

O ESTADO COMO SOLUÇÃO: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO PAPEL DO ESTADO NO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Ronie Cleber de Souza – ORCID: 0000-0001-9202-4269
Eric Neres Vieira – ORCID: 0009-0009-8773-3306

RESUMO: Após os anos 1990, o receituário neoliberal foi difundido aos países da periferia global como o caminho para se alcançar a prosperidade econômica e que os Estados nacionais não eram mais importantes diante da “inexorável” globalização. O objetivo deste ensaio é tecer considerações sobre a relevância do papel do Estado no processo de desenvolvimento e responder à questão: no contexto de globalização neoliberal, que papel “cabe” ainda aos Estados nacionais na promoção do desenvolvimento? E, de forma complementar, qual o desafio para o Estado brasileiro nesse novo contexto? Nos valem os autores que tratam da problemática do desenvolvimento econômico e do papel do Estado nesse processo, de uma perspectiva abrangente. Constatou-se que os países, principalmente os periféricos, que “optaram” pelo mercado como mecanismo primordial de regulação da atividade econômica fracassaram copiosamente, visto o capital privado ser incapaz de estruturar a economia e dar sustentação a um processo de desenvolvimento à maneira dos Estados Desenvolvimentistas. Conclui-se que, entendido como um processo de longo prazo, e diante dos desafios da economia global, a efetividade do Estado no processo de desenvolvimento é central em qualquer agenda realista de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Estado; Desenvolvimentismo; Globalização; Neoliberalismo.

THE STATE AS A SOLUTION: CONSIDERATIONS ON THE ROLE OF THE STATE IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT PROCESS

ABSTRACT: After the 1990s, the neoliberal agenda was disseminated to the countries on the global periphery as the path to achieving economic prosperity, suggesting that national states were no longer important in the face of “inevitable” globalization. The aim of this essay is to consider the relevance of the role of the state in the development process and to answer the question: in the context of neoliberal globalization, what role still “belongs” to national states in promoting development? Additionally, what challenge does the Brazilian state face in this new context? We draw on authors who address the issue of economic development and the role of the state in this process from a broad perspective. It was found that countries, especially those on the periphery, that “chose” the market as the primary mechanism for regulating economic activity failed copiously, given that private capital is unable to structure the economy and support a development process in the manner of Developmentalist States. It is concluded that, understood as a long-term process, and in light of the challenges of the global economy, the effectiveness of the state in the development process is central to any realistic agenda for economic development.

Keywords: State; Developmentalism; Globalization; Neoliberalism.



EL ESTADO COMO SOLUCIÓN: CONSIDERACIONES SOBRE EL PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO ECONÓMICO

RESUMEN: Después de los años 1990, la receta neoliberal se difundió a los países de la periferia global como el camino para alcanzar la prosperidad económica, y que los Estados nacionales ya no eran importantes frente a la "inexorable" globalización. El objetivo de este ensayo es hacer consideraciones sobre la relevancia del papel del Estado en el proceso de desarrollo y responder a la pregunta: en el contexto de la globalización neoliberal, ¿qué papel "le corresponde" aún a los Estados nacionales en la promoción del desarrollo? Y, de manera complementaria, ¿cuál es el desafío para el Estado brasileño en este nuevo contexto? Nos apoyamos en autores que tratan la problemática del desarrollo económico y el papel del Estado en ese proceso, desde una perspectiva amplia. Se constató que los países, principalmente los periféricos, que "optaron" por el mercado como mecanismo primordial de regulación de la actividad económica fracasaron copiosamente, ya que el capital privado es incapaz de estructurar la economía y sostener un proceso de desarrollo al estilo de los Estados Desarrollistas. Se concluye que, entendido como un proceso a largo plazo, y frente a los desafíos de la economía global, la efectividad del Estado en el proceso de desarrollo es central en cualquier agenda realista de desarrollo económico.

Palabras clave: Estado; Desarrollismo; Globalización; Neoliberalismo.

1. Introdução

Nas últimas décadas do século XX, o discurso e prática do modelo neoliberal têm incutido a ideologia de que os Estados nacionais não desempenham mais nenhum papel preponderante no processo de desenvolvimento. Nesse ínterim, o receituário neoliberal, especialmente a partir do "Consenso de Washington", tem sido difundido para os países da periferia "em desenvolvimento" como o caminho para se alcançar a prosperidade econômica desfrutada pelos países de capitalismo desenvolvido.

No entanto, destarte o "papel" atribuído ao Estado pelo neoliberalismo, de "mínimo", a história econômica tem demonstrado que é justamente o inverso, ou seja, é o papel ativo do Estado no processo de desenvolvimento que explicam, em última instância, a razão pelo qual os países em estágio avançado de desenvolvimento econômico conseguiram fazer crescer sua economia e despontar de forma soberana na economia global.

O objetivo do artigo é tecer alguns apontamentos sobre o papel ativo do Estado no processo de desenvolvimento econômico, por meio de autores que tratam da



temática. A partir da literatura resenhada, tentamos responder à questão: no atual contexto de globalização neoliberal, que papel “cabe” ainda aos Estados nacionais na promoção do desenvolvimento? E, de forma complementar, qual o desafio para o Estado brasileiro nesse novo contexto?

O trabalho está estruturado em mais dois itens, além dessa introdução e das considerações finais. Inicialmente, abordamos sobre a importância do Estado no processo de desenvolvimento; na sequência, explanamos sobre a “situação” dos Estados Nacionais frente ao modelo neoliberal, com destaque para o caso Brasileiro. Por fim, nas considerações finais, nos posicionamos a respeito do papel do Estados, notadamente de sua importância econômica e social para os países em desenvolvimento.

