

Presente e Futuro

do desenvolvimento brasileiro

Editores

André Bojikian Calixtre André
Martins Biancarelli Marcos
Antonio Macedo Cintra



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
---------------------------	---

INTRODUÇÃO	9
-------------------------	---

André Bojkian Calixtre André
Martins Biancarelli Marcos
Antonio Macedo Cintra

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTISMO: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO	29
---	----

Pedro Cezar Dutra Fonseca

CAPÍTULO 2

PLANEJAMENTO, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: PERSPECTIVAS À LUZ DAS CAPACIDADES ESTATAIS E INSTRUMENTOS GOVERNAMENTAIS	79
--	----

José Celso Cardoso Júnior

CAPÍTULO 3

ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO E AS TRÊS FRENTES DE EXPANSÃO NO BRASIL: UM DESENHO CONCEITUAL	115
---	-----

Ricardo Bielschowsky

CAPÍTULO 4

EVOLUÇÃO DOS INVESTIMENTOS NAS TRÊS FRENTES DE EXPANSÃO DA ECONOMIA BRASILEIRA NA DÉCADA DE 2000	135
---	-----

Ricardo Bielschowsky
Gabriel Coelho Squeff
Lucas Ferraz Vasconcelos

CAPÍTULO 5

REGIME MACROECONÔMICO E O PROJETO SOCIAL-DESENVOLVIMENTISTA	195
--	-----

Pedro Rossi

CAPÍTULO 6

ASPECTOS DA ATUAÇÃO ESTATAL DE FHC A DILMA	227
---	-----

Francisco Luiz C. Lopreato

CAPÍTULO 7

DÍVIDA PÚBLICA: O LIMIAR DE MUDANÇAS?261

Francisco Luiz C. Lopreato

CAPÍTULO 8

FINANCIAMENTO INTERNO DE LONGO PRAZO293

Fernando Nogueira da Costa

CAPÍTULO 9

O FINANCIAMENTO DA AGROPECUÁRIA
BRASILEIRA NO PERÍODO RECENTE329

Walter Belik

CAPÍTULO 10

A INDUSTRIALIZAÇÃO DO BRASIL ANTE A NOVA
DIVISÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO375

Marcelo Arend

CAPÍTULO 11

CRESCIMENTO DA ECONOMIA E MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL.....423

Paulo Baltar

CAPÍTULO 12

A REDUÇÃO DA DESIGUALDADE E SEUS DESAFIOS469

Claudio Salvadori Dedecca

CAPÍTULO 13

DESAFIOS À INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA DO SUL.....513

José Carlos Miranda

CAPÍTULO 14

TRÊS ENSAIOS SOBRE A INTEGRAÇÃO EUROPEIA.....543

José Carlos Miranda

CAPÍTULO 15

O SISTEMA FINANCEIRO GLOBALIZADO CONTEMPORÂNEO:
ESTRUTURA E PERSPECTIVAS595

Ernani Teixeira Torres Filho

CAPÍTULO 16

O ESTOURO DE BOLHAS ESPECULATIVAS RECENTES:
OS CASOS DOS ESTADOS UNIDOS E DO JAPÃO623

Ernani Teixeira Torres Filho

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTISMO: A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO¹Pedro Cezar Dutra Fonseca²

1 INTRODUÇÃO

O que é desenvolvimentismo? A resposta remete à conceituação de um termo de largo uso entre os economistas e já incorporado pela mídia, mas que carece de definição mais precisa. Como outros termos teóricos ou categorias utilizados pelos economistas (como “desenvolvimento”, “bem-estar”, “equilíbrio” e “valor”), o sentido pode alterar-se total ou parcialmente de acordo com a abordagem teórica em que está inserido ou mesmo com os objetivos do usuário.³ Com exceção dos termos da contabilidade social – geralmente identidades ou tautologias e, portanto, definições *a priori* as quais, uma vez estabelecidas, levam a controvérsia a centrar-se mais na mensuração que na conceituação –, os conceitos econômicos, a exemplo daqueles das demais ciências sociais, muitas vezes não conseguem escapar de nuances

1. O autor agradece a Rosa Freire d’Aguilar pelo acesso ao arquivo das correspondências de Celso Furtado e por seu depoimento sobre o tema. O autor assume total responsabilidade pela versão final, mas igualmente agradece a leitura cuidadosa e as sugestões de Jose Gabriel Porcile (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe – Cepal), Leda Paulani (Universidade de São Paulo – USP), Luiz Carlos Bresser-Pereira (Fundação Getúlio Vargas de São Paulo – FGV-SP), Marcelo Arend (Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC), Maria de Lourdes R. Mollo (Universidade de Brasília – UnB), Ricardo Bielschowsky (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ) e Pedro Paulo Zahluth Bastos (Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP). Agradece também aos colegas da área de desenvolvimento econômico do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), André Moreira Cunha, Marcelo Milan, Octavio Augusto Camargo Conceição, Ricardo Dathein, Ronaldo Herrlein Jr. e Sérgio Monteiro. E aos que colaboraram com sugestões de fontes de pesquisa, Andrés Ferrari Haines (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ), Claudia Wasserman (UFRGS), Gerardo Fujii (Universidade Nacional Autónoma do México – Unam), Juan Odisio (Universidade de Buenos Aires – UBA), Manuel García Ramos (Unam), Marcelo Rougier (Conselho Nacional de Investigações Científicas e Técnicas – CNICT e UBA), Reto Bertoni (Universidade da República – UR) e Vicente Neira Barría (Cepal). Por fim, o autor agradece, ainda, a colaboração dos orientandos de mestrado e doutorado no Programa de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, Fabian Domingues, Leonardo Segura, Oliver Marcel Mora Toscano e Stella Venegas, assim como aos bolsistas de iniciação científica da UFRGS e do CNPq, Daniel de Sales Casula, Fábio Antonio Rasche Júnior, Francisco do Nascimento Itthan, Leonardo Staevie Ayres e Lucas de Oliveira Paes.

2. Professor titular do Departamento de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). E-mail: pedro.fonseca@ufrgs.br.

3. Alguns autores, como Collier e Mahon (1993, p. 853), utilizam conceito e categoria como similares, conquanto Sartori (1970; 1984), como se mostrará adiante, tenha preferido falar em conceitos. Para evitar equívocos, aqui se entende categoria como termo teórico, ou seja, um conceito circunscrito ao trabalho científico. Por isto, é usual que as categorias assumam significados e matices de acordo com as abordagens e os paradigmas teóricos concorrentes em determinada comunidade de pesquisadores ou profissionais. Destarte, termos como “cadeira” ou “biblioteca”, por exemplo, por certo têm seu conceito, mas não são termos teóricos ou categorias, ao contrário de “produto interno líquido a custo de fatores”, “renda da terra”, “desenvolvimento” ou “lucro”. Este último bem ilustra os múltiplos usos em uma mesma comunidade: ora é utilizado para designar a remuneração de um fator de produção, ora como contrapartida pela espera (tempo), ora como ganho extraordinário (e daí o adjetivo em “lucro puro”) e ora como trabalho não pago, ou parte da mais-valia.

que lhes impingem certa vagueza e ambiguidade.⁴ Tais plasticidade e flexibilidade podem facilitar o usuário, pois “acomodam” fatos novos que os conceitos tentam abarcar, mas a dubiedade também dificulta a comunicação dentro da própria comunidade científica. Este alongamento (ou adaptabilidade dos conceitos) vai ao encontro do que Sartori (1970; 1984), em seus trabalhos clássicos, denominou de “viagem” dos conceitos, ou a vida própria que estes adquirem ao serem usados. Para a conceituação de desenvolvimentismo, esta questão está na ordem do dia com a polêmica sobre se é possível um “retorno” do mesmo em contexto histórico diferente daquele ao qual se associou historicamente na América Latina – a industrialização por substituição de importações. A volta a um “novo desenvolvimentismo”, ou se governos atuais do subcontinente podem ser assim denominados, vem sendo objeto de discussão entre profissionais e pesquisadores da área de economia, fato que corrobora a necessidade da precisão conceitual, como bem ilustra o debate brasileiro.⁵

Desenvolvimentismo pertence à mesma família de termos como “ortodoxia”, “neoliberalismo” e “keynesianismo”, os quais servem para designar alternativamente duas coisas por certo indissociáveis, mas que não são exatamente o mesmo nem do ponto de vista epistemológico, nem na prática cotidiana: *i*) um fenômeno do “mundo material”, ou seja, um conjunto de práticas de *política econômica*⁶ propostas e/ou executadas pelos formuladores de políticas, ou seja, fatos concretos ou medidas “reais” que compartilham um núcleo comum de atributos que os caracteriza como tal; e *ii*) um fenômeno do “mundo do pensamento”, ou seja, um conjunto de ideias que se propõe a expressar teorias, concepções ou visões de mundo. Estas podem ser expressas: *i*) como *discurso político*, por aqueles que as defendem ou as criticam (e que mais usualmente se denomina ideologia – outro termo polissêmico); ou *ii*) para designar uma *escola ou corrente de pensamento*,

4. “Um termo é ambíguo num determinado contexto quando tem dois significados distintos e o contexto não esclarece em qual dos dois se usa. Por outro lado, um termo é vago quando existem ‘casos limítrofes’ de tal natureza que é impossível determinar se o termo se aplica ou não a eles” (Copi, 1978, p. 108).

5. Veja-se: Bresser-Pereira (2003, 2006, 2010); Sicsú, Paula e Michel (2005); Paula (2005); Paulani(2005); Paulani e Pato (2005); Paulani (2007); Belluzzo (2009); Novy (2009a, 2009b); Fonseca e Cunha (2010); Morais e Saad-Filho (2011); Erber (2011); Herrlein Jr. (2011); Carneiro (2012); Bastos (2012); Gonçalves (2012); Bielschowsky (2012); Araújo e Gala (2012); Oreiro (2012); Mollo e Fonseca (2013); Paulani (2013).

6. A expressão política econômica, talvez por influência dos manuais de macroeconomia, vem sendo utilizada num sentido mais restrito para designar as políticas de estabilização, estas compreendidas como as políticas monetárias, cambiais e fiscais. Aqui, todavia, será utilizada lato sensu para abarcar toda ação do Estado que interfira ou se proponha a interferir nas variáveis econômicas. Assim, a política econômica abrange: *i*) as políticas-meio, já referidas, as quais constituem instrumentos manipulados pelos formuladores de políticas visando à estabilidade macroeconômica; *ii*) as políticas-fins, formuladas ou implementadas para atingir objetivos conscientemente visados em áreas específicas, como as políticas industrial, agrária, tecnológica e educacional (quando vinculadas a objetivos econômicos); e *iii*) as políticas institucionais, as quais compreendem mudanças legais, nos códigos e nas regulamentações, nas “regras do jogo”, na delimitação dos direitos de propriedade, nos hábitos, preferências e convenções, bem como na criação de órgãos, agências e empresas públicas, ou mesmo privadas ou não governamentais, desde que dependam de decisões estatais. Normalmente, espera-se que as primeiras impactem a curto prazo, enquanto as políticas-fins e institucionais e, principalmente, as últimas, por sua natureza, geralmente, apresentam resultados a médio e longo prazo, muitas vezes alterando rotas históricas – associando-se a fenômenos como aplicação da lei (enforcement) e dependência da trajetória (path dependence).

ao abranger teorias e estudos segundo cânones reconhecidos como saber científico. Embora a ideologia e as experiências históricas desenvolvimentistas tenham uma longa história, cuja gênese remonta a meados do século XIX, foi a partir da Grande Depressão da década de 1930 que tomaram vulto em boa parte dos países latino-americanos, destacadamente Argentina, Brasil, Chile e México, mas também Colômbia, Peru, Uruguai e Venezuela, para mencionar os casos mais típicos. Já o pensamento econômico teórico só se consolidou nas décadas de 1950 e 1960. Para tanto, foi fundamental a criação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e sua capacidade para catalisar e difundir trabalhos clássicos de nomes como Raul Prebisch, Celso Furtado, Aníbal Pinto, Osvaldo Sunkel, Maria da Conceição Tavares e José Medina Echevarría, entre outros.

O propósito deste capítulo – formular um conceito para desenvolvimentismo – enfrenta o desafio de conciliar a precisão exigida pela empreitada sem ignorar, como lembra Koselleck (2006, p. 109), que a polissemia em si não é um defeito, antes o modo de ser dos conceitos, os quais reúnem “em si a diversidade da experiência histórica, assim como a soma das características objetivas teóricas e práticas em uma única circunstância, a qual só pode ser dada como tal e realmente experimentada por meio desse mesmo conceito”. Ou, como prefere expressar Weyland (2001, p. 1), por certo sob a influência do pragmatismo metodológico, se, por um lado, a falta de acordo conceitual pode levar a um “diálogo de surdos”, por outro lado, se os termos são usados é porque são úteis, já que tanto os economistas quanto o público, como é o caso de “desenvolvimentismo”, continuam a utilizá-lo, depreendendo-se que não conseguem prescindir dele. Pode-se acrescentar: mais do que úteis, são necessários, porquanto são instrumentos indispensáveis para nomear fatos ou fenômenos considerados relevantes por seus usuários – e principalmente – na comunidade acadêmica, a qual cultiva a precisão e o rigor como virtudes inerentes ao imaginário que faz de si mesma e colaboram para legitimá-la socialmente.

2 UMA NOTA METODOLÓGICA

Como passo inicial da tentativa de conceituar desenvolvimentismo, registra-se que o termo é geralmente utilizado para designar um fenômeno relativamente delimitado no tempo – século XX –, embora espacialmente mais diversificado, posto que governos desenvolvimentistas são apontados pela literatura em praticamente todos os continentes, conquanto com predominância em países latino-americanos e asiáticos. Este capítulo, a despeito de alicerçar-se em bibliografia mais ampla, terá como referência a experiência latino-americana.

A forma bastante usual de construir conceitos nas ciências humanas é mediante a elaboração de tipos ideais, seguindo a tradição weberiana. Nesta, como é sabido, cada categoria é definida por meio de um conjunto de atributos ao qual se chega a

partir de um exercício da razão, sem se esperar, na realidade fática, que se encontrem todos os atributos nas diferentes situações concretas ou casos. Os conceitos, então, são construtos mentais, e a aproximação entre eles e o real é sempre probabilística.

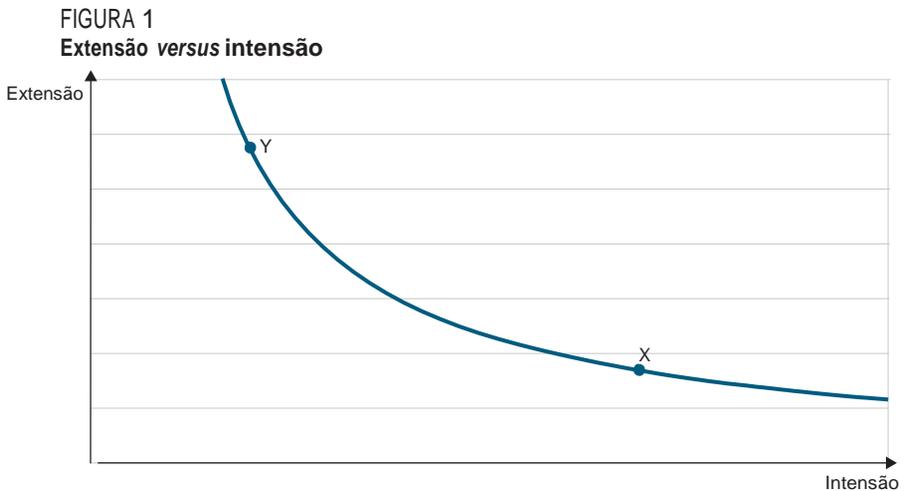
Esse procedimento de construção de tipo ideal, como se mostrará adiante, foi utilizado por vários autores para conceituar não propriamente desenvolvimentismo, mas *Estado desenvolvimentista*, ou o que Echevarría (*apud* Rodríguez, 2009, p. 236) denominou “mecanismo essencial” voltado à superação do subdesenvolvimento. Logo, o conceito foi utilizado indiretamente para designar um conjunto de atributos caracterizadores, em termos ideais, da política econômica de determinados governos empenhados na superação do subdesenvolvimento. Retornando à dupla acepção do uso do termo antes mencionada, tais autores enfatizam o “mundo material” ou “dos fatos” com o ponto de partida para a conceituação, opção metodológica que será também aqui seguida. No entanto, com a diferença de não se pretender a construção de um tipo ideal, mas recorrer em parte à estratégia definida por Sartori com o conceito “clássico” ou “por redefinição”, a qual é apropriada para análise comparativa de *cases* históricos que apresentam certos atributos ou características comuns (Sartori, 1970; 1984). Por conseguinte, não se pretende, por ora, nem formular um conceito para o desenvolvimentismo “desejável” ou “ideal”, nem criticá-lo: embora estes usos possam ser feitos num segundo momento, inclusive utilizando o conceito como ferramenta para tal, a metodologia aqui seguida tem como propósito construir o conceito a partir da observação de seu(s) emprego(s) pela própria comunidade que o utiliza.⁷

Os cientistas deparam-se no dia a dia com casos novos ou com particularidades que exigem a incorporação de novos atributos. Se julgarem seus termos teóricos como incapazes de apreendê-los, podem ser levados a abandonar o conceito ou, se quiserem mantê-lo, tentados a alongá-lo. Na terminologia de Sartori, “viagem do conceito” (*traveling*) refere-se a este movimento para abranger casos novos e “alongamento” (*stretching*) refere-se à distorção ocorrida quando se quer adaptar um conceito para nele encaixar os casos novos. Daí decorre um *trade-off* entre extensão e intensão dos conceitos.⁸ A *extensão* refere-se ao conjunto de entidades, elementos ou casos abrangidos pelo conceito; é seu significado denotativo, pois diz respeito a quais objetos ou fenômenos o conceito é usado para nomear. Já a *intensão* refere-se ao conjunto de propriedades ou atributos abarcados pelo conceito; diz respeito ao seu significado conotativo, a certas características comuns que permitem a objetos serem nomeados como tal. Todos os casos abarcados na extensão de um conceito

7. Essa forma proposta por Sartori de partir do próprio emprego da comunidade não se afasta, antes parece próxima, da concepção hegeliana/materialista de que o discurso e as percepções sobre o real podem ser ponto de partida para a reconstrução do próprio real. Neste referencial metateórico, como ficará mais claro adiante, supõe-se que a existência do conceito é parte da determinação do conceito, ou seja, ele é tão real como o que se propõe a conceituar ou a representar.

