

O PROJETO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: HISTÓRICO E DESAFIOS DA ATUALIDADE

| Pedro Cezar Dutra Fonseca¹

A política econômica dos governos de Dilma Rousseff foi alvo de intensa polêmica desde o início do primeiro mandato. Em sequência, no segundo mandato, as críticas ocorreram com a condução de Joaquim Levy para a pasta da Fazenda, o que representaria opção oposta à esperada, pois o discurso e a tradição ortodoxa do ministro contrastavam com as medidas implantadas no primeiro governo e com o próprio programa defendido pela então candidata na campanha eleitoral. Com a saída deste da Fazenda, em dezembro de 2015, e sua substituição por Nelson Barbosa, reforçou-se a expectativa de retorno à política do governo anterior de Dilma, por vezes chamada de “nova matriz macroeconômica”, com o propósito de contrastar com a política de cunho mais ortodoxo dos governos de Fernando Henrique Cardoso e do primeiro mandato de Lula. Tal mudança de orientação de política, principalmente no que diz respeito ao “tripé” - baixa taxa de juros, superávit primário e câmbio valorizado - realmente ocorreu. A dúvida é se tal “nova matriz” que se imputa ao primeiro governo de Dilma pode ser associada ao desenvolvimentismo, ou ao “nacional-desenvolvimentismo”, como frequentemente é referido na mídia e, principalmente, por aqueles que a denunciam, taxando-a de “populismo econômico” e de irresponsável. O objetivo deste artigo é contribuir para clarear tal dúvida.²

Desenvolvimentismo e nacional-desenvolvimentismo: a precisão conceitual

Desenvolvimentismo é um termo marcado por ambiguidade. A abordagem da questão exige que se comece clareando o conceito para se saber com precisão do que se está tratando e para evitar um “diálogo de surdos”, como se refere Weyland (2001, p. 1). Note-se que a imprecisão conceitual, em parte devida ao

1. Professor titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS e pesquisador do CNPq. Agradeço ao bolsista de iniciação científica da UFRGS e do CNPq César Prazeres Fraga Pereira.

2. O artigo foi elaborado baseado na exposição do seminário “Qual Desenvolvimento?”, na mesa intitulada “O Projeto Desenvolvimentista no Brasil: Histórico e Desafios da Atualidade”, promovido pelo Centro Internacional Celso Furtado no Rio de Janeiro em 11/07/2016. Em boa medida, a exposição, e conseqüentemente o atual artigo, apoiou-se em dois outros de minha autoria: (1) *Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito* publicado em: CALIXTRE, B.; BIANCARELLI, A. M.; MACEDO C., M. A. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014, e também em: DATHEIN, R, (Org.). *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015; e (2) *Prejuízo Conceitual. Intervencionismo não é Sinônimo de Desenvolvimentismo*. Folha de São Paulo, Caderno Ilustríssima, 06/03/2016, p. 4-5.

caráter político do debate, tem alimentado a confusão entre intervencionismo e desenvolvimentismo, como se ambos fossem sinônimos. Cai-se, em decorrência, em um dos mais primários erros metodológicos: o da generalização. O desenvolvimentismo é um *tipo de intervencionismo*, tal como a social-democracia, o socialismo, o trabalhismo, a doutrina social cristã, o fascismo e o keynesianismo, entre outros. A rigor, todas as ideologias e teorias econômicas, com exceção do liberalismo clássico (e, caso queira-se acrescentar, do anarquismo, embora este fique mais no campo das ideias), delegam certo papel ao estado na condução da economia e da política econômica. Entretanto, elas não podem ser apressadamente igualadas, pois diferem entre si não só na extensão da intervenção (desde a moderada cristã até a radical comunista), mas, principalmente, no objetivo e nas razões da ação estatal. Estes últimos são fundamentais para demarcar diferenças. Constituiria erro grotesco dizer-se não haver diferença entre social-democracia e fascismo ou entre keynesianismo e comunismo. Os intervencionismos diferem entre si tanto na teoria (nas construções dos ideólogos e intelectuais) quanto na prática efetiva como políticas de estado.