2. A importância do Estado no processo de desenvolvimento

De acordo com Bobbio (2001), existem duas concepções negativas do Estado, sendo uma delas tida como ‘mais fraca’ e outra como ‘mais forte’: o Estado como um mal necessário e o Estado como um mal não necessário. Nessas concepções, apenas a segunda conduz à ideia do fim do Estado. No tocante a primeira concepção negativa, que admite a existência do Estado como um mal necessário, assume uma posição de destaque no pensamento liberal:

Quando a sociedade civil sob a forma de sociedade de livre mercado avança a pretensão de restringir os poderes do Estado ao mínimo necessário, o Estado como um mal necessário assume a figura do Estado mínimo, figura que se torna denominador comum de todas as maiores expressões do pensamento liberal. Para Adam Smith, o Estado deve se limitar a prover a defesa externa e a ordem interna, bem como a execução de trabalhos públicos (Bobbio, 2001, pp. 129-30).

Ou seja, o Liberalismo não prega o fim do Estado, uma vez que Estado mínimo não significa sociedade sem Estado. Assim, na concepção teórica de que o Estado, para ser um bom Estado, deve governar o menos possível “domina durante todo o espaço de tempo em que a sociedade burguesa se expande e em que triunfam – na verdade, mais em teoria que na prática – as ideias do livre mercado interno e internacional (livre-cambismo)” (Bobbio, 2001, p. 130).



Do ponto de vista prático, a história econômica evidencia que o papel dos Estados foram bem mais que meros apêndices do sistema de mercado. Se nos atermos apenas ao “breve século XX”, com a Revolução Russa de 1917 e a formação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), seguido mais tarde pelos esforços de ruptura do subdesenvolvimento dos países latino-americanos e do sucesso, nessa mesma empreitada, dos países do Leste asiático, o que se verá é que os Estados Nacionais desempenharam um papel de vanguarda no processo de desenvolvimento econômico de suas sociedades.

A emergência da URSS como grande potência econômica, e militar, durante “o grande salto dos anos 30” está ligado intimamente ao papel do Estado na reconstrução econômica e na orientação da economia mediante os famosos Planos Quinquenais, baseados em planos econômicos centralizado e a industrialização acelerada que permitiram a URSS um ritmo de crescimento superior ao de qualquer país capitalista em toda a sua história (Paulino, 2010).

O exemplo soviético mostrava que o planejamento econômico estatal, conduzido por um período de vários anos, foi a alavanca que possibilitou um país essencialmente agrário alcançar um ritmo de crescimento econômico sem precedentes na história econômica mundial até aquele momento. Mantendo o crescimento da economia e seguindo bem de perto o desempenho tecnológico dos países capitalistas ocidentais até a década de 1960, a URSS imprimirá ao mundo um capítulo importante na história do desenvolvimento econômico: “O exemplo do planejamento e da alocação centralizada de recursos para setores prioritários aplicados na URSS será copiado por diversos países retardatários” (Paulino, 2010, p. 123).

No entanto, bem antes da Revolução bolchevique de 1917 e do advento do planejamento estatal na condução da economia, já havia diversos casos sobre o papel do Estado como acelerador do *desenvolvimento material* das sociedades. No decorrer do século XIX, nos países de industrialização retardatária, como Alemanha e Japão (hoje países altamente desenvolvidos), também foi decisivo, e inquestionável, o papel do Estado (Cano, 2010). Souza (1999), destaca o enorme crescimento da Alemanha após a unificação, ou seja, após a consolidação do seu Estado nacional: entre 1870-1910, foram praticamente multiplicados por dez as produções de ferro-gusa, aço e carvão e triplicada a malha ferroviária; em 1910, as ferrovias implantadas montavam



a 61 mil km, contra 49,5 mil para a França e 38 mil para o Reino Unido (Niveau, 1969, *apud* Souza, 1999). Entre os fatores do crescimento econômico alemão, desse período, podem ser destacados: a constituição e a integração do mercado interno; a importação de tecnologia industrial; e a firme política protecionista do Estado contra a concorrência estrangeira (Souza, 1999).

No caso do Japão, o Imperador Meiji, Matsu-Hito (1867/1912) restaurou a autoridade imperial, centralizando o poder contra o antigo sistema feudal, abolindo o feudalismo em 1869 e concentrando as terras em poder do governo central. Logo após promoveu uma “abertura comercial” e aumentou a taxa de investimento na economia, com recursos originados do setor agrícola, com o objetivo de tornar o Japão uma nação industrial e rica, nos moldes dos países ocidentais como EUA e Inglaterra (Souza, 1999).

Portanto, nos casos alemão e japonês, os Estados desempenharam um papel crucial no desenvolvimento econômico, seja intervindo diretamente no comércio exterior, seja criando empresas estatais, seja orientado o investimento privado, seja provendo a infraestrutura básica para o crescimento econômico. Esta lição sobre o papel do Estado seria tomada, no século XX, por outros países da periferia do capitalismo internacional, notadamente a América Latina, no bojo das políticas criadas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)¹.

O surgimento da CEPAL, no final da década de 1940, suscita grandes discussões entre os pensadores latino-americanos acerca da problemática do subdesenvolvimento econômico, partindo da realidade empírica desses países. A partir do diagnóstico da situação econômica vivenciada até então, passa-se a propor políticas de desenvolvimento econômico, por meio de uma maior atuação do Estado nas atividades econômicas (Rodriguez, 1981; Mantega, 1984).

