

INFRAESTRUTURA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: OS ESTADOS NEOUTILITÁRIO, AUTÔNOMO, FACILITADOR E DESENVOLVIMENTISTA

Resumo

Este trabalho apresenta um modelo analítico para analisar o impacto das políticas públicas de infraestrutura no desenvolvimento econômico. Para tanto, utiliza duas variáveis principais: 1) padrão de relacionamento entre os setores público e privado (autonomia inserida); 2) política infraestrutural, classificada como horizontal, quando seu princípio norteador é a busca pela eficiência e tem como foco o fortalecimento de vantagens comparativas, e vertical, quando sua essência é a construção de capacidades produtivas e tecnológicas, articuladas à indústria, e seu foco é a criação de vantagens competitivas. Essa combinação dá origem a quatro tipos ideais: Estado Neoutilitário, Estado Autônomo, Estado Facilitador e Estado Desenvolvimentista, que são descritos e exemplificados com casos empíricos. O resultado apresenta um modelo analítico que permite classificar e avaliar satisfatoriamente as políticas públicas de infraestrutura e seu resultado esperado em termos de desenvolvimento econômico.

Palavras-chave: Desenvolvimento econômico; política industrial; política de infraestrutura.

Classificação JEL: H54; O21; O25

**FERNANDO
DALL'ONDER SEBEN**

Doutor em Estudos Estratégicos Internacionais (PPGEEI-UFRGS) e Analista Legislativo do Senado Federal

Abstract

This paper presents an analytical model to analyze the impact of the

infrastructure of public policies on economic development. Thereby, uses two main variables: 1) pattern of relationships between the public and private sectors (embedded autonomy); 2) infrastructural policy, classified as horizontal when its guiding principle is the pursuit of efficiency and is focused on the strengthening of comparative advantages, and vertical when its essence is building productive and technological capabilities, linked to the industry, and its focus is the creation of competitive advantages. This combination gives rise to four ideal types, which correspond to expected results in public policy: Neo-utilitarian State, Autonomous State, Facilitating State and Developmental State, which are described and exemplified with empirical cases. The result presents an analytical model that allows to sort and satisfactorily evaluate infrastructure's public policy and its expected results in terms of economic development.

Keywords: Economic development; industrial policy; infrastructure policy.

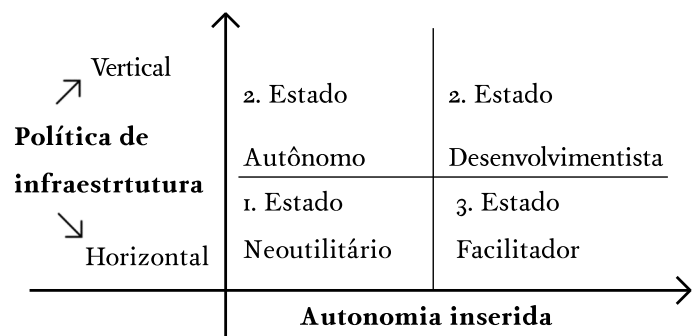
1. Introdução

Qual o impacto esperado dos projetos de infraestrutura sobre o desenvolvimento econômico? De que modo eles se articulam com as estruturas produtivas nacionais? Qual seu impacto

sobre a integração regional? Como a relação entre os setores público e privado condiciona a realização dos projetos? De que modo Estado e mercado interagem? Essas perguntas dão suporte a um questionamento mais geral, que conforma o seguinte problema de pesquisa: de que modo a política de infraestrutura interage e condiciona o processo de desenvolvimento?

Na tentativa de responder a essas questões, este trabalho utiliza uma combinação de variáveis que dá origem a uma tipologia, observada no gráfico a seguir:

Gráfico 01. Modelos de desenvolvimento a partir da relação entre políticas de infraestrutura e cooperação entre os setores público e privado



Fonte: Elaboração própria.

As variáveis independentes utilizadas são:

a) autonomia inserida, definida como o grau de cooperação entre os setores público e privado, a partir de uma operacionalização do conceito originalmente formulado por Peter Evans (1993; 2004), classificado em baixo ou alto;

b) política de infraestrutura, definida como o conjunto de obras de transporte, energia e comunicações, classificada em horizontal ou vertical, a partir de uma adaptação do modelo analítico desenvolvido por Peres e Primi (2009) para avaliar as políticas industriais.

Enquanto as políticas horizontais consistem, de um modo geral, em medidas genéricas voltadas para a qualificação de fatores de produção, sem distinguir setores específicos, as verticais estabelecem prioridades a partir de decisões estratégicas. Enquanto as primeiras tendem a reforçar

vantagens comparativas existentes, as segundas visam a criar vantagens competitivas. Assim, as políticas horizontais possuem baixa complexidade, focam, sobretudo, na eficiência das trocas e apresentam uma visão setorial, estática e de neutralidade em relação à intervenção estatal. Por outro lado, as verticais apresentam elevada complexidade, focam principalmente na eficácia, e possuem um perfil transversal, no sentido de articular diferentes políticas públicas. O quadro a seguir resume as principais características de cada uma delas.

Já a autonomia inserida é composta por duas dimensões: autonomia e parceria. A Parceria diz respeito a “um grupo concreto de conexões que ligam o Estado íntima e agressivamente a grupos sociais particulares com os quais o Estado compartilha projetos conjuntos de

Quadro 01. Políticas de Infraestrutura Vertical e Horizontal: Principais Características

Política de Infraestrutura	Horizontal	Vertical
Fundamento teórico	Ricardiano	Schumpeteriano
Caráter	Estática	Dinâmica
Vantagens	Comparativas	Competitivas
Ênfase	Eficiência	Eficácia
Mercado	Autoajustável; infraestrutura corrige falhas	Insuficiente; infraestrutura associada à indústria
Estrutura Produtiva	Não altera (especialização)	Altera (inovação)
Foco	Eficiência	Capacidades produtiva e tecnológica
Política Pública	Setorial	Transversal
Neutralidade	Neutra (em tese)	Seletiva
Nível de Capacidade Institucional Requerido	Baixo	Alto

Fonte: Elaboração própria.

transformação” (EVANS, 2004, p. 93). Em outras palavras, trata-se do grau de sinergia entre a burocracia e os grupos privados no processo de transformação industrial.