O desenvolvimentismo - conquanto tenha posteriormente encontrado adeptos em outros continentes, principalmente na Ásia - tem sua gênese na América Latina do século XIX, embora alcançasse sua maior expressão apenas no século XX, principalmente após a Grande Depressão dos anos 30. No Brasil, suas primeiras manifestações ocorreram quando as elites civis e militares, no contexto da crise do Império e da escravidão, passaram a perceber certo “atraso” do país, principalmente sob influência do evolucionismo positivista. Trata-se de um tipo bem peculiar de intervencionismo, já que sua razão de ser - expressa tanto por seus ideólogos (como R. Prebisch, C. Furtado e I. Rangel) como pelos governos que a ele são geralmente associados - é a reversão do subdesenvolvimento. A genealogia do conceito de desenvolvimento, anos mais tarde corporificado como categoria teórica no pensamento cepalino, tem como embrião o progresso comtiano. Este subentende que o “atraso” do país não se devia ao clima tropical, ao catolicismo ou a razões biológicas e raciais, como aparecem nos primeiros “intérpretes do Brasil”, mas que se tratava de um fenômeno histórico e que, portanto, poderia ser revertido. O desenvolvimentismo postula que tal reversão não ocorre espontaneamente ou por mecanismos usuais de mercado (os quais, ao contrário, podem “reproduzir o subdesenvolvimento”); ou, se o fizer, demorará muito: o desenvolvimento precisa ser “acelerado” (como os “50 anos em 5” de JK). Trata-se, portanto, de um projeto necessariamente consciente, que propõe ações visando a atingir determinados fins desejáveis, aos moldes do que Max Weber tipificou como “ação social racional” (FURTADO, 1978). Tais fins podem variar de governo para governo, embora quase todos atrelem-no a “valores superiores”, como justiça social e soberania nacional. O desenvolvimentismo - tal como o liberalismo, o positivismo e o socialismo - é a

expressão da Modernidade, e traz consigo a utopia de construção de uma sociedade melhor para o futuro. Sua peculiaridade é não atacar a propriedade privada como pré-condição, a exemplo do socialismo, mas defender o aumento da produção e da produtividade como condição necessária, embora não suficiente, para a reversão das desigualdades ou afirmação da soberania nacional. Trata-se de um fenômeno típico do mundo capitalista, e, principalmente, dos países mais pobres, como os da América Latina.

No artigo já mencionado (FONSECA, 2014), lança-se mão de uma metodologia proposta por Sartori (1970; 1984) para construir o conceito de desenvolvimentismo. Esta propõe, sinteticamente, que, para desvendar um conceito e buscar sua precisão, deve-se ter como ponto de partida o uso que dele é feito. O conceito é uma ferramenta, ou seja, um termo é utilizado por determinada comunidade, como a dos cientistas, que recorrem a certos termos teóricos para se expressar e unificar em uma mesma linguagem suas hipóteses e teorias e, assim, facilitar o diálogo entre seus membros. Após buscar os atributos imputados ao desenvolvimentismo em dez autores selecionados,³ chegou-se ao seguinte conceito: denomina-se desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (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. O conceito, portanto, foi formulado com base em atributos comuns aos diversos autores, os quais se podem chamar de “núcleo duro” do conceito, que são: (i) existência de um projeto nacional; (ii) intervenção estatal; e (iii) industrialização. Os atributos têm em si embutidas as já referidas concepções de ação deliberada ou intencional (projeto não pode ser inconsciente, pois supõe um guia de ação ou estratégia) e nos marcos do capitalismo (já que o intervencionismo em uma economia totalmente planejada, ou sem mecanismos de mercado, seria outro fenômeno histórico, para o qual se usa o termo socialismo, ou “socialismo real”, e não desenvolvimentismo). Deve-se acrescentar que, indo além da metodologia proposta por Sartori, selecionaram-se 34 governos latino-americanos apontados pela literatura como exemplos de desenvolvimentismo para se testar se os referidos atributos neles se verificaram historicamente.⁴ O teste confirmou o “núcleo duro”, pois tais atributos foram encontrados em 100% dos governos selecionados. Deve-se destacar, em adição, que atributos como “redistribuição de renda” ou “reforma agrária”, que às vezes foram associadas ao desenvolvimentismo, por alguns desses autores selecionados, quando se partiu para o teste de tais atributos nas experiências históricas os mesmos apareceram apenas em menos da metade dos casos. Fica claro que vários governos desenvolvimentistas não promoveram nem procuraram promover redistribuição de renda (às vezes até consideraram a concentração como necessária para acelerar o crescimento, ao incrementar a

