

## UM NOVO GERENCIALISMO DEMOCRÁTICO E DESENVOLVIMENTISTA

<http://dx.doi.org/10.25091/S01013300202300010006>

LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA\*

### RESUMO

No pós-guerra, nos anos dourados do capitalismo, tivemos o capitalismo gerencial, no qual os capitalistas ainda eram dominantes e os gerentes estavam no segundo plano. Nos anos neoliberais, que se seguiram, os capitalistas deixaram de controlar o processo de acumulação de capital e a inovação que os legitimava. Hoje, depois do colapso do neoliberalismo em 2021, estamos caminhando para um gerencialismo democrático e desenvolvimentista.

**PALAVRAS-CHAVE:** *capitalismo; neoliberalismo; gerencialismo; democracia; progresso humano*

### A New, Democratic, and Developmental Managerialism

#### ABSTRACT

In the post-war Golden Era, we had managerial capitalism in which capitalists were still dominant, and managers were in the background. In the following Neoliberal Years, the capitalists stopped controlling the process of capital accumulation and innovation that legitimised them. Today, after the collapse of neoliberalism in 2021, we are moving towards a democratic and developmental managerialism.

**KEYWORDS:** *capitalism; neoliberalism; managerialism; democracy; human progress*

[\*] Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. E-mail: [bresserpereira@gmail.com](mailto:bresserpereira@gmail.com)

Desde 2021, com a chegada do Joe Biden à Presidência dos Estados Unidos, estamos assistindo ao colapso do neoliberalismo: o Estado está de volta na economia. Nos últimos quarenta anos, esse país esteve preso a um neoliberalismo ineficiente e a um individualismo exacerbado, enquanto, em sua qualidade de potência imperial, pressionava o resto do mundo para que adotasse as mesmas reformas e as mesmas políticas econômicas — imaginava que o mundo poderia ser plano. O preço que os Estados Unidos pagaram por essa política desigual foi a perda de coesão social; foi o fato de sua sociedade deixar de partilhar crenças e objetivos comuns; foi a deterioração de sua democracia, que já não é mais exemplo para os demais países; foi uma oportunidade para o fortalecimento do populismo de direita.

O que aconteceu nesse tempo e levou os Estados Unidos a essa decadência política? O que levou esse grande país à crise atual foi ter abandonado, em 1980, o desenvolvimentismo moderado, porém efetivo, que caracterizara sua história desde a Guerra Civil, e ter adotado o neoliberalismo como forma de organização econômica, na qual a coalizão de classes dominantes deixava de ser ampla, de envolver as classes populares e as classes médias, e passava a ser uma coalizão estreita de capitalistas rentistas e financistas. Foi uma escolha errada do ponto de vista econômico. Os Estados Unidos, que sempre foram um país desenvolvimentista (embora seus políticos fizessem um discurso liberal) e mantiveram tarifas aduaneiras altas até 1939 (a principal política industrial do desenvolvimentismo), de repente mudaram de rumo e passaram a adotar um liberalismo econômico incompatível com seu próprio desenvolvimento econômico e social. Foi uma escolha errada no plano social, porque implicou aumento da desigualdade, e no plano político, porque envolveu o abandono do republicanismo — a ideologia das virtudes cívicas — que desde a fundação do país servira de contraposto ao liberalismo político individualista.

Enquanto o liberalismo político vê a liberdade apenas como o direito do indivíduo de fazer aquilo que bem entender, desde que não seja contra a lei, o republicanismo a vê como o objetivo a ser alcançado pela sociedade e uma obrigação de seus líderes políticos de defender o interesse público, mesmo que ele contrarie seus próprios interesses. Essa era a visão da coisa pública que orientou os *founding fathers* no tempo da independência. Eles combinavam de maneira dialética duas ideologias opostas: o republicanismo e o liberalismo. John Pocock demonstrou esse fato em um livro de 1975: *The Machiavellian Moment*. Esse republicanismo era ainda forte nos Estados Unidos dos anos 1960 e moderava o liberalismo estadunidense, da mesma forma que o ideal socialista moderou o liberalismo europeu. Dou apenas dois exemplos desse republicanismo relacionados ao presidente John Kennedy: sua célebre frase, “*Ask not what your country can do for you but what you can do for your country*”, e o livro que publicou cinco anos antes de ser eleito presidente, quando era ainda senador, *Profiles on Courage* (1956), no qual convidou oito senadores para contar sua história, adotando como único critério de escolha que cada um deles, em determinado momento de sua vida política, tivesse tido a grandeza de adotar a política que atendia aos interesses da nação estadunidense, embora as forças políticas que os elegeram fossem contrárias a ela. Com a virada neoliberal, o republicanismo foi esquecido, e a sociedade estadunidense ficou à mercê de um liberalismo econômico ineficiente e de um individualismo exacerbado e reacionário.

## FASES DO CAPITALISMO

Para entender o capitalismo, divido-o em cinco fases ou formações sociais e tomo como referência a Grã-Bretanha e a França, que passaram por todas elas. A primeira fase, o capitalismo dos mercados ou mercantilismo, foi do início do século XVI até meados do XVIII e marcou a transição do feudalismo para o capitalismo; foi nessa fase que ocorreu a revolução capitalista: a formação do Estado-nação e a revolução industrial naqueles dois países. A segunda fase, o capitalismo dos empresários ou liberal e industrial, ocorreu desde o início do século XIX, quando a revolução industrial terminou na Inglaterra e na França, até a crise de 1929, que desmoralizou o liberalismo econômico; foi o capitalismo que Adam Smith e Karl Marx analisaram, o primeiro saudando seu aparecimento e acentuando o papel do mercado em sua coordenação, o segundo definindo-o como um modo de produção baseado na acumulação de capital, com a incorporação de progresso técnico, e fazendo sua crítica.

