

Desenvolvimento em tempos de hegemonia liberalizante: o olhar restrito do novo desenvolvimentismo

Sidarta Sória*

Darcilene C. Gomes

Introdução

O retorno do desenvolvimento como tema de reflexão na atualidade se insere em um contexto de desgaste relativo de políticas liberalizantes, que defendiam um Estado recuado para a condição de vigilante distante e discreto das relações econômicas, e a noção de mercado como pura positividade, significando a aspiração por maior liberdade de movimento e alocação dos agentes e recursos econômicos. Neste sentido, ressuscitaram-se concepções pelas quais ao Estado deveria ser restabelecida sua vocação de vetor chave ou central do desenvolvimento, ideia baseada no pressuposto de que não haveria possibilidade de crescimento e desenvolvimento sem um Estado forte.

Após doze anos de governos do Partido dos Trabalhadores, o “novo desenvolvimentismo” ganhou corpo teórico, havendo quem considerasse os governos Lula/Dilma como realizações concretas do ideário novo-desenvolvimentista. Não obstante, não são poucas as análises que identificam, nos governos petistas, elementos importantes de continuidade em relação aos governos federais na década de 1990, notadamente o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

Os objetivos deste artigo são: mapear e analisar a literatura referente ao novo desenvolvimentismo, identificando e descrevendo sua natureza teórica; comparar o novo e o antigo (nacional) desenvolvimentismos; e, por fim, tecer alguns comentários acerca da visão novo desenvolvimentista e sua leitura insuficiente sobre a realidade econômica, política e social do Brasil.

O trabalho segue a seguinte divisão, além desta introdução e das considerações finais. No item 1 será feita uma aproximação preliminar ao tema do novo desenvolvimentismo em perspectiva comparada, recuperando-se o antigo nacional desenvolvimentismo em suas linhas

* Professores da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

gerais. O item 2 traz uma análise mais aprofundada do novo desenvolvimentismo, buscando identificar sua natureza teórico-ideológica.

1. Novo desenvolvimentismo x Velho desenvolvimentismo

E no que exatamente o novo desenvolvimentismo se diferenciaria do velho desenvolvimentismo? Em princípio, os distintos contextos históricos imporiam condições diferenciadas aos formuladores das estratégias nacionais de desenvolvimento. Nos anos 1930, tratava-se de lançar as bases do processo de desenvolvimento capitalista em um contexto nacional até então pautado por sua inserção na economia internacional como fornecedor de commodities. No lugar da República cafeeira, secundada por outros artigos de natureza primária, dever-se-ia erigir uma moderna economia industrial e urbanizada, aproveitando-se, para tanto, do cenário de crise e fragilidade do centro na década de 1930.

Neste período, as estratégias nacionais de desenvolvimento consistiram essencialmente na proteção e fomento da indústria nascente nacional – ou a industrialização por substituição de importações – e a promoção de poupança forçada pelo Estado. No mesmo sentido situava-se a necessidade de o Estado fazer investimentos diretos em infraestrutura e em certas indústrias de base cujos riscos e necessidades de capital, por sua magnitude e complexidade, estavam fora do alcance dos capitais particulares então disponíveis.

Para Bresser-Pereira (2011), o projeto nacional-desenvolvimentista tinha este nome porque compreendia, em primeiro lugar, o objetivo básico da política como sendo o da promoção do desenvolvimento econômico. E, em segundo lugar, para que tal desenvolvimento fosse logrado, a nação (empresários, burocracia estatal, classes médias, trabalhadores), unida pela competição com outros Estados, deveria definir os meios para alcançar esse objetivo tendo o Estado como a principal ferramenta de ação coletiva.

Da inspiração na economia política clássica (smithiana e marxiana), na teoria macroeconômica (keynesiana e kaleckiana) e na escola da economia do desenvolvimento (Prebisch, Furtado, Sunkel, Aníbal Pinto, Ignacio Rangel), constitui-se a escola estruturalista latino-americana, que fundamenta uma teoria do subdesenvolvimento e uma visão nacionalista do desenvolvimento econômico e servirá como referência teórica fundamental do projeto nacional-desenvolvimentista.

Os elementos centrais do estruturalismo eram a crítica da lei da vantagem comparativa no comércio internacional, o caráter dualista das economias subdesenvolvidas com oferta ilimitada de mão-de-obra, o papel do Estado na produção de poupança forçada e no investimento direto em setores chave, a existência de uma inflação estrutural e a proposta de uma estratégia nacional-desenvolvimentista baseada na industrialização por substituição de importações. (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 7).