3. São eles: Amsden; Bielschowsky; Bresser-Pereira; Chang; Evans; Jaguaribe; Johnson; Medina; Schneider; Wade.

4. São eles: Perón, 1956-55 (AR); Frondizi, 1958-62 (AR); Onganía, 1966-70 (AR); Levingston, 1970-71 (AR); Vargas (1º gov.), 1930-45 (BR); Vargas (2º gov.), 1951-54 (BR); Juscelino Kubitschek, 1956-61 (BR); Jango, 1961-64 (BR); Médici, 1969-74 (BR); Geisel, 1974-79 (BR); Aguirre Cerda, 1939-41 (CH); Ríos, 1942-46 (CH); González Videla, 1947-52 (CH); Ibáñez (2º gov.), 1953-58 (CH); Montalva, 1965-70 (CH); Pumarejo (1º gov.), 1934-38 (CO); Pumarejo (2º gov.), 1942-45 (CO); Camargo, 1958-62 (CO); Pinilla, 1953-57 (CO); Restrepo, 1966-70 (CO); Cárdenas del Río, 1934-40 (ME); Camacho, 1940-46 (ME); Valdés, 1946-52 (ME); Cortines, 1952-58 (ME); Mateos, 1958-64 (ME); Benavides, 1933-39 (PE); Belaúnde, 1963-68 (PE); Odría, 1948-56 (PE); Alvarado, 1968-75 (PE); Berres, 1947-51 (UR); Cons. Nac. de Gov. (1), 1959-63 (UR); Cons. Nac. de Gov. (1), 1959-63 (UR); Betancourt, 1959-64 (VE); Leoni, 1964-69 (VE).

“poupança interna”). Isso ajuda a explicar, a seguir, por que a melhoria dos indicadores sociais e do índice de Gini nos governos Lula e Dilma, a seguir, não podem ser interpretados linearmente como decorrência de uma perfilhação ao desenvolvimentismo. Nem tais políticas são integrantes do núcleo duro do conceito como também se manifestaram em outras formas de intervencionismo, e até de maneira mais típica, como trabalhismo, social-democracia e socialismo, por exemplo.

Todavia, como ficou estabelecido desde Aristóteles, um conceito só faz sentido se tiver algum grau de generalidade, pois deve ser capaz de abranger todos os seres ou coisas que se quer designar. Há, nesse caso, *graus* de generalidade ou de abstração. Assim como no mundo (ou no concreto pensado, na linguagem hegeliana) não há um único intervencionismo, mas *intervencionismos* que diferem entre si, também há desenvolvimentismos. Em parte porque fatos novos vão aparecendo e os conceitos tendem a adaptar-se a novas realidades que se impõem e, daí, precisarem ter certa flexibilidade para isso (ou cairão no desuso). Na linguagem de Sartori, nos trabalhos já mencionados, os conceitos podem ser “alongados”, ou “viajam” no curso da história, a fim de amoldarem-se ao novo. Podem aparecer aí *conceitos radiais*, quando novos atributos são adicionados e que podem, inclusive, alterar o núcleo duro do conceito e, no limite, descaracterizá-lo. Na prática, conceitos radiais são criados para atualizar conceitos tradicionais por meio de adjetivos ou sufixos, como é usual em economia (neoclássico, novo-clássico, pós-keynesiano) para designar correntes de pensamento; mas também, por exemplo, para capitalismo, como: pré-capitalismo, capitalismo mercantil, monopolista, concorrencial, globalizado, “de estado” etc. É o caso também do desenvolvimentismo, como os já tradicionais “nacional-desenvolvimentismo” e “desenvolvimentismo dependente-associado”, e, mais recentemente, “novo-desenvolvimentismo” e “social-desenvolvimentismo”. No entanto, deve-se investigar, por uma questão de rigor analítico, se esses conceitos radiais mantêm, ou não, o núcleo duro do conceito-mãe ou tradicional; no caso de manter todos os atributos do núcleo, trata-se mais de uma atualização do que de um alongamento, e, por isso, podem ser considerados como *subtipos*.

São os casos, por exemplo, de “nacional-desenvolvimentismo” e de desenvolvimentismo “dependente-associado”, tipologia consagrada pela sociologia uspiana, especialmente por Florestan Fernandes, O. Ianni e F. H. Cardoso, a qual procura denotar “subtipos” ou “estilos” de desenvolvimento. A diferença entre ambos residia principalmente no grau do papel do capital estrangeiro e da poupança externa, enfatizado mais pelo último do que pelo primeiro, embora aquele não o excluísse. O nacional-desenvolvimentismo foi bastante utilizado para tipificar os governos de Vargas, marcados por uma ideologia mais nacionalista e que, mesmo sem dispensar o capital estrangeiro, relegava importante papel ao estado para alavancar investimentos prioritários, demarcando áreas restritas para o capital nacional. Na sociologia uspiana, como se vê em Cardoso e Faletto (1970), tratava-se

de um fenômeno associado ao processo de substituição de importações, em um período quando a produção centrava-se nos bens de consumo populares, liderada pelo setor privado nacional. Como projeto, propunha avançar a industrialização para os bens de capital e intermediários. Politicamente, expressava-se como uma aliança entre este empresariado, segmentos das “classes médias” (nestes incluídos a burocracia) e trabalhadores urbanos, propondo a “incorporação das massas”, cuja expressão política seria o “populismo”.

