entra em semi-estagnação, crescendo muito lentamente, porque a estratégia anterior se esgotou, ou foi neutralizada pelos concorrentes. O desafio que enfrenta cada Nação é o de superar essas fases, reunir forças, redefinir a estratégia, e retomar o desenvolvimento econômico.

De acordo com o critério de nível de desenvolvimento econômico, os países hoje estão divididos em países ricos, de renda média, e pobres. Tanto os de renda média como os pobres foram anteriormente colônias, mas enquanto os primeiros superaram parcialmente a sua condição colonial, realizaram a acumulação primitiva necessária à Revolução Capitalista, e estão tentando realizar suas revoluções nacionais, muitos dos últimos sequer conseguiram estabelecer as bases de uma economia capitalista. Entre os países de renda média é importante distinguir aqueles que lograram ampla autonomia nacional, daqueles que continuam a enfrentar as contradições e limitações do desenvolvimento nacional-dependente. Na medida em que se trata de um fenômeno histórico, e que envolve a permanente competição entre os Estados-nação para alcançar níveis mais elevados de vida para seus cidadãos, podemos detectar, do ponto de vista do momento em que o



desenvolvimento econômico se desencadeia ou que a revolução industrial acontece, quatro tipos de desenvolvimento econômico: o ‘desenvolvimento original’, dos países que primeiro se industrializaram (Inglaterra, Bélgica, França e Estados Unidos); o ‘desenvolvimento atrasado’ de países europeus como a Alemanha, Rússia, Áustria e Suécia, e do Japão, que realizaram suas revoluções industriais na segunda metade do século XIX; o ‘desenvolvimento nacional-dependente’ dos países que foram colônias desde o Século XVI, tornaram-se formalmente independentes, mas continuam a apresentar vários graus de dependência cultural em relação ao centro, como é o caso dos países da América Latina; e finalmente o ‘desenvolvimento autônomo’ dos países que também foram colônias ou se submeteram ao imperialismo no século XIX, mas a partir da Segunda Guerra Mundial conquistaram independência e autonomia razoavelmente plena, como é o caso da Coreia, da China ou da Índia. O primeiro tipo de desenvolvimento econômico tem sido estudado por um sem-número de analistas; o segundo teve em Gerschenkron (1962) seu analista pioneiro. Celso Furtado foi provavelmente o economista que melhor analisou o terceiro tipo de desenvolvimento, ao considerá-lo sob um grande número de facetas, ao vê-lo sempre como o resultado de um projeto nacional, e ao definir o subdesenvolvimento não como um simples atraso, mas como a outra face da moeda do desenvolvimento (Furtado, 1961); não aceitou a ‘teoria da dependência’, mas não chegou a definir com clareza o ‘desenvolvimento nacional-dependente’ – um processo de desenvolvimento econômico contraditório na medida em que as elites locais, especialmente nos países latino-americanos, são ambíguas e não logram completar a revolução nacional em seus respectivos países – ou seja, não criam um Estado-nação com a autonomia necessária para promover seu próprio desenvolvimento econômico (Bresser-Pereira, 2005). De um lado, as sociedades nacional-dependentes são submetidas à permanente hegemonia ideológica dos países ricos, que não estão interessados no desenvolvimento dos países de renda média, mas na neutralização de sua capacidade competitiva internacional; de outro lado, percebem esse fato, e se comportam como elites nacionais que buscam formular estratégias nacionais de desenvolvimento. A expressão ‘nacional-dependente’ é propositalmente um oxímoro para indicar essa ambigüidade intrínseca – uma ambigüidade que, desde a Segunda Guerra Mundial, países como a China ou a Coreia souberam como enfrentar nos termos do seu interesse nacional.

