

# Teorias do Estado e a Teoria Novo-Desenvolvimentista\*

Luiz Carlos Bresser-Pereira<sup>1</sup> 

<sup>1</sup>Professor Emérito da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Rio de Janeiro, RJ, Brasil.  
E-mail: bresserpereira@gmail.com.

## INTRODUÇÃO

Não é fácil distinguir as diversas teorias do Estado moderno dada sua imensa complexidade. Enquanto sistema constitucional-legal, o Estado é a instituição soberana, dotada de poder coercitivo, que define as normas da vida social de um estado-nação segundo os valores compartilhados e as relações de poder das classes e dos demais grupos sociais; enquanto aparelho ou administração pública, é a instituição organizacional à qual cabe tornar efetiva essa ordem constitucional-legal e as respectivas políticas públicas. Nas sociedades capitalistas, para coordenar os setores competitivos da vida econômica, o Estado conta com uma segunda instituição, o mercado, por ele regulada. O Estado, portanto, distingue-se do estado-nação – a sociedade político-territorial formada de uma nação, um território e um Estado. Enquanto o Estado moderno é uma instituição, os estados-nação são a forma de sociedade político-territorial própria do capitalismo; estão entre eles as sociedades mais amplas e integradas da história da humanidade. Nas sociedades capitalistas, o Estado moderno, separado das igrejas, exprime os objetivos políticos fundamentais que essas sociedades definiram para si próprias desde o século XVIII: autonomia nacional, ordem e segurança pública, liberdade individual e igualdade de direitos, bem-estar ou desenvolvimento econômico, justiça social expressa em menor desigualdade econômica e maior reconhecimento mútuo, e proteção do ambiente.

Neste trabalho definirei brevemente as principais teorias sobre o Estado classificando-as em quatro tradições: a tradição orgânico-republicana, a tradição liberal-contratualista, a tradição marxista e a tradição desenvolvimentista. Fazem parte da tradição orgânico-republicana a teoria

republicana, a orgânica, a das elites e a tradição corporativista; da tradição liberal-contratualista, a contratualista, a pluralista e a da escolha pública; da marxista, a original e a da lógica do capital; da desenvolvimentista, a clássica ou estruturalista e a novo-desenvolvimentista. E vou apresentar ainda mais brevemente as três teorias da organização do Estado: a patrimonialista, a burocrática e a gerencial. Usarei como critério, além do das quatro tradições, o momento histórico em que foram desenvolvidas. Veremos, então, que as novas teorias se apoiam em teorias antigas ao mesmo tempo que as inovam. Veremos também que algumas teorias usam o método histórico-dedutivo ou científico, outras, o método hipotético-dedutivo. Adotar o método hipotético-dedutivo não é a melhor forma de pensar o Estado do ponto de vista científico, mas no plano da filosofia política seu uso é inevitável na medida em que ela é também uma filosofia moral e, portanto, normativa. Ao invés de usar o critério cronológico, poderíamos verificar se se trata de uma teoria sobre o Estado autoritário ou o democrático. As primeiras teorias do Estado referiam-se a um Estado autoritário. Foi apenas na virada do século XIX que as sociedades capitalistas mais avançadas, que já garantiam os direitos civis, passaram também a garantir o sufrágio universal – aceitaram-no depois de ampla luta popular e do fato que foi ficando claro para os liberais que a eleição de políticos socialistas não significava a implantação do socialismo. Eu denomino essa mudança significativa do poder das classes populares ao conquistar o direito de eleger seus dirigentes políticos de Revolução Democrática. Conforme eu discuti em um artigo de 2012, apenas no século XX a democracia se tornou preferida e consolidada no mundo. Esta revolução foi possível porque esses estados-nação já haviam completado sua revolução nacional e industrial ou sua revolução capitalista, e, por isso, a nova classe dominante podia se apropriar do excedente econômico sem ter o controle direto do Estado (Bresser-Pereira, 2011). Com a revolução capitalista, que se completa em cada sociedade nacional à medida que cada nação forma seu estado-nação e realiza sua revolução industrial, a nova e numericamente grande classe dominante, a burguesia, deixa de vetar terminantemente a democracia, e então abre-se espaço para ela. Por outro lado, pelo fato dessa classe dominante ser tão grande, são necessários critérios de acesso ao poder político dos seus membros. O fato de que, entre os anos 1830 até 1929, no período do liberalismo clássico, havia dois partidos políticos – um conservador e um liberal – provinha dessa necessidade. Eram partidos políticos extremamente semelhantes cujo papel maior era criar canais competitivos para a obtenção de poder político.

As primeiras visões do Estado eram religiosas, associavam o poder das oligarquias monárquicas ao direito divino. A primeira teoria do Estado, que está associada a Aristóteles, foi a teoria republicana que nasceu na Grécia e em Roma; a teoria orgânica do Estado surgiu no final da Idade Média com São Tomás e foi reafirmada no final do século XIX com a primeira encíclica papal social. A teoria contratualista nasceu no século XVII, quando a Inglaterra estava iniciando sua revolução capitalista. A teoria hegeliana do Estado surge no início do século XIX em seguida às revoluções liberais e republicanas, a Revolução Americana e a Revolução Francesa. A teoria marxista, surgida no século XIX, nasceu da crítica socialista ao capitalismo. A teoria elitista do Estado nasceu na virada do século XIX na Itália, substituindo as classes sociais pela elite ou classe política. A teoria liberal-pluralista do Estado teve seu grande momento nos Estados Unidos, após a Segunda Guerra Mundial. A teoria da escolha pública surge nos Estados Unidos, nos anos 1960, para impulsionar a Virada Neoliberal que ocorreria no final dos anos 1970 nos Estados Unidos e no Reino Unido e depois nos demais países ricos ocidentais. A teoria corporativista de Estado surge nos anos 1970 para dar conta dos grandes avanços alcançados pelas socialdemocracias na Europa. A teoria do Estado burocrático surge no início do século XX, depois das reformas burocráticas e com a análise sociológica de Max Weber; e a teoria do Estado gerencial, nos anos 1980, depois que a transição do Estado liberal para o Estado do Bem-Estar social levou ao surgimento de grandes serviços públicos e à necessidade de que eles fossem oferecidos pelo Estado de forma eficiente. A Teoria Desenvolvimentista do Estado começa a se esboçar no pós-guerra, a partir da revolução keynesiana que a antecede e a nova Teoria Estruturalista do Desenvolvimento que da qual faz parte. É uma teoria que defende uma estratégia de desenvolvimento econômico baseada na intervenção moderada do Estado na economia e em uma perspectiva nacionalista. E finalmente a Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado surge no início do século XXI.

Todas as teorias, mas principalmente as que adotam o método histórico dedutivo, terão como referência o estado-nação que não é uma instituição, mas a forma de sociedade político-territorial própria do capitalismo que permitiu a construção de estados-nação imensos e altamente integrados (Norberto Elias, 1970). Terminarei o artigo com a apresentação da Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado – um sistema teórico que economistas e cientistas políticos no Brasil vêm tentando desenvolver desde o início deste século para fazer a crítica

do neoliberalismo; para tornar as políticas econômicas mais eficazes em promover o desenvolvimento econômico; e para pensar o Estado como o instrumento de ação coletiva por excelência com que contam as nações para enfrentar o regresso social destes últimos 40 anos e atender às demandas de maior bem-estar, menor desigualdade e mais proteção da natureza.

## TRADIÇÃO ORGÂNICO-REPUBLICANA

### Teoria Republicana do Estado

É uma teoria que usa o método histórico, mas é fortemente normativa. Ela parte do pressuposto de que o homem é um animal essencialmente social e uma pessoa digna de respeito – e deduz daí a prioridade da pólis ou do Estado em relação ao indivíduo. Mas é também histórica porque seu fundador, Aristóteles, em seu grande livro, *A Política*, embora faça uma classificação das formas de Estado puramente lógica (os regimes políticos seriam a monarquia, a aristocracia e o governo popular e suas respectivas distorções, a tirania, a oligarquia e a democracia), afinal faz sua análise do regime político de Atenas usando apenas os dois regimes realmente existentes naquela cidade, a oligarquia ou governo dos ricos e a “democracia” ou governo dos demagogos. Na Grécia, como também na república romana, não se pode falar em democracia já que as mulheres eram desprovidas de direitos e a escravidão era um traço inerente ao sistema político.

Aristóteles foi o formulador original da teoria republicana, mas ela só encontrou plena formulação na Antiguidade na obra de Cícero. Foi continuada nos séculos XIV e XV pelos humanistas das repúblicas de Veneza e Florença. O primeiro grande filósofo político moderno a adotar o republicanismo foi Nicolo Maquiavel (1469-1527), herdeiro direto dos humanistas, com seu conceito de *virtù* e seu livro, *Discursos sobre Tito Lívio* (1517), no qual analisa como surgem os Estados, como se mantêm e como cessam de existir. Em seguida, a visão republicana passa para a França, a Inglaterra e os Estados Unidos. Pensadores como o inglês James Harrington (1611-1677), o francês Montesquieu (1689-1755), o suíço-francês Rousseau (1712-1778), e o americano Alexander Hamilton (1755-1804) exprimiram de várias maneiras o ideal republicano e seu conceito de liberdade. Rousseau, especialmente, viu a liberdade não como viram os liberais, como a liberdade de fazer tudo o que a lei não proibir, mas a liberdade como autodeterminação que só é possível

quando o cidadão está comprometido com o interesse público. Como observou José Guilherme Merquior, “Rousseau retornou a Maquiavel e ao princípio republicano. Para ele a forma mais elevada de liberdade era a autodeterminação... Ele redirecionou o conceito de liberdade da esfera civil para a esfera cívica” (Merquior, 1991 [2011]:53-54). Nos séculos XVII e XVIII, uma nova ideologia, o liberalismo, e uma nova teoria liberal de Estado estavam surgindo e se misturavam com a perspectiva republicana, que, sob vários aspectos, lhe é oposta.

