Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias

Introdução às teorias do desenvolvimento

Paulo André Niederle
Guilherme Francisco W. Radomsky
(orgs.)

UFRGS EDITORA

SEAD UFRGS
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA

INTRODUÇÃO ÀS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO

UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor
Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica
Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor
Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial
Álvaro Roberto Crespo Merlo
Augusto Jaeger Jr.
Carlos Pérez Bergmann
José Vicente Tavares dos Santos
Marcelo Antonio Conterato
Marcia Ivana Lima e Silva
Maria Stephanou
Regina Zilberman
Tânia Denise Miskinis Salgado
Temístocles Cezar
Alex Niche Teixeira, presidente

Paulo André Niederle
Guilherme Francisco Waterloo Radomsky
(Organizadores)

INTRODUÇÃO ÀS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO













Copyright dos autores 1ª edição: 2016
Direitos da edição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Capa: Ely Petry
Revisão: Ignacio Antonio Neis, Jaques Ximendes Beck e Sabrina Pereira de Abreu

Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias
Coordenação: Lovois de Andrade Miguel, Gabriela Trindade Perry e Marcello Ferreira

Curso de Graduação Bacharelado em Desenvolvimento Rural (PLAGEDER)
Coordenação Pedagógica: Marcelo Antonio Conterato
Coordenação de Tutoria: Laura Wunsch
Coordenação Núcleo EAD: Tânia Rodrigues da Cruz
Secretário: Jorge Luis Aguiar Silveira
Projeto gráfico: Editora da UFRGS

I61 Introdução às teorias do desenvolvimento [recurso eletrônico] / organizadores Paulo André Niederle [e] Guilherme Francisco Waterloo Radomsky ; coordenado pelo SEAD/UFRGS. – Dados eletrônicos . – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.
149 p. : pdf

(Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias)

Inclui referências.

1. Economia. 2. Teorias do desenvolvimento. 3. Rostow – Estágios – Desenvolvimento. 4. Schumpeter – Teoria do desenvolvimento econômico. 5. Celso Furtado – Economia política – Desenvolvimento latino-americano. 6. Hirschman – Economia do desenvolvimento 7. Sen – Desenvolvimento – Liberdade. 8. Desenvolvimento – Teoria evolucionária – Mudança institucional. 9. Estado – Desenvolvimentismo – Neodesenvolvimentismo. 10. Pós-desenvolvimento. 11. Desenvolvimento sustentável. 12. Desenvolvimento rural. I. Niederle, Paulo André. II. Radomsky, Guilherme Francisco Waterloo. III. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. IV. Série.

CDU 330.34

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0356-6

ESTADO, DESENVOLVIMENTO E NEODESENVOLVIMENTISMO

Paulo André Niederle
Guilherme F. W. Radomsky
Rafaela Vendruscolo
Felipe Vargas
Yara Paulina Cerpa Aranda
Gabriella Rocha de Freitas

INTRODUÇÃO

Neste capítulo, será discutida a relação entre o aparato estatal e as políticas econômicas que atravessaram a segunda metade do século XX, especialmente a partir da década de 1960, e que nos colocam, atualmente, diante de alguns dilemas no cenário político, econômico e social. O foco da discussão será o papel que o Estado desempenha nas mudanças sociais, na perspectiva desenvolvimentista (1930-1970) e neodesenvolvimentista (a partir de 2000).

A ideia de "Estado desenvolvimentista" (*Developmental State*) fundamenta-se na construção de processos de desenvolvimento alicerçados em políticas setoriais, programas macroeconômicos e projetos de infraestrutura, com a participação ativa do Estado. Como demonstra Chang (2010), a definição de desenvolvimentismo está associada à legitimidade social conferida ao Estado para interferir nas trajetórias de desenvolvimento por meio de instrumentos vários de política pública. Ao longo da história – ou, no mesmo momento, em distintos contextos sociais –, diversas modalidades de Estado desenvolvimentista já

foram testadas. Elas emergem em diferentes condições políticas e se adéquam às instituições e aos valores que cada sociedade estima serem legítimos no respectivo contexto histórico.

No Brasil, esse modelo foi adotado em diferentes momentos e com distintas características, e atuou, inicialmente, como propulsor do crescimento econômico industrial – sobretudo por meio da intervenção do Estado –, com vistas a promover a substituição das importações industriais pela produção doméstica. Nos anos de 1930 a 1970, e principalmente nas duas últimas décadas desse período, os impactos do modelo desenvolvimentista na agricultura e no mundo rural foram particularmente relevantes. O processo de modernização agrícola foi desencadeado sob os auspícios do Estado, com uma vigorosa intervenção capitaneada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, e complementado com políticas de garantia de preços e comercialização, seguro agrícola, extensão rural e pesquisa agropecuária. Entre os componentes do modelo, contava-se a tentativa de tornar a agricultura funcional no desenvolvimento urbano-industrial, habilitando-a a absorver tecnologia da indústria nascente, a produzir alimentos e matérias primas de baixo custo, a enviar mão de obra para as cidades e a gerar divisas para financiar a industrialização (LEITE, 2005; CONTERATO; FILIPPI, 2009).

Atualmente, a retomada desse modelo alimenta sobretudo as discussões em torno do chamado "novo ou neodesenvolvimentismo" (BRESSER-PEREIRA, 2010; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005). Após o choque liberal dos anos 80-90, na década de 2000 a 2010, uma série de mudanças político-econômicas mobilizou esforços para a reconstrução, sobre novas bases teóricas, de projetos de desenvolvimento que recuperam um papel central para o Estado. O novo desenvolvimentismo surge, portanto, após o fracasso da ortodoxia econômica.

