

DO ESTRUTURALISMO AO NEODESENVOLVIMENTISMO: AVANÇO E RETROCESSO

Thaís Damasceno Lima*
Fábio Sousa Mendonça Castro**
Ivan Lucon Monteiro Jacob***
Sidnei Caria Junior****
Layza Rocha Soares*****
Stephano Hertal Farias Nunes*****

Resumo: A retomada da ideia desenvolvimentista no século XXI parece propor uma nova onda de crescimento para os países latino-americanos, onde os partidos que têm um apelo popular assumiram o poder. Este artigo caracteriza de forma crítica essa retomada das concepções desenvolvimentistas e apresenta como se estruturaram os modelos neodesenvolvimentistas, ressaltando suas bases. Por fim, analisa-se o formato do projeto de desenvolvimento vigente no Brasil. Essa pesquisa parte dos principais alicerces que fundamentam o pensamento estruturalista da CEPAL, passando pela renovação neoestruturalista de Fajnzylber até conjecturar os modelos neodesenvolvimentistas.

Palavras-chave: Neodesenvolvimentismo. Estruturalismo. CEPAL.

Abstract: The resumption of the developmental idea in the twenty-first century seems to propose a new approach for the growth of Latin American countries, where came to power parties that have a popular appeal. This paper aim to characterize in a critical way the resumption of the development perspective, and present how the neodevelopment models have been structured, emphasizing their bases. Finally, this research analyzes the format that is current development project in Brazil. Therefore, this study begins at the main basis from the ECLAC structuralist thought, addressing the neo-structuralist renewal Fajnzylber up to conjecture the neodevelopment models.

Keywords: Neodevelopment. Structuralist. ECLAC.

* Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestre em Economia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp);

** Mestre em Economia pela Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho – UNESP, possui graduação em Ciências Econômicas pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2012). Atua como pesquisador no GPHEC/FCLAr/UNESP;

*** Doutorando em Econmia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp); Mestre em Economia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP);

**** Possui graduação em Ciências Econômicas pelo Centro de Ciências Sociais e Aplicadas da Universidade Presbiteriana Mackenzie (2012). Mestre em Economia pela Universidade Estadual Paulista – UNESP;

***** Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (2010), mestrado em Economia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (2015).

***** Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Maringá (UEM, 2012) e mestrado em Economia pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp, 2015)

1 Introdução

A Economia do Desenvolvimento passou a ter grande importância a partir das décadas de 1940 e 1950, o que se aprofundou com a criação, em 1948, da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). O desenvolvimentismo é uma ideologia em constante mutação, um conjunto de ideias que abrange a área teórica, assim como a cultural e institucional presente na sociedade. Ela se baseia nas necessidades e interesses advindos das relações econômicas produtivas.

Este artigo busca interpretar de forma crítica a retomada do desenvolvimentismo que ganhou força com a falência do modelo neoliberal no início dos anos 2000 e abriu espaço para políticas de cunho nacionalista que propõe o avanço econômico. A base da interpretação segue a partir da compreensão do modelo desenvolvimentista estruturalista para fundamentar a análise.

Este estudo é composto por cinco seções, sendo a primeira esta introdução. No segundo item é apresentada a visão desenvolvimentista, apontando as principais características do modelo e como foi abordada ao longo da história na América Latina. A terceira seção apresenta a perspectiva neoestruturalista em que é proposta uma visão renovadora do pensamento da CEPAL, formatando uma base teórica para conjecturar o momento atual do pensamento sobre o desenvolvimento. No quarto item é apresentado o neodesenvolvimentismo, vislumbrando as duas principais correntes que configuram o pensamento sobre o desenvolvimento atual no Brasil.

Por fim, nas considerações finais é proposto um debate crítico acerca dos limites que o neodesenvolvimentismo apresenta enquanto modelo de desenvolvimento viável, buscando indagar se é possível considerar a proposta como um novo paradigma do desenvolvimento econômico.

2 Desenvolvimentismo (ou estruturalismo)

A teoria econômica estruturalista tem sua origem associada à CEPAL e ao economista Raúl Prebisch que, em seu artigo de 1949, esboçou a noção de uma estrutura internacional dividida entre um centro industrializado e uma periferia predominantemente agrícola. Prebisch e Furtado apontam a defasagem no desenvolvimento da América Latina como fruto de deficiências estruturais de origens interna e externa. O estruturalismo reconhece que as relações entre agentes econômicos formam um sistema integrado que constituem estruturas cuja importância da análise em sua totalidade se sobrepõe a análise dos agentes individuais. (FURTADO, 1980; BIELSCHOWSKY, 1998; BLANKENBURG, PALMA, TRAGENA, 2008).

Tem-se, grosso modo, que o pensamento estruturalista latino-americano, compreende a:

(...) industrialização como uma condição necessária para desenvolvimento econômico e que as forças de mercado são insuficientes na promoção de mudanças requeridas na estrutura econômica dos países periféricos. Assim a intervenção governamental torna-se indispensável e a proteção do mercado doméstico, o planejamento e a acumulação de capital devem ser promovidos pelo Estado (MISSIO, p. 21, 2012).

