

**INSTITUTO DE PESQUISA APLICADA EM DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO SUSTENTÁVEL – IPADES**

**ESTADO DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO: GÊNESE, DEBILIDADE E
AÇÕES NA AMAZÔNIA**

Francisco Benedito da Costa Barbosa

Sócio Fundador do IPADES

No início do século XX não havia propriamente uma economia brasileira, o que só iria acontecer depois de 1930. O que existia eram núcleos exportadores regionais isolados que se destacavam: o café em São Paulo e a borracha na Amazônia. O café era uma economia capitalista, assalariada; a borracha, com 40% das exportações em 1910, era uma economia extrativista, à base do aviamento. O Nordeste também tinha um núcleo exportador – açúcar e algodão – porém de menor expressão econômica e com crise de mão-de-obra, em função da abolição da escravatura. Um quarto núcleo localizava-se nos sertões – pecuária, mandioca, feijão, arroz, tabaco etc, – de produtores autônomos que atendia o abastecimento interno. Não existia uma economia “nacional” porque não havia uma ligação entre esses núcleos econômicos, suas relações eram muito tênues.

A partir da Primeira Guerra Mundial (1914-1918) passou a ocorrer mudança de direção do crescimento das economias dos países periféricos, num processo que ganharia um impulso decisivo na depressão de 1930. Até então o crescimento da economia brasileira havia sido “para fora”, dentro do padrão “primário-exportador”. As transformações na economia mundial – maior protecionismo pelos países centrais, menor elasticidade-renda da demanda por produtos primários, menor taxa de importação no novo centro ciclo da economia mundial, os Estados Unidos, e assim por diante – teriam sido responsáveis por um processo espontâneo de industrialização, dinamizado por problemas de desequilíbrio no balanço de pagamentos.

Em função desse novo cenário de transformação da economia mundial, a economia brasileira, até então de base agrário-exportadora, daria uma guinada para o padrão industrial-retardatário. Antes de 1930, a fonte de receita e divisas era a agricultura, todavia, nesse ano, o PIB brasileiro, tanto da agricultura quanto da

indústria, haviam se reduzido em termos relativos para 36% e 15%, respectivamente. O setor de serviços, que o teve o mais forte crescimento, representando perto de 50% do PIB. Começa uma transformação rumo a uma nova base econômica, ou seja, a industrialização, seguida da integração regional.

Assim, a industrialização ia se sobrepondo à produção primário-exportadora, garantindo a predominância da variável investimento na expansão do setor. A concentração industrial em São Paulo foi sem qualquer dúvida, superior a qualquer outra do país, quer em termos de sua própria dimensão, quer em termos de sua capacidade geradora de dinâmico processo de acumulação de capital, quer em termos de expansão interna do mercado.

Consequentemente, o centro dinâmico da economia passava a ser o mercado interno, isto garantiu a preponderância do setor ligado a esse mercado no processo de formação de capital, no caso o setor industrial. A integração do mercado nacional constituía-se na única opção de evolução do modelo de “crescimento para dentro” da economia brasileira, posto em prática a partir do início do processo de “industrialização restringida”. Esse novo padrão de crescimento teria um significado histórico especial, não apenas para os países periféricos, mas para todo o mundo; tratar-se-ia de uma nova era na difusão do progresso técnico.

A crise internacional e as transformações econômicas, políticas e sociais que se seguiram solaparam a base real de sustentação da política econômica liberal até então vigente. Nasceram, a partir daí, diferentes concepções do desenvolvimento brasileiro. Em relação ao pensamento liberal, ele teve de passar por transformações que viabilizassem sua resistência frente a nova realidade. O neoliberalismo econômico é resultante desse processo, onde o prefixo “neo” tem um significado muito preciso, representa que os liberais brasileiros, em sua maioria, passavam a admitir, na nova realidade pós-1930, a necessidade de alguma intervenção estatal saneadora de imperfeições do mercado, que, segundo reconheciam, afetavam economias subdesenvolvidas como a brasileira. Desenvolvimento vinha sendo colocado como sinônimo de industrialização dirigida pelo Estado. Industrialização confundia-se com modernização, e o moderno “muda” continuamente.

O sentimento geral entre um grande número de economistas latino-americanos, nas décadas de 1940 e 1950, indicava a descrença em relação à teoria econômica existente e de perplexidade face à falta de teorias que poderiam ser adaptadas às realidades econômicas e sociais que eles tentavam entender e transformar.

Além desse contexto, fatores históricos contribuíram ao nascimento do projeto desenvolvimentista. O país passava por um surto industrial e paralelamente a este se somaram a crise do setor externo com a deflagração da Segunda Guerra Mundial, e consubstanciando a esse quadro, estava ocorrendo a violenta centralização do poder pelo Estado Novo, que se seguiu à falência do Estado Oligárquico, surgindo então como resposta, todo um arcabouço de regulação e controle das atividades econômicas do país.

Tudo isso foi acompanhado por um longo debate, apaixonado e abrangente, logo polarizado por uma ideia central: o subdesenvolvimento. Este seria superado pela industrialização capitalista, porém planejada e apoiada pelo Estado através da estatização de setores considerados estratégicos e segmentos da indústria de base. Era a política desenvolvimentista se tornando referência como solução para superar o subdesenvolvimento. Ela tornara-se, portanto, uma nova forma para a velha disputa teórica entre liberalismo e intervenção do Estado.