O governo Dilma

Tratar da adequação dos conceitos de desenvolvimentismo e nacional- desenvolvimentismo para caracterizar o período governamental de Dilma, bem como de sua atualidade, exige, inicialmente, que se investigue se o núcleo duro do primeiro se faz presente na sua política econômica. Ou seja, se é possível detectar um projeto nacional de desenvolvimento, com centralidade no crescimento da produção e da produtividade, com relevância do setor industrial. Mesmo que esse não tenha a centralidade de “construir” um parque industrial, como era na época do processo de substituição de importações, ter-se-ia que verificar a atualização do conceito; por exemplo, uma política industrial ou um projeto para avançar nos ramos de ponta da industrialização recente, ou uma quarta onda tecnológica.

Ora, mesmo sem entrar em detalhes, pode-se notar que a “nova matriz” atribuída ao governo Dilma é realmente intervencionista, aprofundando uma tendência que começara nos governos de Lula e que revertia a presença mais pró-mercado e com privatizações do período de Fernando Henrique Cardoso. Parece que não há discordâncias quanto a esse ponto. Todavia, é bastante discutível, ou há evidências menos robustas para sustentar, que tal matriz seja associada a uma estratégia desenvolvimentista, pois é muito mais reativa do que pró-ativa, ou seja, coloca-se como resposta a uma crise, e não como um projeto para o futuro. A desindustrialização do período reforça este argumento. Medidas macroeconômicas como baixar os juros, isentar impostos para setores específicos prejudicados por quedas nas vendas e desvalorização do real não foram adotadas dentro de uma estratégia de longo prazo, como se exigiria no desenvolvimentismo. Faz mais sentido interpretá-las como medidas de sustentação da demanda agregada e, por isso, mais próximas ao intervencionismo keynesiano, pois são políticas de caráter, sobretudo, anticíclico, compatíveis até com o velho modelo IS-LM dos livros-textos elementares, o qual Joan Robinson chamou de “keynesianismo bastardo” por seu conservadorismo: diante de uma conjuntura recessiva, optou-se por políticas fiscais e monetárias expansionistas

– como, aliás, fizeram o Banco Central Europeu (BCE) e o Sistema de Reserva Federal (Fed - *Federal Reserve System*) para impedir a quebra em dominó de seus bancos, e sem que ninguém os rotulasse de desenvolvimentistas ou de populistas. Não se trata de “tolerância” com a inflação, mas de uma opção de política econômica aceita e praticada pelo *mainstream* diante de conjunturas específicas, como quando há desaceleração brusca da demanda agregada. Não se trata, por qualquer critério, de desenvolvimentismo ou de qualquer subtipo deste.

O mesmo ocorre com a política cambial, com a reversão da valorização do real no governo Lula, esta sim com prejuízos mais claros às indústrias nacionais, sejam exportadoras ou voltadas ao mercado interno com a perda de competitividade. Todavia, a mudança da política cambial deu-se fundamentalmente por um problema de balanço de pagamentos, com a pressão da crise pela queda da demanda e do preço das *commodities*, além das inversões estrangeiras no país diante do contexto internacional. Da mesma forma, não se deu em decorrência de um projeto de desenvolvimento que exigiria uma política cambial consistente com ele. Por outro lado, intervenções no mercado cambial são comuns no Brasil e em outros países, embora não seja frequente a leviana associação destas ao desenvolvimentismo. No Brasil, sempre preponderou a flutuação suja, ou seja, a flexibilidade cambial com fortes intervenções do Banco Central, como ocorreu no primeiro mandato de Lula e, mais ainda, na gestão de Cardoso. E não há por que os criticar neste aspecto: não há nenhum sacrilégio em usar o câmbio como instrumento de política econômica, e assim procedem as autoridades econômicas de quase todos os governos, tanto aqui como no exterior, no passado e no presente, desenvolvimentistas ou não. Política cambial é desenvolvimentista quando inserida em estratégia de crescimento de longo prazo para o país, como ocorreu, por exemplo, com a da Instrução 70 da SUMOC de Vargas (leilões de câmbio com faixas de “essencialidade” para importações) ou na “lei de similares” de JK. Aliás, foi no período de Cardoso que se adotou o regime de bandas – um intervencionismo explícito –, com o Banco Central agindo drasticamente para segurar seu limite superior, em prejuízo do setor exportador e do balanço de pagamentos. Este, com certa ironia, seria um exemplo de intervencionismo não só “não-desenvolvimentista”, mas “antidesenvolvimentista”. No entanto, a rigor, nem neste nem naquele há desenvolvimentismo, pois se trata de política cambial reativa, para aliviar problemas de balanço de pagamentos ou por motivos conjunturais, como âncora cambial, nada tendo a ver com qualquer estratégia de longo prazo a favor da produção e da produtividade.

