

A construção de estratégias para o desenvolvimento

Building strategies for development

RUBENS R. SAWAYA*

► DOI: <https://doi.org/10.4322/principios.2675-6609.2023.168.002>



RESUMO

O artigo recupera a discussão original sobre desenvolvimento que nasce nos anos 1930 e toma corpo após a Segunda Guerra. Desde sua origem, desenvolvimento sempre foi sinônimo de industrialização, da passagem de sociedades agrícolas a industriais. O *mainstream* da época fundava-se nas etapas de W. W. Rostow. Com a ascensão do neoliberalismo nos anos 1980, o desenvolvimentismo foi abandonado, mesmo sem qualquer evidência histórica de algum sucesso das políticas neoliberais na história do desenvolvimento capitalista da maioria dos países. Trazem-se, com base em Amsden, Mazzucato e Chang, as estratégias históricas dos países que tiveram sucesso em seu desenvolvimento. O objetivo é apontar os novos desafios do Brasil na construção de estratégias de desenvolvimento após a onda de destruição institucional pelos governos neoliberais no Brasil e a desindustrialização promovida pela estratégia.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Dependência. Planejamento. Governo Lula.

ABSTRACT

This article revisits the original discussion on development that began in the 1930s and came together after World War II. Since its inception, development has always been synonymous with industrialization — the transition from agricultural to industrial societies. The mainstream back then was based on the stages of W.W. Rostow. With the rise of neoliberalism in the 1980s, developmentalism was abandoned, even when there was no historical evidence of any success of neoliberal policies in the history of capitalist development in the majority of countries. Based on Amsden, Mazzucato, and Chang, this article analyzes the historical strategies of countries that have succeeded in their development. We aim to point out Brazil's new challenges in building development strategies after the wave of institutional destruction by neoliberal governments in Brazil and the deindustrialization promoted by that strategy.

Keywords: Development. Dependency. Planning. Lula government.

1 INTRODUÇÃO

O neoliberalismo está em crise, embora insista em não morrer. Não se trata apenas de um fenômeno brasileiro, mas mundial. Não é somente uma crise da estratégia que transformou o mundo desde os anos 1980 e que entrou com força no Brasil nos anos 1990, mas também uma crise da teoria econômica que lhe forneceu o ar de “científico” que justificou não só o fim das políticas estratégicas de Estado, como também a destruição do próprio aparato institucional histórico do Estado em favor de um mercado imaginário que daria liberdade ao indivíduo empreendedor, sujeito metafísico que seria o responsável pelo desenvolvimento. Concretamente, é a crise do Novo Consenso Macroeconômico em que se fundam a ortodoxia e o Consenso de Washington, bem como a crise da globalização e sua ideologia que havia sido enaltecida no livro *O mundo é plano* de Friedman (2005).

No Brasil, a lógica neoliberal, que já havia desmontado grande parte da estrutura estatal e institucional nos anos 1990, ganha radicalidade após 2016, quando toma a forma de um plano de destruição final com o impedimento da ação pública do Estado sobre a economia na definição de estratégias de desenvolvimento. Materializa-se nas reformas trabalhista e previdenciária, na independência do Banco Central, na quase destruição do BNDES, na privatização formal da Petrobras e da Eletrobrás, que impedem a ação do Estado sobre empresas que ainda deveriam ser públicas. A crise da lógica neoliberal no Brasil resulta em entregar o Estado a um governo tão ruim em 2018 que surpreendeu até as elites que o apoiaram, depois de promover a maior crise econômica da história do Brasil a partir de 2015.

Com isso, abre-se espaço para a retomada da discussão sobre estratégias de crescimento e desenvolvimento econômico e social no Brasil e no mundo. Supreendentemente, o tema da reindustrialização volta não apenas na periferia, mas também nos EUA e na Europa. A ascensão da China (em parceria com os países do Leste Asiático) como potência econômica industrial que galgou os níveis mais elevados da indústria em tecnologia e conhecimento mostra que desenvolvimento se faz com planejamento e estratégia e hoje ameaça as tradicionais potências hegemônicas que buscam garantir seu poder pela guerra — estratégia usada tradicionalmente por elas na história do capitalismo.

A economia mundial e a brasileira se encontram em um momento no qual o debate sobre estratégias de desenvolvimento está sendo retomado diante do fracasso do neoliberalismo, que resultou no crescimento de uma extrema direita que ameaça o próprio sistema capitalista. O abandono da história, da experiência concreta do desenvolvimento capitalista no mundo em favor de uma teoria metafísica, sem comprovação histórica, custou caro às economias centrais. Deixar a estratégia de expansão do capital nas mãos do mercado livre — o que significa, de fato, deixar nas mãos do grande capital transnacional oligopolista, sem a tradicional organização social de Estado, como ocorre desde sua origem — levou a uma crise social, política e econômica nos próprios países centrais.

Este artigo busca retomar o debate abandonado sobre desenvolvimento. Retoma a história concreta dos países centrais que se desenvolveram primeiro, bem como dos outros que vieram depois, história abandonada pela ideologia do neoliberalismo. Não foi à toa que os cursos de Economia ortodoxos deixaram de lado o estudo da história real do capitalismo, uma vez que não corroborava com suas teorias imaginárias fundadas no individualismo metodológico.

O foco do artigo são os desafios para a retomada do desenvolvimento diante da ideologia neoliberal prevalente desde o final dos anos 1980 e para a retomada da ação do Estado que obriga a mudança na estratégia dos próprios países. O Brasil, como o mundo, está diante desse desafio. O debate teórico sobre desenvolvimento torna-se central. O verdadeiro laboratório do economista é a história; é a análise minuciosa das relações que tornam o desenvolvimento possível dentro da lógica contraditória do capitalismo, até mesmo para superá-lo como sistema.

O artigo começa por recuperar a discussão original sobre desenvolvimento que nasce nos anos 1930 e toma corpo após a Segunda Guerra. Desde sua origem, desenvolvimento sempre foi sinônimo de industrialização, da passagem de sociedades agrícolas a industriais. O *mainstream* da época era W. W. Rostow, amedrontado pela ascensão do comunismo. Em seguida, o trabalho relembra que, na história do desenvolvimento capitalista, praticamente nenhum país logrou o processo sem uma ação organizada e planejada pelo Estado. O levantamento de algumas estratégias históricas é central para a construção de novas estratégias diante de novos desafios após a onda de destruição institucional e da globalização promovida pelo neoliberalismo. Por fim, colocam-se os desafios para o Brasil no centro, diante do fato de que não se faz desenvolvimento sem organização social e política, sem planejamento.

2 O DESENVOLVIMENTISMO CLÁSSICO

Pode-se dizer que a discussão sobre o desenvolvimento capitalista nasce com Adam Smith em sua análise sobre como as nações enriquecem. Para ele, não havia dúvida de que desenvolvimento estava diretamente ligado à industrialização, ao processo de passagem da produção agrícola para a indústria. Smith via a industrialização como resultado da natureza humana em dividir o trabalho para dominar e transformar a natureza em objetos úteis pelo trabalho, agregando-lhe valor. Deixava claro que riqueza era criada pelo trabalho social, pela divisão do trabalho, o que só era possível na indústria, com apropriação crescente dos ganhos de produtividade oriundos do trabalho coletivo em linha de produção, o que não era possível na agricultura. Smith cometeu a falha de não ressaltar a importância dos mercantilistas, que apontavam a ação concreta do Estado na construção do capitalismo industrial pujante inglês com suas políticas coloniais protecionistas. Por outro lado, foca corretamente sua crítica a eles ao demonstrar riqueza como valor que não se origina do comércio, mas do processo de produção industrial, coletivo.

Foi Ricardo que cometeu o desvio não de romper com o conceito de riqueza como valor originário do trabalho, da produção, mas ao abrir as portas para que o desenvolvimento fosse desvinculado da indústria com sua teoria das vantagens comparativas, ao apontar que tanto fazia a um país produzir vinho como Portugal ou bens industriais sofisticados como a Inglaterra. Não teve tempo em vida para ver que a Inglaterra se tornou potência mundial enquanto Portugal estacionou no século XVI. De qualquer forma, para Ricardo, a produção agrícola é fadada aos rendimentos decrescentes por sua própria natureza, fato esquecido pelos atuais defensores do desenvolvimento econômico fundado nesse setor. Ricardo sabia da importância da indústria.

