

# O Estado e seu papel industrializante: uma contribuição ao debate sobre o desenvolvimentismo

## Introdução

A economia se debruça sobre o tema do desenvolvimento desde o seu surgimento enquanto disciplina. Desenvolvimentismo, entretanto, é um termo mais novo, que adentrou o debate internacional somente nos anos 1980, em razão do trabalho de Johnson (1982). No Brasil e na América Latina, desenvolvimentismo já era um termo utilizado desde, pelo menos, os anos 1960 (FONSECA, 2014). Ambos os temas – desenvolvimento e desenvolvimentismo – têm sido amplamente debatidos no Brasil nos últimos anos. Ainda que tenham perdido espaço no debate mais recente para temas conjunturais, em face dos enormes desafios que a economia brasileira vem enfrentando principalmente desde 2013, desenvolvimento e desenvolvimentismo dificilmente sairão do debate e da agenda política em um futuro próximo.

Por que determinados termos teóricos persistem, mesmo quando certas condições históricas nas quais apareceram se alteram? No caso de desenvolvimentismo, a resposta parece simples: as condições históricas ou os “problemas” que deram ensejo ao seu aparecimento [...] não foram superados. Enquanto persistirem, parece improvável que caia em desuso e não granjeie adeptos, embora seu programa como projeto de superação do *status quo* exija permanente reatualização (FONSECA, 2014, p. 70).

- 
1. Professor do Instituto de Economia da Unicamp e Pesquisador do Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica (Cecon - IE/Unicamp).
  2. Mestre em Ciências Econômicas pelo Instituto de Economia da Unicamp e PhD Research Fellow na United Nations University - MERIT, Maastricht, Holanda. A autora agradece o apoio financeiro da Capes.

No difícil contexto econômico, político e institucional brasileiro desta segunda metade da década de 2010, a eliminação e a “demonização” tanto das ideias quanto das instituições desenvolvimentistas são claramente um dos objetivos do governo federal. E, mais ainda, das forças que apoiaram o golpe parlamentar que a ele deu origem, em 2016. Mesmo assim, em círculos intelectuais e políticos ainda influentes, a orientação desenvolvimentista segue balizando as várias tentativas de se reconstruir um projeto ou programa de desenvolvimento, movimento que deve se intensificar à medida que o processo eleitoral de 2018 se aproxima.<sup>3</sup>

Por desenvolvimentismo entendemos aqui uma estratégia deliberada de desenvolvimento que conte com a intervenção do Estado, que seja guiado por um projeto nacional e que reconheça a industrialização como o caminho a ser trilhado. Este artigo pretende, com esses pressupostos, debater uma das esferas de atuação do Estado na economia: a promoção da transformação econômica em direção à construção de uma matriz industrial completa e dinâmica por meio de políticas deliberadas de desenvolvimento. A discussão, que de forma alguma almeja ser uma revisão completa e exaustiva da literatura sobre o tema, tem como objetivo fornecer os elementos necessários para pensar a atuação do Estado na promoção do desenvolvimento de setores intensivos em tecnologia no Brasil. Para tanto, busca-se analisar a contribuição tanto de autores estrangeiros quanto de autores brasileiros com o objetivo de contribuir para o debate nacional. Além disso, procuramos trazer para o centro da discussão o atributo industrializante do desenvolvimentismo, uma vez que o debate recente no Brasil parece ter posto este aspecto em segundo plano, ou o tratou de maneira excessivamente genérica. Ao contrário, defendemos que as questões relativas à estrutura produtiva são de grande importância e devem ser mais bem debatidas e exploradas.

---

3. Ver, por exemplo, a iniciativa mais uma vez capitaneada por L. C. Bresser-Pereira de construção de um “Projeto Brasil Nação”. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/manifesto.asp>>. Acesso em: 22 out. 2017.

## Desenvolvimentismos na literatura econômica internacional

O debate sobre desenvolvimento e desenvolvimentismo é antigo e cíclico. Após uma fase de declínio, o tema voltou a ser amplamente discutido no Brasil e no mundo. Uma das contribuições mais recentes é a publicação *Rethinking Development Strategies after the Financial Crisis*, da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) (CALCAGNO *et al.*, 2015b; CALCAGNO *et al.*, 2016). Os textos que compõem os dois volumes da publicação defendem, de modo geral, que é preciso discutir desenvolvimento e o papel do Estado neste processo, pois a crise financeira global e suas consequências mostraram que austeridade fiscal e/ou medidas que visem apenas a fortalecer a demanda agregada não são suficientes para a superação dos dilemas econômicos contemporâneos. Aliás, lições podem ser tiradas não só da crise de 2008, mas também da comparação do desempenho de vários países desde os anos 1980:

*[...] the existence of a developmental State that uses its room for manoeuvre to act on both the supply and demand side is a common denominator of most successful experiences. On the contrary, neoliberal policies that restrained the role of the State in the economy and dismissed the need to preserve any policy space prevailed in the slow-growing regions during the 1980s and 1990s (CALCAGNO et al., 2015a, p. 4).*

Os autores propõem, então, que o Estado assuma um viés desenvolvimentista por meio de um conjunto de políticas, entre as quais uma política macroeconômica ativa, para o fortalecimento da demanda doméstica, e uma política industrial, pois não há estratégia de desenvolvimento sem industrialização. Nas palavras de um dos autores, “*with few exceptions, almost all rapidly growing economies have de facto embarked on industrialization*” (PRIEWE, 2015, p. 33).

Calcagno (2015) alerta também para a necessidade de se fortalecer os encadeamentos produtivos, qualquer que seja o setor dinamizador do crescimento. No caso dos países que adotaram uma estratégia exportadora, o aumento das exportações e dos fluxos de investimento externo direto não significou necessariamente melhora na estrutura produtiva. “*In fact, they may simply develop some outward-oriented enclaves without generating domestic productive linkages or distributing a significant amount*

*of income to local agents*” (CALCAGNO, 2015, p. 15). O mesmo ocorre com atividades extrativas, cuja contribuição para o crescimento doméstico pode ser bastante pequena se *“they generate little employment, import most inputs and services rather than creating linkages with domestic suppliers, export the raw material, transfers profits abroad and contribute insufficiently to tax revenues”* (CALCAGNO, 2015, p. 15).

Segundo o autor, fases de alta nos preços das *commodities* exigem cautela adicional e os países não devem ser complacentes. Ao contrário, *“they should strengthen their domestic production linkages around these activities. They should use the revenues generated in export-oriented primary industries to diversify their economies and thus reduce their dependence on commodities. The government’s role is key in this process”* (CALCAGNO, 2015, p. 17). Além disso, uma estratégia baseada na demanda interna também exige cautela, pois a concentração da renda precisa ser levada em consideração. Se esta for alta, o consumo será concentrado em setores de renda alta, que tipicamente favorecem as importações e enfraquecem os encadeamentos produtivos domésticos.

Mais do que simplesmente adotar políticas favoráveis ao desenvolvimento e ao adensamento das cadeias produtivas, Priewe (2015, p. 27) enfatiza que é preciso ter uma estratégia de desenvolvimento, definida como *“an economic conception that defines the priority goals, coherently explain show set goals can be reached, identifies the policy tools and explores trade-off sand time frame”*. O autor alerta que *“if such a vision does not exist, it is likely that the policymakers in charge, including external advisers, will simply follow the historic track, with a focus on short-term issues barely related to long-term goals. Pragmatism without a compass might prevail with rather low ambitions”* (PRIEWE, 2015, p. 27).

Além disso, não basta apenas definir uma estratégia de desenvolvimento, como também esta estratégia deve, na visão de Priewe (2015), incluir um conjunto de políticas macroeconômicas que visem ao crescimento e ao desenvolvimento e não apenas à estabilidade dos preços. Isso se dá porque *“adverse macroeconomic conditions, especially the prices with macro impact like wages, interest and profit rates, exchange rates, as well as taxes, tariffs, fiscal deficits and public debt, depress growth and can hardly be offset by the utmost business-friendly policies as favored by the neoliberal approaches to development”* (PRIEWE, 2015, p. 36). No entanto, a estratégia não deve conter apenas políticas macroeconômicas clássicas (fiscal, monetária e cambial),

mas também uma política de gestão do Balanço de Pagamentos, uma política de desenvolvimento do setor financeiro, uma política industrial, uma política para o mercado de trabalho, e uma política de redistribuição de renda a favor dos pobres.

