

Observações Importantes Sobre o Estado Desenvolvimentista

CRISTINA FRÓES DE BORJA REIS (*)

As graves consequências da implementação das reformas do Consenso de Washington nos países em desenvolvimento e, recentemente, a crise financeira internacional de 2009 parecem ter aberto brechas no espaço político e ideológico – até então muito centrado no *mainstream* da ciência econômica

– para o estabelecimento de políticas econômicas a favor da demanda e do crescimento do emprego e do produto. Retomou-se a discussão sobre o papel do Estado na economia e muitos intelectuais, organizações não governamentais, movimentos antiglobalização e elites políticas voltaram a defender o Estado Desenvolvimentista (ED) nos países periféricos. No entanto, conforme bem observou o sociólogo da UCLA Vivek Chibber, é preciso ser cuidadoso quanto a essa questão e faz-se necessário resgatar as lições históricas dos EDs. Com fins de contribuir a este exercício, o presente artigo se propõe a levantar alguns pontos gerais relevantes para a compreensão do conceito e dos modelos de Estados Desenvolvimentistas e para discutir a sua promoção na atualidade.

A literatura sobre ED apresenta diversas definições para o mesmo e, conseqüentemente, enquadra de forma diferente os casos históricos neste tipo de Estado. Para uma perspectiva mais geral, pode-se utilizar o conceito do economista indiano Amiya Bagchi, que apre-

Esta nostalgia pela era de outrora é certamente compreensível. Em muitos aspectos, sou simpático a ela. Mas temos atrás de nós meio século de experiência com esses modelos de desenvolvimento, modelos que contaram com e encorajaram o crescimento de capitalistas domésticos. Nesse sentido, pode ser de alguma relevância voltarmos para os registros históricos para analisar de perto as precondições políticas e as consequências de projetos desenvolvimentistas. (CHIBBER, 2004, p. 01)

senta o Estado Desenvolvimentista como o que elege o desenvolvimento econômico de longo prazo como prioridade máxima das políticas governamentais e é capaz de formular instrumentos efetivos para promover sua meta. Estes instrumentos incluem forjar novas instituições formais e relações entre grupos sociais, além de afirmar novas linhas lucrativas de comércio e produção, com maior ou menor recorrência aos agentes privados do mercado.

Os defensores do ED partilham de pelo menos três considerações analíticas importantes. A primeira seria conferir primazia à política perante a economia, dedicando papel fundamental à burocracia do Estado e ao projeto político para o sucesso da estratégia nacional de desenvolvimento. A segunda consideração é a de que existem várias trajetórias possíveis de desenvolvimento, e há mais opções de industrialização do que somente as vias dependente ou modernizadora. Por fim, a terceira é a de que o desenvolvimento precisa se adequar às forças do mercado e da geopolítica internacional (PEMPEL, 1999).

O desenvolvimentismo pode, assim, ser interpretado como uma ideologia e uma estratégia de acumulação predominantemente coordenada pelos Estados Nacionais, cujas diferentes trajetórias e vias de implementação dependem da base de recursos naturais do país, da distribuição de renda, do tamanho da economia e sua inserção geopolítica (MEDEIROS, 2010). O ED atua e regularmente intervém nas atividades econômi-

cas com o objetivo de melhorar a competitividade internacional de suas empresas, não simplesmente aceitando um lugar no comércio mundial que corresponderia às suas vantagens comparativas. O grau de interação com o mercado na estratégia de desenvolvimento depende de condições históricas particulares. A propósito, uma das características marcantes do ED exitoso é justamente a sua habilidade de melhor combinar o uso de um leme público ou privado da direção do crescimento conforme os ventos dos ciclos econômicos e das circunstâncias geopolíticas internacionais. Portanto, o nível e a natureza da intervenção direta do ED na atividade econômica não correspondem a nenhuma fórmula pronta.