Tanto a Cepal como Celso Furtado, acreditam que a industrialização deveria apoiar-se no Estado e esta seria a forma de erguer, de fato, uma nação democrática e soberana, superando de vez o atraso (FELDMANN, 2013). Reconhece-se a industrialização como primordial para o desenvolvimento dos países periféricos e, reconhecendo também a estrutura especializada e heterogênea destas economias, a teoria estruturalista latino-americana propõe a intervenção do Estado no planejamento e execução do processo de industrialização e, conseqüentemente, do desenvolvimento econômico.

Identifica-se na teoria estruturalista a hipótese de que nos países centrais o progresso técnico da produção se difunde mais rapidamente e para um número maior de setores do que nos países periféricos. Os países periféricos, durante o processo de industrialização “voltado para fora”, destinou parte substancial dos fatores de produção, e dos recursos voltados à expansão produtiva, à ampliação do setor exportador de produtos primários enquanto que a demanda de bens e serviços (cada vez maior e mais diversificada) se satisfaz majoritariamente por importações. Em síntese, a estrutura produtiva da periferia caracteriza-se como especializada e heterogênea – coexistência de setores com produtividade elevada (primário exportador) com setores com produtividade significativamente inferior. Decorrente desse processo de industrialização criou-se um hiato na diferenciação da renda dos países. O aumento da produtividade maior nos países centro e a tendência (desfavorável ao preço dos produtos primários) a deterioração dos termos de troca levaram a trocas cada vez mais desiguais no comércio internacional e perpetuação da condição subdesenvolvida dos países periféricos. (RODRIGUEZ, 2009).

Nos países periféricos há uma nítida divisão do trabalho entre os setores interno e externo. “O setor exportador era (e continua sendo) um setor bem definido da economia (...) um ou poucos produtos dos quais apenas uma parcela reduzida é consumida internamente” TAVARES (1982; p. 32). Já os produtos voltados para o mercado interno apresentavam baixa produtividade e visavam atender as

necessidades de alimentação, vestuário e moradia da população incorporada aos mercados consumidores. O Brasil, produtor de bens voltados à exportação, via-se incapaz de internalizar o progresso técnico visto como um ponto crucial para o processo de desenvolvimento, além da integração social e do aumento produtivo (FELDMANN, 2013).

Entre as décadas de 1950 e 1960, adota-se a política de substituição de importações, que era, em síntese, considerado o novo caminho para o desenvolvimento dos países periféricos na visão estruturalista. O termo “substituição de importações” caracteriza um processo de desenvolvimento interno que, por sua vez, se orienta sob as restrições externas e se apresenta por uma diversificação da capacidade produtiva industrial (TAVARES, 1982).

Sobre a dinâmica do processo de substituição de importações:

A nossa tese central é de que a dinâmica do processo de desenvolvimento pela via de substituição de importações pode atribuir-se, em síntese, a uma série de respostas aos sucessivos desafios colocados pelo estrangulamento do setor externo, através dos quais a economia vai ser tornando quantitativamente menos dependente do exterior e mudando qualitativamente a natureza dessa dependência (TAVARES, 1982; p. 41).

A produção industrial interna caminha para atender primeiramente a demanda dos itens da pauta de importações mais facilmente substituíveis. Para a industrialização continuar, deve ocorrer o controle das importações para se evitar picos de demanda por produtos importados e assim evitar estrangulamento interno prolongado. A substituição de importações deve ocorrer nas áreas de produção de bens de consumo final, bens intermediários e de bens de capital de maneira ponderada para que o avanço de um não prejudique o outro (TAVARES, 1982).

Com o esgotamento do processo de substituição de importações, a CEPAL propõe uma agenda de reformas estruturais para viabilizar o processo de desenvolvimento. Essa proposta buscava superar a dependência econômica e buscar maior equidade. Com o governo Jango, Furtado torna-se ministro no Plano Trienal. Este, tinha como objetivo superar os obstáculos ao desenvolvimentismo. A adoção dos padrões de consumo e produção dos países desenvolvidos capitalista, com diminuição do emprego e concentração de renda eram os obstáculos a serem superados, para tanto pensava-se até na reforma agrária e num fortalecimento do mercado interno de massa (FELDMANN, 2013).

Assim como a CEPAL, Furtado e o ISEB acreditavam numa perspectiva que coloca em oposição o povo e a burguesia nacional frente às elites tradicionais agrá-

rias. Entretanto, no começo dos anos 60, com a estagnação econômica dada pelo Plano de metas e as tensões políticas que culminariam no golpe de 1964, essa perspectiva começa a ser questionada (FELDMANN, 2013).

O golpe militar e a ditadura de direita acarretaram uma crítica às bases do antigo desenvolvimentismo. A Grande Empresa Oligopólica dos países desenvolvidos ditava os rumos da dinâmica da industrialização periférica. Furtado alertava para os aspectos políticos do desenvolvimento:

É no controle das estruturas de poder – assim como na apropriação e utilização do excedente- por grupos cujas motivações não se relacionam de forma principal com a atividade produtiva e na aliança desses grupos com elementos estrangeiros cujos objetivos não são compatíveis com os interesses da coletividade que se encontram os principais obstáculos ao desenvolvimento dos atuais países subdesenvolvidos (FURTADO, 1983, p. 113).

A industrialização enfrentava desafios de financiamento, tecnologia e de mercado. Nesse processo, o desenvolvimento passa a ser reproduzido. E o que Furtado buscou combater, se ampliava e se enraizava na economia brasileira (FELDMANN, 2013).

