

## **Estratégia Nacional e Desenvolvimento**

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA\*

National Strategy and Development. After a review of the concept of economic growth as a historical process beginning with the capitalist revolution and the formation of the modern national states, the author claims that growth is almost invariably the outcome of a national development strategy. Effective economic development occurs historically when the different social classes are able to cooperate and formulate an effective strategy to promote growth and face international competition. It follows a discussion of the main characteristics and of the basic tensions that such strategies face in the central countries which first developed, and in the underdeveloped countries, which, besides their domestic problems, confront major challenges in their relations with the rich countries.

Key-words: strategy, development, underdevelopment, nation, state.

JEL Classification: O10; O11

O desenvolvimento econômico é um processo histórico de acumulação de capital e de aumento da produtividade por que passa a economia de um país levando ao crescimento sustentado da renda por habitante e à melhoria dos padrões de vida da população dos países. O quadro econômico-social em que esse processo histórico tem início é o da Revolução Capitalista, dessa transformação tectônica por que passaram os países europeus, algumas ex-colônias inglesas e o Japão, entre o século quatorze e o século dezenove; o quadro político é o da formação dos modernos estados-nação; o quadro cultural, o da transição para a modernidade. Terminada a Revolução Capitalista, o desenvolvimento continua a ocorrer nesses países, e se estende para novas levas de estados-nação, porque o capitalismo é intrinsecamente dinâmico.

Entretanto, não há nada de assegurado em relação às taxas de desenvolvimento econômico. Em alguns países o desenvolvimento ocorre de forma acelerada, em

---

\* Professor da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. E-mail: lcbresser@uol.com.br. Submetido: Outubro 2005; aceito: novembro 2005.

outros se arrasta, e o país entra em decadência relativa. No longo prazo dificilmente regride, porque a acumulação de capital em uma economia tecnologicamente dinâmica e competitiva como é a capitalista passa a ser uma condição de sobrevivência das empresas, mas as taxas de crescimento econômico são tão díspares que fica claro que a sorte econômica dos estados-nação está longe de estar assegurada. Neste trabalho argumentarei que o fator fundamental a determinar a maior ou menor aceleração do desenvolvimento capitalista é, em primeiro lugar, a existência ou não de uma estratégia nacional de desenvolvimento, e, em segundo lugar, da qualidade dessa estratégia — da coesão da nação e do acerto das instituições criadas e das políticas adotadas. A taxa de crescimento econômico de um país depende da acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico à produção que está ocorrendo em uma economia, que, por sua vez, depende das instituições formais (políticas, leis) e informais (práticas sociais ou usos e costumes) que cada sociedade nacional estiver adotando sejam antes favoráveis do que contrárias ao desenvolvimento econômico. A literatura sobre desenvolvimento e instituições, desde Marx, sempre deu maior atenção às instituições que se opõem ao desenvolvimento, provavelmente porque estavam pensando em instituições pré-capitalistas impedindo a Revolução Capitalista. Entretanto, desde os anos 40 do século passado, quando a moderna teoria do desenvolvimento econômico 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. Neste trabalho pretendo salientar uma dessas instituições — uma instituição informal que, por abarcar muitas outras, tem um papel central em todos os processos de desenvolvimento. Refiro-me às estratégias nacionais de desenvolvimento. Quando uma economia está em pleno processo de crescimento, é sinal que seu governo, seus empresários, técnicos e trabalhadores estão trabalhando no quadro de uma estratégia de alguma forma consertada. Quando uma economia começa a crescer muito lentamente, senão a estagnar, é sinal de que não conta com uma estratégia nacional de desenvolvimento digna desse nome. Organizarei este trabalho em sete seções para tratar do tema. Na primeira, identificarei o desenvolvimento como um processo que ocorre historicamente ao nível dos estados-nação; na segunda, definirei o desenvolvimento econômico; na terceira, examinarei a liderança nos processos de desenvolvimento compartilhada por governos, empresários e técnicos; na quarta e na quinta seção discutirei, respectivamente, as estratégias nacionais de desenvolvimento nos países centrais e nos países periféricos; na sexta seção apresentarei as características comuns e na sétima, as tensões ou contradições que enfrentam essas estratégias.

## AS TRÊS REVOLUÇÕES

O desenvolvimento econômico ocorre no quadro dos modernos estados nacionais. Para que a revolução capitalista pudesse se desencadear, a partir do século onze, na Europa, foi necessário que primeiro houvesse uma Revolução Agrícola

que, através do uso de arados com lâminas de ferro e outras ferramentas capazes de cortar terras duras, viabilizou a exploração de terras altas e férteis mas não de aluvião que caracterizam esse continente,<sup>1</sup> e produziu o excedente econômico necessário para que trabalhadores pudessem ser transferidos para o comércio e a indústria. Este excedente foi inicialmente investido em catedrais, palácios, e no comércio de bens de luxo, primeiramente a nível da própria Europa, do Norte da África e do Oriente Médio, e, em seguida, a nível mundial, deu origem à Revolução Comercial. Em consequência, surgem, em um primeiro momento, as cidades-estado burguesas do Norte da Itália, da Alemanha e dos Países Baixos. Entretanto, foi só a partir da associação da aristocracia com essa burguesia e a formação dos grandes estados nacionais na Inglaterra e na França que foi possível às respectivas nações realizar sua Revolução Nacional — formarem seu estado-nação — que seria a condição para a Revolução Industrial. Para que a industrialização ocorresse em cada país, não bastava, portanto, que a região estivesse organizada em cidades-estado burguesas. Para que ganhasse caráter de auto-sustentação configurando um efetivo desenvolvimento econômico, foi necessária a formação concomitante dos grandes estados e dos grandes mercados nacionais. Conforme assinala Polanyi, não houve nada de natural na passagem dos mercados locais para os nacionais:<sup>2</sup> essa transição ocorreu como o resultado de uma estratégia política e econômica que resultou na formação dos modernos estados-nação. Através da definição de fronteiras seguras, os estados nacionais modernos estavam criando as condições necessárias para que os empresários investissem na indústria e no progresso técnico. Os antigos comerciantes podiam investir no mercado de longa distância, que existia desde tempos imemoriais, mas a riqueza que daí provinha era eminentemente instável. Os comerciantes que dão origem à burguesia moderna começam a investir em manufaturas, mas seu investimento é limitado, continuando a produção a ser organizado de forma tradicional. Já o investimento na indústria, envolvendo custos pesados e a adoção de técnicas modernas de produção, só podia ocorrer no quadro de um grande mercado assegurado por um estado-nação.

Celso Furtado, interpretando livremente Marx, propôs que a idéia do desenvolvimento se constitui 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 define pelo objetivo econômico definido com clareza (o lucro), e pela definição da acumulação de capital como meio de atingi-lo. Esse é o momento da Revolução Comercial. Em um segundo momento, com a Revolução Industrial, a racionalidade se expressa em um meio mais especificamente racional de alcançar o lucro: aceleração do progresso torna a sistemática incorporação de novas tecnologias e o consequente aumento da produtividade, uma condição de sobrevivência das empresas.<sup>3</sup> Em outras palavras, o

---

<sup>1</sup> Landes, 1999: 41.

<sup>2</sup> Polanyi, 1944.

<sup>3</sup> Furtado, 1961.

que hoje chamamos de desenvolvimento econômico configurava-se pela primeira vez historicamente. E definia-se a estratégia de alcançá-lo. Entretanto, nessa análise faltava uma terceira transformação fundamental, que ocorreu entre as duas citadas: a Revolução Nacional, ou, mais precisamente, a formação dos estados nacionais. É a partir do momento em que as nações se dotam de estados e formam estados-nação que a industrialização se viabiliza. São os estados-nação e seus governos que serão os condutores do processo de desenvolvimento, através da definição de instituições necessárias ao desenvolvimento capitalista, como a garantia da propriedade e dos contratos, a proteção da indústria nacional, e os mais variados sistemas de estímulo ao investimento produtivo, e também através da institucionalização da educação pública universal que permitirá o aumento da produtividade em toda a economia.<sup>4</sup> São os empresários que, ao nível de cada empresa, irão fazer a diferença através da atividade inovadora visando obter vantagens monopolísticas principalmente pela incorporação sistemática de progresso técnico à produção.<sup>5</sup> Em todo esse processo, através de um demorado processo de institucionalização política e econômica, empresários, a burocracia do estado e políticos eram os grupos sociais chave no processo da definição de estratégias nacionais de desenvolvimento que iam mudando à medida que mudavam as características estruturais da economia e da sociedade.

O desenvolvimento econômico é assim um fenômeno histórico relacionado, de um lado, com a formação dos estados nacionais ou estados-nação, e, de outro, com a acumulação de capital e a incorporação de progresso técnico ao trabalho e ao próprio capital realizada no âmbito de mercados relativamente competitivos. Ou seja, é um fenômeno relacionado com o surgimento das duas instituições fundamentais do novo sistema capitalista: o estado-nação e os mercados. Em cada estado-nação ou estado nacional teremos uma nação e um estado. Entende-se aqui por nação uma sociedade que compartilha um destino comum, e por estado, a organização com poder para definir e exigir o cumprimento da lei ou do direito (que é constituinte do próprio estado). Em cada estado-nação o estado é o instrumento de ação coletiva que a nação usa para promover seus objetivos políticos.<sup>6</sup> O mercado, por sua vez, é a instituição 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 mo-

---

<sup>4</sup> Gellner, 1993.

<sup>5</sup> Schumpeter, 1911.

<sup>6</sup> Faço, portanto, uma clara distinção entre 'estado-nação' e 'estado'. estado é a instituição organizacional e normativa maior de um 'estado-nação', 'sociedade nacional', 'estado nacional', ou 'país'. Essas últimas quatro expressões são sinônimas. É comum usarem as expressões 'estado' e 'nação' como sinônimas de 'estado-nação', mas evitarei essa prática. Em português, a palavra 'estado' é comumente escrita com maiúscula, mas não me parece haver justificativa para essa prática. Em inglês, a confusão semântica é mais geral, porque *state* é geralmente sinônimo de *nation-state* ou de *nation*, enquanto que '*government*' é o que estou chamando de 'estado'. Em português, governo significa duas coisas: a cúpula dirigente do estado, e o processo de governá-lo.

ternos são socialmente constituídos: são organizados e regulados pelos estados nacionais a nível nacional e internacional. 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. O desenvolvimento econômico é um dos objetivos estratégicos das nações capitalistas modernas, que elas alcançam através da combinação estratégica dessas instituições.

