

# Auge e declínio dos estados desenvolvimentistas. Novos desafios<sup>1</sup>

Carlos Aguiar de Medeiros<sup>2</sup>

---

## Resumo

Busca-se neste artigo examinar a ascensão dos estados desenvolvimentistas em algumas trajetórias nacionais de desenvolvimento trilhadas por alguns países periféricos durante a Idade de Ouro do Pós-Guerra e a sua crise e redefinição nas duas últimas décadas do século passado marcadas por reformas liberalizantes. Alguns esforços realizados nesta década e voltados a construção de novas estratégias são examinados.

## Abstract

*In this paper we analyze the rise of the developmental state in some national development strategies experienced by peripheral countries during the highest convergence period of the Golden Age and its crisis and redefinitions during the greatest divergence phase and neoliberal reforms of the last two decades of last century. Some new efforts to launch new development strategies in this decade are considered.*

---

1 Este texto, apresentado no seminário internacional “Estado Desenvolvimentista: Crise e Retomada?”, CCJE, UFRJ, Rio de Janeiro, junho de 2010, foi elaborado a partir de uma pesquisa mais ampla “Estratégia Nacional de Desenvolvimento” elaborada para o CGEE/Cepal.

2 Professor associado do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e pesquisador do CNPq. Email: carlosaguiarde@gmail.com.

## 1. Introdução

A difusão da industrialização em diversos países periféricos iniciada no pós-guerra e a grande divergência ocorrida entre eles nas duas últimas décadas tem suscitado amplo debate sobre o desenvolvimento econômico. Interpretações baseadas na economia neoclássica e análises de base institucionalista (com maior ou menor aproximação com a economia neoclássica)<sup>1</sup> constituem o principal campo sobre as explicações históricas. A despeito de amplas diferenças que possuem sobre os determinantes do crescimento econômico, elas compartilham de um ponto de vista comum sobre três aspectos básicos: o entendimento de que o desenvolvimento econômico resulta de uma correta estrutura de preços e incentivos (o decorrente de um livre mercado para os neoclássicos ou o resultante de uma estratégia industrializante segundo os institucionalistas); a adoção de um “nacionalismo metodológico” em que a nação constitui o lócus central e exclusivo da estratégia de desenvolvimento; por fim, consideram que a afirmação de um estado weberiano meritocrático é o elemento central das estratégias bem sucedidas de desenvolvimento (para evitar os processos de *rent-seeking* segundo os autores neoclássicos; para disciplinar as grandes empresas segundo os institucionalistas)<sup>3</sup>.

A presente nota, a partir de uma perspectiva metodológica baseada na economia política clássica, no estruturalismo latino-americano e nas análises de inspiração gramsciana sobre o estado,<sup>4</sup> assume uma postura crítica a estes três aspectos básicos. Considera em primeiro lugar, que as explicações sobre as trajetórias de desenvolvimento baseadas nas instituições abstraem os desafios e condicionamentos estruturais (de forma simétrica ao do pensamento estruturalista clássico da Cepal que abstraía o papel das instituições). O desafio central é articular as duas dimensões. Assume, em segundo lugar, a proposição de que o ambiente internacional não é idêntico para as nações em desenvolvimento e é influenciado pela ação econômica e política do estado hegemônico criando para estas oportunidades diferenciadas de desenvolvimento. Por fim, considera que o estado não pode ser tomado como um agente acima dos interesses, à parte das classes sociais e das relações com os outros estados, mas como uma coalizão de poder de um dado projeto hegemônico compatível com uma determinada estratégia de acumulação. Nas três seções que compõem esta nota, busca-se exemplificar algumas destas questões a partir de uma análise sobre os padrões nacionais de industrialização e estratégias de desenvolvimento percorridas pelos países periféricos tanto no período de maior convergência, quanto no de grande divergência.

1 Para uma classificação recente da abordagem institucionalista ver Fine (2005)

2 Para uma referência original a esta expressão ver Gore (1996) ver também Medeiros (1997)

3 Skocpol (1985) constitui uma referência essencial para a abordagem weberiana.

4 O estudo de Morton (2007) é representativo da perspectiva de Gramsci sobre o estado.

## 1.1. As estratégias nacionais de desenvolvimento na idade dourada do pós-guerra. A Formação dos Estados Desenvolvimentistas (ED)

A difusão parcial e limitada da industrialização no pós-guerra (e, em particular das indústrias e atividades mais próximas às atividades inovadoras, como o setor de bens de capital) foi uma decorrência de estratégias nacionais lideradas por estados desenvolvimentistas<sup>5</sup> voltadas especificamente para reproduzir em condições de atraso (e, em muitos casos a partir de uma posição periférica) a indústria moderna e a sua infraestrutura, como principal máquina de crescimento econômico.

Sob a hegemonia americana do pós-guerra e sob o embate da guerra-fria, o desenvolvimentismo foi uma estratégia de acumulação e um projeto hegemônico do capital industrial nacional coordenado pelos estados nacionais favorecendo a formação de grandes empresas industriais e seus mercados. Estratégias nacionais desenvolvimentistas foram seguidas em diversos países e assumiram diferentes vias segundo o tamanho da economia, a base de recursos naturais, a distribuição de renda, a inserção geopolítica (isto é, acompanhada por maior ou menor ambição e autonomia política e militar), o poder político subjacente a esta estratégia e as desiguais oportunidades criadas pelos países mais avançados. O maior ou menor sucesso destas estratégias dependeu da combinação destas circunstâncias internas e externas<sup>6</sup>.