Desde esses autores e diante de sua compreensão do que é a economia capitalista — e que muito influenciaram Marx —, foram sempre marginais aqueles que imaginavam o desenvolvimento do capitalismo sem industrialização, fundado na agricultura, ainda mais

Todos os países que se desenvolveram o fizeram galgando sempre etapas mais sofisticadas nas cadeias de valor pela industrialização por meio da ação ativa de seus Estados nacionais.

de exportação, por não criar o efeito dinâmico que caracteriza o desenvolvimento. Nenhum dos países que se tornou potência econômica se deixou levar pela teoria das vantagens comparativas naturais, mas criaram vantagens próprias. Todos os países que se desenvolveram o fizeram galgando sempre etapas mais sofisticadas nas cadeias de valor pela industrialização por meio da ação ativa de seus Estados nacionais e, dessa forma, tornaram-se potências capitalistas. Mesmo a elevação da produtividade na agricultura é o resultado do desenvolvimento de máquinas e equipamentos pela indústria. Assim, não abandona sua característica de ser uma atividade sujeita a rendimentos decrescentes como pensava o próprio Ricardo, diferentemente da indústria, que possui rendimentos crescentes (Thirlwall, 2005) que resultam da escala, da tecnologia e da divisão do trabalho.

No Brasil, no debate dos anos 1940, mesmo os defensores das vantagens comparativas fundadas na produção agrícola — que o Brasil sempre teve — supunham que desenvolvimento era a industrialização. A discussão entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín (1978) na década de 1930 era se a industrialização ocorreria a partir de uma política de incentivo à indústria nacional, políticas protecionistas ou pela atração do capital estrangeiro; se seria um processo natural ou teria de ser induzido. Não estava em discussão, como hoje, se o desenvolvimento seria alcançado ou não pela industrialização, bem como pela elevação da produtividade e elevação da renda que ela proporciona. Liberais como Roberto Campos e Octávio Gouvêa de Bulhões sabiam da sua importância e defendiam o processo de industrialização (ver Bielschowsky, 2004); por isso, participaram ativamente do processo no Brasil, embora tenham sido em parte responsáveis pela entrega dos setores mais dinâmicos da indústria ao capital transnacional, o que resultou em muitos problemas que aparecem nos anos 1970.

Assim, mesmo os defensores mais ardorosos da oligarquia agrícola de exportação não ousavam defender a ideia de que o desenvolvimento seria alcançado sem industrialização, o que seria uma afronta até a Ricardo, a base bibliográfica deles, dado que esse autor defendia o fim dos privilégios aos proprietários de terra ingleses com a abertura à importação de alimentos em favor da elevação do ganho industrial, do crescimento industrial com baixos salários e de elevados lucros, para ele fonte do desenvolvimento.

A discussão sobre desenvolvimento no mundo ganhou fôlego nos anos 1940. A Europa saía destroçada da guerra vendo como natural a política estruturada socialmente, planejada pelo Estado, para seu processo de reconstrução. Nesse contexto, foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). De outro lado, o rápido desenvolvimento soviético pelo planejamento tornava-se uma ameaça ao capitalismo, pressionando-o a entregar alguma melhoria no padrão de vida, ainda mais depois dos históricos anos

de crise brutal do capitalismo europeu e norte-americano na década de 1920, de onde nasce o Keynes do “Teoria geral do emprego, do juro do dinheiro” (Carter, 2021). De base keynesiana, a construção de estratégias de desenvolvimento e crescimento econômico via Estado e planejamento torna-se de aceitação corrente. O processo de desenvolvimento — sinônimo de industrialização na periferia, ou reconstrução da estrutura industrial destruída pela guerra no centro — era estratégico para provar a superioridade do capitalismo.

Não é por outro motivo que o principal autor sobre o desenvolvimento na época — Rostow — coloca em seu livro *Etapas do desenvolvimento capitalista*, publicado em 1942, o subtítulo “um manifesto não comunista”. A teoria das etapas do desenvolvimento de Rostow tornou-se a base central das teorias e dos debates sobre desenvolvimento (Meier, 1984) que se seguiram para a construção de estratégias de desenvolvimento em países atrasados, seguindo as etapas dos países adiantados.

Rostow foi bastante criticado pelos economistas cepalinos nos anos 1940 e 1950. Apontavam sua total falta de conhecimento sobre as especificidades e as amarras do subdesenvolvimento em economias cuja estrutura produtiva se baseava na agricultura primário-exportadora, como a do Brasil. Conforme mostraram Prebisch (2000) e Furtado (1971), o “subdesenvolvimento” não era uma “etapa do desenvolvimento”, mas uma forma de inserção dependente e subordinada no processo de acumulação de capital mundial. Por isso, o processo de industrialização só poderia ser alcançado com o rompimento planejado dessa dependência estrutural quanto à divisão internacional do trabalho.

De qualquer forma, as propostas de Rostow hoje pareceriam oriundas de um revolucionário de esquerda, inclusive porque defendia, como um liberal clássico, a reforma agrária para acabar com as classes atrasadas de latifundiários (Rostow, 1978). Para ele, o desenvolvimento é o resultado da constituição do capitalismo; assim como para Smith, capitalismo é o resultado do processo civilizatório. A lógica em que se formam e pensam os estudiosos do desenvolvimento na época tem as etapas de Rostow rumo à industrialização como eixo, algo que está claro na coletânea de Agarwala e Singh (1969). Parte de uma concepção capitalista europeia, embora imaginária, a ser copiada pela periferia. Desconsidera em suas etapas outras histórias de países orientais, assim como o papel das políticas mercantilistas no processo de industrialização inglês, das políticas coloniais europeias, e a história que caracterizou a “acumulação primitiva” exposta por Marx. Contudo, de forma interessante, enfatiza a presença, em suas palavras, de um “Estado preparado” para garantir o desenvolvimento, o que seria hoje uma heresia para o neoliberalismo.

Para ele, a industrialização estava no centro do projeto político. A “marcha para a maturidade” é um processo em que os países se integram no comércio mundial, no qual “bens antes importados são produzidos localmente” (Rostow, 1978), defendendo claramente a substituição de importações. Pensa o desenvolvimento como um fenômeno nacional de criação da indústria local, com relativa autonomia. Aponta que uma economia madura deve ser diversificada, e não se centrar em algum setor especializado, muito menos primário-exportador, mas deve estar sempre conectada ao avanço tecnológico ligado à produção de máquinas e de bens duráveis de consumo.

Isso significa que, no *mainstream* original dos anos 1950 — em que se fundam as teorias do desenvolvimento (anticomunistas) —, o foco dos incentivos não eram os setores com vantagens comparativas. Tomando-se, como Rostow faz, o exemplo dos países desenvolvidos, o foco central estava na indústria e na tecnologia. Segundo ele,



Walt Whitman Rostow (1916-2003) (à esq.) foi um economista norte-americano, professor e teórico político que serviu como Conselheiro de Segurança Nacional do Presidente dos Estados Unidos Lyndon B. Johnson (dir.) de 1966 a 1969

maturidade é uma etapa em que a economia demonstra possuir as aptidões técnicas e organizacionais para produzir não tudo, mas qualquer coisa que decida produzir [...] sua dependência é antes uma questão de opção [...] [mais] do que uma carência tecnológica ou institucional (Rostow, 1978).

Em sua etapa avançada, denominada por ele de “consumo de massas”, os setores industriais alcançam a produção de bens duráveis e, como consequência, se fortalece o setor de serviços.

Essa lógica do desenvolvimento surpreenderia qualquer neoliberal atual. O processo de industrialização era visto como a internalização de todas as fases de cadeia de valor em um único país. O resultado natural em sua última etapa seria a constituição do Estado de bem-estar com políticas de assistência social, característica de “uma sociedade que marcha para além da maturidade técnica” (Rostow, 1978). Desenvolvimento de uma nação, para Rostow, é atingir “a maturidade tecnológica” e “dispor de uma máquina industrial modernizada e diferenciada” para “aumentar a assistência social por intermédio do Estado de bem-estar; expandir o consumo de massa a fim de penetrar no campo dos bens duráveis de consumo e dos serviços” (Rostow, 1978). Assim, na lógica originária do que é desenvolvimento dentro da ortodoxia, a sociedade de consumo seria sua etapa superior constituída a partir de um processo de industrialização autônomo, com empregos de qualidade e salários elevados pela elevação da produtividade.