8. Embora se possa também usar o termo intensidade em vez de intensão (*intension*), este último é o mais utilizado como tradução nos livros de Lógica (Copi, 1978).

devem ter alguns atributos comuns que permitem enquadrá-los como tal, enquanto outros ficam de fora. Existem, ainda, casos limítrofes, às vezes de difícil decisão, para os quais a conceituação mais precisa auxilia. O pesquisador defronta-se com uma “escada de generalidade”, pois o aumento da extensão do conceito implica que este perca em intensão e vice-versa. Para os economistas, lembra uma curva de indiferença, como mostra a figura 1. Categorias mais específicas, como no ponto X, possuem forte intensão, mas sua extensão é limitada. Para ampliar seu escopo, caminha-se para cima ao longo da curva, ganhando em extensão, mas com perda de intensão, como no ponto Y. Um conceito muito extenso pode facilitar o trabalho do pesquisador por permitir-lhe a inclusão de inúmeros casos, fatos ou coisas; entretanto, pode ajudar pouco numa análise comparativa, pois, ao abarcar inúmeros casos com poucos atributos, sua força explicativa diminui.⁹



Para melhor clarear a metodologia escolhida e suas razões, pode-se inicialmente, de forma sintética, esclarecer as três estratégias alternativas apontadas por Sartori (1970; 1984), as quais são ilustradas na figura 2, semelhante à elaborada por Weyland (2001). A primeira, *conceito por acumulação*, parte de diferentes domínios, através da pesquisa sobre os diversos atributos caracterizadores do termo e busca identificar um núcleo comum ou *core* segundo a lógica aditiva da intersecção, através do conetivo lógico (\wedge). Este procedimento possui a vantagem de

9. Para fins de ilustração, pode-se exemplificar no ponto Y o termo “institucionalismo”, cujo conceito possui ampla extensão, capaz de abarcar inúmeras correntes que em seu interior alimentam fortes controvérsias entre si, a ponto de não lograrem consenso na conceituação do termo teórico que é sua mais preciosa ferramenta de análise: instituição. No caso, pode-se falar de “vários institucionalismos”, o que caracteriza a baixa intensão do conceito. Já “nova economia institucional” poderia ser representada no ponto X: possui menor extensão, pois compreende apenas um subtipo de institucionalismo, com atributos bem determinados e capazes de o identificar plenamente, ou seja, com maior intensão.

minimizar falsos positivos, pois apenas casos em que todas as características ou atributos estão presentes são considerados. O fato de ter pouca extensão, embora rico em intensão, pode levar a uma intersecção muito estreita, deixando pouco espaço para a pesquisa. A tendência, então, é o pesquisador começar a relaxar o conceito, geralmente criando categorias que associam um adjetivo ao conceito principal – os “conceitos radiais”.¹⁰

A segunda, denominada *conceito por adição*, conecta atributos de diferentes domínios utilizando a lógica da inclusão através do conetivo lógico “ou” (v). Assim, qualquer caso que apresente uma das características pode, em tese, ser subsumido ou incluído no conceito. Indo ao paroxismo, qualquer caso similar pode ser enquadrado, pois permite incorporar “conceitos radiais” no conceito principal, relaxando o domínio para abranger novos casos. Os casos que compartilham todos os atributos de diferentes domínios são considerados “casos completos”, e os que compreendem apenas algumas características são “subtipos reduzidos” (*diminished subtypes*). O conceito ganha em extensão, mas pode perder muito em intensão. Este procedimento diminui os falsos negativos, mas corre o risco de gerar um pseudoconsenso sobre o conceito, pois este pode adquirir vasto número de significados.

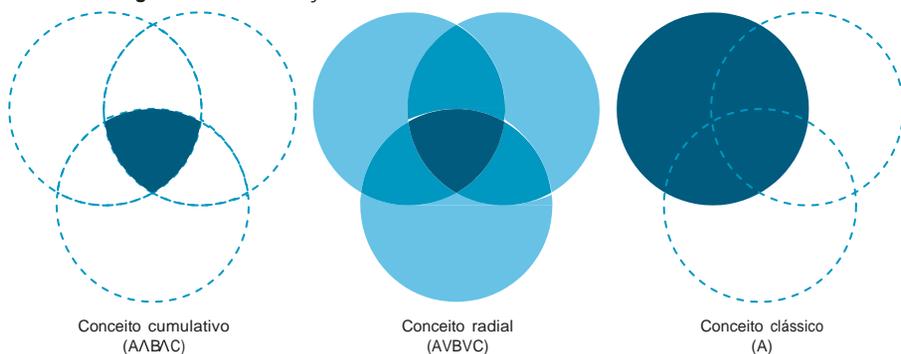
Já a estratégia do *conceito clássico ou por redefinição*, que será aqui utilizada, também busca encontrar um núcleo comum ou *core*, mas, ao contrário do conceito por acumulação, não se propõe chegar a um núcleo que abranja *todos* os atributos, mas os *principais*. Estes devem valer para todos os casos, mas sem a pretensão de abarcar casos singulares ou específicos, os quais são incorporados ao adicionarem-se novos atributos, como ilustra a figura 2, mas mantendo-se o *núcleo comum principal* ou *core* (doravante, apenas *núcleo comum*). Assim, apresenta a vantagem de reconhecer a ocorrência de casos empíricos com características próprias, ou experiências históricas peculiares; todavia, ao trilhar outra opção metodológica, busca encontrar definições mínimas através dos atributos mais frequentes e característicos, de modo que o conceito alcance certo equilíbrio entre extensão e intensão. Isto pode ser feito por meio de pesquisa na literatura sobre os usos do conceito e nas experiências históricas que também a literatura consagra como exemplos ou *cases* seus. Destarte, evita-se abandonar o conceito ou ampliá-lo demasiadamente em extensão com conceitos radiais, mas admitem-se *subtipos* que *compartilham um núcleo comum*, o qual abarca *todos os atributos tidos como definidores*, todavia sem

10. Collier e Levitsky (1996) arrolam, por exemplo, dezenas de extensões para democracia como estratégia para utilização do conceito: “controlada”, “participativa”, “populista”, “formal”, “tutelada” etc. Para desenvolvimentismo não há tantas, mas podem-se mencionar duas subdivisões clássicas: “nacional-desenvolvimentismo” e “desenvolvimentismo dependente-associado”, conquanto esses não possam ser considerados propriamente conceitos radiais, como se mostrará adiante. Vale lembrar também a noção de estilos de desenvolvimento introduzida por Varsavsky (1971), que identifica três estilos de desenvolvimento: o consumista, o autoritário e o criativo, posteriormente retomados por Pinto (1976). Para uma síntese abalizada do debate, ver Rodríguez (2009).

deixar de reconhecer que possam existir outros atributos importantes para casos particulares. Nas palavras de Weyland (2001, p. 3, tradução nossa):

Por contraste, os conceitos clássicos minimizam conflitos limítrofes ao recorrer a definições mínimas que enfocam um dos domínios e estipulam algumas características definidoras como possíveis. (...) Assim, eles levam os acadêmicos a pesquisar empiricamente as conexões entre características definidoras e outros atributos hipotéticos, em vez de detectá-las por definição, como fazem os conceitos cumulativos, ou deixá-las em aberto, como fazem os conceitos radiais.¹¹

FIGURA 2
Estratégias de conceituação



O desafio da construção do conceito clássico ou por redefinição é identificar esse núcleo comum. Como passo metodológico necessário, cabe começar pela investigação sobre as acepções com que é usado, em quais sentidos é empregado, ou seja, o que dá razão a sua existência e o torna útil e necessário. Não se trata de buscar os atributos “desejáveis” para desenvolvimentismo, ou definir qual seria hoje uma política econômica desenvolvimentista “ideal” – tarefa já realizada por inúmeros autores, como será mostrado na seção seguinte, e que por certo exige reatualização permanente. O procedimento aqui adotado será o de se valer *tanto do uso feito do termo por autores reconhecidos como das experiências históricas normalmente apontadas como exemplos de desenvolvimentismo*.

Assim, em busca de um núcleo comum, a metodologia empregada será, inicialmente, a de pesquisar os atributos utilizados por diversos autores que expressaram seu entendimento sobre o que seja desenvolvimentismo, e com isso identificar se há um domínio que concentre atributos mínimos principais. Como passo seguinte, entendeu-se que a formulação conceitual obteria mais rigor

11. Weyland (2001, p. 3): “By contrast, classical concepts minimize border conflicts by relying on minimal definitions that focus on one domain and stipulate as few definitional characteristics as possible. (...) They thus prompt scholars to investigate empirically the connections between definitional characteristics and other hypothesized attributes, rather than decree them by definitional fiat, as cumulative concepts do, or leave them open, as radial concepts do”.

caso se procedesse a um teste de tais atributos em algumas experiências históricas normalmente arroladas pela bibliografia como exemplos de desenvolvimentismo (como se fora um “grupo de controle”). A inquietude vem da dúvida expressa na questão: será que os governos latino-americanos comumente citados pela literatura como exemplos de desenvolvimentismo apresentam, total ou parcialmente, os atributos arrolados pelos autores anteriormente pesquisados em suas conceituações? Este exercício adicional facilita e dá mais segurança para, em passo posterior, chegar-se à abstração inerente a qualquer exercício de conceituação. Possui, ademais, a vantagem de superar a multiplicidade caótica da empiria sem, todavia, cair em uma definição axiomática exclusiva, unívoca e fechada a ela. Destarte, abre espaço à viagem de ida e volta do conceito à multiplicidade do real, sem reduzir a complexidade do objeto a ser conceituado. Por isto, como se verá adiante, permitirá a agregação de subtipos que não negam o núcleo do conceito, mas o afirmam concretamente em um contexto histórico por certo complexo e diversificado, síntese de múltiplas determinações. Antes de tipo ideal, por conseguinte, o conceito de desenvolvimentismo a ser formulado tem como ponto de partida o uso feito dele e, portanto, o(s) significado(s) que a comunidade que o utiliza e lhe dá vida quer por meio dele designar e, conseqüentemente, sua dimensão histórica – posto que é um fenômeno histórico o que ele pretende expressar por seus atributos, além de ele mesmo ser uma construção histórica.

3 DESENVOLVIMENTISMO E ESTADO DESENVOLVIMENTISTA

Já foi mencionado que desenvolvimentismo aparece na literatura tanto para referir-se a um fenômeno da esfera do pensamento (ideologia ou teorias) como para nomear práticas históricas de política econômica, estas geralmente associadas a “Estado desenvolvimentista”. Esta duplicidade será importante para construção do conceito e vem à liça, nesta seção, no relato sobre o uso do termo por autores que se preocuparam com sua conceituação ou definição de atributos.

Schneider (1999, p. 38-39) relata ter encontrado a primeira referência de “Estado desenvolvimentista” em Cardoso e Faletto (1970), a qual, portanto, teria ocorrido entre o final da década de 1960 e o início da década de 1970. Todavia, a caracterização de Estado desenvolvimentista já aparecera antes no Brasil – e, possivelmente, em outros países da América Latina –, como no livro *Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político*, de Hélio Jaguaribe, cuja primeira edição foi publicada em 1962. Bresser-Pereira, por sua vez, já falava no “choque do desenvolvimentismo intervencionista contra o liberalismo econômico” (1963, p. 16) e, em livro posterior, afirmava: “por desenvolvimentismo entendemos uma ideologia que coloque como principal objetivo o desenvolvimento econômico” (1968, p. 206). O próprio Cardoso (1971) já usara a expressão “ideologia nacional-desenvolvimentista” na obra *Política e desenvolvimento em sociedades dependentes*, redigida em Paris “entre

outubro de 1967 e março de 1968”. E, pelo que se depreende da ironia a seguir de Paulo Sá, em artigo crítico à *Formação econômica do Brasil* de Furtado, logo após o lançamento do livro, na revista *Síntese política, econômica e social* (n. 3, julho/setembro 1959), o termo já desfrutava de largo uso na década de 1950 no Brasil, e não só na academia:

Quem não for economista, quem não falar em “conjunturas”, em “renda *per capita*”, em “investimentos”, em “demanda e oferta”, em “metas” e “operações”, em “desenvolvimentismo” e “produtividade”, quem não for capaz de dizer, em gíria economista, barbaridades austeras, é tão insignificante como o eram, no século passado, os que não tinham “assassinado” pelo menos um soneto (Sá, *apud* Furtado, 2009, p. 361, grifos nossos).¹²

Embora a referência à “ideologia desenvolvimentista” já conste em Furtado (1961, p. 216) no início da década de 1960, o termo desenvolvimentismo praticamente não aparece em sua obra, assim como em Prebisch. Em carta a Riccardo Campa, datada de 22 de junho de 1970, Furtado esclarece suas razões:

O “desenvolvimentismo” é uma forma de conservadorismo, pois parte da premissa de que as estruturas econômicas e sociais que se formaram na Europa a partir da Revolução Industrial e que estão indissolúvelmente ligadas ao capitalismo podem ser transplantadas para a América Latina. Se não se considera o estruturalismo,¹³ a classificação que me parece corresponder ao meu pensamento é a de “nacionalismo reformista”, embora meu reformismo esteja ligado à ideia de sociedade aberta e que meu ponto de vista seja de que a sociedade brasileira jamais foi aberta em seu setor rural. Esse ponto de vista o expus em minha *Pré-revolução brasileira* (1961) (Arquivo Celso Furtado, 1970).

Assim, embora pouco utilizado pelos teóricos precursores do desenvolvimentismo cepalino, o termo teve seu uso difundido na década de 1970, principalmente por aqueles que se dedicaram ao seu estudo, para os quais passou a designar o *objeto de pesquisa*. Indo a estes analistas, menciona-se inicialmente Bielschowsky (1988, p. 7), a quem se deve a formulação mais precisa do conceito de desenvolvimentismo como ideologia:

12. Artigo publicado na revista *Síntese política, econômica e social*, n. 3, jul./set. 1959.

13. Na mesma carta, Furtado explica sua concepção sobre o que seja o estruturalismo latino-americano: “A classificação que o senhor faz do pensamento político latino-americano contemporâneo me parece europeia demais, quer dizer, é um esforço para identificar afinidades com as escolas de pensamento deste continente. Parece-me importante que se considere à parte o ‘estruturalismo’ latino-americano, que é uma escola de pensamento que tem grande afinidade com o marxismo, do ponto de vista da análise, mas não aceita a teoria cataclísmica da história de Marx. O estruturalismo tanto pode ser reformista como revolucionário, em função do contexto histórico. No capítulo final de meu *Dialética do desenvolvimento* tentei demonstrar como no Nordeste brasileiro a solução revolucionária parecia um imperativo do próprio processo histórico”. Na mesma direção, segundo depoimento de Rosa Freire d’Aguiar (4/7/2013): “Na verdade Celso sempre preferia o termo ‘desenvolvimento’ a ‘desenvolvimentismo’. Não me lembro de vê-lo falar ou escrever (e eu lia tudo o que ele escrevia) sobre ‘desenvolvimentismo’, senão com uma leve distância, e ficou-me a impressão de que para ele ‘desenvolvimentismo’ era um termo que nos anos 1950 acabou como sinônimo da corrente isebiana, que ele estava longe de apreciar in totum”.

Entendemos por desenvolvimentismo, neste trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: (a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; (b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional através da espontaneidade das forças de mercado, e por isso, é necessário que o Estado a planeje; (c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e (d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada for insuficiente.

A opção por conceituar partindo da ideologia, por certo, decorre de seu objeto de pesquisa, qual seja, o pensamento econômico brasileiro do período; o próprio título do trabalho refere-se a “ciclo ideológico do desenvolvimentismo”, delimitado entre 1930 e 1964. Sem embargo, prossegue arrolando os atributos que devem ser associados ao *projeto* que se materializará em políticas de intervenção capitaneadas pelo Estado. O autor, todavia, reconhece a inexistência de um pensamento desenvolvimentista único e, por isto, estabeleceu uma tipologia criando conceitos radiais para captar a diversidade dentro do mesmo conceito: *i*) desenvolvimentismo do setor privado; *ii*) desenvolvimentismo do setor público não nacionalista; e *iii*) desenvolvimentismo do setor público nacionalista. Lembra, ainda, os socialistas, “que eram em certo sentido ‘desenvolvimentistas’, porque defendiam a industrialização e a intervenção estatal” (Bielschowsky, 1988, p. 40).¹⁴ Todavia, é sintomático o autor ter excluído esta corrente das três abrangidas pelo conceito, deixando subentendido que este se referia a uma ideologia em defesa de um projeto dentro dos marcos de uma sociedade capitalista.

Schneider (1999, p. 282), partindo da experiência histórica do Brasil e do México, também conceitua o desenvolvimentismo como ideologia ou como visão de mundo para a qual a industrialização é o objetivo maior, cabendo ao Estado a tarefa de promovê-la. Para tanto, o Estado desenvolvimentista se caracteriza por: *i*) capitalismo político, já que investimentos e lucros dependem de decisões estatais; *ii*) discurso na defesa do desenvolvimento e da necessidade do Estado para promovê-lo; *iii*) exclusão política da maioria da população adulta; e *iv*) burocracia fluida e fracamente institucionalizada.