A teoria republicana supõe um Estado voltado para o interesse público, um Estado que não ignora os direitos dos indivíduos, mas argumenta que suas leis e seu governo devem estar voltados para os interesses de todos, para o bem comum. É uma teoria cívico-liberal porque supõe a existência de cidadãos dotados de virtudes cívicas, ou seja, indivíduos que muitas vezes defendem o interesse público, mesmo quando seus interesses particulares estão em conflito com ele. A boa sociedade para a teoria republicana do Estado depende do “espírito republicano” ou civismo dos seus cidadãos. Reconhece que é relativamente raro encontrar cidadãos e políticos dotados de virtudes cívicas ou do etos republicano, mas entende que as sociedades só são razoavelmente boas quando nelas exista um número de cidadãos e políticos com essa qualidade. A civilização grega e, mais tarde, a Roma republicana jamais teriam existido se não contassem com cidadãos republicanos. E o mesmo vale hoje para as sociedades capitalistas ocidentais. O mesmo se aplica aos Estados Unidos, que experimentaram um desenvolvimento econômico e humano enorme até os anos 1970, porque desde a sua independência até essa década a ideologia republicana teve o papel de neutralizar os exageros do individualismo liberal. Conforme mostrou Pocock, os “founding fathers” dos Estados Unidos foram fortemente influenciados pelo republicanismo. Por isso, tiveram sempre que resolver dialeticamente a contradição entre o republicanismo e o individualismo liberal. Algo semelhante aconteceu com os europeus, mas na Europa não coube ao republicanismo e sim à ideologia socialista o papel principal de “domar” o individualismo. A Virada Neoliberal ocorreu em torno de 1980 e o neoliberalismo se tornou, então, dominante no mundo rico, particularmente nos Estados Unidos, porque construiu uma narrativa ideológica radicalmente individualista que, desde então, enfraqueceu nos cidadãos seu civismo republicano e sua solidariedade socialista.

Hoje a teoria republicana do Estado está em conflito com a teoria liberal-pluralista. Um ponto que distingue as duas teorias e as ideologias que defendem é o conceito de liberdade. O liberal Benjamin Constant (1767-1830) distinguiu a “liberdade dos modernos” da “liberdade dos antigos”. No século XX, outro filósofo liberal, Isaiah Berlin (1909-1997), apoiou-se em Constant e distinguiu a liberdade “negativa” (dos liberais) da liberdade “positiva” (dos republicanos) (Constant, 1814; Berlin, 1958). Para os liberais a verdadeira liberdade é a negativa; para os republicanos, a liberdade é positiva, porque ela só se materializa quando existem cidadãos realmente livres ou autônomos, dotados de espírito republicano. A tese – se cada um defender seu próprio interesse, o interesse de todos estará assegurado – que Adam Smith defendeu tendo em vista a vida econômica e o mercado, mesmo nesse plano não é inteiramente verdadeira; ela é falsa no plano social e político no qual a liberdade individual só é possível se há um número suficiente de cidadãos republicanos prontos a defendê-la. Enquanto a liberdade para o republicanismo exige a defesa do interesse público, para o liberal a pessoa é livre quando tem a possibilidade de fazer o que bem quiser desde que respeite a lei. O liberalismo, na sua forma mais completa, parte do pressuposto individualista de que é possível construir uma sociedade civilizada sem que os seus cidadãos assumam a responsabilidade pelo bem da nação ou do Estado. O republicanismo rejeita esse pressuposto. Sabe que apenas uma parte relativamente pequena dos membros de uma sociedade – dos que estão dispostos a sacrificar de forma razoável seus interesses em nome do bem comum – podem ser definidos como cidadãos republicanos, mas entende que, se uma sociedade contar com um número razoável de cidadãos dotados de virtudes cívicas, ela poderá caminhar na direção de uma boa sociedade. No final do século XX houve um renascimento do republicanismo na obra de Charles Taylor, Quentin Skinner, J.G.A. Pocock, Newton Bignotto, Philip Petit. Minha pequena contribuição está no conceito de “direitos republicanos” (o direito que o patrimônio público não seja capturado por meio de leis que atendem a interesses privados) e com o conceito de “Estado republicano” – aquele que é suficientemente forte para evitar que cidadãos poderosos capturem legalmente o patrimônio público (Bresser-Pereira, 1997; 2004).

### Teoria Orgânica do Estado

A teoria orgânica do Estado é uma teoria quase tão antiga quanto a republicana, mas foi identificada bem mais tarde, eu creio que por Alfred Stepan que, em 1978, escreveu uma análise esclarecedora do

tema (Stepan, 1978). Esta teoria está originalmente presente na obra de São Tomás de Aquino, que mudou a visão do Estado da Igreja Católica. Ela deixou de se basear em Platão e Santo Agostinho para se apoiar em Aristóteles e São Tomás. Enquanto Aristóteles falava no interesse da pólis, São Tomás falou do bem comum. Por isso ela secunda o republicanismo na prioridade política dada ao Estado e ao bem comum. Ao Estado cabe transformar em lei os princípios da moral cristã.

Quando ela surge, não estávamos ainda no tempo dos estados-nação, mas dos impérios e do Estado antigo. É uma teoria essencialmente histórica e sociológica, porque não deduz a existência do Estado de um contrato ou da vontade divina, mas o vê como o resultado de um longo processo histórico de diferenciação social. Para ela o poder do Estado é legitimado pelas virtudes cívicas, como acontecia no republicanismo, mas historicamente não apenas pela tradição e pela religião e, filosoficamente, pelo direito natural – por um direito que seria inerente à pessoa humana definido originalmente por São Tomás. Ela serviu inicialmente para legitimar as oligarquias do Estado Antigo, mas, quando, com a encíclica *Rerum Novarum* (1891), serviu de base para a teoria social da Igreja Católica, ela passou a associar o princípio do bem comum ao da solidariedade e assumiu um caráter normativo forte.

É uma teoria orgânica, porque vê a sociedade como Durkheim a via – como um organismo que ao crescer vai dividindo o trabalho e vai se tornando cada vez mais complexo e mais carente de coordenação e coesão. Há nela um elemento funcionalista, porque os órgãos que vão surgindo seguem uma espécie de lei natural que os torna necessários. A crescente diferenciação histórica da sociedade passa a exigir um Estado igualmente amplo e orgânico para regulá-la, o qual se legitima na medida em que está de acordo com os princípios morais desenvolvidos na sociedade. Dessa forma, há uma cobrança recíproca de um comportamento moral e solidário – uma cobrança da sociedade em relação aos governantes, e do Estado em relação aos cidadãos.

### **Teoria Hegeliana do Estado**

É uma teoria ao mesmo tempo idealista e histórica do Estado; idealista, na tradição do idealismo alemão, histórica porque rejeita o contrato social e vê o Estado como uma construção humana que se realiza através da razão e do consenso ou, em outras palavras, da objetivação da vontade subjetiva de cada um na vontade em si, universal,

assim se realizando como liberdade. É, portanto, uma teoria que já nasce dialética ao ter que buscar sínteses para compreender o Estado entre uma perspectiva idealista e ao mesmo tempo histórica, entre o alcance do consenso que implica compromissos e a realização da razão humana. Conforme diz Hegel nos *Princípios da Filosofia do Direito*, “nosso tratado sobre a ciência do Estado nada mais quer ser senão uma tentativa para conceber o Estado como algo racional em si.” Para ele, “o Estado é a realidade em ato da Ideia moral objetiva, o espírito como vontade substancial revelada.” Ele reconhece que “houve um tempo em que a vida espiritual superior se encerrava na igreja e o Estado não era mais do que um regime de violência”. Mas tudo isso pertenceria à história; “a evolução da ideia tem mostrado, pelo contrário, que o espírito, livre e racional que é, constitui em si a moralidade objetiva que a verdadeira ideia é a razão realizada e que esta é o que existe como Estado.” Como se chega a isto? Através do consenso, que ocorre ao homem buscar a realização do seu objetivo maior, a liberdade. “A realização do meu fim tem pois, em si, esta identidade da minha vontade com a vontade dos outros” (Hegel, 1821: XXXVII; 216; 240; 101).

No nível imediato da nossa consciência, a teoria do Estado de Hegel parece absurda, porque o Estado que conhecemos é antes o vetor dos interesses das classes sociais existentes na nação do que a realização da razão humana. Por isso Marx e Engels viram o Estado em 1848, no *Manifesto Comunista*, como o comitê executivo da burguesia. As leis são muitas vezes injustas, legitimando privilégios de classe, e o aparelho do Estado é com frequência ocupado por políticos discricionários e corruptos. Mas com Hegel podemos pensar de uma maneira diferente. Podemos considerá-lo otimista quanto ao consenso, mas podemos caminhar com ele e dizer que o Estado, em cada estado-nação, é a expressão *concreta* do máximo de razão ao qual aquela nação conseguiu chegar ao procurar organizar a sua vida social. Hegel foi o último dos iluministas, para os quais a história exprimiria o progresso, este definido como o avanço da razão e da liberdade. A partir dessa perspectiva, o Estado expressa a razão possível dessa sociedade. Quanto mais a sociedade civil ou a nação avancem, experimentem o progresso, ganhem coesão, sejam mais livres, mais prósperas, protejam melhor a natureza e sejam menos injustas, mais racional será seu Estado. Não foi por acaso que Max Weber definiu as sociedades modernas como as sociedades da dominação racional-legal. Era, segundo ele, o máximo

de racionalidade a que as sociedades do início do século XX aspiravam. Hoje, na medida em que o Estado se tornou democrático, a aspiração de racionalidade é maior.

### **Teoria Elitista do Estado**

É a teoria histórica do Estado que parte do comportamento político das elites que, ao tomarem as decisões de governo em cada momento, fazem a história. É, portanto, também uma teoria da história que, muito diferentemente da teoria marxista, não vê essa história como a luta de classes, mas como a luta e o acordo entre os diversos setores das elites econômicas e políticas.

Suas origens remontam a Maquiavel, que, além de filósofo político republicano, vê o governo do Estado a partir da luta entre as elites. Essa teoria chegou à maturidade e a uma formulação plena na obra de Vilfredo Pareto (1848-1923), Gaetano Mosca (1858-1941) e Robert Michels (1876-1936). Dos três, Mosca foi o mais ambicioso na medida em que definiu a existência em cada sociedade de uma “classe política” que sempre detém o poder. Ela não se confunde com a classe dominante da teoria marxista, nem é formada a partir de um processo hereditário, como afirmou Pareto, mas é uma classe relativamente meritocrática e altamente competitiva que se alterna no poder através de “circulação de elites”. Conforme afirma Mosca, “se o descontentamento das massas logra destronar a classe dirigente, deverá necessariamente se encontrar, no próprio seio das massas, uma outra minoria organizada”. Mas, em qualquer hipótese, a minoria deverá ser organizada e deverá incorporar algumas qualidades superiores. Nas sociedades primitivas e antigas, a qualidade maior era a capacidade militar; nas sociedades modernas, “a qualidade mais característica da classe dominante mais do que a capacidade militar vem a ser a riqueza; os governantes são antes ricos do que fortes”. Ao acontecer essa transformação histórica maior (a revolução capitalista na minha linguagem), “como o poder político havia produzido a riqueza, agora a riqueza produz o poder” (Mosca, 1939:63; 65; 69).

Robert Michels (1914) escreveu um livro clássico sobre os partidos políticos no qual definiu “a lei de ferro da oligarquia” – as organizações políticas começam internamente democráticas, mas acabam sendo dominadas por uma elite oligárquica que usa dos métodos burocráticos para se perpetuar.