A dependência externa e a crise internacional dos anos 70, levaram a CEPAL a propor a abertura econômica como meio de superar a vulnerabilidade externa, ampliando as exportações e mantendo grande cautela com o endividamento. Mas no contexto de crise e dependência, acabou-se por ser mais necessária a preocupação com questões mais imediatistas como a dívida, a inflação e o ajuste econômico. Buscando uma renegociação da dívida externa e dada uma melhoria do contexto econômico internacional, superou-se as restrições externas e internas. Com isso, volta-se a preocupação com a temática do desenvolvimento.

3 Fernando Fajnzylber e o “neoestruturalismo”

No fim do decênio de 1980, quase todos os países da América Latina avançavam para uma abertura comercial e financeira, para as privatizações e para a redução da intervenção estatal de um modo geral. O contexto político e ideológico internacional daquele momento era, como se sabe, muito desfavorável à heterodoxia e hostil às formulações clássicas da CEPAL, pela sua cautela em relação às mudanças que então aconteciam e que preconizavam a liberalização do comércio e algumas outras desregulações.

No âmbito da CEPAL, ainda nessa década, a relativa supremacia atribuída às reflexões de curto prazo sobre macroeconomia – especificamente no estudo da

asfixia financeira causada pelo problema da dívida externa dos países latino-americanos – não impediu a continuidade do interesse pela temática do desenvolvimento econômico, em suas esferas produtiva e distributiva. As teses de Fernando Fajnzylber coroaram esse processo. Quando Fajnzylber incorporou-se à CEPAL, em 1983, acabara de publicar *La industrialización trunca de América Latina*, obra que, junto com *Industrialização na América Latina: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”*, publicada nos fins desse decênio, foram os principais textos de referência para a revisão do estruturalismo cepalino e o ponto de partida para a etapa “neoestruturalista” iniciada em 1990 (BIELSCHOWSKY, 2010).

Fajnzylber viria então a se opor ao neoliberalismo emergente, entendendo que o desenvolvimento econômico pressupõe um papel importante do Estado, embora fosse crítico do modelo adotado até então e da institucionalidade que o acolhia. Essa postura crítica frente ao neoliberalismo nos anos 1980 era compartilhada por diversos autores que nesse período escreveram sobre a temática do desenvolvimento no plano internacional. Não obstante, para a CEPAL, as formulações de Fajnzylber foram particularmente relevantes, pois, desde um ponto de vista analítico, converteram-no em condutor da transição da instituição para a etapa neoestruturalista, momento em que se passaria a avaliar as oportunidades e os desafios para o desenvolvimento nas economias recém-abertas e com Estados menos intervencionistas. Bielschowsky (2010) descreve o caráter técnico destes textos:

Su énfasis en el progreso técnico basado en la acumulación de conocimiento – que en parte derivó de la literatura neoschumpeteriana dedicada a la revolución de las tecnologías de la información y las biotecnologías, y a la creación de sistemas nacionales de innovación – establecería toda una nueva referencia analítica en la CEPAL (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 26).

Por conseguinte, convém descrever aqui as bases analíticas e ideológicas com que o autor organizou intelectual e ideologicamente a transição, e que estão contidas nas duas obras.

La industrialización trunca de América Latina apresenta um estudo da evolução do setor industrial em três grupos de países: os desenvolvidos, os quatro “tigres” asiáticos (Taiwan, Hong Kong, Coreia do Sul e Singapura) e os países da América Latina. Fajnzylber enfrenta a ascensão do modelo neoliberal resgatando a importância da coordenação entre a intervenção do Estado e a operação das empresas nos dois primeiros grupos, tanto na etapa de crescimento mundial do pós-guerra como na transição do decênio de 1970. E problematiza:

El problema de América Latina no estaría en el principio de la intervención estatal, como tampoco en la opción por la industrialización, sino en la forma

de intervenir – el proteccionismo frívolo, en lugar del proteccionismo “para el aprendizaje” – y, más importante aún, en la modalidad de industrialización vigente, que correspondería a una versión sectorial y tecnológicamente “trunca” de la matriz industrial de los países avanzados (FAJNZYLBER, 1983, p. 26)¹.

Fajnzylber considera que essa modalidade de industrialização foi profundamente disfuncional perante as carências e possibilidades dos países da região. Entre outros elementos, assinala os seguintes: o grande atraso do setor-chave (bens de capital) para a geração e difusão do progresso técnico; a precariedade do empresariado industrial nacional, com pouca vocação para o risco e o progresso técnico; a escassa propensão das filiais locais das empresas multinacionais para Pesquisa & Desenvolvimento, inovação tecnológica, eficácia e criatividade locais; a existência de uma precoce e ineficiente diferenciação de produtos, resultante da opção pelo pequeno mercado interno concentrado na faixa de alta renda; a limitada integração entre a dinâmica industrial e a agrícola, que repercutiria em uma modernização e em aumentos de produtividade insuficientes. Como consequência desses fatores, Fajnzylber conclui que a América latina enfrentava sérias limitações em sua capacidade de crescer, entre as quais figuram os recorrentes estrangulamentos de seu Balanço de Pagamentos.