O economista argentino Raúl Prébisch foi um dos primeiros a constatar o debilitamento do poder de compra das exportações como um dos fatores principais para as dificuldades econômicas dos países da América Latina. O estudo desse economista confirmou que num período de 65 anos (1880 - 1945), a relação preços agrícolas /preços industriais, igual à unidade em 1880, caiu para 0,687 em 1945,

¹ Órgão regional das Nações Unidas (ONU), ligado ao Conselho Econômico e Social; criado em 1948 com o objetivo de elaborar estudos e alternativas para o desenvolvimento dos países latino-americanos, pela via da industrialização e com a participação do Estado (Bielschowsky, 2000).



demonstrando, a longo prazo, uma tendência a deterioração dos termos de intercâmbio (Souza, 1999). Conforme Rodriguez (1981), esse estudo foi fundamental para o pensamento cepalino, uma vez que contrapôs a famosa Teoria das Vantagens Comparativas sobre a qual se assentava a justificativa da Divisão Internacional do Trabalho. A análise da CEPAL julga que o desenvolvimento periférico, baseado em sua tradicional especialização na exportação de produtos primários, seria incompatível dentro da atual situação de Divisão Internacional do Trabalho e do nível de desenvolvimento da economia mundial. A análise cepalina conclui que:

(...) as economias ditas periféricas, se deixadas ao sabor das livres forças de mercado, nunca sairão do atoleiro do subdesenvolvimento, permanecendo essencialmente agrárias, voltadas para o mercado externo, com baixo nível de integração e de expansão industrial, com altas margens de desemprego, com problemas crescentes de balanço de pagamentos e, finalmente, com a transferência para o exterior dos incrementos de produtividade (Mantega, 1984, p. 38).

Diante da crescente deterioração dos preços de intercâmbio com os países centrais, como fruto dessa especialização em produtos primários de baixo valor agregado e das subseqüentes crises de balanço de pagamentos daí derivados, os economistas da corrente de pensamento da CEPAL chegaram a ver na industrialização a única forma de superar o atraso periférico. E mais, como uma forma mais eficaz de garantir esse processo de transformação da economia em bases sólidas e autônomas, “a CEPAL sugere a decidida participação do Estado na economia, enquanto principal promotor do desenvolvimento e responsável pelo planejamento das modificações que se faziam necessárias” (Mantega, 1984, p. 39).

A industrialização, até então existente, da periferia latino-americana, surgida de um processo de “industrialização espontânea”, não era, contudo, capaz de competir livremente com as importações dos países centrais, dado ao atraso de produtividade, nem de resolver os problemas estruturais das economias periféricas. Portanto, dada às condições estruturais e específicas da economia dos países periféricos, sua capacidade de crescimento ficaria limitada se entregue ao sabor do livre jogo das forças do mercado. Para que a industrialização favorecesse o desenvolvimento, se faria, pois, necessária, a intervenção do Estado, no sentido de orientá-la por meio de uma deliberada política de desenvolvimento. Cabia então ao Estado a função de gerir a economia, proporcionar a infraestrutura necessária para a expansão industrial e canalizar os recursos nacionais para as atividades econômicas prioritárias, de modo a garantir uma economia nacional sólida e autônoma, que gerasse benefícios para



população e afirmasse a economia interna. Consoante com o pensamento cepalino, Furtado (1998, p. 58) assegurava que “se mudanças estruturais são condição necessária à promoção do desenvolvimento, este dificilmente brotará espontaneamente da interação das forças do mercado”.

As estratégias cepalinas foram adotadas por diversos países da América Latina, principalmente pelo Brasil. Já a partir da década de 1930, o Estado brasileiro começa a promover uma série de políticas visando promover a industrialização, dentre elas políticas de proteção tarifária e cambial, fornecimento de crédito e assumindo algumas atividades produtivas no bojo do Processo de Substituição de Importações² (Tavares, 1983; Furtado, 1998). Ainda criou um sistema de financiamento público (com o BNDE) investiu em infraestrutura de transportes, telecomunicações e energia (com a Petrobrás), e utilizou largamente do Capital Externo, mediante a atração de investimentos diretos e a tomada de empréstimos externos (Cano, 2017). O resultado desse período de soberania na política econômica nacional foi que foi que, a participação da indústria na composição do PIB nacional aumentou consideravelmente, passando de 15% no início da década de 1930 para quase 35% no início da década de 1980, com taxas de crescimento do PIB situando-se em torno de 10% nesse período de meio século (Cano, 2000) considerado o mais alto crescimento econômico já registrado na história do país (Fonseca; Salomão, 2017).

É notório os casos de desenvolvimento econômico dos países tendo o Estado como vanguarda nesse processo. Após a Segunda Guerra Mundial, os casos de sucesso no capitalismo internacional foram de economias que, orientadas e supervisionadas pelos seus respectivos Estados nacionais, conseguiram um extraordinário avanço social e econômico, como os casos da Coreia do Sul, Taiwan e, novamente, do Japão arrasado pela Guerra. Em todos esses casos foi proeminente a ação dos seus Estados nacionais, que mais tarde ganhariam o rótulo de desenvolvimentistas (Evans, 1993; Castells, 2002).