Deve-se, ainda, ressaltar a importância do papel do Estado no processo de desenvolvimento, principalmente na fase que Rostow denomina “arranco” (*catching-up*). Para superar essa fase, defende o nacionalismo e a ação de proteção contra o imperialismo (Rostow, 1978). Defende, também, a constituição de um governo moderno, capaz de organizar e mobilizar recursos para o arranque (Rostow, 1978), para o empreendimento industrial — seja por “artifícios confiscatórios e fiscais” (Rostow, 1978) pelo Estado, seja pela tributação (Rostow, 1978). Adiciona em sua pauta a defesa, pelo Estado, do mercado interno para produtos de “fabricação nacional” (Rostow, 1978). O capital estrangeiro seria importante para ajudar,

mas defende que ele não deve substituir o papel das empresas nacionais e dos serviços públicos (Rostow, 1978). Aponta, ainda, que é preciso evitar que os recursos financeiros “corram para as mãos de quem os esterilize pelo simples entesouramento” (Rostow, 1978), em uma clara alusão ao capital especulativo. Propõe a criação de instituições financeiras que proporcionem capital barato para induzir um processo de industrialização mais generalizada (Rostow, 1978), algo como bancos de desenvolvimento.

Ressalta que, para o “arranco”, deve-se contar com uma classe de empresários (cultura empresarial) que canalizem seus lucros para o investimento produtivo (Rostow, 1978). “O arranco é definido como uma revolução industrial ligada diretamente à modificação nos métodos de produção” (Rostow, 1978), principalmente em setores de elevada produtividade e com “capacidade de estabelecer uma cadeia de demanda efetiva [...] [que] dota a industrialização de impulsão própria [...] [e] ajuda a produzir novos setores” (Rostow, 1978) com efeito dinâmico endógeno sobre a economia. A “maturidade” seria alcançada em uma economia (país) com estrutura industrial diferenciada, com diversos setores líderes (Rostow, 1978), com desenvolvimento de tecnologia (Rostow, 1978) e com avanços para frente nas cadeias de valor (Rostow, 1978). A passagem para a etapa final, uma sociedade de “consumo de massas”, depende não apenas da tecnologia e do crescimento da renda *per capita*, mas também da distribuição de renda (Rostow, 1978). Para ele, uma economia amadurecida deve “distribuir renda por meio de impostos progressivos para alcançar objetivos humanos e sociais que o processo do mercado livre [...] não conseguiu”, a fim de fortalecer a segurança social, encurtar o dia de trabalho, “abandonar a aspereza de uma sociedade até então voltada sobretudo para o máximo de produção industrial [...]”. Uma sociedade desenvolvida é uma sociedade de abundância com tempo livre. Uma sociedade que ultrapassa a produção para necessidades e caminha para a “órbita do consumo em massa de bens duráveis e de serviços que as economias do século XX podem proporcionar” (Rostow, 1978). Desenvolvimento, para Rostow, é superar a escassez rumo a uma sociedade da abundância (Rostow, 1978). No final, Rostow pergunta se, alcançado esse nível, “advirá o tédio”.

Em sua teoria do desenvolvimento, Rostow está longe de entender a dinâmica real do processo de acumulação de capital, mas defende a necessidade da organização social capitalista da produção, com planejamento para o desenvolvimento das forças produtivas. Defende um Estado desenvolvimentista atuante no processo de industrialização induzido, ou acelerado.

Como questões assim, que aparecem e invadem de tal forma o pensamento ortodoxo nos anos 1950, acabam por ser totalmente bloqueadas nas atuais discussões sobre desenvolvimento na ortodoxia neoclássica atual? Como as discussões sobre desenvolvimento capitalista desapareceram das teorias econômicas neoclássicas e são substituídas pela “moderna teoria do crescimento”, que ocorreria de forma automática na lógica dos mercados livres — baseados em regras claras — constituídos por indivíduos empreendedores, ideia sem qualquer base histórica para o desenvolvimento?

3 ABANDONO DO DESENVOLVIMENTISMO — IDEOLOGIA DO NEOLIBERALISMO

Apesar do sucesso no processo de industrialização, da internalização da estrutura produtiva e das cadeias de valor, principalmente no Brasil, na Argentina e no México, dos ganhos de produtividade, da modernização e da elevação de emprego e renda, a periferia

A economia mundial e a brasileira se encontram em um momento no qual o debate sobre estratégias de desenvolvimento está sendo retomado diante do fracasso do neoliberalismo, que resultou no crescimento de uma extrema direita que ameaça o próprio sistema capitalista. O abandono da história, da experiência concreta do desenvolvimento capitalista no mundo em favor de uma teoria metafísica, sem comprovação histórica, custou caro às economias centrais

permanecia subdesenvolvida em termos sociais: elevada concentração de renda, desemprego e subemprego, baixo controle sobre a tecnologia. Não se materializa a ideia de que a construção de bases para a acumulação de capital local, o desenvolvimento das forças produtivas, levava naturalmente ao processo civilizatório do desenvolvimento. As reivindicações sociais surgidas da industrialização foram bloqueadas por governos ditatoriais que se espalham pela América Latina, impedindo que a imaginada dinâmica capitalista da acumulação se instaurasse, com elevação do emprego e da renda e apropriação de novas tecnologias. Impediram que o fluxo dinâmico criado pela elevação da produtividade se refletisse em salários mais elevados rumo à sociedade do “consumo de massas”.

As contradições do processo de acumulação capitalista criado na periferia tornam-se explícitas em novas relações de dependência, ditaduras e pobreza. O processo de construção da estrutura industrial, de internalização das cadeias de valor pela lógica do capital, processo dominado pelo grande capital estrangeiro que detinha o controle dos nódulos dinâmicos das cadeias internas de valor nos setores de média e alta tecnologia — como havia defendido Gudin (1978) nos anos 1930 e acabou como proposta aceita no Plano de Metas (1956-1960) — mostrava as novas contradições e a nova dependência estrutural elaborada por Furtado (Sawaya, 2020) e Marini (Sawaya, 2022). A acumulação acabou sendo controlada por grandes corporações estrangeiras na forma de monopólios ou oligopólios. O controle social e nacional sobre a acumulação não teve espaço. Mesmo os capitais nacionais que se beneficiaram do processo se localizavam nas partes menos nobres das cadeias de valor, portanto subordinados ao grande capital estrangeiro. Golpes militares constituindo-se em ditaduras quase simultâneas nos países da América Latina nas décadas de 1960 e 1970, apoiadas pelo grande capital estrangeiro e nacional, demonstram o bloqueio ao controle social sobre o processo de crescimento, impedindo-o de tornar-se desenvolvimento, mesmo sob a lógica de Rostow.

As contradições do tipo de industrialização realizada se manifestaram em concentração de renda, endividamento externo, inflação e dívida pública. A partir das ditaduras, foram constituídos bloqueios às políticas sociais e à reforma agrária. O controle de preços por grandes oligopólios estrangeiros impedia aumentos salariais e distribuição de renda, que eram esterilizados pela inflação. A nova onda de investimentos estrangeiros nos anos 1970 deixou clara a nova dependência tecnológica, mais sofisticada, demonstrando falsa a ideia de convergência natural via investimento direto estrangeiro. A elevada dívida externa e os problemas de balanço de pagamentos obrigavam a realização de desvalorizações cambiais inflacionárias, dada a estrutura produtiva centrada no capital estrangeiro com foco em auferir lucros em moeda estrangeira. O endividamento público foi crescente como resultado do endividamento externo — transferência da dívida privada em moeda forte para o Estado (Cruz, 1983) — e das políticas monetárias contracionistas de combate à inflação.

Estava claro que os países da América Latina que se industrializaram não haviam criado a capacidade de desenvolvimento endógeno imaginada pelas teorias clássicas de desenvolvimento. Tinham elevado a produtividade, internalizado setores industriais sofisticados, criado uma classe de trabalhadores industriais, superado a estrutura primário-exportadora que era o antigo determinante da dinâmica econômica, mas não se desenvolveram no sentido imaginado por Rostow e mesmo pelas teorias do desenvolvimento hegemônicas nos anos 1950-1960 (Sawaya, 2017).

Esses resultados marcam o debate dentro das teorias do desenvolvimento clássicas, que não passam pela compreensão das causas estruturais de controle sobre a dinâmica da acumulação periférica que levaram à crise e à frustração da velha ideologia desenvolvimentista. São marginais no debate *mainstream* as críticas da teoria da dependência de Marini e Furtado. Hirschman (1981), em seu artigo “The rise and decline of development economics” (A ascensão e a queda da economia do desenvolvimento), resume as críticas ortodoxas às teorias clássicas de desenvolvimento. Aponta que o problema seria o resultado da crise política, das ditaduras, que nada teriam a ver com questões econômicas ou mesmo com a forma como estruturalmente ocorreu o processo de industrialização; vê as ditaduras como se fossem um problema cultural dos países, como se tornará corrente na abordagem do novo institucionalismo.