Para que haja desenvolvimento econômico é essencial que o estado seja forte, ou seja, que tenha legitimidade política e capacidade para cobrar impostos e impor a lei. Para que o estado seja forte, não é necessário que seja grande, ou seja, que tenha uma carga tributária muito elevada. Os Estados Unidos, por exemplo, dispõe de um estado forte, embora sua carga tributária seja relativamente pequena. Já um país como o Brasil tem um estado de força média, e uma dimensão ou carga tributária grande demais. E um país como o Haiti tem um estado fraco e pequeno. Para que um estado democrático seja realmente forte é necessário que tenha uma legitimidade que só um estado grande, como o sueco ou o francês, possui, porque é através dos gastos sociais que realiza que a concentração de renda é minorada, e uma relativa justiça social alcançada. Construir estados capazes de lograr uma relativa igualdade, sem que percam a flexibilidade e a energia necessárias, é um desafio que as sociedades democráticas modernas enfrentam. O neoliberalismo, com sua absoluta ênfase na redução do tamanho do estado, enfraqueceu-o, ao invés de fortalecê-lo como seria necessário.<sup>7</sup>

O desenvolvimento econômico é o objetivo fundamental da teoria econômica. Os economistas existem principalmente para explicar por que o desenvolvimento econômico ocorre, ou por que deixa de ocorrer. A teoria econômica preocupa-se com outros objetivos, principalmente com a estabilidade macroeconômica, mas essa estabilidade só pode ser compreendida como um meio, uma condição essencial do desenvolvimento. Entretanto, examinando os cursos e os textos de teoria econômica, veremos que o espaço dedicado ao estudo do desenvolvimento econômico é pequeno. O funcionamento microeconômico dos mercados, e a estabilidade macroeconômica recebem muito mais atenção. Por quê? Provavelmente porque os economistas modernos, na busca de legitimidade científica para sua disciplina, adotaram uma definição estreita de sua ciência: definiram-na como 'a ciência dos mercados' — e, dessa forma, tornaram-se incapazes de compreender os fatores históricos institucionais que determinam o desenvolvimento. Ao definirem a ciência econômica dessa maneira, eles, em seguida, demonstraram, de forma que pretendem teoricamente rigorosa, que os mercados promoveriam automaticamente uma alocação ótima dos recursos produtivos, e, em consequência, a estabilidade e o desenvolvimento econômico. Deixava, assim, de

---

<sup>7</sup> Um cientista político conservador como Francis Fukuyama (2004) reconheceu esse fato. Preocupa-o 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, ele não se preocupa com a força dos países de desenvolvimento médio, porque esses ameaçam os países ricos de outra maneira: com sua mão-de-obra barata.

fazer sentido o que faziam os grandes economistas clássicos: estudar ‘estratégias de desenvolvimento’. Bastaria garantir a propriedade e os contratos, e defender o mercado contra as imperfeições ou distorções que possa sofrer, que o resto seria feito por ele. Nesses termos, ou se reduzia o estudo do desenvolvimento à formulação de modelos abstratos, ou então, quando se pensava ir contra a corrente, se buscavam as óbvias imperfeições do mercado.<sup>8</sup> Ora, a teoria econômica é mais do que isto. Seu objetivo é o estudo dos sistemas econômicos, é compreender como os sistemas sociais produzem e distribuem riqueza, em um quadro no qual o comportamento dos agentes econômicos é pautado pelas restrições ou condições que lhes são impostas pelas instituições.<sup>9</sup> As empresas e os seus empresários, administradores e trabalhadores não competem em um ambiente abstrato chamado mercado, mas em mercados socialmente construídos, nos quais o estado, suas leis e suas políticas econômicas desempenham um papel de balizamento fundamental. O economista convencional muitas vezes esquece desse fato, e imagina que o mercado é meramente um sistema teórico de competição, mas ele é muito mais do que isto. Os mercados são instituições, e, por isso, variam de lugar para lugar, e de momento para momento. São instituições históricas como é o dinheiro, uma outra instituição econômica que, pelo seu caráter central, não pode ser esquecida — principalmente o dinheiro fiduciário, a forma que ele assumiu definitivamente no século vinte. Nestes termos, a teoria econômica não pode se limitar a ser uma ciência dos mercados: ela é uma ciência da sociedade no seu aspecto econômico que tem como fatores condicionantes dos comportamentos três instituições fundamentais: estado, mercado e dinheiro. Essas três instituições são eminentemente nacionais — são parte do estado nacional — e, portanto, também não é possível pensar na teoria econômica como sendo uma teoria das sociedades em geral, mas uma teoria das sociedades nacionais, internamente, e em suas relações com as demais sociedades nacionais. Decorre daí que a teoria do desenvolvimento econômico é necessariamente uma teoria que deve explicar como as nações promovem o bem-estar de suas populações, usando como principal instrumento o próprio estado, enquanto matriz institucional, e como instrumento complementar, mas essencial, duas outras instituições: o mercado e o dinheiro. O desenvolvimento econômico é o resultado de uma estratégia nacional, que, em cada momento histórico, procura combinar escassos recursos disponíveis e instituições, motivando e orientando os agentes econômicos a investir e inovar.

---

<sup>8</sup> Um bom exemplo dessa abordagem pode ser encontrado na resenha sobre as teorias de desenvolvimento econômico realizada por Bardhan, 1988. Trata-se de resenha muito competente, de quem sabe que os mercados são imperfeitos e quer assinalar esse fato, mas de uma resenha que, afinal, parte da instituição mercado, ao invés de partir, conjuntamente, do estado e do mercado.

<sup>9</sup> Acrescento aqui o dinheiro, porque este, particularmente na forma de dinheiro fiduciário que não corresponde mais a qualquer mercadoria, é também uma instituição central dos sistemas econômicos modernos.

## DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DEFINIDO

Estou agora em condições de oferecer uma definição preliminar de desenvolvimento. O desenvolvimento econômico é o processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado por habitante visando à melhoria do padrão de vida da população de um determinado estado nacional resultante da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção.

Enquanto fenômeno histórico, é um processo próprio do capitalismo e da formação dos estados nacionais. Os impérios egípcio, romano e chinês foram prósperos e dominaram amplas porções do mundo por muitos séculos, mas jamais conheceram o que chamamos de desenvolvimento econômico. É um processo econômico que envolve conceitos como o de taxa de lucro e de investimento produtivo, de trabalho assalariado e de consumo popular e de luxo, de inovação e de produtividade que só fazem sentido a partir do capitalismo. É essencialmente um processo de crescimento da renda por habitante, ou do produto agregado por habitante, ou da produtividade. Não existe desenvolvimento sem que a produção e a renda média cresçam. As críticas a esta medida são inúmeras, e não vou aqui repeti-las. É indiscutível que existem processos de crescimento da renda por habitante, especialmente em países produtores de petróleo, que não indicam real desenvolvimento. É verdade que o desenvolvimento implica mudanças estruturais na economia e na sociedade que a renda por habitante não capta, mas estas já estão implícitas na sua definição ligada à revolução capitalista. Não há dúvida, porém, que a renda por habitante continua sendo a melhor medida de desenvolvimento, principalmente se os dados comparativos entre nações forem avaliados por uma cesta de mercadorias ao invés de simplesmente pela taxa de câmbio de mercado. Por outro lado, se, ao invés de medirmos a renda, medimos o equivalente em termos de produto — o produto adicionado por habitante — torna-se claro que o desenvolvimento econômico não é apenas o aumento da produtividade dos trabalhadores produzindo os mesmos produtos, mas a transferência de mão-de-obra da produção de bens e serviços com baixo valor adicionado para bens e serviços com alto valor adicionado por trabalhador. Por isso, o uso da expressão equivalente a aumento da renda por habitante, 'aumento do valor adicionado por habitante' não deve nunca ser esquecido. Como sabem bem os países ricos, quando, no passado, falavam na lei das vantagens comparativas para convencer os países em desenvolvimento a não se industrializar, e, no presente, defendem com enorme vigor sua propriedade intelectual, bens e serviços que exigem o trabalho de pessoal com elevado nível de educação ou, mais precisamente, de conhecimento técnico, administrativo e comunicativo, apresentam maior valor adicionado *per capita*, sendo, assim, compatíveis com níveis mais altos de desenvolvimento econômico.

No processo de desenvolvimento econômico existe um objetivo geral: a melhoria do padrão de vida da população. O desenvolvimento econômico, portanto, é um processo histórico voltado para um objetivo claro. Um objetivo que não

é meramente retórico, ainda que, em cada país, os ricos e a classe média estejam mais preocupados com o seu padrão de vida do que com o de toda a população. Por isso mesmo, o objetivo do bem-estar não significa uma distribuição de renda mais igual. Dificilmente ela o será. Existe uma ampla corrente de pessoas de boa vontade que inclui no conceito de desenvolvimento econômico a melhoria na distribuição de renda. Não concordo com essa tese, por mais atrativa que seja do ponto de vista moral. Conforme se tornou universalmente aceito a partir dos Relatórios de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, 'desenvolvimento humano' é a expressão mais adequada para transmitir a idéia não apenas de desenvolvimento econômico mas também social e político. O desenvolvimento econômico implica melhoria dos padrões médios de vida da população, seja porque o aumento da renda acaba beneficiando também os mais pobres, seja porque, nas democracias, essa é uma forma de legitimação do sistema político, mas daí não se pode deduzir que o desenvolvimento vise em termos práticos a constituição de uma sociedade mais igualitária. Pelo contrário, historicamente, temos longos períodos em que o desenvolvimento econômico é claramente concentrador de renda. Em um prazo maior ou menor, porém, esse desenvolvimento acabará implicando na melhoria dos padrões de vida médios. Os muito pobres e destituídos poderão, por longo tempo, em nada se beneficiar do desenvolvimento; mesmo os trabalhadores semiqualeificados poderão também ser excluídos dos frutos do desenvolvimento enquanto houver oferta abundante de mão-de-obra rebaixando os salários. O desenvolvimento econômico poderá, portanto, ser extraordinariamente injusto. Por isso, do ponto de vista ético, o desenvolvimento não pode ser entendido como único objetivo político. Além da manutenção da segurança pública, que é uma pré-condição, os objetivos independentes da liberdade e da justiça social, esta última implicando uma distribuição de renda mais eqüitativa, são tão ou mais importantes que o do desenvolvimento. Teoricamente esses quatro objetivos podem ser buscados concomitantemente; no plano histórico, porém, o que se percebeu, desde a formação do estado moderno, foi, primeiro, a busca da ordem ou da segurança, em seguida o da liberdade, em terceiro lugar o do desenvolvimento econômico, e finalmente o da justiça social. O objetivo da segurança é concomitante com a formação dos estados antigos; o da liberdade, com o surgimento do capitalismo comercial e do liberalismo; o do desenvolvimento econômico, com o capitalismo industrial e o desenvolvimentismo; e o da justiça social, com a afirmação dos direitos políticos dos trabalhadores e a emergência da democracia moderna.