14. Jaguaribe (1972) elabora outra tipologia, na qual inclui países como Rússia e China como “socialismo desenvolvimentista”. A elaboração de Bielschowsky, todavia, parece mais apropriada, pois não requer ampliar tanto a extensão do conceito no afã de incluir os países socialistas. Cabe, ainda, ressaltar que Bielschowsky refere-se a correntes de pensamento econômico e, sem dúvida, havia intelectuais latino-americanos na época simpatizantes do desenvolvimentismo e do socialismo ao mesmo tempo (embora não fosse consenso entre os marxistas essa aproximação). Já para abarcar experiências históricas, como é o enfoque de Jaguaribe, a extensão do conceito é mais problemática, pois, na América Latina, não se encontra experiência que possa ser tipificada como tal. O possível caso seria Cuba, mas que difere tanto do que a literatura normalmente entende por desenvolvimentismo, que resulta inapropriado enquadrá-lo como tal: além de perder sua particularidade, cabe lembrar não só a literatura, pois nem mesmo o governo cubano se autointitula “desenvolvimentista”; a preferência nítida é pelo adjetivo socialista.

Vejam-se a seguir, em ordem cronológica, outros trabalhos cujos autores centram-se menos na conceituação do desenvolvimentismo como ideologia e mais na definição do que denominam “Estado desenvolvimentista” – e na política econômica a ele associada –, sem, todavia, deixarem de admitir que uma ideologia também se fez presente para nortear e justificar as medidas tomadas pelos governantes.

Echevarría (Gurrieri, 1980; Rodríguez, 2009, p. 237), em trabalho pioneiro, considera que três aspectos sobressaem para desencadear e dar continuidade a políticas desenvolvimentistas: *i*) atores, grupos sociais e organizações que os representam, como empresários, intelectuais, burocracia estatal, elite política, operários e classes médias, entre outros; *ii*) adoção por parte deles de comportamento ou conduta voltados à racionalidade e à visão de mundo (“ideário do desenvolvimento”) requeridas pelo processo de mudança; e *iii*) a articulação para se expressarem por meio do Estado, ou seja, com força política para canalizarem seus anseios e os verem materializados como política econômica, expressando-os como se fossem do conjunto da nação.

Por sua vez, Johnson (1982; 1999), a partir da experiência histórica japonesa no pós-guerra – a qual percebeu como diferente tanto dos modelos dos Estados Unidos e do Reino Unido, mais liberais, como da União Soviética, de planejamento centralizado –, adotou o termo “Estado desenvolvimentista” para caracterizá-la, abrindo espaço para consagrar o uso da expressão. Segundo ele, o Estado desenvolvimentista se caracteriza por: *i*) intervenção estatal por meio de políticas conscientes e consistentes que consagram o desenvolvimento econômico como primeira prioridade; *ii*) existência de uma burocracia estatal voltada a escolher os setores a serem priorizados e a execução dos programas de estímulo, com margem de atuação assegurada pelo sistema político; *iii*) criação de instituições financeiras e outras voltadas a viabilizar incentivos, como fiscais e orçamentários; *iv*) criação de agência (como o Ministry of International Trade and Industry – MITI, do Japão) para planejar e implementar as políticas voltadas a incrementar a industrialização acelerada (Johnson, 1999, p. 38-39).

Já Wade (1990) elabora uma tipologia com vistas às tarefas ideais atinentes ao Estado desenvolvimentista. Estas preenchem três níveis de profundidade, em ordem crescente: *i*) o nível da observação, com a combinação de investimentos produtivos, responsáveis pela transferência de tecnologia para a produção, investimentos em indústrias-chave e regulação da competição internacional; *ii*) o nível causal, em que se encontram a acumulação de capital em setores estratégicos e os mecanismos que serão utilizados para fomentá-la; e *iii*) o nível da explicação, em que aparecem as características mais típicas do Estado desenvolvimentista, como seu caráter corporativo e capacidade de orientar o mercado. Herrlein Jr. (2012), em tentativa de síntese da visão de Wade, assinala que, para o autor, os atributos

caracterizadores do Estado desenvolvimentista são os seguintes: *i*) formulação e legitimação da estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional; *ii*) promoção da acumulação de capital no território nacional, com seletividade setorial e tecnologias de ponta, visando a maior agregação de valor no país; *iii*) fomento à formação de empresas competitivas no mercado mundial; *iv*) promoção do progresso científico e tecnológico vinculado à produção do país e sob controle nacional; *v*) regulação do comércio exterior e das relações financeiras externas; e *vi*) promoção da estabilidade macroeconômica em sentido amplo (moeda e preços, juros, câmbio, contas públicas e contas externas).

Evans (1992), por seu turno, estabelece, inicialmente, uma tipologia na qual contrasta como extremos os Estados predatórios (cujo exemplo é Zaire) e os desenvolvimentistas (Japão, Coreia e Taiwan), admitindo que entre os dois tipos ideais aparecem casos intermediários (Brasil e Índia), historicamente bem-sucedidos em implementar o projeto de industrialização, mas não em promover estruturas mais eficientes de gestão pública. Segundo este autor, o Estado desenvolvimentista caracteriza-se por: *i*) impulso à industrialização por meio de política intervencionista deliberada; *ii*) burocracia forte e meritocrática, com força para implementar a estratégia de mudanças; e *iii*) canais institucionalizados para negociar metas e políticas com atores privados e segmentos sociais (dos quais as políticas dependem para ser implementadas), canais estes que conferem ao Estado, ao mesmo tempo, autonomia e inserção na sociedade, fenômeno denominado pelo autor de “autonomia inserida” (*embedded autonomy*).

Já Chang (1999) defende que o Estado desenvolvimentista deve cumprir quatro funções especiais: *i*) coordenação, principalmente das ações dos agentes privados, como para viabilizar financiamento e realizar investimentos; *ii*) visão de futuro – ou estratégia de desenvolvimento nacional –, a qual envolve atores, segmentos e classes que se fazem representar no Estado para direcioná-lo nesse sentido; *iii*) construção de instituições voltadas a fomentar um ambiente propício ao desenvolvimento e a sua continuidade (“veículos institucionais”); e *iv*) administração de conflitos, dado que o processo de desenvolvimento é inerentemente conflituoso, pois envolve ganhadores e perdedores, mesmo que seus fins sejam sempre considerados desejáveis.

Amsden (2001, cap. 6), por sua vez, assinala que dois princípios norteiam o desenvolvimentismo: tornar as indústrias lucrativas para atrair capitais privados e induzir as empresas a compartilharem seus lucros com parte da população (é o único autor a mencionar algo como redistribuição de renda ao referir-se a Estado desenvolvimentista; Bielschowsky também o faz, mas no campo da ideologia). Enumera, ainda, quatro funções inerentes ao Estado desenvolvimentista: *i*) criação de bancos de desenvolvimento; *ii*) administração de conteúdo local; *iii*) “exclusão seletiva”, ou seja, abrir mercados para alguns setores mantendo outros fechados;

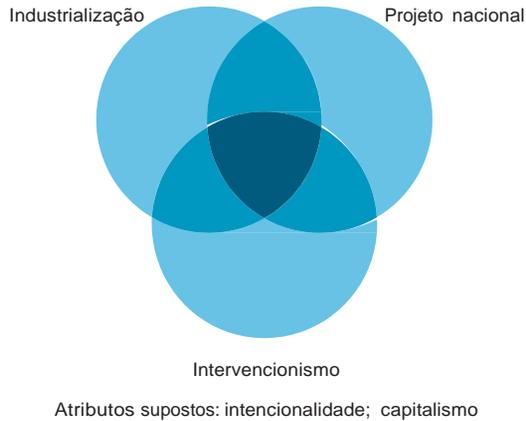
e *iv*) formação de empresas nacionais, função frisada ao longo de sua obra. Nota-se que todas estas funções dizem respeito ao intervencionismo estatal como fator fundamental para a industrialização, pois o desenvolvimentismo é a estratégia seguida pelos países “do resto” (como a autora denomina os “não desenvolvidos”) que despontaram com crescimento acelerado na segunda metade do século XX.

Finalmente, Bresser-Pereira (2006; 2010), com olhos mais voltados às experiências latino-americanas do século XX, menciona explicitamente o termo desenvolvimentismo (às vezes, alternativamente, nacional-desenvolvimentismo ou “antigo desenvolvimentismo”), o qual define como uma *estratégia* deliberada de política econômica para promover o desenvolvimento econômico por meio do impulso à indústria nacional. Como características desta política econômica são arroladas: *i*) o nacionalismo como ideologia, uma vez que a estratégia significa a afirmação do Estado nacional e de suas instituições; *ii*) aglutinação em sua defesa de segmentos sociais, como empresários, trabalhadores, classes médias e burocracia estatal, esta última recrutada por critérios meritocráticos; *iii*) industrialização orientada pelo Estado mediante a substituição de importações, que lançava mão de instrumentos como poupança forçada para realizar investimentos e de política industrial, muitas vezes com caráter protecionista; e *iv*) ambiguidade em relação aos *deficit* públicos e em conta-corrente, bem como complacência em relação à inflação.

Da literatura consultada, constata-se que, apesar de os autores terem partido de diferentes aparatos teóricos e fundamentarem suas análises tendo variadas experiências históricas como base empírica, há variáveis comuns ou com alta frequência em seus trabalhos, sugerindo a convergência para um possível “núcleo comum principal” ou *core* do conceito, como mostra a figura 3. Estas variáveis são listadas a seguir.

- 1) A existência de um *projeto deliberado* ou *estratégia* tendo como objeto a nação e seu futuro. Esta pode ser associada, com certa licenciosidade, a *projeto nacional*, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto.
- 2) A *intervenção consciente e determinada do Estado* com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade.
- 3) A *industrialização*, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, inclusive para o setor primário.

FIGURA 3

Desenvolvimentismo: núcleo comum principal

Deve-se assinalar que todos os autores concebem o desenvolvimentismo como fenômeno circunscrito a economias capitalistas e vários deles salientam que os governos precisaram constituir base social e política para executar o projeto, embora tais segmentos variem de um autor para outro. O ponto comum é que o projeto sempre passa por aumento da produção e da produtividade (o qual, às vezes, é tratado eufemisticamente como modernização), trazendo-o à centralidade da formulação da política econômica, no que se afasta da ortodoxia, cuja prioridade, em geral, é a estabilização. Percebe-se, ainda, que uma variável contextual *perpassa ou está subentendida em todas elas* e, por isso, será explorada com mais acuidade na seção a seguir: *a consciência ou ato deliberado de alterar o status quo*.¹⁵

Finalmente, faz-se mister arrolar outros atributos também mencionados, embora com menor frequência, mas que às vezes receberam ênfase por parte de seus formuladores: *i*) burocracia ou grupo técnico recrutado por mérito para formular e/ou executar o projeto; *ii*) planejamento econômico; *iii*) redistribuição de renda; *iv*) reforma agrária; e *v*) banco de desenvolvimento ou instituição de fomento.

15. O núcleo comum vai ao encontro da proposição de trabalho anterior (Fonseca, 2004), segundo a qual, para a formação histórica do desenvolvimentismo no Brasil, contribuíram, em sua gênese, quatro correntes que vinham se desenvolvendo separadamente, mas que se amalgamaram para a formação do pensamento e na formulação da política econômica do desenvolvimentismo: o positivismo, o nacionalismo, o intervencionismo econômico e a defesa da industrialização. O artigo mostra que os positivistas, por exemplo, não necessariamente defendiam a industrialização ou poderiam ser considerados "nacionalistas", da mesma forma que havia pensadores com forte cunho nacionalista defensores da vocação agrária do país e contrários à industrialização. Em vários países latino-americanos, houve, já no século XIX, críticos ao liberalismo econômico e defensores do intervencionismo estatal não para fomentar a industrialização, mas para proteger o setor agrário. As três últimas correntes virão a integrar o núcleo comum do conceito de desenvolvimentismo, como atributos mínimos sugeridos pela estratégia de construção de conceitos clássicos. Por sua vez, o positivismo foi superado historicamente como ideologia política (embora não como metodologia), mas sua contribuição à gênese deve-se a um atributo que necessariamente também integra o núcleo comum: a consciência da necessidade da mudança para um estágio superior ou desejável, a qual exigiria e justificaria ações e medidas voltadas para alcançar determinado fim — a práxis. Os autores aqui analisados unanimemente convergem neste aspecto, como se mostrará adiante.

Alguns deles remetem aos segmentos ou classes sociais de sustentação do projeto, como os empresários industriais, a burocracia e os trabalhadores. Com relação a outros atributos, como redistribuição de renda, a maior parte dos autores nem menciona, enquanto outros o fazem em posição oposta: Bielschowsky e Amsden, como já se mencionou, associam desenvolvimentismo à proposta de renda mais igualmente distribuída, enquanto Schneider e Evans sinalizam em sentido oposto. Da mesma forma, Wade e Chang mencionam a estabilidade como um dos atributos do Estado desenvolvimentista, enquanto Bresser-Pereira, ao contrário, frisa a indisciplina fiscal e monetária das experiências históricas latino-americanas. Em decorrência, estes atributos não integram o núcleo comum do conceito, embora possam ser importantes para caracterizar casos específicos ou subtipos.

4 DESENVOLVIMENTISMO E CONSCIÊNCIA DO SUBDESENVOLVIMENTO

Como termo cognato, desenvolvimentismo remete a desenvolvimento. Este último, todavia, apareceu muito antes do primeiro. Já na primeira escola econômica, a fisiocracia francesa, a pretensão do *tableau economique* de Quesnay não se restringia a mostrar como a riqueza circulava, mas como crescia a partir do excedente criado pela produção primária. O processo de produção como criação de riqueza firmou-se a partir de A. Smith, e a ele se associou, em meados do século XIX, o termo desenvolvimento ou progresso econômico. Por este se denotava o caráter progressivo do sistema econômico, e buscava-se entender as leis e tendências explicativas dos impulsos e barreiras a sua expansão. Em certo apelo à lógica hegeliana, pode-se dizer que desenvolvimento, para se afirmar como categoria teórica, pressupunha seu termo antitético: o não desenvolvimento, ou seja, a interrupção do crescimento e as crises. A possível existência de leis inerentes ao autoequilíbrio do sistema e seu oposto, as teorias de ciclo e crise, permearam o debate econômico do século XIX. Neste período, não se falava propriamente em desenvolvimentismo, na acepção tomada mais tarde na América Latina. Nesta, seja como retórica governamental ou na construção teórica do estruturalismo cepalino, a preocupação era em certo sentido inversa: por que, em uma situação histórica específica, as leis ou variáveis que impulsionavam o desenvolvimento dos “países centrais” não se faziam presentes na América Latina, ou só ocorriam de forma parcial, fragmentária ou problemática – o que resultava, por exemplo, em baixas taxas de crescimento do produto e de formação bruta de capital? A pergunta já subentendia uma visão crítica à universalidade da ciência econômica. O “não desenvolvimento”, então, não mais se opunha antiteticamente apenas a crises cíclicas que conviviam com uma lógica de expansão e de progressividade, *mas à ausência, nos países latino-americanos, deste caráter de progressividade*, a sugerir uma diferença marcante ou estrutural na ordem econômica internacional. O “não desenvolvimento” passou inicialmente a ser visto como um problema associado a “atraso”; mais tarde, na década de 1950, no pensamento

cepalino, como um fenômeno histórico e estrutural: o subdesenvolvimento. Coube a Furtado (1961), neste processo de construção conceitual, formular de modo mais acabado o subdesenvolvimento como uma forma específica de desenvolvimento capitalista. Desenvolvimentismo, numa primeira aproximação conceitual, é *uma resposta para superar o subdesenvolvimento*.

Tal percepção do desenvolvimentismo como *programa ou guia de ação* aparece em todos os autores analisados na seção anterior, embora com diferentes terminologias (projeto, estratégia, racionalidade, funções a desempenhar). Trata-se, portanto, de *política econômica implementada deliberadamente*, pois supõe ato volitivo, portador de consciência e vontade para alterar certa situação existente e dar-lhe outro rumo. Em vários países latino-americanos, tal consciência começou a se formar já no século XIX, mormente em sua segunda metade. Sem pretensão de generalizar ou subestimar particularidades locais, observa-se que as elites dirigentes ou econômicas, civis e militares, que emergiram como protagonistas à frente dos Estados nacionais nascentes após suas independências políticas, com o fim do antigo sistema colonial, gradualmente começaram a perceber o vulto dos problemas com os quais se defrontavam e as dificuldades para superá-los. A noção corriqueira de “país jovem” – cujo imaginário acenava a um futuro promissor, mais ou menos “natural” com o passar do tempo – servia para justificar o *status quo* e, ao mesmo tempo, já subentendia a necessidade de mudança. De forma embrionária, admitia-se estar em uma “idade”, “fase”, ou “etapa” anterior aos “países centrais” utilizados como modelo (basicamente, França e Inglaterra, posteriormente, Estados Unidos). Embora aparecessem propostas revolucionárias, às vezes materializadas, como no México em 1910, o imaginário, geralmente, acenava para uma mudança “natural” ou gradual, compatível com a manutenção da ordem.

Não por acaso o positivismo de Comte, cujo aparecimento se dera na França pós-revolucionária visando consolidar as conquistas burguesas, mas dando por encerrado o ciclo insurrecional e ao apregoar a ordem como pré-requisito ao progresso, em oposição aos socialistas e anarquistas, caiu como uma luva para as elites latino-americanas como ideologia alternativa ao liberalismo – mesmo que, ao contrário deste, quase nunca tenha sido hegemônico como ideologia das elites de um Estado nacional latino-americano. Todavia, sua influência é fato não desprezível, o qual só razões históricas muito peculiares podem explicar – posto ser o liberalismo a ideologia oficial dos países mais ricos e influentes, bem como a referência cultural do mundo ocidental em matéria de economia. Sob a influência do cientificismo e do evolucionismo, Comte, que teve como mestre o “socialista utópico” Saint-Simon, entendia o *laissez-faire* como ultrapassado: a sociedade deveria ser governada por regras científicas, em uma república laica que substituiria o jogo partidário da política pela administração meritocrática e profissional – a *ditadura científica*.