Nos anos 1970, economistas novo-clássicos como Lucas e Sargent (Snowdon; Vane, 2006) retiram das sombras as ideias de Friedman (1982) e Hayek (1990) contra as intervenções políticas na lógica do funcionamento dos mercados, contra o planejamento, críticas que se fortaleciam na teoria econômica ortodoxa em ataque direto ao keynesianismo ortodoxo (IS-LM), que havia dominado o pensamento econômico no pós-guerra e que, em parte, havia sido responsável pela ideologia desenvolvimentista da atuação ativa dos Estados Nacionais na tentativa de construção de uma dinâmica capitalista na periferia.

Essa nova ortodoxia culpava a atuação do Estado, as políticas e o planejamento que tinham industrializado a periferia pela inflação, pelas dívidas interna e externa e pela má distribuição de renda. O “Estado populista” teria desrespeitado o funcionamento equilibrado dos mercados como sistema ótimo de alocação de recursos. Retomam a teoria de equilíbrio geral walrasiano do século XIX, que se torna central no Novo Consenso Macroeconômico nos anos 1980, base para apontar a subversão estatal intervencionista na natureza dos “mercados eficientes”. Nos anos 1980, depois de 40 anos, a nova ortodoxia voltava com força na crítica à ação do Estado. A inflação elevada, a despeito de suas complexas causas estruturais



“Em sua teoria do desenvolvimento, Rostow está longe de entender a dinâmica real do processo de acumulação de capital, mas defende a necessidade da organização social capitalista da produção, com planejamento para o desenvolvimento das forças produtivas. Defende um Estado desenvolvimentista atuante no processo de industrialização induzido, ou acelerado”

na periferia (Sawaya, 2017a; 2017b), dava a oportunidade de culpar a intersetividade pública, o gasto público, pelo crescimento desequilibrado que não havia respeitado as imaginárias leis universais da natureza econômica.

As políticas de ajuste macroeconômico ortodoxo recessivo ganharam espaço nos anos 1980 diante da elevada dívida externa e da inflação na periferia. O Banco Mundial se aliou ao FMI na defesa do “ajuste estrutural”, do corte de gastos públicos para gerar superávits fiscais a todo custo, assim como para alimentar as exportações pela queda na demanda interna dado o viés recessivo. Defendem, ainda, elevação das taxas de juros como fórmula de combate à inflação tradicional, sem levar em conta que o pagamento de juros serve apenas para elevar o déficit público e piorar a situação, além de alimentar os rentistas em sua apropriação dos recursos públicos via dívida pública. Nessa nova visão ortodoxa, os desequilíbrios teriam sido gerados pela má alocação de recursos pelos governos.

É interessante notar que, apesar da estratégia ter, na década de 1980, piorado a crise das dívidas externa e interna, bem como criado uma inflação explosiva nos países periféricos, fatos que se somam ao crescimento do desemprego e da pobreza, nos anos 1990, a própria crise serve de justificativa para a ideia de que, para a retomada do crescimento, seria necessário realizar reformas estruturais microeconômicas que diminuíssem a intervenção do Estado, de modo a criar as condições para o florescimento do mercado livre como agente organizador do sistema. O fracasso das políticas de ajuste dos anos 1980 foi justificado nos relatórios do Banco Mundial pelo tamanho do Estado, falta de democracia e cultura corrupta “*rent seeking*” da burocracia e dos governos “populistas”, incluindo as ditaduras militares. Subdesenvolvimento passou a ser visto como um problema interno, cultural de países propensos ao autoritarismo de Estado, a falhas institucionais.

Emerge nesse processo, presente nos relatórios do Banco Mundial, a defesa de reformas baseadas no novo institucionalismo de North (2006) em favor da eficiência dos mercados, para corrigir as “falhas de mercado”. Em complemento, aparece também a ideia de que desenvolvimento resulta da criação de condições para o empoderamento individual de Amartya Sen

(2000), levando a discussão sobre o desenvolvimento a ações individuais. Estas tornam-se os eixos das reformas microeconômicas de Estado para a criação das condições imaginárias de “crescimento econômico sustentado” — não inflacionário — fundado na criação do “mercado livre”, sem as estratégias que caracterizavam o Estado desenvolvimentista. O papel do Estado seria apenas criar espaço para que o empreendedor privado florescesse, condição para o crescimento econômico que teria o desenvolvimento como resultado natural. Desenvolvimento passou a ser o resultado da “boa governança”, respeito aos contratos, sendo papel do Estado garantir que os “mercados” funcionem de forma livre. Construída essa nova “institucionalidade”, a ação de indivíduos empreendedores resultaria em crescimento econômico.

Após o ajuste macroeconômico garantido por políticas de privatização, equilíbrio fiscal, taxa de câmbio flexível e taxas de juros “neutras”, o objetivo das reformas institucionais para o crescimento torna-se criar as condições para que os “mercados” se desenvolvam. O neoliberalismo como base das políticas de ajuste se tornava hegemônico. Os novo-clássicos ganhavam espaço fundados na lógica recriada por Friedman em sua crítica ao keynesianismo ortodoxo, complementada pelo indivíduo de Hayek atuando em seu “mercado inteligente” como empreendedor de Amartya Sen.

Na década de 1990, foi decretado o fim do Estado desenvolvimentista ou o fim do desenvolvimento como algo a ser alcançado pelo planejamento. O Estado desenvolvimentista passou a ser apresentado como a grande causa do subdesenvolvimento. O novo Estado neoliberal aparece como um trator Bulldozer com a função de aplainar o terreno para o capital, para abrir espaço para o investimento privado. Desenvolvimento capitalista tomou a conotação de acabar com o Estado como organização social, como entidade mediadora sobre a relação capital-trabalho, mediadora da apropriação da riqueza social (resultado do trabalho coletivo de Smith) pelo capital. Na verdade, a ideia de desenvolvimento se torna entregar ao capital — constituído por grandes corporações transnacionais e não por agentes individuais — o poder de apropriação sobre a riqueza sem qualquer mediação.

Essa discussão atinge frontalmente o Brasil. Nos anos 1990, essa estratégia entrou com força, desmontou o Estado e acabou em crise econômica, desemprego e inflação.

4 DESENVOLVIMENTO CONTRA O NEOLIBERALISMO

A crítica ao neoliberalismo vem de estudos concretos sobre o desenvolvimento diante da pura ideologia que tomou conta do debate nas ciências econômicas. Define-se, aqui, ideologia no sentido mais popular da palavra, como falsa consciência, dado o fracasso concreto das estratégias neoliberais que se iniciaram nos anos 1980, se radicalizaram nos anos 1990 e destroçaram pela desindustrialização as próprias economias centrais, e não apenas as periféricas como Brasil e Argentina. Ao mesmo tempo, despontam as economias orientais lideradas pela China com políticas de desenvolvimento conduzidas pelo planejamento e Estado, com estratégias próprias, de modo completamente diferente do receituário neoliberal (Sawaya, 2011; Jabbour, 2019; Au Loong Yu, 2021). Pode-se até dizer que a China avançou via planejamento e ação do Estado as “etapas” para a sociedade de consumo de massas e de controle tecnológico defendido por Rostow.

Poucos países na história promoveram seu desenvolvimento capitalista pelas vias do livre-comércio, limitando-se à Suíça e a Hong Kong (Amsden, 2009) — mesmo assim, sem qualquer relação com algo considerado “sem Estado”. O neoliberalismo nunca havia

sido tentado como estratégia, e sua adoção resultou em um enorme fracasso. Chang (2004) demonstra como a política mercantilista inglesa fomentou a indústria têxtil local ao impor “uma barreira à importação de produtos de algodão da Índia, de qualidade superior, debilitando aquele que, naquela época, era considerado o setor manufatureiro de algodão mais eficaz do mundo. Subsequentemente, em 1813, a indústria indiana de algodão acabou sendo destruída” (Chang, 2004). Aponta-se, ainda, que nos EUA, no início do século XIX, a tarifa média contra importações era elevada “beneficiando especificamente produtos de ferro e têxteis com um protecionismo mais intenso (por exemplo, 40% a 45% para bens manufaturados de lã e de 50% para outras roupas)” (Chang, 2004). Os EUA cortaram as tarifas protecionistas para produtos industrializados apenas após a Segunda Guerra Mundial (Chang, 2004), como fez a Inglaterra de Ricardo após tornar sua indústria competitiva, depois de completada sua Revolução Industrial (de 1770 a 1840), período em que passou a patrocinar o livre-comércio e se transformou na oficina do mundo, como teria dito Furtado. “[...] Sem a proteção à indústria nascente, a economia dos Estados Unidos não teria se industrializado e se desenvolvido tão depressa quanto ocorreu em seu período de *catching-up*” (Chang, 2004), em referência às etapas de Rostow. Mesmo no pós-guerra, a indústria dos EUA se beneficiou fortemente dos gastos do Estado em P&D que chegaram a dois terços do total. Foi a P&D militar que criou as indústrias de computadores, aeroespacial e internet, e foi com investimentos governamentais que se desenvolveram as indústrias farmacêutica e de biotecnologia (Chang, 2004). Também Amsden (2009), em sua análise de várias estratégias de desenvolvimento de diversos países, afirma que “é interessante que a indústria têxtil dos Estados Unidos raramente tenha sido competitiva a preços mundiais durante 200 anos entre 1800 e 2000. Ela sobreviveu por trás de barreiras comerciais de um tipo (tarifas) ou outro (restrições voluntárias à exportação)” (Amsden, 2009).