Ainda com relação às políticas de estabilização, principalmente no primeiro mandato de Dilma (pois com Joaquim Levy a orientação seria outra, a qual ninguém ousou chamar de desenvolvimentista), há outro frequente argumento para “acusar” a “nova matriz” como exemplo do suposto nacional-desenvolvimentismo: a irresponsabilidade na condução da política econômica. Para tanto,

procura-se caracterizar tais intervenções como atabalhoadas, irracionais, sem preocupação com a estabilidade – como se houvesse apenas uma forma “séria” e “responsável” de conduzir a política macroeconômica, qual seja, a ortodoxa. Vale a velha máxima: a minha religião é obviamente a revelação divina, já a dos outros é credice e mitologia (e tudo em nome do liberalismo!). Ou, como disse Montesquieu, se os triângulos tivessem um deus, este certamente teria três lados. Ocorre que a busca da estabilidade macroeconômica não é valor ignorado pelo desenvolvimentismo, tanto teórico como na prática histórica. Os nomes antes mencionados – Presbisch, Furtado e Rangel – sempre se preocuparam com temas como inflação, equilíbrio orçamentário e do balanço de pagamentos, inclusive com reconhecidas contribuições na área. Certamente com diagnósticos e proposições de políticas diferentes da ortodoxia, o que é radicalmente diferente de dizer que ignoraram ou negligenciaram o problema. Ao trabalhar com história da política econômica brasileira já há quase quatro décadas, pude verificar que, na prática, há tanto governos desenvolvimentistas que assumiram propostas de estabilização (como os de Vargas) como mais frouxos no tema (como JK); e o mesmo ocorre com governos tidos como não desenvolvimentistas, alguns “inflacionistas” e “gastadores”, outros não. Ou seja, não se verifica correlação nenhuma entre desenvolvimentismo e “irresponsabilidade” fiscal ou monetária, nem mesmo ao se testar a hipótese por sua antítese. Como exemplo: Vargas assumiu seu primeiro governo em plena crise dos anos 30, com desequilíbrios fiscais e no balanço de pagamentos: após 15 anos de “nacional-desenvolvimentismo”, ao ser deposto deixou o país com o balanço de pagamentos superavitário e a inflação em níveis satisfatórios para o padrão da época, mesmo que ao fim de uma grande guerra. Por ironia, coube ao governo “liberal” de Dutra, seu sucessor, a “queima de divisas” e a escalada da inflação, ferrenhamente denunciadas por Vargas quando retornou ao poder em 1951 (FONSECA, 2010, 2011).

Finalmente, também não se sustenta a frequente “acusação” dos críticos do governo Dilma de rotulá-lo de desenvolvimentista, ou mesmo “nacional-desenvolvimentista”, por ter usado e abusado de políticas verticais, discricionárias, como a desoneração tributária de setores e bens selecionados, em detrimento das políticas horizontais, com tratamento equânime à maioria dos setores. Mais uma vez se exige, para detectar o sentido do intervencionismo, buscar entender sua motivação ou intencionalidade.

Para tanto, deve-se reconhecer que historicamente o desenvolvimentismo sempre lançou mão de políticas industriais ativas, tanto horizontais como para setores específicos, embora sem primazia ou preferência pelas últimas. Aliás, estas raramente foram usadas de forma generalizada, o que seria um contrassenso, pois, como o nome sugere, voltavam-se a setores específicos. No caso brasileiro e de alguns países asiáticos, um problema adicional é que tais políticas são adotadas sem critérios de transparência e de acompanhamento e cobrança de

resultados. Entretanto, e da mesma forma, não há como vincular tais políticas verticais a qualquer estratégia desenvolvimentista. Esta visava a encubar indústrias nascentes, áreas estratégicas ou inovações tecnológicas, sempre inserida em um projeto ou uma estratégia de longo prazo de maior envergadura, visando à construção de um “futuro desejável”. Normalmente, nesta parceria cabia ao Estado os investimentos de infraestrutura, incrementar demanda ao setor privado via efeito multiplicador de suas compras (*à la* Keynes), propiciar financiamento e um quadro jurídico estável.