A Autonomia refere-se ao grau de independência da burocracia em relação ao capital privado nacional. O excesso de autonomia pode representar um Estado predatório, avesso ao capital nacional, ou até mesmo um desinteresse pelo setor privado. Por outro lado, a falta de autonomia pode ter como consequência a captura do Estado por grupos particulares e a existência de patrimonialismo.

A variável dependente é o *modelo de desenvolvimento*. Evidentemente, existem diversas abordagens para o conceito de desenvolvimento², das mais diferentes matrizes teóricas. O enfoque adotado aqui é limitado a partir das variáveis apresentadas, ainda que se reconheça a existência de múltiplas dimensões, como o fazem, por exemplo, Sen (2000)³ e Furtado (1984). Para Furtado, o desenvolvimento pode ser entendido como um processo de satisfação crescente das necessidades básicas da população e de redução das disparidades sociais (FURTADO, 1984, p. 11). Segundo o autor, “desenvolver-se é ascender na escala de realização das potencialidades dos homens como indivíduos e como coletividade” (FURTADO, 1984, p. 63).

O conceito de modelo de desenvolvimento adotado significa o padrão de políticas públicas

adotado e seu impacto previsto para a estrutura de produção de um país e, dessa forma, para o conjunto de sua sociedade. Sendo assim, por constituírem políticas públicas, os quatro tipos ideais são classificados como “Estados”; a adjetivação de cada um deles revela seu impacto esperado sobre a estrutura produtiva e, indiretamente, para a sociedade – autônomo, neoutilitário, facilitador e desenvolvimentista –, conforme será explicado mais adiante.

Esse impacto sobre a estrutura produtiva está associado à noção de *mudança estrutural*, que pode ser definida como o “processo de longo prazo pelo qual os países experimentam a transformação e a diversificação de suas estruturas produtivas e tecnológicas e, como resultado, da composição de suas demandas intermediária e final” (UNIDO, 2013, p. 30, tradução nossa)⁴. Observa-se, assim, se as variáveis apresentadas, autonomia inserida e política de infraestrutura contribuem para reproduzir ou alterar essas estruturas produtivas, principalmente a indústria e a economia de produtos primários (*commodities*). A partir de sua combinação, propõem-se quatro tipos ideais: Estado Neoutilitário, Estado Autônomo, Estado Facilitador e Estado Desenvolvimentista. Naturalmente, trata-se de tipos ideais e limitados às questões expostas. A esse respeito, Pedro Fonseca afirma:

“A forma bastante usual de construir conceitos

nas ciências humanas é através da elaboração de tipos ideais, seguindo a tradição weberiana. Nesta, como é sabido, cada categoria é definida através 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 construídos mentais e a aproximação entre eles e o real é sempre probabilística (FONSECA, 2014, pp. 3-4).”

Como afirma Huntington, “[...] compreender exige teoria; teoria exige abstração; abstração requer simplificação e ordenamento da realidade” (HUNTINGTON, 1996, p. 15). Nesse sentido, formulam-se as quatro categorias, que serão ilustradas com casos empíricos arquetípicos ao longo do texto. Assim, na origem do conceito de Estado Desenvolvimentista, estão as explicações do subdesenvolvimento sul-americano a partir de causas tais como a exploração das grandes potências sobre os países periféricos, o relativo atraso tecnológico, o predomínio da exportação de produtos primários, a herança colonial, entre outras. Indicadores de distribuição de renda, concentração da propriedade de terras, pobreza e analfabetismo ilustram esse quadro negativo. Para revertê-lo, defendem-se mudanças estruturais nas economias nacionais mediante a intervenção governamental nas áreas de infraestrutura, pesquisa e desenvolvimento, defesa, ciência e tecnologia, bem como o uso de uma política comercial agressiva combinada com ações de fortalecimento da indústria. Em

comum entre pensadores da CEPAL e autores *neoestatistas* – campo sintetizado por Peres e Primi (2009, p. 2) como “SES”, isto é, estruturalista, evolucionista e schumpeteriano – está a transformação da base material das sociedades como ponto de partida para o fortalecimento da democracia e a otimização da capacidade de implementar políticas públicas. Nesse sentido, o conjunto de políticas públicas derivados dessa matriz e que combina política infraestrutural vertical com elevado grau de *autonomia inserida* será denominado de Estado Desenvolvimentista.

Por outro lado, autores da Teoria da Escolha Racional entendem que a intervenção do Estado está intrinsecamente associada com práticas de corrupção e com o predomínio do patrimonialismo e do clientelismo, visão também comumente difundida na grande imprensa do Brasil. Por essa ótica, burocratas limitam-se a maximizar autointeresse e a extrair oportunidades de ganho, ainda que à custa de menores retornos para a sociedade. A essa visão, será aplicada a noção de Estado Neoutilitário. Ainda, entre os que defendem a capacidade estatal e os que a rejeitam, há pelo menos outras duas correntes de pensamento intermediárias.

Uma delas defende a diminuição do papel do Estado a fim de fortalecer o setor privado. A lógica proposta é que o Estado intervenha sem privilegiar atores ou setores econômicos, de modo que forneça bens públicos que favoreçam

as forças do mercado – por essa ótica, mais eficiente do que a máquina pública na alocação dos recursos econômicos. As livres forças do mercado aumentariam as chances de equilibrar os níveis de oferta e demanda, reduzindo distorções que podem ser geradas pela intervenção governamental. O Estado pode contemplar setores negligenciados pelo mercado, corrigir suas falhas, alterar a expectativa dos atores e otimizar a interação entre as partes

Essa visão é classificada como *Estado Facilitador*. Enquanto para o Estado Neoutilitário a burocracia é, por definição, perniciosa, para o Estado Facilitador ela pode ser benéfica, desde que com atribuições mínimas.

Uma quarta concepção é marcada pela baixa cooperação entre setores público e privado. Preconiza que o Estado deve intervir e desconfia, ou mesmo ignora, o empresariado nacional. Por isso, é denominado de *Estado autônomo*.