Para sua execução o Estado passou a criar uma série de agências voltadas para a administração de problemas de alcance nacional. Com isso, seus técnicos civis e militares foram levados a pensar as questões do desenvolvimento econômico nacional de uma forma integrada e abrangente gerando a ideologia que proporcionou os argumentos da política desenvolvimentista.

Essa ideologia apoiada pela CEPAL, organismo que ostentava a credibilidade da ONU, passou a contar com um poderoso instrumental analítico antiliberal que foi integralmente incorporado pela maioria dos desenvolvimentistas nacionalistas do setor público, formando-se o embrião da corrente desenvolvimentista nacionalista nos anos 1950, uma das linhas de pensamento de maior militância intelectual do país. Essa corrente de pensamento, e a atração governamental advogavam através de políticas de apoio à industrialização, integradas, na medida do possível, num sistema de planejamento abrangente com investimento estatal em setores básicos.

A política desenvolvimentista foi a ideologia de transformação da sociedade brasileira, não como econômica de classes sociais, mas defendida pelo projeto econômico para conseguir a industrialização e a integração regional, como via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro, a ser conseguido pela ação do Estado, através do planejamento para definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão. Cabendo também ao Estado captar e orientar recursos financeiros, e promover investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada fosse insignificante. Diante deste

quadro, o Estado assumiria uma responsabilidade estratégica com a programação de atividades e metas que permitiriam superar a condição de uma economia periférica.

Na imensa continentalidade do espaço brasileiro ainda não integrado ao espaço econômico nacional, a Amazônia ocupando o maior espaço físico, levou o Governo de Getúlio Vargas, no Estado Novo (1937-1946), a estabelecer o Programa Marcha para o Oeste, (1938), buscando a integração econômica nacional a partir da colonização de regiões consideradas “longínquas e desabitadas”, para que estas fossem integradas nesse novo perfil de desenvolvimento. No discurso do rio Amazonas proferido por Getúlio Vargas, em Manaus, em 10 de outubro de 1940, o presidente se reporta á região dizendo: *“Do mesmo modo que a imagem do rio-mar é para os brasileiros a medida da grandeza do Brasil, os vossos problemas são, em síntese, os de todo o país. Necessitamos ordenar o povoamento, crescer o rendimento das culturas, aparelhar os transportes”*

Nos anos 1940 já era incontestável a noção que sem a interferência ou adoção de políticas específicas voltadas ao desenvolvimento regional, a periferia nacional estava fadada a se manter subdesenvolvida, marginalizada da dinâmica econômica decorrente da acumulação capitalista no país. No final dessa década, as regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste possuíam 30,7% da população nacional, mas só contribuíam com 21,5% do produto nacional; o Sudeste, com 38% da população, era responsável por quase dois terços do produto nacional. Esse diferencial de crescimento inter-regional se acentuou nos anos 1950, tendo aumentado a participação do Sudeste no produto nacional, enquanto a periferia nacional diminuía sua participação.

Desse período em diante o Governo Central passou a dedicar à essas regiões, políticas que buscassem o desenvolvimento regional, e especificamente a Amazônia era a que não possuía uma atividade econômica autossustentada (não considerava mais a viabilidade econômica do extrativismo) e representava também como outro obstáculo o vazio demográfico. Foram criados territórios federais, posteriormente transformados em Estados, superintendências de desenvolvimento, banco regional, instituições de ensino e pesquisa, programas de financiamentos subsidiados, infraestrutura de transporte e comunicação, e a própria redefinição política da região com o estabelecimento da Amazônia Legal, atualmente incorporando os Estados do Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins.

O Governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) concebeu muito bem essa política, que se materializou no Programa de Metas. Este tinha 30 macros objetivos – além da meta 31, a construção de Brasília – cobrindo os mais relevantes setores econômicos brasileiros. Para sua execução, o presidente estabeleceu uma administração paralela, por grupos executivos e grupos de trabalho, para contornar, sem produzir resistências, o emperramento da máquina estatal.

A meta de número nove visava a construção de dez mil quilômetros de novas estradas federais; a primeira revisão dessa meta aumentou esse número para 12 mil. Na segunda revisão, em 1958 a quilometragem atingiu 13 mil, e em 1961, 13.519 km de estradas federais tinham sido construídas, entre elas a rodovia Belém-Brasília. A meta 27 tratava da indústria automobilística.

Suas ações continuaram na Amazônia, a partir dos governos de 1964, até o final dos anos de 1970, sendo intensas e promovendo grandes transformações na região com as políticas programas e projetos de incentivos fiscais, crédito rural subsidiado, colonização, rodovias, polos de desenvolvimento com destaque para a Zona Franca de Manaus, com a criação de um polo industrial no coração da floresta.

Estava consolidado o estado desenvolvimentista brasileiro que teve grande impulso com os governos após 1964. Mas, sua debilidade aparece com a crise da dívida ocorrida na década de 1980, e a mudança gradativa ocorreu com a abertura da economia no Governo Collor de Mello (1990-1992) e o Plano Real, em 1994.