

# Estado capaz (desenvolvimentista) e democracia em países pré-industriais

Luiz Carlos Bresser-Pereira

Versão de abril de 2014.

**Abstract.** This paper distinguishes three types of countries (rich, middle-income, and pre-industrial) and discusses the problems of state capability and the quality of democracy in the later, which include the poor countries. A consolidated democracy supposes that the country has realized its capitalist revolution and counts with a relatively capable state. The challenge of pre-industrial countries is to build their nation and a reasonably capable state, and to make their national and industrial revolution. The democratic state will be its main instrument to achieve the five political objectives that modern societies defined historically: security, individual liberty, economic well-being, social justice, and protection of the environment. Given the demand of the people and the pressure of rich countries since the 1980s, this state will have to be democratic, but, historically, all industrial revolutions were the outcome of a developmental strategy, and none of them were accomplished in the realm of democracy. This is the main contradiction and the main challenge faced by populist leaders who try to develop their countries, having as adversaries the local liberal oligarchy and the rich countries or the West. They must build a capable state, but their poorly organized societies do not help. They must give priority to economic growth, but the people ask for more social services. Thus, to govern these countries is extremely difficult.

**Keywords:** capitalism, state capability, developmentalism, industrial revolution, democracy.

Nos anos 1970 os cientistas sociais discutiam os regimes militares autoritário-modernizantes; nos anos 1980, a transição democrática; nos anos 1990, a possível consolidação da democracia; nos anos 2000, a qualidade da democracia dos países em desenvolvimento. Em todo esse período a democratização em curso (primeiro a transição democrática e depois a melhoria da qualidade da democracia) foi mais expressiva nos países que organizaram-se melhor como nação, revelaram-se relativamente capazes em construir seu Estado, e lograram promover sua revolução industrial tornando-se países de renda média com democracias consolidadas. Mas

muitos países continuaram pobres ou pré-industriais, dominados por oligarquias autodenominadas liberais. Entretanto, com a pressão dos países mais ricos e as demandas populares, muitos países que não haviam realizado sua revolução capitalista também transitaram para a democracia, o que permitiu que líderes políticos desenvolvimentistas e de centro-esquerda fossem eleitos. Nesses países pré-industriais, os padrões de vida são baixos, a sociedade é mal organizada politicamente, o Estado é fraco, e a democracia é instável e de baixa qualidade. Para todos esses países, o fortalecimento da nação, a construção de um Estado capaz, a realização da revolução industrial, a redução das desigualdades, e a melhoria da democracia são os cinco desafios políticos básicos. Seu problema estratégico é o de criticar a dependência em relação aos países ricos e o autoritarismo das suas elites, e propor a formação de uma coalizão de classes desenvolvimentista que tenha força suficiente para enfrentar esses desafios.

Meu objetivo neste trabalho é discutir esses países pobres ou pré-industriais, que ainda não se industrializaram, e, portanto, não completaram sua revolução capitalista. Minha principal referência são os países da América Latina, mas creio que a análise valha para os demais países pré-industriais. Que possibilidade têm eles de terem bons governos e de realizar sua revolução nacional e industrial, tornando suas democracias consolidadas ou estáveis? Dado o baixo grau de diversificação dessas sociedades pré-industriais, sua pouca coesão em torno de valores e normas, e a capacidade muito limitada de seu Estado de servir de instrumento para essa revolução, salientarei a dificuldade que esses países encontram em ter um bom governo, modernizar-se, e construir uma democracia de boa qualidade.

### **Democracia e capitalismo**

Os países podem ser classificados em ricos, e países em desenvolvimento. Essa segunda classificação engloba os países de renda média, como Brasil, Argentina, China e Índia, pré-industriais, como Colômbia, Venezuela e Egito, e pobres, como Bolívia, Bangladesh e Moçambique. Países que já completaram sua revolução capitalista são países de renda média, os pré-industriais, buscam realizá-la, e os pobres ainda estão

relativamente longe desse estágio. Para simplificar, a partir de agora denominarei os dois últimos tipos “países pré-industriais”.<sup>1</sup>

São muitas as maneiras dos países se industrializarem e realizarem sua transição para a democracia, mas partirei aqui de um pressuposto amplo que discuti em outros trabalhos: em cada país a realização da revolução nacional e industrial (que completam a revolução capitalista) é sempre realizada no quadro de um Estado desenvolvimentista e de um regime simplesmente autoritário, como foi o caso do Reino Unido, do Japão, da Rússia e do Brasil, ou de um regime autoritário-liberal (no qual os direitos civis já estavam assegurados, excluídos os índios, mas o sufrágio universal, não), como foi o caso especial dos Estados Unidos. Um país pode transitar para a democracia antes de completar sua revolução capitalista (realizar sua revolução nacional e industrial), mas a democracia resultante será instável e de baixa qualidade, e a probabilidade de que venha realizar sua revolução industrial no quadro democrático será pequena; até hoje, não tenho notícia de um país pré-industrial que tenha primeiro se democratizado e depois realizado sua revolução capitalista. Uma revolução capitalista realizada e uma democracia consolidada e de razoável qualidade pressupõem um país rico ou, no mínimo, de renda média, uma sociedade estruturada ou organizada sob a forma de nação e de sociedade civil, e um Estado capaz; pressupõe que o excedente econômico já seja apropriado principalmente através do mercado, e não mais através do controle pela oligarquia local de um Estado patrimonialista.<sup>2</sup> A partir daí podemos pensar em estágios do desenvolvimento capitalista, porque a economia já se transformou em uma economia de mercado, e o excedente econômico já deixou de ser apropriado principalmente através do Estado, para o ser através do mercado.

Em uma sociedade pré-capitalista o regime de governo é em princípio oligárquico e a democracia é improvável, porque a alternância de poder significaria também perda de riqueza e de renda para a parte derrotada da oligarquia. Quando ela se transforma em uma sociedade capitalista e a burguesia se torna a classe dominante, esse veto perde razão de ser, porque a alternância de poder já não tem consequências tão negativas para a parte perdedora, e porque a nova classe dominante é ampla e precisa de regras

para que seus membros ascendam ao poder. Por isso, depois de um período liberal-autoritário (porque caracterizado pelo voto censitário), essa sociedade burguesa, sob pressão das classes populares, transita para a condição de democracia (porque passa a garantir também o sufrágio universal) e esta democracia já nasce consolidada, porque o regime passa a interessar a todas as classes sociais, cada uma à sua maneira.

O consenso que a democracia é o melhor dos regimes políticos é um fenômeno relativamente recente. Entre os grandes filósofos, mesmo aqueles que mais se aproximaram do ideal democrático, como Rousseau e Stuart Mill, afinal não o subscreveram. Durante quase toda a história a democracia foi vista por políticos e filósofos como um regime perigoso porque instável e sujeito ao abuso de políticos demagogos. Apenas a partir do final do século XIX essa visão começou a mudar e os países mais avançados, que já adotavam um regime constitucional liberal que garantia os direitos civis básicos, aceitaram, um a um, o sufrágio universal e se tornaram democráticos. Hoje, quando todos os países ricos são democracias e um número crescente de países de renda média já alcançou esse estágio, tornou-se consensual supor que democracia é o regime político que melhor assegura a consecução dos desafios políticos das sociedades modernas, é o regime que, conforme assinalou Carlos Nelson Coutinho, tornou-se um valor universal.<sup>3</sup> A democracia tem, portanto, um elemento substantivo e poderia ser vista como um sexto desafio político das sociedades modernas; eu apenas não a incluo entre eles porque a democracia é a forma pela qual as sociedades capitalistas mais desenvolvidas são hoje governadas. Em termos de forma de governo e de forma de organização econômica e social, um socialismo democrático é provavelmente o objetivo ou a utopia partilhada por muitos, inclusive por mim.

### **Qualidade da democracia**

A qualidade da democracia pode ser medida de acordo com dois critérios: a participação e a igualdade econômica. Podemos ver o primeiro critério através da análise dos estágios da democracia. Na primeira forma de Estado moderno, que foi o Estado absoluto, a democracia não era uma forma de governar possível porque a

oligarquia dominante impunha a ela um veto definitivo. Oligarquia e Estado se confundiam, e o povo era formado de súditos, não de cidadãos. A partir do momento em que cada país completou sua revolução capitalista com a industrialização, a nova classe dominante – agora uma ampla classe burguesa e não mais uma pequena oligarquia – passou a demandar os direitos civis que, conquistados, deram origem ao Estado liberal – uma forma de Estado constitucional na qual já estava presente a primeira condição de uma democracia (os direitos civis ou as liberdades eram razoavelmente garantidos), mas o regime político era ainda autoritário e oligárquico, porque a instituição do voto censitário impedia o acesso dos trabalhadores às eleições.