Rejeitada por marxistas e liberais, essa teoria tem, porém, um poder explicativo que não pode ser desprezado. É uma teoria histórica porque considera a história como seu ferramental analítico fundamental, analisando as singularidades históricas do exercício do poder (ou da dominação) e da estruturação do Estado. Porque supõe também que o desenrolar histórico dá lugar a uma sucessão e/ou alternância de grupos que exercem as posições dominantes numa sociedade, controlando em maior ou menor medida a organização estatal. E porque é mais descritiva do que normativa, apoiando-se na observação de como, em diferentes contextos históricos, as lideranças se enfrentam, conquistam e mantêm o poder político. Não é, porém, uma teoria da história, porque, ao contrário da teoria de Marx que vê a história como voltada para um fim, o socialismo e o comunismo, e, ao contrário da visão de Weber, não supõe uma racionalidade e secularização crescentes.

## TRADIÇÃO LIBERAL-CONTRATUALISTA DO ESTADO

### Teoria Contratualista do Estado<sup>2</sup>

A teoria contratualista ou liberal-clássica do Estado é a teoria hipotético-dedutiva do Estado mais elaborada. Nasce na Inglaterra, no século XVII, na obra de Thomas Hobbes, que, diante das crises pelas quais passava seu país, formulou uma teoria para legitimar o poder dos monarcas absolutos. Hobbes parte do direito natural (é, portanto, jusnaturalista) e de um “estado de natureza” axiomático onde imperava a guerra de todos contra todos, e deduz, daí, o contrato social. O Estado, portanto, nasce desse contrato no qual as pessoas renunciavam à liberdade em troca da segurança que o monarca lhes asseguraria. Hobbes foi o filósofo autoritário que legitimou o Estado absoluto, mas sua teoria era intrinsecamente revolucionária, porque abandonava a ideia de que a vontade de Deus legitimava o poder do monarca e os privilégios da aristocracia, substituindo-a pela ideia oposta de que esse poder era detido originalmente pelas pessoas, que, livremente, aceitaram o poder do Estado. Dessa forma, a teoria contratualista abriu espaço para as monarquias constitucionais e para o liberalismo. Locke, que é geralmente considerado o fundador do liberalismo político, compreendeu logo que também poderia deduzir o contrato social, os direitos civis e o princípio constitucionalista do império da lei. O Estado também nasce de um contrato social, mas esse contrato não dá todo o poder ao monarca. Homens livres e soberanos celebram com seu monarca um contrato que lhe dá amplo

poder, mas não o arbítrio. O princípio do império da lei ou do Estado de direito foi a principal demanda da aristocracia e do povo inglês na Revolução Gloriosa de 1689, da qual Locke participou. Depois de Locke, os iluministas Kant e, no século XX, John Rawls foram filósofos contratualistas e liberais.

Rousseau, como Hobbes, parte do estado de natureza, mas este não é o da guerra de todos contra todos. Pelo contrário, o homem no Estado de natureza é um homem naturalmente bom. Ele vive integrado nela quase como um animal. Ele não tem desejos, não faz cálculos, não prevê os resultados de suas ações, não planeja. Ele seria também livre, mas no estado de natureza o homem vive em situação de insegurança, porque há sempre monarcas poderosos querendo dominá-los. Sua liberdade está, portanto, permanentemente ameaçada, senão negada. O contrato social, que dá origem ao Estado e à vontade geral, é a forma de o homem se tornar realmente livre, de recuperar sua liberdade natural, porque protegido da vontade dos indivíduos poderosos. Por isso Rousseau é muitas vezes considerado um republicano e o primeiro democrata. Ele vê a liberdade e a igualdade entre os homens como um pressuposto e vê o Estado como uma instituição que expressa a vontade dos cidadãos, derivando daí sua legitimidade. Mas a vontade geral de Rousseau, que quase se confunde com o conceito de Estado, não é algo a que se chegue pelo voto. É antes um consenso que se forma na sociedade, ao qual todos devem se subordinar. John Rawls (1921-2002) foi o mais importante representante dessa visão no século XX. Não obstante o caráter abstrato de sua *Teoria da Justiça*, não é difícil perceber nesse livro a legitimação implícita da democracia americana que, no ano de sua publicação (1971), havia alcançado seu auge.

Excluindo-se Hobbes, a teoria contratualista do Estado acabou se confundindo com a própria teoria liberal do Estado. A teoria que vê o Estado como um opressor dos cidadãos e, para defendê-los, define no seio do próprio Estado os direitos civis ou as liberdades políticas para assim proteger o indivíduo contra o poder arbitrário. Essa foi uma conquista política da humanidade que se deve aos filósofos iluministas, que, no século XVIII, definiram teoricamente esses princípios e lutaram por eles, aos tribunais ingleses que os implementaram, e finalmente ao povo e à burguesia que estiveram presentes na Independência dos Estados Unidos e na Revolução Francesa.

A teoria liberal-clássica do Estado, adotada desde o início do século XIX pela burguesia ascendente, não viu conflito de suas ideias com a escravidão praticada nos Estados Unidos e com imperialismo praticado por esse país e as grandes potências europeias. Quando, em meados do século XIX, o liberalismo se tornou dominante nos principais países, a teoria contratualista e liberal passou a ser o instrumento principal de legitimação do capitalismo junto às classes populares, enquanto os liberais rejeitavam a democracia ao combaterem o sufrágio universal. Hoje a “democracia liberal” – uma democracia construída com o objetivo de limitar a vontade popular – é uma de suas bandeiras e, mais especificamente, da teoria liberal-pluralista do Estado.

### Teoria Liberal-pluralista do Estado

A teoria liberal-pluralista do Estado é a teoria que prosperou nos Estados Unidos no pós guerra entre os cientistas políticos liberais e comparativistas e os sociólogos da modernização. Seus dois sociólogos da modernização mais influentes foram Richard Bendix (1916-1991) e Seymour Martin Lipset (1922-2006) (Bendix, 1964; Lipset, 1959; 1960). É comum também ser citado Talcott Parsons (1902-1979), mas este foi antes um sociólogo funcionalista do que da modernização. Robert Dahl (1915-2014) foi o mais ilustre representante da teoria pluralista do Estado. Dahl desenvolveu a ideia de “poliarquia” – um sistema que não é plenamente democrático (não é o governo do povo) mas no qual não existe uma elite dominante e sim uma pluralidade de elites. Não foi essa a visão de seu contemporâneo e colega, Robert Lindblom (1917-2018) que acabou rejeitando a ideia de que na sociedade americana o poder estivesse tão bem distribuído como Dahl supunha. Também não foi a visão de C. Wright Mills (1916-1962), notável sociólogo progressista que se aproximou da perspectiva marxista ao afirmar a clara existência de uma elite do poder nos Estados Unidos cuja democracia era, naquela época, vista por seus colegas como o exemplo para o resto do mundo<sup>3</sup>. Juan Linz (1926-2013), Alfred Stepan (1922-2017) e Guillermo O’Donnell (1936-2011) foram também cientistas políticos centrais desta corrente de pensamento (Linz, 1978; Linz e Stepan, 1996; Stepan, 1978; O’Donnell, 1973; 1977; 2002). A teoria liberal-pluralista é com frequência associada a Max Weber que além de sociólogo foi um político liberal.

O Estado é visto como um sistema político democrático liberal ao invés de instituição normativa e organizacional. Não há, portanto, nessa corrente uma teoria propriamente do Estado; os intelectuais americanos sempre tiveram dificuldade em trabalhar com o conceito de Estado que eles, geralmente, definem como governo; na teoria pluralista o conceito de Estado está implícito na análise da democracia. Embora liberal como a teoria contratualista, é uma teoria antes histórica do que hipotético-dedutiva devido a sua origem sociológica, porque está baseada na experiência histórica dos Estados Unidos após a Segunda Guerra Mundial e nas formas de Estado encontradas na Europa, na América Latina, na Ásia e na África, porque a linha de pesquisa em ciência comparativa que estuda os sistemas políticos de outros países podia se desenvolver mais facilmente com a adoção do método histórico.

O pluralismo liberal vê o Estado como a expressão democrática da vontade do povo e, ao mesmo tempo, como resultado do embate dos grupos de interesse, que participam da política através do lobby. Estes são regulados por lei nos Estados Unidos desde 2005. Em 2013 havia 12.400 lobbies registrados junto ao congresso americano. A atividade de lobby movimentou US\$ 3,3 bilhões em 2012<sup>4</sup>.

### Teoria da Escolha Pública

A alternativa nas universidades americanas à teoria liberal-pluralista foi a “teoria da escolha pública” representada principalmente por três economistas, James Buchanan, Gordon Tullock e William Niskanen (Buchanan e Tullock, 1962; Niskanen, 1971). A eles devemos adicionar os defensores da “teoria da escolha racional”, como Mancur Olson, e do “novo institucionalismo”, como Douglass North. Todos, ao lado de Hayek e Milton Friedman, foram ideólogos do neoliberalismo. Eles criticam as teorias de Estado anteriores que estão preocupadas com as funções ou papéis do Estado e não consideram a “caixa preta” do Estado – como os burocratas eleitos e não-eleitos agem. O método hipotético-dedutivo, adotado de maneira radical, permitiu que esses economistas explicassem as políticas do Estado de maneira simples e radical. Eles, tributários da teoria econômica neoclássica, supõem que os homens buscam apenas satisfazer seus próprios interesses, e daí deduzem que os burocratas eleitos e não-eleitos apenas defendem o interesse público quando este coincide com o seu próprio interesse,

ou então quando fazem compromissos com o interesse público porque sua carreira ou sua reeleição está em perigo (Olson, 1965; 1982; North, 1986).

Nos últimos 40 anos, após a Virada Neoliberal ocorrida em torno de 1980, a teoria da escolha pública tornou-se a própria negação da democracia. Ao adotar como teoria legitimadora do seu poder não mais o liberalismo clássico e o Estado de direito, mas a teoria econômica neoclássica (uma teoria que ao adotar um método impróprio para as ciências sociais, o método hipotético-dedutivo, pôde ser completamente matematizada e chegar a conclusões “lógicas” e “irrefutáveis”), essa perversão do liberalismo clássico tornou seus defensores intolerantes e autoritários. E tornou as políticas econômicas que defendem (essencialmente liberalizar, privatizar, desregular) incapazes de conduzir os países ao desenvolvimento. Por outro lado, ao se associarem à classe tecnoburocrática e manifestarem desprezo pelos políticos, os economistas neoliberais passaram a defender a escolha de “técnicos” para a direção dos bancos centrais independentemente da vontade do chefe do governo ou do parlamento.