Alguns poucos países (na América Latina, principalmente o Brasil e México, na Ásia, os Tigres Asiáticos – principalmente Coreia e Taiwan –, os do Sudoeste da Ásia, a Índia e os países socialistas), com distinto grau de sucesso, trilharam um caminho de certa forma similar aos países industrializados que se reestruturaram no pós-guerra, a despeito de um muito maior atraso, sobretudo em suas estruturas agrárias. Buscou-se internalizar as indústrias chaves típicas do padrão industrial americano – centrado na metal mecânica, nos automóveis e na química – e de seu padrão de consumo – centrado nos bens duráveis de consumo financiado pelo crédito. Estas indústrias, ao lado da urbanização e de seus serviços e infra-estrutura, criavam em economias atrasadas a base econômica agrária. Hirschman (1958) definia esse movimento como uma nova “conspira-

---

5 A formulação internacionalmente consagrada sobre o Estado Desenvolvimentista é a de Johnson (1982) relativa ao estado japonês do pós-guerra e tendo como foco central a coordenação pelo estado dos investimentos em novas indústrias através de intervenções seletivas. Os estudos de Amsden (1989), Chang (2006) sobre a Coreia e de Wade (1990) seguem esta abordagem. O que faz estes estudos serem essencialmente “estado-cêntricas” é a ausência de hipóteses do porque as empresas aceitam as tarefas e agem segundo a direção do estado. A formulação sobre o estado desenvolvimentista que assumimos nesta nota não difere desta enquanto a construção dirigida pelo estado de nova capacidade produtiva industrial através de empresas estatais, bancos públicos e mecanismos de coordenação mas considera que o seu sucesso desta estratégia depende dos interesses internos, condicionado pelas estruturas econômicas e da ação do estado hegemônico. Neste mesmo período e entre os países industrializados afirmou-se no pós-guerra o que Bob Jessop (2002) denominou de “Estado Nacional Keynesiano de Bem-Estar”, um novo projeto hegemônico baseado na busca do pleno emprego e inclusão social e cuja base material era a expansão da demanda interna e dos mercados como base central para as escalas de acumulação produtiva. Estados desenvolvimentistas e estados keynesianos foram assim duas construções centrais do período.

6 Para uma discussão das articulações entre dimensões internas e externas ver Medeiros e Serrano (1997)

ção multidimensional do desenvolvimento”, na medida em que sua expansão gerava efeitos de encadeamento sobre setores produtivos e desdobramentos tecnológicos indutores do desenvolvimento econômico. Como observava Prebisch (1949), na periferia as políticas keynesianas típicas do pós-guerra requeriam mudança estrutural de forma a deslocar as restrições externas, sendo a construção de novo estoque de capital no setor industrial a base para uma política de alto crescimento e redução do desemprego.

Entre 1950 e 1980, a persistente elevação da renda per capita nestes países – superior ao da média mundial e a dos EUA, o país líder<sup>7</sup> – decorreu essencialmente do maior ritmo do crescimento do produto industrial e do deslocamento do trabalho excedente na agricultura para as atividades urbanas lideradas pela indústria e seus serviços. Nos países em que este deslocamento foi maior, como na Coreia ou Brasil, a taxa de crescimento foi mais alta, onde foi menor, como na Índia, a taxa de crescimento da renda por ocupado e per capita foi menor<sup>8</sup>.

Estes países, a despeito de sua diversidade inicial, possuíam em comum o enfrentamento dos desafios resultantes da grande distância tecnológica em relação aos países industrializados como a inexistência de tecnologia proprietária nacional, a heterogeneidade estrutural, a exigüidade dos mercados internos, os problemas de coordenação e de financiamento dos investimentos complementares nos novos setores e as restrições de balanço de pagamentos<sup>9</sup>.

De forma similar ao que se deu na Europa Ocidental do pós-guerra, a influência do êxito industrial na União Soviética conferiu grande legitimidade política ao planejamento de longo prazo, fazendo dos ministérios encarregados de sua elaboração e execução agências centrais na definição da política econômica. Mas não apenas o planejamento distinguiu estas estratégias nacionais de industrialização. Naqueles países mais exitosos como Brasil e Coreia (e posteriormente na China desde as reformas de Deng Xiaoping), as estratégias industriais foram resultados de intervenções públicas sobre a alocação dos investimentos, tanto indiretamente através de bancos públicos financiando o investimento industrial e sua infra-estrutura, quanto a nível setorial com a formação de importantes blocos de empresas estatais em atividades industriais estratégicas e na infra-estrutura.

Assim, independente do maior ou menor peso das exportações na composição da demanda final das indústrias, a industrialização tardia do século 20 foi liderada pelos estados. A distinção

---

7 Esta redução, embora genérica, foi muito desigual entre os países e regiões segundo os níveis iniciais de desenvolvimento (maior nos países latino-americanos, menor nos países asiáticos), as taxas de crescimento do produto e da população.

8 A discussão entre a taxa de crescimento da produção industrial e a taxa de crescimento do PIB foi explorada analiticamente por Kaldor (1996) e é amplamente reconhecida na literatura não ortodoxa do desenvolvimento.

9 O exame destas questões que dizem respeito à implantação da indústria moderna em sociedades de base agrária constituiu o núcleo da reflexão dos “pioneiros da economia do desenvolvimento” tais como Rosestein Rodan, Nurkse, Lewis, Hirschman, Furtado e Prebisch conferindo um novo sentido à economia do desenvolvimento. Entre nós a coletânea clássica deste trabalhos é a de Agarwala e Singh, recentemente reeditada (2010).

convencional entre uma estratégia baseada na substituição de importações (ISI) associada à liderança do estado em países como Brasil e México e uma industrialização orientada pelas exportações (IOE) associada a uma estratégia pró-mercado que teria predominado na Coreia, Taiwan ou Tailândia não resiste, com efeito, às evidências históricas sobre as industrializações seguidas nestes países<sup>10</sup>. Todas as industrializações contaram inicialmente com processos de substituição de importações e abertura seletiva e possuíram maior ou menor ênfase nas exportações industriais segundo distintas constelações de fatores. Uma peça essencial das estratégias nacionais de desenvolvimento foi o regime macroeconômico em que a política cambial, fiscal e monetária se subordinava aos objetivos do crescimento econômico. Até os anos 1970 o financiamento externo foi irrelevante e a restrição de divisas impunha um estrito controle sobre o câmbio, controle de importações, estímulo às exportações, políticas que se afirmaram como elemento estratégico para as trajetórias nacionais desenvolvimentistas.