Mazzucato (2015) demonstra, em especial, a ação do “Estado Empreendedor” em alguns dos setores mais avançados em tecnologia, destruindo o mito do “empreendedor” individual. Mostra a importância do Estado nos EUA na pesquisa básica e no desenvolvimento de tecnologias iniciais que foram posteriormente passadas ou apropriadas pelo capital privado. O “empreendedorismo” que resulta em desenvolvimento não tem qualquer relação com a ação de “gênios” individuais, mas de ações coordenadas pelo Estado, sendo este o verdadeiro “empreendedor”. “[...] o Estado não é nem um intruso nem um mero facilitador do crescimento econômico. É um parceiro fundamental do setor privado” (Mazzucato, 2015); seu papel não é corrigir as “falhas de mercado”, mas contribuir para a formação e a criação dos mercados (Mazzucato, 2015). Assim, se desenvolveram, com características próprias, Alemanha, EUA e Japão (Mazzucato, 2015) ao constituírem “sistemas nacionais de inovação”.

O papel do Estado não se limita à criação de conhecimento por meio das universidades e laboratórios nacionais, mas envolve também a mobilização de recursos que permitam a difusão de conhecimento para toda a sociedade [...] o Estado desenvolvimentista [...] é ativo não apenas na administração da demanda keynesiana, mas também no comando do processo de industrialização (Mazzucato, 2015).

Amsden (2009) mostra, em análise minuciosa e repleta de dados quantitativos, as estratégias de diferentes países em seus processos de desenvolvimento de forma comparada em seu livro de 2005. Não se trata de uma visão imaginária fundada em suposições, mas de uma análise concreta histórica das estratégias dentro da lógica do processo de acumulação capitalista. Para ela,



Entre agosto de 1944 e agosto de 1945, um debate ocorrido no interior do governo Vargas lançou as bases para uma disputa de concepções econômicas que atravessaria décadas. Trata-se da polêmica entre o economista liberal carioca Eugênio Gudín (esq.) e o líder industrial paulista Roberto Simonsen (dir.)

O desenvolvimento econômico é um processo em que se passa de um conjunto de ativos baseados em produtos primários, exploradores de mão de obra não especializada, para um conjunto de ativos baseados em conhecimento explorados por mão de obra especializada. A transformação exige que se atraia capital humano e físico da busca de renda do comércio e da agricultura para as manufaturas, coração do crescimento econômico moderno. É no setor manufatureiro que os ativos baseados em conhecimento foram criados e usados mais intensivamente. [...] Um ativo baseado em conhecimento é um conjunto de habilidades que permite ao seu detentor produzir e distribuir um produto acima de seus preços prevalescentes no mercado (Amsden, 2009).

Isso significa que, pelo padrão histórico do que constituiu o desenvolvimento, este não é possível fundado em *commodities*, mercadorias comuns que têm seus preços definidos internacionalmente — como a Cepal já advertia nos anos 1940-1950. Acrescenta que também não é possível fundar a estratégia de desenvolvimento por meio de salários baixos (Amsden, 2005), principalmente ao capital estrangeiro, de forma a atrair investimentos estrangeiros. Essa estratégia acaba por tornar o país competitivo em setores de baixa tecnologia, portanto, de baixo conhecimento e sem um diferencial que o torne competitivo em relação a outros países. Além disso, poderia se acrescentar que isso subordina o país às estratégias globais do grande capital que pode, segundo seus interesses, deixá-lo a qualquer momento em troca de outro espaço mais rentável, como a própria história demonstra no caso da desindustrialização que resulta da globalização neoliberal.

O Estado desenvolvimentista predicava-se no desempenho de quatro funções: bancos de desenvolvimento; administração do conteúdo local; exclusão seletiva (a abertura de alguns mercados [...] enquanto outros se mantinham fechado); e a formação de empresas nacionais (Amsden, 2009).

O Japão, dentro de sua estratégia estruturada pelo Estado (Allen, 1983), por exemplo, fundou seu desenvolvimento na construção de grandes empresas nacionais hoje denominadas “líderes nacionais” pela literatura. De outro lado, a China, aproveitando-se do neoliberalismo ocidental, atraiu o capital transnacional sob seu total controle. Ambos tiveram sucesso em “formação de habilidades nacionais” (Amsden, 2009) e se tornaram globalmente competitivos. Os países que tiveram sucesso no desenvolvimento atuaram sob “a ideologia do planejamento desenvolvimentista” com participação do Estado no investimento bruto em níveis elevados (Amsden, 2009). Em razão do rompimento dos elos coloniais, países como China, Índia, Coreia, Taiwan e Indonésia abriram caminho após a Segunda Guerra para a criação de grandes empresas de propriedade nacional (Amsden, 2009).

A partir de exemplos concretos de países que chegaram atrasados, ou o “resto” como denomina, Amsden aponta a importância para o desenvolvimento tanto a escolha dos setores a serem fomentados e incentivados quanto, principalmente, o papel dos Bancos de Desenvolvimento no financiamento com taxas de juros baixas desses setores. Aponta que só tiveram sucesso quando as estratégias foram acompanhadas de “mecanismos de controle” sobre o capital privado para a inovação — administrados pelo Estado.

“Um mecanismo de controle é um conjunto de instituições que impõem disciplina ao comportamento da economia” que giram em torno do princípio de reciprocidade, no qual “os receptores [...] tinham que seguir padrões de desempenho monitoráveis” ao se beneficiarem dos incentivos e subsídios, por exemplo, em taxas de juros (crédito especial), taxas de câmbio, impostos e tarifas (Amsden, 2009).

A autora deixa claro, em sua análise do Brasil, que um de seus principais problemas foi, em vez de se industrializar com a criação de tecnologia local própria e por meio de empresas sob o controle nacional para realizar engenharia reversa, optou pela compra de tecnologia por meio do investimento direto estrangeiro que nunca pode dominar (Amsden,

Os desafios para a retomada de estratégias de desenvolvimento são enormes depois de anos de hegemonia da ideologia neoliberal, desde o final dos anos 1980, e, com ela, da destruição do desenvolvimentismo sob o domínio das políticas de ajuste macroeconômico fundadas no Novo Consenso Macroeconômico, do desmonte do Estado pela privatização, das reformas fundadas no novo institucionalismo e da ideologia do empreendedorismo

2009), corroborando em parte com a análise de Furtado e Marini, entre outros, sobre os problemas da nova dependência estrutural.

Em países em que as empresas de propriedade estrangeira chegaram cedo, [...] ela tendeu a excluir a empresa nacional de grande escala [...], como na América Latina. [...] As principais desvantagens estão na raiz da acumulação: incapacidade de adquirir um conjunto completo de habilidades empresariais. [...] a empresa estrangeira investirá menos em ativos baseados em conhecimento no estrangeiro do que em casa [seu país de origem]. Na prática, por volta do ano 2000, as empresas estrangeiras operando no 'resto' não haviam investido quase nada em inovação, já que seus gastos em P&D foram praticamente nulos (Amsden, 2009).

Ressalta a diferença em relação a China, Índia, Coreia e Taiwan, que investiram “substancialmente em seus próprios ativos baseados em conhecimento” (Amsden, 2005). São dois modelos diferentes.

Em um dos modelos, o da independência, as empresas líderes são de propriedade nacional (ou *joint ventures* majoritárias), a decisão de fazer tecnologia prevalece [...] No outro modelo, o da integração, as empresas líderes são de propriedade estrangeira (ou *joint ventures* minoritárias), a decisão de comprar tecnologia prevalece [...] (Amsden, 2009).