Quando, na virada do século XIX para o XX, o sufrágio universal foi afinal conquistado pelo povo,<sup>4</sup> satisfiz-se a segunda condição *mínima* para que um regime político concreto seja considerado democrático. O medo que a democracia propiciasse o socialismo e a expropriação da burguesia foi superado, e a democracia tornou-se um fenômeno consolidado nos países ricos. Configurou-se, então, em cada um desses países, a *primeira* forma histórica de democracia, que denomino “democracia de elites” ou “democracia liberal” – uma forma representativa que atende minimamente os requisitos de uma democracia, mas cuja qualidade é mínima. Essa primeira forma de democracia é também chamada “schumpeteriana”, porque corresponde àquela democracia observada e definida por Joseph Schumpeter a partir de sua experiência europeia no pós Primeira Guerra Mundial: os políticos se submetem a eleições periódicas e competitivas em que são eleitos pelo povo, mas, em seguida, governam apenas com as elites, praticamente ignorando esse povo.<sup>5</sup> O quadro político caracterizado por democracias de elite muda depois da Segunda Guerra Mundial. Verifica-se, então, um relativo aprofundamento da democracia: em todos os países desenvolvidos, a opinião pública passa a ter influência nos processos de governo, e, principalmente nos países europeus, o Estado passa a garantir um leque amplo de direitos sociais financiados por uma carga tributária mais alta. Nesses países, a democracia deixa assim de ser simplesmente liberal (que garante os direitos civis) ou de elites (na qual o poder real permanece circunscrito à elite) para ser, sob o ponto de

vista da forma em que as decisões são tomadas, uma “democracia de opinião pública” e, quanto aos objetivos, uma “democracia social”. Os cidadãos passam a ser ouvidos pelos políticos na medida em que suas preferências sobre determinadas questões políticas se refletem na opinião pública, e, dada sua demanda, ocorre a universalização dos serviços de saúde, educação e previdência social.<sup>6</sup>

Através desse processo de *democratização* ou de transição democrática e melhoria da democracia, o Estado deixa de ser mero instrumento das classes dominantes para refletir, em um certo grau, os interesses das classes populares. A sociedade civil deixa de ser a mera expressão da burguesia, porque, além dos sindicatos de trabalhadores e de empresários, surgem outras organizações da sociedade civil que defendem os interesses das classes médias e dos pobres, ainda que compensadas por organizações e lobbies poderosos da classe capitalista e da classe tecnoburocrática ou profissional, que agora também faz parte das classes dirigentes. A democratização não se restringe ao Estado mas se estende também para a nação e a sociedade civil: a democratização destas duas formas de organização política da sociedade envolve uma *diminuição* da desigualdade política entre os cidadãos.

O estágio seguinte de democratização é o da democracia participativa –na qual os cidadãos têm uma certa capacidade de participar das decisões políticas. É menos que a democracia deliberativa, mas algo muito mais próximo e realista, que se expressa em países e cidades de nível de desenvolvimento muito diferentes. Enquanto, por exemplo, na Suíça e na Califórnia os referendos – na verdade, uma forma de democracia direta – se tornam cada vez mais frequentes, no Brasil, a Constituição de 1988 abre espaço para várias formas de democracia participativa através da previsão de comitês municipais e conferências nacionais para os grandes serviços sociais do Estado. Além disso, a experiência do Orçamento Participativo de Porto Alegre se tornou referência para uma grande quantidade de experiências em outros países.

O segundo critério para a avaliação da qualidade da democracia é a igualdade econômica. O capitalismo é por natureza desigual quando deixado por conta das forças do mercado, como o livro recente de Thomas Piketty (2013) nos lembrou e

documentou de forma tão vigorosa. Por outro lado, a democracia está baseada no princípio da igualdade de todos em termos dos direitos civis e políticos, algo que só pode ser tornado realidade se houver uma razoável igualdade econômica. Uma certa desigualdade econômica não é injusta, porque há pessoas que valorizam mais a riqueza do que outros, e dedicam sua vida a obtê-la. Mas, quando a desigualdade econômica entre as pessoas é muito grande, os mais ricos não hesitam em desobedecer a regra fundamental de justiça que Michael Walzer (1983) propôs – a regra de *não* cruzar as esferas de justiça, ou seja, de aqueles que são mais ricos ou mais poderosos se valerem disso para obterem tratamento privilegiado em outras esferas de justiça, por exemplo, na esfera da saúde, na qual o princípio de justiça (diferente para cada esfera de justiça) é o de que nada justifica que uns sejam melhor cuidados do que outros. Além dessa violência contra a justiça que é o cruzamento das esferas de justiça, quando a desigualdade econômica é muito alta, o mais rico tende, na prática, a negar os direitos civis do mais pobre, a começar pelo direito civil básico que é o do respeito.

Por essas razões, o grau de igualdade econômica é um critério da qualidade da democracia. Quando a desigualdade econômica é grande, a igualdade política e a igualdade de direitos civis tornam-se muito relativas. Nos países ocidentais o grau de desigualdade econômica será tanto menor quanto maior for a carga tributária, porque quanto maior for ela, maior será a abrangência e melhor a qualidade dos serviços sociais prestados pelo Estado, e quanto mais progressivos forem os impostos. Entre os países ricos, antes dos impostos, o grau de desigualdade é semelhante, mas, depois dos impostos, a diferença é enorme. Em um país em que a carga tributária é pequena em relação ao PIB e o sistema tributário é pouco progressivo, como é o caso dos Estados Unidos, a desigualdade é muito maior do que nos países da Europa Ocidental e nos países escandinavos, especialmente nestes.

A melhoria da qualidade da democracia depende tanto da força e do dinamismo de sua sociedade civil quanto de o Estado se tornar capaz. É a integração ou a interpretação da sociedade civil e da burocracia eleita e não eleita do Estado que garante legitimidade e capacidade para o Estado, e possibilita que esse Estado não

apenas promova o desenvolvimento econômico mas também o desenvolvimento econômico no quadro de uma democracia com qualidade cada vez melhor.

### **Desenvolvimento e os objetivos políticos**

O processo de democratização ou de melhoria da qualidade da democracia que acabei de apresentar sumariamente mostra que as sociedades capitalistas não ficaram totalmente subordinadas à lógica do capital. Historicamente vimos que a construção do Estado moderno ultrapassou os interesses do capital e passou a se identificar com o progresso ou com o desenvolvimento humano na medida em que a sociedade e o Estado se tornavam democráticos, ou, em outras palavras, na medida em que a diferença de poder político entre as pessoas e entre as classes sociais se reduzia em cada sociedade capitalista. Mas nos últimos quarenta anos a democratização perdeu fôlego na medida em que a desigualdade econômica aumentou de maneira explosiva.

Nesse processo de construção política do Estado pelos representantes da nação e da sociedade civil, os objetivos políticos das sociedades modernas serão definidos historicamente: a segurança ou ordem pública, a liberdade individual, o bem-estar econômico, a justiça social e a proteção do ambiente. A construção do Estado só ganha sentido na medida em que ela é feita para tornar o Estado o instrumento por excelência de ação coletiva da nação, mas, como Ernest Gellner compreendeu com clareza, sua legitimação derivará essencialmente de sua capacidade de garantir a segurança e de promover o desenvolvimento econômico dessa nação.<sup>7</sup> A capacidade do Estado, a qualidade da democracia em cada momento e o processo histórico de democratização podem ser avaliados da mesma forma que se avalia o progresso ou o desenvolvimento humano de um país: pela conquista dos grandes objetivos políticos acima referidos, os quais foram historicamente definidos pelas sociedades modernas a partir do momento em que os primeiros países realizaram sua revolução capitalista e ficou demonstrada a possibilidade de melhoria dos padrões de vida no longo prazo.



## **Nação, sociedade civil e Estado capaz**

O Estado moderno é a instituição maior de qualquer sociedade nacional, é o sistema constitucional-legal soberano e a administração pública que o garante, e tem, por definição, o monopólio da violência legítima assinalada por Max Weber. A construção do Estado, a transformação de um povo em nação e a formação do estado-nação (ou a “revolução nacional”) antecedem a revolução industrial, que é para cada nação o momento final da revolução capitalista, e a condição necessária para que se constitua então uma democracia *mínima* consolidada.<sup>8</sup> Democracia mínima é aquela que satisfaz as duas condições necessárias para que um Estado seja democrático: a garantia dos direitos civis e a competição eleitoral sob a condição de sufrágio universal; essa democracia será consolidada desde o momento em que os perdedores nas eleições passem a reconhecer seus resultados e deixem de esperar a primeira oportunidade para derrubar o governo. De acordo com nosso pressuposto, todos esse países lograram completar sua revolução capitalista quando foram desenvolvimentistas e tiveram capacidade política suficiente para constituir sua nação e construir um Estado relativamente forte ou capaz.