Era tempo de passar a uma nova industrialização, baseada no binômio crescimento-criatividade, e impulsionada pela constituição em cada país de um núcleo endógeno de dinamização tecnológica, entendido como condição necessária para penetrar e manter-se no mercado internacional. Seria necessário também propiciar uma nova forma de inserção internacional assentada na construção de uma “competitividade autêntica”, mediante o fortalecimento das cadeias produtivas locais e a introdução do progresso técnico em toda sua extensão, abandonando a inserção mediante uma “competitividade espúria”, baseada em desvalorizações cambiais, baixos salários e em abuso e depreciação de recursos naturais (BIELSCHOWSKY, 2010).

Entre as numerosas mensagens do texto, Bielschowsky (2010) ressalta que algumas receberam especial atenção:

La reorientación estratégica desde la modalidad productiva y de consumo para las minorías (...) Hacia un estilo de crecimiento e industrialización fundado en la mejor distribución del ingreso; el fortalecimiento de la industria de bienes de capital, entendida como base material del progreso técnico; la constitución de cadenas entre los recursos naturales y la industria, o sea, la industrialización integral de los recursos naturales (indicada especialmente para los países de menor tamaño relativo), y la adopción de una modalidad industrial compatible con la disponibilidad energética local (BIELSCHOWSKY, 2010, p. 27).

Em relação ao segundo trabalho, *Industrialização na América Latina: da “caixa-negra” ao “conjunto vazio”*, Fajnzylber continua promovendo seus estudos comparativos entre, por um lado, as modalidades de crescimento dos países latino-americanos e, por outro, as das economias desenvolvidas e em desenvolvimento. E para isso, Fajnzylber utiliza um engenhoso método. Primeiro define como critério de *dinamismo* o ritmo de expansão alcançado pelos países avançados no período 1970-1984 (2,4% anuais do PIB por habitante); posteriormente, define *equidade* a relação entre a renda dos 40% da população com renda mais baixa e os 10% da população com renda mais alta. Essa relação nos países avançados, segundo Fajnzylber (1990), atingia uma média de 0,8 no fim do decênio de 1970 e início do de 1980, isto é, os 40% da população de renda mais baixa tinham uma receita equivalente a 80% da obtida pelos 10% de renda mais alta. Com alguma complacência, Fajnzylber define o “corte” para a América Latina em 0,4, significando isto imaginar os 40% de renda mais baixa com apenas 40% da receita da classe de renda alta. O próprio autor comenta o resultado encontrado, que justifica o título da obra²:

Ao cruzar as variáveis de crescimento e equidade, aplicando como linha divisória do dinamismo o crescimento médio dos países avançados (...) E, com respeito à equidade, aplicando a relação entre os 40% mais pobres e os 10% mais prósperos, gera-se uma matriz de entrada dupla em que resta um conjunto vazio: ele corresponde aos países que poderiam ter alcançado, ao mesmo tempo, um crescimento mais acelerado que o dos países avançados e um nível de equidade superior a 0,4 (FAJNZYLBBER, 1990, p. 853).

Para ilustrar o engenhoso esquema utilizado, a análise da Tabela 1 ajuda a compreender que o modelo de crescimento e distribuição de renda que vigorou nos principais países³ latino-americanos não logrou êxito suficiente para a superação de sua condição subdesenvolvida-periférica.

Tabela 1. América Latina: Crescimento x Equidade

(Base: 1970-1984)

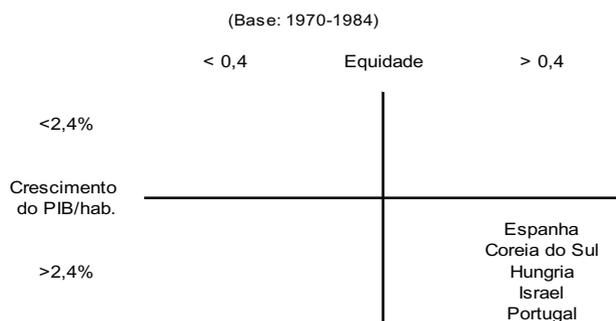
	< 0,4	Equidade	> 0,4
<2,4%	Bolívia Chile Peru Venezuela		Argentina Uruguai
>2,4%	Brasil Colômbia Equador México Paraguai		

Fonte: Banco Mundial (apud FAJNZYLBBER, 1990).

Seria de imaginar que o conjunto vazio só pudesse ser preenchido por países que houvessem avançado em seu processo de desenvolvimento, mas essa suposição é refutada por fatos apresentados pelo autor, que considerou países de outras regiões com níveis de renda e desenvolvimento equiparáveis aos da América Latina. Fajnzylber (1990) mostra cinco outros países, inclusive com sistemas socioeconômicos e políticos diferentes à época que, poderiam ser colocados no conjunto que permanece vazio na América Latina, como visto na Tabela 2. E ao final de sua explicação sobre estes países, Fajnzylber (1990) indaga:

Trata-se de países que, pelo tamanho de seu território e por sua economia, são comparáveis a diferentes países da América Latina. Eles apresentam características variadas quanto à origem de suas sociedades e sua inserção geopolítica, que atendem a condições de crescimento e equidade. Assim, caberia indagar *se é a especificidade do desenvolvimento latino-americano que dá origem ao conjunto vazio* (FAJNZYLBBER, 1990, p. 855, grifos nossos).