O estudo realizado por Evans (1993) contribui para demonstrar o resultado que teve o papel do Estado na industrialização e modernização das sociedades, ao

² O P.S.I. é um processo de desenvolvimento levada à cabo por alguns países da América Latina, de caráter “parcial e fechado” que tem lugar e se orienta sob o impulso de restrições externas e se manifesta, primordialmente, através de uma ampliação e diversificação da capacidade produtiva industrial (Tavares, 1983).



mesmo tempo em que tenta fornecer um retrato analítico das características institucionais que diferenciam os Estados de maior e menor êxito nesse processo.

De acordo com Evans (1993), as teorias de desenvolvimento que privilegiam o mercado enquanto instituição sempre reconheceram que o Estado é essencial ao crescimento econômico. No entanto, o Estado essencial era um “Estado mínimo”, que se limitasse na maior parte dos casos à proteção dos direitos individuais e da propriedade, e ao zelo ao cumprimento dos contratos privados negociados. Porém, na história do desenvolvimento, os Estados nacionais foram mais que isso. Weber coloca que a operação da empresa capitalista de grande escala dependia da ação de uma burocracia estatal, fornecendo uma ordem para o andamento dos negócios que somente o Estado poderia oferecer. “Weber concebia a construção de uma estrutura sólida e competente como um pré-requisito necessário ao funcionamento do mercado” (Evans, 1993, p. 116). Mais tarde, as concepções weberianas foram ampliadas com os trabalhos de Gerschenkron e Hirschman, cujos argumentos reiteravam acerca do papel do Estado no desenvolvimento econômico dos países de industrialização tardia. Na concepção de Gerschenkron, os países de industrialização tardia se valeram do poder do Estado para mobilizar os recursos necessários para o processo de acumulação industrial, funcionando como um “*empresário substituto*”; Hirschman coloca a questão da “*capacidade empresarial*” do Estado como um dos ingredientes que falta ao desenvolvimento, no sentido do Estado ser o “orientador” dos investimentos privados e atuando também para evitar gargalos que por ventura estejam causando desincentivos ao investimento privado. Assim, para Evans (1993), os Estados que conseguem empreender as tarefas colocadas por esses autores (Weber, Gerschenkron e Hirschman) são chamados, legitimamente, de Estados Desenvolvimentistas.

Como legítimos casos de Estados desenvolvimentistas, vários autores citam os casos de sucesso econômico dos novos países industriais do Leste asiático, como Coréia do Sul e Taiwan, cuja industrialização e desenvolvimento são interpretados como consequência do ativo envolvimento do Estado. De acordo com Evans (1993), o modelo de desenvolvimento do Estado ativo do Japão - após a Segunda Guerra Mundial - é tido como o caso emblemático de rápida industrialização, no qual esses países (Coréia do Sul e Taiwan) se espelharam. Nesses casos aconteceram uma relação simbiótica entre o Estado e a iniciativa privada (por meio dos grandes



conglomerados), como nos casos japonês e coreano, mediante a atuação *seletiva* do Estado na organização da economia, principalmente quando relacionada à competitividade das empresas nacionais (privadas e estatais) no mercado externo³. A “*seletividade da intervenção*” estatal constitui, portanto, mais um dos traços dos Estados desenvolvimentistas.

Castells (2002), ao tratar dos países desenvolvimentistas do leste asiático, utilizou uma alcunha pelo qual ficou conhecido internacionalmente esses países: são os *Tigres asiáticos* – Coréia do Sul, Taiwan, Hong Kong e Cingapura -, uma menção direta ao rápido grau de desenvolvimento que esses países conquistaram dentro de um curto período de tempo (menos de 40 anos). Apesar de alguns condicionantes históricos (políticos, econômicos e sociais) específicos de cada realidade, o aspecto fundamental para explicar o sucesso desses países foi o de que:

Atrás da maioria dos fatores cruciais comuns as quatro experiências dos tigres do leste asiático, surge o que parece ser o mais significativo de todos os elementos em comum: *o papel do Estado no processo de desenvolvimento*. A produção de mão-de-obra de alta qualidade e, em seguida, seu controle, a orientação estratégica através dos perigosos mares da economia mundial, a capacidade de conduzir a economia na transição para o informacionalismo e a globalização, o processo de diversificação, a criação de uma base científica e tecnológica e sua difusão no sistema industrial – isso tudo são políticas decisivas cujo êxito determinou a viabilidade do processo de desenvolvimento (Castells, 2002, p. 321-22, *grifos do autor*).

A busca do desenvolvimento econômico atuou como um meio, de modo que que tornarem-se competitivos na economia mundial, foi para eles, a forma de sobreviver como Estado e sociedade, seguido da única maneira de defenderem seus interesses nacionais e de romperem com a situação de dependência em relação ao capitalismo internacional (Castells, 2002). Assim, são também bons exemplos de Estado desenvolvimentista, cujo conceito é bem definido:

Um Estado é desenvolvimentista quando estabelece como princípio de legitimidade sua capacidade de promover e sustentar o desenvolvimento, entendendo-se por desenvolvimento a combinação de taxas de crescimento econômico altas e estáveis e a mudança estrutural do sistema produtivo tanto em âmbito interno como nas relações com a economia internacional (Castells, 2002, p. 322).

³ Para o Japão, foi criado o Ministério Internacional da Indústria (MITI); na Coréia do Sul, o Departamento de Planejamento Econômico (DPE); e, em Taiwan, o Departamento de Desenvolvimento Industrial (DDI). Por meio desses órgãos, os Estados forneciam capital, ao mesmo tempo em que eram um empregador substituto, induzindo os investimentos privados e atuando seletivamente para a formação de grandes conglomerados (Evans, 1993).