O artigo está dividido em cinco seções. As quatro primeiras tratam, cada uma, das categorias mencionadas, sendo acompanhadas de um caso empírico que exemplifica o tipo ideal. A seção final retoma as principais ideias apresentadas e conclui acerca da aplicabilidade do modelo analítico para o estudo de outros casos.

2. Estado NeoUtilitário

O Estado NeoUtilitário apresenta níveis reduzidos ou nulos nas duas dimensões. Em relação à infraestrutura, não há política pública ou ela é pouco significativa, já que o mercado é responsável pela provisão infraestrutural. O grau de autonomia inserida é também muito reduzido, dado que não há que se falar em autonomia e parceria, pois o modelo nega a burocracia enquanto ator capaz de gerar benefícios. O modelo pode evoluir tanto para o Estado Facilitador (graficamente, à direita), se o grau de cooperação entre Estado e sociedade evoluir; ou para o Estado autônomo, na hipótese de adoção de projetos infraestruturais verticais conduzidos pelo Estado.

As premissas teóricas desse modelo residem na Teoria da Escolha Pública, que tem como expoentes Gordon Tullock, James Buchanan, entre outros, e constitui uma corrente da Teoria da Escolha Racional. Segundo essa visão, a ação governamental deve ser, sempre que possível, substituída pelo mercado. Isso porque o burocrata seria um agente autointeressado e racional, maximizador de utilidade, de modo que, se houver oportunidades de ganhos, não hesitará em utilizar a máquina pública em troca de vantagens pessoais. Agentes privados receberão privilégios de mercado e obterão, graças a esse acesso, benefícios superiores aos que, em condições normais, o mercado lhes forneceria

(rent-seeking).

Com base nessa visão, o modelo enfatiza o risco de captura do Estado por grupos de interesse e os prejuízos originados pela corrupção. Entende-se, por essa ótica, que o Estado deve exercer somente o papel de um “vigia noturno”, protetor dos indivíduos, dos contratos, e da propriedade (EVANS, 1993; 2004, p. 54). Como destaca Evans, essa visão ignora o papel da história, dos costumes e das instituições. Nega o espírito público e a complexidade das interações sociais, bem como o papel do Estado na criação e no funcionamento dos mercados (POLANYI, 2000). Acredita que a “mão invisível” do mercado pode gerar bem-estar para o conjunto da sociedade (EVANS, 1993; 2004, pp. 54-55).

Um exemplo de Estado Neoutilitário, à luz das variáveis desse trabalho, é o governo de Fernando Collor de Mello (1990-92) no Brasil. No que se refere à infraestrutura, apesar de ter criado uma pasta ministerial exclusiva para a área, não se vislumbram políticas públicas verticais relevantes, apenas a execução de uma agenda minimalista para o setor (políticas horizontais). A expectativa era, em síntese, menos Estado e mais mercado; no caso da infraestrutura, ambicionava-se a participação do capital estrangeiro, o que só viria a ocorrer com intensidade a partir de 1994, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso. Em seu primeiro dia do governo, o então Presidente Collor editou a

Medida Provisória número 155/90, que posteriormente deu origem à Lei 8.031/90, de 12 de abril de 1990, instituidora do Programa Nacional de Desestatização (PND):

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Desestatização, com os seguintes objetivos fundamentais:

I - reordenar a posição estratégica do Estado na economia, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;

II - contribuir para a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público;

III - permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada (BRASIL, 1990, grifo nosso).

Naquele contexto, o Presidente pretendia marcar o rompimento com o modelo de substituição de importações e as políticas desenvolvimentistas. Na primeira semana de governo, foram extintas onze empresas estatais (que empregavam 14.500 trabalhadores) e treze outras agências (SCHNEIDER, 1992, p. 5). A lista inicial proposta pelo PND incluía 31 empresas a serem privatizadas (LIMA, 2012, p. 92), processo conduzido por uma Comissão Diretora do Programa Nacional de Desestatização (SCHNEIDER, 1992, p. 14).

Em relação à variável autonomia inserida, as dimensões de autonomia e parceria pouco se aplicam. A respeito da autonomia, o governo de Collor tinha pouca crença no papel da burocracia enquanto portadora de visão de futuro, o que ficou em evidência pela sua famosa campanha de “caça aos marajás” (*ibidem*, p. 12). Consequentemente, prevalecia a visão neoutilitarista sobre a burocracia, considerada como excessiva, privilegiada e ineficiente.

No que concerne à parceria, embora o governo seja simpático ao mercado, não atua em seu benefício; prevalece, pois, o *laissez-faire*. Note-se, por exemplo, que a privatização da siderúrgica Usiminas, uma das estatais mais lucrativas da época, beneficiou o capital nacional, no caso, o Grupo Gerdau S.A, que adquiriu a maior parte da empresa. Não obstante, Collor criticava a indústria automobilística nacional, considerada protegida e subsidiada, e defendia a produção estrangeira, tida como mais competitiva, eficiente e de maior qualidade (LIMA, 2012, p. 90). Assim, o então presidente tinha pouco interesse em projetos compartilhados com o setor privado (EVANS, 2004, p. 101), embora desejasse o fortalecimento do mercado a qualquer custo. A abertura ao mercado internacional era tida como a solução para todos os problemas (*ibidem*, p. 202).

Em síntese, o Estado neoutilitário prioriza políticas horizontais. Não há cooperação entre

setores público e privado (autonomia inserida) ou ela se dá em níveis muito reduzidos, visto que a atuação governamental pode gerar distorções, gerando *rent-seeking* e corrupção, de modo que enfraquece o poder de alocação do livre-mercado.

3. Estado Autônomo

O Estado Autônomo caracteriza-se pela combinação de políticas de infraestrutura de caráter vertical com baixo nível de inserção autônoma. A política infraestrutural é seletiva, orientada estrategicamente, e parte do pressuposto de que o mercado é insuficiente, por isso o Estado precisa intervir. Todavia, o nível de inserção autônoma é reduzido, visto que a dimensão “parceria” entre setor público é muito baixa ou até mesmo conflitiva. A autonomia da burocracia existe e prevalece na direção do modelo de desenvolvimento.