Tabela 2. Outros países: Crescimento x Equidade



Fonte: Banco Mundial (apud FAJNZYLBBER, 1990).

Para analisar a citada especificidade do desenvolvimento latino-americano Fajnzylber (1990) detalha quatro características comuns que definem o padrão de industrialização ocorrida na América Latina, e explora extensamente essas quatro características. Não pertence ao escopo deste trabalho estendê-las exaustivamente, cabendo apenas citá-las: a) uma participação no mercado internacional quase que exclusivamente baseada em um superávit comercial gerado nos recursos naturais, na agricultura, na energia e na mineração, e um déficit comercial sistemático no setor manufatureiro⁴; b) estrutura comercial concebida e impulsionada, fundamentalmente, com vistas ao mercado interno; c) aspiração a reproduzir o estilo de vida

dos países avançados, tanto no plano do consumo quanto, em graus variáveis, no da produção interna; e d) pequena valorização social da função empresarial e liderança precária do empresariado nacional, público e privado, nos setores cujo dinamismo e conteúdo definem o perfil industrial de cada país (FAJNZYLBER, 1990).

Outra importante especificidade abordada por Fajnzylber (1990) é que também há uma clara tendência à diminuição da participação relativa da região à medida que cresce o valor agregado intelectual:

Em termos populacionais, 8% correspondem à região; em produto interno bruto, 7%; e em produção industrial, 6%. Quando, no setor manufatureiro, a atenção é concentrada nos bens de capital, a presença da região baixa bruscamente para 3%; a participação de engenheiros e cientistas é de 2,4%, e os recursos de que dispõem esses engenheiros e cientistas para desenvolver suas atividades representam apenas 1,8%. Por último, no que se refere à representação de autores científicos, com toda precariedade desse tipo de indicadores, a América Latina supera ligeiramente a marca de 1% (FAJNZYLBER, 1990, p. 856-7).

O autor iria aprofundar a temática do caráter central da educação e da produção do conhecimento, em texto de 1992 escrito no âmbito da parceria CEPAL/UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), denominado *Educação e conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade*. Nele dá ênfase à disseminação dos valores, à dimensão ética e aos comportamentos próprios da moderna cidadania, bem como à geração das aptidões e qualificações indispensáveis para a competitividade internacional, cada vez mais baseada no progresso técnico. E afirma:

A reforma do sistema de produção e difusão do conhecimento, por conseguinte, é um instrumento crucial para enfrentar o desafio tanto no plano interno, que é a cidadania, quanto no plano externo, que é a competitividade (...) Nessas circunstâncias, é fundamental conceber e pôr em prática uma estratégia para dar impulso à transformação da educação e da capacitação para aumentar o potencial científico-tecnológico da região (FAJNZYLBER, 1992, p. 914).

Ainda que tenha contribuído com importantes conceitos teóricos para a América Latina, a maior contribuição de Fajnzylber no âmbito cepalino foi resgatar os debates sobre estilos ou modalidades de crescimento originários dos decênios de 1960 e 1970, como a visão de Prebisch e Furtado a respeito de que a poupança e os

investimentos eram baixos na América Latina devido à concentração de renda ocorrer simultaneamente ao consumo conspícuo das classes de alta renda. Ou seja, retoma a ideia da falta de austeridade e de escassa vocação para os investimentos e para o progresso técnico nas elites da região. Por isso mesmo, o “novo” paradigma proposto por Fajnzylber foi chamado de *neoestruturalismo*.

4 A retomada desenvolvimentista ou o neodesenvolvimentismo

No contexto, em que o paradigma neoliberal mostra claros sinais de esgotamento, e suas políticas e reformas falham em promover a estabilização e o crescimento econômico no Brasil, surge clara resistência ao neoliberalismo, assim, a necessidade de um novo modelo de condução econômica vai ganhando força. Celso Furtado, em seu livro *Brasil: a Construção Interrompida*, arremata o neoliberalismo:

A ofensiva que visa vacinar a nova geração contra todo pensamento social que não seja inspirado na lógica dos mercados – portanto, vazio de visão histórica – já convenceu a grande maioria da inocuidade de toda tentativa de resistência. Interrompida a construção de um sistema econômico nacional, o papel dos líderes atuais seria o de liquidatários do projeto de desenvolvimento que cimentou a unidade do país e nos abriu uma grande opção histórica. (...) e o processo de construção de um sistema econômico nacional interrompeu-se no Brasil no último decênio. O dinamismo do mercado interno, que durante meio século contribuiu para consolidar a unidade nacional, já não desempenha a função de motor do nosso desenvolvimento. Poderá sobreviver o Brasil como entidade política se seus governantes a tudo sobrepõem a lógica da internacionalização econômica? (FURTADO, 1992, p. 9).

É no fulgor desta visão e no âmbito de uma possível transformação política econômica, emergida com a eleição do Partido dos Trabalhadores, que o desenvolvimentismo é retomado como alavanca do avanço econômico. O neodesenvolvimentismo, que muito acompanha a visão neoestruturalista, assume caráter de modelo concreto para impulsionar o crescimento econômico do Brasil, figurando em importantes símbolos, que têm grande representatividade junto à população: a exploração da reserva de petróleo chamada Pré-sal e os grandes eventos que foram atraídos para o país – Copa do Mundo e Olimpíadas.