Entretanto, a despeito de estratégias comuns, os países que iniciaram seus processos de diversificação industrial no pós-guerra seguiram padrões distintos. Dois aspectos se sobressaem com relação a esta distinção de padrões: os níveis de distribuição de renda que acompanharam o processo de industrialização (a desigualdade na América Latina foi muito superior à Asiática) e a participação das exportações industriais nas exportações dos países (muito mais elevada na Ásia).

## Os distintos padrões

Ao contrário dos países da Europa Ocidental, na periferia a industrialização no pós-guerra guiada por estados desenvolvimentistas não foi acompanhada por coalizões sociais democratas visando à distribuição de renda e ao pleno emprego. Entretanto, a despeito da subordinação dos objetivos de maior equidade aos de crescimento e industrialização, os resultados distributivos foram muito desiguais segundo as distintas coalizões sociais amparadas no estado. As coalizões sociais, isto é, os interesses econômicos predominantes no projeto hegemônico<sup>11</sup> do nacional desenvolvimentismo, e o padrão de distribuição de renda foram essencialmente influenciados pela forma como foi enfrentada a questão da terra e a modernização da produção agrícola. Onde era maior o atraso na agricultura de alimentos<sup>12</sup>, menor a renda do camponês e maior era o peso de oligarquias tradicionais nos pactos do poder político – como por exemplo no Brasil, Índia ou Indonésia –, a industrialização se deu acompanhada por ampla marginalização social e do consu-

10 "State intervention is a phenomenon that has been common across the development experience, in the successful cases as well as the failures. "States (...) thus differ not so much in their orientation toward the economy (...) but in their capacity to bring about the desired results" (CHIBBER, 2003: p. 6).

11 Entende-se aqui por projeto hegemônico a solidariedade de interesses que transcende interesses econômicos particulares e corporativos numa dada relação política de hegemonia. Ver Morton, 2007.

12 A distinção elaborada por Lewis (1977) e Furtado (1969) entre a agricultura tropical e a de clima temperado é essencial para a compreensão dos distintos pontos de partida do modelo "primário-exportador" e para os desiguais níveis da heterogeneidade das estruturas econômicas e sociais.

mo moderno das massas rurais (e crescente periferia urbana) levando a grande concentração de renda. Nos países onde ocorreram reformas agrárias e modernização simultânea da agricultura (como na Coreia e Taiwan, que por sua vez seguiram os passos do Japão, realizando profundas mudanças nas relações proprietárias, contando com o estímulo e apoio dos EUA) houve menor polarização social, afirmando-se um estado mais coeso em torno dos interesses dos capitais industriais<sup>13</sup>.

Do mesmo modo, o desempenho exportador foi distinto.

Na Ásia, a substituição de importações foi rapidamente sucedida (já nos anos 1960) por exportações industriais (sobretudo têxtil e vestuário nas fases iniciais) gerando uma diversificação exportadora maior com conseqüente efeito positivo sobre o balanço de pagamentos. Na América Latina, muito mais lentamente e menos intensivamente ocorreu a diversificação de exportações (e mesmo assim apenas em alguns países, notadamente no Brasil a partir dos anos 1960). Diversas explicações predominam para esta divergência. Estas tanto na perspectiva convencional dos estudos mais próximos ao do Banco Mundial, quanto nos estudos heterodoxos, sublinham as diferentes estratégias adotadas e os interesses predominantes. O excesso de protecionismo, o viés urbano e anti-rural das coalizões desenvolvimentistas<sup>14</sup>, ou o pessimismo sobre a possibilidade latino-americana de exportar produtos industriais<sup>15</sup> teriam predominado na região em contraste com as estratégias claramente exportadoras dos países asiáticos (decorrente para a ortodoxia de um menor protecionismo ou para a heterodoxia de políticas industriais consistentes).

O que distingue estas abordagens é a desconexão entre estratégias, instituições e estrutura. Argumenta-se aqui numa linha similar a explorada por Diamand (1986) sobre o caso da Argentina, Mahon (1992) e mais recentemente por Bresser-Pereira (2010), que entre os países com setores exportadores altamente competitivos baseados em recursos naturais como os da América Latina, formou-se um “desequilíbrio na estrutura produtiva” entre a produtividade do setor primário exportador e a do setor industrial. Este desequilíbrio levou a formação de uma taxa de câmbio pouco competitiva para a indústria, consolidando a especialização do setor exportador. As políticas industriais favoreceram o mercado interno para a indústria através das tarifas e das taxas diferenciadas de câmbio, mas situaram-se num nível pouco competitivo para as exportações industriais. Os interesses em torno desta estratégia eram evidentemente muito mais sólidos do que aqueles gerados por uma estrutura econômica muito distinta como a que predominou nos países mais dinâmicos da Ásia.

---

13 Um estudo clássico é o de Anibal Pinto (1973) sobre a grande heterogeneidade estrutural da América Latina.

14 Como em Sachs (1989)

15 Explicitamente sublinhado em documento da CEPAL de 1953. Para uma discussão ver Pazos (1984).

Em primeiro lugar, para um pequeno grupo de países como Coréia, Taiwan e certamente cidades-estados como Hong-Kong e Cingapura, a pobreza de recursos naturais, tornava a exportação de produtos industriais uma via obrigada de industrialização quer, (como no caso de Taiwan e as cidades-estado) devido à exigüidade do mercado interno, quer como no caso de todos os demais, devido à necessidade de financiar a sua capacidade de importar<sup>16</sup>. A inexistência de um setor primário exportador produtivo levava a uma estrutura econômica mais equilibrada, viabilizando a afirmação de uma taxa de câmbio real mais favorável à indústria. Em segundo lugar, por causa da situação política decorrente da guerra-fria, estes países contaram com grande apoio dos EUA na provisão inicial de financiamento externo e de mercado preferencial para suas exportações.

Desse modo as estratégias industrializantes asiáticas não se distinguiram por ter adotado políticas e instrumentos distintos dos que foram usados no Brasil ou México. O Estado não foi mais ou menos interventor na indução, coordenação e subsídios ao investimento privado,<sup>17</sup> entretanto devido à circunstâncias estruturais e geopolíticas diferenciadas esta política gerou resultados macroeconômicos e distributivos distintos. Nestes países, a composição e a mudança da pauta exportadora geraram um maior e mais diversificado setor de *tradables* industriais e estável taxa de câmbio. Esta realidade<sup>18</sup> tornar-se-á evidente nos anos 1980, mas já se afirmara com o padrão de crescimento com endividamento que na Coréia, tal como no Brasil e México, se afirmou nos anos 1970.