Além da substituição de importações, a estratégia nacional de desenvolvimento incluía também a organização de bancos de desenvolvimento, investimentos estatais em infraestrutura, empresas do setor público para desenvolver novos setores produtivos e, em fases avançadas, a promoção das exportações e a integração regional, sendo uma industrialização conduzida pelo Estado. Neste sentido, entendia-se que os mercados seriam eficazes na alocação de recursos, desde que aliados ao planejamento econômico e à constituição de empresas estatais (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Para explicar o velho desenvolvimentismo, Cepêda (2012) propõe uma síntese composta por seis argumentos essenciais: 1) o entendimento da economia como um sistema nacional integrado ou total, que não pode ser reduzido a setores produtivos, regiões ou atores; 2) a interpenetração de economia e política, que parte de uma crítica aos automatismos de mercado ou às matrizes teóricas do liberalismo econômico, para chegar à valorização de mecanismos de regulação estatal e às políticas de estímulo da produção; 3) a primazia do setor industrial como propulsor da cadeia dinâmica da economia; 4) o antagonismo entre o plano internacional e os interesses nacionais, implicando em protecionismo e favorecimento explícito de segmentos considerados vitais na economia nacional; 5) crítica da visão liberal de vantagens comparativas (especialização), em favor do desenvolvimento de uma economia diversificada, autônoma e completa, particularmente em segmentos estratégicos (infraestrutura, indústria de base, tecnologia, qualificação profissional); e 6) o protagonismo do Estado como ente diretor do planejamento, lastreado pela nação como base de um pacto social pró-desenvolvimento.

Já o novo desenvolvimentismo, para Bresser-Pereira (2011), seria uma estratégia nacional de desenvolvimento, expressa por um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas que, fazendo frente ao ideário liberalizante que vigorou anteriormente (na década de 1990, principalmente), os países de renda média estariam utilizando para alcançar os países desenvolvidos. Tal conjunto estaria baseado principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento, e valeria principalmente para nações de renda

média, pois os países pobres ainda teriam que vencer as fases da acumulação primitiva e da revolução industrial.

Bresser-Pereira (2011) pontua cinco diferenças principais entre o (velho) nacional-desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo. A primeira seria que o novo desenvolvimentismo, ao contrário do velho, não seria protecionista. No caso brasileiro, por exemplo, a indústria de transformação teria deixado de ser nascente e de exigir proteção generalizada; estaria madura na atualidade. A política deveria, então, derrubar algumas de suas barreiras fiscais às importações e adotar um modelo exportador combinado com o desenvolvimento do mercado interno. Oreiro (2012) fala em adoção de um regime de crescimento do tipo *export-led*.

No lugar de protecionismo, o novo desenvolvimentismo deveria se caracterizar por uma política cambial ativa (OREIRO, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2011), entendendo-se por isso a redução da volatilidade excessiva da taxa de câmbio, como sugerem Sicsú, Paula e Michel (2007). Para estes últimos cabe até falar em protecionismo, mas da conta de capitais. O velho desenvolvimentismo defendia-se na balança comercial, a fim de transitar da economia agro-exportadora para a industrial; já o novo desenvolvimentismo deve manter relativamente liberalizadas as transações comerciais, enquanto controla a conta de capitais.

No caso do protecionismo expresso pela política de substituição de importações, empresas ineficientes gozariam injustamente dos benefícios da proteção. Já o modelo de economia *export-led*, ao priorizar a exportação, faria da proteção um favorecimento, baseado em critérios de eficiência, a empresas capazes de concorrer no mercado externo (BRESSER-PEREIRA, 2011).

A segunda diferença estaria no papel do Estado. Atingida a condição de economias de renda média, os Estados continuariam a desempenhar um papel-chave, mas não mais na obtenção de poupança forçada e no investimento direto em setores monopolistas ou próprios de economias de escala. Sob o novo desenvolvimentismo, o Estado deve ter um papel “normativo, de facilitação e encorajamento, mais do que um papel direto na produção” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 22). Ou um Estado que “regule a concorrência” (SICSÚ, PAULA, MICHEL, 2007), agindo, sobretudo, como “regulador, indutor e coordenador” da economia (DINIZ, 2011, p. 39).

O pressuposto fundamental aqui é o de que o capital privado já se encontra maduro em determinados setores, contando com recursos e capacidade gerencial suficientes para fornecer

uma parcela significativa dos investimentos necessários. E nestes setores, uma vez existindo competição razoável, o Estado não deve entrar como investidor, mas como defensor normativo da concorrência (BRESSER-PEREIRA, 2011). Ou, como querem Boschi e Gaitán (2008), no lugar de interventor direto na órbita produtiva, o Estado deve atuar sobretudo como instância de coordenação econômica. Para Gaitán (2011, p. 66), o “novo tipo de intervencionismo tentaria quebrar a “lógica dicotômica entre setor público e privado”, pois que o modo de produção capitalista “requer instituições que regulem o conflito e gerem a cooperação”.