As recomendações de Comte (somadas a contribuições de outros pensadores, como Saint-Simon, Stuart Mill e Spencer) foram adaptadas por seus seguidores ao contexto latino-americano, com variantes de país para país, às vezes com relativo afastamento das propostas originais. Todavia, entre as suas teses mais difundidas e inspiradoras para a formação do desenvolvimentismo latino-americano em sua gênese, podem-se ressaltar as relacionadas a seguir.

- a) A história como um processo evolutivo, com etapas progressivas a serem percorridas. Daí decorria a concepção de passado e de futuro entrelaçados, ou seja, os problemas coevos passaram a ser percebidos como “atraso”, não eram fatalidade ou tampouco inalteráveis. O futuro deveria ser construído, e a evolução, embora gradual, poderia ser acelerada. A aceleração do crescimento econômico e da produtividade será uma bandeira das mais caras aos governos desenvolvimentistas (Lautert, 2012).
- b) O intervencionismo, porquanto caberia aos governantes a tarefa de enfrentar as barreiras que se antepunham ao progresso. Daí a ampliação da agenda do Estado, ao qual se delegava papel ativo, muito além de políticas anticíclicas em conjunturas de crise, mas de forma mais abrangente e duradoura; na retórica comtiana, “quando houvesse necessidade social”.
- c) A noção, decorrente das duas anteriores, de que a *política deveria preceder a economia*, posto que a ação humana poderia (e deveria) alterar o curso da história, além de acelerá-lo. Ao contrário do paradigma hegemônico, de cunho liberal, cujo programa de pesquisa procurava descobrir leis inerentes ao mercado ou ao sistema econômico na ausência de intervenção, aqui o mercado era entendido como instituição e, como tal, regulado ou subordinado a decisões prévias. Indo ao limite, em suas experiências mais maduras, o futuro desenvolvimentismo defenderá o planejamento, qual seja, um conjunto consciente e racional de ações a ser implementado de forma concatenada e acompanhada, com a explicitação de objetivos, metas, meios e instrumentos para alcançá-los.

Observa-se, portanto, que, embora toda política econômica seja a rigor interventora, o intervencionismo do Estado desenvolvimentista não visa reforçar os mecanismos de mercado, mas propiciar mudanças em direção a uma rota considerada desejável por seus formuladores e executores. Não obstante, cabe aqui deixar claro que “projeto” ou “estratégia” para o país não significa planejamento e, nas experiências históricas latino-americanas, os primeiros antecedem o último. Já na década de 1930, vários governos latino-americanos começaram de forma deliberada a incentivar a industrialização e a executar políticas econômicas que evidenciam um projeto desenvolvimentista sem, todavia, existir ainda planejamento, ou seja, um conjunto de ações resultante de um plano ou documento *a anteriori*, que expressasse

objetivos, estabelecesse cronograma, quantificasse metas e os meios e recursos para alcançá-las. Planejamento no sentido pleno da palavra só se verifica após a Segunda Guerra Mundial e, principalmente, na década de 1950, com a importante contribuição da Cepal na formação de quadros para sua elaboração e execução.

Certa confusão nesse sentido levou muitos autores a denominarem a industrialização nas duas primeiras décadas após 1930 de “fase espontânea” da substituição de importações, como se esta fosse mera decorrência do “choque adverso” da Grande Depressão (Rodríguez, 2009, p. 82; Lessa, 1982). Trata-se de evidente equívoco. Mesmo na ausência de planejamento, o Estado fez-se presente em vários países latino-americanos, em menor ou maior grau, com o afã de imprimir novos rumos à economia, o que fica visível com a criação de instituições, a centralização político-administrativa e a ampliação do intervencionismo em muitos deles. Deve-se ter presente que, se as políticas-meio às vezes não permitem que se detecte intencionalidade (a desvalorização cambial nas crises poderia visar tão somente ao enfrentamento do desequilíbrio emergencial do balanço de pagamentos, por exemplo), o mesmo não ocorre com as políticas-fins e institucionais. Instituições não brotam espontaneamente e, muitas vezes, exigem forte determinação política para serem implantadas. Como explicar, por exemplo, a criação de órgãos, empresas ou leis voltadas ao financiamento industrial como atos desprovidos de intenção? São os casos da Nacional Financiera (Nafinsa), no México, em 1934; da Corporação de Fomento à Produção (Corfo), no Chile, em 1939; da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial no Banco do Brasil, em 1937, bem como a estatal Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), em 1941, ambas no Brasil; e do Instituto de Financiamento Industrial (IFI), na Colômbia, em 1940, além da legislação trabalhista nos maiores países latino-americanos neste mesmo período.

Autores mesmo da tradição cepalina utilizaram a expressão “industrialização espontânea” para se referir ao aparecimento de indústrias nas primeiras décadas do século XX. Para o período anterior à Grande Depressão, o adjetivo “espontâneo” parece mais adequado para a maior parte dos países latino-americanos, quando ainda não se podia associar o crescimento da indústria a um projeto deliberado, ou seja, a desenvolvimentismo. Ademais, a utilização do termo industrialização para se referir ao crescimento industrial desse período não é consensual (Mello, 1982, cap. 2; Tavares, 1986, cap. 3). Autores como Prebisch e Furtado, por outro lado, em alguns trabalhos, associaram desenvolvimentismo à consciência e à intencionalidade. Para Prebisch, por exemplo, política de desenvolvimento “significa um *esforço deliberado* de atuar sobre as forças da economia a fim de acelerar seu crescimento, não pelo crescimento mesmo, mas como meio de conseguir um melhoramento persistente da renda nos grupos sociais de rendas inferiores e médias e sua participação progressiva na distribuição da renda global” (Prebisch, 1961, p. 35, grifo nosso). E, ainda, ao asseverar que o desenvolvimento dos países periféricos “está intimamente ligado ao

curso das exportações”, cujo ritmo “impõe limites ao desenvolvimento espontâneo da economia” (Prebisch, 1961, p. 7), uma vez que freia as importações necessárias ao crescimento. Da mesma forma, Furtado (1978) recupera a ideia de progresso como precursora de desenvolvimento e a relaciona à consciência e à ação política:

Da mesma maneira que a ideia de progresso transformou-se em alavanca ideológica para fomentar a consciência da interdependência em grupos e classes com interesses antagônicos, nas sociedades em que a revolução burguesa destruiu as bases tradicionais de legitimação de poder, a ideia de desenvolvimento serviu para afiançar a consciência de solidariedade internacional do processo de difusão da civilização industrial no quadro da dependência (Furtado, 1978, p. 67).

Por conseguinte, ou não se pode associar a industrialização dos países latino-americanos dessas primeiras décadas após a Grande Depressão ao desenvolvimentismo – e assume-se que esta foi decorrência “natural” da conjuntura internacional e do mercado –, ou se admite a relevância da política econômica (no sentido lato aqui empregado) para alavancar a substituição de importações. “Desenvolvimentismo espontâneo” é uma contradição em termos, como permite antever a própria categoria *Estado desenvolvimentista*, adotada pelos autores mencionados anteriormente.

Destarte, positivismo e desenvolvimentismo são frutos (juntamente com o marxismo) da grande mudança histórica identificada por Hegel como o espírito da Modernidade, o qual se inaugura simbolicamente na Revolução Francesa com a des-sacralização do direito divino e a condenação dos reis à guilhotina, ato que traz em si a pretensão de assunção dos cidadãos franceses a sujeitos da história (Furtado, 2000, p. 9). Amplia-se a abrangência da ação política: a convicção de que se pode “mudar o mundo” e que tal possibilidade “está em nossas mãos” pressupõe dialeticamente a negação da *Weltanschauung* de conservação ou de passividade, pois traz em seu gérmen o inconformismo e a potência para a mudança, seja gradual e dirigida por uma elite esclarecida, seja de forma mais radical, por via revolucionária. Na tradição hegeliano-marxista, o agir consciente orientado com vistas a um fim (teleologia) aparece como negação da alienação, e remete à noção de práxis. Já outra vertente do pensamento alemão, a de Max Weber, também ilumina para que se chegue a conclusão semelhante, pois desenvolvimentismo remete tipicamente ao que este denomina *ação social racional*, a qual pode ser: *i*) referente a fins, “ponderados e perseguidos racionalmente” (*Zweckrational*); *ii*) referente a valores (*Wertrational*). Em ambos os casos, a ação social é dita racional porque consciente e orientada por objetivos. No primeiro, estes são mais instrumentais; no segundo, são guiados por convicções de consciência, de dever ou uma “causa” de qualquer natureza. O próprio Weber assegura que a coexistência de ambas, embora geralmente conflituosa, é possível, posto que devem ser entendidas como tipos ideais, pois “muito raramente a ação, e particularmente a ação social, orienta-se exclusivamente de uma ou de outras maneiras” (Weber, 1999, p. 15-16).

É o que ocorre com desenvolvimentismo. De um lado, o termo remete a uma racionalidade imediata quanto a fins: crescimento da produção e da produtividade. Tal faceta descortina seu caráter “técnico”, objeto de planejamento, quantificável em metas e taxas desejáveis a serem buscadas conscientemente, através de meios tidos como mais adequados – os instrumentos de política econômica. Já os valores se manifestam quando o desenvolvimentismo toma a forma de ideologia de construir um novo mundo “melhor” ou “mais harmônico” – como aparece nas citações anteriores de Prebisch e nos “fins sempre desejáveis” de Chang, mas principalmente no discurso político. A ele associam-se valores cuja ênfase variou de país para país da América Latina, e às vezes entre governos de um mesmo país, mas fundamentalmente a busca de uma sociedade mais “equilibrada”, com “harmonia”, “justiça social”, “soberania nacional” e “equidade”. Nota-se, então, um salto: *o desenvolvimentismo passa a ser um guia de ação cuja ideologia concebe o desenvolvimento não mais apenas como meio para atingir um fim, mas como fim em si mesmo, pois incorpora em seu conceito os próprios valores perseguidos*. Na prática, o Estado desenvolvimentista típico tenderá a subordinar toda ação estatal a este propósito, não se restringindo à área econômica (políticas meio, fins e institucionais), mas estendendo-a à educação, cultura, saúde pública, leis sociais, meio ambiente etc. Daí o sufixo “ismo” associado à figura hiperbólica, a qual, adotada por seus críticos, assumiu conotação irônica: o desenvolvimentismo remete ao exagero ou, no limite, à irracionalidade, ao sobrepor o objetivo do desenvolvimento a outros também considerados legítimos ou até superiores em uma escala de valores. São os casos, por exemplo, da estabilidade macroeconômica, para a ortodoxia neoclássica, e da defesa do meio ambiente, para os ecologistas.

Inspirado em Weber, Furtado alerta para o conflito entre a racionalidade instrumental e os valores, passível de ocasionar uma “gama de ambiguidades”, pois embora haja valores maiores que abrem a porta para um “vago utopismo”, como o crescimento econômico se apoia na acumulação, corre-se o risco de esta transformar-se em um fim em si mesmo e o “processo de criação de novas relações sociais transforma-se em simples meio para alcançá-la” (Furtado, 1978, p. 39-49). Desprovido de sua utopia, desenvolvimentismo significaria tão somente incentivo à acumulação acelerada de capital. Este entendimento pode ser percebido na frequente distinção entre *crescimento* e *desenvolvimento*: o primeiro restringir-se-ia ao crescimento da produção e da produtividade, enquanto o segundo incorporaria suas repercussões, como a melhoria dos indicadores sociais.¹⁶ A distinção claramente incorpora no segundo termo os valores, pois desenvolvimento não seria um

16. Na academia norte-americana, com a influência do Massachusetts Institute of Technology (MIT), a partir de meados da década de 1950, os termos passaram a ser usados em outro sentido. Os modelos de crescimento econômico referem-se aos trabalhos com maior formalização do Departamento de Economia, seguindo à tradição aberta por Solow (1956), enquanto o termo desenvolvimento passou a ser usado em trabalhos voltados a buscar as razões das desigualdades entre países e sobre convergência/divergência de trajetórias de longo prazo. Estes seguiam metodologia diferente, pois mais histórico-sociológicos e sem preocupação com formalização, como os trabalhos de Rostow e Rosenstein-Rodan realizados no Center for International Studies (CENIS) (Boianovsky e Hoover, 2013).

crescimento qualquer: *embora o suponha, acrescenta a ele atributos desejáveis*. Em decorrência, o crescimento da produção e da produtividade é condição necessária, mas não suficiente para alcançar o desenvolvimento. De outra forma, também aparece, em parte da literatura marxista, crítica ao desenvolvimentismo que o considera como ideologia justificadora da acumulação de capital, cuja retórica acena com projeto de universalidade para legitimar-se com a promessa da inclusão dos trabalhadores em seus frutos, ocultando o fato de que, ao se tratar de um desenvolvimento capitalista, funda-se na exploração do trabalho, sendo, portanto, incompatível com os valores desejáveis expressos na ideologia. De acordo com este entendimento, haveria uma contradição irreconciliável entre a racionalidade instrumental e a referente a valores.¹⁷

Se não há dúvida de que a “consciência do atraso” é fenômeno histórico bastante peculiar e sintomático das transformações pelas quais passavam os países latino-americanos, e de que é inegável a contribuição do positivismo para a difusão de um ideário legitimador da intervenção estatal ao associá-la a um fim desejável – o progresso –, daí não se pode inferir que estes e reduza a simples adoção ou adaptação de suas teses à realidade destes países. A influência do positivismo sempre contou com versões criativas e instigou o debate intelectual e político em vários países.¹⁸ No México, encontra-se possivelmente o primeiro divulgador mais influente na América Latina, Gabino Barreda, cuja *Oración cívica*, discurso proferido em 16 de setembro de 1857, causou impacto e contribuiu para ser chamado a colaborar no governo do presidente Benito Juárez Garcia (1867-1872), de caráter republicano e modernizador. A influência do positivismo alastrou-se entre os republicanos e contribuiu para a separação da Igreja do Estado (1867) e para a reforma do sistema educacional (Matute, 1984). Segundo Zea (1993), o positivismo como doutrina chegou ao apogeu no México com Porfírio Parra (autor de *La reforma en México*, 1906) e seus adeptos auxiliaram na sustentação da ditadura de Porfírio Díaz (1884-1911). Entre eles podem-se mencionar Justo Sierra, Rosendo Pineda, Jorge Hammeker Mexia, Pablo Macedo e Francisco Bulnes.

17. Há, todavia, análises com abordagem marxista, como Paulanie Pato (2005) e Paulani (2013), que elaboram uma leitura menos resistente ao desenvolvimentismo, principalmente em comparação com o “capitalismo financeirizado” e ao “rentismo” da fase que o sucedeu. Neste aspecto, o contexto internacional ajuda a explicar a ampla difusão de governos desenvolvimentistas na América Latina após 1930, assim como sua crise nas últimas décadas do século XX. Não só o impacto da Grande Depressão favoreceu a oportunidade de as economias voltarem-se “para dentro”, inclusive pela escassez de financiamento internacional, como pela possibilidade de crescimento industrial em uma onda tecnológica aos moldes fordistas. A crise deste estilo de crescimento, associado à hegemonia financeira e à forte internacionalização das economias a partir dos anos 1970, são decisivos para explicar arrefecimento do desenvolvimentismo latino-americano a partir de então, num mesmo quadro de crise do fordismo, do keynesianismo e do Welfare State. Para o desenvolvimentismo, sempre a acumulação se faz primordialmente na esfera produtiva e não na financeira.

18. Além dos países citados a seguir no texto, apenas a título de exemplo para ilustrar a difusão do positivismo podem-se ainda citar: no Uruguai, José Pedro Varela, com papel relevante na formação da instrução pública e universitária; no Peru, Manuel Vicente Villarán e Mariano H. Cornejo; na Venezuela, onde encontrou campo fértil depois da Revolução de Abril de 1870, com Rafael Villavicencio, Adolfo Ernest e José Gil Fortoul; no Chile, José Victorino Lastarria e Juan Serapio Lois, que em 1882 fundou a Sociedad Escuela Augusto Comte; e na Colômbia, Rafael Nuñez, coautor da Constituição de 1886.

Na Argentina, o positivismo também conquistou adeptos importantes no final do século XIX, destacadamente José María Ramos Mejía, autor de *Las multitudes argentinas* (1899), e José Ingenieros, autor de *¿Qué es el socialismo?* (1895) e *Sociología argentina* (1918). Ao contrário de outros países latino-americanos mais pobres, a Argentina vivia sua *Belle Époque*, e estes autores conviveram com o prolífico momento intelectual da “geração dos 80”, da qual participaram Miguel Cané, Lucio V. Mansilla e Eduardo Wilde. Numa sociedade com forte participação do imigrante, a reflexão sobre o significado de “ser argentino” e a identidade nacional trouxe a lume a nação como objeto. No contexto, o positivismo assumiu uma conotação mais cientificista e voltada ao tema do progresso e da modernização, embora não dispensasse o tom crítico ao liberalismo e tampouco a discussão acerca da consciência sobre as razões do atraso, principalmente em relação aos Estados Unidos, país emergente no cenário internacional e que, muitas vezes, servia como comparação: ambos ex-colônias, com clima temperado, pouco povoados, oferta elástica de terra e bom nível educacional: “Entre a admiração e o temor, em toda a América Espanhola as classes dirigentes e letradas se perguntam qual é a causa do atraso desta parte do continente” (Terán, 2012, p. 151).