O quadro mundial em que hoje ocorre o desenvolvimento econômico é o da competição global, na qual os países ricos continuam a se desenvolver, mas o *catch up* por parte dos

países em desenvolvimento previsto pela teoria econômica é o fenômeno mais relevante. Essa previsão está baseada em duas vantagens: a mão-de-obra barata e a possibilidade de copiar ou comprar tecnologias a um custo relativamente baixo. Entretanto, essa vantagem só logra se transformar em realidade se os países em desenvolvimento, que têm instituições e regimes políticos mais instáveis, lograrem autonomia suficiente para formularem estratégias nacionais de desenvolvimento. Um conjunto de países, principalmente asiáticos, que foram capazes de conservar sua autonomia nacional vêm aproveitando essa oportunidade que a globalização comercial acentuou ao lhes abrir mercados para exportar, para os países ricos, bens com crescente conteúdo tecnológico ou valor adicionado per capita. Já os países que seguem um padrão nacional-dependente ficam para trás nesta grande competição. Tanto o êxito de uns, quanto o fracasso de outros estão relacionados com sua capacidade de resistir ao pensamento hegemônico vindo do Norte.

Durante muitos séculos, desde que o capitalismo começa a surgir no século XIII até o século XX, esta competição entre os Estados-nação foi acompanhada de guerras, já que as nações não tinham suas fronteiras plenamente definidas, e a abertura de novos mercados se realizava de forma imperialista através da constituição de colônias ou semi-colônias. No século passado, porém, quando as fronteiras entre os principais países capitalistas ficaram bem definidas, as grandes nações deixaram de recorrer à guerra para resolver seus problemas internacionais, reservando-a para intervenções policiais, como a que aconteceu em Kosovo, ou então a aventuras imperialistas fora do tempo como foi a invasão do Iraque em 2003. Por outro lado, a partir do final da Segunda Guerra Mundial, a idéia de colonizar formalmente outros povos foi afinal abandonada pelos países ricos por haver-se tornado economicamente inviável dada a reação dos colonizados. Por algum tempo, esses países, liderados pelos Estados Unidos, foram relativamente generosos em relação aos países em desenvolvimento. Entretanto, desde o surgimento dos NICs (newly industrialized countries), nos anos 1970, que exportavam manufaturados para os países ricos usando sua mão-de-obra barata, a competição dos países em desenvolvimento passou a ser vista como uma ameaça. Como resposta a essa ameaça, buscaram neutralizar a capacidade competitiva dos países em desenvolvimento através do que denomino de ‘ortodoxia convencional’ – ou seja, oferecendo a esses países uma série de diagnósticos, conselhos e pressões. O principal deles, depois que o uso ideológico da lei das vantagens comparativas perdeu poder persuasivo, tem sido a proposta de crescimento com poupança externa, que

aprecia as taxas de câmbio dos países que a aceitam e os desorganiza financeiramente. Mais amplamente, os países ricos transformaram um fenômeno real que é a globalização em uma ideologia contrária à idéia de Nação nos países em desenvolvimento: o ‘globalismo’. Segundo essa ideologia, a globalização implica aumento da interdependência entre os Estados-nação; eles perdem autonomia para fazer políticas econômicas, e assim a própria idéia de Nação perde relevância: agora viveríamos em um mundo sem fronteiras no qual as empresas multinacionais são o principal agente de racionalidade e crescimento. O equívoco do raciocínio, entretanto, é evidente. De fato os países se tornaram mais interdependentes e perderam parte de sua autonomia na definição de políticas, mas a interdependência não decorreu da cooperação, mas da competição, de forma que a autonomia nacional é hoje mais estratégica do que em qualquer outro tempo para que a Nação continue a se desenvolver. Os Estados-nação são hoje mais relevantes do que nunca, porque eles são o instrumento de ação coletiva de que dispõem as nações para competirem internacionalmente. O pensamento hegemônico afirma a irrelevância das nações, mas o globalismo é apenas uma estratégia das nações mais fortes e mais ricas para neutralizar os adversários que buscam o *catch up* no quadro da competição global que é o desenvolvimento econômico. Essa tarefa jamais é plenamente consciente por parte dos países ricos que, por serem democráticos, rejeitam pensamentos únicos, não obstante, se expressa como pensamento ideológico hegemônico. Um pensamento que eu denomino ‘ortodoxia convencional’ – o conjunto de diagnósticos, recomendações de reformas, e pressões que os países ricos fazem aos países em desenvolvimento, seus competidores. Entre as propostas de reformas, a mais prejudicial aos países em desenvolvimento é a da abertura financeira acompanhada pela política de crescimento com poupança externa. A ortodoxia convencional ignora que o desenvolvimento no capitalismo global se caracterizaria por uma competição generalizada por maiores taxas de crescimento entre os Estados-nação – e principalmente entre os países ricos e os países de renda média que dispõem de mão-de-obra barata. Ao invés, salienta que é uma competição entre os próprios países em desenvolvimento para lograr a confiança e a poupança dos países ricos. Nessa competição, os países deveriam se dedicar ao *confidence building* – a adoção de todas as reformas que lhes são propostas pelas agências internacionais em Washington.