Também na Indonésia e na Índia, afirmaram-se entre 1950-1980 estados desenvolvimentistas que fizeram da industrialização nacional suas principais estratégias nacionais de desenvolvimento. Planos quinquenais, elevado peso das empresas estatais em setores estratégicos da indústria pesada e da infraestrutura, estrita proteção do mercado interno e substituição de importações constituíram o núcleo desta estratégia. Na Índia, sua posição de independência na guerra fria e a influência do planejamento soviético levaram a formação de uma estratégia militar autônoma com importantes impactos na prioridade centrada na indústria pesada. Essas estratégias propiciaram em ambos países um desempenho bastante distinto dos países do sudeste asiático e sob aspectos estruturais mais próximos ao da América latina. Com uma agricultura atrasada, com a imensa maioria da população ocupada em atividades de subsistência e baixo deslocamento intra-setorial e com uma indústria leve de consumo de base artesanal, o desenvolvimentismo

16 Em Medeiros e Serrano (2001) discute-se o papel das exportações nas trajetórias de crescimento segundo suas distintas estruturas produtivas. Esta questão será retomada mais a frente.

17 "It is by now well known that the favorite neoclassical showcase of South Korea is not predominantly one of market liberalism but of aggressive and judiciously selective state intervention. The Korean state has heavily used the illiberal compliance mechanisms of selective command and administrative discretion, restricting imports for industrial promotion, disciplining the private sector through control over domestic credit, foreign exchange and underwriting of foreign borrowing, and public enterprise leading the ways in many areas" Bardhan (1988:62).

18 Chibber (2003) explora as implicações desta característica sobre a maior capacidade dos estados asiáticos exportadores em disciplinar as grandes empresas a seguirem as orientações da política industrial.

indiano resultou em modestas taxas de crescimento e concentração de renda (dada a vasta pobreza rural), ainda que tenha logrado internalizar importantes segmentos da indústria moderna e de sua infra-estrutura. Na Indonésia onde houve predomínio das exportações primárias afirmou-se também elevada concentração de renda fundada na contradição entre campo e cidade.

## 1.2. O neoliberalismo e a crise dos Estados Nacionais Desenvolvimentistas

Estas estratégias de desenvolvimento na periferia do capitalismo industrial<sup>19</sup> foram desafiadas desde os anos 1980 por diferentes circunstâncias. A ofensiva Reagan-Thatcher contra o estado keynesiano nos países centrais, a desregulação financeira, a crise da dívida externa na periferia, o colapso da URSS em 1991, a um tempo em que se iniciava e se difundia uma nova revolução tecnológica baseada na informação e telecomunicação levou a mudanças pronunciadas na divisão do trabalho diluindo os territórios nacionais produtivos e financeiros erigidos no pós-guerra. A internacionalização produtiva ganhou maior escala.

O “complexo Washington-Wall Street”<sup>20</sup> (e sua liderança sobre o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional) se afirmou como o núcleo do poder político e da ideologia não apenas dos capitais internacionalizados americanos mas dos capitais internacionalizados em geral, a despeito de sua retórica sobre o estado mínimo e sobre a eficiência do mercado. A afirmação do neoliberalismo como doutrina, isto é a hegemonia das visões predominantes, traduziu uma nova estratégia de acumulação impulsionada pelo estado (neoliberal) e uma nova coalizão socioeconômica e novo projeto hegemônico a favor dos capitais internacionalizados e, sobretudo, a um maior poder ao capital financeiro.<sup>21</sup> Foram transformações iniciadas a partir de uma ampla ofensiva contra os sindicatos e o estado de bem estar do pós-guerra e, simultaneamente, da afirmação do dólar como moeda internacional<sup>22</sup>. Correspondia também a uma nova estratégia dos EUA em sua ofensiva contra os novos países industrializados exportadores<sup>23</sup>.

Entre os países industrializados, as grandes empresas, expostas à intensa concorrência internacional, buscaram maior autonomia frente ao estado, aos trabalhadores e à cadeia de fornecedores

19 Fugiria ao escopo destas notas centradas na formação de estados desenvolvimentistas em economias capitalistas, o exame das experiências da União Soviética e da China, ainda que os dilemas e desafios da industrialização não tenham sido distintos.

20 Wade e Veneroso (1998).

21 Jessop (2002) em sua análise sobre o tipo de estado que emerge das crises dos estados keynesianos de bem-estar denomina de “estado schumpeteriano competitivo” um “state that aims to secure economic growth within its borders and/or to secure competitive advantages for capitals based in its borders, even where they operate abroad, by promoting the economic and extra economic conditions that are currently deemed vital for success in competition with economic actors that and spaces located in other states.” (p. 96)

22 Para uma discussão destas articulações ver Serrano (2004) e Glyn (2006).

23 As pressões liberalizantes foram particularmente acentuadas no âmbito da OMC na Rodada do Uruguai iniciada nos anos 1980.



domésticos, ao mesmo tempo em que requeriam maior apoio deste ao seu processo de internacionalização produtiva e financeira em novas configurações espaciais e regionais.

Entre os países recém industrializados o impacto destas transformações foi maior tendo em vista uma menor diversificação produtiva e maior dependência de suas indústrias à regulação do sistema financeiro e do mercado interno. Em muitos países, em particular na América Latina e Europa Oriental, sob o peso da dívida externa (que se expandiu extraordinariamente nos anos 1970 sob a pressão dos banqueiros – MEDEIROS, 2008a) e das novas coalizões de interesses internos e externos em torno da agenda de reformas do Consenso de Washington, houve o abandono de estratégias de desenvolvimento centradas na indústria e na nação como escala predominante de acumulação e a afirmação de um novo projeto hegemônico liderado pelos capitais cosmopolitas.