No Brasil, o positivismo teve larga influência entre civis e militares nos movimentos pela Abolição dos Escravos (1888) e Proclamação da República (1889), a ponto de seus adeptos lograrem força política suficiente para inscrever o lema “Ordem e Progresso” na bandeira nacional, sob protesto de monarquistas, de liberais e da Igreja. No exército, conseguiu vários adeptos: além de Benjamin Constant, o intelectual mais influente, o próprio Marechal Floriano Peixoto, segundo presidente (1891-1894), que, embora não perfilhado, identificava-se com aspectos da ideologia, como o antiliberalismo econômico e político. O positivismo no Brasil difundiu-se em vários estados, alguns com influência significativa na política, como Rio de Janeiro, Minas Gerais, Pernambuco, Pará e Rio Grande do Sul. Neste ocorreu o caso mais radical, pois foi consagrado como ideologia norteadora da Constituição Estadual de 1891, elaborada por Júlio de Castilhos, e do Partido Republicano Rio-Grandense, agremiação na qual o futuro presidente Getúlio Vargas fez sua carreira política antes de assumir a Presidência da República em 1930.

A envergadura da “consciência do atraso” como fenômeno histórico, a qual inclusive transcende o positivismo que ajudou a respaldá-la, fica evidenciada precocemente na Argentina com a “geração de 1837”, cujo propósito era discutir a realidade do país e encontrar sua “identidade nacional”, embora com influência do liberalismo (Terán, 2008, p. 61). Sob a liderança de Esteban Echeverría e no *Salón Literario* criado em 1837, o grupo contava, entre outros, com Domingo Sarmiento, Juan Bautista Alberdi, Juan María Gutiérrez, Vicente Fidel López, José Mármol e Félix Frías. No Brasil, o fenômeno foi mais intenso

nas primeiras décadas da República, quando vários intelectuais começaram a incorporar a *nação* como temática central de suas reflexões. Diante de um país de imenso território e com risco de fragmentação, como mostram os inúmeros movimentos separatistas da primeira metade do século XIX, o Império havia respondido com a centralização dos poderes na Coroa. Já a República trouxera consigo o federalismo – mas havia uma unidade nacional? A “nação brasileira” parecia inexistir diante da fragmentação econômica e política, marcada pelo poder local das oligarquias regionais. Os chamados “intérpretes do Brasil” procuraram responder a questões como esta, as quais trazem à tona *visões* e *percepções* sobre os problemas do país e de seu *atraso*. Aparecem, então, temas desagradáveis como pobreza, desigualdades regionais, produção primária e de baixa produtividade, sofríveis índices de educação, doenças endêmicas e subnutrição. Cabe ressaltar que tais interpretações não se restringiam abstratamente a elaborar uma “visão” no sentido contemplativo, pois das construções intelectuais decorriam propostas e alternativas, as quais, repercutindo nas arenas políticas, colaboravam para a formulação de programas de ação.

Assim como os argentinos Ramos Mejía e José Ingenieros, no Brasil, os intelectuais foram influenciados pelas teses eugênicas e cientificistas em voga. Homens como Joaquim Nabuco, Euclides da Cunha, Capistrano de Abreu, Oliveira Vianna, Manuel Bonfim, Pedro Calmon, Afonso Arinos incorporaram a variável “raça” em suas reflexões, muitas vezes associando-a aos problemas da nação, em tom marcadamente pessimista (o negro “involuído”, o índio “indolente”, o português já “impuro” e fruto de miscigenação). Coube a Gilberto Freyre, em *Casa grande e senzala* (1933), conquanto ainda com corte racial, sugerir uma interpretação fundada na cultura e, de forma mais sofisticada, substituir o fardo que representaria a colonização portuguesa por uma visão otimista, enaltecida do pluralismo racial e cultural responsável por criar nos trópicos uma nação com personalidade própria. Todavia, ao lado destas interpretações inspiradas num determinismo biológico, geográfico ou mesmo cultural, houve autores que começaram a buscar as raízes dos problemas na formação histórica. Oliveira Vianna, em *Evolução do povo brasileiro* (1923) e *Populações meridionais do Brasil* (1920), com uma visão conservadora, inaugurou este novo estilo de interpretação, o qual desaguará de forma radical em *Evolução política do Brasil* (1933), com o propósito de Caio Prado Jr. de pela primeira vez interpretar a história brasileira à luz “de um método relativamente novo”: o materialismo histórico (Prado Jr., 1969, p. 9). Mais tarde, já na década de 1950, sob o impulso de experiências históricas desenvolvimentistas em vários países da América Latina, com o pensamento cepalino e as contribuições teóricas de Prebisch, Furtado e Ignácio Rangel, o atraso – termo de uso coloquial – daria um salto para a categoria teórica *subdesenvolvimento*. Este não seria mais uma etapa nem fatalidade

biológica ou geográfica, mas fenômeno histórico e social, que poderia e deveria ser superado. O caminho a percorrer seria o da industrialização.¹⁹

5 EXPERIÊNCIAS HISTÓRICAS DE DESENVOLVIMENTISMO

Identificado o núcleo comum, cabe agora passar ao segundo passo metodológico da construção do conceito: debruçar-se sobre a história ou os *cases* cujos atributos o conceito se propõe contemplar. Se, na primeira etapa, buscava-se detectar o que era geral ou comum, nesta segunda, emerge uma vasta gama de experiências históricas cuja diversidade o conceito deve ao mesmo tempo abarcar e delimitar, o que remete à abordagem de sua extensão e intensão. Para tanto, selecionaram-se, entre as experiências históricas latino-americanas normalmente tipificadas na literatura como exemplos de desenvolvimentismo, 34 governos de oito países entre 1930 e 1979 – portanto, do período usualmente associado ao desenvolvimentismo e à substituição de importações. Adotou-se como critério arrolar no máximo cinco governantes de cada país, de modo que a lista não pretende ser exaustiva, nem este requerimento metodológico é exigido: deve ser lida apenas como exemplos históricos de uma amostra para teste.

Quanto às variáveis escolhidas, as quatro primeiras dizem respeito ao núcleo comum já explicitado. A cada uma delas formulou-se uma pergunta, de modo a se focar com acuidade o que se está a investigar em cada atributo. As perguntas foram formuladas sempre *no sentido de verificar não só o realizado mas também a intenção, pois se pretende detectar projeto ou estratégia e estes nem sempre lograram êxito em sua execução*. Assim, as variáveis *ex-post* (como crescimento do produto interno bruto – PIB ou da indústria) podem auxiliar na pesquisa, mas são inapropriadas para responder se houve ou não projeto identificado com desenvolvimentismo, podendo levar a um falso positivo (o crescimento ser resultante de uma variável exógena, como a conjuntura internacional, ou mera decorrência dos ciclos econômicos) ou a um falso negativo (o governo, embora identificado com desenvolvimentismo, não tenha conseguido implementar seu projeto devido à conjuntura econômica ou política). São os casos de governos como Alfonso López Pumarejo (Colômbia) e João Goulart (Brasil), que propuseram medidas de envergadura francamente associadas ao desenvolvimentismo, mas se defrontaram com enormes dificuldades políticas para implementá-las. Tem-se presente, todavia, que vagas declarações de autoridades sobre temas polêmicos não são consideradas suficientes sem que haja

19. Uma das mais marcantes contribuições de Furtado (1961) ao debate foi sua concepção de que o subdesenvolvimento não pode ser considerado como etapa, o que inovava em face de outras teses da época, como as de Rostow (1956; 1960). Dois são seus argumentos básicos, entre outros: i) os atuais países desenvolvidos nunca passaram por uma fase de subdesenvolvimento, ou seja, esta categoria deve ser pensada historicamente num quadro de divisão internacional do trabalho; e ii) a tendência é o subdesenvolvimento se reproduzir, pois não há forças endógenas que levem à sua superação: num apelo à práxis, admite-se que, se algo não for feito, a consequência é sua perpetuação. Para uma abordagem da inserção internacional de Furtado no debate da época, ver Borja (2011).

outras evidências ou elementos para robustecer a intenção. Propostas como reforma agrária e distribuição de renda mais equânime, por exemplo, exigem medidas efetivas além de meras declarações. Só foram aceitas como parte do projeto quando houve elementos suficientes acerca do empenho em realizá-las, de modo a se concluir que sua eventual inviabilidade dependeu de motivos fora do alcance do governo (forte resistência política, por exemplo). Ressalta-se, portanto, que embora intenção seja variável absolutamente necessária para captar a existência de projeto ou estratégia, sua comprovação exige extrema cautela, pois é preciso respaldá-la com atos capazes de evidenciar que não se limita a simples retórica. Vale, nesse caso, a observação de Conceição (2012, p. 119): “Crescimento econômico é complexo demais para originar-se de maneira apenas intencional. As mudanças institucionais, tecnológicas e sociais devem caminhar simultânea e articuladamente na direção desse objetivo, o que não é algo historicamente fácil de obter”.

Já as demais variáveis se referem a atributos mencionados por parte dos autores, embora com menor frequência. A pesquisa nas experiências históricas auxilia na decisão sobre se estas devem ou não ser incluídas no conceito, se fazem ou não parte do núcleo comum. Além disto, algumas se referem aos atores e segmentos sociais requeridos para dar sustentação ou para a execução do projeto. Este atributo, embora indispensável para viabilizar qualquer projeto de mudança, como é o caso do proposto pelo desenvolvimentismo, é de difícil comprovação empírica se enunciado em tal grau de abstração, de forma que o tratamento dado foi de desdobrá-lo em mais variáveis, pois os referidos atores e segmentos variam de um país para outro, e às vezes em diferentes governos de um mesmo país. Assim, *as perguntas sobre capital externo, reforma agrária e redistribuição de renda, por exemplo, foram formuladas de forma a captar a relação do projeto do governo respectivamente com empresários estrangeiros, proprietários de terra e trabalhadores urbanos, sem contar a burocracia, cujo atributo pode ser revelado em pergunta direta.*

O estudo comparativo clássico sobre diferentes arranjos políticos nos países latino-americanos e sua inter-relação com as trajetórias econômicas de longo prazo é o de Cardoso e Faletto (1970). Ao se construir o conceito de desenvolvimentismo, não se pode perder de vista que o crescimento industrial e a mudança de modelo, por sua envergadura, exigiram alterações institucionais de vulto, maior complexificação do aparelho do Estado e a criação de novas leis, códigos e marcos regulatórios. Em cada país foi diferente a reação dos setores agrários, até então hegemônicos, aos governos tidos como desenvolvimentistas, e o arranjo político possível em cada um deles por certo condicionou trajetórias de longo prazo, as quais implicaram o êxito maior ou menor da industrialização. Como hipótese a ser testada, parece razoável propor que México e Brasil foram casos bem-sucedidos, ao contrário de Argentina e Colômbia. O primeiro, devido à revolução de 1910, singular na América Latina, capaz de limitar a influência agrarista e estabelecer

novos marcos institucionais e regulatórios que subordinavam as elites agrárias ao projeto desenvolvimentista, mesmo com concessões. No Brasil, houve uma aliança entre setores agrários voltados ao mercado interno e os novos setores emergentes (empresariado industrial, segmentos médios e trabalhadores urbanos) em oposição aos setores agroexportadores, os quais foram derrotados em 1930 e, mais definitivamente, em 1932. Sem uma revolução do alcance da mexicana, consolidou-se um pacto que sustentava a industrialização sem, todavia, deslocar totalmente os segmentos agrários do poder, com a peculiaridade político-institucional de excluir os trabalhadores rurais da legislação trabalhista e de não se propor reforma agrária, com exceção do governo Goulart (embora mais tarde, na década de 1960). Na Argentina, a força econômica e política do setor agroexportador dificultou a implantação de novo modelo; a contradição entre “mercado interno” versus “exportação de produtos agrários” permaneceu sem uma solução hegemônica praticamente ao longo de todo o processo de substituição de importações, implicando maior instabilidade política e radicalização. Já na Colômbia, as tentativas foram frustradas, pois os setores agrários, mesmo divididos entre os partidos Conservador e Liberal, conseguiram, em aliança com a Igreja, impedir a aprovação de propostas reformistas e industrializantes de maior envergadura.

As variáveis a serem testadas e as respectivas perguntas a elas associadas são as elencadas a seguir.

- 1) *Projeto nacional*: o governo explicitou a pretensão de um projeto de “superação do atraso” para a nação, ou assumiu-se como ator ou agente relevante para a construção de um futuro desejável para o país?
- 2) *Intervenção estatal*: o governo manifestou que o crescimento/desenvolvimento econômico era prioridade para viabilizar seu projeto e utilizou, ou há evidências de pretender utilizar, instrumentos de política econômica e/ou medidas institucionais e administrativas com vistas a implementar seu projeto, como para acelerar o crescimento econômico, mesmo que não tenha logrado êxito?
- 3) *Industrialização*: o governo manifestou que a industrialização era prioridade para viabilizar seu projeto e utilizou, ou há evidências de ter pretendido utilizar, instrumentos de política econômica e/ou medidas institucionais e administrativas com vistas a acelerar seu crescimento, mesmo que não tenha logrado êxito?
- 4) *Socialismo*: o governo manifestou sua opção pelo socialismo e propôs e/ou executou medidas visando extinguir a propriedade privada ou substituir o mecanismo de mercado de formação de preços por planejamento centralizado?

- 5) *Capital estrangeiro*: o governo manifestou que a entrada de capital estrangeiro era prioridade para viabilizar seu projeto e utilizou, ou há evidências de ter pretendido utilizar, instrumentos de política econômica e/ou medidas institucionais e administrativas com vistas a atrair capital estrangeiro como estratégia?
- 6) *Burocracia*: o governo valeu-se de burocracia estatal como agente relevante para formular e/ou executar seu projeto?
- 7) *Reforma agrária*: o governo manifestou que a reforma agrária era prioridade para viabilizar seu projeto e realizou, ou há evidências de ter pretendido realizar, medidas voltadas para esse propósito, mesmo que não tenha logrado êxito?
- 8) *Redistribuição de renda*: o governo manifestou que a redistribuição de renda era prioridade para viabilizar seu projeto e utilizou, ou há evidências de ter pretendido utilizar, instrumentos de política econômica voltados a concretizá-la, por meio de aumento de salários, ou política fiscal, por meio de impostos fortemente progressivos, de forma a evidenciar que a redistribuição de renda, mais que proposta para o futuro, foi vista como prioridade imediata para viabilizar seu projeto, mesmo que não tenha logrado êxito?
- 9) *Planejamento*: o governo elaborou um documento de caráter técnico para expressar seu plano de governo, com setores e metas prioritários, bem como para permitir acompanhamento ao longo de sua execução?
- 10) *Banco de desenvolvimento*: o governo utilizou-se de banco de desenvolvimento, ou instituição financeira especializada em fomento à produção, para executar seu projeto?

O quadro 1 apresenta os resultados da pesquisa, com o esforço de opção dicotômica (S= sim e N = não). Mesmo em se reconhecendo a complexidade da resposta para alguns casos, sempre se procurou amparo no que a literatura geralmente ou “em média” registra, de modo a se captar o atual “estado das artes” sem, todavia, permitir a inferência de uma tomada de posição em controvérsias ainda em andamento. A pesquisa referenda o núcleo comum dos atributos detectados na conceituação dos autores, pois as respostas para as quatro primeiras perguntas foram unânimes.²⁰ Assim, conclui-se que há razões suficientes para

20. O caso mais polêmico foi Perón (1946-1955), pois a literatura é extremamente dividida quando se refere à existência ou não em seu governo de um projeto de industrialização. Ver, por exemplo, Diaz-Alejandro (1981); Dorfman (1983); Haines (2007); Rapaport (2000); Fausto e Devoto (2004); Loureiro (2009); Rougier (2012); e Fonseca e Haines (2012). Resolveu-se, todavia, mantê-lo na amostra da pesquisa, pois se entendeu que a simples exclusão deste equivaleria a uma tomada de partido prematura no debate, além excluí-lo da pesquisa quanto a outros atributos. No cômputo do quadro 1, optou-se por considerá-lo como “sim”, com respaldo de parte da literatura. Já para os governos de Vargas e de López Pumarejo, resolveu-se manter a divisão entre primeiro e segundo governo, em consonância ao tratamento mais usual na literatura.

incluírem-se como atributos do referido núcleo: *i*) projeto nacional deliberado, ou estratégia para a nação; *ii*) intervenção estatal consciente para viabilizar o projeto de desenvolvimento; *iii*) industrialização; e *iv*) capitalismo como sistema econômico. Este último pode ser concebido como um atributo à parte ou, para evitar redundância, como subentendido nos três anteriores, posto que ao se mencionar “intervenção estatal” e “projeto” está suposto que os mesmos referem-se aos marcos de uma economia capitalista. É o único para o qual a pergunta foi formulada de modo a se esperar resposta negativa para afirmar o atributo: uma vez que os termos socialismo e capitalismo são polissêmicos, entendeu-se que a negatividade é mais reveladora que a afirmação “a favor” de um ou outro sistema econômico. Similarmente, a intencionalidade poderia ser incluída como um atributo à parte; todavia, da forma como as perguntas foram formuladas, ela estava embutida nas três primeiras, cujas respostas positivas a fortalecem como integrante no núcleo.

Já com relação aos demais atributos, o resultado referenda a análise das conceituações dos autores, pois estes aparecem em alguns governos, todavia não são encontrados em outros, o que robustece a decisão de excluí-los do núcleo comum, embora possam ter sido importantes em algumas experiências históricas específicas. Entre eles, o atributo com maior frequência foi burocracia como agente relevante para formular e/ou executar seu projeto, com 79%. Embora não se trate de amostra aleatória que permita inferir conclusões mais robustas, não deixa de ser interessante notar que os atributos com menor porcentagem, e somente observados em menos da metade dos governos pesquisados, foram os referentes a “aspectos sociais”: reforma agrária (44%) e redistribuição de renda (41%).