Para além das questões específicas levantadas em cada artigo, são duas as principais lições que os autores desejam transmitir. A primeira é de que *“there is no clear and unique formula for success or failure, no ‘one size fits all’ approach to development strategies. [...] policies need to adapt to specific conditions and national goals, which implies avoiding rigid precepts for both targets and tools”* (CALCAGNO *et al.*, 2015a, p. 3). A segunda ressalta a necessidade de se criar espaço político para adotar as medidas recomendadas, o que significa, por um lado, ter cautela na negociação de tratados internacionais, pois estes podem limitar severamente a margem de manobra política, e, por outro, assegurar um nível de arrecadação suficiente para implementar o projeto desejado.

Tendo em mente a volta do tema do desenvolvimento ao debate internacional, cabe retornar ao trabalho de Evans (2004)<sup>4</sup> para discutir mais profundamente o papel do Estado na economia. Esse autor defende que, além de assegurar a ordem interna e a sobrevivência do país em um sistema internacional anárquico, os Estados são crescentemente responsáveis pela transformação econômica. Ademais, na medida em que o Estado passou a participar ativamente dos processos de acumulação, distribuição de renda, e geração de bem-estar social, o desempenho econômico nacional se tornou inclusive uma fonte de legitimidade para os governos. Do mesmo modo, ao adentrar a esfera econômica, o Estado altera a forma como vê a inserção do país no sistema internacional, em especial na divisão internacional do trabalho. A relação entre desempenho interno e contexto externo se torna maior e mutuamente dependente. Não só o êxito da transformação econômica nacional está condicionado pela forma de inserção do país na divisão internacional do trabalho, como também uma mudança nesta inserção depende do êxito da transformação econômica interna.

É importante perceber que o nicho ocupado pelo país na divisão internacional do trabalho tem implicações relevantes, uma vez que alguns setores induzem sinergias empresariais e criam externalidades positivas para o resto da economia.

---

4. Originalmente publicado em 1995 com o título *Embedded autonomy: States and industrial transformation*.

Nichos na divisão internacional do trabalho são desejáveis não somente porque podem trazer maiores lucros e permitir uma acumulação mais rápida de capital, mas também porque facilitam o avanço dos objetivos sociais e de bem-estar associados ao “desenvolvimento” no sentido amplo do termo (EVANS, 2004, p. 32).

A promoção do desenvolvimento por meio da transformação econômica não depende, entretanto, apenas de o Estado reconhecer que esta é uma de suas funções; é preciso que ele tenha capacidade para agir. Esta capacidade, por sua vez, resulta das suas estruturas internas, bem como das relações que o Estado estabelece com a sociedade.

Para definir as estruturas internas do Estado e as relações Estado-sociedade favoráveis à promoção do desenvolvimento, Evans (2004) recorre a quatro autores fundamentais: Max Weber, Karl Polanyi, Alexander Gerschenkron e Albert Hirschman. Weber contribui com o conceito de burocracia: recrutamento por mérito altamente seletivo e carreiras de longo prazo criam compromisso, coerência corporativa e isolamento relativo da organização interna do Estado desenvolvimentista em relação à sociedade. A contribuição de Polanyi consiste na ideia de que um Estado efetivo é pré-requisito essencial à formação das relações de mercado, uma vez que é o intervencionismo contínuo, centralmente organizado e controlado o garantidor do livre mercado.

Gerschenkron, por sua vez, afirma que o papel do Estado vai além de apenas prover um ambiente adequado à acumulação privada. Tendo em vista que as nações se encontram em estágios diferentes de desenvolvimento, para competir com os países industrializados, os países em desenvolvimento enfrentam requerimentos de capital e tecnologia muito superiores às capacidades do empresariado local. Ou seja, há uma disjunção entre a escala da atividade econômica exigida para o desenvolvimento e o escopo efetivo de vínculos econômicos privados, e isso deve ser resolvido por meio de um envolvimento ativo do Estado nos mercados financeiros. Hirschman, por fim, afirma que o ingrediente escasso não é o capital, mas o empresário – entendido como o ator que percebe oportunidades de investimento e as transforma em investimentos reais. As contribuições de Gerschenkron e Hirschman são fundamentais, pois reiteram que é preciso mais do que regras previsíveis e impessoais. Não é suficiente diminuir a percepção de riscos. É necessário que um projeto de acumulação seja construído e que o Estado seja parte dessa construção.

O Estado desenvolvimentista de Evans (2004) é definido, portanto, a partir do binômio autonomia e parceria. Autonomia porque o Estado deve estar relativamente isolado da sociedade para evitar a captura do aparato estatal por indivíduos que buscam privilégios rentistas. Parceria porque conexões sólidas com grupos sociais são fundamentais e o projeto de transformação econômica não pode ser implementado sem a cooperação de atores privados.

As estruturas internas do Estado e as relações Estado-sociedade discutidas acima criam o potencial de ação, mas a tradução deste potencial em efeitos reais depende do papel que o Estado escolhe representar. Para analisar as formas de intervenção, Evans (2004) lista quatro tipos de papéis que o Estado desenvolvimentista pode desempenhar: custódio; demiurgo; parteiro; e pastor. É importante ressaltar que os quatro papéis “não são mutuamente exclusivos. Ao contrário, frequentemente aparecem em combinação” (EVANS, 2004, p. 119).

Enquanto o Estado minimalista apenas faz com que as regras sejam cumpridas, o Estado custódio regula e atua por meio de protecionismo, políticas públicas e prevenção de comportamentos ilegais. As regras podem ser usadas tanto para sinalizar como para estimular. Mas Evans (2004, p. 166) alerta que “o papel custodial não é uma ferramenta de transformação promissora. Quando o Estado lida com um novo setor exercendo o papel de custódio, a preocupação de policiar sobrepõe-se ao potencial desenvolvimentista das políticas e as possibilidades de transformação são perdidas”.

O Estado demiurgo é aquele que assume o papel de produtor, mas não se restringe a obras de infraestrutura e capital social. Seu objetivo não é apenas complementar os investimentos privados, mas substituí-los ou até mesmo competir com eles.

*Representar o demiurgo implica assumir fortes pressuposições sobre a inadequação do capital privado. O capital local é considerado incapaz de se tornar uma “burguesia transformadora”, de iniciar novas indústrias e setores. O capital transnacional é considerado desinteressado no desenvolvimento local (EVANS, 2004, p. 116-117, grifos nossos).*

O papel de demiurgo se materializa nas empresas estatais. Estas, assim como as firmas privadas, tendem a crescer e a se diversificar. E esta diversificação pode ser perigosa, pois pode levar as empresas estatais a setores nos quais um desempenho favorável é menos provável ou a competição com o capital privado é maior. “Se o capital

privado percebe as empresas estatais se apropriando de territórios lucrativos, o Estado perde legitimidade frente aos próprios grupos cujo suporte é essencial ao projeto transformador” (EVANS, 2004, p. 117).

O Estado parteiro, por sua vez, age sobre a maleabilidade da classe empresarial local, promovendo o surgimento de novos grupos empresariais e estimulando os empresários existentes a se engajar em projetos mais arriscados. Os instrumentos utilizados são, em geral, incentivos, subsídios e proteção contra a competição externa, e têm como objetivo principal reduzir o risco e a incerteza associados ao investimento que se deseja induzir. Em muitos casos, no entanto, a mera sinalização da importância de determinado setor pode ser suficiente. Além disso, mesmo que a maioria dos Estados prefira promover o empresariado local, o Estado parteiro também pode tentar induzir o capital transnacional a estabelecer compromissos mais sérios com o desenvolvimento local, especialmente quando o capital local não pode realizar o trabalho sozinho. É necessário ressaltar, no entanto, que “o papel de parteiro deixa o Estado dependente da reação privada. [...] Os parteiros podem fazer a diferença, mas são, sobretudo, auxiliares” (EVANS, 2004, p. 118).

O Estado pastor, por fim, atua em conjunto com o Estado parteiro, acompanhando o desenvolvimento dos grupos empresariais que foram estimulados. Este papel é fundamental, pois “uma vez persuadidas a entrar num setor, as empresas precisam de encorajamento e assistência para ir adiante à medida que o setor muda” (EVANS, 2004, p. 119). Em termos de instrumentos, o pastoreio vai desde a sinalização continuada de apoio do Estado até a execução de empreendimentos estatais em atividades complementares de maior risco.