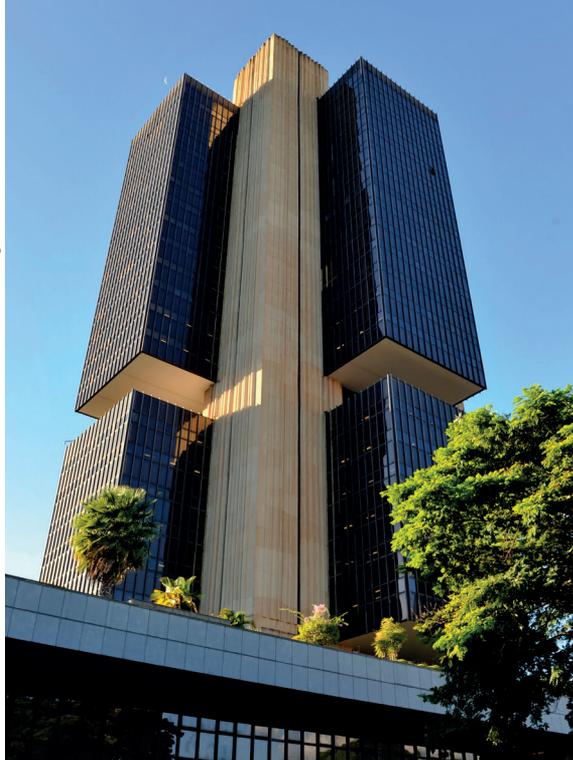
Os países do primeiro tipo conseguiram se desenvolver com igualdade de renda e controle sobre o processo, os do segundo tipo não. Torna-se, assim, claro que não houve, na história, desenvolvimento sem estratégia coordenada de Estado. Não há casos de sucesso no desenvolvimento sem a construção de estratégias próprias, segundo as próprias características reais e concretas de cada país considerando o momento histórico em que se encontra o processo de acumulação mundial de capital. O Japão estruturou sua estratégia dentro de um contexto de Guerra Fria; a China, dentro de um contexto de neoliberalismo e desindustrialização nos países centrais, usando a “globalização” a seu favor (Sawaya, 2011).

A necessidade de construção de estratégias próprias já estava clara nas discussões sobre o desenvolvimento na América Latina nos anos 1950 a partir da crítica cepalina a Rostow, dado que este não entendia a especificidade das economias que se inseriam nas cadeias globais de valor, antes chamada de divisão internacional do trabalho, segundo Smith e Ricardo, como exportadoras de matérias-primas. Assim como as estruturas econômicas eram, naquele momento, definidas por relações produtivas específicas que impediam o desenvolvimento como proposto por Rostow, hoje também é necessário elaborar novas estratégias diante das condições concretas existentes.

Os desafios são novos, ainda mais após o amplo processo de destruição ou enfraquecimento das estruturas institucionais, das empresas estatais, do enfraquecimento dos bancos de desenvolvimento públicos que, como apontou Amsden, são centrais na construção de estratégias de desenvolvimento, como foram na industrialização de todos os países do “resto” que ascenderam.

5 DESAFIOS PARA O BRASIL

Os desafios para a retomada de estratégias de desenvolvimento são enormes depois de anos de hegemonia da ideologia neoliberal, desde o final dos anos 1980, e, com ela, da



“A independência do Banco Central impõe taxas de juros abusivas”

destruição do desenvolvimentismo sob o domínio das políticas de ajuste macroeconômico fundadas no Novo Consenso Macroeconômico, do desmonte do Estado pela privatização, das reformas fundadas no novo institucionalismo e da ideologia do empreendedorismo.

No Brasil, essa hegemonia ganhou força nos anos 1990, passou por um curto período em questão nos governos Lula I e II em que foi muito timidamente desafiada pelas políticas de investimento em infraestrutura do PAC, pela construção de estratégias de industrialização em torno da Petrobras e Eletrobras e pelo crescimento da importância dos Bancos Públicos no financiamento do investimento de longo prazo. Resultou em crescimento do PIB em 2010, diminuição do desemprego, diminuição na relação dívida pública/PIB e baixa inflação. Entretanto, acabou por ter pouco impacto na indústria interna, dado que não foi possível controlar o Banco Central, as taxas de juros e de câmbio, o que fez com que as estratégias de fomento não se revertissem em mudança estrutural em contraponto à desindustrialização iniciada nos anos 1990.

O sucesso do PAC em promover o crescimento econômico observado entre 2007 e 2010 deve-se à ação direta coordenada pelo Estado e suas principais empresas estatais. A total falta de sucesso dos programas da década de 1990 — Brasil em Ação e Avança Brasil — deve-se a sua estratégia de tentar “vender” os projetos de infraestrutura à iniciativa privada, principalmente internacional, imaginando que se incumbiria de sua implantação e coordenação. A estratégia fracassou. Além disso, o primeiro programa (Kandir, 1998) estava estruturado em função da criação de “corredores de exportação” para facilitar e baratear as exportações de produtos primários, sem qualquer estratégia de fomento à indústria. O segundo uniu dezenas de projetos de infraestrutura sem qualquer coordenação ou estratégia simplesmente para vendê-los ao capital estrangeiro. Destaca-se que todos os grandes projetos, como Belo Monte, trem rápido entre Rio e São Paulo, transposição do rio São Francisco, ferrovia Norte-Sul, já constavam desses programas. Os grandes projetos de infraestrutura só conseguiram avançar com a estratégia coordenada pelo Estado na primeira década de 2000, o que resultou em crescimento econômico.

A estratégia desenvolvimentista no Brasil entre 2003 e 2010, mesmo tímida, foi bombardeada em 2011 pelo alarde dos representantes do neoliberalismo sobre um imaginário descontrole inflacionário e uma dívida pública que explodiria. Nada disso ocorreu senão após 2015, quando o governo entregou o Ministério da Fazenda a Joaquim Levy, um de seus representantes, e depois com o golpe de 2016, quando de fato tomaram o poder e implantaram o programa Uma Ponte para o Futuro. Os resultados das políticas de ajuste desse período foram mais graves. A reforma trabalhista elevou a precarização do trabalho de baixa remuneração; ao contrário da propaganda, a taxa de desemprego elevou-se. O déficit na Previdência foi explosivo em parte por causa da reforma trabalhista, mas principalmente em virtude da recessão brutal. Em 2015 e 2016, o crescimento do PIB foi negativo em cerca de 7%. Implantou-se uma política de teto de gastos que impedia o governo de gastar e, ao contrário, obrigava-o a reduzir gradativamente seus gastos, política que resulta na destruição do Estado e no sucateamento da saúde, educação, bem como o impedia de realizar investimentos públicos, resultando na visível deterioração da infraestrutura nacional.

As principais instituições que foram centrais e tornaram possível o crescimento 2007-2010 foram vítimas dessa onda de reformas. O BNDES foi retirado do jogo; a Petrobras, entregue ao capital especulativo privado com impedimentos legais da ação do Estado sobre ela, mesmo este sendo acionista principal. Também foi privatizada a Eletrobras — embora o Estado detenha hoje de 43% do seu capital, a legislação criada o impede de atuar ou de se fazer representar dentro da empresa. Com o déficit público explosivo mesmo com a política de teto de gastos, a estrutura do Estado foi sucateada e, principalmente, sua capacidade de ação.

Completa o pacote a Lei de Autonomia do Banco Central, de 2021, cujo objetivo é impedir qualquer governo de administrar as taxas de câmbio e de juros, preços centrais em qualquer estratégia básica de desenvolvimento. Não que o Banco Central tivesse sido controlado pelo governo entre 2000 e 2010, dado que foi entregue a um banqueiro representante do sistema financeiro nacional que manteve, durante todo o período, a taxa de juros real elevada e taxa de câmbio valorizada, impedindo que os efeitos dinâmicos da política de desenvolvimento se irradiassem para a indústria nacional. Hoje, a independência do Banco Central, especialmente pelo fato de dificultar a administração desses preços (câmbio e juros), representa um grande desafio para as estratégias de crescimento do novo governo. Será necessário esperar até 2026 para que se tenha algum controle sobre o Banco Central. O problema é que talvez venham a se perder nesse período, novamente, os efeitos dinâmicos necessários sobre a economia nacional para sua reindustrialização.

Esses fatos tornam os desafios para a construção de políticas de desenvolvimento neste momento muito mais difíceis. Será preciso reconstruir as instituições públicas, recuperar a capacidade de gasto do Estado e seus principais braços de ação como os bancos públicos e as empresas estatais, Petrobras e Eletrobras, que têm forte poder multiplicador sobre o investimento privado em suas mãos. Como antes apontado, não existem casos de países que promoveram seu crescimento econômico — sinônimo de industrialização — e foram capazes de transformá-lo em desenvolvimento (elevação do emprego bem-remunerado, distribuição de renda, elevação dos indicadores de saúde e educação) sem uma ação coordenada do Estado a partir de instrumentos de ação reais. Não é o gasto público que, sozinho, promove crescimento e desenvolvimento, mas uma articulação de diversos instrumentos que permitem a criação de empregos bem pagos e de qualidade, com elevada produtividade e a possibilidade de irradiação sobre a dinâmica econômica como um todo. Recuperar o poder

de gasto público articulado com setores escolhidos para puxar o crescimento, articulado pelo financiamento com taxas de juros baixas foi regra geral nos países que se desenvolveram.