Uma segunda perspectiva relacionada à anterior distingue desenvolvimento de crescimento. Schumpeter usou essa distinção para salientar a ausência de lucro econômico no fluxo circular onde ocorreria no máximo crescimento, e para mostrar a importância da inovação no verdadeiro processo de desenvolvimento.<sup>10</sup> Embora fosse essa uma forma inteligente e sutil que o grande economista

---

<sup>10</sup> Schumpeter, 1911.

usou para se desvincular parcialmente do pensamento neoclássico, ela não faz sentido do ponto de vista histórico. O crescimento seria o mero aumento da renda *per capita* enquanto que o desenvolvimento envolveria transformações sociais e políticas. Embora, conforme já assinalai, no caso dos países com recursos naturais abundantes, possa ocorrer crescimento da renda por habitante sem que haja desenvolvimento, distinguir crescimento de desenvolvimento só faz sentido a partir de uma perspectiva teórica equivocada que supõe possível o aumento da renda *per capita* sem mudanças profundas na sociedade. Isto só pode ocorrer em situações muito particulares. Nas situações normais, as mudanças tecnológicas e de divisão do trabalho que ocorrem com o aumento da produtividade são acompanhadas por mudanças no plano das instituições, da cultura, e das próprias estruturas básicas da sociedade. A partir da obra decisiva de Marx sobre o tema, esta interdependência entre as diversas instâncias de uma sociedade (tecnológica, econômica, cultural, e institucional) é muito forte, de forma que nenhuma delas pode mudar sem que as outras também, mais cedo ou mais tarde, mudem. Diferentemente do que ele afirmou, porém, não é possível definir qual dessas instâncias é a mais estratégica, nem é possível prever quando a mudança em uma instância provocará mudança na outra. Por essas razões, faz pouco sentido distinguir crescimento de desenvolvimento, a não ser quando se fala de ‘modelos de crescimento’, ou seja, em tentativas de reduzir o processo de desenvolvimento a modelos matemáticos com base em funções de produção. Na medida em que esses modelos, que recebem há muito uma grande atenção por parte dos economistas convencionais, são redutores do processo histórico-institucional do desenvolvimento, é razoável chamá-los de modelos de crescimento.<sup>11</sup>

O desenvolvimento econômico ocorre historicamente no contexto de estados nacionais. O sistema capitalista está organizado essencialmente a partir de estados-nação soberanos, ainda que interdependentes, dotados de um estado, de uma população, e de um território. Esse sistema caracteriza-se, no plano internacional, por uma competição econômica permanente. Durante muitos séculos, desde que o capitalismo começa a surgir no século quatorze até o século vinte, esta competição foi acompanhada de guerras, já que cada nação não tinha suas fronteiras plenamente definidas, e a abertura de mercado no exterior continuava a ser realizada de forma monopolista, através da constituição de colônias. A partir, porém, do momento em que as fronteiras entre os principais países capitalistas ficaram bem definidas, e que a idéia de colonizar formalmente um outro povo foi afinal abandonada, por inviável dada a reação dos colonizados, as grandes

---

<sup>11</sup> Esses modelos pretendem ter uma função prática, na medida em que um grande número de estudos econométricos pretende ter usado variações do modelo de Solow, o mais popular desses modelos. Na verdade, ao invés de um modelo, teria sido suficiente que essas pesquisas houvessem utilizado uma função matemática, e, através dela, estabelecessem as regressões entre o crescimento da renda por habitante e esta ou aquela variável que se quisesse testar. Não seria preciso que utilizassem esses modelos teóricos que, afinal, são reducionistas do processo de desenvolvimento, pouco ou nada esclarecendo sobre ele.

nações deixaram de recorrer à guerra para resolver seus problemas. A guerra a partir dos grandes países desenvolvidos foi reservada para intervenções policiais, como a que aconteceu em Kosovo, ou então a aventuras imperialistas fora do tempo, como foi a guerra do Iraque de 2003.<sup>12</sup> Agora, enquanto as nações colaboram na formulação de regras de convivência internacional, através principalmente da ONU, passam a competir duramente no plano comercial e tecnológico. Este quadro não muda com o advento da chamada 'globalização', que substituiria a antiga internacionalização. A globalização, na sua forma hegemônica e ideológica, pretende ser o novo sistema caracterizado pela interdependência das nações. De acordo com a ideologia da globalização, que denomino 'globalismo', essa interdependência teria se aprofundado a ponto de os estados nacionais se tornarem irrelevantes. Na verdade, os estados-nação são hoje mais relevantes do que nunca, porque eles são o instrumento de ação coletiva de que dispõe as nações para serem competitivas internacionalmente. A globalização hegemônica afirma a irrelevância das demais nações, mas essa é apenas uma estratégia competitiva de neutralização do adversário em um quadro mundial civilizado, caracterizado por liberal-democracias (como os Estados Unidos) ou social-democracias (como as européias) modernas, no qual o *soft power* (o poder ideológico) é mais importante do que o uso da força militar ou da pressão econômica.

Finalmente, nesta sumária discussão dos elementos da definição de desenvolvimento econômico acima apresentada, este é o resultado da sistemática acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou de progresso técnico à produção. Existe um velho debate entre os economistas que atribuem maior importância à acumulação de capital ou ao desenvolvimento tecnológico no processo de crescimento econômico. Essa discussão, entretanto, faz pouco sentido, não apenas porque a acumulação de capital vem sempre acompanhada de progresso técnico, como também porque é óbvio que o conhecimento, seja ele técnico, organizacional, ou comunicativo, é cada vez mais estratégico para a competitividade das empresas. Se distinguirmos dois tipos básicos de capital — o capital físico e o capital humano —, verificaremos que a aceleração incessante do progresso técnico vem levando à gradual substituição do segundo pelo primeiro no papel de fator estratégico de produção. Cada vez é mais importante o conhecimento detido pelos indivíduos com competência técnica, administrativa, ou comunicativa — os tecnoburocratas que constituem a classe média profissional. É por essa razão que, embora o sistema econômico se mantenha basicamente capitalista, porque orientado para lucro privado, o poder e o prestígio da classe média profissional, altamente educada, não para de crescer em relação à da classe capitalista.<sup>13</sup> O desenvolvimento econômico decorre tanto da acumulação de ca-

---

<sup>12</sup> Bresser-Pereira, 2003.

<sup>13</sup> Galbraith (1968) fez a clássica análise dos três fatores estratégicos de produção que se sucederam historicamente: a terra, o capital, e o conhecimento. Em um trabalho recente (Bresser-Pereira, 2004b) procurei mostrar como esse tema, que nos anos 60 e 70 era altamente convertido, tornou-se hoje

pital físico quanto humano, que mantêm entre si uma certa proporcionalidade técnica: quando um se torna excessivo em relação ao outro, tende a ocorrer o desemprego. Como tendência geral, porém, o segundo tende a prevalecer sobre o primeiro na medida em que nos países desenvolvidos existe uma relativa abundância de capital físico, enquanto se verifica uma relativa escassez de capital humano, apesar dos enormes investimentos em educação. Já em países de desenvolvimento médio, como o Brasil, a escassez é dos dois tipos de capital.

## GOVERNO, CLASSES E ESTRATÉGIA NACIONAL

O desenvolvimento econômico, definido nos termos anteriores, é um processo histórico deliberado de elevação dos padrões de vida que ocorre ao nível de cada estado-nação. É o resultado de uma estratégia nacional que tem como agentes os empresários e os técnicos ou administradores, e como forma de realização a acumulação de capital e a incorporação de conhecimento à produção. Sua liderança é exercida pelo respectivo governo, que age em estreito acordo com os agentes econômicos no processo de definir políticas econômicas e instituições legais que promovam o investimento e o aumento da produtividade.<sup>14</sup> Nas democracias modernas, o estado é o instrumento de ação coletiva das sociedades nacionais democráticas, e o governo, enquanto cúpula dirigente do estado, é o grupo de pessoas formalmente eleito para formular as políticas que tornarão viável a acumulação de capital e o progresso técnico. Mesmo, porém, nos regimes autoritários, a partir da primeira forma de estado moderno — o das monarquias absolutas —, o governo exercia essa liderança, embora sem a mesma legitimidade que as eleições livres conferem. O caráter estratégico do desenvolvimento econômico fica muito claro pela simples leitura dos jornais. No noticiário interno sobre cada país, vemos que uma grande parte dos esforços de seus políticos, e das lutas que travam, está voltada para promover o desenvolvimento do país. E no noticiário sobre as relações econômicas, o que vemos, principalmente ao nível da Organização Mundial do Comércio, mas também em muitos outros fóruns, é um grande processo de competição entre as nações, cada governo defendendo os interesses de suas empresas.