Mas como definir um Estado capaz em um país pré-industrial? Em termos gerais, aplicados a qualquer tipo de sociedade, o Estado será tanto mais capaz quanto melhor servir de instrumento para que a nação realize seus objetivos de segurança, autonomia nacional e desenvolvimento econômico, e para que a sociedade civil realize seus objetivos de liberdade individual, justiça social e proteção da natureza. Para ser capaz o Estado precisa ser forte ou republicano e, assim, não ser capturado por indivíduos ou grupos engajados na busca de rendas (*rent-seeking*); precisa contar com um número razoável de políticos e burocratas voltados para o interesse público; precisa de uma burocracia pública profissional bem recrutada e avaliada, capaz de administrar o aparelho do Estado de forma gerencial ou eficiente; precisa ter suas finanças em ordem e não deve ter dívida em moeda estrangeira, porque essa dívida e as crises financeiras a ela associadas são a ameaça maior à soberania do Estado; e precisa, principalmente, ter *legitimidade* – ter apoio na sociedade – de forma que suas leis valham; quando lhe falta legitimidade, suas leis com frequência não são aplicadas.

Conforme assinalou Peter Evans de forma pioneira, o Estado é capaz quando seu sistema constitucional-legal e sua burocracia profissional estão “inseridos” ou “embebedos” (*embeded*) na sociedade.<sup>9</sup> No processo histórico de formação do Estado-nação, de transformação de uma sociedade em uma nação dotada de um território e um Estado, esse Estado se torna forte ou capaz quando, primeiro, logra realizar a revolução industrial, e, em seguida, estende seu poder sobre toda a sociedade, quando a “estatalidade” – a regulação pelo Estado – penetra em todos os setores da sociedade.<sup>10</sup> Esta é a condição social básica para que o Estado moderno exerça o papel que lhe é próprio de coordenar as sociedades modernas, auxiliado pelo mercado, uma condição difícil de ser atendida porque supõe uma nação razoavelmente coesa e uma sociedade civil relativamente diversificada e ativa, na qual seus componentes tenham noção de seus direitos e obrigações, o que, por sua vez, depende de um Estado capaz. Existe, portanto, uma relação dialética entre as instâncias econômica, social, e política da qual não é possível escapar.

Em um país pré-industrial a definição de Estado capaz é perfeitamente aplicável, mas, nos termos do pressuposto de que as revoluções industriais são sempre realizadas quando o Estado é desenvolvimentista – quando esse Estado intervém moderada na economia, planejando o setor não competitivo e adota uma política macroeconômica ativa, principalmente uma política cambial e de controle das contas externas do país. A integração entre a sociedade e o Estado e o grau de legitimidade deste é geralmente o resultado de uma coalizão de classes, que poderá ser liberal ou desenvolvimentista; liberal, se supõe que uma economia capitalista pode ser satisfatoriamente coordenada pelo mercado, desde que o Estado garanta a propriedade e os contratos;<sup>11</sup> desenvolvimentista se aceita a coordenação pelo mercado do setor competitivo da economia, mas defende (a) o planejamento pelo Estado dos investimentos na infraestrutura e demais setores monopolistas, (b) uma política macroeconômica *ativa* que assegure um *nível* de taxa de juros relativamente baixo,<sup>12</sup> (c) uma taxa de câmbio flutuando em torno do equilíbrio competitivo ou industrial, (d) uma taxa de lucro esperada que estimule os empresários a investir, (e) uma taxa de salários crescendo

com a produtividade, (e) um sistema tributário progressivo, e (f) despesas sociais que se constituam em salário indireto e, assim, reduzam as desigualdades .

A alternativa à coalizão desenvolvimentista é a coalizão liberal. Esta foi progressista por um breve período no início do século XIX, quando logrou a garantia dos direitos civis e, assim, transformou o Estado absoluto em Estado liberal. Mas, em seguida, se tornou uma força conservadora nos países industriais, que se oporia, primeiro, à democracia, em nome do risco da tirania da maioria, e, segundo, ao Estado social, em nome da competição capitalista internacional. As coalizões de classe liberais, hoje, nos países ricos e nos países de renda média são formadas por capitalistas rentistas, inclusive a classe média rentista, e por financistas que administram a riqueza dos primeiros; nos países pré-industriais, a coalizão liberal típica é a da oligarquia primário-exportadora, que se autodenomina “liberal”, é moralista, e está em geral associada aos interesses estrangeiros. Já a coalizão desenvolvimentista é geralmente formada por capitalistas empresários, pela burocracia pública e pelos trabalhadores. Nos primeiros estágios do desenvolvimento econômico a coalizão desenvolvimentista será conservadora, mas, na medida que um determinado regime político transita para a democracia (algo que acontece mais cedo ou mais tarde quando o país experimenta desenvolvimento econômico), a coalizão tende a se tornar progressista, e o desenvolvimentismo passa a ser social, ou seja, a redistribuição passa, assim, a ser parte estruturante de sua lógica. O fato de o Estado ser desenvolvimentista não garante que a revolução industrial seja realizada; esse resultado e o desenvolvimento econômico acelerado que o acompanha dependerão da competência dos líderes políticos e da dimensão dos obstáculos enfrentados.

### **Democracias pré-industriais**

Charles Tilly, que estudou em profundidade a formação histórica dos estados-nação, compreendeu com clareza a relação entre um Estado capaz e a democracia ao afirmar que “no democracy can work if the state lacks the capacity to supervise democratic decision making and put its results into practice”.<sup>13</sup> Conforme argumentei em outro trabalho, para que a democracia seja consolidada é necessário que o estado-nação já

tenha completado sua revolução capitalista e seja um país industrial, ou, mais amplamente, caracterizado pela sofisticação produtiva.<sup>14</sup> Só a partir do nível de desenvolvimento econômico que a revolução capitalista pressupõe, será sua sociedade suficientemente diversificada e contará com uma classe trabalhadora e uma classe média suficientemente forte para garantir a democracia alcançada. A democracia nasceu consolidada nos países que primeiro completaram sua revolução capitalista (Inglaterra, Bélgica, França) e depois se tornaram democráticos. Muito diferente é o caso das democracias nos países pré-industriais de hoje, que não se originam do próprio desenvolvimento da sociedade e do Estado, mas são o resultado de emulação política ou, mais frequentemente, de imposição dos países mais ricos. Nesses países a formação de um Estado-nação realmente autônomo e a realização da revolução industrial é a prioridade. A democracia poderá surgir antes, mas só será consolidada depois que essa condição essencial se cumpra.

Abre-se, então, espaço para a melhoria da qualidade dessa democracia. Antes disso será possível desenhar instituições que aperfeiçoem o sistema eleitoral, que regulem os partidos políticos, que aumentem a representatividade dos governos e a participação neles dos cidadãos, etc., mas a probabilidade que essas instituições se tornem reais é pequena. É preciso que – antes ou concomitantemente – a sociedade se modernize e o país se desenvolva no plano econômico. Haverá sempre o risco de que o regime autoritário queira se eternizar no poder depois de completada a revolução capitalista, mas a probabilidade de que isto ocorra é muito pequena. Só conheço um país que, decididamente, já deveria ter-se tornado uma democracia, mas continua ainda autoritário. O mais provável é o inverso – que a democracia demandada pelos pobres e pelas potências externas se antecipe à revolução nacional e industrial, e se transforme em um obstáculo para que essa revolução ocorra.

Nos países hoje ricos a sequência de eventos econômicos e políticos a partir do século XVIII seguiu aproximadamente a ordem e a lógica sugeridas anteriormente e deram surgimento a democracias consolidadas. Já os países de renda média, que completaram sua revolução capitalista no século XX, e mesmo os países ricos, como o Japão, cuja revolução industrial ocorreu no final do século XIX, enfrentaram condição

inicial muito diferente . Na primeira metade do século XIX, os países latino-americanos estavam se tornando independentes formalmente, mas eram sociedades agrárias caracterizadas pelo latifúndio e a escravidão, enquanto os países asiáticos e africanos só se libertariam da condição colonial após a Segunda Guerra Mundial, mas alguns deles, como a China e a Coreia do Sul contavam com uma sociedade bem melhor estruturada e homogênea do que os países latino-americanos. Na América Latina, quando a independência política foi alcançada, no início do século XIX, o Estado de cada país se tornou formalmente “liberal” por imitação da Europa, mas, na realidade, continuou a ser oligárquico, na medida em que a sociedade continuava pré-capitalista ou pré-industrial, e, por isso, dependente cultural e politicamente dos países ricos.<sup>15</sup> Nesse quadro político, o controle direto do Estado continuava essencial para que as oligarquias agrário-exportadoras e patrimonialistas dividissem entre si o poder, não havendo, portanto, as condições econômicas e sociais necessárias para verdadeiras democracias. Já na Ásia, quando os países se tornaram independentes, eles já adotaram um modelo desenvolvimentista copiado do Japão, o que é uma das explicações para seu crescimento econômico muito mais rápido.<sup>16</sup>

Por essas razões, e também porque esses países tiveram que enfrentar o imperialismo industrial, sua história não pôde seguir os mesmos estágios que seguiram os países ricos, nem suas estratégias de desenvolvimento podem ser as mesmas, mas terão *todos* que copiar e adaptar as técnicas e instituições dos países ricos. Esta cópia, porém, não pode ser mero mimetismo.