Já o ocorrido a partir de 2009 foi mais um intervencionismo em reação a uma crise externa, a qual tendia a desacelerar o crescimento, do que o resultado de uma estratégia desenvolvimentista. E a política formulada não foi por investimentos públicos (como Keynes aconselharia) nem pela demanda, mas pela oferta: uma espécie de *supply side* que acreditava na diminuição de custos como variável suficiente para induzir o investimento privado. Tarifas de energia foram rebaixadas, setores “eleitos” tiveram crédito abundante, impostos diminuídos, isenções e subsídios. Seria uma novidade na história econômica brasileira caso desse certo, pois nunca fora assim na “era desenvolvimentista” nem depois dela (após 1980). Sem contar que os investimentos para gerar produção e emprego não apareceram – talvez tenham virado aplicações financeiras. Rebaixar tarifas de energia elétrica como forma de diminuir custos e aumentar a eficiência marginal do capital não só é uma medida ineficaz, ou até ingênua, como aponta para o prejuízo de um setor fundamental de infraestrutura – cuja proposta desenvolvimentista seria muito mais incentivar do que punir com a diminuição da receita. Da mesma forma, casos como o Inovar-Auto, assim como de outras isenções tributárias ocorridas nos últimos anos, não podem ser associadas a nenhuma estratégia desenvolvimentista, pois se trata de setores já aqui instalados, nada a ver com indústria nascente ou com pretensão de inserir o país em uma nova onda tecnológica aos moldes schumpeterianos. Proteção à indústria automobilística ou a qualquer outra já pujante no país, apenas porque se encontra em fase de contração de demanda, nada tem de estratégia desenvolvimentista, e deve ser buscada outra razão para explicá-la (desde garantir empregos até pressão de *lobbies*), não se podendo colocá-la no rol histórico da criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), da Vale do Rio Doce, da Petrobras, ou mesmo das políticas específicas da “lei de similares”, por exemplo. Caso se quisesse rotular, aqui seria, ironicamente, um “nacional-desenvolvimentismo às avessas”: apadrinhar uma indústria poluente, multinacional, de onda tecnológica pretérita: nada de desenvolvimentismo e, muito menos, de nacional.⁵

A associação ideológica entre desenvolvimentismo e populismo econômico é uma das teses mais caras à ortodoxia e vem de longa data – aparece já no discurso udenista contra Vargas, JK e Goulart. Todavia, imputar ao “nacional-desenvolvimentismo” os percalços da política econômica a partir de 2008 e atribuí-la a um possível esquerdismo – tido como “estatizante”, “tolerante com

5. Não são os casos, entretanto, dos marcos regulatórios do Pré-Sal e da indústria naval. Nessas duas áreas encontram-se, de forma mais típica, políticas próximas ao ideário nacional-desenvolvimentista.

a inflação” e “de economia fechada” – significa ignorar que, no comando da economia, ao longo do período associado a ele (de 1930 a 1980) estiveram homens que estão longe de ser esquerdistas ou antimercado, ou mesmo que tenham se negado a combater a inflação: Horácio Lafer, Osvaldo Aranha, Lucas Lopes, Moreira Sales, San Tiago Dantas, Octavio Bulhões, Roberto Campos, Delfim Neto, Reis Velloso e Mario Henrique Simonsen são alguns exemplos. O desenvolvimentismo é o fenômeno mais rico e complexo para comportar simplificações apressadas. Estas também apagam da memória que, como fenômeno histórico, apesar de seus defeitos ou falhas, como a concentração de renda, não deixou de apresentar resultados, mormente quando se trata de crescimento econômico. As referidas cinco décadas são as que o país mais cresceu após sua independência, superando um passado agroexportador de poucos produtos primários de baixa elasticidade-preço em direção a uma economia industrial e razoavelmente diversificada, infelizmente revertendo após 1980. Que aberração é esta que em cinco décadas levou o PIB do país de quase trigésima posição mundial para oitava, um dos raros períodos de convergência com as economias líderes de sua história?

A atualidade do conceito

Nos últimos anos, surgiram tentativas de afirmar o retorno do desenvolvimentismo como ideologia norteadora da política econômica brasileira durante a segunda metade da década de 2000. Tanto defensores como críticos compartilham, mesmo que sob argumentos diferentes, tal ponto de vista. Estes últimos analistas atêm-se à sua alegada extemporaneidade como forma de rechaçá-lo, procurando enquadrá-lo como um fenômeno datado e restrito ao período da substituição de importações do século XX.