No fim do século XIX, os Estados Unidos passaram pela revolução organizacional, momento na história no qual as unidades básicas de produção deixaram de ser as empresas familiares e passaram a ser as grandes corporações privadas. Começava então a terceira fase do capitalismo: o capitalismo dos gerentes ou capitalismo social-desenvolvimentista. Os gerentes privados emergiam nas grandes empresas privadas e, somados a uma também crescente burocracia pública, formavam uma nova classe de gerentes ou classe tecnoburocrática. Os gerentes aos poucos substituíam os empresários na administração das empresas. Foi a fase em que os Estados Unidos eram o poder hegemônico, e o capitalismo deixava de ser liberal para ser desenvolvimentista ou keynesiano e passava a implicar uma intervenção moderada do Estado na economia. Ele passava também a ser social-democrático, porque nessa fase temos a construção do Estado do bem-estar social, principalmente na Europa. Foi, finalmente, a fase na qual o capitalismo viveu seu grande momento — os anos dourados do capitalismo — um período de forte crescimento, estabilidade financeira e diminuição das desigualdades.

Nos anos 1970, porém, o gerencialismo social e desenvolvimentista dos anos dourados perdeu força, não obstante os bons resultados da terceira fase e o fato de que os gerentes não haviam exaurido suas potencialidades. Com a virada neoliberal, que ocorreu em torno de 1980, temos os anos neoliberais do capitalismo. Nas universidades, a teoria econômica ortodoxa voltou à condição de *mainstream*, enquanto, nos governos, foi adotada a ortodoxia liberal — um conjunto de reformas institucionais e políticas econômicas voltadas para a liberalização e a privatização. Começava então a quarta fase do

capitalismo: o capitalismo dos rentistas e financistas ou capitalismo neoliberal. Mas, diante de sua incapacidade de promover o padrão de vida da baixa classe média branca, o neoliberalismo deu origem ao ressentimento dos trabalhadores, cujos salários pouco cresceram, e da baixa classe média de pequenos proprietários de empresas, o que resultou no populismo de direita de Donald Trump, Boris Johnson, Jair Bolsonaro e Viktor Orbán.<sup>1</sup>

A crise econômica moderada dos anos 1970 — que nos Estados Unidos envolveu queda da taxa de lucro e estagflação (inflação combinada com recessão) — possibilitou a virada neoliberal. Desde a terceira fase, os gerentes já haviam substituído os empresários na *gestão* das corporações empresariais. Agora, na quarta fase, os rentistas substituíam os empresários na *propriedade* dessas grandes empresas. O capitalismo retornava ao liberalismo econômico, enquanto subiam ao poder os “financistas” que, falando em nome dos rentistas, montam uma guerra não apenas contra a burocracia pública, mas também contra a classe gerencial privada. Os altos executivos privados não podiam ser expulsos da coalizão de classes porque dirigiam as grandes empresas, mas se tornaram os adversários prediletos dos *stockholders*. Quanto aos financistas, eles eram também gerentes ou profissionais com mestrados em administração de empresas (MBAs), se não doutorados em economia, que assumiram a gestão da riqueza dos rentistas e passaram a desempenhar o papel de intelectuais orgânicos do capitalismo neoliberal financeiro-rentista.

Para legitimar o liberalismo econômico, esses financistas recorreram à teoria econômica neoclássica — uma teoria econômica que, a partir da virada neoliberal, passou a ser dominante nas universidades e dar fundamento “científico” à ideologia neoliberal. Essa fase, ao excluir o Estado e tentar tornar o mercado a única instituição de coordenação econômica do capitalismo, caracterizou-se por baixo crescimento, alta instabilidade financeira e brutal aumento da desigualdade. Por isso, de modo não surpreendente, ela terminou cedo, com a grande crise financeira de 2008. Desde então, o liberalismo econômico está mais uma vez desmoralizado, as economias ricas crescem de maneira muito lenta e os bancos centrais emitem moeda para reduzir a taxa de juros, que se tornou negativa, caracterizando uma “estagnação secular”.

Dois fatos que ocorreram em 2016 — a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos e o referendo do Brexit na Grã-Bretanha — levaram ao surgimento do populismo de direita, uma reação irracional ao fracasso do neoliberalismo, em especial à sua incapacidade de aumentar os salários dos trabalhadores que estagnaram por diversas causas, entre elas a competição com a China. Como as três fases anteriores levaram o capitalismo a avançar no plano do desenvolvimento

[1] Discuto essas fases do capitalismo no livro que deverá ser publicado em 2024 pela Oxford University Press, *The Rise and Fall of Neoliberal Rentier Capitalism*.

econômico, social e político, o capitalismo neoliberal dos rentistas e financistas foi um período de desvio reacionário e grave retrocesso.

Entretanto, diante dos maus resultados econômicos e o péssimo resultado distributivo (o grande aumento da desigualdade), em 2020 (que foi o primeiro ano da pandemia de Covid-19) o capitalismo neoliberal cedeu lugar a um novo capitalismo desenvolvimentista e gerencial. Nesse mesmo ano, os bancos centrais, mais pragmáticos do que os economistas, vendo o tamanho da crise e a importância do Estado para a limitar, passaram a financiar a despesa pública relativa à pandemia com emissão de moeda, ou seja, a compra de títulos públicos. No quadro do *quantitative easing*, essa emissão se destinava apenas a aumentar a liquidez do sistema econômico. Estava começando a quinta fase, também gerencial-capitalista. Neste ensaio, concentrarei minha atenção nas duas últimas fases.