Nos 1990, a abertura financeira teve grande importância para a crise e descontinuidade das estratégias nacionais de desenvolvimento (tanto em países industrializados quanto e principalmente naqueles semi-industrializados) na medida em que expunha as economias a fluxos externos especulativos e dissolvia o papel do crédito doméstico como mecanismo de coordenação dos investimentos. Foi na esteira das crises cambiais que as reformas estruturais foram introduzidas de forma concentrada<sup>24</sup>. Estas levaram a crônicas “fugas para qualidade”, isto é, para a busca de proteção do valor dos ativos que só o dólar e a política dos EUA poderiam garantir.

Como corolário destas mudanças no regime macroeconômico e na inserção comercial houve, na extensão e nas condições que os países abriram suas economias, uma ruptura entre os interesses das grandes empresas e as estratégias industriais nacionais que constituíam a base do nacional desenvolvimentismo. Cultivadas e promovidas por seus estados nacionais desenvolvimentistas as empresas, desafiadas ou parcialmente deslocadas de seus mercados, passaram a perceber novas oportunidades e estratégias de acumulação, especialmente através de formação de *joint ventures* com empresas multinacionais e o controle majoritário ou participação nos grandes negócios das privatizações. Tais oportunidades demandaram do estado novas funções e políticas<sup>25</sup> e outro projeto de poder e estratégia de acumulação. Assim, as pressões lideradas pelos EUA ao longo dos anos 1990 a favor da liberalização e abertura externa encontraram grande apoio interno entre os grupos financeiros cosmopolitas dolarizados e do *big business* em geral. A rebelião das grandes empresas contra o estado desenvolvimentista se deu em todo lugar<sup>26</sup>. Ela foi acompanhada em geral pela opinião pública que identificava a política industrial como as praticadas por países como o Brasil ou a Coreia ou Indonésia com o autoritarismo político, com

24 Para uma discussão dos processos de endividamento e seu impacto nos regimes macroeconômicos ver Medeiros (2008a)

25 Em Medeiros (2009) discutem-se as privatizações como forma de organização do *big business*.

26 “in Korea, the giant conglomerates (the chaebols) have aggressively campaigned during the 1990s to convince the population that the government should abandon its industrial policy and financial regulation” Chang, 2006:253.

“*crony capitalism*” e, no caso do Brasil, com a concentração da renda. A coesão e a legitimidade em torno da estratégia de acumulação centrada na indústria, e conseqüentemente a hegemonia deste projeto, foram profundamente abaladas<sup>27</sup>.

Essas transformações levaram nos países que se industrializaram no pós-guerra a mudanças substanciais em suas estratégias de acumulação. O grau e o impacto destas mudanças sobre as estratégias e trajetórias nacionais de desenvolvimento dependeram essencialmente do grau atingido de desenvolvimento, da maior ou menor resistência da estratégia anterior aos novos desafios e da capacidade de transformação estrutural das economias. A estrutura produtiva, o grau de vulnerabilidade externa e de endividamento, a existência de dinâmicas regionais diferenciadas e o poder e coesão política dos estados nacionais foram os vetores principais de contaminação.

### Diferentes caminhos

Ao longo dos anos 1990 foi possível identificar diferentes caminhos às pressões liberalizantes e tecnológicas. Uma resposta comum aos novos desafios foi a busca de estratégia “integracionista” (AMSDEN, 2001), centrada na formação de novas alianças privadas e re-especialização em atividades com vantagens absolutas de custos (quer na indústria como no México, quer em recursos naturais como a maioria dos países da América do Sul e Rússia, ao longo dos anos 1990), e no financiamento e investimento externo como motores do crescimento. Usando uma tipologia sugerida por Lall (2000) trata-se de uma estratégia passiva e dependente do investimento direto estrangeiro (IDE).<sup>28</sup>

Na América do Sul, a rebelião do *big business* cosmopolita contra o estado desenvolvimentista traduzia (sob uma retórica liberalizante e democratizante) uma ampliação do poder e influência dos exportadores tradicionais, dos bancos e grupos industriais em associação com o capital estrangeiro. Estes grupos liderados pelas burocracias mais próximas às relações externas (o banco central, o ministério da fazenda, etc.) deslocaram a indústria e as suas burocracias (o planejamento, o ministério do trabalho, órgãos intermediários, etc.) do núcleo central que caracterizava o projeto hegemônico anterior.

---

27 Fine (2005) examina as diferentes interpretações sobre a crise do estado desenvolvimentista, tanto do que ele denomina a “escola política” (Johnson, 1982), quanto da “escola econômica”, que reúne os principais autores institucionalistas tais como Chang, Amsden, ou Stiglitz e Rodrik. Para os primeiros, o estado desenvolvimentista foi uma construção histórica particular e que perdeu a sua funcionalidade com o próprio sucesso do desenvolvimento. Para autores da segunda escola que é centrada na funcionalidade econômica deste a crise (Stiglitz (1998), por exemplo) decorreu da abertura financeira e da inadequação das instituições existentes ao novo ambiente, para outros, como Chang, a abertura financeira destruiu o mecanismo básico de coordenação dos investimentos, para Wade (1998) ela resultou das pressões americanas sobre as instituições asiáticas. Fine defende a necessidade de uma interpretação alternativa. A formulação aqui seguida recolhe alguns dos aspectos mencionados nestas abordagens, mas os considera numa análise distinta sobre a relação entre o estado e os capitais enfatizando a mudança de interesses dos grandes grupos econômicos e de suas alianças estratégicas.

28 Ou, para se usar uma difundida expressão na América Latina dos anos 1960: “associado e dependente”.

Na Rússia e no Leste Europeu, a crise do socialismo decorreu também de uma conjunção de fatores externos e políticos (MEDEIROS, 2008b), e de fatores internos associados à exaustão do padrão de crescimento anterior e a uma “rebelião” das elites – a “revolução pelo alto” como denominou Kotz e Weir (1998) – em particular dos gerentes das grandes empresas. Afirmou-se uma violenta acumulação primitiva de capital em torno dos novos setores e grupos econômicos privados que se beneficiaram do processo de transição ao capitalismo (agricultura, petróleo e gás). Nos países do leste europeu que atraíram os capitais alemães, iniciou-se um novo processo de especialização na indústria nas atividades intensivas em mão-de-obra e a retomada de financiamento externo afirmando, também aqui a via “integracionista”.