Do ponto de vista metodológico, há o equívoco de utilizar o conceito de forma estanque e sem muito rigor, negando a possibilidade de termos teóricos poderem adaptar-se a novas realidades e a novos avanços das pesquisas científicas. A atualização de conceitos não é tarefa simples, uma vez que deve granjear determinando consenso entre os que dele se utilizam. No caso contrário, o mais usual é a comunidade abandoná-lo e passar a utilizar outro conceito para designar um fenômeno novo. De toda forma, a atualização de conceitos dá-se, geralmente, por meio da inclusão de conceitos radiais ou subtípos: nestes últimos, é mantido o núcleo duro e acrescentam-se novos atributos considerados desejáveis e/ou suprimem-se outros.

No entanto, a maior polêmica para a atualização do conceito de desenvolvimentismo diz respeito à indústria, integrante do seu núcleo duro, principalmente em contexto de desindustrialização acelerada por que passa a América

Latina nos últimos anos. A controvérsia que circunscreve a questão reflete não apenas os diferentes diagnósticos desse fenômeno, mas, sobretudo, as divergências quanto às políticas reativas por ele ensejadas. Para determinados autores, a desindustrialização representa uma ameaça à economia brasileira e é associada à reprimarização da pauta de exportações, o que, por sua vez, representa o oposto de um projeto ou uma estratégia para o país (NASSIF, 2008; OREIRO; FEIJÓ, 2010; CANO, 2012; BRESSER-PEREIRA, 2012, 2013; NASSIF, 2013).

A atualização do conceito enfrenta novos problemas porque se a industrialização compõe o *core* do desenvolvimentismo, há analistas, por outro lado, que defendem que a desindustrialização é um fenômeno de tendência global, reforçando o argumento de que a exigência de constar do núcleo duro prendia-se à lógica do PSI. Esses autores, mais próximos ao *mainstream*, conferem certa naturalidade à desindustrialização, caracterizando-a como um caminho intrínseco ao processo de desenvolvimento capitalista à luz da nova divisão internacional do trabalho e do avanço tecnológico para novos paradigmas. De acordo com essa visão, a indústria brasileira não apenas se reestruturou, como pôde se modernizar e auferir produtividade compatível com plantas estrangeiras. Argumentam que, ao fim e ao cabo, sobrevivem apenas os setores que podem operar sem a proteção alfandegária do Estado (BONELLI; PESSÔA, 2010a, 2010b; BACHA; DOLLE, 2013, BONELLI *et al.*, 2013). Assim, ao definir um novo conceito de desenvolvimentismo sem incluir o setor industrial, sugere para o primeiro grupo de autores referidos uma contradição lógica ou um fenômeno novo, de modo que não haveria razões suficientes para ser abarcado pelo conceito tradicional, sob pena de submetê-lo a uma profunda descaracterização. De toda forma, apresentam-se três motivos que reforçam a tese segundo a qual o desenvolvimentismo – categoria analítica e política econômica – não é um fenômeno pretérito ou restrito ao período da industrialização por substituição de importações:

- a) O motivo utilitário: o conceito é uma ferramenta útil e, se ele é usado por determinada comunidade, é porque se faz necessário para expressar algo que se quer dizer. Usar ou não usar o termo não é mera opção individual: ele existe porque se precisa dele. No Brasil, não há um dia que em qualquer jornal de grande circulação não haja referência ao desenvolvimentismo. Está no debate cotidiano dos economistas e dos *policymakers*, na academia, no setor público, nas agências de fomento e na mídia. Há economistas influentes que se propõem a atualizar suas propostas, as quais são denominadas por dois conceitos radiais ou subtipos: “novo-desenvolvimentismo” e “social-desenvolvimentismo”. Todas essas manifestações apontam que o mesmo é útil e necessário para designar um fenômeno atual e que a comunidade não pode, pelo menos até agora, dele prescindir.
- b) O motivo histórico: este motivo remete ao fato de que os conceitos

adaptam-se e se moldam historicamente. Isto quer dizer que não são fixados de uma vez para sempre, pois possuem vida, movimento e capacidade de adaptação para abarcar fatos novos, ou seja, sua historicidade se expressa na criatividade dos usuários e ideólogos em inovar com subtipos e conceitos radiais. Se um conceito não é capaz de se atualizar historicamente, ele tende a perecer. Um exemplo é capitalismo, termo designado para nomear o sistema econômico pelo menos desde a Revolução Industrial inglesa até hoje. O termo não dispensou conceitos radiais para lhes dar maior concreção ou menor grau de generalidade no tempo e no espaço, como “capitalismo monopolista”, “concorrencial”, “de estado”, “regulado”, “globalizado”, “social”, “selvagem”, “subcapitalismo”, etc. Fica evidente que é usual nas ciências sociais que isso ocorra com seus termos teóricos; difícil seria explicar por que desenvolvimentismo seria exceção a tal padrão de comportamento.