#### UMA CONSTRUÇÃO SOCIAL

No livro que estou escrevendo, *The Rise and Fall of Neoliberal Rentier Capitalism*, critico os analistas de esquerda que não distinguem o neoliberalismo do capitalismo, rejeitam qualquer ideia de progresso no capitalismo e preveem seu colapso iminente. Penso em Pierre Dardot e Christian Laval (2009) quando faço essa afirmação. Erro semelhante é dizer que o neoliberalismo é “a verdadeira face” do capitalismo e que os anos dourados teriam sido uma exceção. Esse é, por exemplo, o argumento adotado por Wolfgang Streeck (2011, pp. 5-6) quando afirma que “não são *les Trente Glorieuses*, mas a série de crises que se seguiram que representam o capitalismo democrático normal”. Essa visão faria sentido se entendêssemos o capitalismo como um fenômeno “natural”, e não como resultado de uma construção social; se acreditássemos que os seres humanos nada mais foram do que joguetes em um processo histórico em que a vontade e a ação humana estão ausentes. Essa é uma naturalização equivocada da história. Ignora que o capitalismo é uma forma de sociedade regulada por duas grandes instituições — o Estado e o mercado — que, como todas as instituições, foram construídas pelos seres humanos. Pode-se dizer que essa construção é em parte “inconsciente”. De fato, Marx e Engels, com o materialismo histórico e o conceito de ideologia, deram uma contribuição definitiva para a compreensão das sociedades e de seu desenvolvimento, para o entendimento da correlação entre as três instâncias da sociedade: a econômica, a institucional (ou regulatória) e a cultural (ou ideológica). Contudo Marx sabia que, em sua época, os homens e as mulheres dos países mais avançados tinham objetivos políticos de liberdade e segurança que eles transformavam em instituições

— especialmente na maior e mais importante delas, o Estado e sua lei constitucional.

O Estado moderno é o sistema constitucional legal, e a organização dotada de poder coercitivo que o garante é o principal instrumento de ação coletiva da nação. Desde as três revoluções fundadoras do Estado moderno — a Revolução Gloriosa, a Revolução dos Estados Unidos e a Revolução Francesa —, o Estado moderno é a instituição que surge com o capitalismo para definir e fazer cumprir os objetivos políticos finais (segurança, liberdade individual, melhoria dos padrões de vida, justiça social e proteção do meio ambiente), bem como os objetivos instrumentais (um Estado-nação autônomo e democrático) que as sociedades modernas definiram para si próprias desde o século XVIII. O capitalismo foi o primeiro modo de produção a experimentar o desenvolvimento econômico e o “progresso humano”, que defino como o processo histórico por meio do qual cada nação avança na realização desses objetivos. Assim, o capitalismo, hoje, não é uma forma natural de sociedade, mas uma organização social voltada formalmente para a realização desses objetivos políticos; é o primeiro modo de produção no qual houve desenvolvimento econômico e algum progresso humano. Um progresso limitado e insatisfatório, mas que não pode ser ignorado.

Os Estados-nação hoje existentes são, portanto, o resultado da ação coletiva da sua forma de sociedade específica — a nação — para formar uma sociedade política autônoma. Nesse processo, os indivíduos e as organizações representativas de interesses defendem seus próprios interesses como se fossem os de todos e, em consequência, as nações experimentam muitas vezes regressões históricas. Afinal, o progresso humano resulta eventualmente não só do vetor dialético dos interesses de classe e dos acordos políticos, mas também dos princípios republicanos (da república) e solidários (do socialismo) que igualmente orientam a ação humana.

O capitalismo enfrenta desde 2008 uma grande crise, e o neoliberalismo financeiro-rentista, que foi dominante entre 1980 e 2020, entrou em crise terminal com a crise financeira global de 2008 e terminou em 2021, depois da pandemia de Covid-19 e da eleição de Joe Biden à Presidência dos Estados Unidos. O que se pode esperar em seguida? Proponho que está surgindo uma nova formação social ou uma nova fase do capitalismo — uma fase gerencial capitalista como aquela que foi dominante desde o New Deal, em 1933, até a crise dos anos dourados do capitalismo em 1980, mas com uma importante diferença: nessa nova coalizão gerencial-capitalista a liderança cabe agora à classe gerencial, enquanto o sócio menor é agora a classe capitalista.

A tese que estou defendendo está relacionada à de dois notáveis marxistas franceses, Gérard Duménil e Dominique Lévy, que em

2018 publicaram o livro *Managerial Capitalism*, no qual continuam a acreditar na emancipação social que acontecerá com o surgimento de uma sociedade sem classes, mas, afirmam eles, “ao invés de o capitalismo dar um salto nessa direção, as atuais relações de produção estão passando por um processo de transição para um novo modo de produção, o gerencialismo, no qual a classe mais alta é a dos gerentes” (Duménil; Lévy, 2018, p. 1). Esse livro é surpreendente, porque nos anos 1970 publiquei dois ensaios — um deles argumentando que estava então surgindo uma nova classe, a classe tecnoburocrática ou dos gerentes, e o correspondente novo modo de produção — que os marxistas da época criticaram duramente porque, assim, a revolução socialista ficava adiada. Depois disso, porém, houve o colapso do estatismo ou “socialismo realmente existente”, as esperanças em uma sociedade mais justa tiveram de ser adiadas e, agora, vejo marxistas se somarem na defesa da transição para o gerencialismo.

Continuo crítico dos que afirmam que o capitalismo está morrendo, dos que não sabem o que virá em seu lugar e dos que preveem uma crise permanente, como é o caso de Wolfgang Streeck (2011, 2013, 2016). Na verdade, o que *já morreu* foi o neoliberalismo. O capitalismo está morrendo porque esgotou sua capacidade de promover o desenvolvimento econômico, mas trata-se de uma morte lenta. O que vejo à minha volta, em um mundo no qual o desenvolvimento tecnológico não para de acelerar, é a emergência de uma fase do desenvolvimento capitalista que provavelmente será a última — um “gerencialismo democrático e desenvolvimentista”. Nela, o empresário capitalista está acabando de ser substituído pela ação coletiva dos gerentes nas grandes corporações privadas gerencial-capitalistas; nela, os gerentes estão assumindo grande parte das funções de acumulação de capital e inovação que são centrais para o desenvolvimento econômico. Na nova coalizão de classes, a principal será a classe gerencial, ficando para os capitalistas o papel de segundo jogador. E isso em um capitalismo no qual o desenvolvimento tecnológico é cada vez mais acelerado — e assim aumenta o poder dos gerentes-engenheiros. São eles que agora comandam a acumulação de capital e a inovação, enquanto cabe aos políticos e aos gerentes-economistas conduzir a política econômica.

