

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E COMPARADAS

Ben Ross Schneider

Professor do Departamento de Ciência Política do
Massachusetts Institute of Technology (MIT)

O objetivo deste trabalho é avaliar, numa abordagem histórica e comparativa, os sucessos e fracassos das quase seis décadas de operação do Estado desenvolvimentista no Brasil (1930-1990). O argumento desenvolvido é que o Estado desenvolvimentista brasileiro teve mais acertos em alguns setores e regiões do que era perceptível nas análises ao longo dos anos 1990. Embora o Brasil não tenha conseguido desenvolver uma indústria de fabricação e exportação de alta tecnologia – segmento que, na Ásia Oriental, foi responsável por um crescimento continuado –, o Estado desenvolvimentista brasileiro teve um número importante, e muitas vezes negligenciado, de sucessos, especialmente em aço, automóveis, mineração, etanol e fabricação de aeronaves. Ele foi menos bem-sucedido na promoção de setores como tecnologia da informação (TI) e energia nuclear, bem como na redução das desigualdades sociais e regionais.

O estudo se baseou em análise documental e revisão da literatura, bem como em análise comparativa com experiências bem-sucedidas do Leste Asiático. O histórico de sucesso dos Estados desenvolvimentistas na Ásia Oriental e o sucesso parcial de Estados desenvolvimentistas na América Latina sugerem vários pré-requisitos comuns para a intervenção estatal eficaz, incluindo uma burocracia weberiana, o monitoramento da implementação de projetos e reciprocidade (subsídios em troca de desempenho) e relações de colaboração entre governo e empresas. A maior parte das análises sobre o Estado desenvolvimentista tem se concentrado em um número muito pequeno de casos de sucesso do Leste Asiático. No entanto, os ensinamentos práticos que podem ser tirados desses casos extremos para outros países são claramente limitados. Assim, buscando ir além da literatura baseada na comparação entre países, este estudo adota uma abordagem desagregada por setor para avaliar os resultados do Estado desenvolvimentista

brasileiro. Com isso, objetiva-se contribuir para o entendimento do estado desenvolvimentista brasileiro no século XX e desmitificar a visão que deu ênfase aos seus aspectos negativos, sugerindo, a partir daí, elementos para uma visão do desenvolvimentismo no século XXI.

A literatura da década de 1990 sobre o assunto tende a enfatizar o lado negativo do Estado desenvolvimentista no país –, especialmente nas áreas de energia nuclear, café e tecnologia da informação. Em relação ao fracasso, fala-se na ausência de uma reorientação da economia em direção à alta tecnologia e ao alto valor agregado na indústria de transformação, das dificuldades de desenvolvimento de uma base de tecnologia da informação e de energia nuclear e na redução das desigualdades sociais e regionais.

Já nos casos de setores bem-sucedidos – especialmente em petróleo, aço, automóveis, mineração, etanol e fabricação de aeronaves –, ainda que se tenha verificado a consolidação de agências weberianas ou “bolsões de eficiência” e alguns arranjos institucionais efetivos para o monitoramento e planejamento, em geral, houve pouco esforço no sentido de exigir reciprocidade dos beneficiários privados de benefícios e subsídios estatais. Em parte por esta razão, o Estado desenvolvimentista brasileiro teve mais sucessos em projetos que promoveu usando exclusivamente o setor público e suas estatais. É verdade que as reformas de mercado e a liberalização forçaram as ex-estatais a se atualizarem e se tornarem competitivas, mas essa constatação negligencia o fato de que nenhuma dessas empresas teria sido capaz de prosperar no período pós-liberalização se não tivesse sido previamente sustentada durante anos – o que significa dizer que muitas das histórias de sucesso no Brasil ressaltam a importância de falhas anteriores. Assim, erros podem ser um importante estímulo para

a aprendizagem, desde que o projeto original não seja completamente abandonado ao primeiro sinal de problemas.

O texto se divide da seguinte forma: além da introdução, a segunda seção apresenta informações básicas sobre a trajetória histórica e linhas gerais do Estado desenvolvimentista brasileiro e examina com mais detalhe as principais condições prévias para a sua eficácia; a terceira seção expõe uma visão seletiva de grandes sucessos – como petróleo, aviões, siderurgia, etanol e mineração; a quarta seção analisa algumas falhas como nos setores de informática, energia nuclear e transporte; a quinta seção analisa algumas políticas menos conhecidas de promoção local de desenvolvimento econômico; a sexta seção avalia brevemente o retorno do Estado desenvolvimentista no século XXI.

SUMÁRIO EXECUTIVO