A terceira diferença estaria na política industrial. Bresser não tem meias palavras aqui: mais importante do que uma política industrial seria uma política macroeconômica competente, baseada em equilíbrio fiscal, taxas de juros moderadas e taxa de câmbio competitiva. A política industrial, portanto, é somente subsidiária, na forma de apoio estratégico e não permanente.

Para Castro (2002), caberia falar, no atual contexto, no que chamou de “política industrial residual”, cirurgicamente aplicada em setores com potencial para promover, para além da replicação das capacidades dos competidores avançados, a inovação de capacidades e a valorização de peculiaridades nacionais como fundantes de novas armas de competição.

A quarta diferença seria, pelo novo desenvolvimentismo, uma rejeição de “noções enganosas de crescimento baseado principalmente na demanda e nos déficits públicos” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 23). Aqui se encaixa também a proposição de Oreiro (2012), para quem o Estado deve se pautar por uma “política fiscal responsável”, que elimine o déficit público.

Bresser procura diferenciar a defesa do equilíbrio fiscal feita pelo novo desenvolvimentismo daquela feita pela ortodoxia convencional. Para ele, os liberais defendem o equilíbrio “em nome da ortodoxia”, em nome de doutrinarismos teóricos. Em contrapartida, a defesa do equilíbrio fiscal pelo novo desenvolvimentismo se justifica pela percepção do Estado como “instrumento de ação coletiva da nação por excelência”. Sendo tão estratégico, seu aparelho “precisa ser forte, sólido e grande; e, por essa mesma razão, suas finanças precisam estar equilibradas”, a fim de se manter distante da condição de “escravo dos credores” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 24).

Por sua vez, Oreiro (2012) justifica a defesa do equilíbrio fiscal descrevendo a seguinte equação. A taxa de crescimento de longo prazo do nível de renda e produção é uma média

ponderada entre a taxa de crescimento das exportações e a taxa de crescimento dos gastos do governo (as quais constituem, em economias abertas, a demanda autônoma). Se os gastos governamentais forem maiores do que o crescimento das exportações, o produto e a renda doméstica crescerão mais rapidamente do que as exportações. Sendo a elasticidade-renda das importações maior do que um, as importações crescerão mais do que as exportações, gerando um déficit comercial crescente e, no limite, insustentável.

E a quinta diferença seria, finalmente, relativa ao modo como se concebe a inflação. O velho desenvolvimentismo seria relativamente complacente com a inflação – o que se justificava pela condição de imperfeição aguda dos mercados internos dos países em desenvolvimento, o que impunha um convívio com taxas moderadas de inflação. Já no contexto em que se daria o novo desenvolvimentismo – economias de renda média –, os mercados não são tão imperfeitos e estariam mais próximos da condição ideal de mercado como ente eficiente na coordenação do sistema econômico. Portanto, não haveria lugar para a complacência com a inflação (BRESSER-PEREIRA, 2011).

Para Oreiro (2012), a autoridade monetária deve perseguir uma meta de inflação que não seja baixa demais – a fim de não deixar a economia vulnerável ao risco de deflação, em caso de choque desinflacionário – e tampouco muito alta – o que prejudicaria o crescimento econômico, ao elevar a incerteza dos agentes a respeito da evolução futura dos preços relativos. Diante da literatura, o autor considera razoável uma taxa de inflação de não mais que 10% a.a. Não obstante, a política monetária do novo desenvolvimentismo deve almejar a convergência da taxa de inflação em relação à meta no médio e longo prazos, de dois a três anos, a fim de dotar a autoridade monetária de um grau de liberdade suficiente para acomodar choques de demanda ou de oferta que impliquem em desvios da taxa de crescimento com relação à meta de crescimento do produto real.

Neste sentido também se deve enquadrar a política fiscal. Os gastos do governo devem se limitar à estabilização do nível de atividade econômica, fazendo-a convergir para o patamar sustentável em longo prazo (definido pela taxa de crescimento de longo prazo das exportações, em caso de países em desenvolvimento sem moeda conversível). O uso da política fiscal como motor do crescimento de longo prazo não é recomendável, pois não seria compatível com o equilíbrio intertemporal da balança de pagamentos, sendo insustentável (OREIRO, 2012). Para Boschi e Gaitán (2008, p. 317), o controle da inflação, assim como o aumento do superávit primário, constituem indicadores de saúde da economia, o que faria da estabilidade macroeconômica “um eixo inegociável da nova agenda desenvolvimentista”.

Finalmente, se o velho desenvolvimentismo se concentrava principalmente nos estrangulamentos do mundo da produção e na sua solução pela via da industrialização pesada, priorizando a expansão do produto, o novo desenvolvimentismo apoiar-se-ia de modo mais efetivo no processo de inclusão social, colocando a redistribuição da renda e a equidade como prioridades. O novo desenvolvimentismo deve, portanto, combinar políticas de crescimento com políticas de distribuição, “mas a posição do segundo objetivo mudou de lugar na constelação desenvolvimentista, tornando-se epicentro do projeto (...)” (CEPÊDA, 2012, p. 85).