De modo geral, essa retomada do estado desenvolvimentista, de acordo com Chang (2004) e Stiglitz (1989), pode ser associada a um conjunto de fatores, entre os quais sobressaem:

(a) a deslegitimação do modelo neoliberal, em razão da sua incapacidade para produzir crescimento sustentado das economias e para reduzir a desigualdade social;

(b) o desencantamento com a fórmula do "livre mercado", que apresen-

tou resultados calamitosos, particularmente no caso da América Latina, haja vista as crises que atingiram economias como a argentina e a brasileira;

(c) as recentes crises das economias avançadas e a necessidade premente de medidas regulatórias – sobretudo no mercado financeiro – e de estabilização econômica;

(d) o sucesso econômico de países que mantiveram algum nível de planejamento estatal, políticas industriais, comerciais e tecnológicas ativas, assim como o controle dos fluxos financeiros e do balanço de pagamentos; e

(e) a emergência de novas abordagens teóricas que revalorizam o papel do Estado, sem incorrer nos *totalismos*[1] que outrora acarrearam um conflito entre planejamento centralizado e livre mercado enquanto polos opostos de uma "guerra de surdos".

O objetivo deste capítulo é rever as principais proposições sobre o papel do Estado que vieram à luz nesses diferentes contextos. Para tanto, iniciar-se-á com a retomada histórica das ações políticas de alguns Estados Nacionais – em especial na Ásia, nas Américas e na Europa –, alicerçados sobre a insígnia do desenvolvimentismo. A seguir, serão destacados alguns fatores que levaram à adoção do desenvolvimentismo e à consequente crise no Brasil, abrindo as portas para a consolidação do neoliberalismo e a supremacia da Economia Neoclássica, a partir dos anos 80. Por fim, abordar-se-á a eclosão do novo desenvolvimentismo no contexto brasileiro contemporâneo, apontando as principais ideias que o definem e seus contrastes com o paradigma anterior. Neste ponto, caberá arguir sobre o lugar da agricultura e do meio rural face a um paradigma neodesenvolvimentista. Estariam ainda sendo atribuídas à agricultura aquelas funções tradicionais concebidas pelo modelo da modernização conservadora da década de 1960?

O PAPEL DO ESTADO NO "VELHO" DESENVOLVIMENTISMO

O desenvolvimentismo é constituído de uma combinação de diferentes

[1] *Totalismo* é um termo da língua espanhola que, no presente contexto, designa um sistema de governo em que os poderes políticos e econômicos do país ficam em torno de apenas um líder.

mecanismos, que conjugam, em maior ou menor grau, setorialismo, intervencionismo e heterodoxia econômica. Geralmente, a caracterização de um Estado desenvolvimentista compreende, segundo Bresser-Pereira (2010),

(a) um certo nível de nacionalismo econômico;

(b) a proteção ou a sustentação da indústria doméstica;

(c) o fortalecimento da burocracia estatal;

(d) o corporativismo fundado em uma aliança entre Estado, trabalho e setor privado;

(d) o incentivo à inovação e à transferência de tecnologia; e

(e) a prioridade do crescimento econômico sobre a estabilidade monetária. Em distintos contextos, porém, cada uma dessas características se revela mais ou menos evidente.

Embora os casos da América Latina e do Brasil sejam úteis para se analisarem as várias configurações do desenvolvimentismo ao longo do tempo, o caso clássico que serviu de inspiração para grande parte das formulações sobre esse modelo é o da experiência asiática no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Isso se deve a uma série de fatores, tais como, inicialmente, o "milagre japonês" e, em um segundo momento, o crescimento expressivo de países como Taiwan, Coreia do Sul e Cingapura. Em todos os casos, o cenário apresentava um ritmo acelerado de desenvolvimento associado a políticas industriais, comerciais e tecnológicas, as quais viabilizaram elevados níveis de crescimento, mesmo em períodos em que a maior parte das economias se ressentia dos efeitos de diversas crises, sobretudo em decorrência da desregulação dos mercados financeiros e do fluxo de capitais.

No entanto, uma das críticas que se levantam com certa frequência a esse modelo argumenta que a obtenção de altos níveis de crescimento com a mão pesada do Estado passou a ocorrer em detrimento de um avanço significativo das liberdades democráticas[2]. Em outras palavras, esse nível de crescimento

[2] Outra crítica está associada aos efeitos socioambientais desencadeados pelo tipo de industrialização levado a cabo em muitos desses países. Neste sentido, sugere-se a leitura do capítulo 9 da presente publicação.

somente seria foi possível em virtude da supressão das "boas" instituições que garantem liberdade aos indivíduos para definirem e exercerem suas preferências, inclusive no mercado. Essa crítica encontrou forte eco na América Latina. De fato, grande parte dos países latinos que buscaram assimilar e redefinir o "modelo clássico" de desenvolvimentismo obtiveram resultados expressivos em pleno contexto de ditaduras militares. Mas esta não é necessariamente a regra, e o período anterior ao Golpe Militar no Brasil serviria facilmente para demonstrar que o intervencionismo econômico do Estado não é incompatível com reformas democráticas. Nesse sentido, todavia, outras experiências, como as dos países escandinavos, talvez sejam mais ilustrativas.