Um problema frequente nas teorias de ED, no entanto, é de que o Estado muitas vezes é tomado como uma mera abstração. Conforme afirma Fiori (1999), o ED ora surge como uma construção ideológica idealizada, ora é transformado pela teoria numa dedução lógica ou num simples ente epistemológico requerido pela estratégia de industrialização, sem que se analise a natureza das coalizões de poder sobre as quais se sustenta. Por isso, defende-se aqui a utilização da linha analítica a partir de um ponto de vista gramsciano. Os EDs fazem parte de regimes complexos, que envolvem relações entre o Estado e a sociedade e os interesses internos e externos. Os regimes são fun-

ção das instituições de Estado, do conflito de poder entre os segmentos da sociedade (considerando, também, as pressões internacionais) e um viés particular de política econômica. As interações entre os setores sociais e as instituições estão apoiadas na mútua penetração entre Estado e sociedade, circundados por princípios aceitos de forma generalizada para organizar a economia e modelar a política econômica. Para ser sustentável, um regime precisa ter uma base de suporte apoiada em vários setores da sociedade, mas sobretudo naqueles que detêm os recursos relevantes política e economicamente. Ademais, o Estado necessita definir claramente os problemas centrais e a agenda das políticas públicas, de forma a gerar benefícios para os setores que o apoiam. No longo prazo, a estratégia nacional do ED se sustenta à medida que tenha encaminhado um projeto de legitimidade e que logre a geração de bons resultados para a economia nacional como um todo.

Partindo da visão mais genérica de ED citada acima, geralmente utiliza-se a expressão para designar os casos do pós-guerra (1950-1980), quando o conjunto dos países do mundo alcançou a maior taxa de crescimento econômico do capitalismo moderno. Foi um período de prolongada difusão do padrão de indústria e consumo dos Estados Unidos, com a formação de um regime favorável à expansão dos mercados nacionais. Os países do

núcleo central do sistema capitalista interestatal adotaram estratégias nacionais keynesianas – baseadas no planejamento e apoiadas em empresas públicas que conformaram capitalismo integrado –, enquanto alguns países periféricos recorreram a estratégias nacionais desenvolvimentistas.

De fato, na periferia observaram-se distintos padrões de desenvolvimento – tanto entre as regiões do globo como intrarregiões. Essa observação é importante porque é muito comum encontrar na literatura uma diferenciação genérica – mas imprecisa – entre a via asiática e a via latina (e/ou africana, em alguns casos). Da mesma forma, também é imprópria a distinção entre as estratégias de industrialização por substituição de importações (supostamente, a via latina) e industrialização orientada para as exportações. Todos os casos incluem substituição de importações e exportações de bens manufaturados, mas em graus diferentes, por causa de uma série de fatores. Destarte, é preciso levar em conta os contrastes, principalmente sob o ponto de vista da distribuição de renda, entre os EDs de México e Brasil e as tentativas dos demais países latinos, bem como os EDs da Coreia do Sul, Taiwan, Japão, Índia e Indonésia, por exemplo.

Uma grande gama de fatores, econômicos, políticos e sociais – internos e externos – explica, o sucesso, por um lado, e o fracasso dos EDs,

por outro. Pretende-se aqui destacar brevemente alguns pontos, utilizando como principal referência Medeiros (2010). O maior **êxito** dos EDs esteve relacionado ao desempenho satisfatório das funções de coordenador e indutor dos investimentos privados através dos planos de desenvolvimento via industrialização – muito apoiados em investimentos diretos, políticas de crédito, subsídios e compras nos setores estratégicos. Os regimes se baseavam em projetos hegemônicos apoiados em uma tecnocracia e uma burocracia com poder e ferramentas eficazes no que se refere à realização das metas de governo. Suas estratégias desenvolvimentistas centravam-se na promoção da grande empresa, nas quais se substanciou uma industrialização por imitação, derivada também dos processos de globalização produtiva e seus efeitos de deslocamento, e a formação de sistemas locais de inovação. Os “tigres asiáticos” tiveram um facilitador fundamental, quais sejam, as relações especiais com os EUA (obtendo grande entrada de capitais e mercado de exportação). O sucesso da industrialização por etapas dependeu, em todos os casos, de um regime macroeconômico em que a política fiscal e monetária se subordinava aos objetivos do crescimento econômico contando com câmbio competitivo e controle de capitais. Outras políticas desenvolvimentistas comuns foram a elevação do nível de educação da população, a proteção à indústria infante, coo-