Se o nível de cooperação entre setor público e privado progredir, esse Estado se encaminha para o modelo de Estado Desenvolvimentista (graficamente, movimenta-se à direita). Porém, se os projetos infraestruturais forem abandonados, poderá migrar para o Estado neoutilitário: conflito entre setor público e privado e ausência de iniciativas transformadoras (graficamente, movimento para baixo).

Um exemplo relativamente representativo do Estado Autônomo é a Venezuela desde a

chegada do governo de Hugo Chávez. Para analisar esse caso, é preciso compreender primeiramente a estrutura econômica do país. Há de se reconhecer que o elevado peso do petróleo constitui um obstáculo para a existência de grupos industriais, haja vista o problema da doença holandesa, isto é, a facilidade para importar produtos industrializados em razão do intenso ingresso de divisas originado da exportação do recurso natural, que gera dificuldades em incentivar a produção nacional.

A dificuldade foi reconhecida por Celso Furtado antes mesmo de a expressão *dutchdisease* ser criada (FURTADO, 2008, pp. 74-75), configurando uma armadilha de subdesenvolvimento. Contudo, não se trata de uma trajetória com efeito *lock in*, isto é, cuja saída seja inviável ou tenha custos insuperáveis. O próprio Furtado via com otimismo o caso da Venezuela:

[...] apresenta-se à Venezuela, claramente, a possibilidade de seguir um curso histórico distinto [...] a Venezuela tem uma possibilidade real de passar do subdesenvolvimento ao desenvolvimento, mas só através de um projeto político, não através da dinâmica espontânea do sistema econômico (FURTADO, 2008, p. 23).

A razão para o otimismo consistia na possibilidade de utilizar as receitas do petróleo a fim de diversificar a estrutura produtiva do país, para o que Furtado sugeria como medidas: o aumento de eficiência na produção agropecuária, o aprofundamento da industrialização (maior

amplitude e complexidade), o aumento do investimento em pesquisa, assistência técnica à classe empresarial e a elevação do nível técnico e educacional da população (FURTADO, 2008, pp. 60-63). Portanto, apesar dos constrangimentos estruturais, eles não são definitivos, de modo que existe espaço para a cooperação entre os setores público e privado. Parafraseando o autor, nem a estagnação, nem o desenvolvimento são fatalidades.

Entretanto, verifica-se que essa cooperação é extremamente reduzida e, em alguns casos, inexistente. Desde 2002, as quatro entidades empresariais mais relevantes perderam espaço no processo de tomada de decisão do governo: a Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción de Venezuela (Fedecámaras) – até então o mais tradicional e influente grupo de representação empresarial –, a Confederación Venezolana de Industriales (Conindustria), o Consejo Nacional del Comercio y los servicios (Consecomercio) e a Federación Nacional de Ganaderos de Venezuela (Fedenaga) (PINHEIRO, 2009, p. 6). Esses grupos perderam força política, enquanto outros se fortaleceram e, graças ao acesso privilegiado à Presidência, tornaram-se os principais atores políticos do país. São eles: líderes políticos do Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), conselheiros do presidente, boliburguesia⁶ e militares. Segundo Parag Khanna, a indústria manufatureira entrou em colapso após a chegada dos partidários

de Chávez, que assumiram os conselhos gestores das empresas, processo acompanhado por um processo de “fuga de cérebros” de trabalhadores qualificados em várias áreas (KHANNA, 2008, p. 196).

No que concerne à estrutura produtiva, não há planos para o agronegócio ou para o desenvolvimento industrial e, de um modo geral, são raros os esforços para a produção de insumos na Venezuela (RAMPONI & PINHO, 2012, pp. 26; 28). As oportunidades de gerar um projeto industrializante e de desenvolvimento produtivo são quase que integralmente preenchidas pelo capital estrangeiro. Segundo Ramponi e Pinho, a produção de manufaturas cresceu cerca de 40% entre 2008 e 2011, em grande medida devido à chegada de fábricas chinesas, como a inauguração da montadora Orinoquia, em 2010, especializada em telefones celulares e instalada na base militar de Francisco Miranda, em Caracas. Em 2014, o presidente Nicolás Maduro anunciou a criação de duas zonas econômicas especiais para empresas chinesas destinadas à produção de máquinas e materiais de construção, além de acordos em outros setores produtivos⁷. A China, ademais, responde por metade do investimento estrangeiro na Venezuela, e vendeu ao país navios petroleiros para transportar o recurso até o Leste Asiático (KHANNA, 2008, p. 199). Portanto, fica evidente o reduzido nível de autonomia inserida, tanto na economia quanto na política.

Não obstante, em relação à infraestrutura, a Venezuela tem formulado diversos projetos de caráter vertical, principalmente no setor de energia. É o caso do “Grande Gasoduto do Sul”, um gigantesco projeto que, saindo da Venezuela, passaria pela Amazônia e chegaria ao Nordeste do Brasil; em uma segunda etapa, passaria pelo estado de São Paulo, indo até Uruguai e Argentina⁸, de modo a conformar uma rede continental de energia (KHANNA, 2008, p. 199). No Caribe, o país propôs a criação do gasoduto “Transcaribenho”. Em parceria com a Colômbia, o país propôs o gasoduto “Transguajiro”, que liga os dois países e tem capacidade para transportar 500 milhões de pés cúbicos diários de gás (OLIVEIRA, 2011, p. 140). O Transguajiro está em funcionamento e permite a exportação de gás natural da Colômbia para a Venezuela; quando as jazidas do Orinoco estiverem sendo exploradas, o fluxo inverter-se-á (FUSER, 2015). No plano nacional, existem obras planejadas para dar conta do problema da falta de alimentos e do abastecimento. É o caso dos Projetos Agrários Socialistas da Planície de Maracaibo e de José Inácio de Abreu e Lima, que reúnem a construção de vias de acesso local à zona produtiva e de fábricas e estruturas de armazenamento (silos). São obras que buscam promover a indústria alimentícia, em especial de derivados de soja⁹, e pertencem a uma iniciativa de cooperação técnica firmada em 2009 durante os governos de Lula e Chávez, que inclui o

treinamento de técnicos de produção e a transferência de tecnologia brasileira para gerar um sistema de agricultura familiar. A empreiteira brasileira Odebrecht é a principal encarregada em prover a infraestrutura dos dois projetos¹⁰.