Argumento que esse segundo capitalismo gerencial que está surgindo será desenvolvimentista porque o gerencialismo é desenvolvimentista e democrático, uma vez que a democracia foi uma conquista histórica da classe trabalhadora e da classe média nos países capitalistas mais avançados na virada do século XIX para o XX. E porque, desde então, a democracia ganhou apoio cada vez maior nas sociedades avançadas e tornou-se um regime político consolidado. Finalmente, porque demonstrou de forma definitiva esse seu caráter consolidado quando foi ameaçada pelo neoliberalismo, que é intrinsecamente au-

toritário, e, mais recentemente, pelo populismo de direita, resistindo galhardamente a essas duas ameaças.<sup>2</sup> A democracia mostrou ao mundo que não apenas não está morrendo, mas que é e será cada vez mais definidora da formação social em que ela está.

Estou, portanto, atribuindo uma relativa autonomia à democracia em relação ao capitalismo e ao desenvolvimento. Desde as contribuições pioneiras de Seymour Lipset (1959) e Barrington Moore Jr. (1966), a teoria política discute as relações entre a democracia e o desenvolvimento. A tese que sempre me pareceu mais acertada é a de que o desenvolvimento leva à democracia. Essa tese já estava presente no livro de Moore, e eu, em meu principal ensaio sobre a democracia, radicalizei-a, mostrando que ela foi fruto da revolução industrial e capitalista que aconteceu em alguns países (Bresser-Pereira, 2011).<sup>3</sup> Afirmei ainda que, quando um país fazia a transição para a democracia, depois de ter realizado sua revolução capitalista, essa democracia se tornava consolidada. Neste ensaio, continuo a fazer a segunda afirmação, mas estou relativizando a primeira ao afirmar a relativa autonomia da democracia em relação ao desenvolvimento e ao capitalismo. Uma autonomia que acredito haver sido *conquistada* pelas classes populares e, afinal, partilhada pelas elites econômicas nas sociedades capitalistas mais desenvolvidas.

O novo gerencialismo democrático enfrentará contradições que são inerentes ao desenvolvimento capitalista. Não será tão progressista quanto foi no pós-guerra, nos anos dourados do capitalismo e um dos motivos disso é a competição dos países em desenvolvimento, que exportam bens manufaturados usando mão de obra barata. Essa é uma competição que leva os governos desses países a pressionar para baixo os salários, em nome da competitividade internacional. E o gerencialismo democrático não será liberal no plano econômico, mas desenvolvimentista, e, por isso, deverá levar os países mais avançados a proteger melhor sua indústria de bens manufaturados.

#### **DEMOCRACIA REPUBLICANA E SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA**

Quando Marx analisou o capitalismo, a nova classe capitalista compartilhava poder e privilégio com a aristocracia decadente. Para ele, essa seria a primeira e última fase do desenvolvimento capitalista, porque logo a queda da taxa de lucro determinaria o colapso econômico, enquanto uma revolução socialista marcaria o fim do capitalismo. Em vez disso, o que aconteceu na virada do século XIX foram a revolução organizacional e a revolução democrática, que definiram o capitalismo do século XX: a revolução organizacional (a mudança da unidade básica de produção da empresa familiar para as organizações) deu origem à nova classe gerencial, representada pelo surgimento das grandes corporações empresariais nos Estados Unidos; a

[2] Defendi essa tese no ensaio intitulado “Não é a democracia que está morrendo. É o neoliberalismo que fracassou” (Bresser-Pereira, 2020).

[3] Esse ensaio é a versão atualizada de “Why Did Democracy Become Widespread and Consolidated only in the Twentieth Century?”, originalmente apresentado no III Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado em Niterói de 29 a 31 de julho de 2002.



revolução democrática (os países industrializados adotaram, então, o sufrágio universal) assinalou o surgimento das democracias modernas. A Grã-Bretanha e a França, que desde o início do século XIX garantiram os direitos civis e o Estado de direito, aceitaram o sufrágio universal e se tornaram minimamente democráticas. A revolução democrática não foi uma mera “revolução burguesa”, mas o momento histórico a partir do qual o povo obteve algum poder político para defender seus interesses. Dessa maneira, uma vez realizada em cada país a revolução industrial e capitalista, ela desencadeou neles um desenvolvimento econômico sustentado, caracterizado pelo aumento do padrão de vida e a mudança do fator estratégico de produção do capital para o conhecimento técnico e organizacional.

Mas a partir de 1980 o capitalismo se tornou neoliberal, ao mesmo tempo que a margem de lucro (lucro sobre vendas,  $\mu$ ) das grandes empresas privadas se mantinha mais elevada do que a taxa de crescimento da renda por habitante ( $\gamma$ ). Enquanto a margem de lucro se mantinha em torno de 4%, graças a um contínuo aumento do poder de monopólio das corporações, a taxa de crescimento da renda *per capita* caiu para menos de 2% ao ano. Assim, dado ( $\mu > \gamma$ ), o aumento da desigualdade — que durante os anos dourados fora mantida sob controle, graças a impostos progressivos e à construção do Estado do bem-estar social — voltou a crescer dramaticamente. O baixo crescimento da renda por habitante reflete o aumento da abundância de capitais, enquanto o aumento da desigualdade interna e a resistência dos países da periferia do capitalismo à ocupação de seus mercados produzem nos países ricos uma crescente falta de boas oportunidades de novos investimentos lucrativos.

A lógica do surgimento de uma nova formação social está ligada hoje, em primeiro lugar, ao fracasso da coalizão financeiro-rentista para fazer frente à diminuição das oportunidades de investimento e à demanda das sociedades modernas por progresso humano. Em segundo lugar, o capitalismo tornou-se a forma dominante de organização de todas as sociedades modernas quando se revelou mais capaz de gerar riqueza e aumentar o padrão de vida, mas foi sempre um modo de produção marcado pela desigualdade. Agora, após a virada neoliberal de 1980 e a crise de 2008, quando a desigualdade econômica está atingindo novos máximos, o capitalismo não está se revelando capaz de gerar uma taxa de crescimento satisfatória, muito menos de reverter o processo neoliberal de concentração da renda, e está mostrando pouca capacidade de controlar as mudanças climáticas. Em terceiro lugar, a indignação não só da classe trabalhadora, mas também da baixa classe média, com os salários estagnados é cada vez maior e leva ao fortalecimento de um populismo de extrema direita e à polarização política. Finalmente, não está clara para os atores

políticos qual será a saída, mas começam a surgir pistas de como será a nova formação social que nascerá dessa crise generalizada: sugiro que ela poderá ser gerencial, democrática e desenvolvimentista.