De tudo isso, compreende-se que o Estado pode ser um instrumento poderoso para alavancar o desenvolvimento econômico, e tudo depende do modo como esse instrumento é utilizado. É útil a observação de que na “raiz do colapso da economia e do sistema soviético *não foi o Estado por ele mesmo, mas sim a forma como ele funcionava ali*” (Paulino, 2010, p. 350, *grifos nosso*).

A desintegração da URSS no início dos anos 1990 e o açambarcamento dos estados que a formavam pelo sistema capitalista vai ser utilizada pela ideologia neoliberal, que se torna hegemônica, para reforçar a crença da superioridade do mercado na organização da sociedade.

No item seguinte, abordamos sobre essa ideologia difundida largamente pelos países “centrais”, bem como de suas consequências para os países subdesenvolvidos e/ou periféricos, com destaque para o caso brasileiro.

3. A ideologia neoliberal e o “fim” dos Estados Nacionais

O colapso da URSS no início dos anos 1990 reforçou a campanha neoliberal de descrédito de tudo aquilo que era estatal, campanha esta que já vinha em curso desde os governos de Reagan e Thatcher, nos EUA e Grã-Bretanha respectivamente, na década de 1980 (Paulino, 2010). Nos anos 1990, mais ainda, a ideia do planejamento econômico a partir do Estado ficou em baixa no pensamento econômico e a ideologia neoliberal se tornou hegemônica, se colocando como uma “agenda natural e legítima” (Bresser-Pereira, 2009), e as “livres forças” do mercado passaram a ser a solução para todos os males dos países.

Chang (2004) chama atenção ao fato de que os países em desenvolvimento passaram a sofrer nos anos 1990 uma enorme pressão no sentido de adotarem as “boas políticas” e as “boas instituições” destinadas a promover o desenvolvimento econômico. Assim,

(...)‘boas’ são as políticas prescritas pelo chamado Consenso de Washington em geral. Entre elas figuram políticas macroeconômicas restritivas, a liberalização do comércio internacional e dos investimentos, a privatização e a desregulamentação. ‘Instituições’ boas são, essencialmente, as existentes nos países desenvolvidos, sobretudo nos anglo-saxônicos. Entre as instituições-chave, incluem a democracia, a burocracia ‘boa’, o judiciário independente, a forte proteção aos direitos de propriedade privada (inclusive a intelectual) e uma governança empresarial transparente e orientada para o



mercado, assim como instituições financeiras (inclusive um banco central politicamente independente) (Chang, 2004, pp. 11-12).

No entanto, as evidências levantadas sugerem que as políticas e instituições recomendadas hoje aos países em desenvolvimento não foram adotadas pelos países hoje desenvolvidos, e que essas nações se valem do pretexto de recomendar essas “boas políticas e instituições” no intuito de esconder o “segredo” do seu crescimento econômico (Chang, 2004).

Utilizando os argumentos da “indústria nascente”, do economista alemão Friedrich List, Chang (2004) menciona que os países que saíram atrasados no processo de industrialização, não conseguiriam, de forma alguma, desenvolver suas indústrias, ao menos que passassem a contar com a intervenção estatal, protegendo as indústrias nascentes da concorrência externa, mediante a aplicação de tarifas protecionistas; e ainda que a Grã-Bretanha foi o primeiro país a fazer uso da promoção da “indústria nascente”, sendo este o princípio básico da maior parte dos países que conseguiram prosperar. Neste sentido, a doutrina do livre comércio se mostrava bastante útil a países como a Grã-Bretanha, no século XIX, que largaram na frente da corrida industrial e tentam, mediante a difusão universal do liberalismo, “*chutar a escada*” a fim de evitar que outros também cheguem ao topo. Os argumentos de List foram empiricamente comprovados quando os EUA, no século XX (após a II Guerra Mundial), quando sua supremacia industrial era patente, passou a pregar o livre comércio (fazendo a mesma coisa que a Grã-Bretanha no século XIX), “muito embora tivessem obtido essa supremacia mediante o uso nacionalista e de um vigoroso protecionismo” (Chang, 2004, p. 18).

Chang (2004) menciona ainda que as grandes discussões sobre a economia do desenvolvimento e a história econômica, foram abafadas pela economia neoclássica. Disso resulta que a literatura do desenvolvimento⁴ está repleta de considerações “aistóricas” sobre a política de desenvolvimento econômico. De acordo com o autor, são raras as discussões fundadas nas experiências históricas dos países atualmente desenvolvidos, de modo que a “suposta história do livre comércio” da Grã-

⁴ Furtado (1961), no clássico Desenvolvimento e Subdesenvolvimento, já colocava o fato de que a “teoria do desenvolvimento”, na forma como é concebida nos grandes centros universitários (leia-se: europeus e estadunidenses), limitava-se a mostrar a natureza das variáveis não-econômicas que determinavam, em última instância, a taxa de crescimento de produção de uma economia. Tal ponto de vista apresentava, portanto, a falha fundamental de ignorar que o desenvolvimento econômico possui uma nítida dimensão histórica.



Bretanha e dos EUA é apresentada, mediante características altamente estilizadas, para os países em desenvolvimento.