Algumas outras modalidades de Estado, "menos intervencionistas" do que as do modelo asiático, também podem ser incluídas em uma leitura do desenvolvimentismo. As trajetórias seguidas nos países escandinavos (Finlândia, Dinamarca, Noruega e Suécia), por exemplo, apontam uma ação menos centrada em políticas industriais e mais voltadas à promoção do emprego e do bem-estar social, sem que isso significasse defender um papel menor do Estado na definição dos rumos do desenvolvimento (CHANG, 2010). Nesses países, o modelo clássico de desenvolvimentismo eminentemente centrado em medidas de proteção à indústria doméstica, marcou menor presença, pelo menos em comparação com os países asiáticos. Contudo, durante algum tempo, a forte presença da esquerda e da social-democracia foi fundamental, não apenas para consolidar um modelo de *welfare state* – estado de bem-estar social –, como também para criar condições para o desenvolvimento de uma variedade de capitalismo totalmente integrada ao Estado. Se, aqui, as políticas protecionistas e comerciais foram menos relevantes, o peso das políticas associadas à geração de inovações e de progresso tecnológico revelou-se fundamental, sendo elas as grandes responsáveis por colocar países dotados de economias relativamente pequenas na fronteira dos mercados globais de tecnologia.

Do outro lado do Atlântico, até mesmo os Estados Unidos podem ser tomados como exemplo de Estado desenvolvimentista (*Developmental State*). De acordo com Chang (2004), os Estados Unidos foram, na realidade, os criadores da teoria desenvolvimentista, particularmente no que tange ao seu núcleo central: a proteção da indústria nascente, proposta pelo Primeiro-Ministro das Finanças americano, Alexander Hamilton. No entanto, como argumenta Fred Block (2008), a história deste país desvenda a formação de um forte "Estado

desenvolvimentista em rede", ao invés de um "Estado desenvolvimentista burocrático e centralizador", como foi o caso na América Latina. Isso não significa uma redução na capacidade performativa do Estado sobre a economia, mas, antes, um modo mais difuso de ação por meio de intervenções rápidas e pontuais. Assim, embora o governo norte-americano jamais tenha adotado um organismo centralizado de planejamento, a exemplo do que fizeram países como Coreia, Japão e China, ele sempre manteve uma forte intervenção comercial e monetária, a fim de garantir o funcionamento dos mercados[3].

No Brasil e na América Latina, o modelo desenvolvimentista passou a se constituir, lentamente, a partir da década de 1930. No caso brasileiro, o chamado nacional-desenvolvimentismo pode ser definido como um processo de industrialização dirigido pelo Estado por meio do modelo de substituição de importações, o qual tinha por suporte a proteção do mercado interno e a vigorosa intervenção governamental no setor de infraestrutura e na produção de insumos básicos (BRESSER-PEREIRA, 2010). Esse modelo teve seu início no governo Getúlio Vargas, prosseguiu com Juscelino Kubitschek (JK) **e João Goulart, e não foi alterado em sua essência econômica com as mudanças que se seguiram ao Golpe de 1964.** Martins (1991, p. 3) sumariza:

> Fazendo uma simplificação extrema, é possível dizer que o que prevaleceu no Brasil dos anos 30 até o início da década de 80 [...] foi a ideia de construção da nação, baseada na industrialização via substituições de importações, tendo o Estado como demiurgo, vários matizes de nacionalismo como ideologia e o populismo sob suas diferentes formas como sustentação política. Foi a isso que se convencionou chamar "nacional-desenvolvimentismo", que não chega a ser um conceito, mas descreve e sintetiza um projeto político e um estilo de ação.

[3] Quando a ideologia do livre mercado ascendeu, a partir dos anos 70, essas ações tornaram-se cada vez mais "escondidas", sob a alegação de que o Estado interviria apenas em áreas prioritárias que envolvessem a defesa e segurança nacionais. A máscara, obviamente, começou a cair após a recente crise financeira, que demandou inúmeras reformas regulatórias em diferentes setores, desde os mercados financeiros até a saúde.

Foi, porém, nas décadas de 1960 e 1970 que o desenvolvimentismo teve seu auge com a centralidade do papel do Estado comandada por elites políticas e econômicas (RADOMSKY, 2009). Como se viu acima, no capítulo 3, alguns dos principais formuladores do antigo desenvolvimentismo brasileiro estavam sediados na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outros no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). O estruturalismo cepalino de orientação keynesiana foi o principal sustentáculo teórico de uma estratégia nacionalista que se arquitetou com base em uma crítica à desigualdade das relações centro-periferia. O elemento central dessa formulação assentava-se na crítica à lei das vantagens comparativas no comércio internacional, em virtude da "deterioração dos termos de troca" (PREBISCH, 1950). Por essa razão, advogava-se que a América Latina deveria superar seu viés agrário-exportador, para passar a uma etapa de industrialização; mas esta, face aos limites do processo de "acumulação primitiva", somente seria possível com a decisiva ação do Estado.

O nacional-desenvolvimentismo como estratégia de desenvolvimento foi responsável por fazer com que vários países latino-americanos – entre os quais o Brasil – crescessem expressivamente entre as décadas de 1930 e de 1970. Contudo, o desenvolvimentismo é mais que uma política econômica; além de representar uma ideologia que alimentou o sonho do desenvolvimento, fundamenta-se em diagnósticos realizados nos países ditos "atrasados", nos quais os resquícios de uma sociedade arcaica poderiam ser eliminados por meio da modernização social a ser liderada por elites sociais. Neste período, o desenvolvimentismo apelava para um tom nacionalista, criando alianças entre classes, grupos sociais e partidos políticos a fim de promover mudanças sociais profundas que pudessem repercutir em toda a nação.