A vantagem do momento é que o processo de fomento à industrialização ou reindustrialização não é mais uma heresia no mundo diante do fracasso da globalização neoliberal na Europa e nos EUA. A ascensão de China e de todos os países de seu entorno, resultado de políticas desenvolvimentistas, colocou concretamente em xeque o neoliberalismo dos próprios países centrais que trabalham por sua reindustrialização com a retomada do controle sobre cadeias de valor produtivo que haviam se deslocado para a China. A nova configuração dos Brics também pode ser vista como uma ameaça à lógica hegemônica norte-atlântica. Os EUA estão atraindo de volta indústrias sobre as quais claramente não têm nenhuma vantagem competitiva. Essa é uma oportunidade de repensar a estratégia de desenvolvimento nos países periféricos e deixar o neoliberalismo fracassado para trás. Vale repensar os setores a serem fomentados, que instrumentos precisam ser criados ou recuperados para tal, como apontado por toda a literatura clássica e moderna sobre o desenvolvimento.

O Brasil sempre sofreu com o problema de ter se industrializado sem qualquer controle sobre o processo, os produtos, a tecnologia, ou seja, sem conquistar vantagens que lhe permitiriam tornar-se competitivo e autônomo. Esse foi o resultado de entregar os setores mais dinâmicos de média e alta tecnologia para o capital transnacional, “comprar tecnologia”, o que, a cada onda de modernização, implicava déficits no balanço de pagamentos e, com a adoção do neoliberalismo, acabou em desindustrialização. Hoje, ainda se imagina um processo de reindustrialização com atração de investimento direto estrangeiro, talvez da China, o que, se não for planejado, pensado e organizado segundo estratégias nacionais, pode incorrer no mesmo erro histórico de não construir estruturas industriais sob o comando nacional.

É um desafio para a construção de um processo de desenvolvimento no Brasil a forma como se organiza hoje o capitalismo mundial. A onda globalizante que permitiu ao grande capital transnacional internacionalizar suas cadeias de fornecimento se manifesta na estrutura produtiva global. Grandes corporações transnacionais controlam as cadeias de valor globais e têm o poder de determinar onde e o que será produzido segundo seus interesses. Isso significa que não é mais possível construir uma estratégia com base nos interesses do grande capital transnacional. Ao contrário, o processo de desindustrialização e empobrecimento do Brasil é o resultado de entregar nas mãos do capital transnacional as decisões de investimento. O Brasil imaginava que, fazendo as reformas neoliberais, esse capital transnacional aqui se instalaria movido pela lógica do mercado livre garantida pelo novo institucionalismo — regras claras, segurança jurídica e dos contratos. Se o Brasil se industrializou abrindo-se ao controle do capital transnacional, hoje uma nova estratégia deve ser criada. A exemplo dos países do “resto” que lograram “ascender” como mostrou Amsden, não existe desenvolvimento sem estratégia nacional. A China é o exemplo mais recente.

Esse não é um problema exclusivo de economias como a brasileira. Preocupa, inclusive, as economias desenvolvidas que se desindustrializaram no processo — suas indústrias foram para a China. A estrutura produtiva mundial não é mais constituída de empresas que investem e se instalam em algum país como ocorreu até os anos 1970. Esse fato apenas amplia a necessidade do desenho de estratégias que devem ser pensadas a partir de cada país, como os próprios países centrais têm feito. Em quais setores econômicos apostar, como escolher os líderes nacionais, como incentivá-los e como cobrar contrapartidas dos entes pri-

vados envolvidos. A recuperação dos instrumentos existentes que em parte foram perdidos como a Petrobras, maior empresa brasileira, e a Eletrobras, assim como o protagonismo dos bancos públicos, é central.

As políticas dos últimos anos destruíram importantes agentes privados tradicionais na parceria com o Estado. As grandes empresas de construção pesada que tinham conhecimento tecnológico único, inserção e reconhecimento internacional foram destruídas no processo de implantação do neoliberalismo radical nos últimos anos. É conhecida e normal a parceria entre Estado e as grandes empresas de um país como apontado por Mazzucato no caso dos EUA. No Brasil, essa parceria foi criminalizada e o setor de construção pesada, destruído. O mesmo ocorreu com as empresas que nasciam em torno da descoberta do pré-sal, metalúrgicas nacionais que desenvolviam tecnologia própria e que foram também destruídas no processo de privatização da Petrobras e no ataque a ela.

A estratégia política dos últimos oito anos acabou não apenas com o poder de ação direta do Estado, mas também de grande parte do capital privado nacional em seu entorno, central para a construção de estratégias de desenvolvimento próprio. Isso se soma à desindustrialização propriamente dita que impacta setores inteiros como o de bens de consumo não duráveis e duráveis, que haviam ganhado força pelo efeito dinâmico criado pela estratégia histórica de industrialização a partir do Estado. Esses setores se tornaram importadores de partes, peças e componentes, destruindo sua estrutura produtiva histórica, isso quando não se tratou de empresas completas que abandonaram a produção no Brasil.

Esses problemas estruturais diminuem o impulso dinâmico das estratégias de crescimento criadas a partir de políticas públicas como o novo PAC. O novo plano é central, mas será necessária a ação bem planejada para conseguir o impacto esperado. Deve-se galgar níveis mais elevados nas cadeias de valor a partir de setores básicos nos quais o país se destaca, como mineração e aço, soja, milho e indústria de alimentos, de celulose para papel, têxtil, entre outras; do petróleo e gás natural para a petroquímica, fertilizantes e artefatos de plástico, derivados de combustíveis, tecnologia de equipamentos de extração e beneficiamento.

Além desses desafios estruturais, há ainda os políticos. Apesar da propaganda contrária dos economistas responsáveis pela ideologia neoliberal, que ainda têm grande espaço na mídia, está se tornando cada vez mais claro que a estratégia deles (explícita no programa de governo Uma Ponte para o Futuro, de 2016) fracassou e criou a maior crise econômica, social e política da história em um país. Isso deveria ser suficiente para retirá-los do jogo, mas eles são os representantes dos principais beneficiários das políticas dos últimos anos, dos bancos privados nacionais e do setor primário-exportador agrícola e mineral, bem como dos interesses estrangeiros visíveis sobre o petróleo. Há uma batalha no campo das ideias, no campo da teoria econômica, diante do fracasso do neoliberalismo, no Brasil e no mundo, para a retomada do desenvolvimentismo como estratégia.

Isso passa por contrapor o neoliberalismo arraigado nos interesses de determinadas frações de classe que ganharam e ganham muito com ele, como o agronegócio e o sistema financeiro nacional. A ideologia neoliberal dominante que tomou conta do poder desde a década de 1990 destruiu as instituições públicas que organizaram o processo de desenvolvimento com industrialização no Brasil, não apenas pelas políticas de privatização, mas também pelas mudanças legais com objetivo claro de impedir a ação do Estado. Há limites impostos à política fiscal pela velha política de teto de gastos substituída por uma nova polí-

Foto: Caio Gomes



“A destruição provocada pelo neoliberalismo destrói as próprias pessoas, seus laços sociais que um dia permitiram o desenvolvimento”

tica de teto, mais flexível, mas um novo teto. A independência do Banco Central impõe taxas de juros abusivas contrárias a qualquer política de financiamento e de fomento. Os desafios completam-se com a política de descapitalização e enxugamento do BNDES, a Lei das Estatais, a reforma trabalhista que precarizou o trabalho e diminuiu seu poder de consumo, além de criar um eterno problema de déficit previdenciário pela queda nas contribuições dos trabalhadores precarizados. Deve-se superar no debate essa grande cegueira que caiu sobre a teoria econômica e sobre o desenvolvimentismo nos últimos 40 anos, e que serve de base para economistas ortodoxos da periferia, que foram hegemônicos em suas propostas concretas e destruíram o Estado e sua capacidade de ação nos últimos anos no Brasil. A questão é recolocar o planejamento e a organização social da produção no centro, a fim de construir estratégias próprias para o desenvolvimento.