Para melhor explicar as características desta retomada desenvolvimentista é possível distinguir o modelo em dois “tipos ideias”, propostos dentro de importantes escolas do pensamento econômico brasileiro. O “novo-desenvolvimentismo”

apresentado pela Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas; e o “social desenvolvimentismo” apresentado pelo Instituto de Economia da Universidade de Campinas.

4.1 O novo-desenvolvimentismo

O modelo novo-desenvolvimentista se apresenta como a terceira via do desenvolvimento, capaz de conduzir a economia às necessidades do século XXI em contrapartida à ortodoxia tradicional, tendo como principal expoente o economista Bresser Pereira. Condizente com a realidade de países de renda média, o modelo se apresenta como um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas, portanto, não é uma teoria econômica, mas sim uma estratégia nacional de desenvolvimento que se ampara na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento (BRESSER PEREIRA, 2010).

O atual quadro em que estão inseridos estes países de renda média, que supostamente completaram a etapa proposta pelo processo de substituição de importações, em que há o pressuposto de um mundo globalizado com alta competitividade, a participação de empresas nacionais com força para enfrentar este cenário é o ponto de partida da concepção novo-desenvolvimentista:

Não apenas pelo fato de que tal inserção tende a potencializar e generalizar novos e mais sofisticados padrões tecnológicos para o interior do país, mas também porque para ele seria necessário que o capital nacional transcendesse as fronteiras nacionais em busca de economias de escala e ampliação dos mercados. Embasados em tais argumentos, os “novo-desenvolvimentistas” sustentam o objetivo de um direcionamento substantivo da economia nacional para exportações com valor agregado e conteúdo tecnológico, pois a etapa de substituição de importações não mais faria sentido (FELDMANN, 2013, p.42).

A influência do modelo de desenvolvimento asiático é a pedra de toque assumida pelos novo-desenvolvimentistas para explicar a importância deste direcionamento para um desenvolvimento voltado para as exportações com valor agregado, em que a dinamização é amparada na obtenção de superávits comerciais, pois, assim, não haveria necessidade de recorrer a poupança externa. O próprio Bresser aponta que o novo desenvolvimentismo aposta na capacidade dos países em desenvolvimento de exportarem produtos manufaturados de médio valor agregado ou produtos primários de alto valor agregado e dispõe sobre o modelo em relação ao modelo asiático:

Os países asiáticos de crescimento rápido originalmente adotaram uma estratégia de substituição de importações, mas logo passaram para um modelo exportador, que tem duas vantagens principais sobre o modelo de substituição de importações. Em primeiro lugar, o mercado disponível para as indústrias não fica limitado ao mercado interno. Isso é importante para países pequenos, mas é igualmente fundamental para um país com um mercado interno relativamente grande, como o Brasil. Em segundo lugar, se um país adotar essa estratégia, as autoridades econômicas, ao conceberem uma política industrial para beneficiar suas empresas nacionais, automaticamente estabelecerão um critério de eficiência para guiá-las: somente as empresas que são eficientes o bastante para exportar serão beneficiadas pela política industrial (BRESSER PEREIRA, 2010, p. 21-22).

Ainda olhando para este cenário de empresas nacionais competitivas, a forma de inserção latino-americana no comércio internacional parece condizer com os efeitos da chamada “doença holandesa”, e portanto há, a necessidade de neutralizar este efeito através do administração cambial, possibilitando que empresas que adotem tecnologia de ponta sejam potencializadas. O câmbio passa a ser a ferramenta principal de política econômica, não de forma protecionista, mas com a adoção de uma taxa competitiva.

A política industrial passa a ser subsidiária do desenvolvimento, baseada em políticas macroeconômicas competentes que, além da manutenção de uma taxa de câmbio competitiva, proponha o equilíbrio fiscal e uma taxa de juros moderada. Assim o papel do Estado é apoiar as empresas para que tenham competitividade no mercado internacional, desempenhando um papel chave, com característica normativa, de facilitação e encorajamento, mais do que um papel direto na produção (BRESSER PEREIRA, 2010).

O Estado deve, então, se situar numa espécie de meio termo entre o “velho desenvolvimentismo” e a “ortodoxia liberal”, propondo a superação da falsa dicotomia entre Estado e mercado, esboçando um modelo de complementariedade. A política fiscal do “novo-desenvolvimentismo” determina o combate aos déficits públicos crônicos do antigo desenvolvimentismo, mas também rechaça a austeridade permanente liberal que impede o uso de políticas anticíclicas quando necessário (FELDAMANN, 2013). Além disso, assume a importância do combate à inflação para condução do desenvolvimento, tomando essa como uma maldição (BRESSER PEREIRA, 2010).

4.2 O social-desenvolvimentismo

O chamado modelo social-desenvolvimentista emerge com a ascensão do Partido dos Trabalhadores, também chamada “geração PT”, propondo um

desenvolvimento baseado na generalização do consumo como motor para o avanço econômico, portanto, focando no mercado interno e não nas exportações, através da distribuição de renda.

Em contexto de crescimento da renda e do emprego, conjuntamente com a política de elevação real do salário mínimo e o programa de transferência direta de renda com condicionalidades (Bolsa Família), toda essa política social ativa, inclusive educação, fomentou o mercado interno com a mobilidade social. Essa inclusão social transformou o mercado do País no quinto maior do mundo em número de consumidores, considerando ranking de Nações (COSTA, 2012 p.33).