A difusão da ideologia de que o processo de Globalização neoliberal é inevitável, e implica em uma única “via de mão única⁵”, ou seja, somente pelo mercado, carece de fundamentação empírica (Przeworski, 1993). Esta visão da supremacia dos mercados partiu diretamente das recomendações do Consenso de Washington, na década de 1990, no qual foi apresentada uma visão da globalização como um fenômeno submetido ao imperativo da economia de mercado. Como resultado de tal visão, os governos nacionais passam a ser tratados como objetos passivos, e reduzidos a impotência. Em outras palavras, “anula-se a ação política como contrapartida da supervalorização dos mecanismos econômicos e esvazia-se a responsabilidade dos governantes pelos erros e pelos acertos das políticas executadas” (Diniz, 2007, p. 25).

Evans (1998 *apud* Diniz, 2007, p. 28) coloca o ponto de vista de que “Estados capazes e ativos constituem elementos chaves em qualquer esforço bem-sucedido para construir modernas economias de mercado”. Com isso, fica claro que a capacidade de autonomia dos governos, traduzidas em um Estado ativo e eficiente é fundamental à superação de dificuldades na busca de estratégias viáveis de crescimento. É ilustrativa a observação de que, na base da crise dos países do Leste asiático, no final dos anos 1990, notadamente na Coreia do Sul, estava a fraqueza do Estado em continuar apoiando os *Chaebols*, cujas empresas, escapando da ação reguladora do Estado, passaram a se apoiar no mercado externo para crescer.

Durante o processo de rápido desenvolvimento, entre o início da década de 60 e o fim dos anos 80, os Estados protegiam as economias asiáticas do turbilhão dos mercados financeiros globais e, em certa medida, até da concorrência do comércio global. Enquanto isso, as empresas asiáticas protegidas em suas economias iam, por sua vez, se tornando participantes globais nos setores de comércio e investimento. Quando as escalas dessas economias, o porte das empresas e sua interligação com as redes capitalistas globais levaram a uma integração bilateral na economia global, os Estados não puderam mais proteger ou controlar os movimentos de capital, bens e serviços. Desse modo, eles foram ignorados pelos fluxos econômicos globais e não tiveram condições de regulamentar ou comandar suas economias com as normas preexistentes, tornadas obsoletas pelo

⁵ “A ideologia neoliberal, gerada nos Estados Unidos e em várias agências multinacionais, sustenta que a escolha é óbvia: há somente uma via para o desenvolvimento, e ela deve ser seguida. Os proponentes dessa ideologia argumentam como se possuíssem uma visão do mundo da perspectiva do Juízo Final, um modelo geral da dinâmica política e econômica que lhes dá acesso às consequências últimas de todas as etapas parciais” (Przeworski, 1993, p. 210).



próprio sucesso. Sem nenhuma proteção dos Estados, as empresas e os mercados financeiros asiáticos foram tomados pelos fluxos de capital global que obteve lucros substanciais e depois deixou esses mercados, quando sua falta de transparência os tornou muito arriscados (Castells, 2002, p. 257).

Ou seja, a partir do momento em que o capital privado se torna menos dependente dos recursos fornecidos pelo Estado, diminui a relativa predominância deste. Assim, não foi o “excesso” de Estado ou sua “desastrosa” atuação na economia que precipitou a crise asiática, mas justamente a perda da capacidade relativa deste frente aos movimentos dos fluxos econômicos financeiros internacionais, em função da maior abertura da economia desses países, e de suas grandes empresas, ao mercado financeiro internacional.

Como ressaltou Diniz (2007, p. 26), a capacidade de “conquistar posições favoráveis no jogo de poder internacional implica uma alta capacidade de gestão do Estado, ao contrário do que advogam os defensores do Estado mínimo”. A crítica a postura passiva dos Estados que adotaram, sem reservas, as recomendações do Consenso de Washington vieram a público no início dos anos 2000, e desta vez sendo feita pelos próprios dirigentes e tecnocratas do Banco Mundial, que defendiam a centralidade da chamada “*governance*” para explicar os diferenças de desempenho econômico dos países emergentes⁶.

Na América Latina, os países que adotaram as políticas e reformas neoliberais, dentre eles o Brasil, “desregulamentou seus mercados e abriu suas fronteiras econômicas, submetendo suas moedas e economias às decisões dos países centrais e dos agentes financeiros privados globais” (Fiori, 2007, p. 80). Como consequência, esses Estados perderam o poder de definir seus próprios objetivos, em termo de projetos nacionais, e suas políticas públicas passaram a ser administradas ou controladas, direta ou indiretamente, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e outras instituições multilaterais.

As últimas décadas do século XX, na América Latina, foram decisivas na produção de mudanças que levaram à ruptura do modelo nacional-desenvolvimentista, modelo este que no Brasil, durante meio século (décadas de 1930

⁶ Diniz (2007) aponta uma inflexão no debate internacional, que alcançou um ponto máximo com a publicação do livro de Stiglitz em 2002 “A globalização e seus malefícios”, no qual esse economista ressalta que a busca de soluções próprias e a preservação de margens razoáveis de autonomia estão na raiz dos casos bem-sucedidos de desenvolvimento, como bem ilustra o caso chinês.



a 1980), sustentou a estratégia da industrialização e integração econômica do país. Ao longo desse período, a política econômica soberana (guardadas algumas restrições por interesses externos e internos) articulava o adequado manejo da tarifa alfandegária, do crédito e de vários instrumentos fiscais de modo a viabilizar os conjuntos de investimento, sendo a articulação com o Estado um elemento organizador imprescindível para a viabilização dos ciclos combinados de inversão (Cano, 2000). Foi o período da “construção do nosso desenvolvimento”, conforme bem pontuou Cano (2017).