### **Populistas e desenvolvimentistas**

A partir da crise dos anos 1930 e da Segunda Guerra Mundial, alguns países, principalmente o Brasil e o México, conseguiram fortalecer suas respectivas nações e lograram realizar sua revolução industrial e capitalista. Seus Estados deixaram, assim, de ser oligárquicos, não para serem liberais (como ocorreu nos países hoje ricos), mas para serem *populistas* e *desenvolvimentistas*. Populistas, porque a primeira forma de participação popular é geralmente propiciada por líderes populistas que estabelecem uma relação direta entre eles e as classes populares. Desenvolvimentistas, porque

*todos* os países que realizaram sua revolução capitalista nos séculos XVIII e XIX e hoje são ricos o fizeram no quadro do desenvolvimentismo – de uma organização econômica e social do capitalismo na qual o Estado desempenhava um papel econômico chave, mas o mercado já se encarregava da coordenação dos setores competitivos da economia. Faço essa afirmação a partir de um conceito amplo de desenvolvimentismo, que está presente sempre que o Estado tem um papel relevante e direto no processo de desenvolvimento econômico. O Estado mercantilista na Europa foi uma primeira manifestação do desenvolvimentismo. Todos os países que realizariam sua revolução capitalista de forma atrasada, tanto aqueles pertencentes ao centro porque não tiveram que enfrentar o imperialismo *industrial*, como a Alemanha e a Itália, como aqueles que a realizaram já tendo que enfrentar esse imperialismo, como o Japão, o Brasil e a China, foram desenvolvimentistas no plano econômico e autoritários no plano político no momento em que realizavam sua revolução industrial e capitalista. Os Estados Unidos sempre se julgam uma exceção tanto em relação à democracia (que teria começado com a Constituição de 1787...) quanto em relação ao caráter sempre liberal de seu desenvolvimento econômico. Na realidade, sua democracia foi tardia e, para realizar sua revolução industrial, precisaram de uma Guerra Civil, e até 1939 o país manteve tarifas aduaneiras muito elevadas, que nesse momento já não eram uma forma de proteger uma indústria infante, mas de neutralizar do ponto de vista das importações uma doença holandesa moderada causada pela exportação de commodities.<sup>17</sup>

Não obstante esses fatos, a principal crítica que é dirigida aos líderes populares e desenvolvimentistas é de que são “populistas” em sentido pejorativo e antidemocráticos. Nessa crítica, confundem o populismo político, que não é, em princípio, mau, com o populismo econômico, que, sim, é por definição perverso. Os novos líderes são, de fato, populistas do ponto de vista político, primeiro, porque, nas sociedades pré-industriais, o populismo político é a primeira manifestação da democracia – mais especificamente, da transformação das pessoas pobres em “massas” dotadas de alguma identidade política; segundo, porque não existem

condições na sociedade para o surgimento de partidos políticos ideologicamente definidos. Não há, portanto, qualquer conotação pejorativa no populismo político.

Nos países pré-industriais não existe a alternativa de uma democracia consolidada e de um tipo de governo baseado em partidos políticos relativamente definidos por sua ideologia, como acontece até um certo ponto nos países ricos e nos de renda média. Enquanto não surge o líder populista desenvolvimentista e seu partido, partidos tradicionais existentes refletem meras divisões internas das elites, geralmente entre um ramo conservador e outro liberal. O povo, ao compreender e apoiar o discurso do líder, e ao levá-lo ou ao mantê-lo no poder, está pela primeira vez se manifestando politicamente. Mesmo nos Estados Unidos, que nunca foi um país pobre como são os da América Latina, no século XIX, Andrew Jackson foi o primeiro político que alcançou a presidência sem que fosse membro da aristocracia dominante. No governo, revelou-se um clássico líder populista, e, desta forma, fez seu país, que era oligárquico, caminhar na direção da democracia.<sup>18</sup> Na América Latina, no século XX, Getúlio Vargas foi um líder populista e o grande estadista que comandou a revolução industrial e capitalista do Brasil. Juan Domingo Perón, na Argentina, foi também populista, mas sua incapacidade de se impor ao “campo” (aos exportadores de commodities que na Argentina eram mais poderosos do que os exportadores de “café” no Brasil) foi uma das causas de não ter logrado industrializar o país o quanto era necessário para evitar a decadência econômica ocorrida na segunda metade desse século.

Algo muito diferente é o populismo econômico – a prática de governos em países pré-industriais de gastarem mais do que arrecadam de forma irresponsável. Os liberais identificam e criticam apenas um tipo de populismo econômico – o populismo fiscal, quando o país incorre em déficits públicos elevados e irresponsáveis – e atribuem o fato a governos populistas (que podem ser de direita ou de esquerda). Mas há um segundo tipo de populismo econômico, o populismo cambial – quando o país como um todo gasta mais do que arrecada de forma irresponsável, incidindo em elevados déficits em conta-corrente – que tanto liberais quanto desenvolvimentistas ignoram, mas que é a causa fundamental das crises financeiras, de balanço de pagamentos, a que estão sujeitos os países em desenvolvimento. Essas despesas, ao contrário do que

supõe a ortodoxia liberal, geralmente derivam do endividamento excessivo das famílias e das empresas, e não do setor público, cujo orçamento pode estar equilibrado. Enquanto os déficits fiscais implicam aumento da dívida pública, os déficits em conta-corrente implicam em aumento da dívida externa do país. Esses déficits em conta-corrente são, por definição, “poupança externa”, que deve ser financiada por empréstimos ou investimentos diretos dos países ricos. Mais do que tolerados, esses déficits nos países pré-industriais são desejados pelos países ricos, porque abrem a oportunidade para que instituições financeiras e empresas multinacionais *ocupem* seus mercados internos sem reciprocidade – sem que esses países possam fazer investimentos nos países ricos. O objetivo desses financiamentos seria aumentar a poupança total ou o investimento do país, mas, dada uma alta taxa de substituição da poupança interna pela externa, o que realmente acontece é o aumento do consumo, o endividamento crescente, e, afinal, a crise de balanço de pagamentos.

Nos países pré-industriais democráticos, temos líderes liberais ou populistas. Os primeiros limitam-se a manter o país na condição pré-industrial e o sujeita a recorrentes crises de balanço de pagamentos. Eles são, em alguns casos, efetivos em promover o ajustamento fiscal e controlar a inflação, mas são incapazes de comandar a revolução industrial, e geralmente terminam seus governos em crise de balanço de pagamentos, sempre causada pela equivocada política de crescimento com poupança externa. Já os líderes populistas e nacionalistas podem fazer governos igualmente maus, mas podem, eventualmente, ter a *virtú* e a *fortuna* que lhes permitam construir uma coalizão desenvolvimentista e promover a revolução nacional e industrial do país. A probabilidade de que isto aconteça é *pequena*. Quanto mais pobre é um país, menos politicamente organizada será sua sociedade, mais dependentes e menos comprometidas com a produção e o desenvolvimento econômico serão suas elites, menos organizados e qualificados seus trabalhadores, menos capaz será seu Estado, e mais difícil será governá-lo. Governar um país pré-industrial, no qual uma pequena elite oligárquica se opõe a uma imensa massa de pobres e de baixo nível de educação é muito mais difícil do que governar países ricos, e principalmente ricos e relativamente pequenos. Seus cidadãos são geralmente capazes de distinguir os candidatos aos



principais cargos executivos que os favorecem daqueles que estão associados à oligarquia, sabem quais são os políticos que os tratam com respeito e quais não, mas não têm informações suficientes para escolher seus representantes no parlamento e para avaliar os programas dos candidatos presidenciais, que são sempre vagos. Além disso, não dominam os conceitos políticos que possibilitem o surgimento de partidos políticos ideológicos organizados em um leque da direita para esquerda.