O capitalismo é um modo de produção dinâmico no qual uma coalizão de classes dominada pela classe capitalista comanda o processo de desenvolvimento econômico. Hoje, porém, os empresários capitalistas que ainda existem perderam força econômica e política. O gerencialismo democrático não será pós-capitalista, mas está perto disso. Será uma formação social democrática, porque atende às condições mínimas de uma democracia — o Estado de direito, a garantia dos direitos civis, e o sufrágio universal — e porque o político profissional eleito democraticamente deverá ver ampliados sua legitimidade e seu poder político. Depois da revolução democrática, a democracia se estendeu também para os países de renda média, principalmente a partir dos anos 1970, e se tornou um valor universal: não apenas uma forma de governo, mas também uma ideologia progressista que a esquerda, depois de reconhecer a impossibilidade da revolução socialista no curto prazo, passou a valorizar. Hoje, a democracia é o único regime político dotado de legitimidade social. É instrumental para a realização dos objetivos políticos que as sociedades modernas definiram para si mesmas. Desde a revolução democrática, a qualidade da democracia tendeu a melhorar na maioria dos países. No início do século XX, a primeira forma de democracia foi a democracia de elite ou democracia liberal; após a Segunda Guerra Mundial, principalmente na Europa, a democracia se tornou republicana, social e desenvolvimentista: republicana porque um número razoável de cidadãos e políticos passou a agir de maneira cívica, ao invés de liberal, e deu prioridade ao interesse público, ao invés do particular, como supõe o individualismo liberal; social porque, além dos direitos civis e dos direitos políticos, os direitos sociais passaram a ser considerados e surgiu o Estado de bem-estar social; e desenvolvimentista, ao invés de liberal, porque a intervenção moderada do Estado na economia passou a ser vista como um instrumento para o desenvolvimento econômico e o progresso humano, e o Estado deixou de ser considerado mero garantidor da propriedade e dos contratos. Embora a transição para uma democracia participativa caminhe lentamente nos países democráticos mais avançados, como a Dinamarca e a Suíça, minha previsão é que a democracia continuará a progredir porque a pressão da classe trabalhadora e das classes médias por mais participação política continuará presente. Houve, sem dúvida, uma regressão política — principalmente nos Estados Unidos —, associada ao neoliberalismo individualista que se opõe ao civismo e à solidariedade social. Nos últimos anos, o capitalismo neoliberal de um lado e o aumento da imigração de outro deram origem a um populismo

de direita que, em 2016, significativamente, manifestou-se nos dois países que iniciaram a regressão neoliberal: os Estados Unidos, com a eleição de Donald Trump, e a Grã-Bretanha, com o referendo do Brexit. Mas a reação da sociedade e das instituições democráticas a essa ameaça mostrou que a democracia está mais forte, que é uma conquista da humanidade que está consolidada nas sociedades que já realizaram sua revolução industrial e capitalista.

### **SEGUNDO GERENCIALISMO DEMOCRÁTICO**

Quais são os novos fatos históricos por trás do surgimento do segundo gerencialismo democrático? No quadro do fracasso do capitalismo neoliberal em promover o desenvolvimento, o primeiro foi a incapacidade da classe rentista de estimular o processo de acumulação de capital e, de modo mais geral, de governar. Nas três fases anteriores do desenvolvimento capitalista (as fases mercantilista, industrial e gerencial), foi confirmada a previsão de Marx de que os detentores do capital manteriam o controle da sociedade enquanto os países se tornavam sociedades capitalistas. Nas três fases, os comerciantes, os empresários e os gerentes não eram simples aproveitadores privilegiados; eles desempenharam um papel de liderança no processo de produção. Não eram simplesmente pessoas ricas tornando-se cada vez mais ricas; eram também uma espécie de delegados da sociedade, encarregados de conduzir o processo de acumulação de capital e inovação, do qual depende o crescimento econômico. Foi seu papel fundamental no desenvolvimento capitalista que serviu de justificativa para seu poder e riqueza. Não é esse o caso dos grandes rentistas, que são ou recipientes ociosos de rendas herdadas, ou especuladores financeiros. Não há justificativa para seu poder e rendimento, mas, como são os detentores do capital, continuam a ser a classe dominante. Essa, no entanto, não é uma condição sustentável, e é uma das explicações de por que o capitalismo neoliberal dos rentistas-financeiros teve vida curta — prosperou apenas 28 anos. Esse é um argumento essencial por trás da minha afirmação de que, no novo modelo de formação social que está surgindo, os detentores do capital não serão a classe dominante. Enquanto o capitalismo era o capitalismo dos empresários, os capitalistas eram centrais para o processo de desenvolvimento; o capitalismo perdeu parte de sua funcionalidade quando os gerentes substituíram os empreendedores na gestão das empresas privadas e tornou-se ainda menos funcional quando os capitalistas rentistas ociosos substituíram os empresários na propriedade das grandes empresas. Os rentistas e os financeiros não estão comprometidos com o desenvolvimento econômico de sua nação de origem. São uma classe capitalista que não está inte-

ressada na expansão de longo prazo das grandes empresas, mas em dividendos de curto prazo, juros e aluguéis de imóveis. A exceção é o terceiro membro da coalizão de classe neoliberal: os altos executivos que administram as corporações privadas. Para eles, o crescimento de suas empresas é prioritário. Mas no capitalismo neoliberal suas ações são permanentemente travadas pelos interesses de curto prazo de rentistas e financistas e por mecanismos de bônus que os leva a também agir em função do curto prazo.