Cabe salientar que uma das principais vantagens dessa construção teórica proposta por Evans (2004) reside no fato de o autor associar desenvolvimentismo ao ato de promover a transformação econômica. Nesse ponto, ele se diferencia dos demais autores clássicos da literatura sobre Estado desenvolvimentista por apresentar um arcabouço mais generalista, ao passo que estes últimos, talvez pela escolha dos casos estudados, acabam relacionando o processo de desenvolvimento ao processo de *catching up*, nos quais os países em desenvolvimento procuram alcançar os países já desenvolvidos.<sup>5</sup> Essa visão ignora, entretanto, que desenvolvimento é um processo contínuo e

---

5. Cabe citar os trabalhos de Johnson (1982), Wade (1990) e Chang (2006), que analisam, respectivamente, os casos do Japão, de Taiwan e da Coreia do Sul.

dinâmico. Alcançar determinado estágio não garante, de forma alguma, permanecer naquele estágio. O arcabouço de Evans (2004), por outro lado, engloba tanto o caso de países em desenvolvimento, que se tornaram ou almejam se tornar desenvolvidos, quanto o caso de países já desenvolvidos que se esforçam para continuar na liderança do desenvolvimento. Nesse sentido, se faz oportuno discutir as contribuições de Block (2008) e Mazzucato (2014).

Block (2008) argumenta que os Estados Unidos e a Europa têm adotado políticas para apoiar o avanço de novas tecnologias e, conseqüentemente, reforçar o dinamismo das suas economias e garantir a sua permanência na fronteira tecnológica. De acordo com o autor, “*governments do this because they recognize that in a competitive world economy, failing to create new high value added economic activities in the home economy will ultimately threaten their citizens’ standard of living*” (BLOCK, 2008, p. 170). No entanto, enquanto na Europa os governos nacionais e a Comunidade Europeia são explícitos a respeito da sua agenda desenvolvimentista, nos Estados Unidos o Estado desenvolvimentista permanece escondido do debate político.

*The hidden quality of the U.S. developmental state is largely a result of the dominance of market fundamentalist ideas over the last thirty years. Developmental policies have lived in the shadows because acknowledging the state’s central role in promoting technological change is inconsistent with the market fundamentalist claim that private sector firms should simply be left alone to respond autonomously and spontaneously to the signals of the marketplace* (BLOCK, 2008, p. 170).

No entanto, Block (2008) ressalta que o tipo de Estado desenvolvimentista presente nos Estados Unidos e na Europa difere daquele praticado na Ásia no pós-Segunda Guerra e conhecido como Estado Desenvolvimentista Burocrático ou Developmental Bureaucratic State (DBS), em inglês. Este último tinha como objetivo auxiliar as firmas domésticas a alcançar e desafiar competidores estrangeiros em determinados mercados. Para tanto, o governo concedia incentivos e subsídios para fazer com que as empresas competissem em mercados que, de outra forma, considerariam arriscados demais. Nos Estados Unidos e na Europa, por outro lado, o que se verifica é a presença do Estado Desenvolvimentista de Rede

ou Developmental Network State (DNS), que tem como objetivo ajudar as empresas a desenvolver inovações de produto e de processo que ainda não existem.

Para que um Estado do tipo DNS possa agir, é preciso que tenham sido investidos recursos vultosos em educação superior e pesquisa científica e tecnológica e que já exista uma comunidade científica capacitada e experiente. “*Once the mechanisms for producing expertise and new knowledge are already in place, the DNS attempts to make this technological community more effective in translating research into actual products. The DNS can be thought of as a set of government actions that are designed to improve the productivity of a nation’s scientists and engineers*” (BLOCK, 2008, p. 172, grifos nossos).

O DNS atua de quatro formas. A primeira, chamada *targeted resourcing*, consiste em identificar desafios tecnológicos importantes e apoiar grupos que apresentam ideias promissoras e disruptivas, pois soluções para esses desafios abrem oportunidades econômicas. A segunda forma, denominada *opening windows*, resume-se a apoiar ideias e iniciativas de pesquisadores que não se encaixam nos desafios prioritários estabelecidos na primeira forma de atuação. A terceira forma é o *brokering*, que se subdivide em *technological brokering* e *business brokering*. O primeiro consiste em unir de forma inovadora tecnologias já existentes ou, em outras palavras, conectar diferentes grupos de pesquisa para que eles tirem vantagem do conhecimento uns dos outros. O *business brokering* consiste em auxiliar os pesquisadores a comercializar um novo produto, o que significa criar uma empresa, obter financiamento, identificar potenciais clientes etc. Por fim, a quarta forma, *facilitation*, abrange diversas atividades que visam a remover os obstáculos à viabilização de uma nova tecnologia.

A partir dessas quatro formas de atuação, Block (2008, p. 173, grifos nossos) deriva uma conclusão importante:

*This brief catalog helps to understand that the DNS is necessarily a highly decentralized structure. Most of these activities require a very high level of specific expertise within the relevant governmental agencies. To be effective, these officials require “embedded autonomy”: they have to be deeply rooted in the particular technological community they are funding.<sup>6</sup>*

---

6. Este conceito de *embedded autonomy*, apesar de não ser muito explorado pelo autor, é bastante semelhante ao utilizado por Evans (2004) e descrito acima como o binômio autonomia e parceria.

Ademais, a falta de visibilidade do Estado desenvolvimentista americano é em parte explicada por este caráter descentralizado.

*This decentralization makes any DNS far less visible to journalists, scholars, and the public than a DBS. A DNS is not housed in a single place; rather its activities might be carried out in literally hundreds of different offices located in different governmental agencies or facilities. It also does not have a unified budget; spending is disbursed across a wide range of different agencies. Even its impact tends to be decentralized as hundreds or thousands of distinct groups of technologist are supported in their work across a wide range of different economic sectors (BLOCK, 2008, p. 174).*

As primeiras agências a desempenhar essas atividades nos Estados Unidos foram a Advanced Research Projects Agency (ARPA)<sup>7</sup> e o National Institutes of Health (NIH). É interessante notar que ambas atingiram resultados impressionantes nas suas respectivas áreas – informática e biotecnologia – adotando metodologias de trabalho bastante distintas. Enquanto a ARPA estabelece metas tecnológicas e espera que resultados significativos sejam apresentados em pouco tempo, o NIH utiliza o sistema de *peer review* para avaliar os projetos apresentados pelos cientistas e oferece recursos por períodos mais longos, em geral cinco anos. De acordo com Block (2008, p. 178), o sucesso dessas agências “*persuaded many policy makers that the Federal government had a role to play in nurturing the industries of the future*”. A resposta do governo aos desafios enfrentados pelas empresas americanas a partir do fim dos anos 1970 foi, então, ampliar as iniciativas desenvolvimentistas desempenhadas por estas agências.

O Estado desenvolvimentista americano enfrenta, entretanto, problemas. O primeiro problema é, de acordo com Block (2008), o déficit democrático, pois, uma vez que as atividades são “escondidas”, falta legitimidade ao sistema e a população não participa das escolhas de setores prioritários para investimento. Essa falta de debate público abre espaço para setores ligados às forças armadas e à segurança nacional e para os interesses corporativos. Além disso, “*without democratic legitimation and a vigorous concept of the public good, there is a real danger of a public*

---

7. Também conhecida como Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA). O nome da agência mudou diversas vezes ao longo dos anos, dependendo da ênfase que o governo queria dar ao papel da defesa.

*backlash against the 'triple helix' formed by the universities, business, and government"* (BLOCK, 2008, p. 194).

Em segundo lugar, há a questão do financiamento instável, pois o Estado desenvolvimentista não tem uma base fiscal sólida. *"The problem is most obvious in the areas of biotechnology, where, despite huge Federal outlays to support the development of new drugs and new medical instruments, the firms that ultimately market these products have resisted any restrictions on their right to charge whatever the market will bear"* (BLOCK, 2008, p. 195). A gravidade desse problema reside no fato de que *"corporations have used the rhetoric of market fundamentalism to win continuous declines in the effective rate of taxation on corporate profits"* (BLOCK, 2008, p. 195).

O terceiro problema é a *comoditização* do conhecimento, que deriva do regime de direitos de propriedade intelectual. À medida que esses regimes se tornam mais restritivos, as empresas passam a exercer um poder de monopólio sobre o conhecimento. *"But knowledge is not a commodity, and aggressive ownership claims threaten the open debate and discussion on which scientific communities depend"* (BLOCK, 2008, p. 196). Isso prejudica colaborações científicas e reduz a velocidade do progresso técnico.

O quarto problema é a falta de coordenação:

*The absence of coordination in the U.S version of the DNS means that four different Federal agencies could be providing resources to five or six different groups of technologists to solve the identical problem without any of them knowing about the other's efforts. Some duplication of efforts is desirable, but only if different groups are able to learn from each others' successes and failures. [...] Without strong coordinating mechanisms, agencies engage in turf warfare and unproductive forms of duplication, and it is difficult to establish serious government-wide priorities. It also leaves more room for various interest groups to colonize R&D budgets for their own particularistic ends* (BLOCK, 2008, p. 196).