A ortodoxia convencional que parecia irresistível nos anos 1990, quando a hegemonia ideológica americana chegou ao zênite em seguida ao colapso da União Soviética, revela-se nos últimos anos cada vez mais precária. Os países que mais êxito tem no alcançamento

são exatamente aqueles que não seguem suas recomendações – que realizam suas revoluções capitalistas a seu modo e, principalmente, mantendo o controle sobre sua taxa de câmbio. Para isso, para impedir a apreciação de suas taxas de câmbio, crescem com des poupança externa acumulando grandes reservas internacionais. Em outras palavras, os países ricos, solidários entre si na medida em que sua mão-de-obra é relativamente cara, são mais bem sucedidos na América Latina e na África, onde predomina o desenvolvimento nacional-dependente, do que na Ásia, onde domina o desenvolvimento autônomo.

### **O lado da oferta e o da demanda**

O desenvolvimento econômico é um processo de aumento do capital humano, ou seja, dos níveis de educação, saúde e competência técnica dos trabalhadores, e da transferência dessa força de trabalho para setores com maior conteúdo tecnológico que implicam em salários mais elevados. Enquanto os capitalistas, embora buscando lucros e crescimento, se contentam com uma taxa de lucro satisfatória que os incentiva a reinvestir, o aumento dos salários e ordenados não tem limite: pode crescer indefinidamente com a produtividade. É esse fato, que a história do desenvolvimento capitalista tem registrado, que possibilita a convivência do conflito com a solidariedade social, e garante a estabilidade do sistema político. No curto prazo, todos os agentes econômicos buscam seus interesses, e os mais fortes prevalecem, mas no longo prazo, e não mais em termos de indivíduos, mas de classes de pessoas – trabalhadores, profissionais, capitalistas rentistas, capitalistas empresários – a proporcionalidade entre os rendimentos tende a prevalecer. Para isso, as demandas dos trabalhadores por maiores salários e maior democracia é importante, mas a própria dinâmica do sistema se encarrega de manter um relativo equilíbrio no longo prazo. O desenvolvimento econômico é fruto do sistema capitalista injusto e desequilibrado no curto prazo, mas dinâmico e eficiente, que é coordenado pelo Estado enquanto organização e principalmente enquanto conjunto de instituições, entre as quais o mercado é a principal. É fruto histórico de uma estrutura econômica e social em permanente transformação, que começou como um capitalismo da burguesia e do capital físico, mas hoje é cada vez mais um capitalismo dos profissionais e do capital humano ou do conhecimento.

É comum vermos os economistas da teoria do desenvolvimento econômico pensarem o desenvolvimento do ponto de vista apenas da oferta. De acordo com essa perspectiva, o