Bielschowsky, que pode ser considerada um dos principais expoentes desta corrente, dispõe em sua análise sobre o desenvolvimento do Brasil o ciclo econômico que contribuiu para a formatação do modelo de desenvolvimento: aumento do consumo via distribuição da renda e outros dispositivos, aumento dos investimentos, elevação da produtividade que comporta aumento de lucros e salários e reinício do processo a partir de nova expansão do consumo popular (BIELSCHOWSKY, 2012).

Caso tal perspectiva fosse corretamente abraçada, partindo-se da experiência concreta vigente no país nos últimos anos, haveria para o autor uma considerável janela de oportunidades em aberto. Por certo, o consumo de massa não seria o único motor da retomada do desenvolvimento. Bielschowsky aponta ainda dois motores importantes: o aproveitamento dos recursos naturais do país, desde que se logre produzir valor agregado em torno de tais atividades, e os investimentos em infra-estrutura, públicos e privados a partir de iniciativas como o PAC e congêneres, que seriam ainda favorecidos pelo fato de ter sido nos últimos anos “reestabelecida a capacidade de financiamento do investimento de longa maturação” (FELDMANN, 2013. p. 22).

Portanto, estas diversificações dos motores da economia podem trazer mudanças significativas para o desenvolvimento nacional, desde que haja o impulso permanente às inovações tecnológicas e aos encadeamentos produtivos que Bielschowsky caracteriza por “para trás e para frente”, a fim de recuperar e criar novos elos produtivos internos à fronteira nacional dos bens produzidos. Neste sentido, observando o atual cenário brasileiro, há que se listar alguns investimentos que se tornaram emblemáticos no viés deste modelo de desenvolvimento:

- i. Servindústria: educação e saúde; PNBL (Plano Nacional de Banda Larga); trem-bala; ferrovia transnordestina; transposição do Rio São Francisco;

- ii. Construção: mobilidade urbana; urbanização de favelas; saneamento básico; financiamento para moradia popular;
- iii. Extrativa: mineração; petrolal;
- iv. Agroindústria: complexo da soja, inclusive biodiesel; complexo sucro-alcooleiro (etanol); complexo das carnes.
- v. Indústria de Transformação: encadeada aos setores destacados, seja pelo fornecimento de insumos, seja pelo atendimento da demanda por seus produtos finais (COSTA, 2012, p. 34).

O social-desenvolvimentismo, portanto, corrobora com a atuação do governo federal no Brasil, partindo do velho desenvolvimentismo para propor um novo modelo para o país, e parece estar fundamentado numa aliança tênue entre as classes sociais, empresariado e o Estado nacional atuante, configurando-se assim como um “Capitalismo de Estado Neocorporativista”. O BNDES assume importante papel nesse processo, por ser o agente financiador de todo o movimento de investimento em infraestrutura e na alavanca das empresas campeãs nacionais.

5 Considerações finais

O neodesenvolvimentismo, que é a expressão teórica das políticas econômicas adotadas nos últimos anos, emerge com a ascensão do Partido dos Trabalhadores, propondo uma transformação na economia nacional. Porém, a modesta retomada do crescimento econômico, após quase três décadas de estagnação, a lenta recuperação do poder aquisitivo do salário após décadas de arrocho, a ligeira melhoria na distribuição pessoal da renda, o *boom* de consumo financiado pelo endividamento das famílias e a aparente resiliência do Brasil perante a crise econômica mundial condizem apenas com um singelo movimento de retomada do desenvolvimento, ou como Sampaio Junior (2012) afirma, os ingênuos formuladores acreditam que esta guinada qualitativa é consequência desta teoria.

Importante notar que ambas as correntes neodesenvolvimentistas têm a característica de propor a retomada do desenvolvimento nacional, frente ao estrago proposto pelo neoliberalismo, principalmente no combate ao rentismo, porém, ainda assim, buscam aceitar certas características que formatam o modelo de mercado, como abertura financeira, austeridade fiscal e estabilidade monetária. Por outro lado, tomam o desenvolvimentismo cepalino como base, assumindo compromisso com o crescimento econômico, com a industrialização e aceitando o papel de Estado

regulador, porém, rejeitam algumas características que consideram perversas, como o populismo fiscal e a complacência com a inflação.

Neste meio termo em que as propostas se encontram, outra característica fundamental para a viabilidade das propostas condiz com a necessidade de socialização dos investimentos privados, uma vez que o modelo basicamente se baseia no crédito “barato” para as empresas que promovem o crescimento econômico, através do BNDES, e o endividamento das famílias para o consumo em massa. Desta forma, o que conjectura a proposta é uma certa indiferença entre os conceitos de Desenvolvimento e Crescimento. Além disso, concordando com Feldmann (2013), há uma verdadeira subestimação dos conflitos de classe, do embate entre capital e trabalho, já que o projeto é alavancado dentro da aparência de um ambiente harmonioso da coesão entre Estado, trabalhadores e capitalistas.