QUADRO 1
Governos desenvolvimentistas: atributos selecionados

Presidentes	País e período	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Juan Domingo Perón	AR, 1946-55	S	S	S/N	N	N	N	S	S	N	S
Arturo Frondizi	AR, 1958-62	S	S	S	N	S	N	N	N	S	N
Juan Carlos Onganía Carballo	AR, 1966-70	S	S	S	N	S	S	N	N	N	N
Roberto Marcelo Levingston	AR, 1970-71	S	S	S	N	N	S	N	N	S	S
Getúlio Vargas (1 ^o gov.)	BR, 1930-45	S	S	S	N	N	S	N	N	N	N
Getúlio Vargas (2 ^o gov.)	BR, 1951-54	S	S	S	N	N	S	N	S	N	S
Juscelino Kubitschek	BR, 1956-61	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
João Goulart	BR, 1961-64	S	S	S	N	N	S	S	S	S	S
Emílio Garrastazu Médici	BR, 1969-74	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S

(Continua)

(Continuação)

Presidentes	País e período	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Ernesto Geisel	BR, 1974-79	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
Pedro Aguirre Cerda	CH, 1939-41	S	S	S	N	N	S	S	N	S	S
Juan Antonio Ríos	CH, 1942-46	S	S	S	N	N	S	S	N	S	S
Gabriel González Videla	CH, 1947-52	S	S	S	N	S	S	N	S	S	S
Carlos Ibáñez del Campo (2 ^o gov.)	CH, 1953-58	S	S	S	N	S	S	N	N	N	S
Eduardo Frei Montalva	CH, 1965-70	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N
Alfonso López Pumarejo (1 ^o gov.)	CO, 1934-38	S	S	S	N	N	N	S	S	N	N
Alfonso López Pumarejo (2 ^o gov.)	CO, 1942-45	S	S	S	N	N	S	N	S	N	S
Alberto Lleras Camargo	CO, 1958,62	S	S	S	N	N	S	N	N	S	S
Gustavo Rojas Pinilla	CO, 1953-57	S	S	S	N	N	S	N	N	S	S
Carlos Lleras Restrepo	CO, 1966-70	S	S	S	N	N	S	S	S	S	S
Lázaro Cárdenas del Río	ME, 1934-40	S	S	S	N	S	S	S	S	S	S
Manuel Ávila Camacho	ME, 1940-46	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S
Miguel Alemán Valdés	ME, 1946-52	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S
Adolfo Ruíz Cortines	ME, 1952,58	S	S	S	N	S	S	S	N	S	S
Adolfo López Mateos	ME, 1958,64	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
Óscar Benavides	PE, 1933-39	S	S	S	N	S	N	N	N	N	N
Fernando Belaúnde Terry	PE, 1963-68	S	S	S	N	S	S	S	S	S	N
Manuel Odría	PE, 1948-56	S	S	S	N	S	N	N	N	N	S
Juan Velasco Alvarado	PE, 1968-75	S	S	S	N	N	S	S	S	N	S
Luis Batlle Berres	UR, 1947-51	S	S	S	N	S	S	N	S	S	N
Conselho Nacional de Governo (1)	UR, 1959-63	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
Conselho Nacional de Governo (2)	UR, 1963-67	S	S	S	N	S	S	N	N	S	S
Rómulo Betancourt	VE, 1959-64	S	S	S	N	S	N	S	S	N	N
Raúl Leoni	VE, 1964-69	S	S	S	N	S	N	S	S	N	N
Total de "SIM" (%)		100	100	100	0	62	79	44	41	65	71

Fonte: dados da pesquisa.

Elaboração do autor.

Obs.: S= sim, N = não; 1 = projeto nacional; 2 = intervenção estatal; 3 = industrialização; 4 = socialismo; 5 = capital estrangeiro; 6 = burocracia; 7 = reforma agrária; 8 = redistribuição de renda; 9 = planejamento; 10 = banco de desenvolvimento.

6 O CONCEITO

Como já foi mencionado, o termo teórico desenvolvimentismo é comumente usado para nomear tanto um fenômeno da esfera do pensamento como um conjunto de políticas econômicas concatenadas entre si e, segundo a metodologia aqui utilizada, a construção de seu conceito levou à investigação acerca da existência de um núcleo com seus atributos comuns principais. Isto foi feito partindo-se dos usos do termo extraídos de trabalhos da própria comunidade científica, que, por suposto, necessita dele para expressar determinado fenômeno e, posteriormente, submeteram-se seus atributos a teste em experiências históricas designadas como tal. Embora as duas acepções se interliguem e não haja qualquer problema em a comunidade acadêmica lançar mão do duplo uso, o mesmo não ocorre quando se trata de conceituação. Para os economistas e demais cientistas sociais, os conceitos são também instrumentos, ou seja, ferramentas necessárias e úteis para formular e testar hipóteses. Assim, se, de um lado, não há como o conceito ignorar esta dupla acepção (o contrário seria adotar a metodologia inversa: conceituar o “ideal”, e não o “real” ou o “materialmente existente”), por outro lado, sua construção impõe uma escolha. Isto porque o primeiro vocábulo *definiens*, o qual sucede o verbo de ligação posterior ao termo a ser conceituado (o *definiendum*), remete ao conjunto onde se fará a busca deste. Ou seja: quando se escreve “desenvolvimentismo é ...”, a palavra seguinte será ideologia ou política econômica?

A escolha imposta por certo remete à antiga controvérsia epistemológica entre idealismo e materialismo. Se a opção for por ideologia, está-se implicitamente admitindo que o termo deve ser buscado no mundo do pensamento, das ideias ou das teorias, as quais, em certas condições históricas (por exemplo, a Grande Depressão) concretizam-se como política econômica, dando veia aos “Estados desenvolvimentistas”. A direção é do pensamento para a matéria. Já se a conceituação parte da política econômica, o caminho é inverso: o desenvolvimentismo é entendido primordialmente no campo material da história: trata-se de uma política econômica efetivamente praticada por governos em determinado tempo e lugar. Por certo, desde cedo, o desenvolvimentismo apareceu também como pensamento ou ideologia para sugerir ou justificar um projeto de mudança, como antes se mencionou. Todavia, esta última opção, embora contemple no conceito de desenvolvimentismo as ideologias e as teorias, supõe que estas necessariamente estão inseridas em determinada experiência histórica, e é esta que lhes dá razão de existência e sentido.

A escolha aqui dessa última, conquanto em parte resulte de opção epistemológica, respalda-se também no fato de que o aparecimento desses governos, com pouca defasagem de tempo, em vários países latino-americanos, nacionais ou subnacionais (em estados, províncias ou departamentos), sugere que este não

foi um fenômeno aleatório, randômico, ou “importado”.²¹ Em suas origens, por certo, o desenvolvimentismo abeberou-se de influências teóricas europeias – já se ressaíu aqui o positivismo, mas seria possível acrescentar outros autores, como List e Mihail Manoilescu (Love, 1990). Todavia, de forma alguma pode ser entendido como uma ideia de fora que foi transplantada para a América Latina, mesmo com a ressalva de ter sido adaptada a sua realidade cultural, econômica ou social: *não há caso de desenvolvimentismo, teórico ou histórico, que tenha servido de modelo para tal cópia ou adaptação*. Diferente do liberalismo – que já existia na Europa, seja como prática de governo, seja no pensamento de intelectuais, e que, ao ser “transplantado”, para usar a expressão consagrada de Schwarz (1973), poderia sugerir tratar-se de ideia “fora do lugar” –, o desenvolvimentismo brotou como consciência do atraso e como busca de uma estratégia nacional para superá-lo: fenômeno, portanto, peculiar da própria América Latina (e de outros países “do resto” com problemática semelhante, para usar a expressão de Amsden (2001), principalmente da Ásia e África, embora em período posterior, com a possível exceção do Japão). Não se trata, a rigor, nem mesmo de antropofagia no sentido empregado por Mário de Andrade, pois esta supõe uma cultura alienígena da qual elementos são absorvidos e outros expelidos. Assim, na ausência de “desenvolvimentismo francês” ou “inglês”, países tradicionalmente de maior influência na formação intelectual e no imaginário das elites latino-americanas, não havia o que canibalizar. Trata-se aqui, portanto, de uma sorte de “materialismo idealista”, de corte hegeliano, em que o conceito só é ele mesmo se a existência for parte de sua determinação, se ele for também e primordialmente realidade efetiva (a *Wirklichkeit* de Hegel). Caso se comece por procurar a definição de desenvolvimentismo de modo endógeno, ou seja, a partir dos trabalhos dos próprios intelectuais que construíram a história deste conceito (já em si uma escolha metodológica de matriz hegeliana, mesmo com ponto de partida na proposta metodológica de Sartori), faz-se forçoso, ao mesmo tempo, reconhecer que ele *já estava inscrito na realidade efetiva dos países latino-americanos, antes que determinadas atitudes e iniciativas de governo passassem a ser adotadas “em seu nome”*.

Isto posto, têm-se elementos suficientes para a seguinte formulação: *entende-se por desenvolvimentismo a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista*.

21. Pode-se, a título de ilustração, mencionar, para o caso brasileiro, como experiências embrionárias de desenvolvimentismo os governos de João Pinheiro, em Minas Gerais, 1906-1908 (Paula, 2000; 2004; Dulci, 2005; Barbosa, 2012) e de Getúlio Vargas, no Rio Grande do Sul, 1928-1930 (Fonseca, 1989; 2004).

Os termos utilizados, que de certa forma representam um esforço de síntese de toda a argumentação realizada até aqui, podem ser esquematizados como segue.

- 1) *Política econômica*: remete diretamente à experiência histórica concreta ou material como o conjunto onde se foi buscar a categoria conceituada; ademais, lembra o intervencionismo como integrante do *core* do conceito, pois remete à nação e a Estado, já que este, por suposto, é a instituição incumbida de formular e executar a política econômica, esta entendida, como já mencionado, como políticas meio, fins e institucionais.
- 2) *Formulada e/ou executada*: remete à estratégia ou projeto, pois a política econômica às vezes pode não ter tido sucesso em sua execução; reforça, ainda, o caráter “material” da conceituação, posto que os atributos foram testados em experiências históricas.
- 3) *Deliberada*: remete à necessidade da consciência ou intencionalidade, posto que resulta de um projeto ou estratégia que se materializa em um guia de ação para reverter um *status quo* não desejável; a economia subordina-se à política, pois é neste âmbito, e não no mercado, em que a estratégia ou projeto são formulados; remete, ainda, à práxis ou, na perspectiva weberiana, à ação social racional.
- 4) *Governos*: remete ao agente formulador e/ou executor do projeto nacional ou estratégia para a nação como atributo do *core* do conceito, já que circunscreve a nação como unidade ou *locus* de abrangência do projeto, embora possam existir experiências subnacionais, como é lembrado a seguir entre parêntesis; subentende-se, ainda, que o grupo dirigente depende de uma correlação de forças políticas, sem a qual não se sustentaria como governo.
- 5) *Crescimento da produção e da produtividade*: remete ao crescimento dessas variáveis como condição ou instrumento necessário da estratégia ou projeto de reversão do *status quo* (ação social racional referente a fins).
- 6) *Liderança do setor industrial*: remete à industrialização como variável-chave do núcleo comum do desenvolvimentismo, enfatizada por todos os autores analisados e presente também nas experiências históricas utilizadas como “teste”; tal liderança não significa que o desenvolvimento do setor primário esteja ausente do projeto, mas assume a industrialização como necessária tanto para superar o antigo modelo agroexportador e os enclaves, mineiros ou de *plantations*, como para acelerar a produtividade e a difusão do progresso técnico, com repercussões nos demais setores da economia.
- 7) *Transformar a sociedade*: remete, mais uma vez, ao projeto de alterar o *status quo*, e à práxis, ou seja, à ação consciente de indivíduos, grupos e segmentos sociais visando a determinado fim.

- 8) *Fins desejáveis*: remete ao desenvolvimentismo como ideologia, pois incorpora no conceito os valores maiores que justificam a estratégia e o projeto para o futuro, a sua utopia em busca de outra sociedade melhor – embora essa expressão possa parecer um tanto ampla, faz-se necessária, uma vez que os fins variam de um governo para outro, embora melhor padrão de vida futuro para a população pudesse ser o objetivo desejável comum de todos eles; tais fins, ainda, podem atualizar-se, como incorporar cidadania, democracia e meio ambiente, atributos que não aparecem ou pouco destaque mereciam no período da amostra pesquisada. Incorpora-se, portanto, no conceito, variável axiológica, a qual se expressa como ideologia ou ideias que explicitam e justificam determinados fins ou valores (ação social racional referente a valores).
- 9) *Problemas econômicos e sociais*: remete ao *status quo* a ser superado; o caráter genérico da expressão deve-se ao fato de que os “problemas” reconhecidos como tal variam conforme o país e, às vezes, entre governos e períodos históricos de um mesmo país. Entre eles podem-se arrolar: baixa produtividade, concentração de renda, desigualdades regionais e baixos indicadores de saúde, educação e poluição ambiental, entre outros.
- 10) *Sistema capitalista*: remete à manutenção da propriedade e da iniciativa privada como instituições, e do mecanismo de formação de preços e de alocação pelo mercado, mesmo que o Estado participe de forma reguladora ou supletiva.

7 UMA DIGRESSÃO SOBRE EXTENSÃO E INTENSÃO

Formulado o conceito, pode-se agora retomar o dilema “extensão *versus* intensão”, ou seja, sua capacidade de tornar preciso ou delimitar o objeto conceituado e, ao mesmo tempo, mostrar certa maleabilidade para incorporar a diversidade histórica e os casos novos, inclusive para auxiliar na decisão de casos limítrofes. O “bom” conceito não conceitua em abstrato, metafisicamente pretendendo apenas expressar o que o *definiendum* “é”, mas também deve servir como categoria teórica, ou seja, instrumento válido e útil para respaldar a decisão do cientista social para nele enquadrar ou não determinado fato ou objeto de investigação.

Dois *subtipos* de desenvolvimentismo consagrados na literatura são “nacional-desenvolvimentismo” e “desenvolvimentismo dependente-associado”.²² Em uma antinomia, ambos apontam para dois estilos de desenvolvimento. Mesmo com o

22. Ver, por exemplo, Cardoso (1971, p. 110). Ao analisar Brasil e Argentina, o autor aponta os atributos de ambos e tipifica Vargas e Perón como exemplos do nacional-desenvolvimentismo e Kubitscheck e Frondizi como de “dependente-associado”. Esta visão tornou-se usual na literatura sociológica e econômica latino-americana das décadas de 1970 e 1980, e será aqui utilizada para ilustrar o corte teórico da tipologia.

risco da simplificação demasiada diante da tentativa de resumir um complexo de ideias em poucas palavras, pode-se sintetizar que o nacional-desenvolvimentismo, de ideologia mais nacionalista, propunha maior papel ao Estado para alavancar recursos e realizar investimentos tidos como prioritários. A produção centrava-se nos bens de consumo populares, liderada pelo setor privado nacional. Como projeto, propunha avançar a industrialização para os bens de capital e intermediários; e politicamente, expressava-se como uma aliança entre este empresariado, segmentos das “classes médias” (nestes incluídos a burocracia) e trabalhadores urbanos, propondo a “incorporação das massas”, cuja expressão política seria o “populismo”. Já o segundo, assentar-se-ia nos investimentos externos, principalmente de grandes empresas oligopolistas, para alavancar um padrão de “industrialização restritiva”, pois que assentado na produção de bens duráveis de consumo e na indústria pesada, cuja demanda voltava-se às camadas de rendas mais altas. Não excluía de vez o Estado nem as burguesias locais, mas estabelecia entre eles outro tipo de associação, numa relação de subordinação ou dependência ao capital estrangeiro. A rigor, as duas estratégias ou estilos de desenvolvimento decorriam da incapacidade ou fragilidade dos grupos empresariais privados latino-americanos para liderar o crescimento industrial, seja pela inexistência de conhecimento tecnológico ou por baixa capitalização. No primeiro modelo, o ator principal seria o Estado, capaz de captar “poupança forçada” para bancar as necessidades de investimento ou financiamento; no segundo, o capital estrangeiro, por meio de investimentos diretos ou de financiamento – a “poupança externa”.

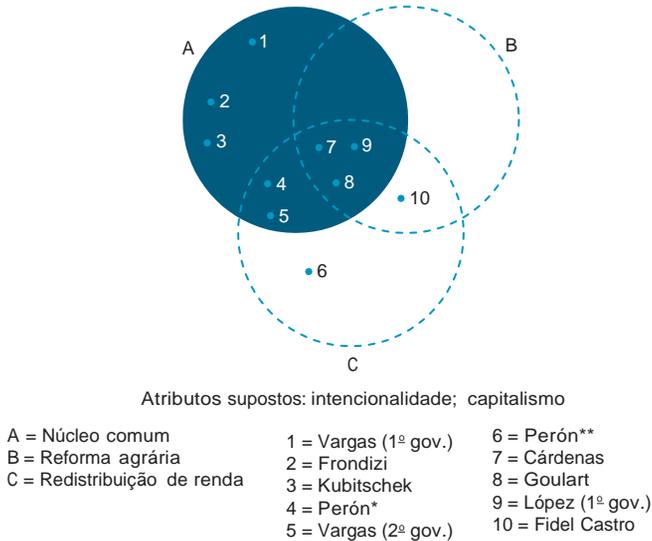
Convém notar que “nacional-desenvolvimentismo” e “desenvolvimentismo dependente-associado” não são conceitos radiais, como já se alertou anteriormente, pois estes aparecem na estratégia do conceito por adição quando, diante de novos casos, o cientista adiciona atributos ao conceito principal e cria nova categoria. Assim, o conceito radial não necessariamente incorpora todos os atributos integrantes do núcleo do conceito. Por exemplo, quando se fala em “democracia tutelada”, isto significa que a democracia “não está completa”, que faltam atributos para o *case* em tela ser uma democracia *plena* ou *cheia* (*full*) (Collier e Levitsky, 1996). Este critério não se aplica aos casos de “nacional-desenvolvimentismo” e “desenvolvimentismo dependente-associado” em face da conceituação aqui formulada para desenvolvimentismo, *pois ambos incorporam todos os atributos principais deste conceito*, ou seja, todos os atributos estão contidos em seu domínio; e, além desses, acrescentam-se outros que o caracterizam não como conceito radial, mas como *subtipo de um conceito clássico*. Veja-se: a opção por bens de massa ou por bens duráveis de consumo têm em comum o fato de ambos serem igualmente setores industriais, atributo incluso no *core*. Quanto à diferença entre o papel do Estado e o do capital estrangeiro, é mais uma questão de grau ou de relevância que de exclusão ou inclusão, pois nem o

“nacional-desenvolvimentismo” exclui o capital estrangeiro, nem o “desenvolvimentismo dependente-associado” prescinde do Estado como agente estratégico da política econômica.²³ Por isso a pergunta introduzida para testar o atributo sobre capital estrangeiro para elaborar o quadro 1 indaga sobre a *prioridade* deste para os projetos do governo da amostra: fosse a pergunta formulada para forçar a opção entre aceitação ou rejeição, ela não discriminaria os governos (nenhum deles rejeitaria *a priori* o capital estrangeiro, fato referendado pela pergunta do quarto atributo, e tampouco auxiliaria para diferenciar nacional-desenvolvimentismo e desenvolvimento dependente-associado). Deve-se atentar para o fato de que os dois subtipos integrarem o núcleo comum *deve-se em parte à própria definição de projeto nacional aqui adotada, associada à estratégia para a nação*, sem qualquer conotação de xenofobia ou aversão *a priori* ao capital estrangeiro. Pela metodologia aqui empregada, a inclusão deste atributo não foi fortuita, posto que resultou do uso na literatura e da experiência histórica latino-americana: se a “projeto nacional” se associasse repulsa ao capital estrangeiro, simplesmente, nenhum caso latino-americano selecionado poderia ser considerado como “desenvolvimentismo”.