As políticas de distribuição, por sua vez, envolvem uma ampla gama de ações, que fazem da distribuição e da inclusão processos com múltiplas dimensões. Tem-se, para começar, o fomento ao consumo de massa, obtido em princípio, mas não somente, por programas de transferência direta e indireta de renda[†]. A combinação entre crescimento e distribuição tratar-se-ia, portanto, de um processo com vistas ao fortalecimento da potência social (*social empowerment*), no qual ocorreria simultaneamente o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento da consciência política geral. Aqui, o sujeito político é portador e demandante de direitos em sua trajetória rumo à participação e inclusão nos benefícios do desenvolvimento, os quais passariam a ser coletivamente percebidos (CEPÊDA, 2012).

Este componente do novo desenvolvimentismo – a faceta da inclusão e/ou do protagonismo popular – aparece também nas formulações recentes de Theotonio dos Santos. Para ele, o novo desenvolvimentismo seria uma expressão da necessidade de as forças sociais ligadas ao “capital produtivo” – como os trabalhadores – se desvencilharem do estado de dominância financeira imposta nos anos em que imperaram as políticas liberalizantes (SANTOS, 2004). O combate ao pilar da financeirização da riqueza já era conduzido por movimentos sociais e populares, voltados para a crítica de dinâmicas econômicas geradoras de concentração de riqueza e desigualdades sociais. Neste sentido, o “novo desenvolvimentismo” teria um ativo componente “social-popular”, que o diferenciaria, uma vez mais, do antigo desenvolvimentismo – este estaria mais para projetos desenhados “de cima para baixo”, por determinadas facções de elites socioeconômicas e estatal-burocráticas. Uma agenda “novo

[†] Aqui se perfilam, no caso brasileiro recente, políticas como o Bolsa Família e crédito popular, programas como o “Luz para Todos” e o “Minha Casa, Minha Vida”, multiplicação de assentamentos rurais etc. Por outro lado, a redistribuição também se manifesta como distribuição estratégica de recursos capazes de sustentar processos como o do empreendedorismo e da inovação, remetendo a políticas relativas à expansão e inclusão da população nos bancos escolares, de formação técnica e universitários. Aqui entrariam políticas como o ReUni, o ProUni e a expansão da malha de escolas técnicas superiores, Reserva de Vagas e Ações Afirmativas (CEPÊDA, 2012).

desenvolvimentista” compreenderia, portanto, vetores para um desenvolvimento “inclusivo” (BOSCHI, GAITÁN, 2008), abarcando setores populares que teriam um papel ativo no processo.

2. O novo desenvolvimentismo: renúncia parcial da ortodoxia convencional e recuperação parcial do Estado

Bresser coloca o novo desenvolvimentismo como um “terceiro discurso”, situado *entre* o velho desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. O fato de estar “entre” um e outro não é gratuito ou arbitrário: parece recorrente, entre os que refletem sobre o novo desenvolvimentismo, uma propensão a não se descartar totalmente os elementos do ideário liberalizante.

Conforme seus principais propositores, o lugar do novo desenvolvimentismo – situado *entre* o ideário liberalizante e o velho desenvolvimentismo – deveria conferir-lhe a capacidade de ser um corpo articulado de políticas econômicas capaz de superar o velho nacional-desenvolvimentismo. A superioridade do novo desenvolvimentismo em relação ao velho se daria, contudo, mediante o reconhecimento da validade de certos elementos oriundos do ideário ortodoxo ou liberalizante. Situar-se *entre*, neste sentido, implica em admitir alguns acertos teóricos da ortodoxia liberalizante, o mesmo ideário reputado como insuficiente ou fracassado, pelos resultados que almejava e não alcançou.

Diante das aspirações teóricas e políticas do novo desenvolvimentismo, José Luís Fiori oferece uma crítica ácida. Para este autor, o novo desenvolvimentismo, ao manter o debate circunscrito ao campo da macroeconomia, revela-se uma abordagem pobre, dada sua incapacidade de alcançar os elementos fundamentais ou mais importantes que compõem a questão do desenvolvimento nacional. A discussão de um projeto desenvolvimentista situado meramente no campo do debate macroeconômico – buscando uma alternativa entre o “populismo” e a “ortodoxia” – repetiria erros teóricos do passado enquanto produziria um pastiche de propostas macroeconômicas vagas e gelatinosas. Estas se proporiam fortalecer, simultaneamente, o Estado e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os “grandes campeões nacionais”; o público e o privado; a política industrial e a abertura comercial; e uma política fiscal e monetária ao mesmo tempo ativa e austera (FIORI, 2011).