Esta preocupação com o desenvolvimento data do próprio surgimento do estado moderno.<sup>15</sup> Em uma primeira fase, a do estado absoluto, os governos es-

---

pacífico, de forma que hoje, na era da 'sociedade do conhecimento' (Drucker, 1993), o sistema econômico continua capitalista, mas os capitalistas perderam parte substancial do seu poder para os técnicos ou tecnoburocratas.

<sup>14</sup> Em inglês, idioma em que a maioria dos livros de teoria econômica é escrita, a palavra *government* é sinônimo de estado, enquanto que *administration* significa o que denominamos de governo. Os anglosaxões têm dificuldade com o conceito de estado, que geralmente identificam com estado-nação.

<sup>15</sup> Fiz a análise dos modelos históricos de estado e de democracia em *Democracy and Public Management Reform* (Bresser-Pereira, 2004a)

tavam 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 dos grandes reis mercantilistas, principalmente ingleses, foi decisiva para o desenvolvimento do país. Em seguida, quando aqueles objetivos começaram a ser razoavelmente assegurados nos países mais desenvolvidos, quando os direitos civis à liberdade e à propriedade se afirmaram, e o império da lei ou o estado de direito se tornou uma realidade, o estado deixa de ser absoluto e passa a ser liberal. Era o século dezenove, no qual fala-se o tempo todo em retirar o estado da economia, mas os governos continuam a ser instrumentos fundamentais do desenvolvimento. No século vinte, quando os pobres e as classes médias finalmente conquistam a democracia, o desenvolvimento continua absolutamente central, mas agora o estado democrático passa a ter como segundo objetivo econômico uma distribuição de renda mais eqüitativa. O estado que Marx conheceu — o estado liberal do século dezenove — era, sob muitos aspectos, “o comitê executivo da burguesia”. No século vinte já não é mais. O estado e o direito não são a mais simples forma de exercício do poder pelas classes dirigentes; são também instrumentos de emancipação social.<sup>16</sup> Cabe ao estado e a seu governo, em cada momento, estabelecer o delicado equilíbrio entre o desenvolvimento e a distribuição, entre os lucros e os salários, entre os investimentos e as despesas sociais. São alternativas não excludentes, que muitas vezes se somam, mas que, com a mesma freqüência, se opõem. Capitalistas, classe média profissional e trabalhadores, ricos e pobres, direita e esquerda, conservadores e progressistas estão em permanente conflito, embora a cooperação entre eles seja também essencial para o desenvolvimento do país, porque, para que possa haver uma estratégia nacional de desenvolvimento, é essencial um grande acordo entre as classes em sua competição internacional. Na América Latina, tanto a ‘teoria da dependência associada’ quanto a ‘teoria da dependência e superexploração’ cometeram um grande equívoco quando a esquerda, ressentida com os golpes militares dos anos 1960, decidem que na região não havia nem poderia haver uma burguesia nacional. Sem uma burguesia nacional, e sem técnicos e trabalhadores nacionais, voltados para os interesses do país, é impossível pensar em uma estratégia nacional de desenvolvimento.<sup>17</sup>

Já correram rios de tinta para demonstrar seja a racionalidade, seja a irracionalidade do conflito de classes. O certo é que é inevitável. E que não é incompatível com o desenvolvimento — pelo contrário, pode ser favorável se mantido dentro de limites razoáveis. Não há desenvolvimento econômico sem lucro e consumo de luxo, mas é impossível orientar a produção exclusivamente para a produção desses bens, e deixar os trabalhadores reduzidos à sobrevivência. Essa era uma tese dos economistas clássicos cuja falsidade a história econômica se encarregou de demonstrar. Analisei detidamente esse problema no modelo histórico de desenvol-

---

<sup>16</sup> Boaventura de Souza Santos, 2004.

<sup>17</sup> Bresser-Pereira, 2005.

vimento e distribuição que formulei nos anos 80.<sup>18</sup> Os salários acabam sempre crescendo com o aumento da produtividade, e, portanto, não existe uma tendência à concentração indefinida da renda. Para os empresários basta que haja uma taxa de lucros satisfatória, relativamente alta, para que invistam. Seu objetivo não é aumentar indefinidamente essa taxa, maximizá-la, porque sabem que tal objetivo não seria realista. O que desejam é fazer suas empresas e sua riqueza crescerem indefinidamente, e, para isso, precisam de uma taxa satisfatória de lucro.

Entretanto, se o crescimento dos salários (e dos ordenados do tecnoburocratas) tende a crescer proporcionalmente ao dos lucros, eles podem, durante largos períodos, como vem acontecendo no mundo capitalista desde os anos 70, a ficar fortemente para trás. Em outros momentos, como nos anos 60, eles podem aumentar perigosamente, espremendo os lucros das empresas. O grande desafio dos governos democráticos, na formulação de estratégias nacionais de desenvolvimento, é o de encontrar o equilíbrio nessa tensão social básica. Sabemos que não existe o ponto ótimo, a justa medida, entre essas duas forças, mas sabemos também que elas podem ser, de alguma forma, administradas. Principalmente porque, se não for alcançado um acordo nacional básico sobre o problema, se o contrato social não for suficientemente sólido, não haverá sequer verdadeira nação. Uma nação só existe quando as classes sociais que a constituem mantêm entre si um acordo social básico. Podem estar em permanente conflito mas sabem que, quando se trata de combater o inimigo, ou de competir com o adversário externo, a solidariedade nacional prevalece. Uma nação não se define por uma língua comum, por uma religião comum, nem mesmo por uma raça comum, mas se define por objetivos comuns, pelo compartilhamento de um destino.<sup>19</sup>

## ESTRATÉGIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DEFINIDA

O desenvolvimento pressupõe, portanto, uma estratégia nacional, que, por sua vez, pressupõe a existência de uma nação, do respectivo estado-nação, e dos políticos e empresários que orientam e executam, com a participação em graus variados dos trabalhadores. Mas em que consiste essa estratégia nacional? Não é fácil responder a essa questão, porque as estratégias nacionais variam muito de tempo para tempo e de lugar para lugar. Uma estratégia nacional de desenvolvimento porém, é sempre uma ação efetivamente concertada de uma nação; é uma instituição através da qual a nação orienta a ação dos agentes econômicos nacionais e reduz sua incerteza; é um acordo informal e relativamente frouxo entre as classes e que não impede os conflitos internos, mas que supõe ação coletiva ou cooperação em relação aos competidores externos; é um conjunto de valores e

---

<sup>18</sup> Bresser-Pereira, 1986, 2004c.

<sup>19</sup> Ver, sobre esse tema, principalmente a contribuição clássica do marxista austríaco Otto Bauer (1924).

normas que tem como critério fundamental defender o trabalho, o conhecimento e o capital nacionais, seja protegendo-os da competição internacional seja definindo políticas para torná-los mais capazes de competir. Em outras palavras, uma estratégia nacional de desenvolvimento é uma instituição fundamental de um estado-nação porque estabelece pautas para a ação de empresários, de trabalhadores, das classes médias profissionais, e, dentro desta, da própria burocracia do estado.

As estratégias nacionais de desenvolvimento não devem ser confundidas com planejamento econômico ou mesmo com projeto nacional a não ser que tenhamos um conceito amplo e flexível de planejamento e de projeto. Na maioria dos casos de estratégia nacional de desenvolvimento bem sucedida houve algum tipo de planejamento, principalmente nas fases iniciais, para a instalação da indústria pesada. Depois, o mercado, apesar de todas as suas deficiências, torna-se imprescindível, e o planejamento pode ser no máximo indicativo. A estratégia nacional continua a existir, mas ela não se confunde com planejamento. Ela está sempre tendo que considerar as reações dos 'adversários', sejam eles competidores ou quaisquer outros fatos novos que obriguem a mudança de políticas. Uma estratégia nacional de desenvolvimento é o resultado de um processo coletivo de tomada de decisão. É, portanto, uma forma de administração da economia nacional, de buscas alternativas que possam conduzi-la na direção do desenvolvimento. Da mesma forma que as empresas fazem o planejamento estratégico de suas atividades, os estados-nação delineiam estratégias nacionais de desenvolvimento, sob a liderança do governo, e com a participação de empresários, técnicos e trabalhadores.

Herbert Simon identificava estratégia com programa, e via nele uma forma através da qual agentes econômicos com informação incompleta e racionalidade limitada avaliam alternativas e fazem escolhas, ao invés de 'otimizar' permanentemente, como supõe a teoria econômica neoclássica. A partir da análise do jogo de xadrez, ele nos diz que "um programa ou estratégia é uma seqüência de decisões executadas de uma maneira bem definida, que permite uma enorme economia de memória e de avaliação de alternativas. No processo de definição da estratégia, o jogador deve considerar três princípios: (1) o atacante deve considerar apenas as jogadas que são 'fortes' (como cheques ao rei)... (2) todas as alternativas abertas ao adversário devem ser exploradas...; (3) se qualquer uma das jogadas que o atacante considera, não importa quão fortes sejam elas, permitir ao adversário muitas jogadas de resposta, a jogada de ataque é abandonada por pouco promissora".<sup>20</sup> No caso das estratégias nacionais, o processo não é diferente. Os estrategistas devem começar por fazer o diagnóstico da situação, em seguida buscar as alternativas, tendo sempre claro que não poderão buscar 'todas' as alternativas, mas, no quadro de um programa, aquelas que parecem mais promissoras, ou mais satisfatórias. Os estrategistas não têm ilusões quanto a qualquer

---

<sup>20</sup> Herbert Simon, (1979 p. 42); Herbert Simon and Peter Simon, (1962, p. 176).

otimização, mas sabem que têm um tempo limitado para decidir, para escolher em situação de incerteza. Para executar a estratégia ou programa afinal definido, seus responsáveis usam de todos os meios disponíveis: usam políticas econômicas e instituições de todos os tipos, procuram aproveitar o melhor possível os recursos dos mercados, ao mesmo tempo que não hesitam em fazer as intervenções necessárias. Ao contrário do que afirma o novo institucionalismo neoclássico dos custos de transação, os estrategistas do desenvolvimento não pensam no mercado como o sistema originário, *default*, e na intervenção como uma forma de fazer a economia aproximar-se desse mercado mítico, fantasmagórico. Se das estratégias nacionais de desenvolvimento não fazem parte experiências de planejamento estrito senso, a não ser nos momentos iniciais do desenvolvimento, também não se ouvirá falar, entre os responsáveis pela estratégia, em mercados auto-regulados, que alocam recursos sem necessidade de intervenção do estado. O pressuposto neoclássico é de que o mercado é a forma originária de coordenação da produção, enquanto que as organizações e as instituições são formas de coordenação segundo-melhores (*second best*) que se tornam inevitáveis quando os custos de transação se revelam elevados é alheio à lógica das estratégias nacionais bem sucedidas de desenvolvimento. Como também é alheia a essas estratégias o pressuposto estatista de que o estado poderia administrar ou planejar toda a economia. As estratégias nacionais de desenvolvimento são sempre instituições pragmáticas, que nascem da prática social, e, portanto, não podem se deixar levar por ideologias dogmáticas, sejam de caráter intervencionista ou liberal. O mercado é um excelente alocador de recursos, mas suas falhas são grandes, e por isso sua ação precisa, com frequência, ser corrigida pelas decisões estratégicas tomadas pelo governo. Não se trata de recusar o papel fundamental que os mercados representam, que é tanto maior quanto mais desenvolvida e complexa for uma economia, como não se trata de transformar esse mercado em uma arma ideológica, como fazem os neoliberais, para reduzir salários indiretos no centro desenvolvido e impedir que os países de desenvolvimento médio formulem e implantem suas estratégias nacionais de desenvolvimento.