### Tradição Marxista de Estado

É a tradição histórica do Estado mais elaborada, não obstante dos seus dois fundadores apenas Engels tenha estudado mais detidamente o Estado (Engels, 1884). É uma teoria histórica e materialista do Estado. Para ela o Estado antigo surgiu com a formação dos impérios escravistas clássicos. Quando as sociedades primitivas situadas nas margens dos grandes rios lograram produzir um excedente econômico, surgiu a possibilidade do trabalho escravo e a oportunidade que uma família ou um grupo de famílias formada de militares e de sacerdotes se fortalecesse, se organizasse como uma oligarquia e reduzisse os demais à condição de escravos. A cada modo de produção, ou seja, a cada forma de organização econômica e política da sociedade, corresponde uma forma de Estado e uma ideologia que a legitima. Podemos ver na tradição marxista duas teorias do Estado: a original e a moderna, que se aproxima da desenvolvimentista.

Para a teoria marxista original do Estado que está clara no Manifesto Comunista (1848) e no livro de Engels *A Origem da Família, da Propriedade Privada e do Estado* (1884), o Estado é o instrumento da classe dominante e o objetivo da revolução socialista é extingui-lo. O Estado

capitalista é o comitê da burguesia; é a instituição que garante as relações de produção capitalistas. Mas, na medida em que as classes populares conquistaram a democracia, na virada do século XIX, essa visão negativa do Estado começou a mudar. Antonio Gramsci (1891-1937) compreendeu cedo a necessidade de rever o papel do Estado, porque agora a dominação deixava de depender diretamente da força policial e militar e mais da hegemonia ideológica – da capacidade das classes dirigentes de transmitir para o restante da população sua visão do mundo e assim legitimar seus privilégios. O conceito de Estado de Gramsci é amplo e algo impreciso. Para ele o Estado é “a sociedade organizada e soberana”, abrangendo também a sociedade civil onde se realiza a hegemonia ideológica e de onde se origina seu poder. Este, portanto, está apoiado não apenas na força, mas também no consenso; “por ‘Estado’ deve-se entender, além do aparelho governamental, também o aparelho ‘privado’ de ‘hegemonia’ ou sociedade civil.” Nesse Estado ou sociedade política a hegemonia envolve poder de coerção e consenso: “o exercício ‘normal’ da hegemonia no terreno clássico do regime parlamentar, caracteriza-se pela combinação da força e do consenso” (Gramsci (1934:143; 116).

Permanecendo fiéis ao marxismo, Antonio Gramsci e, em seguida, Nicos Poulantzas (1936-1979) renovaram a teoria do Estado. Gramsci promoveu uma atualização importante da teoria marxista ao rejeitar o vício do economismo e dar um papel mais importante à superestrutura social – tanto à sua instância institucional onde o próprio Estado se situa quanto à instância ideológica que, com o conceito de hegemonia, passou a ter uma relativa autonomia. Conforme observa Perry Anderson no clássico *Considerações sobre o Marxismo Ocidental* (1976), Gramsci “came to concentrate overwhelmingly on study of superstructures”, a especificidade de sua contribuição tendo sido que “he took the autonomy and efficacy of cultural superstructures as a political problem”. O conceito de hegemonia de Gramsci deve ser entendido sob esse ponto de vista. Conforme assinalou Perry Anderson “Gramsci formulated the concept of hegemony to designate the decisively greater strength and complexity of bourgeois class rule”. “This hegemonic system of power was defined by the degree of consent it obtained from the popular classes”<sup>5</sup> (Anderson, 1976:78-79). Para Marx, no seu “Prefácio à crítica da economia política” (1859), a sociedade civil, um conceito que ele toma de Hegel, é o conjunto das relações materiais de existência. Conforme, porém, observou Norberto Bobbio, ao inovar a teoria marxista, “a teoria de Gramsci introduz uma

profunda inovação em relação a toda a tradição marxista. A sociedade civil em Gramsci não pertence ao momento da estrutura [como vemos em Marx], mas ao da superestrutura” (Bobbio, 1976:32). Dessa maneira a superestrutura onde se localiza o que Gramsci chamou de hegemonia assume uma importância histórica e política maior. Louis Althusser (1988-1990) propôs que no Estado encontramos um “aparelho repressivo”, constituído do governo, da administração, do exército, da polícia, dos tribunais, das prisões, e um “aparelho ideológico”, constituído das igrejas, das escolas públicas e privadas, das famílias, das leis, dos partidos políticos, dos sindicatos, dos sistemas de comunicação de massa, das instituições culturais e esportivas (Althusser, 1970:142-143). Mais fiel a Gramsci, Nicos Poulantzas observou que o Estado não é simplesmente o comitê executivo da burguesia: “o Estado não é essencialmente uma ‘entidade’ instrumental em sua essência, mas é uma *relação*, mais precisamente a condensação de uma relação de classes” que tem como papéis assegurar a coesão da sociedade, representar os diversos interesses de classe, e a reprodução da relação social capitalista (Poulantzas, 1968:24). O Estado ou o moderno príncipe, agora citando Gramsci, “não pode deixar de ser o propagandista e o organizador de uma reforma intelectual e moral, o que significa criar o terreno para um desenvolvimento ulterior da vontade coletiva nacional-popular no sentido de alcançar uma forma superior e total de civilização moderna” (Gramsci, 1934:8-9).

Depois do célebre debate de Poulantzas com Ralph Miliband (1924-1994) (Miliband, 1970), surgiu na Alemanha a teoria marxista da lógica do capital que vê o Estado como uma instituição especial não sujeita às limitações do capital, pois não produz mais-valia, mas subordinada à lógica do lucro ou da mais-valia e, portanto, à lógica do capital. Segundo os principais representantes dessa teoria, W. Müller & C. Neusüss, Elmar Altvater e Joachim Hirsch, cabe ao Estado prover as condições gerais da acumulação de capital: a infraestrutura econômica e o sistema legal<sup>6</sup>. Eles criticam o keynesianismo e a teoria social-democrática do Estado, segundo os quais o Estado teria uma função redistributiva. O Estado não pode desempenhar essa função porque mais importante que a demanda efetiva é a taxa de retorno sobre o capital investido. As políticas do Estado cujo objetivo é limitar a exploração dos trabalhadores não podem ser explicadas segundo os interesses imediatos do capital, mas são compreensíveis em termos dos seus interesses a médio prazo e longo prazo. No longo prazo, o capital necessita, através da ação do Estado, proteger e desenvolver a

força de trabalho. O Estado, entretanto, embora se coloque à parte do capital, não seja por ele organizado, é uma variável dependente do capital: o Estado estabelece as relações legais e a organização política fundamental da sociedade e, assim, dá garantia à propriedade privada e ao funcionamento do capitalismo.

Como Altvater e associados sublinham, os limites para a intervenção do Estado são claros (Altvater et al., 1977). Gastos governamentais direcionados à melhoria das condições gerais de produção representam, por um lado, o pré-requisito fundamental para a acumulação de capital, o que os aproxima da tradição desenvolvimentista, mas, por outro lado, reduzem os recursos disponíveis para a acumulação privada. Assim, há uma contradição básica no Estado capitalista. Sua função fundamental é garantir o processo de acumulação, mas, para fazer isso, ele utiliza recursos que de outro modo poderiam ser apropriados diretamente pelo setor privado. Se adicionarmos a esse fato o pressuposto de que o Estado, para cumprir sua função de “legitimação”, precisa promover o bem-estar social, esta contradição se intensifica. Nos Estados Unidos, O’Connor (1973) foi o marxista que mais se aproximou dessa teoria ao escrever um livro importante sobre capitalismo americano no qual acentuou a contradição fiscal entre as demandas sobre o Estado e o interesse dos capitalistas em reduzir a carga tributária (O’Connor, 1973). Claus Offe notou que essa contradição também se encontra em Poulantzas e procurou fazer uma intermediação entre as duas perspectivas (Offe, 1973; 1980).

### **Teorias do aparelho do Estado ou da administração pública**

Vistas do ponto de vista histórico, são três as teorias administrativas do Estado, ou seja, as teorias que buscam compreender o aparelho, ou a organização do Estado ou ainda da administração pública – todas expressões sinônimas. São elas a teoria patrimonialista, a burocrática e a gerencial. A teoria patrimonialista, que deve seu nome e conceito a Max Weber, reflete o surgimento do estado-nação e o grande aumento do número de pessoas encarregadas de administrar o aparelho do Estado, recrutadas junto à própria nobreza ou a uma classe de funcionários letrados. À medida que através de guerras o Estado absoluto vai ampliando suas fronteiras, seu número de súditos e o sistema legal necessário para uma sociedade política cada vez mais complexa, a oligarquia que dirigia o Estado antigo vai se transformando em uma administração patrimonialista formada por uma parte da nobreza e

por burocratas ou profissionais letrados, enquanto o monarca absoluto se associa a uma grande burguesia comercial e financeira e o aumento dos impostos para financiar não apenas o aparelho militar (algo que sempre foi feito) mas também o aparelho puramente administrativo. Essa administração foi denominada “patrimonialista” porque uma parte da nobreza que vivia antes da renda da terra e os profissionais letrados constituem uma burocracia financiada pelo “patrimônio” do Estado, ou seja, na linguagem moderna, pelo tesouro do Estado. Nesse processo histórico, o patrimônio do príncipe e da nobreza começa a se distinguir do patrimônio público, mas os dois patrimônios ainda estão misturados.

A teoria burocrática nasce no momento em que essa separação entre o patrimônio do príncipe e o patrimônio público se separam completamente. A contribuição fundamental para a teoria burocrática do Estado foi realizada por Max Weber ao realizar sua clássica análise da burocracia em *Economia e Sociedade* (1921) – o mesmo livro em que definiu a administração patrimonialista. Em 1993, Bernard S. Silberman, no livro *Cages of Reason*, fez a análise histórica das principais reformas burocráticas do século XIX (Silberman, 1993). Uma contribuição importante para a teoria burocrática foi dada Peter B. Evans e sua defesa da “burocracia weberiana” para garantir a eficiência do aparelho do Estado no processo de desenvolvimento econômico (Evans, 1992; 1995; 2007).