O Brasil perdeu esse projeto com a crise dos anos 80 (crise da dívida latino-americana) e o baque maior acontece na década seguinte, anos 1990, “nossa segunda década perdida”, quando as políticas neoliberais começam a fazer parte da orientação econômica dos governos Fernando Collor de Mello (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), principalmente. O que se viu no Brasil dos anos 1990, dos “governos Fernandos”, foi um “desmonte do Estado”, com a adoção incondicional das políticas neoliberais: desregulamentação comercial e financeira, privatização das empresas estatais, estabilidade monetária e juros elevados (para atuar como incentivos ao capital financeiro *curtoprazista*), contenção orçamentária (metas de superávit primário), por meio da redução dos gastos sociais etc. Em suma, houve uma desconstrução, o abandono de um projeto nacional de desenvolvimento (Cano, 2010; 2017).

Abarcado pela política neoliberal, após anos 1990, o Brasil se viu na contramão de sua trajetória de desenvolvimento, sem conseguir melhorias em termos de crescimento econômico e de competitividade externa como prometia o discurso do neoliberalismo. “A taxa média anual do crescimento do PIB, ao longo do período 1989-2002 foi de apenas 1,9%” (Cano, 2017, p. 20). As duas primeiras décadas do neoliberalismo produziram efeitos perversos na economia e sociedade brasileira: “desnacionalização, maior vulnerabilidade externa, baixo crescimento, deterioração das relações de trabalho, saúde e educação deficientes, insegurança, violência, corrosão e corrupção política etc.” (Cano, 2010, p. 5). Vivíamos nas últimas décadas do século XX uma situação bem destoante daquela dos países do Leste asiático, o espaço mais dinâmico do capitalismo mundial que, ao adentrarem no século XXI, não cogitaram abrir mão de seus projetos nacionais.



Com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva ao governo do Brasil (2003 – 2010), houve melhorias na economia e nos indicadores sociais. Valendo-se de um período de crescimento da econômica mundial, puxada pelo “efeito China”, pode o governo Lula (I e II) conciliar crescimento econômico com melhorias sociais mediante a implementação de um conjunto de políticas públicas que trouxeram melhorias significativas para certos contingentes populacionais e para as regiões menos desenvolvidas do territorial nacional. Estancou-se às privatizações e o investimento público foi retomado. No entanto, apesar de uma reviravolta no cenário político brasileiro, de acordo com Cano (2010), os pilares da política macroeconômica do governo anterior foram mantidos, como superávit fiscal, câmbio valorizado, juros elevados e crédito de curto prazo. A continuidade desses princípios neoliberais implica em um modelo que “além de estar divorciado da industrialização, é incapaz de manter taxas anuais de crescimento, **elevadas e persistentes a longo prazo**” (Cano, 2010, p. 26, **grifos do autor**). Nesse sentido, se fazia necessário pensar e implementar um projeto nacional de longo prazo para a economia brasileira, pensar uma “nova agenda para o desenvolvimento⁷”.

Após o Golpe de 2016 que depôs a presidenta Dilma Rousseff (2011-2016), interrompendo o seu segundo mandato, tem-se ligeiramente a guinada da política brasileira de volta ao neoliberalismo “total” com o governo Temer (2016-2018). Essa política se contrapôs à política empreendida pelos governos petistas de Lula e Dilma (2003 até 2016), tanto no aspecto dos investimentos e, principalmente, no aspecto social. Sob o governo Temer, um conjunto de reformas de cunho neoliberal – sob o prisma da austeridade fiscal – implicaram no desmonte das políticas sociais, com a hedionda PEC 55, a “PEC do teto dos gastos”, que aprovou o congelamento dos gastos sociais por 20 anos (até 2036) (Cano, 2017).

O governo seguinte, Bolsonaro (2018-2022), segue a linha neoliberal traçada, e efetua as reformas trabalhista e previdenciária (já encaminhadas por Temer), consolidando uma situação de precariedade no mundo do trabalho brasileiro e de desmonte da proteção social. Para completar o caldo, houve ainda o desmantelamento de várias políticas econômicas e sociais dos governos petistas, e o

⁷ Conjunto de ações de políticas – de curto, médio e longo prazo – e de reformas estruturais e institucionais necessárias para que o Brasil possa adentrar novamente no processo de desenvolvimento econômico, conforme reflexões do professor Cano (2010).



resultado geral, sob os auspícios de forte política neoliberal, foram 4 (quatro) anos de baixo crescimento econômico, alto desemprego e aumento das desigualdades, da pobreza e miséria, inclusive com a volta do país ao mapa da fome (fato, inclusive, alardeado pela grande mídia nacional e estrangeira). A vitória eleitoral de Lula em 2022, para o seu terceiro mandato (2023-2026) suscita as esperanças da sociedade no crescimento econômico e na reconstrução das políticas públicas, notadamente as de cunho social⁸, que vem sendo retomadas o longo dos 1,5 anos (18 meses) do governo Lula III.

Assim, é preciso ao Brasil romper de forma definitiva com esse modelo, a fim de perseguir um crescimento sustentável, capaz de reduzir as enormes desigualdades regionais e sociais, amenizar o grau de pobreza e extirpar a miséria, além de promover maior apoio à pesquisa científica, incentivos para desenvolvimento de tecnologias, maciços investimentos sociais em programas de saúde e de educação, entre outros desafios. Para essa tarefa, urge a necessidade da retomada efetiva do Estado no processo de desenvolvimento.