Em todas essas estratégias, ainda que a variação seja enorme nos países do centro e da periferia, existem algumas características comuns. Em primeiro lugar, todas as primeiras estratégias nacionais — aquelas que envolvem a passagem de um sistema pré-capitalista para o capitalista — estão baseadas, inicialmente, em um forte aumento da taxa de acumulação de capital, já que o país era pré-capitalista exatamente porque não havia acumulação de capital. Foi a isto que Marx chamou de acumulação primitiva. Para isto, a nação, que está se constituindo conjuntamente com o estado, usará uma combinação de mecanismos de poupança forçada administrados pelo próprio estado com políticas que assegurem taxas de lucro elevadas e o reinvestimento dos lucros. Os agentes do processo de acumulação são os empresários, mas, principalmente nas fases iniciais do desenvolvimento, cabendo ao estado um papel estratégico: de um lado, realizando poupança pública positiva (que é uma forma de poupança forçada), criando fundos de previdência que também envolvem poupança forçada, taxando o setor expor-

tador de produtos primários de forma direta ou indireta (via câmbio, por exemplo, como ocorreu no Brasil), estabelecendo preços para serviços públicos monopolistas que viabilizem lucros suficientes para financiar o reinvestimento; e, de outro, canalizando os recursos assim obtidos para os investimentos públicos ou transferindo-os para os empresários investirem através das mais diversas formas de incentivo ou subsídio. Quase em todos os países o estado teve um papel importante em criar a infra-estrutura básica da economia porque foi efetivo em lograr realizar poupança forçada, mas, em seguida, à medida que a economia aumenta sua complexidade e diversidade, o aparelho estatal se revela ineficiente quando comparado à atividade empresarial privada.

Em segundo lugar, todas as estratégias nacionais de desenvolvimento, seja no centro ou na periferia, foram inicialmente protecionistas. Em primeiro lugar, porque há o problema da indústria infante, que dificilmente terá condições de competir sem essa proteção. Isto foi verdade inclusive na Inglaterra, que protegeu fortemente sua indústria têxtil de lã durante vários séculos, além de ter providenciado a destruição da indústria artesanal competitiva da Índia. Em segundo lugar, porque um setor industrial só se torna competitivo quando se transforma em um pólo industrial no qual as externalidades positivas viabilizem um nível de produtividade e a realização de lucros elevados necessários aos empresários que estão inovando e reinvestindo.

Em terceiro lugar, a estratégia nacional de desenvolvimento promove o progresso técnico, a introdução de novas técnicas de produção, novas formas de organização empresarial, o desenvolvimento de novos produtos, a abertura de novos mercados. Novamente, quem inova — porque essas são as clássicas formas de inovação de Schumpeter — é o empresário. Seja o empresário individual clássico, seja o empresário coletivo, tecnoburocrático, que existe nas grandes empresas. Observe-se, apenas, que a característica comum das inovações não é a do aumento da produtividade, mas da criação de vantagens monopolísticas que aumentam as oportunidades de lucro e viabilizam o investimento. Em muitos casos, a vantagem monopolística é obtida através de novas tecnologias ou de novas formas de organizar a produção, mas em outras, como na abertura de novos mercados, ou na organização de cartéis (que Schumpeter não hesitava em colocar entre as formas de inovação), não há diretamente progresso técnico, mas há investimento e desenvolvimento.

Em todas as estratégias de desenvolvimento, o financiamento do investimento é necessário. Conforme mostrou Gerschenkron, nas primeiras fases, o papel do estado tende a ser decisivo nessa matéria; em um segundo momento, o sistema bancário privado entra em cena, através dos bancos de investimento e do mercado de ações.<sup>21</sup> O financiamento, porém, é sempre menos importante do que o autofinanciamento, ou seja, a reaplicação dos lucros na própria empresa. Embora a teoria econômica convencional tenha dificuldade em reconhecer esse fato, ele é

---

<sup>21</sup> Gerschenkron, 1962.

reiterado em todas as análises que se faz do problema. Além disso, o financiamento pode ser uma faca de dois gumes. Da mesma forma que uma empresa, um país pode com facilidade se endividar mais do que é sábio; pode principalmente endividar-se a taxas de juros superiores à sua taxa de crescimento. Nesse caso, estará arriscado a graves crises, como vimos acontecer nos países em desenvolvimento, principalmente na América Latina e na África, a partir dos anos 1970.

Uma quinta característica comum das estratégias de desenvolvimento é a de que, conforme bem salientou Barbosa Lima Sobrinho, “o capital se faz em casa”.<sup>22</sup> Ou seja, o desenvolvimento é, em princípio, financiado com poupança interna, seja ela proveniente do autofinanciamento, do financiamento do estado, ou do financiamento bancário. Em praticamente todos os casos, foi essa a forma principal de financiamento. Em certos momentos, quando um país estava crescendo a taxas extraordinárias, e as taxas de lucro eram elevadas, esse país recorreu de forma substancial a empréstimos externos, como aconteceu com os Estados Unidos em alguns períodos da parte do século dezenove. Entretanto, incorrer em déficits em conta corrente, ou seja, crescer com poupança externa, era algo que se podia fazer de maneira limitada, seja porque a disponibilidade de recursos para empréstimo internacional era limitada, seja porque os países sabiam os riscos que esse tipo de financiamento envolvia.

Na verdade, o que vemos, especialmente depois de superada a fase protecionista de substituição de importações, é que os países que crescem mais rapidamente tendem na maior parte do tempo a crescer não com poupança mas com ‘despoupança’ externa: ao invés de crescerem com déficits em conta corrente, crescem com superávits em conta corrente. Isto acontece porque, superada a fase de substituição de importações, a fase seguinte tende ser orientada para a exportação (*export led*), e, para isso, uma taxa de câmbio relativamente depreciada é um instrumento fundamental. Ora, pensando-se que a taxa de câmbio, ainda que administrada, reflita o mercado, ela será tão mais depreciada quanto maiores forem os superávits em conta corrente. Uma taxa de câmbio apreciada, compatível com a utilização de poupança externa, estimula o consumo e a importação, promovendo a substituição da poupança interna pela externa. Graças aos financiamentos ou aos investimentos diretos de multinacionais o país pensa estar aumentando sua taxa de acumulação de capital, mas está aumentando artificialmente salários, consumo, importações e dívida externa. Já uma taxa de câmbio relativamente depreciada estimula a poupança, o investimento, e a exportação. Por isso, só em momentos de grande crescimento, quando a taxa de lucro esperada é muito elevada, déficits em conta corrente não provocam a substituição da poupança interna pela externa, porque os aumentos de salário não vão todos para o consumo, boa parte transformando-se também em investimento. Esses, porém, são momentos excepcionais. Mas não é isso o que ensina a teoria econômica convencional, que defende a estratégia de crescimento com poupança externa. As-

---

<sup>22</sup> Barbosa Lima Sobrinho, 1973.

sim, quando, a partir dos anos 1970, a disponibilidade de recursos de empréstimos aumentou brutalmente, os países de desenvolvimento médio recorreram ansiosamente a eles, apoiados na tese, elaborada nos países ricos, de que só poderiam crescer com poupança externa, ou seja, com déficits em conta corrente financiados por empréstimos ou investimentos diretos. As conseqüências foram desastrosas, principalmente na medida que a entrada de capitais valorizava o câmbio, aumentava artificialmente os salários, e levava ao consumo ao invés de ao investimento. Nos anos 90, repetiram essa tese hegemônica, novamente atrasando seu desenvolvimento.<sup>23</sup>

Esta listagem de características comuns às estratégias nacionais de desenvolvimento poderia ser amplamente estendida, mas encerra-la-ei com as instituições. Todas as estratégias de desenvolvimento envolvem mudanças nas instituições, ou seja, nas normas formais e informais, definidas pelo estado, ou simplesmente adotadas pela sociedade, para organizar a sua ação. O desenvolvimento depende, naturalmente, de boas instituições. Nos últimos trinta anos uma série de economistas convencionais ‘descobriu’ esse fato, e procurou compatibilizar as instituições na teoria econômica neoclássica. Entretanto, para fazê-lo sem violentar os princípios desse tipo de teoria, foram levados a dois tipos de reducionismo. De um lado, ignorando o caráter histórico e institucional dos próprios mercados, que Polanyi tão bem salientou,<sup>24</sup> procuraram explicar toda administração ou organização da economia com os custos de transação, no pressuposto de que a coordenação pelo mercado seria a regra geral de organização social, enquanto que a administração da produção, a exceção. De outro, para promover o desenvolvimento, concluíram que basta garantir a propriedade e os contratos. Ora, essa garantia é importante, mas está longe de ser suficiente. Uma estratégia nacional de desenvolvimento é sempre constituída por um conjunto de novas instituições: por novas leis que se propõem serem relativamente permanentes, por novas políticas econômicas, sociais, e tecnológicas temporárias e mais específicas, e por práticas empresariais e associativas que escapam ao estado mas que têm poder normativo. Marx via o desenvolvimento como um processo onde as instituições, que tendiam a modificar-se mais lentamente do que as relações econômicas e tecnológicas, eram, em um certo momento, submetidas a um processo revolucionário de atualização. Dessa forma, as instituições eram antes um obstáculo do que um estímulo ao desenvolvimento. Durante o século vinte, porém, à medida que as sociedades aprendiam a implantar estratégias nacionais de desenvolvimento, usando para isso das instituições, elas se transformaram em uma ferramenta desse desenvolvimento.