crescimento da produtividade de um país depende, no longo prazo, da acumulação do capital humano, ou seja, da melhoria dos níveis de saúde, educação e competência técnica da população, e da acumulação de capital físico a ser operado por essa mão-de-obra cada vez mais qualificada – um capital físico que permite ampliar ou multiplicar a produção por trabalhador. Do lado da oferta, portanto, o desenvolvimento econômico ocorre historicamente com a melhoria técnica dos trabalhadores, o surgimento de empresários que investem e inovam, e, em um segundo momento, o surgimento de uma classe profissional que detém o conhecimento técnico, organizacional, e comunicativo, e que, na medida em que alguns dos seus membros vão se transformando em empresários, se mostra cada vez mais capaz de criar empregos de alto valor adicionado per capita com pouco capital e muito conhecimento. É preciso, entretanto, pensar o desenvolvimento econômico também em termos de demanda, já que o capital humano precisa de emprego para se transformar em produção. Esta demanda é garantida, essencialmente, pelo investimento ou acumulação de capital (que, portanto, opera tanto do lado da oferta quanto da demanda) e pelo emprego que essa acumulação cria. Para que haja investimento é necessária uma taxa de lucro esperada satisfatória para os empresários, e uma taxa de juros moderada, de forma que o diferencial entre as duas taxas seja também satisfatório. Marx, com a análise do papel central da acumulação de capital no processo de desenvolvimento econômico inaugurou essa perspectiva. A teoria moderna do desenvolvimento econômico começou com o trabalho clássico de Rosenstein-Rodan (1943) que mostrou que, para que houvesse demanda por investimentos em um país que estivesse para iniciar sua Revolução Industrial, era necessário que a taxa de lucro fosse satisfatória – condição que geralmente não existia pela falta de complementaridade entre as diversas empresas e setores industriais. Foi isso que o levou a estratégia da teoria do *big push* – ou seja, de um esforço concentrado de investimentos complementares de forma que as economias externas, que assim se produziriam, garantiriam a taxa de lucro necessária e, portanto, a demanda por investimentos.

Além de determinada pelos investimentos, a demanda é determinada pelo consumo, que, por sua vez, depende principalmente dos salários. A importância do consumo no desenvolvimento econômico ganha força com Keynes e Kalecki e a teoria da demanda efetiva. Celso Furtado sempre enfatizou a necessidade do aumento dos salários e do consumo para garantir o desenvolvimento econômico sustentado. O papel do consumo e da demanda agregada no desenvolvimento econômico fica ainda mais claro se

considerarmos que nesse processo e pressuposto progresso técnico neutro (relação produto-capital constante) a taxa de salários ou salário médio tende a crescer proporcionalmente ao aumento da produtividade, enquanto a taxa de lucro permanece constante (Bresser-Pereira, 1986, 2004). Durante alguns períodos, quando ocorre concentração ou desconcentração de renda, as duas taxas se desvinculam, mas no longo prazo elas estão fortemente correlacionadas – a ponto de podermos dizer que desenvolvimento econômico é historicamente aumento de salários. Isto, naturalmente, não permite supor, como é comum em um certo tipo de literatura, que uma política de aumento dos salários resolverá o problema da demanda agregada. Isto é populismo econômico, da mesma forma que a suposição inversa de que são salários altos que estão impedindo o desenvolvimento econômico é geralmente mera expressão de conservadorismo econômico. No processo histórico do desenvolvimento econômico os salários tendem a crescer sem prejudicar a taxa de lucro média, a qual, embora sempre flutuando, permanece em nível satisfatório para os investidores. Se a taxa de lucro se torna satisfatória demais, teremos provavelmente desaceleração econômica provocada pelo subconsumo, se de menos, desaceleração causada pelo sub-investimento. Não há desenvolvimento econômico sem lucro e investimento, e dificilmente ele pode acontecer sem um certo grau de desigualdade e de consumo de luxo, mas, a não ser em períodos curtos, não é possível orientar a produção exclusivamente para a produção dos bens de capital e para os bens de consumo sofisticado e deixar os trabalhadores reduzidos à sobrevivência: historicamente o que se observa é o aumento dos salários e da demanda de bens de consumo pelos assalariados na proporção do aumento da renda per capita.

Excluída a possibilidade do *big push* por falta de condições para sua efetivação, e considerada a limitação do desenvolvimento econômico pelo lado do aumento dos salários que são antes sua consequência do que sua causa, pelo lado da demanda o desenvolvimento econômico depende principalmente de uma taxa de câmbio competitiva que torne rentáveis os investimentos orientados para a exportação e, portanto, o emprego dos recursos humanos existentes na produção de bens comercializáveis internacionalmente. Para isso é essencial que os países em desenvolvimento sejam capazes de enfrentar e superar a tendência à sobre-avaliação da taxa de câmbio que é comum a todos eles. Essa tendência decorre da entrada de capitais de empréstimo ou de risco no país, que o endivida e geralmente acaba financiando o consumo e provocando a substituição da poupança externa pela interna, e da doença holandesa, que é um problema

mais grave, porque, enquanto o crescimento com poupança externa tem um limite no endividamento excessivo do país, a doença holandesa inviabiliza os investimentos em atividades com maior valor adicionado per capita indefinidamente já que é compatível com o equilíbrio no longo prazo da conta corrente do país.<sup>4</sup>