Por fim, o quinto problema identificado por Block (2008) é a baixa preocupação com questões relacionadas ao mercado de trabalho. De acordo com o autor, setores intensivos em tecnologia não só exigem trabalhadores qualificados, mas também despertam novas formas de cooperação entre empregados e empregadores. O governo, no entanto, não direciona recursos suficientes para qualificar a mão de obra na forma requerida pelas envolvidas. Além disso, as políticas pró-mercado enfraqueceram os

sindicatos e levaram à estagnação dos salários. A resposta das empresas tem sido transferir as unidades produtivas para outros países.

Esses problemas põem em risco o futuro do Estado desenvolvimentista americano. É preciso reconhecer, apesar disso, que ele foi bastante exitoso na sua missão de acelerar o desenvolvimento tecnológico. Outra conclusão importante de Block (2008, p. 198) é a de que “*the hidden developmental state in the United States suggests that developing nations have more room for active industrial policies than has generally been assumed*”.

Mazzucato (2004) também utiliza o exemplo dos Estados Unidos para analisar o papel do Estado no desenvolvimento e, mais especificamente, no processo inovador. De acordo com a autora, o setor privado é usualmente considerado a força inovadora da economia, enquanto o Estado é visto como “uma força paralisante – necessária para o ‘básico’, porém muito grande e pesada para ser o mecanismo dinâmico” (MAZZUCATO, 2014, p. 23). Ela argumenta, entretanto, que, em realidade, o Estado é potencialmente inovador e dinâmico e pode desempenhar um papel empreendedor na sociedade.

*A maioria das inovações radicais, revolucionárias, que alimentaram a dinâmica do capitalismo – das ferrovias à internet, até a nanotecnologia e farmacêutica modernas – aponta para o Estado na origem dos investimentos “empreendedores” mais corajosos, incipientes e de capital intensivo. [...] Foi a mão visível do Estado que fez essas inovações acontecerem. Inovações que não teriam ocorrido se ficassemos esperando que o “mercado” e o setor comercial fizessem isso sozinhos – ou que o governo simplesmente ficasse de lado e fornecesse o básico (MAZZUCATO, 2014, p. 26, grifos nossos).*

Dessa forma, o papel do Estado não se resume a facilitar o crescimento econômico. Ele “é um parceiro fundamental do setor privado – e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem” (MAZZUCATO, 2014, p. 29, grifos nossos). Para ir em direção a esta constatação, porém, “[...] faz-se necessário construir uma teoria do papel do Estado na *formação e criação* de mercados – mais alinhada com a obra de Karl Polanyi, que destacou como o ‘mercado’ capitalista foi desde o início fortemente moldado pelas ações do Estado” (MAZZUCATO, 2014, p. 33, grifos no original).

São abundantes as evidências do papel crucial do Estado na história da indústria de computadores, da internet, da indústria farmacêutica-biotecnológica, da nanotecnologia e do setor da tecnologia verde. Em todos esses casos, o Estado ousou pensar – contra todas as probabilidades – no “impossível”: criando novas oportunidades tecnológicas; fazendo os investimentos iniciais, grandes e fundamentais; permitindo que uma rede descentralizada desenvolvesse a pesquisa arriscada; e depois possibilitando que o processo de desenvolvimento e comercialização ocorresse de forma dinâmica. [...] *A descoberta da internet ou o surgimento da indústria de nanotecnologia não ocorreram porque o setor privado queria algo mas não conseguia encontrar os recursos para investir. Elas aconteceram devido à visão que o governo tinha de uma área que ainda não havia sido sondada pelo setor privado. [...] Foi o Estado – nesse e em tantos outros casos – que demonstrou ter um “espírito animal” mais agressivo* (MAZZUCATO, 2014, p. 48-49, grifos nossos).

Nesse sentido, áreas de risco – definidas pelo grande investimento financeiro, alto nível tecnológico e grande risco mercadológico – são, em geral, evitadas pelo setor privado e o seu desenvolvimento exige, portanto, não apenas grandes montantes de financiamento público, como também – e talvez principalmente – espírito de liderança do setor público. Ou seja, “[...] *um Estado empreendedor investe em áreas nas quais o setor privado não investiria mesmo que tivesse os recursos. [...] O investimento empresarial é limitado não por ausência de recursos, mas principalmente por sua falta de coragem (ou o ‘espírito animal’ keynesiano) [...]*” (MAZZUCATO, 2014, p. 52, grifos nossos).

Além disso, a autora salienta que esse papel empreendedor não se limita a investir em criação de conhecimento em universidades e laboratórios, ou seja, atuar para corrigir uma falha de mercado reconhecida pela economia convencional. Empreender significa também escolher setores estratégicos e trajetórias tecnológicas, facilitar a difusão do conhecimento e da inovação e fomentar o processo de desenvolvimento industrial.

[...] o investimento do Estado vai além da pesquisa básica “sem objetivo definido”. Na verdade, ele se aplica a todos os tipos de pesquisa “arriscada” e incerta, uma vez que o setor privado é, sob muitos aspectos, menos empreendedor que o setor público: ele foge de produtos e processos radicalmente novos, deixando os investimentos mais incertos para o Estado. Assim, apesar de necessária para que ocorra a inovação, a pesquisa sem finalidade prática imediata está longe de ser suficiente e na verdade o papel do Estado é muito mais profundo (MAZZUCATO, 2014, p. 107-108).

A ARPA também é citada como exemplo: a partir da criação dessa agência, “[...] tornou-se tarefa do governo entender quais tecnologias oferecem possíveis aplicações para fins militares e também para fins comerciais” (MAZZUCATO, 2014, p. 112). Além disso, o Estado tem um papel fundamental a desempenhar tanto do lado da oferta quanto do da demanda. Como dito acima, são funções primordiais do Estado empreendedor não só incentivar a pesquisa e fomentar o desenvolvimento de inovações como criar mercados para os novos produtos e serviços desenvolvidos. Essa criação de mercado pode se dar de várias maneiras, sendo que as principais são o uso do poder de compra estatal e a regulação. As primeiras décadas da indústria de semicondutores são um exemplo disso, pois o governo dos Estados Unidos, em especial o Departamento de Defesa, foi o seu “primeiro e principal cliente” (MAZZUCATO, 2014, p. 113).

A fragilidade do Estado empreendedor reside, entretanto, na apropriação privada do retorno da inovação. De acordo com Mazzucato (2014, p. 224), “os riscos têm sido assumidos como um esforço coletivo, enquanto os retornos não têm sido distribuídos coletivamente. Com frequência, o único retorno que o Estado recebe pelos investimentos arriscados são os benefícios indiretos do aumento da receita fiscal devido ao crescimento gerado por esses investimentos”. A falta de um sistema de recompensas para o Estado põe em risco o sistema de inovação, como já alertava Block (2008).

A autora defende que “é preciso haver uma dinâmica funcional risco-recompensa que substitua a disfuncional ‘risco socializado’ e ‘recompensa privatizada’ que caracteriza a atual crise econômica, evidenciada na indústria moderna e no setor financeiro” (MAZZUCATO, 2014, p. 245). A atual dinâmica, por sua vez, é resultado da percepção errônea que se tem sobre quem realmente assume os riscos da inovação, o que permite que alguns agentes econômicos reivindicuem os méritos do processo e pressionem por maiores fatias das recompensas. É preciso, no entanto, criar mecanismos para que o Estado possa colher os rendimentos derivados dos seus esforços. “Isso é fundamental para que o ciclo de inovação possa continuar a ser sustentado (com os rendimentos da rodada atual financiando a seguinte, assim como as inevitáveis perdas) e seja menos suscetível aos ciclos políticos e comerciais” (MAZZUCATO, 2014, p. 257).