As iniciativas na área energética, ainda que pertençam ao principal setor da economia venezuelana – o complexo de petróleo e gás –, utilizam essa base para inovações relativas. Elas são orientadas pela estratégia de integração regional e complementadas pela criação de empresas nesse setor. É o caso da Petroamérica, que se subdivide em três unidades: a Petrocaribe, que envolve diversos países caribenhos; a Petroandina, que agrupa os países que fazem parte da Comunidade Andina de Nações (CAN) e a Petrosur, que reúne Argentina, Uruguai e Brasil (MARIANO, 2014, p. 256; OLIVEIRA, 2011, p. 137). Com o Equador, a estatal venezuelana PDVSA acordou a criação de empresas mistas para exploração, armazenamento e refino do gás, além da criação de uma nova refinaria, a Refinaria do Pacífico¹¹. Com o Brasil, acordou a criação da Refinaria Abreu e Lima.

Portanto, o Estado Autônomo é caracterizado por iniciativas inovadoras na infraestrutura, de caráter vertical, com atuação seletiva em determinados setores e sentido estratégico. Todavia, possui nível reduzido de autonomia inserida, visto que a cooperação entre setor público e privado é muito baixa, e até mesmo

conflitiva, de modo que a burocracia centraliza a gestão da economia. Essa falta de cooperação reflete-se em prejuízos na capacidade produtiva e na implementação/execução problemática de projetos¹².

4. Estado Facilitador

O Estado Facilitador combina um alto nível de autonomia inserida com projetos infraestruturais de corte horizontal, que buscam reforçar as vantagens comparativas do sistema produtivo nacional. Se o nível de cooperação entre setor público e privado retroceder, esse Estado encaminha-se para o modelo de Estado Neoutilitário: conflito entre Estado e sociedade e política de infraestrutura ausente ou pouco significativa (graficamente, movimenta-se à esquerda). Se passar a investir em políticas verticais, pode transformar a estrutura produtiva, incorporando tecnologia e aumentando o valor agregado de sua produção e, como resultado, aproxima-se do Estado Desenvolvimentista (graficamente, movimento para cima).

Os pressupostos teóricos do Estado Facilitador residem em uma visão específica sobre o papel das instituições e do Estado, especialmente no sentido de reduzir a atuação estatal e de aumentar a liberdade dos agentes privados, garantindo também os direitos de propriedade, o que aumenta a credibilidade das regras do jogo e, dessa forma, aumenta a previsibilidade das

interações. Nesse sentido, reformas como, por exemplo, Poderes Judiciários e bancos centrais independentes, sinalizariam um caráter imparcial da intervenção estatal. Com efeito, haveria uma alteração na estrutura de recompensas da sociedade, de modo que o ambiente para a atividade produtiva seria fortemente otimizado. Como resultado, aumentaria a participação do setor privado¹³, que teria condições de desenvolver suas vantagens comparativas.

O conceito do Estado Facilitador assemelha-se à visão do Banco Mundial apresentada em seu relatório de 1994, *Infrastructure for Development*. Influenciado pelo contexto da época, o relatório sugere três medidas: 1) aplicar princípios comerciais de operação na infraestrutura (autonomia gerencial e financeira, orçamentos baseados nas receitas dos usuários); 2) aumentar a competição, expandido a participação do setor privado ; 3) aumentar a participação dos usuários nas fases da política pública (planejamento do projeto, manutenção, monitoramento) (BANCO MUNDIAL, 1994, p. 8).

Entre as premissas do relatório, destaca-se o entendimento de que o bom desempenho da infraestrutura não está relacionado ao nível de renda do país, e sim a boas políticas setoriais. Para tanto, a variável chave estaria em os Estados serem capazes de prover ambientes institucionais favoráveis à operação das forças de mercado. Em termos teóricos, essa visão

também está associada às premissas de North e Weingast (1989). Segundo tais autores, as instituições políticas precisam ser capazes de limitar a intervenção do Estado, de modo que os direitos privados e os mercados prevaleçam: essas são as condições fundamentais do crescimento econômico (NORTH & WEINGAST, 1989, p. 808). Com premissas semelhantes, Acemoglu e Robinson (2012) explicam o papel das instituições inclusivas que, ao garantir a propriedade privada e a concorrência, favorecem a inovação tecnológica e, por conseguinte, o crescimento sustentado. Haveria, por essa ótica, um ciclo virtuoso mediante o qual as instituições políticas e econômicas inclusivas reforçavam-se mutuamente, garantindo a pluralidade e a democracia e, ao mesmo tempo, diminuindo as chances de surgirem relações extrativas ou de um governante autoritário prejudicar o bom funcionamento desse capitalismo virtuoso com crescimento (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012).

O conceito de Estado Facilitador foi formulado por Justin Lin e parte do pressuposto de que a intervenção governamental justifica-se tanto devido a falhas de mercado em termos da dificuldade de coordenar os agentes econômicos quanto em razão de externalidades em relação a assimetrias de informação sobre oportunidades de negócio mais ou menos lucrativas. Essas limitações condicionam a intervenção do governo a um papel facilitador, isto é, de favorecer o aproveitamento ótimo da estrutura

produtiva já existente no país. O Estado Facilitador consiste em “um Estado que facilita a habilidade do setor privado em explorar as vantagens comparativas de um determinado país” (traduzido de LIN & CHANG, 2009, p. 484), com foco nos fatores que esse país possui no presente (recursos naturais, perfil da força de trabalho, capital, entre outros), não naqueles que gostaria de ter. Segundo o autor, se a intervenção governamental ocorrer em setores nos quais o país não possui vantagens, haverá prejuízo sobre a competição, já que haverá a necessidade de proteger firmas, gerando desperdício de esforços e atrasando a acumulação de capital (*idem, ibidem*). Segundo Lin, adotar a estratégia de seguir vantagens comparativas permite a um país modernizar sua estrutura industrial e produtiva, como teria sido o caso das experiências históricas de desenvolvimento de Finlândia e Coreia do Sul. Na operacionalização do conceito de Lin, este trabalho assume que essa modernização preconizada pelo autor (catch up produtivo e tecnológico) não se verifica, embora adote os outros atributos e componentes do conceito de Estado Facilitador.