Uma peça essencial desta estratégia foi o novo regime macroeconômico centrado na estabilidade macroeconômica, contenção dos gastos públicos, abertura financeira. Este levou a substancial valorização da taxa real de câmbio, favorecendo o novo bloco de interesses em detrimento da indústria competitiva com as importações e as exportações industriais nas atividades sem vantagens absolutas de custo.

A estratégia integracionista (passiva e dependente do IDE), entretanto, não foi seguida por todos. Ao longo dos anos 1990 alguns países asiáticos, notadamente a China e Índia (ambos com poder militar e inserção geopolítica autônomas), seguiram um caminho de maior autonomia ou de maior resistência preservando a estratégia nacional desenvolvimentista e seu projeto hegemônico em novas condições. Ainda que cedendo nos mecanismos de regulação financeira, os países dinâmicos do sudeste asiático preservaram suas bases essenciais.

Este caminho – “independente” na classificação de Amsden (2001), mas contendo diversas variantes segundo a maior ou menor presença do capital externo – no caso da China e da Índia baseou-se na maior resistência ao abandono da estratégia da industrialização nacional, mantendo ou introduzindo mudanças superficiais nos controles dos fluxos financeiros, investimentos e associações com o capital estrangeiro. A preservação de grandes empresas públicas, a manutenção do crédito interno com instância de regulação e a manutenção do planejamento econômico e da coordenação macroeconômica centrada na defesa de uma taxa de câmbio real competitiva prosseguiram de forma estratégica favorecendo o capital industrial. Como reestruturação decorrente das pressões externas e das mudanças tecnológicas este caminho baseou-se na abertura seletiva e negociada, apoio ao processo de internacionalização das empresas e, sobretudo a busca de uma inserção na cadeia produtiva mais próxima às atividades inovadoras e proprietárias através de amplos investimentos públicos em ciência e inovação voltados à atualização industrial. Este caminho foi trilhado por diversos países, que por razões geopolíticas autônomas e estruturais, construíram importantes conexões entre a indústria local e as exportações industriais.

Posteriormente, alguns países (tão diversos como Argentina, Brasil e a Rússia), que seguiram o primeiro caminho, diante dos magros resultados obtidos e das mudanças no contexto internacional têm buscado a reconstrução de estratégias nacionais situadas entre estas duas vias.

Vejamos aqui os principais desafios.

### 1.3. Estratégias nacionais de desenvolvimento no novo milênio

O surgimento de novos desafios às estratégias de industrialização e de desenvolvimento decorrente da expansão de novas tecnologias de informação e telecomunicação (TIT) e da internacionalização produtiva com a formação de cadeias globais e regionais de produção introduziram novas demandas sobre os mecanismos de coordenação nacionais dos investimentos e regulação dos sistemas sociais de produção. A construção de uma nova infraestrutura de transporte e de comunicações, a difusão das novas tecnologias e a busca de especializações em segmentos produtivos específicos formaram a agenda comum dos projetos nacionais de atualização industrial. Este se tornou menos centrado no mercado interno como escala predominante de acumulação e os processos de regionalização de extroversão das grandes empresas nacionais passaram a desafiar as estratégias nacionais de acumulação. Estas mudanças criaram novas demandas sobre a política industrial dos países segundo o grau de maturidade industrial e proximidade com a fronteira tecnológica. A estratégia de compra de tecnologia madura e de adaptação a partir de inovações de processo como a que tipicamente distinguiu o Japão e a Coréia foi desafiada pela produção modularizada e novas estratégias baseadas na maior proximidade com as atividades proprietárias e de inovação de produto. Sobretudo para países como Coréia ou Taiwan, uma “segunda etapa de *catching-up*” (CHANG, 2006), baseada na inovação e na construção de tecnologias proprietárias nacionais, constituiria o desafio básico de atualização industrial.

A partir destes novos desafios foi se afirmando uma nova estratégia de desenvolvimento em que os países que souberam (ou puderam) resistir às pressões externas e internas adotaram visando o prosseguimento da estratégia de “*catch-up*”.

Ainda que as crises financeiras tenham sido um veículo principal para a mudança da estratégia de acumulação, estas não contam toda a história. Na Coréia, por exemplo, após as reformas liberalizantes implementadas no bojo de um amplo pacote de financiamento do FMI, a extraordinária expansão das exportações (parcialmente induzida pela expansão chinesa) permitiu ao governo reduzir amplamente sua posição devedora e movendo-se numa direção favorável a ampla atualização industrial. A China seguiu seu processo de transformação industrial liderada pelos investimentos combinando tanto a diversificação das exportações quanto a substituição de importações, sem alterar substancialmente seus mecanismos de coordenação e regulação macroeconômica. Estes também foram preservados na Índia.

Fora da Ásia e após o evidente fracasso das estratégias de desenvolvimento baseadas na abordagem macroeconômica e de reformas do Consenso de Washington diversos movimentos nacionalistas e crescente contestação às políticas de condicionalidades e de liberalização propostas pelo FMI aos países prosperaram. No México, a insurgência de movimentos radicais de base camponesa não alterou a coalizão social fundamental e as opções de desenvolvimento baseado numa estratégia passiva e dependente do IDE e do mercado americano. Entretanto, a retomada do nacionalismo russo no início do novo milênio e na América do Sul a afirmação de políticas econômicas nacionalistas e, em alguns casos como na Venezuela e Bolívia amplamente contestatórias, afirmaram-se como fatos novos. Estas transformações se deram num contexto marcado por espetacular elevação do preço das *commodities* ocorrida entre 2002 e 2008, permitindo aos países exportadores destes bens obterem maiores taxas de crescimento e acúmulo de reservas e, como no caso da Rússia, construir importantes fundos soberanos de riqueza. Uma maior difusão destes ganhos para outros setores permitiu ampliar o desenvolvimento ou melhorar a distribuição sem, entretanto, mudar essencialmente a base do crescimento econômico.