Esse modelo propunha, entre outras metas, estabelecer uma poupança forçada para a realização de investimentos em indústrias de base, cujos riscos e necessidades de capital eram grandes demais para serem assumidas pelo setor privado. Além de obter empréstimos internacionais, a agricultura exportadora serviu de sustentáculo para a geração de divisas. O Estado atuou vigorosamente para introduzir um padrão agrícola centrado em poucas *commodities* (soja, café e cana-de-açúcar), em poucas regiões (Sul e Sudeste) e em poucos produtores (grandes e tecnificados). O modelo parece ter funcionado, pelo menos para o que ele se propunha: os "cinquenta anos em cinco", apregoados pelo Plano de

Metas de JK, fizeram com que, entre 1955 e 1961, a produção do setor industrial crescesse 80%, destacando-se as indústrias de aço, mecânicas, elétricas, de comunicações e de equipamentos de transportes. Entre 1957 e 1961, a taxa de crescimento real da economia brasileira foi de 7% ao ano, comparável ao padrão chinês contemporâneo.

No final da década de 1960 e nos anos 70, o nacional-desenvolvimentismo disputou a hegemonia com o modelo dependente-associado[4]. Enquanto o primeiro modelo era defendido por produtores e industriais com interesses no desenvolvimento do mercado interno, o segundo tinha como representantes os setores ligados à agricultura exportadora, desde grandes produtores até grupos ligados ao comércio exterior. O nacional-desenvolvimentismo buscava maior autonomia para o Brasil, defendendo o crescimento e a modernização da indústria, do comércio e da agricultura para o mercado interno, assim como o investimento em obras de infraestrutura que possibilitassem a comunicação entre as diversas regiões. Já o modelo dependente-associado defendia uma economia voltada para o mercado externo, no que tange tanto à exportação quanto à importação de produtos, com um tratamento igualitário ao capital estrangeiro e ao capital nacional.

Os efeitos sociais, ambientais, políticos e mesmo econômicos desses modelos somente se tornaram objeto de ampla preocupação alguns anos mais tarde, sobretudo quando começaram a apresentar sinais de esgotamento (*vide infra*, cap. 9, sobre desenvolvimento sustentável). Bresser-Pereira (2010) aponta cinco fatores como responsáveis pela crise do desenvolvimentismo: (a) o esgotamento das estratégias de substituição de importações; (b) o predomínio na América Latina da interpretação da dependência como perspectiva analítica; (c) a grande crise da dívida externa durante a década de 1980, que enfraqueceu os países latino-americanos; (d) o fortalecimento do neoliberalismo como nova ideologia econômica e política; e (e) o êxito da política norte-americana no treinamento de economistas latino-americanos, muitos dos quais assumiram postos-chave nos governos nacionais a partir dos anos 1990.

[4] O modelo dependente-associado teve como um de seus principais teóricos o sociólogo e ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso.

A ideologia do livre mercado que ascendeu mundialmente a partir dos anos 70 passou a defender a diminuição do papel do Estado. Em grande medida, o neoliberalismo emergiu assente sobre a crise do antigo desenvolvimentismo, em decorrência de razões internas e externas ao modelo. Segundo Bresser-Pereira (2010), o antigo desenvolvimentismo brasileiro, baseado na industrialização por meio da substituição das importações, continha as sementes da sua própria destruição. Por quê?

A primeira razão remete ao fato de que, embora a substituição de importações tenha sido importante para a indústria nascente, a partir de determinado momento, a concentração de renda não somente levou à expansão do consumo de bens de luxo por parte da burguesia industrial, em detrimento do investimento produtivo (FURTADO, 1961), como também reduziu a demanda de bens de consumo básico e de bens de capital por parte do segmento de mercado interno. A substituição das importações falhou por não ter sido acompanhada de absorção tecnológica e por ter incutido no empresariado doméstico uma mentalidade excessivamente protecionista, com o consequente fechamento de diversos mercados. Assim, a baixa incorporação do progresso técnico determinou uma reduzida produtividade industrial em vários setores.

A segunda razão diz respeito aos altos índices de endividamento do Estado, ao qual se soma certa complacência com os déficits orçamentários e com a inflação. As crises do petróleo nos anos 70 e a crise da dívida externa na década de 1980 comprometeram seriamente a capacidade de investimento do Estado. A crise da dívida abriu caminho para uma inflação galopante, a qual foi enfrentada com políticas populistas de aumento de gastos que, ao fim e ao cabo, selaram a falência do Estado desenvolvimentista. O processo de industrialização teve que ser freado e, face ao endividamento do Estado, somente seria retomado na década de 1990, já com a abertura para o capital internacional, a desregulação dos mercados e a privatização de setores estratégicos.

A terceira razão está relacionada ao rompimento da aliança capital-trabalho, construída por Getúlio Vargas e responsável pela sustentação política e ideológica do nacional-desenvolvimentismo. Contribuiu para esse rompimento a própria crítica dirigida à estratégia nacional-desenvolvimentista por alguns

setores da esquerda, formuladores da "Teoria da Dependência" (CARDOSO; FALETTO, 1970), sobretudo a vertente que rejeitava a possibilidade de existência de uma burguesia nacional na América Latina. Propondo uma mudança radical que recusava a ideia de uma revolução burguesa interna no Brasil, essas formulações acabaram servindo, paradoxalmente, a partir dos anos 1990, para justificar alianças com o centro capitalista em prol de uma agenda focada na expansão dos mercados aliada à abertura democrática.