### **Democracias impostas sempre ameaçadas**

Antes de 1980 o fato de o regime político ser autoritário nos países em desenvolvimento era visto como algo natural. Era isto o que nos dizia, de um lado, o modelo autoritário-burocrático de O'Donnell (1973), que deduziu o autoritarismo dos regimes militares dos anos 1960 e 1970 na América Latina à necessidade de aprofundar o processo de acumulação de capital, e, de outro, o modelo de governabilidade de Huntington (1968), que tornava o autoritarismo necessário para enfrentar as demandas excessivas da população. Desde, entretanto, que os Estados Unidos, no início dos anos 1980, definiu a democracia como um objetivo a ser alcançado por todos os povos, independentemente de seu grau de desenvolvimento econômico, as intervenções tanto diretas (militares) quanto indiretas (associação com as elites oligárquicas locais visando a desestabilização política do regime com apoio em inteligência, controle da mídia, cooperação de intelectuais liberais, pressão das agências multilaterais de crédito, etc.) passaram a ser “justificadas”: o país não seria democrático. Surgia, assim, um problema maior para os países pré-industriais da América Latina. Deviam fazer o que os seus antecessores hoje ricos ou de renda média não fizeram: formar um estado-nação realmente independente e realizar sua revolução industrial e capitalista no quadro da democracia. Mas, como as condições econômicas para a democracia (economias diversificadas nas quais o excedente econômico já é apropriado via mercado) e as condições sociais (a existência de amplas classes burguesa, tecnoburocrática, e trabalhadora) não estavam presentes nesses países pré-industriais, essa tarefa se tornava muito difícil, o governo facilmente cometia erros, e, assim, passaria a estar permanentemente ameaçado de desestabilização ou “regime change”.

Os obstáculos à construção de um Estado capaz nos países pré-industriais são de natureza social (baixa estruturação da sociedade), política (pouca força da nação e da sociedade civil) e econômica (que não é aqui o momento de resumir), mas têm origem tanto interna quanto externa. Seu desenvolvimento político “normal” seria o de, primeiro, realizar sua revolução nacional e industrial sob a liderança de líderes nacionalistas desenvolvimentistas, e depois realizar a transição para a democracia. Mas no capitalismo contemporâneo essa condição mudou. Além de o Ocidente ignorar esse sequenciamento ensinado pela história e pressionar todos os países a serem democráticos e liberais, o povo demanda democracia, provavelmente porque sabe que não há qualquer garantia de que o regime autoritário venha a ter capacidade para transformar o Estado em um Estado desenvolvimentista e realizar a revolução industrial no país. Hoje, portanto, nos países pré-industriais não resta alternativa aos líderes populistas e nacionalistas senão serem democráticos.

Nos anos 1990, a partir de forte pressão dos países mais ricos, muitos países pré-industriais transitaram para a democracia e lhes foram impostas reformas e políticas orientadas para o mercado. Tínhamos, assim, uma contradição. Enquanto o Estado era enfraquecido por reformas neoliberais, a democracia avançava e os pobres ou, mais amplamente, o povo ganhava relativamente mais poder. Algumas dessas reformas, principalmente a privatização de empresas competitivas, a busca de um razoável equilíbrio fiscal, e o controle de taxas de inflação elevadas, fortaleciam o Estado. Mas outras, como a abertura comercial radical e a abertura da conta de capitais, que levou os governos a perderem o controle sobre sua taxa de câmbio, facilitaram a ocupação de seus mercados internos pelos países ricos, e se desindustrializaram prematuramente, ao mesmo tempo em que se tornavam novamente sujeitos a crises crônicas de balanço de pagamentos. Afinal ficou claro que a experiência neoliberal havia fracassado, geralmente terminando em crises financeiras (1994, no México; 1997, na Tailândia, na Indonésia, na Malásia e na Coreia do Sul; 1998, na Rússia e no Brasil; 1999, na Turquia; 2001, na Argentina) todas causadas pelo populismo cambial associado a grandes déficits em conta-corrente justificados pela política neoliberal de que os países devem crescer com poupança externa.

No início do século XXI, em parte em razão desse fracasso, em muitos países, particularmente na América Latina, foram eleitos líderes políticos de esquerda, relativamente nacionalistas ou desenvolvimentistas.<sup>19</sup> Eles procuraram promover o desenvolvimento econômico do país, mas não lograram evitar o populismo fiscal definido por déficits fiscais elevados. Seus governos ficaram, em muitos casos, aquém do que seria um bom governo, capaz de promover o desenvolvimento econômico com estabilidade financeira, devido às dificuldades de governar países pré-industriais que discutimos neste trabalho. Dada a baixa qualidade de suas sociedades, a baixa capacidade de seus Estados e a pressão vinda dos interesses externos, seus governos revelaram-se na maioria dos casos fracos e contraditórios. Não obstante, mantiveram o regime democrático, seja porque essa era a demanda de seu povo, ou porque, permanentemente ameaçados de intervenção externa, não se viam com forças para desafiar o Ocidente.

Nesse quadro, enquanto as coalizões de classes oligárquico-liberais dependentes buscavam derrubar o governo, os líderes de esquerda e desenvolvimentistas e sua burocracia pública buscavam construir uma coalizão de classes desenvolvimentista. Mas essa é uma tarefa hercúlea, porque implica a divisão da classe capitalista entre empresários e rentistas, e a associação dos primeiros com os trabalhadores e suas lideranças sindicais. Ora, nesses países pré-industriais é difícil identificar uma verdadeira classe de empresários industriais, e tanto eles como os líderes sindicais não tem experiência da realização de acordos sociais voltados para o desenvolvimento econômico. Assim, como Poulantzas argumentou, o papel do Estado ou do líder político e da burocracia pública é dar *identidade* às classes sociais comprometidas com o desenvolvimento e organizar os respectivos partidos políticos.<sup>20</sup> Foi o que fez Getúlio Vargas no Brasil, mas ele não era um líder de esquerda, era um desenvolvimentista conservador e autoritário que, além de estabelecer alianças com a burguesia industrial nascente, aliou-se também a setores da velha oligarquia cujos interesses não conflitassem diretamente com a política de industrialização.

## **O governo difícil e a democracia**

As democracias que vemos hoje em países pré-industriais como o Paraguai, Bangladesh, Nigéria e Venezuela são sempre democracias de baixa qualidade e não consolidadas. São mera emulação dos países ricos, ou são impostas pelos países mais ricos; no caso dos países do Cone Sul como o Paraguai e a Bolívia, pelos Estados Unidos, o Brasil e a Argentina. E, por isso, são democracias altamente instáveis; quando a oposição perde uma eleição, imediatamente grita que houve fraude, mesmo quando não há, e se movimenta para derrubar o governo. Como, nesses países, a transição democrática ocorreu antes da revolução capitalista, não estão presentes neles as condições necessárias para uma democracia consolidada e de razoável qualidade. Falta disposição de suas elites para aceitar o jogo democrático e essas elites têm ainda um peso muito forte na sociedade civil.

O problema se agrava no caso de países ricos em recursos naturais, particularmente nos exportadores de petróleo. Esta é uma bênção para eles, mas geralmente se transforma em uma maldição – a maldição dos recursos naturais ou a doença holandesa.<sup>21</sup> Se a sobreapreciação cambial permanente que a doença holandesa causa fosse neutralizada de forma competente, como foi feito, por exemplo, na Noruega, os países se desenvolveriam de forma extraordinária. Mas seus dirigentes não sabem como fazê-lo e os países ricos não têm nem interesse nem competência técnica para ensiná-los. E há dificuldades significativas em implantar um sistema de neutralização. Em consequência, o que vemos nesses países é o *rent-seeking*, é uma luta política pelas rendas do petróleo caracterizada por alta corrupção, que perverte o regime político, ao mesmo tempo em que impede que a industrialização ou sofisticação produtiva ocorra. Não existe nesses países uma separação clara entre a esfera pública e a privada, entre a política e o mercado, que são características das sociedades democráticas. E os cidadãos têm dificuldade em responsabilizar seus governantes. Em outras palavras, as dificuldades derivam do baixo desenvolvimento da sociedade e do baixo desenvolvimento das instituições entre as quais o Estado é a principal. Dificuldades que tornam o bom governo, nesses países, antes a exceção do que a regra. Em consequência, além de instável, a democracia terá baixa qualidade, e seus líderes

políticos democráticos terão enorme dificuldade em governá-la. Seus cidadãos e as associações que formam têm enorme dificuldade em fazer as concessões mútuas ou *compromises* que são essenciais para uma democracia funcionar bem.