Em relação ao papel do Estado, para Fiori o novo desenvolvimentismo proporia que aquele fosse recuperado e fortalecido, mas sem esclarecer em nome de quem, para quem e

para quê, no que deixaria de lado a questão central do poder e dos interesses contraditórios das classes e das nações (FIORI, 2011).

Tal crítica poderia parecer excessivamente dura para Bresser-Pereira (2011), que afirma que o novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas pelas quais os países em desenvolvimento rejeitariam as pressões dos países ricos em favor de reformas como a liberalização da conta de capital e o crescimento com poupança externa, tidas como neoimperialistas. Seria, assim, um meio pelo qual “empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem juntos se constituir como uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico” (BRESSER-PEREIRA, 2011, p. 17).

Contudo, Fiori parece ter razão, na medida em que, a despeito desta “declaração de intenções” de um projetista do novo desenvolvimento, o detalhamento daquela revelaria tantos pontos de intersecção com a ortodoxia convencional que isso se traduziria, na prática, em ignorar fatores que, para Fiori, se caracterizariam, estes sim, em uma real via para a superação do estado subdesenvolvido de uma nação.

O autor contrasta o ideário do novo desenvolvimentismo latino-americano com os pilares que sustentaram o “desenvolvimento asiático”, a saber, o nacionalismo econômico e o anti-imperialismo (FIORI, 2011). Sobre o “desenvolvimentismo asiático”, quatro constatações permitiriam mapeá-lo: 1) o fato de as nações asiáticas, antes de se constituírem como Estados nacionais, já terem traços culturais e civilizatórios que os jogaram em um sistema interestatal regional muito competitivo; 2) uma estratégia econômica muito mais próxima do mercantilismo e do nacionalismo econômico do que da economia política clássica smithiana/marxiana e do liberalismo heterodoxo keynesiano; 3) a ausência de uma só instituição ou política que explique o sucesso do crescimento asiático; e 4) a submissão de suas políticas industrial, comercial e macroeconômica a uma estratégia nacional de luta franca pela (re)conquista de uma posição internacional autônoma e preeminente (FIORI, 2012).

Pode-se interpretar que, para Fiori, a insuficiência do ideário novo desenvolvimentista estaria no fato de ignorar a existência de fatores que, por sua importância e profundidade, deveriam anteceder qualquer debate em torno da questão do desenvolvimento nacional, o que faria com que tal debate fosse bem além de uma mera discussão referente à (re) calibragem de políticas macroeconômicas pelos gestores governamentais de plantão. Tais fatores são a questão central do poder e os interesses contraditórios das classes e das nações (FIORI, 2011).

De fato, esta é a impressão que se sobressai quando da observação dos escritos e análises pelos que se propõem a construir o que se chama de “novo desenvolvimentismo”. A despeito dessas formulações terem nascido da constatação de que há diversos caminhos para o desenvolvimento – contrariamente ao pregado pelo “pensamento único” liberalizante (DINIZ, 2011) –, elas próprias poderiam ser reduzidas a um receituário abstrato de políticas governamentais, essencialmente de natureza macroeconômica, aplicáveis a qualquer economia nacional que se encaixasse na condição de “renda média” ou com “indústria madura”.

Chama atenção, a propósito, nos textos escritos por alguns dos teóricos do novo desenvolvimentismo, como eles parecem eivados de uma visão esquemática e tecnicista da realidade observada. O texto de Oreiro (2012) ilustra exemplarmente este esquematismo tecnicista. Em sua descrição dos “fundamentos teóricos do novo desenvolvimentismo”, a macroeconomia (ou sua política) dá a impressão de ser um painel eletrônico, composto por um conjunto de variáveis (dispositivo fiscal, câmbio, juros, etc.) alteráveis por botões situados no painel, a ser operado por um gestor “tecnicamente” qualificado. Este técnico deve ser capaz de manipular o painel até alcançar os níveis de câmbio, salarial e de gasto público correspondentes às especificações contidas no manual novo-desenvolvimentista. Não há conflito ou indefinição, ambiguidade ou incerteza em tais formulações, que mais parecem descrever algoritmos do que processos humanos históricos, e nas quais as decisões parecem pertencer antes ao campo da lógica do que da política, da ideologia ou dos interesses histórico-concretos.

Neste sentido, suas proposições limitam-se quase sempre ao manejo de instrumentos à disposição dos gestores governamentais, de modo a calibrá-los a fim da obtenção de um resultado – o desenvolvimento –, que, deste modo, poderia ser alcançado sem maiores considerações aos elementos vivos ou histórico-concretos que deveriam ser parte central de um projeto nacional de desenvolvimento.

Em sua busca pelo “equilíbrio” entre Estado e mercado – suposta condição para se alcançar o desenvolvimento – deve-se indagar qual de fato seria a posição do Estado novo-desenvolvimentista no contexto das relações econômicas e políticas interestatais.