- c) O motivo material: este, em certo sentido, sintetiza os anteriores e possivelmente encontra mais respaldo entre os marxistas, os quais nem sempre aceitam o utilitarismo pragmático do primeiro motivo. Ora, qualquer análise materialista alerta que os conceitos e seus usos podem ter uma vida própria, mas que esta, de um modo ou outro, está imbricada com os fenômenos e fatos históricos materiais que procura nomear e/ou explicar. Desenvolvimentismo, como bem expressa a conceituação exposta no início deste artigo, tem a ver com a consciência histórica voltada à superação do subdesenvolvimento. Esta é sua razão de ser, o que propiciou seu aparecimento e lhe dá vida – ou, em termos hegeliano-marxistas, sua *racionalidade histórica*. O conceito continua existindo não apenas porque é útil, mas porque se faz necessário enquanto as condições materiais que lhe fizeram nascer perdurarem. Assim, enquanto existir subdesenvolvimento e o que a ele se associa – desigualdades profundas de renda, exclusão social, heterogeneidade estrutural, disparidades regionais agudas, baixa produtividade – existirá quem o defenda e quem não o aceite. Nesta leitura, o conceito e seu movimento refletem as contradições e o movimento da própria sociedade, ou seja, da práxis dos seres humanos voltados a preservá-la ou transformá-la. O conceito, nesta visão, é tão real quanto o objeto que se propõe conceituar.

Assim, pode-se afirmar que há argumentos robustos, alicerçados em *approaches* distintos, que convergem para sustentar a hipótese segundo a qual o desenvolvimentismo não é um fenômeno histórico restrito ao período da industrialização substitutiva de importações e, pelo jeito, não só é atualíssimo como terá vida longa. E, como “guia de ação” para a política econômica, a exigência de permanente atualização é o maior desafio com que se deparam seus adeptos e intelectuais orgânicos.

§

Referências

- BACHA, E. DOLLE, M. B. *O futuro da indústria no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. *A desindustrialização brasileira em debate. Carta do IBRE*. Rio de Janeiro: FGV, 2010a.
- _____. *Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência. Texto de Discussão*. Rio de Janeiro: FGV/IBRE, 2010b.
- _____; MATOS, S. *Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação*. In: BACHA, E.; BOLLE, M. (Coords.). *O futuro da indústria no Brasil: desindustrialização em debate*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Desprotecionismo e desindustrialização. Valor Econômico*: São Paulo, 2012.
- _____. Prefácio. In: AZEVEDO, A. F. Z.; FEIJÓ, C.; CORONEL, D. A. (Coords.). *A desindustrialização brasileira*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2013.
- CANO, W. *A desindustrialização no Brasil. Economia e Sociedade*, número especial, vol. 21, 2012.
- CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro: Zahar, 1970.
- FONSECA, P. C. D. *Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. Tempo*. Niterói: EdUFF, vol. 14, n. 28, jan./jun. 2010.
- _____. *O mito do populismo econômico de Vargas. Revista de economia política*. São Paulo: n. 121, jan./mar. 2011, p. 56-76.
- _____. *Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito*. In: CALIXTRE, B.; BIANCARELLI, A. M.; MACEDO C., M. A. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2014;
- _____. *Desenvolvimentismo: o conceito, as bases teóricas e as políticas*. In: DATHEIN, R. (Org.). Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.
- _____. *Prejuízo Conceitual. Intervencionismo não é Sinônimo de Desenvolvimentismo. Folha de São Paulo*, Caderno Ilustríssima, 06/03/2016, p. 4-5..
- FURTADO, C. *Criatividade e dependência na civilização industrial*. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.
- NASSIF, A. *Há evidências de desindustrialização no Brasil? Revista de Economia Política*, vol. 28, n. 1, 2008.
- _____; FEIJÓ, C.; ARAÚJO, E. *O debate sobre a desindustrialização precoce no Brasil: estamos avançando ou regredindo em relação aos países desenvolvidos? In: AZEVEDO, A. F. Z. de; FEIJÓ, C.; CORONEL, D. A. (Coords.). A desindustrialização brasileira*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2013.
- OREIRO, J; FEIJÓ, C. *Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro*. *Revista de Economia Política*, vol. 30, n. 2, 2010.
- SARTORI, G. *Concept misformation in comparative politics. American political science review*, 64, 1970, p. 1033-1053.
- _____. *Guidelines for concept analysis. In: Social science concepts: a systematic analysis*. Ed. Giovanni Sartori. Beverly Hills: Sage, 1984.
- WEYLAND, K. *Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American Politics. Comparative politics*, 2001, p. 1-22.