Nos últimos anos, a aplicação desse modelo de desconstrução do Brasil resultou não somente nas questões apontadas, mas também em desordem política. Depois do desastre com o presidente eleito em 2018, que envergonhou as próprias elites econômicas que o apoiaram, o mais despreparado da história, as eleições de 2022 resultaram na pior composição parlamentar que o Brasil já teve. Se, de um lado, as tentativas de um governo mais desenvolvimentista historicamente sempre esbarraram no poder dos políticos do “centrão fisiológico”, que respondem a incentivos monetários — teve de encontrar um meio de pagá-los para viabilizar políticas —, hoje, o parlamento foi invadido por um grupo de “aloprados” sem noção política que atrapalham a própria forma de funcionamento do “centrão” clássico. Compor com esse congresso com o objetivo de implantar políticas de desenvolvimento é um grande desafio. Quem tem o poder do dinheiro tem o poder sobre o parlamento. O governo hoje, ao contrário do passado, só conta com os recursos do orçamento e com a distribuição de cargos que permitem a esses políticos realizarem seus ganhos em grande parte financeiros, mas também eleitorais (dinheiro para campanha). A maior parte desses políticos do “centrão” representam e tiveram suas campanhas financiadas pelas frações de classe que do-

A análise histórica por meio dos autores aqui citados demonstra que não existiu desenvolvimento capitalista sem Estado, sem a intervenção social para organizá-lo, sem planejamento

minaram as estratégias de desmonte do Estado tanto na década de 1990 quanto entre 2016 e 2022 — aprovaram as reformas supracitadas. Assim, o preço da coalização para permitir a construção de estratégias com o parlamento se torna muito mais elevado, como se viu na reforma da política de teto de gastos e na reforma fiscal, mesmo tendo esta última surgido no seio do sistema financeiro nacional. Esse fato é um empecilho a mais na construção de estratégias de desenvolvimento.

Construir novas estratégias de desenvolvimento nesse cenário de terra devastada não será uma tarefa fácil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Economia como ciência não é algo que se faça em laboratórios a partir de hipóteses imaginárias sem comprovação histórica. É ciência porque tem o objetivo de compreender os fenômenos para poder controlá-los e prevê-los. Como é uma ciência humana, e não natural como desejam os ortodoxos, os neoclássicos, a análise da história a partir do conjunto de relações concretas em que a economia se move, das mais simples às mais complexas e contraditórias, é sua base científica. A economia é resultado de relações sociais, é “economia política” — como a sociedade se organiza para produzir e reproduzir sua existência —, termo cunhado por Smith ao perceber que, no capitalismo, a produção de riqueza não é individual, mas social e coletiva — divisão do trabalho — e isso nada tenha a ver com “cooperação” entre indivíduos, mas com disputa pelo valor criado socialmente.

A teoria do desenvolvimento só pode ser compreendida, nesse contexto, como resultado de relações sociais, como política. Passa diretamente pelo estudo das formas de organização social, o que foi bem compreendido pelos clássicos da teoria do desenvolvimento e comprovado pelos fatos históricos, principalmente na primeira metade do século XX, com todo o debate que suscitou. A análise histórica por meio dos autores aqui citados demonstra

que não existiu desenvolvimento capitalista sem Estado, sem a intervenção social para organizá-lo, sem planejamento. Isso ocorre desde os primórdios do capitalismo ainda em formação que resultaram na Revolução Industrial inglesa. Nenhum país ascendeu sem organização social, sem estratégia coletiva — portanto, sem Estado.

A destruição das instituições, do Estado e da própria estrutura produtiva no Ocidente proporcionada pelos 40 anos de neoliberalismo mostra a dificuldade de construção, nesse novo cenário, de novas formas de organização social e planejamento para que se possa até mesmo galgar as “etapas” do desenvolvimento de Rostow. O problema do neoliberalismo foi somente a destruição das próprias bases do capitalismo que nunca foi fundado no livre-mercado, mas nas próprias instituições públicas de Estado que sempre organizaram o capitalismo para torná-lo um pouco civilizado. O problema é que esse processo de destruição levou sociedades inteiras à pobreza, à perda de capacidade produtiva social, construída a duras penas ao longo da história, e que poderia permitir uma sociedade menos desigual. A destruição provocada pelo neoliberalismo destrói as próprias pessoas, seus laços sociais que um dia permitiram o desenvolvimento. O resultado da terra devastada é a ascensão de uma extrema direita messiânica, no Brasil e no mundo, que captura os indivíduos que ficaram pelo caminho no processo de destruição econômica, vítimas da fome e do desemprego.

Nesse sentido, os desafios para o Brasil são enormes em razão de como se deu esse processo internamente. O planejamento tem como base uma análise minuciosa da situação concreta para a proposição de soluções reais. Como apontaram Amsden e Mazzucato, desenvolvimento é resultado da organização coletiva que envolve universidades, instituições públicas, entes privados e concerto internacional (dado o poder do capital transnacional no mundo). A vantagem é que o mundo está em transformação. A ascensão da China e a crise do eixo norte-atlântico pode abrir essa brecha para a construção de estratégias nacionais.

* Professor e vice-coordenador do Programa de Pós-Graduação em Economia Política do Departamento de Economia da PUC-SP.

► Texto recebido em 04 de setembro de 2023; aprovado em 16 de outubro de 2023.

- AGARWALA, Amar N.; SINGH, S. Sampat P. (orgs.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- ALLEN, George C. **A economia japonesa**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.
- AMSDEN, Alice H. **A ascensão do "resto": os desafios ao ocidente de economias com industrialização tardia**. São Paulo: Unesp, 2009.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- CARTER, Zachary D. **O preço da paz: dinheiro, democracia e a vida de John Maynard Keynes**. Rio de Janeiro: Alta/Cult, 2021.
- CHANG, Ha-joon. **Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Unesp, 2004.
- CRUZ, Paulo D. Notas sobre o endividamento brasileiro externo nos anos setenta. In: BELLUZZO, Luiz G.; COUTINHO, Luciano (orgs.). **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise nº 2**. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. São Paulo: Abril Cultural, 1984.
- FRIEDMAN, Thomas L. **O mundo é plano: uma breve história do século XXI**. São Paulo: Objetiva, 2005.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1971.
- GUDIN, Eugênio; SIMONSEN, Roberto C. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1978.
- HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- HIRSCHMAN, Albert O. **Essays in trespassing: economics to politics and beyond**. USA: Cambridge University Press, 1981.
- JABBOUR, Elias. **China: socialismo e desenvolvimento, sete décadas depois**. São Paulo: Anita Garibaldi e Fundação Maurício Grabois, 2019.
- KANDIR, Antônio. **O caminho do desenvolvimento: do Brasil hiperinflacionário ao Brasil competitivo e sólido**. São Paulo: Atlas, 1998.
- MARINI, Ruy M. **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Marini**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio/Penguin, 2015.
- MEIER, Gerald M. **Leading issues in economic development**. 4. ed. Nova York: Oxford University Press, 1984.
- NORTH, Douglas C. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. México: Mondo de Cultura Económica, 2006.
- PREBISCH, Raul. O desenvolvimento da América Latina e alguns de seus problemas. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org.). **Cinquenta anos do pensamento da Cepal**. São Paulo: Record/Cofecon/Cepal, 2000.
- ROSTOW, Walt W. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- SAWAYA, Rubens R. China uma estratégia de inserção no capitalismo mundial. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 28, p. 5-36, fev. 2011.
- SAWAYA, Rubens R. **Subordinated development: transnational capital in the process of accumulation of America Latina and Brazil**. USA: Brill, Netherlands & Haymarket Books, 2018.
- SAWAYA, Rubens R. Inflação como relação de poder: uma análise a partir da teoria dos preços em Marx. In: **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, n. 47, p. 34-60, maio-ago. 2017.
- SAWAYA, Rubens R. Ortodoxia e desenvolvimento, inflação e mito. In: LACERDA, Antônio C. (org.). **Desenvolvimento brasileiro em debate**. São Paulo: Blucher, 2017.
- SAWAYA, Rubens R. Furtado: um sonho desfeito. In: LACERDA, Antônio C. (org.). **Celso Furtado 100 anos: pensamento e ação**. São Paulo: Contracorrente, 2020.
- SAWAYA, Rubens R. Dependência estrutural e reprimarização da América Latina: aportes de Ruy Mauro Marini. **Reoriente**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2022.

SEN, Amathya. **Desenvolvimento com liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SNOWDON, Brian; VANE, Howard R. **Modern macroeconomics, its origins, development and current state**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited/Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2005.

THIRLWALL, Anthony P. **A natureza do crescimento econômico**: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações. Brasília: IPEA, 2005.

THIRLWALL, Anthony P. **Economic development**. 9. ed. Londres: Palgrave Macmillan, 2011.

YU, Au Loong. La ascension de la Chine comme puissance mondiale. **Alternatives Sud**, Paris, v. 28, p. 25-38, 2021.