A teoria gerencial do Estado nasce de uma crítica não à burocracia pública, mas ao Estado burocrático. Ela afirma que esse tipo de Estado não era eficiente como Weber supunha. Era a burocracia de um Estado pequeno, liberal, no qual a redução de custos não era o mais importante; o papel da burocracia profissional era tornar efetiva a lei e a ordem pública. Foi apenas a partir dos anos 1980 que a reforma gerencial começa nos principais países ricos, especialmente no Reino Unido, na Nova Zelândia e na Austrália. No Brasil essa reforma começou em 1995 e continua sendo realizada. Eu contribuí para o desenvolvimento da teoria gerencial do Estado enquanto fui ministro da Reforma do Estado no Brasil (1995-1998). O movimento voltado para a reforma da gestão pública visando torná-la mais eficiente já vinha ocorrendo desde o início dos anos 1980 por iniciativa de um grupo de especialistas em administração pública que denominaram sua abordagem New Public Management, e a leitura desses trabalhos me foi útil. Os principais autores dessa corrente, porém, ficaram limitados a discutir o problema da gestão pública – não tiveram um interesse maior por uma visão

histórica do Estado e pela relação da reforma com a construção de um Estado não apenas gerencial, mas também social-democrático e desenvolvimentista. Seguindo esta segunda orientação, a reforma gerencial brasileira foi baseada, no plano da gestão, na administração por resultados, na competição administrada por excelência e no controle social; no plano histórico, na definição histórica de três etapas da forma administrativa do Estado, patrimonialista, burocrática e gerencial; e no plano estrutural, uma primeira distinção entre a propriedade estatal e a pública não-estatal, e uma segunda, entre as atividades exclusivas e as atividades não-exclusivas de Estado (Bresser-Pereira, 1996; 1998; 2001; 2004). Foi o surgimento do Estado do Bem-Estar Social e o grande aumento do tamanho do Estado que tornou necessário que os grandes serviços sociais e científicos fossem eficientes. Embora essas ideias tenham surgido no Reino Unido em um momento em que esse país estava dominado pelo neoliberalismo, a reforma gerencial promovida pela alta burocracia pública foi naquele país uma maneira de atender à demanda de redução das despesas do Estado sem prejudicar seu papel na saúde, na educação, na previdência e na assistência social; no Brasil, foi uma política para legitimar o Estado do Bem-Estar Social que começou a ser instalado no Brasil como fruto do grande acordo político que levou o país à democracia em 1985 (Bresser-Pereira, 2017a).

### Tradição desenvolvimentista do Estado

As teorias da tradição desenvolvimentista do Estado surgem apenas no século XX, após a Segunda Guerra Mundial, quando, com o desenvolvimento e padronização do sistema de contabilidade social, as diferenças de riqueza entre os estados-nação se tornaram mensuráveis, mostraram-se muito grandes. Um pouco antes da guerra havia surgido, a partir da contribuição de Mihail Manoilescu, a Teoria Corporativista do Estado. No pós guerra, o desenvolvimento econômico passa então a ser o objetivo de todos os países e surge a Teoria Estruturalista do Desenvolvimento também denominada Teoria Desenvolvimentista Clássica ou então *Development Economics*. Nos últimos 20 anos, quando se tornou claro que era preciso rever e ampliar essa teoria, surgiu a Teoria Novo-Desenvolvimentista à qual eu estou pessoalmente associado. Ambas as teorias são históricas e poderiam por isso serem incluídas na tradição orgânico-republicanas, mas ambas visam o desenvolvimento econômico como meio para atingir os demais objetivos políticos das sociedades modernas além do objetivo de aumento do bem-estar econômico, e por isso merecem ser classificadas em uma tradição à parte.

Elas poderiam também ser vistas como uma única teoria, mas, como veremos em seguida, elas são suficientemente diferentes para que seja preferível distingui-las. Essa distinção é válida enquanto são duas teorias econômicas, e mais válida ainda em relação à teoria do Estado, porque esta, na primeira, está implícita, enquanto na segunda ela é parte essencial da economia política do Novo Desenvolvimentismo

### **Teoria Corporativista do Estado**

A teoria corporativista do Estado tem origem na teoria orgânica e reflete a emergência, no século XX, da classe tecnoburocrática ou gerencial e sua associação com a classe capitalista. O fundador do corporativismo foi o intelectual e político romeno Mihail Manoilescu (1891-1950) que pode também ser considerado um pensador desenvolvimentista, porque já nos anos 1920 estava claro para ele que o desenvolvimento econômico é um projeto a ser alcançado pelos países a partir da liderança do Estado que deve agir como um intermediário dos conflitos entre a classe trabalhadora e a classe capitalista<sup>7</sup>. O corporativismo é uma práxis que supõe a existência de uma classe gerencial de políticos e servidores que, pretendendo não serem ideológicos, ocupam o aparelho do Estado e procuram formular um projeto nacional de desenvolvimento com a cooperação da classe capitalista e da classe trabalhadora. Nesse sistema, as coalizões de classe são mais importantes do que a luta de classes na determinação dos rumos de cada sociedade nacional. A análise do corporativismo enquanto teoria de Estado foi feita originalmente por Philippe Schmitter no artigo "Still a century of corporatism?" (1974). Nesse paper ele define o corporativismo como um sistema no qual o Estado garante o monopólio da representação a algumas organizações sindicais em troca da sua participação no compromisso de classes almejado. Depois deste trabalho pioneiro de Schmitter e de um ensaio igualmente pioneiro de Pahl e Winkler (1974), surgiu nos Estados Unidos uma literatura relativamente ampla sobre o corporativismo<sup>8</sup>. Pahl e Winkler salientam que mais importante do que inclusão das organizações de representação nas decisões governamentais é e a maior autonomia decisória dos governos. Em artigo de 1976, Winkler, baseado na experiência do Reino Unido nos anos 1970, propõe que o corporativismo não é apenas uma forma de Estado, mas uma forma de organização social alternativa ao capitalismo e ao socialismo: "o corporativismo é um sistema econômico no qual o Estado dirige e controla empresas principalmente privadas de acordo com quatro princípios: unidade, ordem, nacionalismo e sucesso". O

corporativismo envolve organizações funcionais de defesa de interesses, mas para Winkler a intervenção do Estado não é meramente arbitral, nem meramente de estímulo ao desenvolvimento: “o papel do Estado deixa de ser de apoio para ser de direção” (Winkler, 1976:103). O Estado, portanto, não é apenas desenvolvimentista, não é apenas uma forma de Estado capitalista, para ser uma forma de organização social no qual os dirigentes do Estado têm autonomia para procurar controlar lucros, salários e rendas do capital tendo em vista um projeto nacional. Alan Cawson criticou essa versão do corporativismo, argumentando que nos anos 1980 o que vimos no Reino Unido foi “firme deflação, exclusão do trabalho organizado das decisões do governo, e o uso deliberado do desemprego como instrumento para reduzir os salários” (Cawson, 1986:23). Mas o mesmo Cawson reconhece, essa política foi a política neoliberal de Margareth Thatcher – uma política que não foi apenas contra o poder dos trabalhadores, mas também da classe gerencial e principalmente da tecnoburocracia pública.

No Brasil, onde os liberais deram a essa palavra uma conotação pejorativa, o corporativismo ficou associado a Getúlio Vargas e à Constituição de 1934. Manoilescu, cujos livros foram traduzidos para o português, exerceu influência sobre a visão do desenvolvimento econômico nos anos 1930 e 1940 através, principalmente, do empresário industrial e intelectual desenvolvimentista (nacionalista econômico) Roberto Simonsen (1886-1948) que foi o patrono do desenvolvimentismo no Brasil. Conforme salienta Joseph Love em seu livro, *A Construção do Terceiro Mundo*, no qual estudou as contribuições de Manoilescu, Raúl Prebisch e Celso Furtado para a construção da teoria estruturalista e a definição da industrialização como principal estratégia de desenvolvimento econômico, “os industrialistas de São Paulo tenderam a dar apoio aos valores de organização, elitismo, industrialização e, a partir de 1930 e de forma crescente, à intervenção do Estado na economia. Depois de 1937 eles também apoiaram a ditadura do Estado Novo (1937-1945) de Getúlio Vargas. Portanto, não tem nada de surpreendente terem eles achado atrativos os valores e as políticas de Manoilescu” (Love, 1996:146).

Para a teoria corporativista o Estado representa os interesses das classes sociais, mas, como depois aconteceria com a teoria marxista depois da contribuição de Poulantzas, o Estado, sua burocracia eleita e não eleita, detém uma certa autonomia – talvez maior do que a “autonomia relativa” de Poulantzas – e tem capacidade para agir como intermediário

“neutro” entre essas classes sociais organizadas em sindicatos e as grandes empresas. Quando Schmitter e os demais analistas originais da teoria corporativista a desenvolveram, eles estavam pensando nas sociedades europeias do pós-guerra, social-democráticas e desenvolvimentistas, principalmente os estados-nação do norte da Europa, inclusive a Alemanha.

### Teoria Desenvolvimentista Clássica do Estado

A Teoria Desenvolvimentista Clássica do Estado está presente como um pressuposto na obra dos intelectuais estruturalistas clássicos como Raúl Prebisch (1901-1986), Rosenstein-Rodan (1902-1985), Ragnar Nurkse (1907-1959), W. Arthur Lewis (1915-1991), Celso Furtado (1920-2004), Hélio Jaguaribe (1923-2018) e Wanderley Guilherme dos Santos (1935-2019). Essa foi a teoria econômica e a teoria de Estado que eu aprendi a partir dos anos 1950 lendo esses autores. A expressão “desenvolvimentismo” começou a ser usada no Brasil desde os anos 1950. Segundo pesquisa realizada por Pedro Cesar Dutra Fonseca, no início dos anos 1960 Jaguaribe e Bresser-Pereira foram os primeiros a usá-la para analisar o regime de política econômica então existente (Fonseca, 2014; Jaguaribe, 1962; Bresser-Pereira, 1963). A expressão e o conceito de “Estado desenvolvimentista” aparecem formalmente pela primeira vez com Chalmers Johnson em seu estudo sobre o Estado japonês publicado em 1982. A partir daí, a teoria do Estado desenvolvimentista passa a ser estudada mais sistematicamente. Foi o caminho adotado por Peter Evans quando ele passa a fazer a defesa de uma “burocracia weberiana” para promover o desenvolvimento econômico. Ele argumentou que, para ser eficiente, uma burocracia pública deve ser inserida (*embedded*) na sociedade – uma burocracia que ele supõe dotada competência política, capaz de se associar aos empresários industriais em uma coalizão de classes desenvolvimentista. Ele conhecia bem esse problema porque realizou sua tese de doutoramento no Brasil, nos anos 1970, quando uma coalizão desse tipo era dominante e o país alcançava elevadas taxas de crescimento (Evans, 1979). Mais tarde ele assinalou que os países do Leste da Ásia (Coreia do Sul, Taiwan e Singapura) foram os que mais avançaram nessa relação entre a burocracia pública e os empresários e, não por acaso, foram os únicos países que, no século XX, fizeram o *catching up* e se tornaram países ricos. Fazendo esta análise, Evans se tornou um analista e defensor do Estado desenvolvimentista. Ao mesmo tempo, um grupo de sociólogos e cientistas políticos americanos importantes

associados a Evans, principalmente Fred Block, Charles Tilly, Evelyne Huber, John D. Stephens, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol, todos usando o método histórico-dedutivo, contribuíram para a definição desse tipo de Estado ao defender seu papel na coordenação das economias capitalistas embora não utilizassem a expressão “desenvolvimentismo”<sup>9</sup>.