Entre as instituições, algumas visam eliminar obstáculos à atividade econômica, outras, estimulá-las. Entre as instituições mais importantes que os estados nacionais usaram e continuam usando de forma positiva para promover o desen-

---

<sup>23</sup> Ver Bresser-Pereira, 2002, 2004d; Bresser-Pereira e Nakano, 2003; Bresser-Pereira e Gala, 2005.

<sup>24</sup> Polanyi, 1944.

volvimento econômico já vimos que está a educação pública. Ou, mais amplamente, o desenvolvimento do capital humano. Outra reforma institucional fundamental para o desenvolvimento é a reforma da própria organização do estado. Se o estado tem um papel tão estratégico no desenvolvimento, se ele é o instrumento de ação coletiva por excelência de que dispõem as nações, é importante que sua organização seja efetiva e eficiente. O estado moderno, que surge com a revolução capitalista, passou por duas amplas reformas que tiveram grande importância nas suas estratégias de desenvolvimento. A primeira, que irá acontecer na Europa e nos Estados Unidos na segunda metade do século dezenove, foi a reforma burocrática ou do serviço civil, que transformou a burocracia pública em uma tecnoburocracia profissional, selecionada e promovida de acordo com critérios de mérito. Foi essa reforma que garantiu efetividade ao estado. A partir da Segunda Guerra Mundial, porém, os estados começam a se dar conta de que o sistema burocrático clássico era rígido demais, e começa a surgir, principalmente ao nível das empresas públicas, uma burocracia desenvolvimentista. A partir dos anos 1980, essa tendência se transforma em uma segunda grande reforma da organização do estado: a reforma da gestão pública ou reforma gerencial do estado. É uma reforma que descentraliza o estado, que transfere determinadas funções específicas de estado a agências autônomas, enquanto transfere os serviços sociais e científicos a organizações de serviço públicas não-estatais da sociedade civil. Dessa forma, aproxima as práticas dos gerentes públicos às dos privados, tornando-os mais autônomos e mais responsáveis perante a sociedade, tornando o aparelho do estado, além de mais efetivo, mais eficiente.<sup>25</sup> Os países que originalmente adotaram essas reformas, como a Grã-Bretanha, a Nova Zelândia e a Austrália, vêm apresentando taxas de desenvolvimento muito favoráveis.

## ESTRATÉGIAS NACIONAIS NO CENTRO DESENVOLVIDO

As estratégias nacionais de desenvolvimento devem ser pensadas em grandes fases, as quais se distinguem dependendo de se tratar o estado-nação um país central ou um país periférico. Começo, portanto, com uma distinção básica entre centro e periferia, na tradição clássica dos trabalhos de Prebisch e Furtado. Para os países do centro, que não foram colônias de países capitalistas, não houve subdesenvolvimento; houve no máximo atraso em relação à Inglaterra que foi o primeiro país a se desenvolver, e suas estratégias refletiram e refletem hoje esse fato. Já para os países da periferia, na medida em que foram submetidos à dominação imperialista dos grandes países, e que continuam hoje a sofrer o forte impacto dessas potências, o fato de haverem experimentado e continuarem a experimentar não apenas o subdesenvolvimento (que torna suas economias além de pobres, duais) mas principalmente a dependência (entendida essa como a subordinação

---

<sup>25</sup> Bresser-Pereira, 1998, 2004a.

de suas elites às elites centro), condiciona poderosamente suas eventuais estratégias de desenvolvimento.

A grande divisão entre centro e periferia vai acontecer com a Revolução Capitalista. Conforme diz Landes, “a revolução industrial fragmentou o globo ao dividi-lo em ganhadores e perdedores”.<sup>26</sup> Alguns países, principalmente os do Oeste e Norte da Europa, e algumas ex-colônias da Inglaterra onde se logrou reproduzir o povoamento da metrópole, experimentam então três fases de desenvolvimento: a da formação do estado nacional e da acumulação originária de capital, a da Revolução Industrial, e a do desenvolvimento capitalista consolidado. Já nos países periféricos, temos uma fase em que, ou predominam simplesmente sociedades pré-capitalistas, ou então, principalmente na América Latina, onde temos a formação de sociedades mercantis-patriarcais coloniais; em seguida, temos a independência nacional formal; bem mais tarde, a Revolução Industrial e capitalista ocorre em alguns países, que se tornam países de desenvolvimento médio (ocorrendo, assim, uma segunda divisão, agora entre países pobres e países de desenvolvimento médio); finalmente, temos nestes últimos o desenvolvimento capitalista, que, no entanto, não é consolidado, mas dependente, porque suas elites se subordinam ao centro. Excetua-se um número crescente de países asiáticos que lograram a autonomia nacional e o desenvolvimento a partir do último quartel do século vinte.

Em cada uma dessas fases existem prioridades. Na fase da formação do estado-nação e da acumulação primitiva, os dois desafios centrais que a estratégia nacional enfrentou historicamente estão sugeridos em sua própria denominação. Tratava-se de formar um estado com capacidade de impor a lei, garantir a ordem, e defender ou alargar as fronteiras nacionais. E tratava-se de usar de meios extramercado para criar, na mão da nova burguesia nascente, o estoque de capital para que pudesse lucrar e reinvestir seus lucros de forma produtiva. Os monarcas mercantilistas ingleses, particularmente, foram muito competentes no desenvolvimento dessa estratégia.<sup>27</sup> A exploração imperialista, através da associação do rei com a burguesia local, como aconteceu principalmente com a Inglaterra e a Holanda, terá um papel decisivo no desenvolvimento. Em contrapartida, se as colônias servirem apenas para o consumo de uma aristocracia, como aconteceu com a Espanha e Portugal, o resultado será desastroso, o câmbio valorizado inviabilizando qualquer atividade produtiva. Conforme afirmou Landes, “a Espanha tornou-se (ou permaneceu) pobre porque tinha dinheiro demais”.<sup>28</sup> É nessa fase que se forma o que Immanuel Wallerstein chamou de “sistema-mundo”. A partir das grandes descobertas os países europeus vão constituir pela primeira vez um grande sistema econômico mundial, no qual passa a ocorrer a divisão clara entre aqueles que, no centro, se desenvolverão, e os que, na periferia, submeti-

---

<sup>26</sup> Landes, 1999: 195.

<sup>27</sup> Ver Chang, 2002, onde o autor enumera um grande número de intervenções que realizaram esses monarcas, promovendo a acumulação originária ou primitiva, e a industrialização na Inglaterra.

<sup>28</sup> Landes, 1999: 173.

dos em vários graus ao jugo imperialista, sem qualquer possibilidade de uma estratégia nacional de desenvolvimento, permanecerão estagnados.<sup>29</sup>

A segunda fase, a da Revolução Industrial, irá depender, principalmente, de estratégias protecionistas fortes, mesmo no caso da Inglaterra, que só eliminou sua barreira protecionista muito depois da industrial.<sup>30</sup> Exigirá também, como já exigia na fase anterior, uma taxa de câmbio que impeça o consumo antecipado, e favoreça o investimento na indústria local, assim complementando a proteção tarifária. Implicará em forte processo de proletarianização, na medida em que o trabalho assalariado crescerá fortemente, mas com salários a níveis de sobrevivência. E exigirá toda uma legislação que garanta a propriedade e os contratos, em um quadro de luta social que tende a aumentar. Na terceira fase, do capitalismo consolidado, no caso dos países centrais, a proteção tarifária é gradualmente reduzida, e lentamente são concedidos os direitos humanos; primeiro os políticos, depois os sociais. Os salários crescem com a produtividade, de forma a constituírem demanda essencial para a produção das empresas. Nessa fase, a primeira e mais importante estratégia nacional é a implantação de uma educação pública, que permita transferir para toda a sociedade os princípios culturais e técnicos necessários ao desenvolvimento. Em um momento mais adiantado, o investimento do estado em progresso técnico e na universidade vai ser fundamental. Em todo o período, o estado coloca-se claramente ao lado de suas empresas em todas as suas atividades internacionais, procurando sob todas as formas aumentar sua capacidade competitiva. O discurso dos economistas, entretanto, torna-se cada vez mais liberal, contradizendo a prática de seus governos. Há para isso, porém, uma lógica. A intervenção estratégica do governo em favor das empresas é algo que não se discute — se faz — e, portanto, não fica ameaçada pela pregação neoliberal. Esta, porém, serve tanto para a luta interna por manter o gasto social e a carga tributária limitados de forma a não ameaçar os lucros, quanto para a estratégia de luta externa, de neutralizar as tentativas dos países concorrentes de desenvolvimento médio de montar suas próprias indústrias usando sua mão-de-obra barata. Nesse momento funciona a clássica estratégia de ‘empurrar a escada’ que Friederich List, preocupado com o desenvolvimento atrasado da Alemanha, detectou na Inglaterra da primeira metade do século dezanove, e que Ha-Joon Chang analisou recentemente.<sup>31</sup>

## ESTRATÉGIAS NACIONAIS NOS PAÍSES PERIFÉRICOS

Na fase colonial dos países periféricos, no quadro do grande sistema-mundo que se estabelece depois das grandes navegações, não há por que falar em desen-

---

<sup>29</sup> Wallerstein, 1974.