A quarta e última razão deve-se ao desgaste político de uma estratégia nacional-desenvolvimentista que se vinculou aos governos militares e às ditaduras que se instalaram em toda a América Latina. Suprimindo amplamente os direitos individuais e alegando evitar o fantasma comunista, a ditadura acabou definitivamente com o pacto social criado por Vargas. Os movimentos de reconstrução democrática seguramente não tinham entre as suas bandeiras fundamentais a sustentação de um Estado forte e, muito menos, planejamento centralizado. Assim, à medida que os governos militares caíam, geravam-se as condições para uma onda neoliberal no Brasil e na América Latina, a exemplo do que já se desenhara alhures. Nesse sentido, cabe ressaltar os efeitos do regresso de economistas brasileiros que haviam sido formados em programas de doutorado norte-americanos e ingleses, já sob a forte influência do pensamento neoclássico. A queda dos regimes militares inspirou um discurso que rejeitava o "retorno" das políticas sociais nacionalistas, em prol de um conjunto de políticas macroeconômicas ortodoxas associadas a reformas institucionais sob os auspícios do Consenso de Washington.

Para substituir o desenvolvimentismo, foi estabelecido um conjunto de políticas macroeconômicas ortodoxas associadas a reformas institucionais orientadas para o mercado. Face à crise inflacionária que havia saído de controle, a receita neoliberal foi a manutenção de altas taxas de juros e apreciáveis taxas de câmbio. Por outro lado, frente à crise do investimento público, a solução passou pela valorização da moeda estrangeira, com vistas a obter a entrada de capitais, mecanismo utilizado para financiar os déficits e promover investimentos privados.

O resultado dessas políticas foi a falência do Estado, o qual viu esvair-se completamente sua capacidade de investimento e regulação. A crise do balanço de pagamentos (total de dinheiro que entra e sai de um país), consubstanciada em baixos índices de crescimento, conduziu a economia à estagnação. Enquan-

to o investimento produtivo dos setores público e privado se reduzia, a concentração de renda prosseguia em ritmo mais e mais acelerado, sobretudo em decorrência das altas taxas de juros que incentivavam os movimentos especulativos. O caminho escolhido possibilitou a estabilização da economia através da adoção de uma política de juros extremamente elevados. A "armadilha dos juros" levou a um equilíbrio perverso, e tornou toda a política econômica refém da política monetária, revelando-se, por consequência, incapaz de estimular a retomada do desenvolvimento.

Do ponto de vista social, o neoliberalismo excluiu a possibilidade de retomar um modelo de crescimento com distribuição de renda e bem-estar social. A privatização dos bens públicos reduziu consideravelmente o acesso a serviços pela população mais pobre. Por sua vez, as altas taxas de juros promoveram uma brutal transferência monetária para os setores rentistas, impediram políticas de pleno emprego e a retomada do desenvolvimento. Já a pronunciada estabilidade econômica sempre comprovou ser uma situação precária em que, a cada choque externo, a situação do país se deteriorava ainda mais. A receita monetarista não deixava nenhuma margem à retomada da saúde do Estado; apenas aumentava a dose do remédio a cada recaída mais grave.

O NOVO DESENVOLVIMENTISMO E A RETOMADA DO PAPEL DO ESTADO

Na década de 2000 a 2010, a retomada do Estado não se deu por meio da simples replicação das proposições do velho desenvolvimentismo, mas pela construção de uma visão do desenvolvimento que não concebe Estado e Mercado como oponentes de um jogo de soma zero.

Na década de 1990, um grupo de países, entre os quais China, Índia e Indonésia, impressionaram o mundo com altas taxas de crescimento, melhoria relativa das condições de vida da população e notórios progressos em termos de infraestrutura e inovação tecnológica. Tudo isso foi obtido graças à vigorosa intervenção do Estado, sem, no entanto, criar déficits orçamentários ou endividamento público. Esses países simplesmente negaram-se a aceitar as "boas instituições" promovidas pelos países desenvolvidos e continuaram com políticas industriais, comerciais e tecnológicas fortemente protecionistas. Na prática,

como demonstra Chang (2004), o que esses países fizeram foi adotar o mesmo conjunto de políticas que, em diferentes momentos históricos, tornaram ricos os países hoje desenvolvidos; depois, passaram a condenar tais políticas, em uma clara estratégia de "chutar a escada" que lhes propiciou ascender economicamente.

Serão analisadas, a seguir, as características essenciais de que se reveste o novo desenvolvimentismo, na concepção dos principais signatários deste modelo. Para Bresser-Pereira (2010), "o novo desenvolvimentismo é um 'terceiro discurso' entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional". Não se trata exatamente de uma teoria, mas de uma estratégia de desenvolvimento com foco na ação dos Estados Nacionais em contextos de globalização. As teorias que fundamentam o novo desenvolvimentismo encontram-se em formulações da macroeconomia keynesiana, na economia do desenvolvimento e no neoinstitucionalismo histórico (*vide* capítulos anteriores).

Vale lembrar que, quando o programa neoliberal se viu parcialmente esgotado, a ideologia desenvolvimentista renasceu tendo que se situar em dois campos problemáticos: o incremento das políticas sociais – com a consequente elevação do gasto governamental que redundou em uma diminuição da desigualdade social – e o investimento em desenvolvimento tecnológico associado ao incentivo a empresários. Assim, parece não restarem dúvidas de que o desenvolvimentismo ingressa em uma nova fase, em que deixa de mobilizar de maneira anacrônica elementos ideológicos nacionalistas ou populares, mas se mantém aberto à economia global, e com grande expectativa quanto à capacidade dos atores da sociedade civil e das empresas para gerarem desenvolvimento de modo relativamente endógeno.