O Chile, desde o advento da coalizão política da Concertación (1990-2010), pode ser enquadrado nesse conceito. Até o governo de Salvador Allende em 1973, o modelo de desenvolvimento chileno era orientado *hacia dentro* e seguia as recomendações da Cepal. Após o golpe, os militares chilenos buscaram suporte ideológico com os

chamados Chicago Boys, um grupo de economistas chilenos, com formação na escola liberal norte-americana, que passou a implementar reformas liberalizantes no país. Como resultado, ainda na década de 70 cresceu a repressão aos trabalhadores. A privatização ocasionou a concentração da propriedade em poucos conglomerados financeiro-industriais, que adquiriram as antigas empresas estatais (SIGMUND, 2000, p. 191). Com a abertura comercial, a indústria manufatureira foi progressivamente sendo extinta, de modo que o país especializou sua produção cada vez mais (KRETER, 2006, pp. 67; 139). Assim, de 1978 a 1998, o cobre representou cerca de 40% do total exportado, tendência que permanece até hoje¹⁴.

O modelo dos Chicago Boys, reforçado pelo peso da exportação de cobre, permaneceu como herança estrutural. Nas décadas seguintes, o país acordou diversos tratados de livre comércio, com Estados Unidos, México, Canadá, China, Coreia do Sul, Austrália, entre outros, sendo inclusive convidado a participar do NAFTA (*ibidem*, p. 46). Com uma das menores tarifas externas médias do mundo, na ordem de 2%, (BOSCHI & GAITÁN, 2008, pp. 16-17), o país passou a se considerar como a ponte estratégica entre a América do Sul e a região da Ásia-Pacífico¹⁵.

A partir da chegada ao poder da Concertación, a relação entre setor público e privado

transformou-se da aliança informal entre militares e conglomerados em uma relação entre a burocracia e o empresariado. Além da maior participação, o sistema passou a promover a proteção social, com medidas de combate à pobreza e de seguridade social. Estabeleceu-se, portanto, um nível crescente de autonomia inserida, mais pela parceria e menos pela autonomia.

A cooperação baseia-se em uma alta participação do empresariado na tomada de decisão e em um canal de comunicação permanente entre governo e corporações privadas. Segundo José Porras,

[...] “o governo acabou reconhecendo as associações empresariais como suas principais interlocutoras sociais para tratar dos temas da agenda econômica e, de modo implícito, tornando-as co-responsáveis por suas decisões (PORRAS, 2003, p. 25, tradução nossa).”

Essa cooperação tem como um de seus componentes o elevado grau de organização corporativa de setores e empresas chilenos, tais como: Sociedad de Fomento Fabril de Chile (SOFOFA), Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), Cámara de Comercio de Santiago (CCS), Asociación de Exportadores de Manufacturas (ASEXMA). A SOFOFA, por exemplo, propôs a chamada “Agenda Pró-Crescimento” que, discutida com o governo, converteu-se em política de Estado durante o governo de Ricardo Lagos (2000-2006) (BOSCHI & GAITÁN, 2008, p. 9).

Desde os anos 1980, diversos empresários assumem com frequência cargos no governo, inclusive como ministros, antes mesmo da chegada ao poder da Concertación. Foi o caso de Juan Délano, ministro da Economia (1985-1987), antigo presidente da Câmara de Comércio, responsável pela criação de comissões temáticas setoriais a fim de promover o entendimento entre governo e empresariado (PORRAS, 2003, p. 26). Recentemente (2010-2014), assumiu a presidência um dos maiores empresários do país, Sebastián Piñera, que derrotou a Concertación nas eleições nacionais. Por conseguinte, verificou-se que a autonomia inserida é marcada não só pelo alto nível de parceria, mas também por um enfraquecimento da dimensão de autonomia, dada a prevalência dos interesses privados nas instituições governamentais¹⁶.

Em relação à infraestrutura, o país apresenta um predomínio de políticas horizontais. Em geral, trata-se de iniciativas que não são articuladas com a indústria e não buscam promover um setor em particular. Objetivam, no entanto, reduzir custos de transação e aumentar a eficiência da infraestrutura de modo a fortalecer as vantagens comparativas do país. Segundo Boschi e Gaitán, o “Chile replica a sua política de cooperação entre Estado e Mercado para reforçar o conhecimento em áreas onde tem liderança, principalmente na agroindústria” (BOSCHI & GAITÁN, 2008, p. 22).

Em 2014, a presidenta Michelle Bachelet anunciou um plano de investimentos em infraestrutura de US\$4 bilhões, composto por 14 projetos. O governo desejava contar com a participação privada, visto que objetivava “dar um forte impulso a nossa economia através de grandes investimentos com a ativa participação do setor privado, já que esperamos que a metade da execução do transporte urbano e suburbano seja feita através de concessões” (CHILE, 2014). O plano envolve melhorias em diversos setores e localidades: trechos de ferrovias congestionadas, teleféricos, extensão de duas linhas de metrô em Santiago, um novo corredor de ônibus em Antofagasta¹⁷, nova conexão na rede ferroviária para unir a estação de trens com o centro de Concepción, entre outras. Também planeja-se aumentar a pavimentação de rodovias abaladas pelo terremoto no norte do País, bem como melhorar as instalações de aeroportos (Santiago, Iquique, Calama, La Serena Concepción e Temuco). De um modo geral, os projetos situam-se justamente nas cidades mais importantes do país: Santiago, Valparaíso, Concepción e Antofagasta .