As formulações teóricas identificáveis com o novo desenvolvimentismo propõem uma distinta abordagem analítica da economia global, a fim de encaixar o que julgarão ser o posicionamento mais adequado a ser assumido por um Estado em busca do desenvolvimento. Para Diniz (2011), até fins da década de 1990 teriam predominado concepções economicistas

e deterministas na caracterização do fenômeno da globalização. Tais concepções liberais advogavam um cenário de interdependência econômica tão aguda que se perderia de vista a centralidade dos Estados nacionais. Estes deveriam se conformar em ser eclipsados pelo poderio das relações econômicas e fluxos de capitais transnacionais, estes sim, os novos determinantes das realidades socioeconômicas nacionais.

Em contraste, o outro enfoque, subscrito pela autora, descreve a economia global como nascida de duas lógicas, uma restritiva do raio de alcance dos governos, e outra na direção contrária, de capacitá-los a responder a desafios externos. Ou seja, existiria de fato um sistema globalizado interdependente: “cada vez mais, os Estados nacionais tornam-se parte de um sistema de poder de teor supranacional...” (DINIZ, 2011, p. 33). Tal sistema seria limitador das escolhas dos Estados, desautorizando, assim, a possibilidade deste agir isoladamente tentando alterar em seu favor o equilíbrio de forças. Mas esta interdependência não ocorre a ponto de negar-lhes totalmente o arbítrio sobre suas ações. Como, então, os Estados nacionais possuem, em seu interior, elementos que restringem a sua capacidade de decisão – o plano econômico interno, embora integrado à economia global –, às instituições domésticas e elites governantes nacionais restaria “fazer a mediação entre as esferas interna e externa, elaborando as políticas para lidar com a abertura econômica” (DINIZ, 2011, p. 35).

Eis, portanto, mais um elemento constitutivo do ideário novo-desenvolvimentista. Seja por causa do plano interno, determinado pela existência de uma indústria madura e de um significativo capital privado, seja por causa do plano externo, dado por um quadro de interdependência econômica, a figura do Estado novo-desenvolvimentista representaria uma recuperação apenas parcial da condição de ente protagonista do desenvolvimento.

O protagonismo do Estado novo-desenvolvimentista estaria limitado pelo grande desenvolvimento do poder econômico das corporações transnacionais – e seus representantes ou parceiros no espaço nacional – e do poder político das instituições multilaterais. O poder econômico transnacional dissuadiria a capacidade do Estado nacional em limitá-lo, constrangê-lo ou subordiná-lo em alguma medida, em favor de uma estratégia nacional de desenvolvimento. E o poder institucional multilateral restringiria a capacidade do Estado em arbitrar livremente as políticas que julgasse adequadas ou necessárias à meta do desenvolvimento nacional.

Tal ordem de ver a realidade aparentemente deixa muito pouco para uma “estratégia nacional de desenvolvimento”. O excesso de cuidados relativos ao detalhamento das

possibilidades e limites teóricos de atuação do Estado parece ignorar o fato de que a competição interestatal, não obstante as conexões existentes no plano global, ainda se traduz essencialmente como uma disputa contínua e intensa pela autonomia, soberania ou supremacia dos Estados. Como bem lembrou Fiori, a questão central ainda é a do poder, especialmente no tocante a um sistema de Estados assimétrico e hierarquizado. Falar em “competição” em um contexto de “interdependência” na verdade suaviza o que de fato é uma luta encarniçada de conquista ou reconquista de posições no plano internacional empreendida pelos Estados nacionais e seus respectivos parques econômicos – uma luta que, por sua natureza essencialmente política, não necessariamente se curvará a “limitações sistêmicas” de qualquer natureza.

Com esta última afirmação o que se quer dizer é que as formulações do novo desenvolvimentismo aplicadas ao Estado como sujeito social, ao se prenderem em concepções que afirmam a existência de limites objetivos à ação estatal (como a noção de “interdependência” que valeria para o conjunto de unidades estatais), podem estar valorizando aspectos acessórios e perdendo de vista o que é fundamental. Que, no plano internacional, os Estados bem-sucedidos em alcançar a condição de preeminência e soberania foram sempre aqueles que não se contiveram diante de supostos limites objetivos à sua ação – exatamente por terem clareza de que tais limites não raro expressam apenas as condições impostas pela *realpolitik* de outros e poderosos Estados, envolvidos em suas próprias estratégias imperialistas ou hegemônicas –, mas que, pelo contrário, agiram de modo a deslocar ou reinventar estes mesmos limites até atingirem seus objetivos estratégicos.