<sup>30</sup> A Inglaterra manteve elevadíssimas barreiras alfandegárias até os anos 1840; os Estados Unidos, até o final do século dezanove.

<sup>31</sup> List, 1846; Chang, 2002.

volvimento. Estas sociedades estão diretamente subordinadas ao imperialismo, dividindo-se em duas situações paradigmáticas: a das sociedades que permanecem simplesmente pré-capitalistas, como aconteceu principalmente na Ásia e na África, e a dos países latino-americanos, onde se instala um sistema mercantilista-patriarcal para produzir, no quadro do latifúndio ou da *plantation*, bens exigindo solo e clima complementar ao europeu. No início do século dezenove, a partir da Revolução Industrial no centro, as sociedades do primeiro tipo, que até então permaneciam independentes, são submetidas à dominação imperialista direta, enquanto que as sociedades latino-americanas, que haviam sido formadas sob a liderança de espanhóis e portugueses, ganham independência política. Começa, então, para estes um longo período, que se estenderá até em torno de 1930, durante o qual esses países, ainda que busquem, de uma forma ou outra, constituir estados nacionais, são na verdade semicolônias que não logram formular uma estratégia nacional de desenvolvimento. Seus recursos naturais abundantes facilitam formas de ‘maldição dos recursos naturais’ ou de *dutch disease*, que dificultam o desenvolvimento.<sup>32</sup> Só podemos falar em estratégia nacional a partir dos anos 30, quando a grande crise, que se abate sobre o centro, abre a oportunidade para que comecem ou ganhem impulso a industrialização e a revolução nacional em cada país. No Brasil, no México, e em menor grau nos demais países latino-americanos, define-se uma estratégia nacional-desenvolvimentista que procura copiar e adaptar a experiência dos países centrais de desenvolvimento atrasado, como a Alemanha e o Japão. A estratégia fundamental é a da proteção à indústria nacional, através do modelo de substituição de importações. A utilização da taxa de câmbio para garantir rentabilidade à indústria e para transferir para ela renda da agricultura e mineração de exportação, e diversas outras formas de subsídio às empresas industriais são também importantes para explicar o extraordinário desenvolvimento que então ocorre. Os países procuram, também, recuperar o absoluto atraso em que fora deixada a educação pública e o investimento em ciência e tecnologia. Essa estratégia nacional de desenvolvimento usa, inicialmente, recursos locais para financiar o desenvolvimento. Entretanto, a partir do início dos anos 70, passa a recorrer de forma crescente a empréstimos e investimentos diretos externos, ao mesmo tempo em que mantém a estratégia protecionista, conservando um pessimismo exportador que já não mais fazia sentido. Esses dois erros levam a uma grande crise no início dos anos 80, da qual os países latino-americanos não saíram até hoje. Novamente submetidos à dominação, agora americana, esses países, caracterizados por elites dependentes, ficaram sem estratégia nacional de desenvolvimento.

---

<sup>32</sup> A ‘doença holandesa’ que atinge um país resulta da apreciação artificial do câmbio em consequência do baixo custo de produtos exportados que utilizam recursos naturais baratos. A diferença entre o preço em dólares desse produto no mercado internacional (que é determinado pelos produtores menos eficientes) e o seu custo é uma ‘renda econômica’, ou seja, um ganho que não tem relação com a produtividade, mas que pressiona a taxa de câmbio no sentido de valorizá-la em relação à taxa que seria compatível com a exportação por esse país de bens que produza com eficiência de padrão internacional.

Os países asiáticos, com exceção do Japão (parte do centro), que até a Segunda Guerra Mundial permaneciam de alguma forma submetidos ao imperialismo europeu, ganham autonomia nesse momento. Inicialmente usam uma estratégia de substituição de importações. Entretanto, seja porque suas economias tinham recursos naturais limitados, seja porque suas elites, autóctones, ao invés de elites européias transplantadas, tinham melhores condições de afirmar seus interesses nacionais, mudam de estratégia já nos anos 60. Ao invés de substituir importações, implantam uma estratégia baseada na exportação de manufaturados, copiando a estratégia japonesa que já se revelara efetiva em promover um grande desenvolvimento. Vai começar, então, na Ásia, o que foi chamado de 'estratégia dos gansos voadores'; os países, em grupos, ganhando condições para se desenvolver. Primeiro o próprio Japão, depois a Coreia, Taiwan, Hong Kong e Singapura, depois Malásia, Tailândia, Indonésia. Nos anos 80 a China e, um pouco depois, também a Índia passam a crescer extraordinariamente. Em todos esses países, a política de câmbio e de subsídios era fortemente intervencionista, mas não levavam ao perigoso endividamento externo que paralisaria o desenvolvimento latino-americano. Os asiáticos, com sua estratégia de exportação de manufaturados, tinham duas vantagens fundamentais em relação aos países latino-americanos: seu mercado não estava limitado ao externo, e o critério-eficiência permanecia claro: só mereciam apoio as empresas capazes de exportar. Essa estratégia sofreu uma crise no início dos anos 80, porque também esses países recorreram a financiamentos externos, mas seus índices de endividamento eram muito menores, e logo a crise foi superada, voltando esses países a crescer rapidamente.

Na segunda fase, que começa então para países mais avançados como a Coreia e Taiwan, a intervenção diminui gradualmente, dada inclusive uma enorme pressão dos países ricos por reformas neoliberais, mas, diferentemente do que ocorreu na América Latina, as concessões realizadas são pequenas. A taxa de câmbio, principalmente, permaneceu firmemente sob controle. E não se recorreu mais à poupança externa. Pelo contrário, para manter a taxa de câmbio competitiva, os países asiáticos resistiram à pressão para a entrada de capitais de risco e de empréstimo, passaram a ter superávits em conta corrente crescentes, e a aumentar reservas internacionais. Em conseqüência, alguns desses países, como a Coreia, já começam a ser considerados países desenvolvidos. Enquanto os países latino-americanos, africanos, do Oriente Médio, da Ásia Central, permaneciam dominados pelos conselhos que vinham dos países ricos através do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, esses países, com uma estratégia nacional de desenvolvimento definida, logravam convergir em direção aos níveis de renda dos países ricos.

## CARACTERÍSTICAS COMUNS

### Tensões

O fato de as estratégias de desenvolvimento compartilharem características comuns não significa que o desenvolvimento seja um processo linear e harmônico. Pelo contrário, ele é caracterizado por rupturas importantes, que estão implícitas nos momentos de transição: rupturas tecnológicas, rupturas políticas. E é marcado por tensões ou contradições fundamentais. Essas tensões ou contradições não são contrárias ao desenvolvimento: são simplesmente a forma pela qual ele ocorre.

Temos, em primeiro lugar, uma tensão de caráter essencialmente econômico: a tensão entre a oferta e a procura, que é real, mas se manifestará de forma equivocada através da falsa contradição entre crescimento e estabilidade. A oferta e a procura agregadas estão sempre em tensão. A lei macroeconômica mais geral — a lei de Say — afirma a compatibilidade entre oferta e procura, na medida em que a oferta cria a demanda através da renda. Entretanto, desde Keynes sabemos que isto só é verdade no longo prazo. No curto prazo, a oferta pode com grande frequência exceder a demanda, e temos desemprego; ou a demanda pode exceder a oferta, e, alcançado o pleno emprego, teremos inflação. Manter o equilíbrio entre oferta e demanda agregadas é, portanto, o grande desafio que enfrentam as políticas macroeconômicas. A solução fácil é manter a oferta sempre maior, e um desemprego ‘confortável’, de forma que as pressões inflacionárias serão baixas; a difícil é evitar a inflação, mantendo ao mesmo tempo a taxa de investimento e o nível de emprego elevado. Além da fácil e da difícil, existe a solução irresponsável ou populista: aumentar gastos do governo e salários para aumentar a demanda às custas de inflação.

Uma estratégia nacional de desenvolvimento implica, sempre, o uso de uma teoria econômica histórico-institucional na análise dos problemas do desenvolvimento — de uma teoria pragmática e desenvolvimentista, que evite seja a ortodoxia da teoria convencional, seja o populismo de um falso keynesianismo. O saber convencional, entretanto, com frequência opõe o desenvolvimentismo, que seria inflacionário, ao ‘monetarismo’ ou a ortodoxia econômica que defenderia a estabilidade macroeconômica. Este é outro reducionismo ideológico que não faz sentido. Uma estratégia nacional de desenvolvimento tem, como primeira obrigação, garantir a estabilidade macroeconômica. É falso que exista contradição entre desenvolvimento e estabilidade macroeconômica. Mesmo que reduzamos a estabilidade macroeconômica à estabilidade de preços, essa contradição não existe a não ser em um prazo muito curto, como a curva de Philips deixa claro. Em um prazo um pouco maior, porém, o controle da inflação só promove o desenvolvimento. Conforme ensinou Ignácio Rangel, taxas altas de inflação durante períodos relativamente prolongados são geralmente sintoma de crise econômica, são uma forma perversa através da qual a economia se adapta à crise.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Rangel, 1963; 1985.

Uma segunda tensão básica que enfrentam as estratégias nacionais de desenvolvimento é a existente entre as classes sociais. Não apenas entre o capital e o trabalho, mas também entre o conhecimento da classe média profissional e os capitalistas e trabalhadores, e, dentro da própria classe capitalista, entre os empresários e os rentistas. Essa tensão se expressa na distribuição de renda entre lucros, juros, salários e ordenados. As estratégias de desenvolvimento, em determinados momentos, poderão ser distribuidoras de renda, ou seja, poderão favorecer os salários e ordenados mais baixos, ou os lucros das pequenas e médias empresas. Um momento áureo no desenvolvimento capitalistas central — os chamados trinta anos gloriosos após a Segunda Guerra Mundial — caracterizam-se por um esforço deliberado em favor da distribuição. Os estados do bem-estar ou social-democratas formam-se, então. Entretanto, as estratégias estarão, com mais frequência, preocupadas com o crescimento dos lucros e dos ordenados do que com o dos salários. Os salários e os ordenados também aumentarão como resultado da estratégia, mas aumentarão com os lucros e não contra eles.