### **Teoria Social-Democrática do Estado**

Quando adotamos um conceito amplo de desenvolvimentismo como propõe a Teoria Novo-Desenvolvimentista, John Maynard Keynes (1883-1946), que defendia uma intervenção moderada do Estado na economia, passa a ser considerado um economista desenvolvimentista, e os países social-democráticos europeus do pós-guerra – que adotaram a teoria keynesiana, construíram um mercado comum, passaram a fazer o planejamento econômico da infraestrutura e da indústria de base para se desenvolver, construíram Estados do bem-estar social e taxaram as rendas elevadas com impostos progressivos – experienciaram um “segundo desenvolvimentismo”. Foram desenvolvimentistas quando realizaram suas revoluções industriais e voltaram a ser desenvolvimentistas, mas agora desenvolvimentistas democráticos e sociais voltados não apenas para o crescimento, mas também para a diminuição das desigualdades. Entre os principais analistas da social-democracia e da Era Dourada do capitalismo tivemos Andrew Shonfield (1917-1981), Adam Przeworski, Andrew Glyn (1943-2007), Gøsta Esping-Andersen; Michel Aglietta e Robert Boyer (Shonfield, 1969; Aglietta, 1976; Boyer, 1985; Przeworski, 1985; 1990; 2001; Esping-Anderson, 1990; Marglin, 1990; Glyn, 1998; 2001).

### **Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado**

A Teoria Novo-Desenvolvimentista começa a ser construída no Brasil a partir do início dos anos 2000. Ela nasce como uma macroeconomia do desenvolvimento econômico, mas na década seguinte a ela se acrescentou uma economia política centrada na discussão do capitalismo e do Estado desenvolvimentista. A Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado origina-se das teorias históricas do Estado resumidas neste ensaio, da macroeconomia keynesiana e da Teoria Estruturalista Clássica do Desenvolvimento. Origina-se da teoria republicana, porque a liberdade individual só é garantida em uma sociedade se esta contar com um razoável número de cidadãos dotados de virtudes cívicas

que estejam dispostos a defender políticas que, acima de seu próprio interesse, atendem ao interesse público (Bresser-Pereira, 1997; 2004). Origina-se da teoria orgânica, porque, sendo uma teoria histórica, os Estados e seus respectivos estados-nação vão se formando através de um longo processo de desenvolvimento econômico e de definição histórica de direitos, e não como consequência de um contrato como defendem as teorias liberais. Da teoria hegeliana, porque, em cada momento histórico, a qualidade da nação e do seu Estado é a realização mais alta da razão humana que essa nação alcançou. Da teoria marxista, porque compartilha com ela a identificação da solidariedade como uma virtude maior dos cidadãos e porque vê o Estado como o resultado da luta de classes. Da teoria corporativista, porque, enquanto essas lutas se mostraram não-resolutivas, as coalizões de classe e a construção de nações provaram ser também capazes de promover o desenvolvimento econômico e social. Finalmente, origina-se da Teoria Estruturalista Clássica.

A Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado tem origem também na teoria econômica keynesiana e na Teoria Estruturalista Clássica, porque ambas criticam a ortodoxia neoclássica e defendem intervenção moderada do Estado na economia. Tem origem na teoria pós-keynesiana porque compartilha com ela a existência de uma tendência à insuficiência de demanda que cabe ao Estado neutralizar; origina-se também na Teoria Estruturalista do Desenvolvimento porque também defende a necessidade da industrialização ou mudança estrutural e porque também advoga o nacionalismo econômico – a capacidade do país construir um projeto nacional de desenvolvimento e, assim, fazer frente ao imperialismo por hegemonia que tem como estratégia persuadir e pressionar os países em desenvolvimento para que não se industrializem.

A Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado aceita a caracterização do Estado desenvolvimentista feita por Chalmers Johnson que estudou o Japão e sua política industrial, mas tem uma concepção mais ampla ou menos estrita do que a de Johnson do que seja o Estado desenvolvimentista. Para ela o mercado é uma instituição insuperável quando se trata de coordenar setores econômicos competitivos, mas necessita a intervenção do Estado na coordenação econômica dos setores não-competitivos, na área social (para reduzir a desigualdade), na proteção do ambiente, e na administração dos cinco preços macroeconômicos

(taxa de juros, taxa de câmbio, taxa de salários, taxa de investimento e taxa de lucro) que o mercado também não tem condições de coordenar satisfatoriamente.

Para a Teoria Novo-Desenvolvimentista duas instituições coordenam basicamente as sociedades e as economias capitalistas – o Estado e o mercado –, daí derivando as duas formas básicas de coordenar as economias capitalistas, a liberal e a desenvolvimentista. Ou uma economia é coordenada em conjunto pelo Estado e pelo mercado, o primeiro se encarregando de coordenar os setores não-competitivos da economia e os preços macroeconômicos, e o segundo, os setores competitivos nos quais a coordenação via mercado é insubstituível, ou é liberal, e, neste caso, o Estado se limita a garantir os direitos de propriedade e os contratar e a equilibrar suas contas fiscais, enquanto o mercado cuida do resto. Temos assim duas formas de capitalismo e duas formas de Estado: a desenvolvimentista e a liberal (Bresser-Pereira, 2017c). A palavra “desenvolvimentismo” foi usada por Bresser-Pereira, porque, quando ele se perguntou qual era a expressão alternativa ao liberalismo econômico, verificou que essa palavra não existia. Decidiu então propor e passou a usar a palavra desenvolvimentismo para nomear um sistema econômico no qual o Estado intervém moderadamente na economia e adota o nacionalismo econômico quando se trata de competir com os democráticos estados-nação. Fez, portanto, uma ampliação semântica.

A Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado é uma teoria que adota o método histórico-dedutivo. Examinando a história do desenvolvimento capitalista, ela verifica que, em cada nação que completou a sua revolução capitalista, as revoluções industriais ocorreram, sem exceção, no quadro do desenvolvimentismo, não do liberalismo econômico, e que todos os períodos de desenvolvimento econômico rápido e catching up ocorreram quando o Estado era desenvolvimentista, não quando era liberal. Esse foi o caso dos países europeus, que, no entanto, se tornaram liberais entre os anos 1830 e 1929, experimentaram um segundo desenvolvimentismo na Era de Ouro, e só a partir de 1980 mergulharam no neoliberalismo. Já os Estados Unidos só deixaram de ser desenvolvimentistas e se tornaram liberais no plano econômico na Virada Neoliberal. Eu sei que isso é surpreendente, mas esse país manteve tarifas alfandegárias muito elevadas até 1939 e, no após guerra, participou da Era de Ouro com os países europeus e manteve o Banco Mundial como um centro do pensamento desenvolvimentista até 1980.

Também o Japão e os países que realizaram sua revolução capitalista no século XX, como a Argentina, o Brasil e o México, bem como a Coreia do Sul, Taiwan e Singapura que hoje são países ricos só conheceram o liberalismo econômico a partir não dos anos 1980. Antes disso seu crescimento ocorreu enquanto adotavam o desenvolvimentismo. A China, a partir de 1980, experimentou o desenvolvimento econômico mais espetacular da história, sempre no quadro do desenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2019).

A Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado é crítica do liberalismo econômico ou neoliberalismo e, em menor grau, é também crítica do liberalismo político quando este se identifica com um individualismo que Crawford Macpherson denominou “possessivo” (Macpherson, 1962) – com um individualismo que ignora o princípio da solidariedade, que só vê direitos e não considera as obrigações, que define liberdade não apenas como a possibilidade de agir livremente mas também como uma obrigação de defender o interesse público e portanto a democracia, que só vê a necessidade de defender o indivíduo contra um Estado poderoso, não percebendo que é igualmente necessário defender o patrimônio público, contra indivíduos poderosos e desonestos que procuram capturá-lo. Em consequência, a Teoria Novo-Desenvolvimentista é crítica da “democracia liberal”, que expressa o ideal liberal, e defende a “democracia republicana” que afirma a prioridade do interesse público sobre o interesse individual. Reconhece, porém, que a afirmação do império da lei e, portanto, a defesa dos direitos civis, foi uma contribuição política maior do liberalismo político. O liberalismo só se legitima quando ele se soma ao republicanismo – quando a democracia não é apenas liberal, é também republicana e social<sup>10</sup>.

Para compreender o Estado moderno é importante distinguir o Estado e o estado-nação. O Estado é uma instituição soberana; é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante, enquanto o estado-nação é a sociedade político-territorial própria do capitalismo constituída por uma nação, um território e um Estado (Bresser-Pereira, 2017b). O Estado compreende o conjunto complexo de leis e políticas públicas que regulam a vida econômica e social de um estado-nação e o aparelho onde uma grande burocracia pública eleita e não eleita assegura sua execução. Enquanto sociedade soberana, o estado-nação nasce a partir do século XVI na Inglaterra e na França no quadro da Revolução Capitalista – o momento decisivo na história de uma nação

no qual ela forma o estado-nação e realiza a revolução industrial (Bresser-Pereira, 2020). Hoje os estados-nação cobrem toda a superfície da terra. Aqueles que já alcançaram real autonomia nacional e se industrializaram são estados-nação verdadeiros; os demais, o reino dos golpes de Estado e de guerras com a participação das potências imperiais. Quando nós pensamos nas relações internacionais, nas guerras, nas crises econômicas e políticas, o nosso objeto de estudo das sociedades político-territoriais são os estados-nação. Já quando pensamos nos regimes políticos, que podem ser autoritários ou democráticos, ou nos regimes econômicos, que podem ser desenvolvimentistas ou liberais, nós estamos nos referindo ao Estado. Desde que surgiu o capitalismo, as nações vêm se construindo a si mesmas, formando um Estado, garantindo um território para si, e, assim, construindo seu estado-nação – constroem um Estado para que este seja seu principal instrumento de ação coletiva, constroem um estado-nação porque nas sociedades capitalistas a competição não é apenas entre empresas, mas também entre estados-nação. Desde o fim dos impérios coloniais após a Segunda Guerra Mundial e do colapso da União Soviética em 1992, os estados-nação cobrem toda a superfície da terra. A história moderna é em boa parte a história das lutas das nações para formarem seu Estado e seu estado-nação – o que mostra quão importante para uma nação é contar com esse tipo de instituição maior e se organizar como sociedade soberana.

A Teoria Novo-Desenvolvimentista do Estado vê o Estado desenvolver-se em estágios que podem ser definidos pela coalizão de classes dominante.

- Nas sociedades antigas, o Estado é a expressão da oligarquia militar, religiosa e proprietária de terras.
- Nas sociedades mercantilistas, quando estão surgindo os estados-nação, o Estado é a expressão dos interesses do monarca e sua corte em associação com os interesses dos grandes comerciantes que financiam suas guerras.
- Depois dessa primeira coalizão de classes, todos os países que realizaram sua revolução capitalista o fizeram no quadro de coalizões de classes desenvolvimentistas ou econômico-nacionalistas envolvendo empresários, trabalhadores e a burocracia pública<sup>11</sup>.