O papel central da taxa de câmbio nos processos de desenvolvimento econômico mostra bem como esse é um processo competitivo entre os Estado-nação, e como é importante a autonomia nacional nesse processo. Para realizarem o *catch up* que a teoria econômica prevê, dada a mão-de-obra barata e sua possibilidade de copiar ou comprar tecnologia por bom preço, os países em desenvolvimento precisam de uma taxa de câmbio competitiva. A tendência à sobre-avaliação da taxa de câmbio, entretanto, impede que isto ocorra. Uma das causas dessa tendência – a política de crescimento com poupança externa – é uma estratégia insistentemente recomendada pelos países ricos que evidentemente prejudica os países em desenvolvimento; só em circunstâncias muito especiais, quando as oportunidades de investimento são muito grandes, esse prejuízo não ocorre. Por outro lado, em relação à doença holandesa, a primeira coisa que a ortodoxia convencional faz é ignorá-la ou negar seu papel no país em desenvolvimento, como está ocorrendo no Brasil nos anos 2000. Nega porque essa é uma grande falha de mercado – fato incômodo para a ideologia neoliberal –, e porque não interessa aos países ricos que seus concorrentes, que já têm a vantagem da mão-de-obra barata, contem com uma taxa de câmbio competitiva. Isto se torna ainda mais verdadeiro quando consideramos a dificuldade que enfrentam os países ricos em administrar sua própria taxa de câmbio, porque querem ver suas respectivas moedas como moeda reserva, como se observa hoje na disputa entre o dólar e o euro por esse papel. Dada essa dificuldade, eles usam seus economistas para afirmar, contra toda a evidência histórica, a impossibilidade de os países em desenvolvimento administrarem sua taxa de câmbio no médio prazo.

---

<sup>4</sup> Ao apreciar a taxa de câmbio, a poupança externa financiada por investimentos ou financiamentos, implica aumento artificial do consumo e, geralmente, uma levada taxa de substituição da poupança interna pela externa. Já a doença holandesa, ao fazer a taxa de câmbio convergir para o custo marginal de um recurso natural relativamente muito barato, inviabiliza a produção no país de bens com maior valor adicionado per capita. Sobre a poupança externa, ver Bresser-Pereira e Nakano, 2003; Bresser-Pereira e Gala, 2007; sobre a doença holandesa, Bresser-Pereira, 2007a; 2007b.

## **Conclusão**

Neste trabalho enfatizei o papel da Nação e do nacionalismo no processo do desenvolvimento econômico. Entretanto, é preciso lembrar que a existência de competição regular implica sempre cooperação. A existência da competição global não impede, portanto, que os Estados-nação cooperem, principalmente através das Nações Unidas, na formulação de regras da competição internacional, como também não impede que objetivos universais de paz e respeito aos direitos humanos e ambientais sejam buscados. Entretanto, por ocasião do fechamento das negociações da Rodada do Uruguai ao nível da Organização Mundial do Comércio, as regras definidas limitaram o espaço de políticas dos países em desenvolvimento.

Em conclusão, o desenvolvimento econômico é um processo histórico de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico; é um processo de aumento da produtividade e dos salários, decorrente da necessidade de mão-de-obra cada vez mais qualificada e com maior custo de reprodução social; e é uma indicação de êxito na competição internacional. O agente por excelência do desenvolvimento econômico é a Nação, e, dentro dela, os empresários responsáveis pelo investimento e a inovação. O Estado é o instrumento por excelência da Nação para que alcance o desenvolvimento econômico e os demais objetivos políticos modernos. O desenvolvimento econômico continua fundamental para os países que competem na arena internacional, porque dele depende a melhoria dos padrões de vida da população; porque, além de ser um fenômeno histórico, é um dos cinco grandes objetivos políticos a que se propõem as sociedades nacionais modernas, ao lado da segurança, da liberdade, da justiça social, e da proteção do ambiente. É um objetivo fundamental, que fortalece os outros quatro no médio prazo – os países mais desenvolvidos gozam de mais segurança, de mais liberdade, de mais justiça, e protegem melhor sua natureza –, mas um objetivo que terá que ser permanentemente submetido a compromissos ou ao princípio da razoabilidade em vista de conflitos percebidos ou reais de curto prazo. É um objetivo que explica grande parte do comportamento dos Estados-nação na era da globalização – o estágio do capitalismo no qual lograr o desenvolvimento econômico é entendido como vencer ou ser bem sucedido na competição global. O desenvolvimento econômico, finalmente, é um sinal de êxito na competição global entre as nações. Felizmente elas já não se ameaçam com guerras, mas, através de suas empresas, competem firmemente na arena internacional, já que nas democracias modernas o critério principal de sucesso dos governantes é o de saírem-se bem nessa competição. Dado isso, o