Justificar-se-ia, nessas condições, que o líder adotasse um *autoritarismo instrumental*, nos termos definidos por Wanderley Guilherme dos Santos (1978) para realizar sua revolução capitalista? Talvez, mas só saberíamos se o autoritarismo foi realmente instrumental a posteriori. Hoje, por exemplo, sabemos que o autoritarismo de Getúlio Vargas foi instrumental, porque ele liderou a revolução nacional e industrial brasileira e criou, assim, condições para uma democracia consolidada no país, mas era impossível prever isto nos anos 1930. Samuel P. Huntington (1968), já citado, partindo de uma perspectiva muito diferente, antecipou-se em responder a essa pergunta afirmativamente quando desenvolveu a tese da “governabilidade” para justificar o apoio dos Estados Unidos aos novos regimes autoritário-modernizantes que estavam surgindo na América Latina nos anos 1960. Segundo o cientista político conservador, o excesso de demandas populares em relação à capacidade dos países de atendê-las justificariam esse regimes militares. Huntington teria uma certa razão se estivesse se referindo aos países pré-industriais da região, mas não, naquele momento ele estava se referindo a países como o Brasil, a Argentina e o Chile, que já estavam avançados em suas revoluções industriais e, por isso, não precisavam de um autoritarismo instrumental para construírem seus estados desenvolvimentistas e realizarem sua revolução capitalista. Na verdade, naquele momento ele estava pensando em termos da Guerra Fria, que foi o fator determinante da política de apoio aos golpes militares na América Latina nos anos 1960 e 1970. Hoje, a ameaça de golpes ditatoriais apoiados pelos países ricos voltou a ser real, mas a partir da instrumentalização ideológica da democracia pelo imperialismo do Ocidente. Merecem apoio local as forças políticas oligárquico-liberais que buscam derrubar governos desenvolvimentistas com a justificativa de que os países pré-industriais não seriam suficientemente democráticos.

Existe em relação à democracia uma retórica e uma realidade. De acordo com a retórica, todos são a favor da democracia, a começar pela burguesia. Na realidade, a

burguesia teme a democracia e prefere o autoritarismo liberal do qual está excluído o sufrágio universal. Mas, historicamente, a classe capitalista é a primeira classe dominante que não impõe um veto à democracia. Ela pode sobreviver em um regime no qual ela não controla diretamente o Estado, porque continua a se apropriar do excedente econômico através do mercado. A burguesia passou a adotar um discurso democrático, porque nos países desenvolvidos e mesmo nos de renda média, a democracia não representa perigo para ela, mas ela não perdeu seu temor. Conforme Philippe Schmitter observou, “liberalism, whether as a conception of political liberty or a doctrine about economic policy, may have coincided in some countries with the rise of democracy, but it has never been immutably or unambiguously linked to the practice of democracy, least of all, once this type of regime was transformed to include mass publics, popularly elected executives, specialized interest associations and boisterous social movements”.<sup>22</sup> Jacques Rancière deu um passo adiante e denominou essa rejeição dos ricos às democracias reais e possíveis nos países em desenvolvimento de “o ódio da democracia”.<sup>23</sup> Retoricamente as elites conservadoras e neoliberais fazem o elogio da democracia, e acabam por aceitar o sufrágio universal, mas buscam limitar sob todas as maneiras a manifestação da vontade popular. Seja tornando os políticos dependentes devido a campanhas políticas muito caras sem financiamento público, seja desmoralizando sistematicamente os políticos.

Não deixa, portanto, de ser curioso que a retórica democrática do Ocidente queira impor a democracia aos países que resistem a seu comando, enquanto se mostra acomodada aos sistemas autoritários mais fechados mas que estão submetidos, como é o caso da Arábia Saudita. A democracia que o Ocidente defende é uma democracia restringida, é uma democracia de elites, e o resultado das “transições democráticas” é geralmente falso, meramente formal. Qual é a democracia no Afeganistão, ou no Iraque, ou na Líbia, depois que o Ocidente interveio militarmente para derrubar um regime autoritário? Essas “democracias” são falsas porque atendem ao requisito formal do sufrágio universal, mas não garantem minimamente a ordem pública e o Estado de direito. Para intervir nos países em desenvolvimento, o Ocidente usa o poder de sua hegemonia ideológica, desqualifica as democracias existentes nos países

pré-industriais, e acusa seus líderes de autoritários. Ao fazerem suas críticas, seus intelectuais (jornalistas, economistas, cientistas políticos) têm sempre um pouco de razão, dadas as dificuldades existentes para governar com competência sociedades pouco desenvolvidas e Estados pouco capazes. Mas não é essa a razão de sua ira, e sim o fato de que os líderes nacionalistas dos países pré-industriais democráticos opõem obstáculos à ocupação de seus mercados internos pelas empresas multinacionais e as instituições financeiras internacionais.

### **Inclusão da qualidade no conceito da democracia**

É no quadro destas considerações que é preciso discutir o problema da “qualidade da democracia” – uma questão que vem sendo debatida com mais intensidade desde o relatório do PNUD (2004). A qualidade da democracia depende do grau de desenvolvimento econômico e social, da coesão da respectiva sociedade e da capacidade de seu Estado, que, por sua vez, estão relacionados com o fato de ter o país completado sua revolução capitalista. Como o país pré-industrial, por definição, não a completou, conclui-se que mesmo que ele atenda ao conceito mínimo de democracia, a qualidade da sua democracia será baixa. Não obstante, apoiados nos estudos sobre a qualidade de democracia, os países ricos vêm se julgando com direito de intervir nesses países de diversas maneiras – desde a pressão ideológica e o apoio a grupos liberais de oposição que organizam demonstrações e demandam golpes de Estado até a intervenção armada –, principalmente quando os governantes são desenvolvimentistas e, portanto, adotam o nacionalismo econômico.

Quando, nos anos 1970 e 1980, os cientistas políticos discutiam as transições democráticas, faziam questão de adotar uma definição objetiva e mínima ou formal de democracia. Queriam ter um critério simples para saber se o país completara ou não a transição democrática, e rejeitavam a tese marxista de que as democracias capitalistas eram apenas democracias “formais” porque não incluíam o grau de igualdade econômica entre os cidadãos, além da igualdade perante a lei. Ainda que não ignorassem que quanto mais substantiva fosse a igualdade entre os cidadãos melhor seria a qualidade da democracia, consideravam essencial contar com um conceito

formal de democracia para que não se pudesse justificar o autoritarismo em nome de uma maior justiça social. A partir dessas considerações, entendo ser importante que se busque avaliar a qualidade das democracias nacionais, e suponho que o tema é controverso e está aberto a amplo debate. Mas rejeito o *uso* da qualidade da democracia no *conceito* de democracia. Esse é um equívoco semelhante àquele em que incidia o marxismo nos anos 1950 e 1960 quando criticava as democracias então existentes por serem “formais” ou “burguesas”. Hoje, entretanto, não são mais os marxistas mas são os governos dos países ricos e os jornalistas e cientistas políticos liberais que usam um argumento muito semelhante: que desqualificam a democracia existente nos países pré-industriais a partir de graus da qualidade dessa democracia. Ao invés de entenderem a avaliação da qualidade de uma determinada democracia como uma avaliação de quão melhor ou pior ela é em comparação com outras ou então no processo de democratização, usam essa avaliação para desqualificar o caráter democrático dessa democracia, não obstante ela atenda ao conceito mínimo de democracia. Afirmando, por exemplo, que a qualidade de uma determinada democracia é baixa porque nela os direitos civis não são devidamente garantidos, e concluem daí que ela não se qualifica como democracia. Ao adotarem essa abordagem, incorrem no erro lógico: ou há democracia ou não há; só é possível medir a qualidade da democracia quando ela existe. Mas mais grave é o fato que, ao abandonarem o conceito bem definido de democracia mínima (garantia dos direitos civis e sufrágio universal) para incluir nele a qualidade dessa mesma democracia, voltaram a tornar vago o conceito de democracia, e, assim, puderam justificar intervenções desestabilizadoras. Se, no exemplo acima referido, o problema estiver no fato de o país não coibir de forma efetiva a tortura por sua polícia, é razoável desqualificar o país como democrático por essa razão? Não creio. Se fossemos usar esse critério, talvez o único país democrático nas Américas seria provavelmente o Canadá. Deixando o conceito vago, esses neoliberais se sentem legitimados, primeiro, a defender a pressão ideológica dos países ricos visando desestabilizar regimes democráticos; segundo, se isso não bastar, sentem-se em condições de justificar o apoio à “oposição democrática” para que ocorra o que denominam “mudança de regime” mas que é o bem conhecido golpe de Estado; e, terceiro, se ainda isto não for bastante, estão prontos a defender a



intervenção militar no país. Na verdade, tudo não passa de um cobertura ideológica para a inconformidade do Oeste com a existência de países periféricos de partidos políticos e líderes nacionalistas que procuram limitar a ocupação de seus mercados internos por ele.