Neste sentido se pode situar a análise de Chang (2004), centrada na questão de como os países ricos ou desenvolvidos enriqueceram ou se desenvolveram de fato. Primeiro, o autor identifica os elementos da visão ortodoxa, que sacraliza instituições-chave como a democracia, a abertura comercial, o judiciário independente, a proteção forte aos direitos de propriedade privada e intelectual, a governança empresarial orientada para o mercado, as instituições financeiras, incluindo um banco central independente etc. Mas seu estudo do conjunto de países desenvolvidos – incluindo dois países tidos como berços do liberalismo[‡] – revela que nenhum deles adotou tais políticas e instituições que a ortodoxia convencional recomenda, pelo menos enquanto estavam em processo de desenvolvimento.

[‡] O estudo debruçou-se sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento do Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, França, Suécia, Bélgica, Holanda, Japão e NPIs do Extremo Oriente.

Muitos recorreram ativamente a políticas comerciais e industriais “ruins”, como a de proteção à indústria nascente e a de subsídios à exportação – práticas hoje condenadas ou mesmo proscritas pela Organização Mundial do Comércio (OMC). Antes de se tornarem completamente desenvolvidas (ou seja, antes do fim do século XIX e do início do XX), eles possuíam pouquíssimas dessas instituições agora consideradas tão essenciais aos países em desenvolvimento, inclusive as mais “básicas” como os bancos centrais e a responsabilidade limitada (CHANG, 2004, p. 13-14).

Feito o levantamento da literatura referente ao novo desenvolvimentismo, parece restar poucas dúvidas acerca de sua natureza teórico-ideológica. Trata-se de um ideário que busca elevar o grau de importância do Estado em um projeto de desenvolvimento social e econômico, mas sem descartar (antes pelo contrário) a importância dos agentes privados, bem como das referências teórico-ideológicas que estes tendem a valorizar. Entre estas referências estão a importância de um livre mercado e de empresas privadas fortes, bem como de um governo que, embora deva coordenar esforços em prol do desenvolvimento, deve, também, sempre que possível, cumprir o que a ortodoxia convencional prescreve, como política fiscal “responsável” e orçamentos “equilibrados”.

Em suma, situar-se *entre* o velho nacional desenvolvimentismo – o pêndulo no Estado interventor – e a ortodoxia convencional – o pêndulo no livre mercado – implica, no fundo, uma busca dos agentes do desenvolvimento por um equilíbrio entre as dimensões econômica e extra-econômica.

Considerações finais

O velho desenvolvimentismo era próprio de uma fase histórica do capitalismo em que o protótipo da eficiência era o planejamento econômico em escala totalizante, efetuada por grandes burocracias, em que o bom empreendimento era função da planificação racional - daí o Estado como grande protagonista.

Embora retomassem a temática desenvolvimentista a partir da década de 2000, a abordagem do tema do desenvolvimento se dá a partir de novos termos – *novo desenvolvimentismo*, *neodesenvolvimentismo* – tentando conferir-lhes um novo significado conceitual. De acordo com seus propositores, o atual contexto histórico, social e econômico brasileiro seria bastante diferente do que existia na década de 1930 e nas décadas seguintes, em que vicejaram as teorizações e práticas referentes ao desenvolvimentismo ou nacional-desenvolvimentismo. Doravante, as reflexões novo desenvolvimentistas passariam a

identificar as antigas formulações nacional-desenvolvimentistas como “velho desenvolvimentismo”, buscando distinguir-se destas assim como da ortodoxia convencional.

As formulações do chamado novo desenvolvimentismo não escondem o seu pendor em manter como válidos determinados aspectos do ideário liberalizante, embora tenham como meta a recuperação do papel do Estado em um projeto de desenvolvimento. Disso decorre um ideário que busca um equilíbrio entre os polos ideais do Estado e do mercado, do público e do privado, do político e do econômico, do nacional e do internacional. Não obstante, os críticos do novo desenvolvimentismo não tardaram em levantar objeções diversas à pretensão do novo desenvolvimentismo em sintetizar a ortodoxia e o velho intervencionismo desenvolvimentista em um único corpo teórico-doutrinário.

As concepções novo desenvolvimentistas abordam de modo muito impreciso as especificidades sociais e políticas do país. Não há conflito, ambiguidade e incerteza, há apenas variáveis macroeconômicas que podem ser manipuladas e calibradas a fim da obtenção de um resultado – o desenvolvimento –, que, deste modo, poderia ser alcançado sem maiores considerações aos elementos vivos ou histórico-concretos que deveriam ser parte central de um projeto nacional de desenvolvimento.

O novo desenvolvimentismo emerge em um contexto de crise das políticas liberalizantes. Contudo, esta crise não parece ter afetado seriamente as forças político-ideológicas da ortodoxia liberalizante, que preservam considerável poder de fogo na defesa de seu ideário socioeconômico. É neste contexto que as formulações do novo desenvolvimentismo vão dar seus primeiros passos, com a pretensão teórico-política em situar-se *entre* a ortodoxia liberalizante e o velho (nacional) desenvolvimentismo.