## Desenvolvimentismos na literatura econômica brasileira

O debate brasileiro sobre desenvolvimentismo, tanto acadêmico quanto político, esteve bastante aquecido em anos recentes, sendo que uma das suas características principais é a existência de duas vertentes distintas: o novo-desenvolvimentismo e o social-desenvolvimentismo. Esse debate reflete, de certa forma, mudanças na ideologia do governo e na condução da política econômica que marcaram os governos Lula e Dilma. Se nos anos 1980 o nacional-desenvolvimentismo entrou em crise e foi substituído pela ideologia neoliberal, cuja estratégia consistia em promover o desenvolvimento por meio da ampliação do protagonismo das forças de mercado, os anos 2000 assistiram ao fracasso do neoliberalismo em entregar os resultados prometidos e ao retorno de uma estratégia desenvolvimentista – ou, pelo menos, a um ensaio ou momento desenvolvimentista – na qual o Estado foi progressivamente reassumindo papéis no processo de desenvolvimento (BIANCARELLI, 2012). Esse momento desenvolvimentista, no entanto, se revelou repleto de fragilidades e contradições, algumas das quais parecem decisivas para entender seu colapso na transição entre o primeiro e o segundo mandatos de Dilma Rousseff.<sup>8</sup>

Antes de discutir essas duas vertentes, cabe, no entanto, retomar o esforço empreendido por Fonseca (2014) para definir o conceito de desenvolvimentismo, a partir das experiências na América Latina. Para começar, o autor considera que desenvolvimentismo é um termo que serve para designar tanto um conjunto de práticas de política econômica, ou seja, um fenômeno do mundo material, quanto um conjunto de ideias que expressam teorias, concepções ou visões de mundo, ou seja, um fenômeno do mundo do pensamento. Além disso, ele constrói o conceito de desenvolvimentismo a partir “tanto do uso feito do termo por autores reconhecidos como das experiências históricas normalmente apontadas como exemplos de desenvolvimentismo” (FONSECA, 2014, p. 35).

A análise do autor o leva a concluir que o núcleo comum do conceito de desenvolvimentismo compreende três variáveis:

---

8. Ver, a respeito, Carneiro (2017).

- 1) A existência de um *projeto deliberado* ou *estratégia* tendo como objeto a nação e seu futuro. Esta pode ser associada, com certa licenciosidade, a *projeto nacional*, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto.
- 2) A *intervenção consciente e determinada do Estado* com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade.
- 3) A *industrialização*, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário (FONSECA, 2014, p. 41, grifos no original).

Ademais, o autor explica que o desenvolvimento é um fenômeno circunscrito a economias capitalistas e que existe uma variável contextual subentendida nas três outras descritas acima, qual seja, “*a consciência ou ato deliberado de alterar o status quo*” (FONSECA, 2014, p. 42, grifos no original). Nesse sentido, “o intervencionismo do Estado desenvolvimentista não visa reforçar os mecanismos de mercado, mas propiciar mudanças em direção a uma rota considerada desejável por seus formuladores e executores” (FONSECA, 2014, p. 45).

Cabe salientar também a distinção feita por Fonseca (2014) entre projeto e planejamento. Enquanto o primeiro pode se resumir simplesmente a um objetivo e um conjunto geral de políticas econômicas a serem executadas, o segundo consiste em um “conjunto de ações resultante de um plano ou documento *a anteriori*, que expressasse objetivos, estabelecesse cronograma, quantificasse metas e os meios e recursos para alcançá-las” (FONSECA, 2014, p. 45-46). Além disso, desenvolvimentismo pressupõe projeto, mas não exige, necessariamente, planejamento.

Como resultado, sua definição final do conceito:

[...] entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governo (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista (FONSECA, 2014, p. 59).

A partir disso, pode-se voltar ao debate brasileiro recente. O novo-desenvolvimentismo, de acordo com um dos seus principais proponentes e defensores, Luiz Carlos Bresser-Pereira, pode ser definido como uma “estratégia de desenvolvimento para países de renda média, no quadro competitivo da globalização, que tem como base teórica a macroeconomia desenvolvimentista ou macroeconomia estruturalista do desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 28).

De acordo com essa estratégia, o desenvolvimento econômico é um processo estrutural de acumulação de capital com incorporação de progresso técnico, que se manifesta por meio do processo de industrialização ou de sofisticação produtiva. Este, por sua vez, consiste em um duplo movimento: por um lado, há aumento da produtividade e da sofisticação da mão de obra empregada nos setores já existentes, e, por outro, há transferência de mão de obra de setores com baixo valor agregado *per capita* para setores com alto valor adicionado *per capita*, nos quais se utiliza tecnologia mais sofisticada e se pagam maiores salários.<sup>9</sup> Além disso, o processo de desenvolvimento requer que o Estado assuma o seu papel estratégico e que haja uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2014; BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012; TEN, 2010).

Os maiores gargalos para o crescimento se encontram, de acordo com o novo-desenvolvimentismo, no lado da demanda. Isso ocorre porque, além do problema da demanda efetiva apontado por Keynes, os países em desenvolvimento apresentam duas tendências estruturais que limitam a demanda e, conseqüentemente, o investimento. A primeira é a tendência de os salários crescerem abaixo da produtividade em função da oferta abundante de mão de obra e da forma de funcionamento dos mercados de trabalho, o que limita a demanda interna, amplia a concentração de renda e prejudica a produtividade. A segunda é a tendência à sobrevalorização cíclica da taxa de câmbio em países em desenvolvimento devido à dependência da poupança externa e à existência de doença holandesa, o que aumenta a volatilidade da taxa de câmbio e alimenta crises cambiais e financeiras. Essa sobrevalorização pode se tornar permanente, fazendo com que a taxa de câmbio que equilibra a conta corrente do balanço de pagamentos seja inferior à taxa de câmbio que torna as indústrias competitivas internacionalmente<sup>10</sup> (TEN, 2010).

9. Do ponto de vista da economia nacional, os ganhos de produtividade mais significativos não são os oriundos do primeiro movimento, mas do segundo.

10. A taxa de câmbio é entendida aqui como o preço de uma unidade de moeda estrangeira em moeda nacional.

No tocante às recomendações de política econômica, o novo-desenvolvimentismo aconselha, para neutralizar a primeira tendência, a adoção de políticas de salário mínimo, de transferência de renda aos pobres e de pleno emprego. A segunda tendência, por sua vez, deve ser combatida por meio de um imposto sobre a exportação de *commodities*, no caso de haver doença holandesa, e de uma política de taxa de câmbio fluante administrada, que compre e venda reservas e controle fluxos de capitais quando necessário. Além disso, o desenvolvimento deve ser financiado com poupança doméstica e não com poupança externa, pois esta última incentiva o endividamento doméstico e aumenta a instabilidade financeira. Por fim, o governo deve perseguir superávits primários de forma a estabilizar, no longo prazo, a relação dívida pública/PIB. Quando houver recessão, no entanto, uma política fiscal expansionista contracíclica deve ser adotada (BRESSER-PEREIRA, 2014; BRESSER-PEREIRA; THEUER, 2012; TEN, 2010).

Em relação à política industrial, o novo-desenvolvimentismo defende que é essencial haver uma política que ajude as empresas a se tornarem competitivas e venderem tanto para o mercado interno quanto para o externo. Isso não implica necessariamente uma estratégia exportadora.

[...] a estratégia será exportadora, equilibrada, ou voltada para o mercado interno conforme o coeficiente de abertura da economia [...] esteja respectivamente crescendo, constante, ou caindo. Um país de renda média deveria almejar um coeficiente de abertura constante, que reflita a dotação de fatores de produção existentes no país (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 32).

Textos anteriores desse mesmo autor e textos de outros autores da corrente novo-desenvolvimentista, no entanto, defendem explicitamente a estratégia exportadora. Oreiro (2011), por exemplo, afirma que:

[...] o novo-desenvolvimentismo é definido como um conjunto de propostas de reformas institucionais e de políticas econômicas por meio das quais as nações de desenvolvimento médio buscam alcançar o nível de renda per capita dos países desenvolvidos. Essa estratégia de “alcançamento” baseia-se explicitamente na adoção de um regime de crescimento do tipo *export-led* no qual a promoção das exportações de produtos manufaturados induz a aceleração do ritmo de acumulação de capital e de introdução de progresso técnico na economia.

Nesse sentido, o novo-desenvolvimentismo é referenciado na literatura (BASTOS, 2012) também como *desenvolvimentismo exportador do setor privado* enquanto o social-desenvolvimentismo, que será discutido abaixo, é denominado *desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado*.

Em resumo, o novo-desenvolvimentismo propõe que se corrijam desequilíbrios nos preços macroeconômicos fundamentais, quais sejam: a taxa de câmbio, a taxa de lucro, a taxa de juros, a taxa de salários e a taxa de inflação. Nesse arcabouço, a taxa de lucro parece ser a mais importante, pois ela deve estar em nível satisfatório o suficiente para incentivar os investimentos. As demais taxas são importantes na medida em que afetam a taxa de lucro e, conseqüentemente, a decisão de investir. Dessa forma, a taxa de câmbio deve ser a de equilíbrio industrial, a taxa de salários não deve ser nem muito baixa – para não reduzir a demanda interna – nem muito alta – para não reduzir a taxa de lucro –, a taxa de juros deve ser a mais baixa possível, desde que fique resguardado o seu papel no controle da inflação, e a taxa de inflação deve ser baixa e estável.