A partir desse uso perverso da qualidade da democracia para desqualificá-la, países pré-industriais como o Equador, a Guatemala, o Peru, a Venezuela e mesmo um país de renda média como o México podem ser considerados não democráticos, ou “democracias políticas condicionais”.<sup>24</sup> Nesse momento, os cientistas políticos estão dando argumentos para o imperialismo moderno. Um grande intelectual como Guillermo O’Donnell certamente não tinha esse objetivo, mas sua discussão sobre a qualidade da democracia abriu espaço à lógica imperial do Ocidente. O’Donnell salientou que uma característica essencial das democracias é o fato de que podem ser eleitas as “pessoas erradas” do ponto de vista deste ou daquele indivíduo ou grupo de indivíduos, mas estes terão que aceitar a decisão dos eleitores. Nada mais correto. Mas colocar no conceito de democracia sua qualidade e incluir nessa qualidade a maior ou menor probabilidade de que nesses países se escolham as pessoas erradas pode facilitar, como assinalou Gabriela Ippolito (2004: 169), que “determinados acadêmicos tenham decidido reclassificar alguns regimes democráticos como regimes autoritários”.<sup>25</sup>

Nessa linha de pensamento, um intelectual claramente identificado com a lógica imperial propôs o conceito de “democracia iliberal” – uma forma de democracia que atenderia a definição mínima de democracia inclusive a “liberdade de expressão e de reunião”, mas não garantiria plenamente os direitos civis, ou, nas palavras do autor o “constitucionalismo liberal” – o que também legitimaria as várias formas de intervenção imperiais.<sup>26</sup> E concluiu: “Uma avaliação adequada do constitucionalismo liberal tem uma série de implicações para a política externa dos Estados Unidos. Enquanto é fácil impor eleições a um país, é mais difícil pressionar uma sociedade em favor do constitucionalismo liberal”. Não obstante o esforço de líderes populares para manter a democracia – que geralmente os beneficia porque permite sua eleição – é impossível para eles garantir os direitos civis na extensão que os liberais exigem, porque essa garantia não depende deles: ela está fortemente

correlacionada com o grau de desenvolvimento econômico do país. A intervenção externa apenas agrava o problema da instabilidade que é inerente a democracias não consolidadas. Do conceito mínimo de democracia fazem parte os direitos civis básicos – a liberdade de pensamento e de reunião –, mas existem outros direitos civis, como o direito ao respeito ou o direito a não ser torturado que, de fato, não são plenamente garantidos em praticamente todos os países que atendem ao conceito mínimo de democracia. Na verdade, eles não são plenamente atendidos nem mesmo em algumas democracias supostamente avançadas como é o caso dos Estados Unidos. Da mesma forma que a falta da afirmação dos direitos sociais era o pretexto para os marxistas do passado desqualificarem as “democracias burguesas”, a falta de “suficiente” garantia dos direitos civis tornou-se pretexto para o Ocidente desqualificar as “democracias populistas”.

## **Conclusão**

É sempre muito difícil governar um país pré-industrial, seja porque ele não tem as condições econômicas e sociais necessárias, nem as condições institucionais, entre as quais a maior é um Estado capaz. Seu grande desafio é o de fazer sua revolução nacional e industrial, ou seja, sua revolução capitalista, o que só logrará se fortalecer sua nação em torno de uma coalizão de classes desenvolvimentista que, apoiada no Estado e na burguesia industrial, industrialize o país. Não basta, portanto, que as classes populares lutem pela democracia, organizem-se como nação e como sociedade civil, e fortaleçam seu Estado, tornando-o um Estado desenvolvimentista e social que, ao ser capaz de se defender daqueles que procuram capturá-lo, se transforme em um Estado republicano.<sup>27</sup> É preciso que todo esse esforço se consubstancie na revolução industrial ou na sofisticação produtiva do país que dê origem a uma grande classe de empresários, a outra de profissionais, e a uma classe trabalhadora educada e razoavelmente qualificada. Só então a apropriação do excedente econômico deixará de ser feita principalmente através do *rent-seeking*, ou seja, da busca das rendas do Estado, para ser realizada no mercado, como remuneração do capital-dinheiro e do capital humano das pessoas. Mas o Estado só será republicano se contar com instrumentos internos e apoio na sociedade para se defender das tentativas de captura de indivíduos e organizações poderosas. Precisa, portanto, da participação de

cidadãos também republicanos, ou seja, dotados de virtudes cívicas. A preocupação dos cidadãos no Estado liberal era defender-se contra a violência de um Estado que fora absoluto ou autoritário; naquele momento ser republicano era também ser liberal. Hoje, no quadro do Estado democrático, o problema se inverteu. O republicanismo supõe a [luta contra a] existência de organizações privadas e indivíduos poderosos que buscam capturar um Estado relativamente fraco. O Estado sempre teve que se defender contra a corrupção – a forma mais antiga de violência contra os direitos republicanos – mas nos tempos modernos há outras e mais sofisticadas formas de captura da coisa pública, muitas delas legais: subsídios abusivos, remunerações desproporcionais aos serviços prestados ao Estado, socorro a bancos e outras empresas para evitar que entrem em falência sem que seus acionistas percam concomitantemente sua propriedade, etc.

Segundo, os países pré-industriais precisam de uma sociedade civil viva e atuante para poder avançar na direção da liberdade, da justiça e da proteção da natureza, como também precisam de uma nação coesa para competir internacionalmente e lograr o desenvolvimento econômico. Em relação à sociedade civil, é preciso que ela seja democrática – ou seja, que as diferenças de poder entre seus membros não sejam muito grandes. Ficamos aqui com o problema dialético do ovo e da galinha, mas esse tipo de contradição é próprio de praticamente todas as relações sociais e políticas: é a sociedade civil que logra a democracia, mas essa sociedade civil precisa estar se democratizando para lograr também a democratização política do Estado; é a nação que logra o desenvolvimento econômico, mas é este que permite que a nação se consolide.

Terceiro, na luta pela democracia, a igualdade formal de direitos é não apenas possível, mas essencial para a democracia. Já a igualdade substantiva de poderes é menos viável, porque há privilégios entranhados em toda a sociedade e porque as capacidades e interesses das pessoas são diferentes. Mas é preciso caminhar na direção da igualdade, que não pode ser apenas de direitos; é preciso também caminhar na direção de uma razoável igualdade econômica. Como ensinou Michael Walzer, não é razoável querer que um intelectual que busca a sabedoria seja tão rico

quanto um empresário que busca a riqueza.<sup>28</sup> Mas não é aceitável que o mais rico, ou o mais poderoso, ou o dotado de mais conhecimentos se valha desse ativo para, na terminologia de Walzer, “cruzar fronteiras” e obter vantagens que não próprias da respectiva esfera de justiça. Todos devem ter, pelo menos, a igualdade de oportunidades, e nada é mais importante para isso do que a garantia universal do direito à educação e aos cuidados de saúde, mas a simples igualdade de oportunidades está longe de ser a realização da justiça.

Quarto, não existem fórmulas prontas para a democratização da sociedade civil, nem para o fortalecimento da nação, como não existem receitas simples para garantir o desenvolvimento econômico e social, e para transformar os Estados pré-industriais em Estados democráticos, desenvolvimentistas e sociais. A cada momento a sociedade civil de cada país estará enfrentando suas elites e, dialeticamente, com elas fazendo compromissos, concessões mútuas. A cada momento, cada país pré-industrial estará enfrentando as elites internacionais com as quais também terá que fazer compromissos. Nesse processo, a democratização das sociedades civis é fundamental não apenas porque isto as fortalece, mas também porque as diferenças em relação às elites diminuam. Já no caso das nações, o mais importante é a coesão interna, porque no quadro do capitalismo global a competição econômica entre os estados-nação nunca foi tão dura. Nesse plano, porém, também a cooperação é fundamental – não apenas para definir as regras da competição, mas também porque existem muitos jogos entre as nações em que a soma é maior que zero, em que a cooperação traz mais benefícios do que a competição.

Em síntese, é necessário fortalecer o Estado e torná-lo republicano; é necessário promover o desenvolvimento econômico do país; é necessário organizar essa sociedade politicamente como nação e como sociedade civil; e é necessário lutar pela democracia e pela melhoria de sua qualidade. Mas não devemos idealizar um Estado republicano maravilhoso, nem podemos exigir dos países pré-industriais que suas democracias sejam melhores do que elas podem ser. Existe para cada país pré-industrial, dependendo do seu grau de desenvolvimento, uma democracia possível. Para consolidá-la e melhorá-la é preciso agir estrategicamente ora na instância

econômica, ora na política, ora na dos valores. E não há nenhuma regra para isso a não ser a de que essa ação estratégica deve ser uma ação nacional.

