

**ESTADO, ATORES PREDOMINANTES E COALIZÕES PARA O DESENVOLVIMENTO:
BRASIL E ARGENTINA EM PERSPECTIVA COMPARADA****Flavio Gaitán**

Professor adjunto de Ciência Política da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila); pesquisador associado do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT-PPED)

Renato Boschi

Professor titular aposentado de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Atualmente, é professor/pesquisador do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (Iesp) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e coordenador do INCT-PPED

Este trabalho visa analisar o papel das coalizões de governo na formulação de um projeto de desenvolvimento socioeconômico. Trata-se de uma pesquisa qualitativa que enfoca em que medida a formação de coalizões de apoio a uma plataforma desenvolvimentista é eficiente em formular e implementar políticas públicas sustentáveis em médio e longo prazo de modo a conformar uma agenda nacional de desenvolvimento.

A hipótese central é que o processo de desenvolvimento tem uma relação direta com a dimensão institucional, em particular o papel do Estado, das coalizões de governo, das diversas instituições públicas (sobretudo aquelas que tendem a uma coordenação de interesses entre os setores público e privado) e o perfil dos atores estratégicos na formulação e implementação das políticas. Da articulação que se estabelece entre Estado, instituições e atores estratégicos, configuram-se diferentes modalidades ou padrões de desenvolvimento. Definimos coalizão desenvolvimentista como a ação convergente de diferentes atores em torno de uma dinâmica de crescimento (Tanaka, 2012). Incluíram-se na categoria de ator predominante os empresários, os trabalhadores organizados e a burocracia pública. Todavia, o foco da análise reside nos dois primeiros: empresários (em particular, dos setores agrário, industrial e financeiro) e trabalhadores. O espaço de articulação de uma coalizão para o desenvolvimento é o campo político, o qual plasma os interesses dos diferentes grupos. A metodologia utilizada consiste na avaliação, com base em fatos estilizados, dos pontos de inflexão dos modelos econômicos e na análise dos posicionamentos (declarações, ações, omissões) das elites estratégicas.

A relação entre as idealizações e certas decisões de políticas não obedece a uma lógica predeterminada. Ao contrário, trata-se de processos independentes que

podem ou não confluir numa mesma direção, definindo assim um caminho mais coerente, eventualmente refletindo uma visão vencedora. Ressalta-se que, eventualmente, as visões ou as decisões podem não ser pautadas pela clareza quanto aos seus prováveis resultados, o que redundaria em dizer que um projeto de desenvolvimento nem sempre configura um conjunto coordenado de ações. Assim, pode-se afirmar que uma dinâmica de desenvolvimento bem-sucedida está condicionada à capacidade dos líderes estratégicos de internalizarem uma opção desenvolvimentista, formando uma coalizão para o desenvolvimento de modo parcialmente formalizado. Uma coalizão para o desenvolvimento deve ser capaz de formar acordos amplos que promovam o crescimento econômico e estabeleçam objetivos de políticas públicas para o desenvolvimento como parte de uma ampla agenda em campos específicos. A capacidade do sistema político para fazer frente às situações de atrito é uma questão central. Considerando-se que há múltiplas alternativas e atores envolvidos no processo de formulação e execução de políticas públicas, é necessário que o aparelho de Estado internalize uma orientação desenvolvimentista em seu funcionamento cotidiano. Isto é mais importante quando se considera a existência de projetos alternativos que podem tentar obstaculizar as medidas do governo. As políticas de desenvolvimento terão apoio e oposições, derivados dos efeitos de sua institucionalização. O dilema é complexo. Trata-se não apenas de consolidar uma coalizão de governo que envolva atores estratégicos em torno de um núcleo predefinido de políticas para o desenvolvimento, mas também de lograr obstruir projetos alternativos.

Argentina e Brasil são países que representam duas trajetórias nacionais de desenvolvimento com uma estrutura produtiva moderadamente diversificada e com

diferenças nas trajetórias institucionais subjacentes às suas dinâmicas econômicas. Em primeiro lugar, do modelo de industrialização por substituição de importações (ISI) ao neoliberalismo. Em segundo, do neoliberalismo à construção – ainda não definida e, portanto, não isenta de problemas, limitações e contradições – de uma agenda neodesenvolvimentista. Durante a fase neoliberal, nos anos 1990, houve uma dominação da coalizão entre rentistas e financistas. A partir de 2002-2003, com a chegada ao poder de coalizões de base trabalhista, houve uma paulatina e difícil desarticulação da coalizão neoliberal, sem que isso significasse o surgimento de uma nova aliança claramente definida. De fato, é difícil identificar um projeto coeso e articulado.

Tanto na Argentina quanto no Brasil, as administrações pós-neoliberais tentaram articular uma coalizão incluindo a burguesia produtiva e os trabalhadores organizados, de modo a se gerar uma articulação virtuosa entre aumento da demanda agregada – via criação de emprego, melhora dos salários e diferentes programas sociais – e aumento de investimento privado. Todavia, há uma série de limites para consolidação de modelos de produção e consumo de massas, tais como: os riscos de desindustrialização, o poder resiliente do capital financeiro e o viés conservador e pouco schumpeteriano do empresariado. Pensar em uma coalizão para o desenvolvimento implica fortalecer os atores engajados com a produção nacional, em detrimento daqueles de caráter eminentemente rentista.

A análise considera a variável tempo, que é necessária para a execução de certas mudanças. Assim, inicialmente a coalizão de governo do presidente Lula não apresentou uma grande mudança, continuando a importância do capital financeiro. Mas, a despeito da continuidade macroeconômica, houve um processo de amadurecimento de uma proposta desenvolvimentista, impulsionada pela combinação de medidas e estímulo ao consumo, criação de emprego e política industrial. Na Argentina, a situação de superação da aliança neoliberal por ruptura possibilitou maiores graus de liberdade medidas de regulação do mercado. Todavia, no longo prazo, assiste-se a uma deterioração do modelo de crescimento baseado na expansão da demanda agregada. Diante disso, a variável tempo importa, na medida em que o desenvolvimento é um processo de longa duração e a avaliação das dinâmicas econômicas pode variar ao longo do processo.

SUMÁRIO EXECUTIVO