Cabe fazer mais um comentário sobre a taxa de câmbio. De acordo com Bresser-Pereira (2014, p. 28), esta taxa “tem um papel decisivo no desenvolvimento econômico porque ela é como um interruptor que liga ou desliga as empresas competentes do país tanto do mercado externo quanto do mercado interno”. Mais adiante, o autor complementa o argumento afirmando que isso é válido para “as empresas que usam tecnologia no estado da arte mundial” (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 32).

Entretanto, o pressuposto de que as empresas nacionais têm acesso à tecnologia no estado da arte mundial é questionável por, pelo menos, três motivos: (i) parte expressiva dos bens de capital não são produzidos internamente e a desvalorização da taxa de câmbio, por um lado, aumenta a competitividade dos produtos nacionais, por outro, encarece as importações de equipamentos; (ii) as cadeias globais de valor são, em sua maioria, oligopolizadas, e a tecnologia utilizada por elas pode não estar acessível para compra no mercado internacional; (iii) tecnologia no estado da arte não significa apenas bens de capital transacionáveis, mas também conhecimentos tácitos que não são de fácil aquisição.

Ainda que represente um avanço importante em relação à ortodoxia liberal, o escopo de atuação do Estado previsto pelo novo-desenvolvimentismo é muito limitado. A ele cabe apenas prover o arcabouço institucional apropriado e imple-

mentar uma política macroeconômica ativa. Uma vez que os preços macroeconômicos atinjam os níveis adequados, o mercado reagirá realizando investimentos produtivos e, conseqüentemente, promovendo o desenvolvimento. Segundo Bastos (2012, p. 784), a crença na gestão macroeconômica como condição necessária e suficiente para o desenvolvimento está intimamente relacionada ao não abandono, pelo novo-desenvolvimentismo, do “[...] elogio do mercado como mecanismo de alocação eficiente de recursos produtivos e financeiros [...]”. Mais especificamente, o novo-desenvolvimento faz, na visão de Bastos (2012, p. 787), “um elogio à indústria nacional e à sua capacidade de exportar e uma crítica ao que a impediria de exportar mais: a apreciação cambial trazida pela combinação entre abertura financeira e elevado diferencial de taxa de juros (diferencial esse explicado pelo déficit público)”. Isso difere claramente do proposto por uma das concepções teóricas que o novo-desenvolvimentismo busca resgatar:

A despeito da alegação de tratar-se de uma macroeconomia “estruturalista”, a ênfase quase exclusiva nos preços macroeconômicos *abandona um aspecto central do estruturalismo latino-americano: o pessimismo quanto à eficácia alocativa do mercado e à capacidade do setor privado de liderar o desenvolvimento, particularmente os ramos que exigissem montantes elevados de investimento de longo prazo de maturação/amortização e com capacidades tecnológicas não triviais* (BASTOS, 2012, p. 788, grifos nossos).

Esse limitado espaço para a atuação estatal é agravado pela falta de profundidade na discussão da política industrial, ainda que esta seja tratada como importante. Carneiro (2012, p. 768, grifos nossos) explica que:

Essa corrente de pensamento nasce de uma postura crítica às políticas econômicas neoliberais, ao mesmo tempo procurando diferenciar-se do que denomina velho-desenvolvimentismo. Em relação às primeiras, critica sobretudo a postura da política macroeconômica consubstanciada em altas taxas de juros e moeda apreciada e sua incompatibilidade com o crescimento. [...] Em simultâneo, *postula que o velho-desenvolvimentismo e a sua ênfase excessiva no papel do Estado e na política industrial estariam superados*. Isso porque *a industrialização ter-se-ia completado* e o essencial seria garantir preços macroeconômicos adequados, com destaque para a taxa de câmbio competitiva. Em síntese, o desenvol-

vimento econômico seria conseguido pelo manejo apropriado dos preços relativos – juros, câmbio e salários – por parte do Estado. O mercado faria o resto.

O social-desenvolvimentismo, por sua vez, define como eixo do desenvolvimento a questão social, “ou seja, propõe-se uma inversão de prioridade relativamente ao velho e ao novo-desenvolvimentismo nos quais o desenvolvimento das forças produtivas era o principal objetivo a alcançar. A despeito de continuar relevante, esse objetivo estaria subordinado à meta do desenvolvimento social” (CARNEIRO, 2012, p. 774). Em contraste com o novo-desenvolvimentismo, “[...] o social-desenvolvimentismo tem requisitos ou objetivos mais gerais que se impõem para além daqueles relativos ao formato ou combinação das políticas macroeconômicas particulares. *Seu requisito mais geral é o primado do papel do Estado como ação política consciente em prol do desenvolvimento e o caráter subordinado do mercado*” (CARNEIRO, 2012, p. 777, grifos nossos).

De acordo com essa vertente, o fator dinâmico que impulsiona o crescimento é a ampliação do mercado interno e do consumo de massas em função da melhora na distribuição de renda. Isso ocorre por meio de um círculo virtuoso em que um aumento nos salários amplia o consumo popular, o que incentiva o investimento. Este, por sua vez, gera aumento da produtividade e, conseqüentemente, uma nova rodada de aumento nos salários. Entretanto, “o sucesso da estratégia dependeria da criação suficiente de empregos, disponibilidade de recursos fiscais e atenuação da restrição externa” (CARNEIRO, 2012, p. 774).

Este círculo virtuoso, entretanto, estaria fadado a perder dinamismo com o tempo, pois há limites à distribuição funcional de renda. Nesse sentido, a estratégia de desenvolvimento baseada no consumo de massa deveria necessariamente ser completada por outros eixos dinâmicos. A demanda reprimida por infraestrutura econômica e social no Brasil se apresentava como alternativa atraente para dinamizar o investimento autônomo e fortalecer as cadeias produtivas. A articulação de investimentos em infraestrutura econômica – conduzidos majoritariamente pelo setor privado, mas com apoio do Estado na redução dos riscos e no financiamento de longo prazo – e em infraestrutura social – realizados predominantemente pelo setor público – exigiria que o Estado assumisse um papel central de coordenação e articulação e recuperasse a sua capacidade de financiamento (CARNEIRO, 2012).

Uma preocupação importante do social-desenvolvimento é a questão da restrição externa, que tantas vezes prejudicou o crescimento econômico brasileiro. Na fase de crescimento estimulado pelo consumo de massa, não haveria, segundo o social-desenvolvimentismo, grande preocupação, pois o padrão de consumo resultante da distribuição de renda tem menor elasticidade-renda das importações, e a ampliação da base produtiva para atender o mercado interno geraria ganhos de produtividade e aumentaria, portanto, a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional. Investimentos em infraestrutura, por outro lado, são voltados predominantemente ao mercado interno e apresentam elevados coeficientes de penetração das importações. Seria preciso, dessa forma, adensar as cadeiras produtivas para elevar as exportações líquidas. Além disso, as exportações de produtos intensivos em recursos naturais poderiam representar um alívio para a restrição externa (CARNEIRO, 2012).

Em relação à política macroeconômica, esta também tem um papel a cumprir. O social-desenvolvimentismo entende que a política macroeconômica e, de maneira mais geral, o regime macroeconômico é uma ferramenta auxiliar ao processo de desenvolvimento e deve, portanto, fazer parte do planejamento estratégico. De acordo com Rossi (2014, p. 199), “diante da complexidade do processo de desenvolvimento, o regime macro deve ser pensado estrategicamente no âmbito das demais políticas estruturais”. Além disso, o autor afirma que são duas as tarefas fundamentais do regime: “i) orientar a política macro para uma atuação anticíclica; e ii) criar um ambiente macroeconômico favorável ao investimento” (ROSSI, 2014, p. 199). Dessas duas tarefas derivam dois objetivos:

O regime macroeconômico deve ter a flexibilidade e os incentivos suficientes para permitir uma atuação anticíclica da política macro (fiscal, monetária e cambial), assim como administrar choques externos decorrentes de crises internacionais. As diretrizes do regime devem orientar a política macro para a sustentação do crescimento econômico.

O regime macro deve prover *estabilidade macroeconômica*, entendida não somente como estabilidade de preços, mas também das taxas de retorno da economia (juros e lucros) e da taxa de câmbio. Dois objetivos adicionais são a busca por juros baixos e pelo câmbio competitivo. Esses têm como finalidade última o desenvolvimento do *financiamento de longo prazo* e da *competitividade sistêmica* (ROSSI, 2014, p. 200, grifos no original).