## Referências

- Akamatsu, Kaname (1962) "A historical pattern of economic growth in developing countries", *Journal of Developing Economies*, 1(1) March–August: 3–25.
- Benson, Lee (1969) *The Concept of Jacksonian Democracy. New York as a Test Case*, New York: Athenaeum.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1986) *Lucro, Acumulação e Crise*, São Paulo; Editora Brasiliense.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004 [2009]) *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. Edição original em inglês, 2004.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2008) "Dutch disease and its neutralization: a Ricardian approach", *Revista de Economia Política* 28 (1) janeiro: 47-71.
- 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 and Nelson Marconi (2014) *Developmental Capitalism*, livro a ser publicado por Routledge, Londres.
- Coutinho, Carlos Nelson (1980) *A Democracia como Valor Universal*, São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas - Hucitec.
- Evans, Peter (1992) "O Estado como Problema e como Solução", *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, nº.28/29, 1993. Original em inglês, 1992.
- Gellner, Ernest (1993 [2000]) "O advento do nacionalismo e sua interpretação: Os mitos da nação e da classe", in Gopal Balakrishnan, org. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*, Editora Contraponto: 107-134. Original em inglês, 1993.
- Ippolito, Gabriela (2004) "In search of a new paradigm: quality of democracy and human development in Latin America", in Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell e Osvaldo M. Iazzeta, orgs. (2004): 168-175.
- Huntington, Samuel P. (1968) *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1973) *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies of the University of California, Berkeley, Modernization Series n.9.
- O'Donnell, Guillermo (2004) "Human development, human rights, and democracy", in Guillermo O'Donnell, Jorge Vargas Cullell e Osvaldo M. Iazzeta, orgs. (2004): 9-92.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cullell e Osvaldo M. Iazzeta, orgs. (2004) *The Quality of Democracy*, Notre Dame: Indiana University Press.
- Oszlak, Oscar (1997) *La Formación del Estado Argentino*, Buenos Aires: Editorial Planeta.
- Piketty, Thomas (2013) *Le Capital au XX<sup>ème</sup> Siècle*, Paris: Seuil.

- Poulantzas, Nicos (1978 [2000]) *O Estado, o Poder, o Socialismo*, Rio de Janeiro: Graal. Originalmente publicado em francês em 1978.
- PNUD (2004) *A Democracia na América Latina*, Nova York: Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Projeto sobre a Democracia na América Latina dirigido por Dante Caputo.
- Rancière, Jacques (2005) *La Haine de la Démocratie*, Paris: La Fabrique.
- Santos, Wanderley Guilherme dos (1978) *Ordem Burguesa e Liberalismo Político*, São Paulo: Duas Cidades.
- Schlesinger Jr., Arthur M. (1946) *The Age of Jackson*, London: Eire and Spotswood.
- Schmitter, Philippe C. (2002) “A sketch of what a 'post-liberal' democracy might look like”, manuscrito não publicado, Florença: Instituto Universidade Européia.
- Schumpeter, Joseph A. ([1942]1950) *Socialism, Capitalism, and Democracy*, Nova York: Harper & Brothers, terceira edição, 1950.
- Tilly, Charles (2007) *Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice*, New York: Basic Books.
- Zakaria, Fareed (1997) “The rise of illiberal democracy”, *Foreign Affairs*, 76 (6) novembro 1997.

---

<sup>1</sup> A revolução industrial e o surgimento de uma sociedade industrial ou capitalista podem ocorrer sem que haja a formação de uma indústria manufatureira ampla. Basta que haja um processo de “sofisticação produtiva” em setores importantes da economia, ou seja, a transferência de mão-de-obra para setores tecnologicamente sofisticados que têm um valor adicionado per capita elevado e salários correspondentemente elevados.

<sup>2</sup> Em Bresser-Pereira (2011) argumentei extensamente e apresentei dados empíricos mostrando que uma democracia só se torna consolidada depois que o país realizou sua revolução nacional e industrial, assim completando sua revolução capitalista.

<sup>3</sup> Coutinho (1980).

<sup>4</sup> “Universal” relativamente, pois as mulheres continuaram excluídas. EUA, Reino Unido etc. começaram a fazer essa extensão depois da 1ª guerra, ao longo da década de 20; Itália e França, só depois da 2ª Guerra.

<sup>5</sup> Schumpeter (1942).

<sup>6</sup> A literatura política usualmente identifica todas as democracias dos países ricos como “democracias liberais”, mas entendo que essa denominação é mais adequada para uma democracia de elites; quando ela avança e passa a considerar os eleitores mais seriamente, principalmente na medida em que eles se manifestam em termos de opinião pública, o Estado é obrigado a ampliar seus serviços na área social, e a democracia se torna mais do que liberal, torna-se social.

<sup>7</sup> Ernest Gellner (1993).

<sup>8</sup> Observe-se que distingo Estado (o sistema constitucional-legal e a organização dotada de soberania que o garante) do estado-nação – a unidade político territorial formada por uma nação, um Estado e um território.

<sup>9</sup> Evans (1992).

---

<sup>10</sup> “Estatalidade” (a palavra já aportuguesada) é uma expressão do espanhol inexistente na língua portuguesa que Oscar Oszlak empregou (1997: Introdução) para significar essa penetração do Estado. A palavra “estatização” seria adequada, porque o sufixo “ão” indica movimento, mas ela foi usada de forma pejorativa como o processo de avanço das empresas estatais, de forma que pareceu-me melhor deixá-la de lado.

<sup>11</sup> Vale observar que, neste ensaio, quando falo em liberalismo e em liberais, estou sempre me referindo ao liberalismo econômico, que é a alternativa ao desenvolvimentismo; não estou me referindo ao liberalismo *político*, que está associado à definição e defesa dos direitos civis ou das liberdades, e, por isso, sua definição teórica e sua afirmação em cada país constituem um avanço da humanidade.

<sup>12</sup> Falo em “nível” da taxa juros porque a taxa de juros sempre variará em função da política monetária. Para a macroeconomia desenvolvimentista a taxa de crescimento depende da taxa de câmbio competitiva (que flutua em torno do “equilíbrio industrial”) menos a taxa de juros ou o custo do capital. (Bresser-Pereira, Oreiro e Marconi, 2014). Dado o pressuposto de progresso técnico neutro ou relação produto/capital constante, para que as empresas sejam estimuladas a investir é necessário que a taxa de câmbio seja competitiva, que o nível dos juros sejam baixos, e que os salários cresçam com a produtividade (Bresser-Pereira 1986).

<sup>13</sup> Tilly (2007: 15).

<sup>14</sup> Já citei esse trabalho na nota 2.

<sup>15</sup> Alguns historiadores econômicos, baseados nas pesquisas de Angus Maddison para a OCDE nas quais o PIB per capita dos países latino-americanos era apenas cerca da metade do dos EUA em 1820 e cerca de cinco ou seis vezes maior cem anos depois, concluíram que as origens do atraso latino-americano esteve no século XIX. Esse é um equívoco de cientistas sociais que se deixam levar por estatísticas, não compreendendo o papel decisivo representado em cada país por sua revolução industrial. O fato de que a renda per capita dos Estados Unidos, no início do século XIX, era apenas duas vezes maior do que a do Brasil na mesma época é enganoso. Na verdade, enquanto a revolução industrial nos Estados Unidos, em meados do século XIX, já estava em curso, o que lhe permitiria taxas de crescimento elevadas, os países latino-americanos mais bem sucedidos só lograriam alcançar esse estágio e passar a também crescer rapidamente cem anos depois. E há muitos países na América Latina que são ainda pré-industriais.

<sup>16</sup> Depois do trabalho pioneiro de Kaname Akamatsu (1962) sobre os “gansos voadores” – metáfora para os países que, em estágios, copiavam o modelo japonês – constituiu-se uma ampla literatura sobre o tema.

<sup>17</sup> A neutralização completa da doença holandesa é feita através de um imposto de exportação sobre as commodities que o originam; a neutralização apenas do ponto de vista das importações (reserva o mercado interno para as empresas nacionais mas não as permite exportar) é feito com tarifas de importação que são geralmente e, nesse caso, equivocadamente, consideradas protecionismo.

<sup>18</sup> Benson (1969), Schlesinger Jr. (1946).

<sup>19</sup> Desenvolvimentismo e nacionalismo são expressões equivalentes quando o nacionalismo não é étnico mas simplesmente econômico.

<sup>20</sup> Poulantzas (1978).

<sup>21</sup> Bresser-Pereira (2008).

<sup>22</sup> Schmitter (2002: 1).

<sup>23</sup> Rancière (2005).

<sup>24</sup> Guillermo O’Donnell (2004: 44).

---

<sup>25</sup> O acadêmico referido por Ippolito é Larry Diamond, ex-pesquisador do National Endowment for Democracy e ex-editor da revista publicada por essa organização do Estado americano como se fosse uma revista acadêmica, *Democracy*.

<sup>26</sup> Fareed Zakaria (1997: 25, 40).

<sup>27</sup> Bresser-Pereira (2004).

<sup>28</sup> Walzer (1983).