Em primeiro lugar, busca-se superar a oposição entre "Estado forte" e "mercado livre"; mas a construção de um aparato institucional consistente passa a ser uma precondição para o desenvolvimento dos mercados. Segundo Sicsú, Paula e Michel (2005), o novo desenvolvimentismo pode ser sintetizado em quatro teses:

(a) não há mercado forte sem Estado forte;

(b) não haverá crescimento sustentado [...] sem o fortalecimento do Estado e do mercado e sem implementação de políticas macroeconômicas ade-

quadas;

(c) mercado e Estados fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social; e

(d) não é possível reduzir a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas.

Em segundo lugar, há, nesta formulação, um claro componente político[5]. Como sustenta Bresser-Pereira (2010), não haverá novo desenvolvimentismo sem um novo acordo entre classes sociais em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento. A dimensão política do processo de desenvolvimento reemerge na medida em que se coloca como condição necessária para tal processo a existência de um projeto nacional "que expresse o sentimento de nação". De fato, a construção de tal projeto tem estado cada vez mais presente na agenda não apenas do governo brasileiro, mas – e sobretudo – em um conjunto de países latino-americanos que têm experimentado governos com viés nacionalista. Os resultados desse esforço são, porém, objeto de discordância e contestação.

No que toca às estratégias definidas pelos adeptos do novo desenvolvimentismo, também se observa um relativo consenso em relação a certo número de itens que se entende serem imprescindíveis (BRESSER-PEREIRA, 2010; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005):

(a) a retomada da capacidade de poupança e de investimento do Estado;

(b) o incentivo à inovação e ao progresso técnico;

(c) a superação da barreira criada pelo baixo nível de desenvolvimento de capital humano;

(d) o aumento da coesão social em torno de uma estratégia de desenvolvimento nacional;

(e) a manutenção de políticas macroeconômicas que garantam estabilidade fiscal ao Estado, o que inclui índices moderados de endividamento;

---

[5] O que não significa que este esteja ausente das demais formulações. Mas, no modelo neoclássico, o componente político e ideológico foi travestido sob a alegação de uma falsa neutralidade das modelizações econométricas.

(f) a redução gradativa das taxas de juros, visando estimular investimento produtivo;

(g) a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva que abra os mercados externos às empresas nacionais;

(h) tolerância nula com a inflação e insubordinação de toda a economia a qualquer regime de metas de inflação; e, finalmente,

(i) uma política ativa de salários, que acompanhe os ganhos de produtividade, mantendo, assim, uma demanda interna aquecida e redistribuindo renda.

Deste modo, contrariamente ao seu primogênito, o novo desenvolvimentismo não é essencialmente protecionista e tem um foco menos evidente nas políticas de proteção à indústria nascente, uma vez que, nos países em desenvolvimento, o setor industrial já estaria consolidado. Ao mesmo tempo, e em razão do novo contexto de integração internacional, abre-se uma perspectiva para reconhecer maior importância ao mercado externo. O crescimento com poupança externa e o fortalecimento das atividades exportadoras – foco do modelo neoliberal – não seriam incompatíveis com o novo desenvolvimentismo.

No entanto, acentua-se a necessidade de manutenção de um mercado interno forte – o que, entre outros fatores, reduz a vulnerabilidade da economia nacional face à volatilidade das crises internacionais – e a imprescindibilidade de uma taxa de câmbio competitiva, no intuito de apoiar, sobretudo, indústrias com alto índice de conhecimento, tecnologia e valor agregado. Nesse sentido, alerta-se até sobre os riscos de primarização da economia (ou, ao menos, da pauta de exportação), quando esta se volta para um modelo centrado em poucas *commodities* agrícolas.

Outra diferença diz respeito ao papel atribuído pelo novo desenvolvimentismo ao Estado, que deixa de ser tão centrado na realização de investimentos diretos na produção (Estado-empresário) para assumir um papel predominantemente regulador e incentivador das atividades econômicas. Trata-se de garantir o funcionamento dos mercados de acordo com as necessidades do desenvolvimento nacional, na tentativa de propiciar a geração de lucros e o aumento do emprego. Segundo Bresser-Pereira (2010), "o novo desenvolvimentismo compreende que, em todos os setores em que exista uma razoável competição,

o Estado não deve ser um investidor; ao contrário, deve se concentrar em defender e garantir a concorrência".

Esta posição permitiria ao Estado alocar recursos para investimentos em setores estratégicos, de modo a manter uma estabilidade orçamentária consistente, evitando os déficits que comprometeram o processo de industrialização por substituição de importações. Caberia ao Estado, por exemplo, atuar com vigor na produção de tecnologia, incentivando a inovação via novos nichos de mercado. No antigo nacional-desenvolvimentismo, o Estado assumia as tarefas de planejamento, financiamento e produção de insumos básicos e infraestrutura – energia, transportes e comunicações –, que demandavam uma enorme quantidade de capital. Isso durou até a situação de deterioração financeira nos anos 80, quando eclodiu a crise da dívida externa. Para o novo desenvolvimentismo, no atual estágio produtivo, não faz mais sentido a existência de um "Estado-empresário", já que o setor privado agora conta com recursos e capacidade para investir. O Estado segue desempenhando um papel-chave, mas com uma função normativa de facilitação e encorajamento, e não necessariamente de investidor (MATTEI, 2013).