Em resumo,

[...] a estratégia social-desenvolvimentista compreende *quatro eixos distintos e necessariamente complementares, mas que vêm sendo implementados com diferentes graus de prioridade e maturação*: i) a melhoria da distribuição de renda; ii) a ampliação da infraestrutura econômica e social; iii) a reindustrialização via adensamento das cadeias; iv) a expansão do setor baseado em recursos naturais (CARNEIRO, 2012, p. 776, grifos nossos).

Retomando a definição proposta por Fonseca (2014), novo-desenvolvimentismo e social-desenvolvimentismo são subtipos de desenvolvimentismo – e não conceitos novos ou conceitos radiais –, pois incorporam todos os atributos do núcleo do conceito e acrescentam novos atributos, respectivamente disciplina fiscal e distribuição de renda. No entanto, usando o social-desenvolvimentismo como exemplo, o autor faz uma ressalva: “[...] se a distribuição de renda não estiver associada a um projeto de industrialização e a um conjunto de medidas que configure uma estratégia para reverter a estrutura produtiva no longo prazo, pode ser louvável e meritória, mas dificilmente se enquadra no conceito de desenvolvimentismo” (FONSECA, 2014, p. 68). Mais adiante, o autor salienta que “*um desenvolvimentismo sem incluir o setor industrial no projeto sugere [...] uma contradição [...] ou um fenômeno novo*, acerca do qual não haveria razões suficientes para ser abarcado pelo conceito de desenvolvimentismo, sob pena de submeter este último a uma profunda descaracterização [...]” (FONSECA, 2014, p. 69, grifos nossos).

Dessa forma, dentro da corrente social-desenvolvimentista, merece destaque especial a contribuição de Bielschowsky (2012), pois esta é a que melhor recupera o caráter industrializante do esforço social-desenvolvimentista. Isso se deve à própria visão que o autor tem da ideologia desenvolvimentista, entendida como “o suporte estatal aos investimentos necessários à transformação estrutural da economia” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 733). O autor afirma que há, ou havia, na economia brasileira, três frentes de expansão potencialmente vigorosas, quais sejam:

(i) um amplo mercado interno de consumo de massa – que será tanto mais amplo quanto melhor vier a ser a distribuição de renda – e também uma estrutura produtiva potencialmente capaz de vir a realizar localmente boa parte da produção em larga escala

correspondente, nos setores primários, industriais e de serviços, sem prejuízo de ampliar as exportações;

(ii) uma forte demanda nacional e mundial por seus abundantes recursos naturais; e

(iii) perspectivas favoráveis quanto à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (econômica e social) (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 729).

Esses motores do desenvolvimento podem, porém, tanto vingar como se esvaír ao longo do tempo. Para vingar, as frentes devem ser adequadamente traduzidas em expansão do investimento no país. Além disso, “os investimentos nessas três frentes de expansão serão tão mais volumosos e mais mobilizadores da atividade produtiva e do emprego no país quanto mais amplos forem os processos de inovação e os encadeamentos produtivos que o país for capaz de gerar nas três frentes” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 730). Dessa forma, a inovação tecnológica e o fortalecimento dos encadeamentos produtivos são, para o autor, turbinadores do crescimento.

Mais que turbinadores, estes dois elementos constituem, em realidade, condições necessárias para o sucesso da estratégia. Em relação à primeira frente de expansão, por exemplo, Bielschowsky (2012, p. 739, grifos nossos) afirma que “o modelo, porém, para que funcione, *requer bem mais do que o consumo de massa*. Exige também *que se realize a produção no país* de parte importante dos bens finais e de seus principais encadeamentos produtivos, ‘para a frente’ e ‘para trás’”. Mais adiante o autor pergunta: “*será que a produção em massa estimulada pelo consumo de massa será feita no país ou teremos consumo de massa no Brasil e produção em massa na China?*” (BIELSCHOWSKY, 2012, p. 739, grifos no original).

Em relação à segunda frente de expansão, Bielschowsky (2012, p. 740, grifos no original) ressalta que “[...] *as atividades baseadas em recursos naturais não podem ser meros enclaves de onde saíam as matérias-primas sem deixar rastro de emprego, progresso técnico e bem-estar social*”. Em resumo, “o grau de dinamismo de cada frente dependerá de sua capacidade de impulsionar (‘arrastar’) domesticamente, em seu processo de expansão, os investimentos nos setores/atividades produtivas que lhe são inerentes” (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 138).

A ênfase na necessidade de expandir o investimento representa um avanço importante em relação ao novo-desenvolvimentismo – que, como dito acima, confiava na resposta do mercado aos estímulos macroeconômicos. Nas palavras de Bielschowsky

(2012, p. 731, grifos nossos), “a proposição conceitual das frentes de expansão tem a virtude de, a princípio, permitir que se ponha o *foco do planejamento do desenvolvimento econômico sobre o volume e a composição setorial e tecnológica dos investimentos* [...]”. A deficiência dessa proposta, entretanto, reside no fato de que as medidas destinadas a expandir o investimento não são discutidas com profundidade.

Do ponto de vista empírico, Bielschowsky *et al.* (2014) analisaram as principais tendências do investimento na economia brasileira na década de 2000 para verificar a hipótese de que há três frentes de expansão no Brasil. Segundo os autores, o investimento total cresceu, em média, 4,8% ao ano entre 2000 e 2008. Já os investimentos em infraestrutura, em recursos naturais, e em produção de bens e serviços de consumo de massa se expandiram em cerca de 10% ao ano cada entre 2003 e 2008. “[Essa] simultaneidade, no plano agregado, dá razão à proposta de que convém organizar a reflexão sobre a agenda de desenvolvimento brasileira, no campo da economia, a partir da lógica tripartite de frentes de expansão” (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 158).

Muito mais relevante, do ponto de vista do debate aqui proposto, é, no entanto, a análise dos investimentos na indústria de transformação. Em relação a este ponto, Bielschowsky *et al.* (2014, p. 153-154) apontam que:

[...] entre, por um lado, investimento em modernização das instalações e, por outro, investimentos em expansão e diversificação, tudo indica que tenha havido predomínio dos primeiros. Há, por certo, evidências de importantes investimentos de expansão em alguns destacados setores, como material de transporte – automotriz, naval etc. – e montagem de produtos eletrônicos de consumo. Ainda assim, a hipótese básica é que as empresas industriais tenham sido cautelosas no que se refere à expansão e diversificação produtiva. Essa pode ter sido a razão principal para o fato de a expansão dos investimentos de 2003 a 2008 não ter freado o impulso importador [...].

Em relação às causas desse fenômeno, os autores explicam, em primeiro lugar, que a modernização é uma estratégia para preservar a alta rentabilidade e aumentar a competitividade:

Modernizar, para eles, significa repor equipamentos e fazer arranjos no processo produtivo, que tem por objetivo aumentar a eficiência do estoque de capital já existente – e elevar

marginalmente a capacidade – por meio de investimentos cujo valor é relativamente reduzido, quando comparado ao valor de mercado de cada empresa. Investir em modernização é, portanto, altamente lucrativo, e tem baixo risco, porque o mercado de destino, predominantemente nacional, se encontra razoavelmente consolidado em favor da empresa (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 154-155).

Em segundo lugar, os autores afirmam que os empresários eram cautelosos por diversas razões, como a tendência de queda do preço dos produtos industrializados no mercado global, a apreciação da moeda doméstica, e as elevadas taxas de juros praticadas no Brasil, que incentivam aplicações financeiras e desincentivam a tomada de empréstimos. Outro motivo de cautela é o que os autores chamam de “memória do fracasso”: “nos últimos trinta anos, não foram raras as ocasiões em que a decisão de investir em expansão para o mercado doméstico foi posteriormente castigada por crises e instabilidade na evolução da demanda” (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 156). Isso tornava o acelerador do investimento “preguiçoso” e faz com que, para reverter as expectativas, sejam necessários vários anos de crescimento.

Em terceiro lugar, segmentos específicos apresentavam causas adicionais particulares. No caso dos bens intermediários, as privatizações acarretaram aumento da exigência de rentabilidade e maior aversão a riscos e incertezas. Consequentemente, investimentos importantes não foram realizados e a capacidade produtiva ficou estagnada. No caso de bens de consumo duráveis, por outro lado, o setor é dominado por empresas multinacionais e estas preferiram abastecer o mercado brasileiro em expansão por meio do acionamento da capacidade ociosa de plantas produtivas instaladas em outros países.