Essa incapacidade de governar da coalizão financeiro-rentista é crucial porque governar as sociedades modernas é uma tarefa extremamente difícil. Se o liberalismo econômico produzisse crescimento, governar os Estados-nação seria uma tarefa relativamente simples. Bastaria que os governos garantissem a ordem social e mantivessem a conta fiscal equilibrada; o mercado cuidaria do resto. Mas a experiência das nações mostrou que a “mão invisível” não existe. A metáfora de Adam Smith só faz sentido quando não estamos nos referindo a todo o sistema econômico, mas apenas aos setores competitivos da economia. Os mercados não conseguem coordenar os setores não competitivos, manter os cinco preços macroeconômicos, manter equilibrada a conta corrente externa, e são incapazes de promover a diminuição das desigualdades.<sup>4</sup> A afirmação neoliberal de que as falhas do Estado são piores do que as do mercado não se aplica, não porque os governos não cometem erros, mas porque o mercado está ausente de um amplo setor da economia, e porque não tem qualquer condição de garantir o equilíbrio macroeconômico.

Os neoliberais rejeitam esse argumento porque esperam do mercado muito mais do que ele pode fazer e procuram criar mercados em setores em que esse objetivo é inviável e o “mercado” assim criado passa a legitimar monopólios. Esperam que o mercado coordene setores nos quais não há concorrência ou a concorrência existente é essencialmente enviesada, como é o caso dos cinco preços macroeconômicos.

Governar os Estados-nação, contribuir para o progresso humano e a paz mundial são as ações mais nobres que os humanos são chamados a praticar. Governar é uma tarefa muito difícil, requer políticos experientes e competentes, idealmente dotados de virtudes republicanas, políticos que reafirmam continuamente os principais valores e crenças da nação e são capazes de reinterpretá-los sempre que novos fatos históricos o exigem. Podem ser progressistas ou conservadores, liberais no plano econômico ou desenvolvimentistas, mas devem ser republicanos e competentes politicamente.

O segundo novo fato histórico que explica o gerencialismo democrático foi não ter a classe gerencial exaurindo todas as suas potencialidades quando, em torno de 1980, a virada neoliberal a deteve e fez retroceder sua ascensão política. A tomada do poder por uma

[4] Os cinco preços macroeconômicos são a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de câmbio, a taxa de salários e a taxa de inflação. A teoria novo-desenvolvimentista dá uma grande importância à necessidade de que eles sejam compatíveis com o crescimento e a estabilidade da economia.

estreita coalizão de classes financeiro-rentista interrompeu a emergência secular da classe gerencial, mas essa interrupção não foi nem podia ser definitiva. Enquanto, na fase neoliberal, os empresários capitalistas perderam importância política, dois grupos gerenciais permaneceram associados aos rentistas: os financistas e os altos executivos das grandes empresas. Agora, no gerencialismo democrático que está surgindo, a classe profissional está caminhando para liderar todo o sistema. Não apenas a classe gerencial privada, mas também a pública e, dentro dela, os políticos profissionais. Estes, cujas notas de aprovação política nas pesquisas são sempre baixas, vão se tornando cada vez mais poderosos e relativamente autônomos em relação às classes sociais, porque reúnem conhecimento com habilidade política e contam com votos — a moeda fundamental da democracia. Em um país rico no qual a democracia está muito atrasada, o preço das campanhas eleitorais é elevadíssimo e continua a ser financiado pelos capitalistas, mas nas democracias mais desenvolvidas da Europa a autonomia dos políticos é um fato.

Finalmente, o terceiro novo fato histórico que explica o gerencialismo democrático é o fortalecimento da democracia, que, sob a ameaça do neoliberalismo e, mais recentemente, do populismo de direita, mostrou seu vigor. Ela sobreviveu e prosperou nos últimos quarenta anos ao ser atacada pelo neoliberalismo, que é intrinsecamente meritocrático e autoritário, e, mais recentemente, pelo populismo autoritário de direita. Enquanto o liberalismo é uma ideologia capitalista que nasceu com o surgimento dos Estados-nação e dos mercados nacionais, a democracia é uma ideologia e uma forma de governo apoiada na classe trabalhadora e na classe média, que a burguesia e o liberalismo rejeitaram por muito tempo com o argumento de que democracia seria a “tirania da maioria”. A burguesia e o liberalismo eram a favor do Estado de direito e dos direitos civis, que são duas condições para a democracia, mas uma democracia minimamente definida só é alcançada quando a esses direitos se acrescenta o direito político básico, isto é, o sufrágio universal, que foi uma conquista popular. Como a revolução capitalista no Reino Unido foi completada entre 1800 e 1815, foi necessário quase todo o século XIX para que a classe capitalista se sentisse relativamente segura de que a vitória dos partidos socialistas nas eleições gerais não levaria à sua expropriação e à instauração do socialismo. Os partidos liberais aceitaram a democracia, mas os governos liberais que então surgiram nos países que iam completando sua revolução capitalista montaram um sistema de “salvaguardas” políticas. Refiro-me às leis que estabeleceram limites constitucionais rigorosos para restringir o poder dos políticos: uma clara divisão de poderes, e a exigência de maiorias qualificadas para alterar a Constituição. E limites

práticos para o poder do povo: a possibilidade de financiar os políticos nas eleições, assim subornando-os, o controle da mídia, a subordinação dos sindicatos e leis rígidas. Mais adiante, mesmo as classes dominantes no capitalismo moderno — a classe capitalista e a classe gerencial — também passaram a ver a democracia como seu regime preferido: primeiro porque essas duas classes sociais são numerosas e diversificadas e seus membros precisam de regras para regular suas ambições de alcançar poder político; segundo porque os governos autoritários, embora geralmente associados — se não subordinados — à classe capitalista, podem se tornar arbitrários a ponto de ignorarem não apenas os direitos civis da população em geral, mas também os direitos das elites.