Nas estratégias de desenvolvimento é cada vez mais importante distinguir os salários dos trabalhadores dos ordenados da classe média profissional, porque estes têm crescido substancialmente mais do que aqueles na medida em que, durante o século vinte, o capitalismo se transformou em um capitalismo dos técnicos, ou do conhecimento — o que levou a um enorme aumento da classe média profissional, dos seus rendimentos e de seu poder. Por outro lado, é preciso distinguir os lucros dos juros, porque há um número cada vez maior de rentistas que vivem de juros e dividendos pagos através dos mercados financeiros. Ricardo distinguia os lucros das rendas da terra; hoje é importante distinguir os lucros das rendas do capital. Tanto em um como no outro caso, porém, os rentistas representam um entrave ao desenvolvimento. Para que este ocorra, importantes são os lucros dos capitalistas ativos ou empresários, não os juros dos rentistas. Quando a concentração de renda está ocorrendo a favor dos rentistas, é sinal claro de que não existe estratégia nacional de desenvolvimento.

Uma terceira tensão fundamental que caracteriza os processos de desenvolvimento é aquela que opõe os países ricos ou desenvolvidos aos países de desenvolvimento médio. Não há por que falar em conflito com um terceiro tipo de país — os pobres — porque eles não são competidores. Durante séculos, os países centrais exploraram de forma impiedosa os países periféricos através do imperialismo implícito, sem que houvesse grande reação por parte dos explorados. A partir, entretanto, da Segunda Guerra Mundial, esse tipo de imperialismo desapareceu com a liquidação dos impérios colônias. Ao mesmo tempo, uma parte dos países pobres se transformava em países de desenvolvimento médio, e passava a competir duramente com os países ricos, inclusive na exportação de manufaturados, usando sua vantagem de mão-de-obra barata. Os países ricos reagiram, e, enquanto defendiam seus interesses comerciais em todos os fóruns internacionais, procuraram desorganizar as novas economias através da pressão para que buscassem crescer com o uso de poupança externa e para que adotassem políticas contrárias a seu desenvolvimento. Para isso, usaram agências inter-

nacionais como o Banco Mundial e o FMI, e aproveitaram a fraqueza dos países em desenvolvimento em decorrência da grande crise da dívida externa dos anos 80 para, na Organização Mundial do Comércio, aprovarem o *Uruguay round*, que prejudicou gravemente os países em desenvolvimento. Conforme argumentou Robert Wade, as políticas adotadas pelos países ricos em suas negociações comerciais visam menos a abertura de seus mercados, que já estão abertos, mas diminuir a possibilidade de esses países colocarem em prática estratégias nacionais de desenvolvimento.<sup>34</sup> Da mesma forma, porém, que acontece com as demais tensões, o conflito entre países ricos e pobres não impede a cooperação. Como existem jogos ganha-ganha entre os trabalhadores, os tecnoburocratas, e os empresários através do aumento da produtividade, no comércio internacional existem jogos com soma maior do que zero decorrentes da especialização.

## CONCLUSÃO

As estratégias nacional de desenvolvimento diferem, portanto, dependendo da fase de desenvolvimento em que os país se encontra, e do fato de ele enfrentar a oposição imperial ou hegemônica de outros ou não. Em uma tentativa de síntese, eu diria que nas fases iniciais do desenvolvimento, as duas estratégias principais que os países adotam para se desenvolver são a poupança forçada e a proteção à indústria infante; nas fases mais avançadas, a taxa de câmbio relativamente depreciada e a exportação. Enquanto isso, os países hegemônicos, que procuram neutralizar essas estratégias, usam como suas armas ideológicas principais, em um primeiro momento, a lei das vantagens comparativas do comércio internacional, e, em um segundo, a estratégia de crescimento com poupança externa. A primeira estratégia de neutralização hegemônica se esgota em torno dos anos 70, quando não apenas a lei das vantagens comparativas havia sido devidamente criticada, mas principalmente os países em desenvolvimento a haviam ignorado, se industrializado, e, naquele momentos, alguns deles se transformavam nos NICs (*newly industrialized countries*). Nesse momento, a segunda estratégia hegemônica — a estratégia de crescimento com poupança externa — torna-se dominante, mas sua rejeição prática pelos países asiáticos dinâmicos, e a crítica sistemática que venho fazendo dela indicam que também ela está se esgotando.

O desenvolvimento econômico ou a melhoria dos padrões de vida é um dos quatro grandes objetivos políticos a que se propõem as sociedades nacionais modernas, ao lado da segurança, da liberdade, e da justiça social. É um objetivo fundamental que não se opõe aos outros três no médio prazo, mas que terá que ser permanentemente submetido a compromissos em função dos conflitos de curto prazo. O desenvolvimento é um processo histórico que as sociedades nacionais modernas buscam levar adiante através de estratégias nacionais. Para formular e

---

<sup>34</sup> Wade, 2003.

implementar essas estratégias, a utilidade de teorias econômicas reducionistas, que se autodefinem como teorias do mercado, é limitada. Desenvolvem, entretanto, algumas ferramentas para a análise dos mercados que não devem ser desprezadas. Mais úteis são as teorias histórico-institucionais do desenvolvimento e da macroeconomia, do tipo formulado pelos economistas clássicos, por Schumpeter, Keynes, e pelos economistas que, desde a Segunda Guerra Mundial, vêm desenvolvendo a partir daí teorias e estratégias para o desenvolvimento. Teorias pragmáticas, que orientem a ação prática. Teorias que levam em consideração as estruturas econômicas e as instituições, a sociedade e a política, o mercado e o poder, os interesses e as convicções republicanas dos agentes econômicos e dos formuladores de estratégias nacionais de desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico ocorre por etapas. Embora seja relativamente auto-sustentado, na medida em que a sobrevivência das empresas, em um ambiente de rápida transformação tecnológica, não têm alternativa senão reinvestir seus lucros, 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 a de superar essas fases, reunir forças, redefinir a estratégia, e retomar o desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Balakrishnan, Gopal e B. Anderson, orgs. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre (1973) *Japão: O Capital se Faz em Casa*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Bardhan, Pranab (1988) "Alternative Approaches to Development Economics". In H. Chenery e T. N. Srinivasan, orgs. (1988) *Handbook of Development Economics*. Amsterdam: North Holland: 40-71.
- Bauer, Otto ([1924]2000) "A Nação". In Gopal Nalakrishnan, org. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto: 45-84.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos & Yoshiaki Nakano (2003) "Crescimento Econômico com Poupança Externa?". *Revista de Economia Política* 22(2) abril 2003: 3-27.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998) *Reforma do estado para a Cidadania*. São Paulo: Editora 34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2002) "Financiamento para o Subdesenvolvimento: O Brasil e o Segundo Consenso de Washington". In Ana Célia Castro, org., *Desenvolvimento em Debate: Painéis do Desenvolvimento Brasileiro I*, v.2. Rio de Janeiro: Mauad/BNDES, 2002: 359-98. Republicações com algumas alterações e novo título: "O Segundo Consenso de Washington e a Quase-estagnação da Economia Brasileira". *Revista de Economia Política*, 23 (3) julho 2003: 3-34.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004a) *Democracy and Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004b) "Capitalismo dos Técnicos e Democracia". Trabalho apresentado ao "John Kenneth Galbraith International Symposium" promovido pelo Laboratório de

- Reorganização Industrial da “Université du Littoral”. Paris, 23-5 de setembro de 2004. Revisado em Março, 2005. A ser publicado na *Revista Brasileira de Ciências Sociais*.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004c) “Classical Model, Technical Progress and Distribution”. Trabalho apresentado à conferência “Economic Growth and Distribution: On the Nature and Causes of the Wealth of Nations”. Lucca, junho 16-8.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2004d) “Brazil’s Quasi-stagnation and the Growth *cum* Foreign Savings Strategy”. *International Journal of Political Economy* 32(4) 2004: 76-102.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2005) “Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência”. Paper a ser publicado em livro organizado por Caio Navarro de Toledo, *50 Anos do ISEB* (2005). São Paulo: Editora da UNESP.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos e Paulo Gala (2005) “Crítica do Crescimento com Poupança Externa. Trabalho apresentado em seminário na Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, maio 2005.
- Chang, Ha-Joon ([2002] 2004) *Empurrando a Escada*. São Paulo: Editora da Unesp.
- Drucker, Peter (1993) *Post-capitalist Society*. New York: Haper Business.
- Galbraith, John Kenneth (1967[1968]) *O Novo estado industrial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- Fukuyama, Francis (2004) *Construção de estados*. Rio de Janeiro: Rocco.
- Furtado, Celso (1961) *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Gellner, Ernest ([1993]2000) “O Advento do Nacionalismo e sua Interpretação: Os Mitos da Nação e da Classe”. In Gopal Balakrishnan e B. Anderson, orgs. (2000) *Um Mapa da Questão Nacional*. Rio de Janeiro: Contraponto: 107-134.
- Gerschenkron, A. (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.
- List, Friedrich ([1846] 1986) *O Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Editora Nova Cultural, Coleção Os Economistas.
- Polanyi, Karl (1944) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press, 1957. First edition, 1944.
- Rangel, Ignácio M. (1985) “Recessão, Inflação e Dívida Externa”. *Revista de Economia Política* 5(3) julho 1985: 5-25.
- Santos, Boaventura de Sousa (2004) “Puó il Diritto essere Emancipatorio? Una Riflessione Teorica”. *Democrazia y Diritto* 42(1) 2004: 25-55.
- Schumpeter, Joseph A. ([1911] 1961) *The Development Economics*. Oxford: Oxford University Press, 1961.
- Simon, Herbert A. (1979) *Models of Thought*. New Haven: Yale University Press.
- Simon, Herbert A. com Peter A. Simon (1962) “Trial and Error Search in Solving Difficult Problems”. In Herbert A. Simon (1979): 175-80.
- Wade, Robert H. (2003) “What Strategies are Viable for Developing Countries Today? The World Trade Organization and the Shrinking of ‘Developent Space’”. *Review of International Political Economy*, 10(4), november 2003: 621-44.
- Wallerstein, Immanuel (1974) *The Modern World System*. New York: Academic Press.