Ainda assim, e mesmo antes de mais um colapso do preço das *commodities* ocorrido em 2009, começaram a se construir em diversos países estratégias nacionais de desenvolvimento situadas entre uma “segunda etapa *catching-up*” e uma “segunda geração de reformas”, tal como defendida pelo Banco Mundial e FMI. O que distingue esta terceira via é um duplo distanciamento, de um lado, com a estratégia anterior do desenvolvimentismo nacional; e de outro, com a política macroeconômica pró-finança e das reformas liberais defendidas pelas instituições de Bretton Woods<sup>29</sup>.

São diversos os desafios que se colocam para a afirmação de uma estratégia de desenvolvimento “além do estado desenvolvimentista” para usarmos a uma expressão de Ben Fine (2005).

As notas finais buscam identificar os alcances e limites desta via em países que se caracterizam hoje, como, ao longo da trajetória de desenvolvimento aqui referida por uma alta participação dos recursos naturais nas suas exportações e elevada polarização social.

Como se argumentou ao longo deste texto, as instituições e os mecanismos de coordenação produtiva foram criados para resolver os problemas da industrialização segundo a especificidade dos segmentos produtivos e dos estágios tecnológicos<sup>30</sup>. Embora as instituições requeridas para a coordenação e o transplante de setores industriais em economias agrárias (o desafio do pós-guerra) sejam distintas das requeridas para a atualização industrial (o desafio presente), estas seguem sendo necessárias, como indica a experiência asiática para a transformação produ-

29 No Brasil, uma formulação básica desta concepção é desenvolvida em Bresser Pereira (2010).

30 Tal mudança no agente da coordenação tem efeitos desiguais sobre setores. Como observaram Hollingsworth e Boyer (1997) “Industries that are generally coordinated by markets-irrespective of the level- are securities, banking, textiles, apparel, shoes, and hotels, while industries coordinated by corporate hierarchies are highly capital intensive ones, such as chemicals, bauxite, oil, aircraft, and automobiles” (p. 31).

tiva. Como observou Lall (2000), as ferramentas da política industrial seguem sendo a política comercial, a política de crédito e subsídios, o desenvolvimento de infra-estrutura, a formação de qualificações, a promoção tecnológica, a atração e delimitação do IDE. Com efeito, as políticas industriais (verticais e não apenas horizontais) são necessárias tanto na criação de estímulos ao processo de inovação em atividades com rápida transformação na economia internacional quanto na construção de uma nova infra-estrutura que lhe seja adequada.

Como as experiências bem sucedidas de crescimento continuam demonstrando, a importância dos investimentos públicos em infraestrutura para o aumento da produtividade global segue sendo central hoje, sobretudo para difundir as novas tecnologias, reduzir os custos de produção e integrar territórios. Por outro lado, o aumento da produtividade nos bens e serviços consumidos pelos trabalhadores constitui a única base sólida para garantir aumentos reais de salários sem comprometer a competitividade externa.

Desse modo, uma nova estratégia de desenvolvimento requer a resolução e o enfrentamento de questões “velhas” e novas. Estas são não apenas condicionadas pelo grau de desenvolvimento alcançado pelo país e pelos desafios, questão classicamente sublinhada por Gershenkron (1962) mas, como observou-se neste artigo, pela estrutura econômica e pela coalizão de interesses internos e externos.

Conforme se argumentou, a questão mais geral em países como a Argentina, o Brasil ou agora a Rússia é o “desequilíbrio estrutural” entre a produtividade do setor primário exportador e a produtividade do conjunto da indústria (DIAMAND (1986), MAHON (1992), BRESSER- PEREIRA, 2010). Este desequilíbrio leva a uma taxa de câmbio pouco competitiva para a indústria. Em condições de abertura financeira, esta circunstância é agravada se acompanhada por uma taxa de juros sobre a dívida pública acima da média mundial. Até o presente, a Argentina pode neutralizar esta tendência através de impostos sobre a exportação de *commodities*, menor taxa de juros e maior controle sobre os fluxos financeiros. A Rússia, a despeito dos impostos sobre o gás e petróleo e da formação de grandes reservas estratégicas, não evitou a valorização substancial do rublo decorrente da alta dos preços do petróleo e liberalização financeira. O Brasil não evitou sob nenhum mecanismo a valorização que se afirmou nos últimos anos.

Se na Coreia ou na China a manutenção da moeda desvalorizada unifica os interesses produtivos, especialmente industriais, mantendo a coalizão de interesses em torno da política de câmbio como parte da política industrial, na Argentina, Brasil ou Rússia, a realidade é distinta na medida em que os interesses se dividem e o controle sobre o câmbio (através de impostos) encontra maiores opositores. A maior polarização de renda, maior desemprego estrutural, aumenta o apoio ao câmbio valorizado, funcional à elevação do salário real. Devido a essa funcionalidade do câmbio valorizado para o nível dos preços e para o salário real, as estratégias voltadas a uma taxa de câmbio desvalorizada e favorável à indústria (através de um regime de política econô-

mica mais intervencionista) encontra maiores obstáculos políticos. Os industriais perdem competitividade externa, mas também se beneficiam com a expansão da renda interna ajudada pela valorização do câmbio.

Com o fim do socialismo e do liberalismo radical dos 1990, a Rússia retomou um nacional desenvolvimentismo ainda que ancorado em recursos naturais. Graças a sua posição geopolítica, o maior controle estatal sobre as exportações de petróleo e gás as transferências para os demais setores da economia aumentaram de forma substancial, mas devido a valorização do câmbio elas não resultaram em maior diversificação das exportações. Políticas de “velho tipo” isto é baseadas na intervenção direta do estado vem se dando, sobretudo, na exportação das indústrias do “complexo industrial militar” mas também na aeronáutica.