Conclui-se que, localizado entre o antigo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional, o novo desenvolvimentismo dos governos brasileiros recentes acaba por incorporar, de modo paradoxal, elementos das duas matrizes supracitadas, o que revela a força de um ideário liberal em crise, mas ainda longe de ser abandonado.

Se o novo desenvolvimentismo é ainda tema de farto debate no plano teórico ou intelectual, no terreno empírico a combinação de políticas com distintas matrizes tende a gerar desconexão, desencontro e contradição entre as diversas políticas tomadas em conjunto. Na prática, o novo desenvolvimentismo torna-se uma perspectiva teórica que resgata o protagonismo do Estado – ou que critica a ortodoxia convencional – em grau apenas *parcial*. A análise da política desenvolvimentista dos governos Lula e Dilma na última década, por

exemplo, revela uma interessante reunião de medidas e ações que, por pertencerem a um mesmo governo, revelam-se notavelmente desconexas entre si (SORIA; GOMES, 2014), mas essa é uma reflexão a ser melhor desenvolvida em estudos subsequentes.

Bibliografia

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. “Intervencionismo estatal e políticas de desenvolvimento na América Latina”. *Caderno CRH*, Salvador, v. 21, n. 53, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. “From old to new developmentalism in Latin America”. In OCAMPO, J. A.; ROSS, J. (orgs.) *Handbook of Latin American Economics*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

_____. “Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência”. In TOLEDO, C.N. (org.) *Intelectuais e Política no Brasil: A experiência do ISEB*. Rio de Janeiro, Revan, 2005.

CASTRO, A. B. “A Rica Fauna da Política Industrial e a sua Nova Fronteira”. *Revista Brasileira de Inovação*, Campinas, vol. 1, n. 2, 2002.

CEPÊDA, V. “Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico”. *Estudos Avançados*, São Paulo, USP, n. 26(75) , 2012.

DINIZ, E. “Rediscutindo a articulação Estado e desenvolvimento no novo milênio”. In BOSCHI, R. (org.) *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.

FIORI, J. L. “A miséria do ‘novo desenvolvimentismo’”. *Valor Online*, 30/11/2011.

_____. “O ‘desenvolvimentismo asiático’”. *Valor Online*, 25/01/2012.

FURTADO, C. *Dialética do Desenvolvimento*. São Paulo, Ed. Fundo de Cultura, 1964.

GAITÁN, F. “O desenvolvimento esquivo e as tensões do desenvolvimento”. In BOSCHI, R. (org.) *Variedades de capitalismo, política e desenvolvimento na América Latina*. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2011.

GOMES, D.; PINTO, G.C.R.; CAMPOS, L.S.M.D. “Desigualdade, pobreza e políticas sociais: discutindo a focalização das políticas sociais no Brasil”. In *X Jornadas de Economia Crítica*, Barcelona, Anais da X Jornadas de Economia Crítica, 2006.

GONÇALVES, R. “Novo desenvolvimento e liberalismo enraizado”, 2012 (Disponível em http://www.bresserpereira.org.br/terceiros/novo%20desenvolvimentismo/12.08.Goncalves,R-Novo_desenvolvimentismo_e_liberalismo_enraizado.pdf. Acesso em 20/10/2012).

HOBBSBAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX*. São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

OLIVEIRA, C. A. B. *Processo de industrialização do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo, Ed. Unesp, 2003.

OREIRO, J. L. C. “Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica”. *Estudos Avançados*. São Paulo, n. 26 (75), 2012.

PAIXÃO, L. A.; PINHEIRO, R. P.; CHEDEAK, J. C. S. “Regulação dos investimentos em fundos de pensão: evolução histórica, tendências recentes e desafios regulatórios”. *Revista de Previdência*, n. 3. Rio de Janeiro, Faculdade de Direito / UERJ, 2005.

SANTOS, T. “Neodesenvolvimentismo: para onde vamos”. 2004 (<http://theotoniodossantos.blogspot.com.br/2009/07/neodesenvolvimentismo-para-onde-vamos.html>. (Acesso em 01/10/2012).

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. “Por que novo-desenvolvimentismo?”. *Revista de Economia Política*. V. 27, n. 4, 2007.

SORIA, S. S.; GOMES, D. C. “Desenvolvimento em tempos de hegemonia liberalizante: o novo desenvolvimentismo na era Lula”. Brazilian Studies Association, XII, Londres, 2014. *Anais do XII Congresso Internacional da Associação de Estudos Brasileiros*, BRASA, 2014.

WATSON, A. *A evolução da sociedade internacional: uma análise histórica comparativa*. Brasília, Ed. Universidade de Brasília, 2004.

WORLD BANK, *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. Oxford, Oxford University Press, 1994.

ZYSMAN, J. *Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca, Cornell University Press, 1983.