peração regional, dinamismo local, investimento público em infra-estrutura etc.

Quando à **crise** dos EDs ao final da década de 70 até o início dos anos 90, deve-se atentar, primeiramente, para a importância das transformações da economia mundial, como a desregulação e a abertura financeira, a globalização produtiva e do capital, o fortalecimento de um padrão monetário internacional apoiado no dólar sem lastro, a supremacia militar dos EUA e a derrocada da União Soviética, as inovações no campo da tecnologia da informação etc. Essas mudanças conformaram uma nova configuração internacional de poder e riqueza, centrada nos interesses do setor financeiro e dos rentistas, e resguardada por uma ideologia econômica neoliberal que a partir do centro preconizou para a periferia o receituário do Estado mínimo. Diante da crise de liquidez internacional daquela época, a inserção geopolítica diferenciada de certos países periféricos asiáticos contribuiu para a continuidade de seus modelos de desenvolvimento, o que não foi o caso dos países latinos – inclusive o Brasil. Do ponto de vista estrutural e institucional, a sustentabilidade do ED dependeu de como os grandes setores rurais tiveram o alcance de seu poder limitado pelos interesses industriais, seja via reforma agrária ou modernização agrícola, a fim de consagrar menor polarização social e um

Estado mais coeso e a favor dos interesses industriais e desenvolvimentistas. Chibber (2004) afirma que a crise dos Eds, na maioria das vezes, esteve relacionada com o aumento do conflito entre os interesses da classe que os sustentavam. Para se manter, conforme dito anteriormente, o Estado deve evitar ou ao menos ter capacidade institucional de monitorar as dicotomias que se colocam entre si e as classes sociais, notadamente os grupos de maior influência. Assim, à medida que os interesses fortalecidos e/ou constituídos no curso da promoção da estratégia do ED se contrapunham à mesma com maior intensidade, a industrialização tornava-se cada vez mais forçada ou induzida pelo Estado, até que em um dado momento o modelo não resistiu.

Concluindo, pretendeu-se aqui destacar que o ED pode ser uma estratégia interessante para os países periféricos desde que se considerem as lições da história. O sucesso de cada estratégia depende do contexto econômico, político e social doméstico e internacional. É possível apontar alguns fatores condicionantes no que se refere às condições materiais e às instituições, bem como as políticas públicas e o regime macroeconômico. Mas para isso é fundamental considerar tanto a inserção de cada país nas relações de poder e riqueza do sistema interestatal capitalista quanto as coalizões sociais que sustentam e interagem no Estado.

Referências

- BAGCHI, A. The developmental state under imperialism. In: JOMO, K. S. (Ed.). *Globalization under hegemony*. Oxford University Press, 2006.
- CHIBBER, V. Reviving the developmental state? The myth of the national bourgeoisie. *Theory and research in comparative social analysis*. University of California, Los Angeles, 2004. (Paper 20).
- FIORI, J. L. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: FIORI, J. L. (Org). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999.
- MEDEIROS, C. *Estratégias nacionais de desenvolvimento econômico*. 2010. Mimeo.
- PEMPEL, T. J. The developmental regime in a changing world economy. In; WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.), *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

(*) Economista pela FEA-USP e doutoranda pelo IE-UFRJ.
(E-mail: titi.reis@ie.ufrj.br).