A ausência de uma política industrial na Argentina não permitiu que a recuperação do crescimento, do consumo interno e das exportações (ajudadas por um câmbio desvalorizado) tivesse inaugurado outra fase do desenvolvimento com melhores oportunidades na divisão internacional do trabalho. Esta em parte depende do Brasil, país de indústria mais diversificada. Neste país, em que pese maior ênfase no investimento público (e nas transferências sociais) nos últimos anos possui seus interesses produtivos atrelados às grandes indústrias baseadas em recursos naturais e, em conseqüência menor apoio para uma política macroeconômica e tecnológica centrada na modernização industrial.

Como se observou, a base social dos estados desenvolvimentistas – a indústria nacional – e o ambiente internacional – caracterizado por capitalismo nacional regulados num contexto de guerra fria – mudaram reduzindo o apoio à estratégias nacionalistas e de desenvolvimento liderada pelo estado. Esta mudança, entretanto, trouxe menores repercussões nas estratégias de desenvolvimento nos países que como a Coreia ou China onde os desequilíbrios entre os setores exportadores e os voltados ao mercado interno são menores, as cadeias de fornecedores domésticos dos exportadores são mais densas e onde os investimentos em pesquisa e desenvolvimento são favoráveis ao conjunto da indústria. Nos demais, o desenvolvimentismo requer uma coalizão política menos colada nos interesses materiais e mais induzida pelo estado. Entretanto, as bases políticas e ideológicas são muito menos sólidas e possuem muito menor legitimidade do que no passado.

Aqui o impasse do (novo) desenvolvimentismo.

## Referências

- AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. **A Economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Celso Furtado, 2010.
- AMSDEN, A. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- \_\_\_\_\_. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies**. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- BARDHAN, P. Alternative approaches to development economics. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T.N. **Handbook of Development Economics**. Boston: Elsevier, 1988.
- BOYER, R.; HOLLINGSWORTH, J. R. The variety of institutional arrangements and their complementarity in modern economies. In: HOLLINGSWORTH, J.R.;
- BOYER, R. **Contemporary Capitalism**, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- BRESSER PEREIRA, L.C. **Globalização e competição**. Sao Paulo: Edit Campus, 2010.
- CHANG, H.J. **The East Asian development experience, the miracle, the crisis and the future**. Nova Iorque: Zed Books, 2006.
- CHIBBER, V. **Locked in place**. Princeton: Princeton University Press, 2003.
- DIAMAND, M. Overcoming Argentina's stop and go economic cycles. In: HARTLYN J.; MORLEY, S. (edits) **Latin American political economy: financial crisis and Political Change**. Boulder: Co Westview Press; (1986)
- FINE, B. Beyond the developmental state. Towards a political economy of development. In: LAPAVITSAS, C.; NOGUCHI, M. (edits) **Beyond Market Driven Development**. Nova Iorque: Routledge, 2005.
- FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1969.
- GERSCHENKRON, A. **Economic backwardness in historical perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 1962.
- GLYN, A. **Capitalism unleashed**. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- GORE, C. Methodological nationalism and the misunderstanding of east Asian industrialization. **European Journal of Development Research**, v. 8, n 1, 1996.
- HIRSCHMAN, A. **The strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.
- JESSOP, B. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity, 2002.



- JOHNSON, C. **MITI and the Japanese Miracle**. Stanford University Press, 1982.
- KALDOR, N. **Causes of growth and stagnation in the world economy**. Londres: Cambridge University Press, 1996.
- KOTZ, D.; WEIR, F. **Revolution from Above**. Routledge, 1998.
- LALL, S. The Technological Structure and Performance of Developing Country Manufactured Exports, 1985-98. **Oxford Development Studies**, v. 28, n. 3, 2000.
- LEWIS, A. O Desenvolvimento econômico com oferta ilimitada de mão-de-obra. In: AGARWALA, A.; SINGH, S.P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- \_\_\_\_\_. **The evolution of international economic order**. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- MAHON, J. Was Latin America too rich to prosper? Structural and political obstacles to export led industrial growth. **Journal of Development Studies**, v. 28, n. 2, 1992.
- MEDEIROS, C.A. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. **Poder e dinheiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- \_\_\_\_\_. Financial dependency and growth cycles in Latin American countries. **JPKE**, v. 31, n. 1, 2008.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento econômico e ascensão nacional: rupturas e transições na China e na Rússia. In: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C.; SERRANO, F. **O Mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Vozes, 2008.
- \_\_\_\_\_. Latin American auction. **New Left Review**, n. 55.
- MEDEIROS, C.A.; SERRANO, F. Inserção externa, exportações e crescimento no Brasil. In: FIORI, J.L.; MEDEIROS, C.A. (orgs.) **Polarização Mundial e Crescimento**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- MORTON, A.D. **Unravelling gramsci, hegemony and passive revolution in the global economy**. Cidade: Pluto Press, 2007.
- OCAMPO, J.A.; JOMO, K.S.; VOS, R. Explaining growth divergence. In: \_\_\_\_\_. (eds) **Growth divergences**. Nova Iorque: Zed Books, 2007.
- PAZOS, F. Have import substitution policies either precipitated or aggravated the debt crisis? **Journal of Interamerican Studies and World Affairs**, 27 (Winter), p. 57-73, 1984.
- PINTO, A. **Distribuição de renda na América latina e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- PREBISCH, R. O Desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento da Cepal**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SACHS. **Social conflict and populist policies in Latin America**. NBER, WP 2897. Cambridge Ma, 1989.

- SERRANO, F. Relações de poder e a política macroeconômica americana de Bretton Woods ao padrão flexível. In: FIORI, J.L. (org) **O Poder americano**. Rio de Janeiro: Edit Vozes, 2004.
- SKOCPOL, T. Strategies of analysis in current research. In: EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- STIGLITZ, J. More Instruments and more broader goals: moving toward the post Washington Consensus. In: **The 1998 Wider Lecture**, Helsinki: 1998.
- TAVARES, M.C. A Retomada da hegemonia americana. In: Tavares, M.C.; Fiori, J. L. **Poder e dinheiro**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government in Taiwan's industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- WADE, R.; VENEROSO, F. The Asian crisis: the high debt model versus the Wall Street Treasury IMF Complex. **New Left Review**, n. 228, 1998.