Dessa forma, os autores chegam à grave conclusão de que, nos três setores da indústria de transformação – bens de consumo, bens intermediários e bens de capital –, “ao que tudo indica, não se concretizou de forma satisfatória o mecanismo de indução dos investimentos em atendimento à expansão da demanda doméstica” (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 160) e houve “vazamento para o exterior”, via aumento das importações e redução das exportações. Mais ainda,

[...] *para o bem e para o mal, o comportamento da indústria de transformação brasileira é de resistência a mudanças radicais. Para o bem, porque permite a preservação da capaci-*

dade produtiva previamente instalada. A indústria vem tendo participação decrescente no PIB, mas isso não tem implicado perda de setores. Para o mal, porque *predominam ajustes incrementais*, modernizadores das plantas e das práticas operacionais, *evitando-se aumentar o tamanho dos empreendimentos, e evitando-se direcioná-los aos setores de maior densidade tecnológica* – na contramão, portanto, da demanda nacional e mundial. Isso significa perder oportunidades, e insistir em uma estrutura produtiva que, tecnologicamente, vai se distanciando da vanguarda internacional (BIELSCHOWSKY *et al.*, 2014, p. 157-158, grifos nossos).

## Considerações finais

A análise construída neste artigo permite que se esbocem três tipos de considerações. Em primeiro lugar, há aquelas relativas a recomendações de políticas. O desenvolvimentismo defende que é preciso discutir desenvolvimento e o papel do Estado neste processo, pois o Estado tem necessariamente um papel a cumprir na transformação econômica das nações. A forma como o Estado escolhe desempenhar este papel, no entanto, pode e irá variar. Não apenas há múltiplas maneiras de perseguir o desenvolvimento, como também não há estratégias do tipo *one-size-fits-all* quando se fala de desenvolvimento econômico. O *mix* de políticas deverá, dessa forma, levar em consideração especificidades locais.

Além disso, é preciso não só que o Estado faça parte do processo, mas também que o *mix* de políticas esteja organizado em torno de uma estratégia de desenvolvimento bem delineada. E é fundamental que a industrialização seja parte integrante desta estratégia e que seja enfatizada devidamente a necessidade de se fortalecer os encadeamentos produtivos.

Outro ponto importante levantado por vários autores desenvolvimentistas diz respeito ao protagonismo do Estado no processo de desenvolvimento. O Estado não é coadjuvante no processo de desenvolvimento. Ao contrário, nos avanços mais disruptivos, ele foi o empreendedor visionário com espírito animal. O Estado decide investir em áreas nas quais o setor privado não investiria mesmo se tivesse recursos, pois o que falta ao empresário não são recursos, mas coragem e espírito animal. Ademais,

o Estado desenvolvimentista atua tanto no lado da oferta, fomentando a criação de novos produtos e indústrias, quanto no lado da demanda, criando os mercados que demandarão estes produtos e sustentarão estas indústrias.

Um segundo conjunto de considerações diz respeito à aplicação do desenvolvimentismo. Muitos autores argumentam que o desenvolvimentismo consiste em uma estratégia de alcance ou de superação do subdesenvolvimento. Mais recentemente alguns autores têm defendido, entretanto, que políticas desenvolvimentistas são praticadas tanto em países em desenvolvimento quanto em países desenvolvidos, ainda que os objetivos destas políticas e as formas assumidas por elas possam variar. Se considerarmos que a industrialização é um processo contínuo e dinâmico, o conceito de desenvolvimentismo pode ser flexibilizado.

Por fim, podem-se tecer algumas considerações sobre as duas vertentes do debate brasileiro. O novo-desenvolvimentismo traz lições importantes acerca da necessidade de se seguir uma política macroeconômica favorável ao desenvolvimento e que esta difere da política recomendada pela economia convencional, que estabelece como objetivo único a estabilidade dos preços. O novo-desenvolvimentismo, no entanto, confia demais na capacidade de resposta dos empresários brasileiros aos estímulos macroeconômicos. A avaliação de Bielschowsky *et al.* (2014) mostra que essa crença é ingênua, pois o investimento é conservador e o acelerador do investimento é “preguiçoso”.

O social-desenvolvimentismo, ao enfatizar a distribuição de renda, também acaba confiando na resposta dos empresários. Supõe-se que estes irão investir e aumentar a base produtiva e a produtividade. Mas Bielschowsky *et al.* (2014) mostram que predominam investimentos em modernização sobre investimentos em expansão e diversificação e que parte importante da demanda induzida pelo consumo de massa vazou para o exterior. O social-desenvolvimentismo de Bielschowsky (2012), por fim, enfatiza que o mercado de consumo de massas é apenas uma das três frentes potenciais de expansão e que é preciso não só garantir que os investimentos se realizem, como também assegurar que haja fortalecimento dos encadeamentos produtivos e dos processos inovativos.

A discussão aqui proposta, ao sublinhar a centralidade do caráter industrializante do processo de desenvolvimento, enseja duas grandes questões para o debate brasileiro futuro – que não perderam sua importância com o colapso do ensaio desen-

volvimentista nesta segunda metade da década de 2010. Ao contrário, parecem pontos fundamentais de reflexão para a necessária reconstrução de um projeto de desenvolvimento para o país.

Por um lado, faz-se necessário discutir com mais rigor que estímulos e medidas serão capazes de promover a industrialização. Se os empresários não respondem a estímulos macroeconômicos, estímulos de outra natureza devem ser estudados e praticados. Se estímulos não são suficientes – e possivelmente não serão em alguns setores industriais –, outras medidas deverão ser adotadas.

Por outro lado, é imprescindível discutir se o Estado tem capacidade para agir e promover a industrialização. Se dispõe, em primeiro lugar, dos recursos, da burocracia e dos instrumentos adequados. Se estabelece, em segundo lugar, vínculos e relações virtuosas com a sociedade. Nessas direções, entende-se que o debate sobre esse tema no Brasil pode avançar – inclusive porque, conforme se alertou no início, dificilmente deixará de ser relevante, já que os problemas subjacentes a ele persistem.

## Referências

- BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social-desenvolvimentismo. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 779-810, dez. 2012.
- BIANCARELLI, A. M. Economia, sociedade e desenvolvimento, 20 anos: notas de apresentação. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 723-728, dez. 2012.
- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 729-747, dez. 2012.
- \_\_\_\_\_; SQUEFF, G. C.; VASCONCELOS, L. F. Evolução dos investimentos nas três frentes de expansão da economia brasileira na década de 2000. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014, p. 135-194.
- BLOCK, F. Swimming against the current: the rise of a hidden Developmental State in the United States. *Politics and Society*, vol. 36, n. 2, p. 169-206, jun. 2008.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *A construção política do Brasil*. São Paulo: Editora 34, 2014.
- \_\_\_\_\_; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 811-829, dez. 2012.
- CALCAGNO, A. Rethinking development strategies after the financial crisis. In: CALCAGNO, A. *et al.* (Orgs.). *Rethinking development strategies after the financial crisis*. Nova York, Geneva: United Nations, 2015. Vol. I: *Making the case for policy space*.
- \_\_\_\_\_. Introduction. In: \_\_\_\_\_. *Rethinking development strategies after the financial crisis*. Nova York; Genebra: United Nations, 2015. Vol. I: *Making the case for policy space*.
- \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Rethinking development strategies after the financial crisis*. Nova York; Genebra: United Nations, 2016. Vol. II: *Country studies and international comparisons*.
- CARNEIRO, R. Navegando a contravento (Uma reflexão sobre o experimento desenvolvimentista do Governo Dilma Rousseff). *Texto para discussão*. IE/Unicamp, Campinas, n. 289, mar. 2017.
- \_\_\_\_\_. Velhos e novos desenvolvimentismos. *Economia e Sociedade*, Campinas, vol. 21, número especial, p. 749-778, dez. 2012.
- CHANG, H.-J. The political economy of industrial policy in Korea. In: \_\_\_\_\_. *The East Asian Development Experience: The miracle, the crisis, and the future*. New York; Penang; Londres: Zed Books, 2006, p. 61-107.
- EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A. B. *et al.* (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014, p. 29-78.
- JOHNSON, C. *MITI and the Japanese Miracle: The growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press, 1982.

MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. o setor privado*. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

OREIRO, J. L. É o novo-desenvolvimentismo? *Valor Econômico*, out. 2011.

PRIEWE, J. Seven strategies for development in comparison. In: CALCAGNO, A. *et al. Rethinking development strategies after the financial crisis*. New York, Geneva: United Nations, 2015. Vol. I: *Making the case for policy space*.

ROSSI, P. Regime macroeconômico e o projeto social-desenvolvimentista. In: CALIXTRE, A. B. *et al. (Orgs.). Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014, p. 195-226.

TEN Theses on New Developmentalism. Structuralist Development Macroeconomics Center, Escola de Economia de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, set. 2010. Disponível em: <<http://www.tentheseonnewdevelopmentalism.org/>>. Acesso em: jan. 2016.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.