Neste estágio, um primeiro instrumento do novo desenvolvimentismo, mais importante do que uma política industrial forte, é uma política macroeconômica consistente, baseada em equilíbrio fiscal, taxas de juros moderadas e taxas de câmbio competitivas. É mister que o Estado apoie setores industriais e agrícolas de modo estratégico, mas não permanente. Impõe-se, de certo modo, a defesa de um protecionismo seletivo e temporário, diferentemente do que ocorreu no período do nacional-desenvolvimentismo, quando o protecionismo generalizado contribuiu para incutir no empresariado industrial brasileiro uma mentalidade conservadora no que diz respeito ao investimento em inovação. A preocupação estatal deve estar voltada para a criação de condições que permitam às empresas adquirirem competitividade, desonerando o Estado de pesados investimentos que acarretem déficit fiscal.

Ao contrário do que muitos imaginam, em uma estratégia de desenvolvimento econômico, um segundo instrumento do novo desenvolvimentismo consiste em conferir um lugar de destaque aos mercados, embora reconheça suas limitações. Enquanto a teoria neoclássica pressupõe que os mercados podem coordenar tudo de maneira ideal, se estiverem livres de interferências de outra ordem (políticas, por exemplo), e a nova economia institucional acredita

que bastam algumas "boas instituições" para corrigir as "falhas de mercado" – e tudo estará resolvido –, o novo desenvolvimentismo concebe os mercados como o mecanismo principal, mas insuficiente, de coordenação econômica.

Isso se evidencia particularmente nos países em desenvolvimento, onde se verifica uma tendência de sobrevalorização da taxa de câmbio e onde os salários aumentam em ritmo mais lento do que a produtividade. Assim sendo, os mercados constituem mecanismos claramente insatisfatórios, porque não distribuem renda e favorecem os participantes mais fortes (BRESSER-PEREIRA, 2010). Caberia, pois, ao Estado, por exemplo, adotar um sistema tributário progressivo, visando reduzir as desigualdades de renda.

Um terceiro instrumento são os programas sociais universais. Todavia, nesta perspectiva, os programas de transferência de renda são vistos como ações temporárias e complementares, as quais deixariam de ser relevantes na medida em que o desenvolvimento trouxesse consigo geração de empregos e qualificação de mão de obra. Enquanto o nacional-desenvolvimentismo admitiu certa complacência com a inflação e optou pelo crescimento com déficits públicos, o novo desenvolvimentismo defende tanto o equilíbrio fiscal quanto o controle rigoroso da inflação, porém, de acordo com Bresser-Pereira (2010, p. 24),

> [...] não em nome da ortodoxia, mas porque entende que o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação por excelência. E se o Estado é tão estratégico, seu aparelho precisa ser forte, sólido e grande; e, por essa mesma razão, suas finanças precisam estar equilibradas.

Ao mesmo tempo, as contribuições derivadas de uma nova economia política institucionalista levam o novo desenvolvimentismo a conferir um papel saliente a instituições que não apenas regulam o funcionamento dos mercados, mas potencializam sua ação. Assim, ao mesmo tempo em que incorpora um aspecto pouco evidente no antigo desenvolvimentismo – face às próprias condições daquele momento histórico –, o novo desenvolvimentismo busca superar concepções correntes da nova economia institucional que oferecem respostas simplórias e universalistas para o bom funcionamento dos mercados – tais como a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos – e propõe outra visão, considerando as instituições como objeto de ajustes mais ou menos

contínuos, de acordo com diferentes estratégias de desenvolvimento.

Um aspecto particularmente relevante, nesse sentido, diz respeito à compreensão diferenciada que as duas vertentes desenvolveram em relação ao papel do Banco Central. Enquanto a ortodoxia neoliberal defende a autonomia do Banco Central – cujo objetivo fundamental é controlar as taxas de juros a fim de evitar o aparecimento de bolhas inflacionárias –, o novo desenvolvimentismo condiciona a ação do Banco Central a uma estratégia de desenvolvimento equilibrada, na qual, além do controle da inflação, se exige o equilíbrio do balanço de pagamentos por meio de dois instrumentos: a taxa de juros e a taxa cambial. Isso legitima tanto a regulamentação do ingresso de capitais quanto a inserção do Estado no mercado monetário, através da compra e venda de moeda, visando a garantir uma taxa de câmbio que assegure competitividade às empresas nacionais e equilíbrio das contas públicas. Cabe lembrar que a globalização é vista como uma oportunidade, mas que a desregulamentação do fluxo de capitais se revela um risco que os países em desenvolvimento não precisam correr.

Mas nem tudo parece ser tão contraditório assim entre o novo desenvolvimentismo e o modelo neoliberal. Esta é a conclusão a que chegam Morais e Saad-Filho (2011) ao analisarem a agenda desenvolvimentista face à política macroeconômica da década de 2000 a 2010. Segundo os autores, o primeiro governo Lula não diferiu substancialmente do de seu antecessor no que diz respeito às políticas macroeconômicas. No entanto, o segundo governo lulista, embora tenha preservado o núcleo das políticas macroeconômicas introduzidas pelas reformas neoliberais, operou uma institucionalização parcial das propostas novo-desenvolvimentistas. O resultado foi uma política econômica de natureza híbrida e confusa: aumentou-se a geração e a distribuição de renda, mas a proporção dos ganhos seguiu respeitando relações de poder radicalmente assimétricas.