Em seu discurso, a presidenta Bachelet afirmou: “As cidades de amanhã devem estar *inseridas de forma eficiente nas demandas econômicas de cada área*, que também precisam ser atraentes para o turismo, amigáveis para seus moradores e gentis com o meio-ambiente” (traduzido de CHILE, 2014, grifo nosso). Fica claro, portanto,

o perfil horizontal da política de infraestrutura: melhorias genéricas combinadas com obras que fortalecem sistemas produtivos locais já dinâmicos.

Desse modo, o Estado Facilitador, fundamentado em um alto nível de cooperação entre os setores público e privado, reforça as vantagens comparativas e disponibiliza um conjunto de projetos de caráter horizontal, sem articulação com a política industrial ou busca pela inovação. No caso do Chile, a infraestrutura favorece a exportação de *commodities* (cobre e outros minérios, frutas e peixes) e beneficia o empresário nacional, que possui participação e elevado peso no processo de tomada de decisão governamental.

5. Estado Desenvolvimentista

O Estado Desenvolvimentista apresenta elevados níveis de autonomia inserida combinados com políticas de infraestrutura verticais. Com base em relações sinérgicas entre os setores público e privado, os projetos infraestruturais buscam dinamizar a economia, promover setores e inovar, com foco no aumento da competitividade da economia. Por isso, estão associados normalmente com a política industrial e se destacam no planejamento governamental.

Em relação às possibilidades de transformação, o Estado Desenvolvimentista pode tornar-se Facilitador (graficamente, para baixo) à medida

que perder seu caráter schumpeteriano, de inovação e de apoio à indústria, e adotar medidas genéricas que favoreçam a economia sem diferenciação, reforçando vantagens comparativas existentes. Pode, também, tornar-se Estado Autônomo se prejudicar as relações entre Estado e sociedade, de modo que o governo passe a gerir, sem parceria do setor privado, o desenvolvimento nacional.

O Estado Desenvolvimentista apresenta diversos elementos em comum com o Estado Desenvolvimentista conceituado por Evans (2004), mas também diferenças. Em comum estão: 1) a intervenção estatal em apoio à industrialização (papel ativo); 2) burocracia forte e meritocrática (weberiana); 3) autonomia inserida, que permite a institucionalização de canais de negociação entre setores público e privado (FONSECA, 2014, p. 11; EVANS, 1993; 2004). Enquanto os itens 2 e 3 podem ser reunidos sob o mesmo prisma, da autonomia inserida, adota-se outro enfoque para examinar o maior ou menor grau de apoio estatal à industrialização. Enquanto Evans realiza um estudo comparado entre a cooperação ente setores público e privado, este trabalho articula essa variável com o papel da infraestrutura. Examina a relação das políticas infraestruturais com a estrutura produtiva, de modo a verificar se prevalece um padrão horizontal ou vertical. Dessa forma, conforme exposto, permite caracterizar o Estado e sua relação com o desenvolvimento.

No Brasil, à luz do referencial analítico proposto, entende-se que o governo de Juscelino Kubitschek (1955-61) constitui um exemplo de Estado Desenvolvimentista. Durante seu governo foi implementado o Plano de Metas, o “mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira”, “a mais sólida decisão consciente em prol da industrialização econômica na história desse país”, a “mais ampla ação orientada pelo Estado, na América Latina, com vistas à implantação de uma estrutura industrial integrada” (LESSA, 1982, pp. 27; 34)”.

Em relação à infraestrutura, a política aplicada caracterizava-se como vertical em virtude de pelo menos quatro razões. Primeiro, continha um sentido estratégico, com a integração territorial do Brasil a partir das rodovias radiais oriundas da recém-construída Brasília, meta síntese do Plano⁸. Segundo, estava articulada com a indústria (transversalidade), em especial a combinação entre a expansão rodoviária e a expansão da indústria automobilística, de modo a promover encadeamentos para trás. Terceiro, é schumpeteriana, visto que buscava inovar a estrutura produtiva. Quarto, visava ao incremento da capacidade produtiva e tecnológica.

O Plano de Metas elegeu cinco áreas prioritárias: energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação, dos quais a infraestrutura (energia e transporte) constituía 71,3% do total

de recursos, previsto para 31 metas: “as áreas de atuação pública e privada ficavam definidas de forma a realizar as inversões de capital público em obras de natureza básica ou infraestrutural e [...] facilitar e estimular as atividades e investimentos privados” (ORENSTEIN & SOCHACZWESKI, 1992, p. 176).

Naquele contexto, inicialmente o setor privado não tinha interesse pelo setor de infraestrutura. O setor de transportes, em especial, foi herdado do modelo agroexportador, como as ferrovias utilizadas para a exportação de café. Porém, com o Plano de Metas alterou-se a matriz: “o conceito de ferrovia como meio de ampliação de fronteira agrícola foi substituído pelo de rodovia de penetração” (LESSA, 1982, pp. 37-38). O Plano de Metas atingiu seus objetivos quase que integralmente: no setor ferroviário, as metas foram parcialmente atingidas (construção de novas vias e melhoria de existentes); no rodoviário, superadas, a estrutura cresceu em extensão e qualidade¹⁹, de modo que o transporte de cargas por esse modal tornou-se dominante; em relação ao fornecimento de energia elétrica, elevou-se a capacidade de distribuição e de geração. Para obter essa elevada taxa de realização, foi fundamental o tratamento cambial diferenciado, visto que tais setores eram considerados de interesse para a economia nacional (*ibidem*, p. 172).

Em relação à variável autonomia inserida, cabe

um exame pormenorizado de cada uma de suas dimensões constitutivas. Em contraste com o modelo do Estado Neoutilitário, a burocracia é pré-condição para desenvolver o potencial do Estado Desenvolvimentista. No governo JK, a autonomia da burocracia residia nos chamados “bolsões de eficiência” ou “administração paralela” (LAFER, 1975, p. 40), ou seja, grupos ou agências da administração indireta, dos quais a espécie mais conhecida são os Grupos Executivos. Os projetos do Plano de Metas atribuídos a esses grupos e com financiamento garantido pelo BNDE atingiram 102% de suas metas, enquanto os de responsabilidade da burocracia tradicional cumpriram somente 32% (EVANS, 1993). A burocracia do antigo DASP não estava preparada para implementar um Plano com tamanha magnitude²⁰. Os grupos contavam com representantes de várias instituições: da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), dos ministérios envolvidos, do Banco do Brasil (Carteira de Câmbio e Comércio Exterior) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) (LESSA, 1982, p. 110)²¹.