- Nas sociedades capitalistas clássicas ou liberais da segunda metade do século XIX, o Estado é a expressão dos interesses da burguesia.
- Nas sociedades tecnoburocrático-capitalistas da primeira metade do século XX, as classes dirigentes passaram a ser formadas também pela classe gerencial, na medida em que os gerentes substituíram os empresários na gestão das grandes empresas privadas. Ainda estamos dentro do capitalismo, mas em um modelo de capitalismo no qual o Estado e a sua burocracia eleita e não eleita ganharam mais poder e autonomia.
- Nas sociedades capitalistas contemporâneas, depois da Virada Neoliberal, assistimos a uma regressão do desenvolvimento capitalista; a coalizão de classes dominante passou a ser financeiro-rentista, na medida em que os rentistas, muitos deles herdeiros, substituíram os empresários na propriedade das empresas, enquanto uma classe de tecnoburocratas, formada em cursos de MBA ou em doutorados em economia nas universidades principalmente americanas e britânicas, passaram a administrar a riqueza dos capitalistas rentistas e a servir como seus intelectuais orgânicos, como sacerdotes da ideologia neoliberal (Bresser-Pereira, 2018).
- Enquanto nas fases anteriores havia sempre alguma forma de progresso humano, no neoliberalismo houve apenas regressão; o sistema econômico revelou-se ineficiente, sujeito a grandes crises, caracterizado por grande aumento da desigualdade e, a partir de 2008, entrou em crise terminal, cuja manifestação política foi o surgimento de um populismo de direita.
- Como a Virada Neoliberal interrompeu a ascensão de uma classe social cujas potencialidades estavam longe de terem sido esgotadas, enquanto a classe capitalista perdeu grande parte de sua funcionalidade e legitimidade, é possível pensar que estamos entrando na transição para uma nova forma de organização social, o gerencialismo, o qual não será autoritário, mas democrático, porque pressionada pelo neoliberalismo e pelo populismo de direita a democracia revelou-se forte e consolidada.

A partir do século XVIII, no quadro do Iluminismo, e no século XIX, no contexto da luta pela democracia e pelo socialismo, surgiram projetos de sociedade generosos que, somados aos valores clássicos do republicanismo, abriram espaço para a superação do capitalismo. Essas ideias não se revelaram realistas, mas as sociedades capitalistas mais avançadas se revelaram capazes de incorporar na vida social e política uma parte desses valores. Vimos isto na Era Dourada do capitalismo, após a segunda guerra mundial. Os Estados Unidos não se teriam tornado a grande e coesa república moderna que foi nos anos 1960 se seus *founding fathers* não tivessem tido uma forte formação republicana combinada com a influência liberal. Na Europa a social-democracia não teria se tornado uma realidade nessa mesma época sem a luta dos partidos socialistas. Desde, porém, a Virada Neoliberal a sociedade americana se transformou em uma sociedade dividida. Já nos países europeus, esse retrocesso político foi menor porque as influências socialistas e republicanas temperaram melhor o individualismo neoliberal. O que nos espera no futuro é incerto, mas em qualquer circunstância o Estado será o instrumento maior de ação coletiva das nações e esse Estado será democrático porque a democracia se transformou em um valor universal.

(Recebido para publicação em 16 de setembro de 2020)

(Reapresentado em 6 de março de 2021)

(Aprovado para publicação em 14 de abril de 2021)

## NOTAS

- \* Agradeço a Cláudio Gonçalves Couto e Alexandre Abdal pelas suas contribuições.
2. Sobre a teoria contratualista ver principalmente Norberto Bobbio (1979).
3. Dahl (1961; 1971); Lindblom (1977); Rawls (1993); e Wright Mills (1956). Este fez uma análise clássica do sistema político norte-americano a partir de suas elites, mas não foi um adepto da teoria das elites.
4. Segundo a BBC Brasil, 9 de maio de 2013, "Lobby nos EUA movimentou US\$ 3,3 bilhões", acessado em 15.2.17: <http://bbc.in/2lj5GHZ>.
5. Gramsci "terminou por concentrar-se excessivamente sobre o estudo das superestruturas" (...) "Gramsci formulou o conceito de hegemonia para designar a força e a complexidade decisivamente maiores do governo da classe burguesa". "Este sistema hegemônico de poder foi definido pelo grau de consenso que obteve das classes populares" (...) "ele tratou a autonomia e a eficácia das superestruturas culturais como um problema político". (TRADUÇÃO LIVRE)

6. Müller e Neusüss (1970), Altvater (1972), Hirsch (1973). Os textos mais importantes dessa escola foram publicados em inglês em Holloway e Picciotto (1978).
7. Sobre Manoilescu ver Joseph L. Love (1996).
8. Ver J. T. Winkler (1976), James Simmie (1981), Streeck e Schnitter (1985) e Alan Cawson (1986).
9. Skocpol (1979); Block (1981; 1987); Rueschemeyer & Evans (1985); Stephens (2002). A defesa do Estado deste grupo diante do ataque neoliberal foi cedo apresentada no livro *Bringing Back the State In* organizado por Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985).
10. Por algum tempo eu defendi o social-liberalismo, mas o conceito foi sendo rapidamente capturado pelos neoliberais e me pareceu melhor abandoná-lo.
11. Uso a expressão econômico-nacionalista e não simplesmente nacionalista, porque ao lado do nacionalismo econômico, que é essencial para a formação das nações, há um nacionalismo étnico que é fonte de guerras e genocídios.

## REFERÊNCIAS

- ALTHUSSER, Louis. (1970), "Ideology and ideological apparatuses", in *Lenin and Philosophy and Other Essays*. Nova York: Monthly Review Press, 1971. Original em francês, 1970.
- ALTVATER, Elmar, HOFFMAN, Jürgen, SEMMLER, Willi and SCHOLLER, Wölfgang. (1977), "Stato, accumulazione capitalistica e movimento sociale", in A. MARTINELLI, org. (1977), *Stato e Accumulazione del Capitale*. Milão: Gabrielle Mazzotta Editore.
- ALTVATER, Elmar. (1972 [1973]), "Notes on some problems of state intervention", *Kapitalistate*, n. 1-2, 1973. Original em alemão, 1972.
- ANDERSON, Perry. (1976), *Considerations on Western Marxism*. London: Verso.
- BENDIX, Reinhard (1964 [1996]), *Construção Nacional e Cidadania*. São Paulo: Edusp. Original em inglês, 1964.
- BERLIN, Isaiah. (1958 [1969]), "Two concepts of liberty", in Isaiah Berlin (1969), *Four Essays on Liberty*, Oxford: Oxford University Press. Edição original, 1958.
- BLOCK, Fred. (1981), "Beyond relative autonomy: State managers as historical subjects", *New Political Science*, vol. 2, n. 3, pp. 33-49. Doi: 10.1080/07393148108429531
- BOBBIO, Norberto. (1976 [1982]), *O Conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal. Original em italiano, 1976.
- BOBBIO, Norberto. (1979 [1986]), "O modelo jusnaturalista", in Norberto Bobbio e Michelangelo Bovero, *Sociedade e Estado na Filosofia Política Moderna*. São Paulo: Editora Brasiliense. pp. 13-102.
- BOYER, Robert. (1985), *Capitalismes Fin de Siècle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1963), "O empresário industrial e a Revolução Brasileira", *Revista de Administração de Empresas* vol. 2, n. 8, pp. 11-27. ISSN 0034-7590
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1996), "Da administração pública burocrática à gerencial", em Bresser-Pereira e Peter Spink, orgs. (1998), *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Editora Fundação Getúlio Vargas. pp. 237-270.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1997), "Cidadania e Res Publica. A emergência dos direitos republicanos", *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, vol. 208 abril: pp. 147-181. <http://dx.doi.org/10.12660/rda.v208.1997.46993>; ISSN 2238-5177.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (1998), "A reforma do estado nos Anos 90: lógica e mecanismos de controle", *Lua Nova - Revista de Cultura Política*, n. 45, pp. 49-95.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2001), "A new management for a new state: liberal, social, and republican", *The 2001 John L. Manion Lecture*, May 3, Ottawa: Canadian Centre for Management Development. <http://publications.gc.ca/collections/Collection/SC91-4-2001E.pdf>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2004 [2009]), *Construindo o Estado Republicano*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas. Original em inglês, 2004.

- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2011), "Transição, consolidação democrática e revolução capitalista", *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol.54, n. 2, pp.223-258. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582011000200001>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2017a), "Reforma gerencial e legitimação do Estado social", *Revista de Administração Pública*, vol. 51, n. 1, pp. 147-156. <https://dx.doi.org/10.1590/0034-7612166376>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2017b), "Estado, estado-nação e formas sociais de intermediação", *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 100), pp. 155-185. <https://dx.doi.org/10.1590/0102-155185/100>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2017c), "The two forms of capitalism: developmentalism and economic liberalism", *Brazilian Journal of Political Economy* vol. 37, n. 4, pp. 680-703, October. <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n04a02>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2018), "Capitalismo financeiro-rentista", *Estudos Avançados* vol. 32, n. 92, pp. 17-29. <https://dx.doi.org/10.5935/0103-4014.20180003>
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2019), "Modelos de Estado desenvolvimentista", *Revista de Economia da Universidade Federal do Paraná*, vol. 40, n. 73, pp. 231-256. <http://dx.doi.org/10.5380/re.v40i73.69802>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. (2020), "Formação do estado-nação e Revolução Capitalista", disponível do site do autor.
- BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. (1962), *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- CAWSON, Alan. (1986), *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- CONSTANT, Benjamin. (1814 [1997]), "De l'esprit de conquête et de l'usurpation", in Benjamin Constant (1997) *Écrits Politiques*. Paris: Gallimard. Edição original, 1814.
- DAHL, Robert A. (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven, CT: Yale University Press.
- DAHL, Robert A. (1971), *Polyarchy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- ELIAS, Norbert. (1970 [2006]), "Processos de formação de estados e construção de nações", in Norberto Elias (2006), *Escritos e Ensaios 1 – Estado, Processo e Opinião Pública*, coleção de ensaios organizada por Federico Neiburg e Leopoldo Waizbort, Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. Conferência pronunciada em 1970.
- ENGELS, Friedrich. (1884 [1964]), *A Origem da Família, da Propriedade e do Estado*. Rio de Janeiro: Editorial Vitória. Edição original em alemão, 1884.
- ESPING-ANDERSEN, Gøsta. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- EVANS, Peter B. (1979), *Dependent Development: The Alliance of Multinational, Local and State Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- EVANS, Peter B. (1992 [1993]), "O Estado como problema e como solução", *Lua Nova*, n. 28/29, pp. 107-157. Original em inglês, 1992.
- EVANS, Peter B. (1995), *Embedded Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- EVANS, Peter B. (2007), "Extending the 'institutional' turn: Property, politics, and development trajectories", in Ha-Joon Chang, org. (2007), *Institutional Change and Economic Development*. Londres: Anthem Press. pp. 35-52.
- EVANS, Peter B.; RUESCHEMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda. (eds.) (1985), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. (2014), "Desenvolvimentismo: a construção do conceito", in André Bojikian Calixtre, André Martins Biancarelli e Marcos Antonio Macedo Cintra, orgs., *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Rio de Janeiro: IPEA. pp. 29-78.
- GLYN, Andrew. (1998), "The assessment: economic policy and social democracy", *Oxford Review of Economic Policy* vol. 14, n. 1, pp. 1-18.
- GLYN, Andrew. (org.) (2001), *Social Democracy in Neoliberal Times*. Oxford: Oxford University Press.
- GRAMSCI, Antonio. (1934 [1976]), *Maquiavel, a Política e o Estado Moderno*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. Seleção de *Cadernos do Cárcere*, escritos em torno de 1934.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. (1821 [1997]), *Princípios da Filosofia do Direito*. Lisboa: Martins Fontes. Edição original em alemão, 1821.
- HIRSCH, Joachim. (1973 [1978]), "The state apparatus and social reproduction: elements of a theory of the bourgeois state", in Holloway and Picciotto, (orgs.) (1978), *State and Capital*. London: Arnold. Original em alemão, 1973.
- HOLLOWAY, John; PICCIOTTO, Sol. (orgs.) (1978), *State and Capital*. London: Arnold.
- LINDBLOM, Charles. (1977), *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- LINZ, Juan. (1978 [2000]), *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Boulder: Lynne Rienner Publishers. Primeira edição, 1978.
- LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South American, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- LIPSET, Seymour Martin. (1959), "Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy", *American Political Science Review*, n. 53, pp. 69-105.
- LIPSET, Seymour Martin. (1960 [1967]), *O Homem Político*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor. Original em inglês, 1960.
- LOVE, Joseph L. (1996), *Crafting the Third World*. Stanford: Stanford University Press.
- MARGLIN, Stephen A. (1990), "Lessons of the Golden Age: An Overview", in Marglin and Schor, eds. *The Golden Age of Capitalism*, Oxford: Clarendon Press. pp. 1-38.
- MARGLIN, Stephen A.; SCHOR, Juliet B. (orgs.) (1990), *The Golden Age of Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- MARX, Karl. (1859 [1979]), "Prefácio a *Contribuição à Crítica da Economia Política*". In Octavio Ianni, org. (1979) *Marx Sociologia*. São Paulo: Editora Ática. Cap. 4, "Infraestrutura e Superestrutura", pp. 82-96. Original em alemão, 1859.