### **SOCIEDADE DE MERCADO SEM CLASSE DOMINANTE CAPITALISTA**

O gerencialismo democrático supõe uma sociedade de mercado na qual a classe capitalista é o sócio menor da coalizão de classes. Os mercados nacionais e, em seguida, o mercado mundial surgiram com a emergência histórica da burguesia, mas, ao contrário do que afirmam os liberais, eles podem ser vivos e atuantes sem uma classe dominante capitalista. No gerencialismo democrático, continua a haver a propriedade privada dos meios de produção; os lucros e os salários são as duas receitas principais; o Estado e o mercado coordenam o sistema econômico. Ainda chamo de capitalista esse tipo de formação social, porque o capital continua presente, mas hoje o conhecimento técnico e organizacional é mais importante e a classe gerencial passou a comandar o processo de acumulação de capital e inovação. Alguns dirão que é impossível pensar em uma sociedade na qual o capital e o mercado estão presentes, mas a classe capitalista deixou de ser a principal classe dominante. Existe, porém, um precedente histórico para esse tipo de situação. A aristocracia, ainda que fosse perdendo gradativamente seu papel militar durante o longo período em que a burguesia emergiu, só deixou de ter peso no seio das classes dirigentes no século XX.

Agora, no início da terceira década do século XXI, após cerca de cem anos de ascensão da classe gerencial e perda gradativa do controle da burguesia sobre o processo de acumulação de capital, é razoável que nos perguntemos se a organização social é ainda capitalista ou já se tornou gerencial. Tive essa dúvida por um breve tempo, mas ainda que depois da curta interrupção neoliberal a emergência secular da classe gerencial tenha sido retomada, a burguesia continua a deter o capital e a se apropriar da maior parte do excedente econômico que as sociedades modernas produzem. As sociedades contemporâneas continuam, portanto, a ser capitalistas.

Em razão dos grandes lucros e dos baixos investimentos iniciais das novas grandes corporações de tecnologia digital como a Microsoft e a Google, alguns economistas vêm falando em um “capitalismo sem capital”. Jonathan Haskel e Stian Westlake (2018), na introdução de seu livro *Capitalism without Capital*, citam, para comprovar sua afirmação, o caso da Microsoft, cujo valor de mercado na bolsa de valores em 2006 estava em torno de US\$ 600 bilhões, enquanto seu patrimônio no balanço era de apenas US\$ 250 bilhões. Eles atribuíram essa diferença aos ativos intangíveis: *software*, relações com clientes e fornecedores e conhecimento técnico interno, que não estaria entrado para os registros contábeis da Microsoft (Haskel; Westlake, 2018). Pensei que os autores apresentariam mais dados sobre essa discrepância: embora apresentem muitos dados, eles não dizem nada sobre essa diferença. Fui então verificar o valor de mercado das empresas e seus retornos sobre os investimentos. Como os cálculos de valor de mercado correspondem ao valor presente dos lucros que as empresas estão obtendo, enquanto o valor contábil das empresas é dado pela subtração de seus ativos fixos contábeis e contas a pagar, poderia haver uma grande diferença entre as duas formas de avaliação, mas não é isso que encontramos no mercado financeiro. Na verdade, essas grandes empresas digitais possuem hoje um estoque de capital fixo gigantesco, principalmente investido nos computadores usados para formar as nuvens de estocagem de dados. Não há, portanto, capitalismo sem capitais.

Ao mesmo tempo, estamos vendo a democracia tornar-se cada vez mais forte, pois resistiu ao ataque dos neoliberais autoritários e agora está repelindo o ataque do populismo de direita. Nesse quadro, o povo e os setores mais cultos da classe média e os políticos estão ganhando influência política e podem aproveitar essa oportunidade para fazer a democracia avançar. Isso pode acontecer se ela se tornar mais representativa das demandas populares e o parlamento for menos dependente dos interesses dos rentistas e financistas. E poderão ser eleitos políticos mais comprometidos com o interesse público. Se pensarmos que esse avanço será gradual, ele não é utópico. Existem na crise atual as sementes do que estou prevendo.

### CONCLUSÃO

O gerencialismo democrático manterá muitas características do capitalismo — lucros e acumulação de capital, trabalho assalariado, coordenação de mercado de setores competitivos. A diferença fundamental em relação ao capitalismo neoliberal é que a coalizão de classes dominante deixará de ser uma estreita coalizão financeiro-rentista para voltar a se ampliar; a coordenação econômica deixará de ser pen-

sada de acordo com a lógica do liberalismo econômico e passará a seguir a lógica do desenvolvimentismo, que se caracteriza por uma intervenção moderada do Estado na economia e pelo nacionalismo econômico. A diferença em relação ao gerencialismo social-desenvolvimentista do pós-guerra é que, naquela fase, os tecnoburocratas eram o sócio menor e agora são o sócio maior na nova coalizão de classes. Assim, assume-se que a classe dos gerentes — tanto os gestores privados quanto os públicos — terá o papel estratégico de comandar o processo de acumulação e inovação do capital e, portanto, a tarefa de governar. Os políticos profissionais definirão as reformas econômicas e as políticas públicas exigidas como representantes do povo, dotados de maior responsabilidade e autonomia em relação aos ricos. Eles representarão os vários setores da sociedade, e não principalmente a classe capitalista. Esses políticos trabalharão em uma série de reformas institucionais que tornarão suas candidaturas mais independentes do financiamento pelos capitalistas e gerentes mais ricos.

Paul Mason (2013) diz que as sementes do pós-capitalismo estão começando a dar frutos: “O capitalismo não será abolido por técnicos em marcha forçada. Será abolido com a criação de algo mais dinâmico, quase invisível no antigo sistema, mas que irrompe, remodelando a economia em torno de novos valores, comportamentos e normas”. Podemos ver, nas sociedades modernas, indícios que apontam na direção do novo. Mason acredita que eles apontam para “uma produção mais colaborativa; estão surgindo bens, serviços e organizações que não respondem mais aos ditames do mercado e da hierarquia gerencial”. Sim, o novo está surgindo das pistas deixadas pelo presente e pelo passado recente. Mas é preciso não ser tão otimista e acreditar que a revolução da informação está produzindo um “novo homem”. O comportamento humano continuará sendo simplesmente o vetor dialético dos instintos de sobrevivência e convivência humana. As sociedades não são apenas fruto do interesse próprio ou do instinto de sobrevivência, mas também da necessidade que cada um de nós tem de partilhar com o outro a vida em sociedade. Após quarenta anos de neoliberalismo e individualismo exacerbado, são necessárias mudanças no comportamento individual e grupal em direção a um estilo de vida mais cooperativo e mais simples; elas são uma resposta diante da ameaça da mudança climática e do aumento da desigualdade. A revolução da informação criou uma sociedade em rede, mas não uma sociedade melhor — uma sociedade em que o volume de informações aumentou caoticamente e as elites perderam o monopólio da informação organizada que o controle da grande mídia lhes assegurava. Ela abriu espaço para ideias novas e progressistas, mas também para teorias conspiratórias e notícias deliberadamente falsas produzidas pela extrema direita.