A figura 4 ilustra a situação com alguns exemplos de governos latino-americanos. O círculo A representa o domínio que concentra os atributos principais. Ele engloba, sob outra forma, o núcleo hachurado da figura 3. Para fins de ilustração, foram inseridos dois atributos que não constam no núcleo principal, pois só apareceram em alguns autores e em alguns governos: reforma agrária (B) e redistribuição de renda (C). Fica claro que tanto governos considerados “nacionais-desenvolvimentistas” (López Pumarejo, Vargas e Goulart) como os mais próximos do “dependente-associado” (Frondizi e Kubitscheck) localizam-se dentro do mesmo círculo A, pois preenchem todos os atributos do núcleo. Logo: esta tipologia compreende *subtipos* de conceito clássico e não conceitos radiais, pois não alargam o conceito principal com novos atributos: são conceitos “plenos” ou “cheios” de desenvolvimentismo. Porém aparece duas vezes justamente como ilustração: caso admita-se que este assumiu um projeto de industrialização, sua localização seria dentro do círculo A (Perón*); caso contrário, como advoga outra parte da literatura, ficaria fora do círculo hachurado (Perón**): não seria um caso de desenvolvimentismo, embora tenha proposto uma política de redistribuição de renda.

23. A lembrar, no caso brasileiro, que a CSN, símbolo do nacional-desenvolvimentismo do Estado Novo de Vargas (1937-1945), contou com tecnologia e financiamento norte-americanos, enquanto o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi grande articulador e financiador do Plano de Metas de Kubitscheck, assentado na atração ao capital estrangeiro.

FIGURA 4
Desenvolvimentismo: extensão e intensão do conceito



Uma forma de ilustrar a diferença entre conceitos radiais e subtipos aqui adotada, além de reforçar a discussão sobre a extensão e a intensão do conceito ora formulado, é o exercício de tentar alargar o conceito com atributos que não estão no *core*. Por exemplo, redistribuição de renda ou reforma agrária, atributos que apareceram em vários governos desenvolvimentistas, às vezes até como prioridade, mas em outros nem foram mencionados (ou simplesmente concebidos retoricamente, como consequência de longo prazo ou do próprio desenvolvimento, como no caso de distribuição de renda mais equânime). Na estratégia de conceito clássico ou por redefinição, não se alarga o domínio: como mostra a figura 4, este permanece circunscrito ao círculo A, enquanto os novos atributos são representados por novos círculos: B (reforma agrária) e C (redistribuição de renda). Cárdenas e Goulart estão contidos em B e em C, na intersecção dos três círculos ($A \cap B \cap C$), pois são exemplos de governos desenvolvimentistas que também propuseram reforma agrária e distribuição de renda mais equitativa. O caso como o de Fidel Castro, em Cuba (e que em parte talvez seja análogo a Salvador Allende, no Chile) estaria em B e C, mas não em A: apesar de propor reforma agrária e redistribuição de renda, não preenche os atributos da esfera A e, portanto, não pode ser entendido como desenvolvimentismo (faltariam, por exemplo, industrialização, propriedade privada e mercado). Só um conceito radial “desenvolvimentismo socialista”, como propusera Jaguaribe, permitiria alargar a extensão do conceito, o qual, todavia, perderia muito em intensão, deslocando-se para um ponto próximo ao ponto “Y” na figura 1.

O mesmo ocorre caso se queira atualizar o conceito. De um lado, deve-se ponderar que os atributos do núcleo podem ser, pelo menos em parte, atualizados sem alterá-lo. Por exemplo: embora os instrumentos e a extensão do intervencionismo sejam, nos dias atuais, diferentes do que eram nas décadas de 1930 a 1980, o atributo “intervencionismo” continua presente, mesmo modificado. Pode também ser o caso do atributo “industrialização”, que possuía características muito próprias no período da substituição de importações, e que, por certo, deve ser atualizado em face das mudanças na economia internacional e no paradigma tecnológico das últimas décadas.

Por outro lado, há atualizações que podem aparecer como necessárias diante de fatos novos sem, todavia, exigir alteração do núcleo. Pelo menos dois atributos apareceram fortemente nas décadas posteriores aos governos pesquisados: defesa do meio ambiente e da democracia (Herrlein Jr., 2011; Cepêda, 2012). Historicamente, muitos governos desenvolvimentistas depredaram o meio ambiente e também se casaram muito bem com ditaduras, mas hoje impera a convicção de valores como defesa da natureza e da cidadania. Eles não fazem parte do núcleo comum, mas podem ser incorporados como atributos, tais como B e C da figura 4. Deve-se atentar que estes círculos fora do núcleo comum podem servir não só para atualizar o conceito diante da emergência de novos casos, mas também para incorporar atributos que os teóricos consideram “desejáveis” nele incluir, caracterizando subtipos. Em outras palavras, o círculo A delimita os casos que podem ser considerados desenvolvimentismo, enquanto os outros círculos podem dizer respeito a atributos adicionais referentes ao subtipo de desenvolvimentismo que se quer ou se considera preferível ou desejável. *Conclui-se, portanto, que pelo menos para conceitos como desenvolvimentismo, que denotam um guia de ação ou de intervenção, a inclusão ou exclusão de atributos é feita pelos cientistas e intelectuais orgânicos não apenas para “atualizar” o conceito diante de fatos novos, mas também para nele incluir ou excluir atributos que consideram por algum critério desejável, ou seja, capazes de expressar suas preferências ou valores.*

Finalmente, cabe uma menção, mesmo que breve, ao debate brasileiro recente, e que serve para ilustrar como os conceitos retornam e ganham vida, mesmo em situações diferentes das quais foram originados. A proposta de “novo-desenvolvimentismo”, de Bresser-Pereira (2006, 2010) e outros economistas (Sicsú, Paula e Michel, 2005), por exemplo, não difere da estratégia tradicionalmente adotada na história do pensamento econômico, qual seja, adicionar ao conceito principal o prefixo grego *neo* (“neoclássico”), ou o adaptado latino *post* (“pós-keynesiano”) ou, ainda, o vocábulo *novo* (“novo-clássico”). Assim, chama a si uma tradição a preservar, não obstante de forma renovada ou adaptada a novas circunstâncias, o que, num exercício de conceituação, significa a exigência de adição de novos atributos. Isto pode ser feito de duas formas: *i*) com a manutenção do núcleo comum do conceito

principal e mediante a criação de um subtipo; ou *ii*) com o abandono do núcleo comum, caso o novo atributo seja incompatível com algum outro já contido no *core*, o que pode ser feito com a criação de um conceito radial. No caso do “novo-desenvolvimentismo”, tal qual foi formulado por seus autores, a análise evidencia que este preserva todos os atributos contidos no conceito de desenvolvimentismo aqui formulado. Destarte, não haveria necessidade de criar um conceito radial, pois, na linguagem de Collier e Levitsky (1996), o “novo-desenvolvimentismo” é “pleno” ou “cheio” de desenvolvimentismo. Para simplificar, supõe-se que o principal atributo reivindicado para justificar a adição do adjetivo “novo” no termo seja o fato de incorporar “disciplina fiscal” (Bresser-Pereira, 2006, p. 16). Este atributo não faz parte do *core* nem se opõe a qualquer atributo contido em seu domínio; logo, pode ser acrescentado como uma esfera no conceito de tipo clássico aqui proposto, não necessitando de um conceito radial, caso que implicaria perda de intensão. Se, todavia, entender-se que “indisciplina fiscal” é atributo inerente ao desenvolvimentismo a ponto de alguém incluí-lo no núcleo principal do conceito, a solução só poderia vir por meio de um conceito radial, pois o referido núcleo precisaria ser alterado.²⁴

Da mesma forma, as propostas do “social-desenvolvimentismo”, tais como apresentadas por Carneiro (2012), Bielschowsky (2012) e Bastos (2012), preenchem todos os atributos do *core* do conceito aqui formulado. Estes autores reivindicam a redistribuição de renda como a marca mais importante das propostas de desenvolvimentismo. Com isto, constata-se que esta redistribuição não precisaria de um conceito radial, pois bastaria a inclusão do novo atributo. Na figura 4, o subtipo ocuparia posição semelhante ao governo Goulart, recuperando a tradição histórica estruturalista de desenvolvimento com redistribuição de renda, como aparece no Plano Trienal e nas Reformas de Base sugeridas por Celso Furtado como seu ministro.

8 CONCLUSÃO

O propósito deste capítulo – formular um conceito para desenvolvimentismo – pode parecer pretensioso por sua envergadura, frente à polêmica envolvida pelo termo e seus múltiplos usos. Todavia, a diatribe pode em parte ser contestada, ao se lembrar do pressuposto epistemológico segundo o qual nenhum conceito é

24. A relação entre indisciplina fiscal e desenvolvimentismo é muito forte em parte da literatura crítica a este último, principalmente de corte ortodoxo, sendo um passo para identificá-lo com populismo econômico. Todavia, a pesquisa empírica sobre a política econômica de governos tidos tradicionalmente como “populistas” mostra que parte deles não se furtou a propor políticas de estabilização restritivas para combater a inflação como também a buscar equilíbrio no balanço de pagamentos. A tentativa de associar num mesmo *core* desenvolvimentismo, nacionalismo e populismo não é apenas ponto ideológico pétreo da ortodoxia econômica, mas aparece às vezes também em literatura sociológica de matiz marxista (Fernando Henrique Cardoso, Octavio Ianni, Francisco Weffort e José Luís Fiori). Todavia, esta parece não resistir à evidência empírica quando se analisam com acuidade as políticas econômicas de governos tidos como “populistas”, como Perón, Vargas e Goulart, constituindo-se no mais primário erro de metodologia: a generalização apressada. Ver Haines (2007); Loureiro (2009); Rougier (2012); Monteiro e Fonseca (2012); Fonseca (2010, 2011, 2012); Mollo e Fonseca (2013).

definitivo e, como objeto social, está sempre em movimento, assim como o objeto a ser conceituado. Entretanto, se, por um lado, nenhum conceito é definitivo, por outro, tampouco deles se pode prescindir: sem categorias teóricas não é possível o trabalho científico. Se um conceito consensual lembra quimera, a necessidade de estabelecer parâmetros mínimos contribui para evitar polêmicas desnecessárias, além de auxiliar no estudo do próprio objeto, pois a construção do conceito exige lastro empírico antes do salto para a abstração, quando “separa o joio do trigo” para definir o que deve ou não constar de seu núcleo. Com desenvolvimentismo não é diferente: mostrou-se sua origem e formação, seus usos na literatura e experiências históricas que pretendeu abarcar até se chegar à conceituação.

Como ferramenta, o conceito de desenvolvimentismo pode servir não só para estudos históricos, mas também para auxiliar a dirimir dúvidas sobre casos limítrofes, vindo ao encontro do tema que está na ordem do dia sobre seu possível retorno em vários países da América Latina. Há certa convergência no entendimento segundo o qual, após ter entrado em refluxo nas duas últimas décadas do século XX, sob o impulso da globalização e do neoliberalismo, governos mais críticos ou não totalmente alinhados a estes foram eleitos em vários países latino-americanos. A pergunta sobre o retorno do desenvolvimentismo, assim como propostas para um “novo desenvolvimentismo”, sugere que este é fenômeno enraizado (*embedded*) nas sociedades latino-americanas, arraigado como crença ou conjunto de valores (ou instituição, no sentido vebleniano), capaz de sobreviver mesmo diante de conjunturas francamente adversas e adaptar-se a novas circunstâncias. Desse modo, seu conceito permanece necessário e útil como ferramenta de análise e para designar algo que os usuários, por certo, entendem não poder nomear tão bem de outra maneira.

A título de ilustração: quando se pergunta se governos como de Cristina e Néstor Kirchner, Hugo Chávez ou Luiz Inácio Lula da Silva podem ser tipificados como desenvolvimentistas, não se está apenas atrás de um rótulo, mas se tentando entender o que estes representam e significam. A busca de respostas sugere como apropriada a análise comparativa – por isto a pergunta sobre se os três governos podem ser vistos como manifestação de um mesmo fenômeno (sem perder suas peculiaridades nacionais) ou três coisas completamente distintas. Destarte, se estes ou outros governos trazem de volta protecionismo e controles de comércio exterior, deve-se atentar que, embora aparentemente lembrem desenvolvimentismo, diante do conceito aqui formulado, certamente isto não bastaria, pois estas políticas podem ser mera reação à crise do balanço de pagamentos: ficou estabelecido que sem intencionalidade ou estratégia de desenvolvimento não pode haver desenvolvimentismo, pois estes são atributos indispensáveis do *core*. A mesma precaução é exigida ao se analisar as políticas econômicas implementadas por vários governos após a crise internacional de 2008, pois a simples manipulação da demanda agregada diante

de adversidades do ciclo econômico é usual por formuladores de política, mesmo afinados com o *mainstream*; o intervencionismo sem estratégia de longo prazo não é suficiente para configurar desenvolvimentismo.

Da mesma forma, a melhoria na distribuição de renda e em outros indicadores sociais em vários países do subcontinente (Cepal, 2010) *per se* não basta para associá-la a desenvolvimentismo: redistribuição de renda nem faz parte do *core*, além de ser atributo comum de governos tipificados pela literatura por meio de outros conceitos (“socialistas”, “social-democratas”, “trabalhistas”). Poderia caracterizar um subtipo mediante a “técnica do alongamento”, mas a extensão do conceito exige o compartilhamento do núcleo comum, como mostra a figura 4. Assim, se a redistribuição de renda não estiver associada a um projeto de industrialização e a um conjunto de medidas que configure uma estratégia para reverter a estrutura produtiva no longo prazo, pode ser louvável e meritória, mas dificilmente se enquadra no conceito de desenvolvimentismo.

No caso brasileiro, o gargalo mais visível é a queda absoluta e/ou relativa do valor agregado da indústria no PIB, na geração de emprego e nas exportações, fato que vem sendo nomeado pelos neologismos *desindustrialização* e *reprimarização*. O problema torna-se mais complexo, porque, se, por um lado, industrialização faz parte do *core*, por outro lado, vários autores têm advogado com veemência que tal reversão é tendência internacional, decorrente do atual padrão tecnológico, e a exigência de constar do núcleo prendia-se à lógica da substituição de importações, portanto, historicamente superada (ver, por exemplo, Bonelli, Pessoa e Matos, 2013). A solução para isto seria partir para um conceito radial, mas isto exigiria tirar a industrialização do *core*. Entretanto, outros autores, com o mesmo ardor, têm resistido a isto.²⁵ A desindustrialização representa para estes uma ameaça de reversão imposta pelo mercado, uma “especialização regressiva”, o oposto de um projeto ou estratégia para o país: em decorrência, a extração da industrialização do *core* arrastaria consigo outros atributos “inegociáveis” do conceito, como o projeto nacional e a estratégia (intencionalidade e práxis). Cabe, ademais, ressaltar que desindustrialização e reprimarização não podem ser reduzidas a faces de uma mesma moeda: o crescimento da exportação de minérios e produtos agrícolas em atendimento à demanda chinesa em nada fere o *core* do conceito, poderia ser vista como oportunidade e não como ameaça, caso fosse inserida em um projeto ou estratégia de desenvolvimento. A reprimarização da pauta de exportações, assim, não necessariamente significa desindustrialização, mesmo porque o Brasil possui mercado interno robusto, e o *superavit* externo gerado pela exportação de *commodities* poderia, em eventual projeto, tornar-se variável

25. Embora a bibliografia sobre o tema seja extensa, podem-se citar Rowthorn e Wells (1987) e Rowthorn e Ramaswany (1999), além dos mais recentes: Tregenna (2009), Palma (2007; 2011), Carneiro (2008), Bresser-Pereira (2010), Oreiro e Feijó (2010), Medeiros (2011), Arend e Fonseca (2012), Marconi e Rocha (2012), Gonçalves (2012), Arend (2013), Palma (2012) e Bacha e Bolle (2013).

relevante para alavancar o crescimento de setores de alta tecnologia ou distribuição de renda mais equânime. Deve-se, finalmente, lembrar que essa polêmica em torno da desindustrialização não é específica do caso brasileiro, pois se insere em uma controvérsia mais ampla sobre o papel da indústria e de sua importância nos dias atuais, em comparação com a que teve no século XX, principalmente até meados da década de 1970. Se há certa concordância sobre a existência de mudanças e de sua relevância, o mesmo não ocorre quando se debate se o alcance e a envergadura destas são suficientes para permitir a exclusão da indústria do núcleo do conceito. Um desenvolvimentismo sem incluir o setor industrial no projeto sugere para os autores antes referidos uma contradição (no sentido da lógica formal, e não dialética) ou um fenômeno novo, acerca do qual não haveria razões suficientes para ser abarcado pelo conceito de desenvolvimentismo, sob pena de submeter este último a uma profunda descaracterização, com um ganho de extensão que comprometeria cabalmente a intensão do conceito.