Já em período mais recente, sobretudo após o inicio do governo Dilma Rousseff, o agravamento da crise internacional e os resultados exíguos de crescimento econômico têm revelado exatamente os limites dessa política híbrida e da manutenção de um modelo dependente dos regimes inflacionários e de poupança externa. Apesar da crescente incorporação do ideário desenvolvimentista no discurso e nas ações do Estado, o crescimento econômico persiste bloqueado. Os principais obstáculos continuam sendo as armadilhas das elevadas taxas

de juros e do câmbio sobrevalorizado, que outorgam um poder considerável aos rentistas e ao mercado financeiro, obstruindo os investimentos necessários à retomada do crescimento econômico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No dizer de Chang (2010), não há fórmula para criar um Estado desenvolvimentista em termos organizacionais: diferentes países adotam diferentes fórmulas, de acordo com seu próprio contexto político, ideológico e econômico. Existe, por isso, um grande ceticismo quanto à possibilidade de se sustentar uma teoria única que dê conta de toda a variedade de contextos históricos e de dinâmicas sociais. Nesse sentido, uma das principais contribuições que despontam nessas discussões diz respeito aos limites do universalismo a-histórico da teoria ortodoxa do desenvolvimento, incapaz de abdicar dos seus modelos uniformizados, aplicados indistintamente em todos os países, inclusive nas suas vertentes mais modernas, que buscam incorporar em toda parte as mesmas instituições econômicas, sobretudo a garantia dos direitos de propriedade, como fundamento básico do desenvolvimento.

A comparação sumária entre o novo desenvolvimentismo e os dois modelos implantados no passado recente permite depreender que não se trata de oposições simplistas entre diferentes estratégias de desenvolvimento. Na verdade, o novo desenvolvimentismo destaca-se por ser uma estratégia que não prescinde do Estado e de um mercado forte. Por isso, não busca nem a redução do Estado, nem a retomada do protecionismo do mercado interno nos moldes do passado (MATTEI, 2013). Conforme seus propositores, a alternativa novo-desenvolvimentista visa a reconstrução do Estado, "tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido" (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 515).

Um dos problemas do novo-desenvolvimentismo refere-se ao tema ambiental, e outro, à crítica às promessas desenvolvimentistas pelo pós-desenvolvimento (*vide infra*, cap. 9). Mas os dois problemas parecem não exercer efeitos consideráveis, haja vista o quanto o desenvolvimentismo está arraigado em nossas vidas. Neste caso, o novo-desenvolvimentismo retoma firmemente a aliança para o crescimento econômico, priorizando grandes obras – no caso brasileiro,

hidrelétricas, portos, aeroportos e tantas outras, incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento –, setores prioritários de investimento – indústria do petróleo, extrativismo mineral, tecnologias de ponta – e geração de energia. Frente a essas iniciativas, o meio ambiente tem sido um aspecto francamente desconsiderado, em favor de alianças que incentivem crescimento econômico.

A despeito das críticas ao novo-desenvolvimentismo, o crescimento das economias latino-americanas, juntamente com a redução da desigualdade social, tem colocado esta estratégia desenvolvimentista como uma alternativa viável e bem-aceita por diversos segmentos sociais. Cabe advertir, entretanto, que a queda dos índices de desigualdade, significativo dilema para a maior parte das nações latino-americanas, é lenta. Outra mudança fundamental no quadro analítico diz respeito à conceituação de Estado Nacional proposta pelos adeptos do novo-desenvolvimentismo. Diferentemente de outrora, o Estado não é mais visto como um ente único e indivisível. Isso não significa negar sua constituição enquanto organização segundo regras e princípios institucionais particulares. É necessário, porém, reconhecer a pluralidade institucional que existe no seio desta organização, o que lhe permite conjugar diferentes interesses e formas de ação. Semelhante compreensão possibilita analisar com mais cuidado situações contemporâneas em que a constituição de um Estado mínimo, intervencionista ou regulador, não faz mais sentido em si, mas tão somente na análise de processos sociais específicos. É isso que tem permitido proclamar o "novo-desenvolvimentismo" antes mesmo de termos assistido à morte do neoliberalismo. Nos últimos anos, bem pelo contrário, em várias partes do mundo, a receita liberal até tem sido fortalecida.

REFERÊNCIAS

BLOCK, Fred. Swimming against the current: the rise of a hidden developmental state in the United States. *Politics & Society*, v. 36, n. 2, p. 169-206, June 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Texto para Discussão n. 274. São Paulo: FGV, nov. 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*: ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada*: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica.

São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

_____. How to 'do' a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state. In: EDIGHEJI, Omano (Ed.). *Constructing a democratic developmental state in South Africa*: potentials and challenges. Pretoria: *Human Sciences Research Council Press*, 2010. cap. 4, p. 82-96.

CONTERATO, Marcelo Antonio; FILLIPI, Eduardo Ernesto. *Teorias do desenvolvimento*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009. (Educação A Distância, 3).

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

LEITE, Sérgio Pereira. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 280-332, 2005.

MARTINS, Luciano. A crise do nacional-desenvolvimentismo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 1-3, 29 dez 1991.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 41-59, jan./mar. 2013.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

PREBISCH, Raúl. *Crecimiento, desequilibrio y disparidades*: interpretación del proceso de desarrollo económico. Santiago de Chile: CEPAL, 1950.

RADOMSKY, Guilherme Francisco Walterloo. O pós-guerra e as teorias do desenvolvimento. In: ULBRA (Org.). *Desenvolvimento e Sustentabilidade*. Curitiba: Ibpex, 2009, p. 33-55.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. *Novo-desenvolvimentismo*: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 507-524, out./dez. 2007.

STIGLITZ, Joseph E. The economic role of the state. In: HEERTJE, Arnold (Ed.). *The economic role of the state*. Oxford: Basil Blackwell, 1989. p. 12-85.