No novo contexto produzido pela revolução da informação, minha aposta é que o novo, que está corporificado na democracia, suplantará o velho que está presente no neoliberalismo e no populismo de direita e suas teorias conspiratórias. A mudança está acontecendo não em direção a uma sociedade ideal, mas a uma sociedade ao nosso alcance, na qual o poder econômico passa dos capitalistas rentistas para os gerentes e o poder político, para os políticos profissionais relativamente independentes das duas classes dominantes, a gerencial e a capitalista. À medida que a democratização avança, o povo comum ganha voz, mas sua voz continuará a ser minoritária. Meu argumento apontando nessa direção foi o desgaste dos capitalistas, porque eles perderam seu papel estratégico de controlar o processo de acumulação de capital e inovação, e as limitações inerentes ao gerencialismo relacionadas ao seu foco nos processos e em sua dificuldade de pensar em termos de valores. Hoje, o gerente conduz a maior parte da acumulação de capital e das inovações dentro das grandes empresas. Dentro da classe capitalista, apenas os jovens empresários conservam um papel importante — o de comandar *startups* que, hoje, são a principal fonte de inovação radical — mas essa é a única coisa que garante alguma legitimidade ao capitalismo e o mantém vivo; as outras coisas são apenas restos, a começar por sua riqueza, que perdeu qualquer função social.

O fracasso do capitalismo financista-rentista neoliberal foi uma nova evidência de quão errado estava o neoliberalismo, ao assumir que os mercados são capazes de coordenar com exclusividade o sistema econômico, e abriu espaço para o retorno a um regime de política desenvolvimentista. Essa mudança já está começando a acontecer. Após a crise financeira de 2008, a ameaça representada pelo populismo de direita e a pandemia de Covid-19, os países mais desenvolvidos estão se movendo em direção ao desenvolvimentismo. Os Estados Unidos do presidente Joe Biden e, menos claramente, a União Europeia estão trazendo o Estado de volta à economia e ao papel de definir e implementar políticas que promovam a reindustrialização. A expectativa do livro de Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer e Theda Skocpol (1985) está se tornando realidade, e o Estado voltou a ser chamado para promover o desenvolvimento econômico, reduzir a desigualdade e atingir as metas de controle do aquecimento global que hoje são uma condição da sobrevivência da humanidade. Na época em que esse livro foi publicado, seus autores não foram ouvidos, mas a história fez com que a realidade e a necessidade prevalecessem sobre uma ideologia reacionária. Nos últimos quarenta anos, desde que abandonou o estatismo e embarcou no desenvolvimentismo, a China vem mostrando sua superioridade enquanto forma de coordenação do capitalismo, mas a China continua a ser um Estado-nação autoritário. Ela não foi capaz

de fazer sua transição para a democracia. A nova formação social gerencial-capitalista não produzirá milagres, o que vem pela frente não é de maneira alguma uma utopia. Faço uma previsão otimista, mas que supponho realista. Estou apenas prevenendo que estamos dando um passo em direção a uma formação social ainda capitalista, porém mais capaz de coordenar a economia e mais democrática.

---

Luiz Carlos Bresser-Pereira [<https://orcid.org/0000-0001-8679-0557>] é professor emérito da Fundação Getúlio Vargas. Foi ministro da Fazenda (1987) e da Administração Federal (1995-98). Desde 2001 vem desenvolvendo uma nova teoria econômica e economia política: o novo desenvolvimentismo.

---

Recebido para publicação  
em 12 de setembro de 2022.

---

Aprovado para publicação  
em 16 de fevereiro de 2023.

---

**NOVOS ESTUDOS**

CEBRAP

125, jan. – abr. 2023  
pp. 101-118

---

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “Transição e consolidação democrática e revolução capitalista”. *Dados*, v. 54, n. 2, 2011, pp. 223-58.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos. “A democracia não está morrendo. Foi o neoliberalismo que fracassou”. *Lua Nova*, n. 111, 2020, pp. 51-79.
- Dardot, Pierre; Laval, Christian. *La nouvelle Raison du monde: essai sur la société néolibérale*. Paris: La Découverte/Poche, 2009.
- Duménil, Gérard; Lévy, Dominique. *Managerial Capitalism: Ownership, Management, and the Coming New Mode of Production*. Londres: Pluto, 2018.
- Evans, Peter B.; Rueschemeyer, Dietrich; Skocpol, Theda (orgs.). *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- Galbraith, John K. *O novo estado industrial*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- Haskel, Jonathan; Westlake, Stian. *Capitalism without Capital: The Rise of the Intangible Economy*. Oxford: Princeton University Press, 2018.
- Kennedy, John F. *Profiles in Courage*, Nova York: Harper & Row, 1956.
- Lipset, Seymour Martin. “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”. *American Political Science Review*, v. 53, n. 1, 1959, pp. 69-105.
- Mason, Paul. *Post Capitalism: A Guide to Our Future*. Londres: Penguin, 2013.
- Moore Jr., Barrington. *As origens sociais da ditadura e da democracia*. Lisboa: Cosmos, [1966] 1975.
- Pocock, John G. A. *The Machiavellian Moment*. Princeton: Princeton University Press, 1975.
- Streeck, Wolfgang. “The Crisis of Democratic Capitalism”. *New Left Review*, v. 71, 2011, pp. 5-30.
- Streeck, Wolfgang. *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Londres: Verso, 2013.
- Streeck, Wolfgang. *How will Capitalism End?* Londres: Verso, 2016.