Para finalizar, deve-se enfrentar a pergunta frequente: cabe falar em desenvolvimentismo hoje, ou a preocupação em conceituá-lo seria só por razões de pesquisa histórica, uma vez que este está superado diante das mudanças substantivas ocorridas na economia internacional nas últimas décadas, com evidente impacto nas economias latino-americanas? Da forma como arquitetada, a pergunta espera resposta negativa, pois parece um truísmo referendado pelo bom senso o chavão que a história não volta atrás nem se repete – e é isto o que seu formulador quer ouvir. Todavia, a pergunta soa como descabida e anacrônica diante da opção epistemológica e da metodologia aqui empregada. O uso do termo teórico não constitui opção: encontra-se no debate cotidiano dos economistas e dos formuladores de políticas, na academia, no setor público, nas agências de fomento e na mídia, inclusive com larga frequência entre aqueles que criticam “a volta do desenvolvimentismo”. Se isto ocorre, é porque o termo se faz necessário, portanto “*historicamente é*”. A síntese de Hegel de que “o real é o que se impõe como tal”, independentemente de desejos, caprichos ou vontades individuais, impõe-se aqui com toda a sua força retórica. Condenar seu uso “em nova realidade histórica” reflete o mal metafísico de entender os conceitos como fixados para sempre, em consonância com a essência imutável aristotélico-tomista, em esquecer seu movimento, sua vida e sua capacidade de adaptação para abarcar fatos novos, ou seja, sua historicidade e a criatividade dos usuários em inovar com subtipos e conceitos radiais. Isto ocorre com vários conceitos usados pelos economistas e cientistas sociais, e não seria diferente com desenvolvimentismo. Termos teóricos como “capitalismo” e “liberalismo”, por exemplo, permanecem em uso há séculos, por mais que o capitalismo ou o liberalismo de hoje sejam diferentes da época em que os conceitos começaram a ser usados, mesmo que subtipos e conceitos radiais tenham proliferado (“capitalismo monopolista”, “de Estado”, “regulado”, “neoliberalismo”, “social-liberalismo” etc.).

A pergunta a ser feita, portanto, é outra: por que determinados termos teóricos persistem, mesmo quando certas condições históricas nas quais apareceram se alteram? No caso de desenvolvimentismo, a resposta parece simples: as condições históricas ou os “problemas” que deram ensejo a seu aparecimento – manifestos sob diferentes formas e com termos diferentes, como antes se mostrou, como consciência do “atraso”, do “subdesenvolvimento”, da “heterogeneidade estrutural” ou da “dependência” – não foram superados. Enquanto persistirem, parece improvável que caia em desuso e não granjeie adeptos, embora seu programa como projeto de superação do *status quo* exija permanente reatualização.

REFERÊNCIAS

AMSDEN, A. H. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies.** New York: Oxford University Press, 2001.

ARAÚJO, E.; GALA, P. Regimes de crescimento econômico no Brasil: evidências empíricas e implicações de política. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 41-56, 2012.

AREND, M. **A industrialização do Brasil ante a nova divisão internacional do trabalho.** Brasília: Ipea, 2013. Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional – PNPd. Projeto/Pesquisa: Agenda Desenvolvimentista e sua Inserção Global.

AREND, M.; FONSECA, P. C. D. Brasil (1955-2005): 25 anos de *catching up*, 25 anos de *falling behind*. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 32, n. 1, p. 33-54, 2012.

ARQUIVO CELSO FURTADO. **Carta a Riccardo Campa.** 22 jun. 1970.

BACHA, E.; BOLLE, M. B. **O futuro da indústria no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BARBOSA, D. H. D. **Tecnoburocracia e pensamento desenvolvimentista em Minas Gerais (1903-1969).** 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 779-810, dez. 2012.

BELLUZZO, L. G. M. Um novo estado desenvolvimentista? **Le monde diplomatique Brasil**, São Paulo, ano 3, n. 27, p. 4-5, 2009.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.

_____. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, 2012.

_____. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.828).

BOIANOVSKY, M.; HOOVER, K. D. **In the kingdom of Solovia: the rise of growth economics at MIT, 1956-1970**. Durham: CHOPE, June 2013. (Working Paper, n. 4).

BONELLI, R.; PESSOA, S.; MATOS, S. Desindustrialização no Brasil: fatos e interpretação. *In*: BACHA, E.; BOLLE, M. B. (Orgs.). **O futuro da indústria no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BORJA, B. Para a crítica da economia do desenvolvimento: a inserção de Celso Furtado na controvérsia internacional. *In*: MALTA, M. (Coord.). **Ecos do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea; Centro Celso Furtado, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O empresário industrial e a revolução brasileira, **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 2, n. 8, p. 11-27, 1963.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil: 1930-1967**. 1. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

_____. **Desenvolvimento e crise no Brasil**. 5. ed. São Paulo: Editora 34, 2003.

_____. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.

_____. (Org.). **Doença holandesa e indústria**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

CARDOSO, F. H. **Política e desenvolvimento em sociedades dependentes**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1971.

CARDOSO, F. H.; FALLETO, E. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970.

CARNEIRO, R. **Impasses do desenvolvimento brasileiro: a questão produtiva**. Campinas: IE; Editora UNICAMP, 2008. (Texto para Discussão, n. 153).

_____. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, 2012.

CEPAL – COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE. **A hora da igualdade: brechas por fechar, caminhos por abrir**. Santiago do Chile: Cepal, 2010.

CEPÊDA, V. A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 77-90, 2012.

CHANG, H-J. The Economic Theory of the Developmental State. *In*: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

COLLIER, D.; MAHON JR., J. E. Conceptual stretching revisited: adapting categories in comparative analysis. **The American political science review**, Washington, v. 87, n. 4, p. 845-855, Dec. 1993.

COLLIER, D.; LEVITSKY, S. **Democracy with adjectives**: conceptual innovation in comparative research. Notre Dame: Kellogg Institute, Aug. 1996. (Working Paper, n. 230).

CONCEIÇÃO, O. Há compatibilidade entre a tecnologia social de Nelson e a causalidade vebleniana de Hodgson? **Revista de economia política**, São Paulo, v. 32, n. 1, 2012.

COPI, I. **Introdução à lógica**. São Paulo: Mestre Jou, 1978.

DIAZ-ALEJANDRO, F. C. Southern cone stabilization programs. *In*: CLINE, W.; WEINTRAUB, S. (Eds.). **Economic stabilization in developing countries**. Washington: The Brooking Institution, 1981.

DORFMAN, A. **Cincuenta años de industrialización en la Argentina 1930-1980**. Buenos Aires: Solar, 1983.

DULCI, O. S. João Pinheiro e as origens do desenvolvimentismo mineiro. *In*: GOMES, A. C. (Org.). **Minas e os fundamentos do Brasil moderno**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2005.

ERBER, F. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 31, n. 1 (121), 2011.

EVANS, P. The State as problem and solution: predation, embedded autonomy and structural change. *In*: HAGGART, S.; KAUFERNAN, R. (Coord.). **Politics of economic adjustment**. Princeton: Princeton University Press, 1992.

FAUSTO, B.; DEVOTO, F. J. **Brasil e Argentina**: um ensaio de história comparada (1850-2002). São Paulo: Editora 34, 2004.

FONSECA, P. C. D.; CUNHA, A. Brazil before and after the crisis: back development. *In*: SASE'S ANNUAL MEETING, 22., 2010, Philadelphia. **Anais...** Philadelphia: SASE, 2010.

FONSECA, P. C. D. **Vargas**: o capitalismo em construção. São Paulo: Editora Brasiliense, 1989.

- _____. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa & debate**, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), 2004.
- _____. Nem ortodoxia nem populismo: o segundo governo Vargas e a economia brasileira. **Tempo**, Niterói, v. 14, n. 28, jan./jun. 2010.
- _____. O mito do populismo econômico de Vargas. **Revista de economia política**, São Paulo, n. 121, p. 56-76, jan./mar. 2011.
- _____. A Revolução de 1930 e a economia brasileira. **Economia**, Brasília, v. 13, n. 3, 2012.
- FONSECA, P. e HAINES, A. Desenvolvimentismo e política econômica: um cotejo entre Vargas e Perón. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 1.043-1.074, 2012.
- FURTADO, C. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. **Formação econômica da América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lia, 1970.
- _____. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Círculo do Livro, 1978.
- _____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- _____. **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009. Edição comemorativa: 50 anos.
- GONÇALVES, R. Governo Lula e o nacional-desenvolvimentismo às avessas. **Revista da sociedade brasileira de economia política**, n. 31, p. 5-30, fev. 2012.
- GURRIERI, A. **La obra de José Medina Echavarría**. Madri: ICI, 1980. Selección y estudio preliminar.
- HAINES, A. F. **El peronismo: un fenómeno argentino. Una interpretación de la política económica argentina, 1946-1955**. 2007. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.
- HERRLEIN JR., R. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2011. (Texto para Discussão, n. 1).
- _____. **Um roteiro para investigar o Estado desenvolvimentista na história**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2012. Mimeografado.
- JAGUARIBE, H. **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1972.

JOHNSON, C. **MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

_____. The developmental State: odyssey of a concept. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

KOSELLECK, R. **Futuro passado**. Rio de Janeiro: Contraponto; Editora PUC-RJ, 2006.

LAUTERT, V. **A opção pelo crescimento acelerado: uma interpretação da internacionalização da indústria brasileira nos anos 1950**. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

LESSA, C. **15 anos de política econômica**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

LOUREIRO, F. P. Considerações sobre o conceito de populismo econômico: explicação ou distorção histórica? **Revista eletrônica boletim do tempo**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 16, 2009.

LOVE, J. L. Theorizing underdevelopment: Latin America and Romania, 1860-1950. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 4, n. 8, 1990.

MARCONI, N.; ROCHA, M. Taxa de câmbio, comércio exterior e desindustrialização precoce – o caso brasileiro. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 853-888, 2012.

MATUTE, A. México en el siglo XIX, fuente y interpretaciones históricas. **Lecturas universitarias**, México, n. 12, 1984.

MEDEIROS, C. A. The political economy of the rise and decline of developmental states. **Panoeconomicus**, Novi Sad, n. 1, p. 43-56, 2011.

MELLO, J. M. C. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

MOLLO, M. L. R.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 33, n. 2 (131), p. 222-239, 2013.

MONTEIRO, S. M. M.; FONSECA, P. C. D. Credibility and populism: the economic policy of the Goulart administrations in Brazil. **Estudos econômicos**, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 511-544, Sept. 2012.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 31, n. 4 (124), out./dez. 2011.

NOVY, A. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 36, n. 4, p.121-128, 2009a.

_____. Política e economia, outra vez articuladas. **Le monde diplomatique Brasil**, São Paulo, ano 3, n. 27, p. 6-7, 2009b.

OREIRO, J. L. C. Novo-desenvolvimentismo, crescimento econômico e regimes de política macroeconômica. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 29-40, 2012.

OREIRO, J. L. C.; FEIJÓ, C. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 30, n. 2, 2010.

PALMA, J. G. Four sources of de-industrialisation and a new concept of the Dutch disease. *In*: HSRC EGD I ROUNDTABLE. **The changing character of industrial development**: what implications for growth, employment and income distribution? Cambridge: University of Cambridge, May 2007.

_____. **Why has productivity growth stagnated in most Latin American countries since the neo-liberal reforms?** Cambridge: University of Cambridge, May 2010. (Cambridge Working Papers in Economics, n. 1.030).

_____. **Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom?** Cambridge: University of Cambridge, 2012. (Cambridge Working Papers in Economics, n. 1.248).

PAULA, J. A. **Raízes da modernidade em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2000.

_____. Raízes do desenvolvimentismo: pensamento e ação de João Pinheiro. **Pesquisa & Debate**, São Paulo, v. 15, n. 2 (26), 2004.

_____. (Org.). **Adeus ao desenvolvimentismo**: a opção do governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

PAULANI, L. Sem a esperança de ser país: o governo Lula, dezoito meses depois. *In*: SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. **Novo-desenvolvimentismo**: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manoele; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

_____. The real meaning of the economic policy of Lula's government. *In*: ARESTIS, P.; SAAD-FILHO, A. (Eds.). **Political economy of Brazil**: recent economic performance. New York: Palgrave Macmillan, 2007.

_____. Acumulação sistêmica, poupança externa e rentismo: observações sobre o caso brasileiro. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 27, n. 77, p. 237-261, 2013.

PAULANI, L.; PATO, C. G. Investimentos e servidão financeira: o Brasil no último quarto de século. *In*: PAULA, J. A. (Org.). **Adeus ao desenvolvimento**: a opção do Governo Lula. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

- PINTO, A. Notas sobre los estilos de desarrollo en América Latina. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 1, 1976.
- PRADO JR., C. **Evolução política do Brasil e outros estudos**. 6. ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1969.
- PREBISCH, R. El falso dilema entre desarrollo económico e estabilidad monetaria. **Boletín económico de América Latina**, Santiago de Chile, v. 6, n. 1, marzo 1961.
- RAPOPORT, M. *et al.* **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**. Buenos Aires: Macchi, 2000.
- RODRÍGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- ROSTOW, W. W. The take-off into self-sustained growth. **Economic journal**, n. 66, p. 25-48, 1956.
- _____. **The stages of economic growth**. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.
- ROUGIER, M. **La economía del peronismo**. Buenos Aires: Sudamerica, 2012.
- ROWTHORN, R. E.; WELLS, J. R. **De-industrialization and foreigntrade**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- ROWTHORN, R; RAMASWANY, R. **Growth, trade and deindustrialization**. Washington: IMF, 1999. (IMF Staff Papers, v. 46, n. 1).
- SARTORI, G. Concept misformation in comparative politics. **American political science review**, n. 64, p. 1.033-1.053, 1970.
- _____. Guidelines for concept analysis. In: _____. (Ed.). **Social science concepts: a systematic analysis**. Beverly Hills: Sage, 1984.
- SCHWARZ, R. As ideias fora do lugar. **Revista novos estudos**, São Paulo, n. 3, p. 151-161, 1973.
- SCHNEIDER, B. R. The Desarrollista State in Brazil and Mexico. In: WOO-CUMINGS, M. (Ed.) **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. Introdução. In: _____. **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- SOLOW, R. M. A contribution to the theory of economic growth. **Quarterly journal of economics**, n. 70, p. 65-94, 1956.

TAVARES, M. C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Editora UNICAMP, 1986.

TERÁN, O. **Historia de las ideas en Argentina: diez lecciones iniciales, 1810-1980**. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2012.

TREGENNA, F. Characterising deindustrialisation: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge journal of economics**, v. 33, n. 3, p. 433-466, 2009.

VARSAVSKY, O. Largo plazo: um solo estilo? **El trimestre económico**, México, v. 38, n. 152, 1971.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of the government in East Asian industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília: Editora UnB; São Paulo: Imprensa oficial do estado de São Paulo, 1999.

WEYLAND, K. Clarifying a contested concept: populism in the study of Latin American politics. **Comparative politics**, v. 34, n. 1, p. 1-22, Oct. 2001.

WOO-CUMINGS, M. (Ed.). **The developmental State**. Ithaca: Cornell University Press, 1999.

ZEA, L. **El positivismo en México: nacimiento, apogeo y decadencia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BIELSCHOWSKY, R. **Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual**. Rio de Janeiro: Ipea, abr. 2013. (Texto para Discussão, n. 1.828).

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005. In: CAVE, R. **Brasil y Chile: una mirada hacia América Latina**. Santiago de Chile: RIL Editores, 2006.

BRESSER-PEREIRA, L. C. B. A taxa de câmbio no centro da teoria do desenvolvimento. **Estudos avançados**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 7-28, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; GALA, P. Macroeconomia estruturalista do desenvolvimento. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 30, n. 4, p. 663-686, 2010.

DIAZ, R. **Historia económica de Uruguay**. Montevideo: Santillana, 2003.

DRIVEN, M. El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad. **Revista de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 68, p. 171-186, 1999.

ECHEVARRÍA, J. M. Las condiciones sociales del desarrollo económico. *In*: _____. **Aspectos sociales del desarrollo económico**. Santiago de Chile: Andrés Bello, 1959.

LÓPEZ, P.; ROUGIER, M. **Los bancos de desarrollo en América Latina en los años de la industrialización por sustitución de importaciones**. Madrid: CIFI, 2012. (Documentos de Trabajo UC; CIFI; IELAT, n. 7).

MALTA, M. (Org.). **Ecoss do desenvolvimento: uma história do pensamento econômico brasileiro**. Rio de Janeiro: Ipea; Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2011.

ROUGIER, M.; ODISIO, J. Del dicho al hecho. El modelo integrado y abierto de Aldo Ferrer y la política económica en la Argentina de la segunda Posguerra. **América Latina en la historia económica**, n. 37, 2012.

SCHEJTMAN, A. El agro mexicano y sus intérpretes. **Revista nexos**, México, n. 39, 1981.

_____. **Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano**. México: SigloVeintiuno Editores, 1982.

WASSERMAN, C. **Palavra de presidente**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2002.

WHELAN, J. R. **Desde las cenizas: vida, muerte y la transfiguración de la democracia en Chile, 1883-1988**. Santiago de Chile: Zig-Zag, 1993.