- MERQUIOR, José Guilherme. (1991[2011]), *O Liberalismo Antigo e Moderno*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira.
- MICHELS, Robert. (1914 [1982]), *Sociologia dos Partidos Políticos*. Brasília: Editora Universidade de Brasília. Original em alemão.
- MILIBAND, Ralph. (1965), "Marx and the State", in Ralph Miliband (1983), *Class Power & State Power. Political Essays*. Londres: Verso.
- MILIBAND, Ralph. (1970), "Professor Galbraith and American Capitalism". Marmelsteinand Lekachman.
- MILLS, C. Wright. (1956), *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- MOSCA, Gaetano. (1939 [1972]), *La Classe Politica*. Bari: Editori Laterza. Edição organizada por Norberto Bobbio com base na última edição atualizada pelo autor, 1939.
- MÜLLER, Wolfgang; NEUSÜSS, Christel. (1970 [1978]), "The 'Welfare-State: illusion' and the contradiction between wage labour and capital", in Holloway e Picciotto, (orgs.) (1978), *State and Capital*. Londres: Arnold. Original em alemão.
- NISKANEN, William A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: University of Chicago Press.
- NORTH, Douglass C. (1986), "A Neoclassical theory of the state", in John Elster (org.) (1986), *Rational Choice*. Nova York: New York University Press. pp. 248-260.
- O'CONNOR, James. (1973 [1977]), *USA: A Crise do Estado Capitalista*. Rio de Janeiro: Paz e Terra (original em inglês, *The Fiscal Crisis of the State*, 1973).
- O'DONNELL, Guillermo. (2002), "Notas sobre el Estado de la democracia en América Latina", trabalho preparado para el proyecto "El Estado de la Democracia en América Latina," propiciado por la División Regional para América Latina y el Caribe del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, junho de 2002.
- 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 9.
- O'DONNELL, Guillermo. (1977), "Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, pp. 1-43, janeiro.
- OFFE, Claus. (1973 [1984]), "Legitimacy versus efficiency", in Claus Offe (1984). Edição original, 1973.
- OFFE, Claus. (1980 [1984]), "Some Contradictions of the Modern Welfare State", in Claus Offe (1984). Edição original, 1980. *Contradictions of the Welfare State* (livro organizado por John Keane), Cambridge: The MIT Press.
- OLSON, Mancur. (1965), *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- OLSON, Mancur. (1982), *The Rise and Decline of Nations*. New Haven: Yale University Press.
- PAHL, Ray E.; WINKLER, Jack T. (1974), "The coming corporatism", *New Society*, October n. 10, pp. 72-76.

- POULANTZAS, Nicos. (1968 [2020]), *Poder Político e Classes Sociais*. Campinas: Editora da Unicamp. Original em francês, 1968.
- PRZEWORSKI, Adam. (1985 [1989]), *Capitalismo e Social-Democracia*. São Paulo: Companhia das Letras. Original em inglês, 1985.
- PRZEWORSKI, Adam. (1990), *The State and the Economy under Capitalism*. Chur: Harwood Academic Publishers.
- PRZEWORSKI, Adam. (2001), "How many ways can be third?", in Andrew Glyn, ed. (2001), *Social Democracy in Neoliberal Times*. Oxford: Oxford University Press. pp. 312-333.
- RAWLS, John. (1993), *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- SCHMITTER, Philippe C. (1974), "Still a century of corporatism?", *Review of Politics* vo. 36, n. 1, pp. 85-131. <https://doi.org/10.1017/S0034670500022178>
- SCHMITTER, Philippe C. (1977), "Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe", in P. Schmitter, org. (1977), *Corporatism and Policy-Making in Contemporary Western Europe*, número especial de *Comparative Political Studies*, vol. 10, n. 1.
- SHONFIELD, Andrew. (1969), *Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- SILBERMAN, Bernard S. (1993), *The Cages of Reason*. Chicago: Chicago University Press.
- SIMMIE, James. (1981), *Power, Property and Corporatism*. London: Macmillan.
- SKOCPOL, Theda. (1979), *States and Social Revolutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- STEPAN, Alfred. (1978 [2001]), "Liberal-pluralist, classic Marxist, and 'organic-statist' approaches to the state", in Alfred Stepan, *Arguing Comparative Politics* (Collected Essays), Oxford: Oxford University Press. pp. 39-72. Edição original, 1978.
- STEPHENS, John D. (2002), "European welfare state regimes: configurations, outcomes, transformations", in Evelyne Huber (org.), *Models of Capitalism: Lessons for Latin America*. Pennsylvania: Penn State University Press. pp. 303-338.
- STREECK, Wolfgang; SCHMITTER, Philippe. (1985), "Community, market, state - an association? The prospective contribution of interest governance to social order", in Streeck and Schmitter, orgs. (1985), *Private Interest Government*. London: Sage Publications.
- WINKLER, Jack T. (1976), "Corporatism", *European Journal of Sociology* vol. 17, n. 1, pp. 100-136. <http://www.jstor.org/stable/23998635>.

## RESUMO

*Teorias do Estado e a Teoria Novo-Desenvolvimentista*

Este artigo visa fazer uma resenha sistemática das teorias do Estado e atualizá-la para integrá-la na economia política da Teoria Novo-Desenvolvimentista. Adotando um critério aproximadamente cronológico, classifica as teorias do Estado segundo a tradição orgânico-republicana, a tradição liberal-contratualista, a tradição marxista, a tradição desenvolvimentista e as teorias do aparelho do Estado. Dá ao Novo um espaço um pouco maior porque essa abordagem teórica está sendo desenvolvida com a participação do autor. O artigo apresenta os principais autores que contribuíram para cada teoria, o método adotado, seu caráter autoritário ou democrático, e suas principais características. Os autores falecidos aparecem com sua data de seu nascimento e de sua morte.

**Palavras-chave:** orgânica, republicana, liberal, contratual, marxista, desenvolvimentista

## ABSTRACT

*State Theories and the New-Developmental Theory*

This paper is a systematic survey of theories of the state and an actualization to integrate it in the political economy of the New-Developmental Theory. It follows a soft chronological criterion and classifies the theories of the state according to the organic-republican tradition, the liberal-contractual tradition, the Marxist tradition, the developmental tradition and the theories of the state apparatus. It gives to New Developmental a little more space because this is a theoretical framework that is being developed with the participation of the author. It presents main contributors for each theory, the method adopted, its authoritarian or democratic character, and its main characteristics. Deceased authors appear with their date of birth and death.

**Keywords:** organic, republican, liberal, contractual, marxist, developmental

## RÉSUMÉ

### *Théories de l'État et Nouvelle Théorie du Développement*

Cet article vise à faire une révision systématique des théories de l'État et à les mettre à jour pour les intégrer dans l'économie politique de la Nouvelle Théorie du Développement. Adoptant un critère approximativement chronologique, on classe les théories de l'État selon la tradition organique-républicaine, la tradition libérale-contractualiste, la tradition marxiste, la tradition développementiste et les théories de l'appareil d'État. Cela donne un peu plus d'espace au Nouveau car cette approche théorique est développée avec la participation de l'auteur. L'article présente les principaux auteurs qui ont contribué à chaque théorie, la méthode adoptée, son caractère autoritaire ou démocratique, et ses principales caractéristiques. Les auteurs décédés apparaissent avec leur date de naissance et de décès.

**Mots-Clés:** organique; républicain; libéral; contractuel; marxiste; développementaliste

## RESUMEN

### *Teorías del Estado y la Teoría del Nuevo Desarrollismo*

Este artículo tiene por objeto hacer una revisión sistemática de las teorías del Estado y actualizarla para integrarla en la economía política de la Teoría del Nuevo Desarrollismo. Adoptando un criterio aproximadamente cronológico, clasifica las teorías del Estado según la tradición orgánico-republicana, la tradición liberal-contractualista, la tradición marxista, la tradición del desarrollo y las teorías del aparato estatal. Le da a lo Nuevo un espacio ligeramente más grande porque este enfoque teórico se está desarrollando con la participación del autor. El artículo presenta los principales autores que contribuyeron a cada teoría, el método adoptado, su carácter autoritario o democrático y sus principales características. Los autores fallecidos aparecen con su fecha de nacimiento y de su muerte.

**Palabras-clave:** orgánica, republicana, liberal, contractual, marxista, desarrollista