Em relação ao social-desenvolvimentismo, é importante notar a relação com as políticas de distribuição de renda, uma vez que programas como o programa Bolsa família lograram incluir novos contingentes da população na lógica do mercado de consumo. Todavia, um olhar mais crítico percebe que esta integração, apesar de propor a participação das massas no consumo, a fim de promover a aceleração da produção, não vislumbra o fato da emergência de inserir estas pessoas plenamente na esfera da cidadania e dos direitos sociais. E mais uma vez em concordância com Feldmann (2013), os modelos de desenvolvimento propostos não parecem viáveis com a urgência desta inclusão necessária.

Por fim, a conclusão que é proposta neste artigo é que os modelos neodesenvolvimentistas não representam um novo paradigma para a ciência econômica, uma vez que não propõe algo novo e renunciam à problemática do desenvolvimento, limitam-se ao fato de procurar equilibrar os programas do consenso de Washington, neoliberais, e do velho desenvolvimentismo, da Cepal, sem propor uma verdadeira transformação estrutural nas políticas econômicas, assumindo um reducionismo economicista como aponta Sampaio Junior (2012). A ilusão do sucesso das políticas neodesenvolvimentistas está forjada no pacto social que mantém a calma iminente dos últimos anos, superestimadas pelos símbolos conquistados no período, o grande investimento em infraestrutura, decorrente dos mega eventos, Copa do Mundo e Olimpíadas, além da descoberta e exploração de Petróleo do pré-sal. Entretanto, as manifestações de junho de 2013, que ocuparam as ruas numa rede de reivindicações difusas, em torno do reajuste do preço dos transportes, parecem mostrar que este pacto social pode não estar tão harmonioso quanto parece.

Notas

¹ O termo “trunca”, em uma tradução livre, poderia definir algo como “frustrado”, “malogrado” ou “incompleto”. Para o contexto da obra de Fajnzylber, estes termos poderiam ser aplicados sem maiores problemas, pois para o autor, entre outras coisas, as indústrias latino-americanas não desenvolveram de forma sistemática o setor-chave para dar o impulso dinâmico necessário que conduziria ao “descolamento” das economias centrais, como se verá no decorrer do texto.

² O subtítulo da obra em espanhol é “de ‘la caja negra’ al ‘casillero vacío’”. A expressão “casillero vacío” tem por referência a matriz em que na vertical consta crescimento e na horizontal consta distribuição de renda. Na América Latina não há países que simultaneamente foram dinâmicos e tiveram boa distribuição de renda: é o “casillero vacío” ou “conjunto vazio” nessa região.

³ Para efeito de análise, na Tabela 1.2 constam apenas os países sul-americanos mais o México. Fajnzylber mensura, além destes, o resultado de: Haiti, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá e República Dominicana. Com exceção destes dois últimos, que figuraram no mesmo grupo que o Brasil, todos os demais situaram-se no quadrante superior esquerdo, ou seja, de países que obtiveram dinamismo menor que 2,4% a.a. e distribuição de renda abaixo de 0,4.

⁴ Fajnzylber faz menção da exceção representada pelo Brasil, que a partir de 1982 começa a apresentar superávits comerciais também no setor manufatureiro.

Referências

BIELSCHOWSKY, R. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil**: um desenho conceitual. Economia e Sociedade, Campinas, v.12, Número Especial. Dez – 2012.

BIELSHOWSKY, R. **Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL**: una reseña. En Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, Santiago, Chile, 1998.

BIELSCHOWSKY, R. (org). **Sesenta años de la CEPAL**: textos seleccionados del decenio 1998-2008. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.

BLANKENBURG, S.; PALMA, J. G.; TREGENNA, F. **Structuralism**. The New Palgrave Dictionary of Economics. Second Edition. Eds Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume, Palgrave Macmillan, 2008. The New Palgrave Dictionary of Economics Online, 2010.

BRESSER PEREIRA, L.C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. Textos para discussão, 274, FGV-EESP. São Paulo: 2010. Disponível em: <<http://>

bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/7726/TD%20274%2020Luiz%20Carlos%20Bresser%20Pereira.pdf?sequence=1>. Acesso em: 10/11/2013.

COSTA, F.N. **Desenvolvimento do desenvolvimentismo**: do socialismo utópico ao social-desenvolvimentismo. Texto para Discussão. IE/UNICAMP, Campinas, n. 205, maio 2012.

FAJNZYLBER, F. **Educação e conhecimento**: eixo da transformação produtiva com equidade. 1992. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FAJNZYLBER, F. **Industrialização na América Latina**: da “caixa-preta” ao “conjunto vazio”. Cuadernos de la CEPAL, n. 60, 1990. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

FAJNZYLBER, F. **La industrialización trunca de América Latina**. México D.F.: Editorial Nueva Imagen, 1983.

FELDMANN, D.A. **Construção Retomada?** Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/158571298/artigo-construcaoretomada>>. Acesso em: 10/11/2013.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar**. Rio de Janeiro, Cia. Editora Nacional, 1980.

FURTADO, C. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

FURTADO, C. **Brasil**: a construção interrompida. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

MISSIO, F.J. **Câmbio e crescimento na abordagem keynesiana-estruturalista**. Tese (doutorado). Cedeplar/UFMG. 2012.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2009.

SAMPAIO JUNIRO, P.A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. Serviço Social & Sociedade. Nº 112. São Paulo Oct./Dec. 2012.

TAVARES, M.C., “**Auge e declínio do processo de substituição de importações**”, em Da substituição de importações ao capitalismo financeiro, RJ, Zahar, 1982.