desenvolvimento econômico é sempre o resultado de uma estratégia nacional de desenvolvimento, é o resultado de nações fortes que se mostram capazes de criar Estados fortes para serem seu instrumento de ação coletiva. As nações, por sua vez, só se constituem e se mantêm fortes e vivas 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 Norte, e a Nação perderá vigor, como aconteceu com os países latino-americanos a partir da grande crise dos anos 1980. Para o que desenvolvimento econômico seja retomado coloca-se, então, um problema de refundação nacional. Não a título de conclusão, mas de abertura para um outro debate, sugiro que é esse o grande desafio que hoje se coloca para a sociedade brasileira.

## **Referências**

Balakrishnan, Gopal e Benedict Anderson, orgs. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*.

Editora Contraponto.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1986) *Lucro, Acumulação e Crise*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004) “Growth and distribution: a revised classical model”.

Trabalho apresentado à conferência “Economic Growth and Distribution: On the Nature and Causes of the Wealth of Nations”, Lucca, 16-18 de junho; disponível em [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br).

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2005) “Do ISEB e da CEPAL à teoria da dependência”. In Toledo, Caio Navarro de, org. (2005) *Intelectuais e Política no Brasil: A Experiência do ISEB*. Rio de Janeiro: Editora Revan: 201-232.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2006) “National development strategy: the key economic growth institution”. Trabalho apresentado ao

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007b) “Doença holandesa e sua neutralização”.

EESP/FGV. Disponível em [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br).

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2007c) “Crescimento e desenvolvimento econômico”. Notas para uso em curso de desenvolvimento econômico na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Versão de maio de 2007.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Paulo Gala (2007) “Por que a poupança externa não promove o crescimento”. *Revista de Economia Política* 27 (1): janeiro: 3-19.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Yoshiaki Nakano (2003) “Crescimento econômico com poupança externa?” *Revista de Economia Política* 22(2) abril 2003: 3-27.
- Coase, Ronald H. (1937 [1988]) “The nature of the firm”. In Ronald H. Coase (1988): 33-56.
- Coase, Ronald H. (1960 [1988]) “The problem of social cost”. In Ronald H. Coase (1988): 95-156.
- Coase, Ronald H. (1988) *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: Chicago University Press.
- Fukuyama, Francis (2004) *Construção de Estados*. Rio de Janeiro: Editora Rocco.
- Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura.
- Gellner, Ernest ([1993]2000) “O advento do nacionalismo e sua interpretação: os mitos da nação e da classe”. In G. Balakrishnan e B. Anderson, orgs. (2000): 107-134.
- Gerschenkron, Alexander (1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective: A Book of Essays*. New York, Praeger.
- Landes, David S. (1999) *The Wealth and Poverty of Nations*. New York: W. W. Norton.
- North, Douglass C. (1991) “Institutions”. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1) Inverno 1991, 97-112.
- Polanyi, Karl (1944) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957. Primeira edição, 1944.
- Rosenstein-Rodan, Paul (1943) "Problems of industrialization in Eastern Europe and South-Eastern Europe". *Economic Journal* 53: 202-11.
- Schumpeter, Joseph A. ([1911] 1961) *The Development Economics*. Oxford: Oxford University Press, 1961.

Souza Santos, Boaventura (2004) "Puó il diritto essere emancipatorio?"Una riflessione teorica". *Democrazia y Diritto* 42(1) 2004: 25-55.