4. Considerações Finais

Apesar de fartamente evidenciado na história do capitalismo mundial, o século XX demonstrou mais ainda que o Estado teve um papel decisivo na promoção do desenvolvimento, principalmente nos países retardatários do capitalismo industrial. E, no século atual, o panorama dos países bem-sucedidos deixa como lição, sim, a necessidade de revalorização da ação do Estado, do planejamento e das políticas públicas para o desenvolvimento.

Um “Estado mínimo” tal como alardeado pela ideologia neoliberal, com a premissa da autonomia da esfera econômica em detrimento da política, nunca esteve em conformidade com o papel que os Estados historicamente desempenharam na transformação econômica-social.

⁸ Não cabe aqui fazermos um balanço apropriado das últimas décadas dos governos progressistas (Lula e Dilma) e dos governos ultraliberais (Temer e Bolsonaro), mas tão somente pontuar como o Neoliberalismo implica em abandono de um projeto de nação, resultando em desastre para a economia do país (no crescimento, geração de emprego e renda) e no esgarçamento do tecido social (desmonte de políticas públicas, desemprego, aumento da violência, da pobreza e da miséria).



A experiência dos países latino-americanos que adotaram as recomendações do “Consenso de Washington” demonstrou ter sido precária, nefasta para o crescimento econômico e desenvolvimento social desses países. Os fatos demonstraram que a região do capitalismo internacional que mais cresceu dentro dos últimos 30-40 anos é também a menos liberal – os países do Leste asiático. Como bem nos chama atenção a epígrafe do início do texto, do professor Wilson Cano, inexistem casos de países desenvolvidos que não tenham lançado mão de seus Estados Nacionais para se desenvolverem.

Como coloca Diniz (2007), a economia não se move mecanicamente, independente da complexa relação de forças políticas que se estruturam em âmbito internacional, pela qual se dá a tecedura dos vínculos entre economia mundial e economias nacionais. Os países que se deram “bem” nas últimas décadas foram justamente aqueles que não perderam a capacidade de planejar seu desenvolvimento. “A globalização não exclui, senão reafirma a política do interesse nacional, não no sentido de nacionalismo autárquico ou xenófobo, mas como capacidade de avaliação autônoma de interesses estratégicos, tendo em vista formas alternativas de inserção externa” (Diniz, 2007, p. 33).

Lembrando o saudoso Furtado (1998), diante da complexidade do capitalismo global, o papel dos Estados tende a ser cada vez mais sofisticado, principalmente num país em construção como o nosso; os problemas cruciais são, portanto, de natureza política.

Por fim, dada a complexidade das sociedades e da grandeza dos problemas sociais de muitos dos países do mundo subdesenvolvido, como o Brasil, por exemplo (marcado por extrema desigualdade social e pobreza na maior parte de sua população) - bem como dos desafios colocados para estes países na ordem do capitalismo internacional, fundado na competitividade tecnológica e informacional -, é bastante válida ainda a colocação de Evans (1993) de que “*transformar o Estado de problema em solução*” dever ser, nesses países, o item central em qualquer agenda realista de desenvolvimento socioeconômico.

Referências



BIELSCHOWSKY, R. (Org.). **Cinquenta anos de pensamento na Cepal**. (Tradução de Vera Ribeiro). Rio de Janeiro: Record, 2000.

BOBBIO, N. **Estado, Governo, Sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BRESSER-PEREIRA, L. C. *Assalto ao Estado e ao mercado, neoliberalismo e teoria econômica*. **ESTUDOS AVANÇADOS** 23 (66), 2009.

CANO, W. **Soberania e Política Econômica na América Latina**. São Paulo: UNESP, 2000.

CANO, W. **Uma Agenda Nacional para o Desenvolvimento**. (Texto para Discussão. - IE/UNICAMP, nº 183). Campinas-SP, ago. 2010.

CANO, W. **Brasil: construção e desconstrução do desenvolvimento**. (Texto para Discussão -. IE/UNICAMP, nº 304). Campinas-SP, jun., 2017.

CASTELLS, M. **Fim de Milênio**. (vol. 3). 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002. (Coleção "A era da Informação: economia, sociedade e cultura").

Chang, H. **Chutando a Escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica**. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

DINIZ, Eli. **Globalização, estado e desenvolvimento: dilemas do Brasil no novo milênio**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

EVANS, P. *O Estado como problema e como solução*. Revista **LUA NOVA**, n. 28/29, 1993.

FONSECA, P. C. D.; SALOMÃO, I. C. *O sentido histórico do desenvolvimentismo e sua atualidade*. **Rev. Econ. Contemp.**, núm. esp., 2017: e172125, p. 1-20.

FIORI, J. L. **O Poder Global**. São Paulo: Boitempo, 2007.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

FURTADO, C. **O Capitalismo Global**. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MANTEGA, G. **A Economia Política Brasileira**. Petrópolis: Vozes, 1984.

PAULINO, R. **Socialismo no século XX: o que deu errado?** 2. ed. São Paulo: Letras do Brasil, 2010.

PRZEWORSKI, A. *A falácia neoliberal*. Revista **LUA NOVA**, n. 28/29, 1993.

RODRIGUEZ, O. **Teoria do Subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento Econômico**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1999.



TAVARES, M. da C. **Da substituição de Importações ao capitalismo Financeiro.**
Rio de janeiro: Zahar, 1983.

Submetido em 01/05/24.

Aprovado em 30/06/24.