Cada ator envolvido na dinâmica possuía uma atribuição definida. O BNDE era responsável por empréstimos de longo prazo; a SUMOC concedia permissões especiais para importação. Havia, ademais, autarquias setoriais: rodovias (Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER), ferrovias (Rede Ferroviária Federal Sociedade Anônima – RFFSA²²), hidrovias

(Comissão de Marinha Mercante).

A elevada eficácia pode ser explicada a partir do mecanismo de relacionamento dos Grupos com o setor privado, para quem eram concedidos benefícios à medida que as exigências estipuladas pelo governo eram cumpridas (mecanismos de controle recíproco). Do lado dos benefícios, por exemplo, havia o uso de uma taxa de câmbio estável e subsidiada para importação de partes complementares do setor produtivo envolvido, a liquidação de empréstimos externos com taxas cambiais igualmente favorecidas, o financiamento em longo prazo pelo BNDE para inversões. Do lado das exigências, os Grupos acompanhavam a evolução da produção e o cumprimento da taxa de participação de produtos nacionais (LESSA, 1982, pp. 109-110). Para tanto, os Grupos tinham competência para editar normas e recomendar a outros órgãos federais a concessão ou revogação de tais benefícios ao setor privado. Portanto, os grupos constituíam “centrais de coordenação” setoriais, que respondiam a um Conselho de Desenvolvimento diretamente subordinado à Presidência da República (ORENSTEIN & SOCHACZWESKI, 1992, p. 176). A eficácia dos grupos foi tamanha, que Evans chega a compará-los com o MITI japonês e com o Departamento de Desenvolvimento Industrial (DDI) de Taiwan (EVANS, 1993).

A dimensão de parceria entre Estado e setor

privado era concretizada a partir de três instrumentos principais (LESSA, 1982, pp. 106-107):

- a) proteção cambial, com o uso de taxas preferenciais para importação de equipamentos, mecanismo que permaneceu inalterado mesmo com as reformas cambiais durante o período;
- b) crédito de longo prazo subsidiado e apoio na obtenção de empréstimos externos, disponibilizado pelo BNDE, que avalizava empréstimos; crédito em longo prazo (juros baixos);
- c) reserva de mercado interno para as indústrias emergentes envolvidas no Plano.

O Plano de Metas materializava muitas das ideias contidas no modelo de desenvolvimento desequilibrado (HIRSCHMAN, 1961), especialmente a partir da noção de demanda derivada (LAFER, 1975, p. 36). Permitiu a formação de encadeamentos para trás e para frente. A expansão da indústria automobilística, por exemplo, que apresenta forte encadeamento para trás, trouxe resultados expressivos. Em 1955, havia 700 fábricas de autopeças; em apenas cinco anos depois, 1200. De um modo geral, as metas para aumento da produção, com índices de nacionalização elevados (em média 90%), foram atingidas (LESSA, 1982, p. 48).

Na construção naval, a meta era a construção de dois estaleiros para produção de grandes embarcações, além do reaparelhamento de 14 então existentes. Na prática, essa indústria nascente

recebeu diversas encomendas: em 1960, lançou ao mar um navio de 1.550 toneladas. Novamente foram obtidos altos índices de nacionalização (50 e em alguns casos 90%) (*ibidem*, p. 50). Aumentou a frota de navios de diversos tipos: navios de cabotagem, de longo curso, frota fluvial e até mesmo de navios petroleiros.

Portanto, a parceria foi concretizada tanto pela eliminação de “estrangulamentos”, carências que a indústria sofria em termos de energia, transporte e insumos, quanto pelo apoio estatal à produção em diversas frentes (“pontos de germinação”) (LAFER, 1975, p. 35), que teve como resultado um acréscimo da complementaridade produtiva nacional²³. Ademais, para além da produção, o governo JK permitiu ampliar a integração territorial do Brasil, interligando o espaço nacional. Expandiu o alcance do Estado para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste e tornou-o verdadeiramente nacional²⁴.

De um modo geral, em suma, o Estado Desenvolvimentista do período JK, ao combinar políticas infraestruturais de corte vertical com um alto nível de autonomia inserida, ainda que a burocracia não fosse a tradicional, e sim marcada pela presença de grupos executivos insulados do jogo político tradicional, logrou obter a transformação produtiva do Brasil. Nesse processo, a indústria evoluiu quantitativa e qualitativamente, de modo que alcançou alguns dos “estágios superiores de uma pirâmide industrial

integrada” (LESSA, 1982, p. 100). Portanto, com base nessa sinergia, o Estado Desenvolvimentista extrai altos níveis de desenvolvimento a partir da combinação entre infraestrutura vertical e cooperação entre Estado e setor privado²⁵.

6. Considerações Finais

Este artigo procurou estabelecer um modelo analítico que pudesse categorizar as interações entre as diferentes políticas de infraestrutura e o padrão de relacionamento entre os setores público e privado. Em relação às primeiras, foram classificadas como horizontais, quando seu princípio norteador fosse a busca pela eficiência e têm como foco o fortalecimento de vantagens comparativas, e verticais, quando sua essência fosse a busca pela construção de capacidades produtivas e tecnológicas, articuladas à indústria, e seu foco fosse a criação de vantagens competitivas. A implementação de tais políticas depende do contexto social e institucional em que operam. Por isso, a inclusão da variável autonomia inserida permite avaliar o grau de sinergia entre os setores público e privado.

Ao combinar as dimensões da política infraestrutural e da autonomia inserida, chegou-se à tipologia que caracteriza o modelo de desenvolvimento. Desenvolvimento entendido de modo restrito às variáveis apresentadas, mas em um modelo que busca permitir a compreensão de quatro padrões claros e distintos entre si: o

Estado Neoutilitário, o Estado Autônomo, o Estado Facilitador, e o Estado Desenvolvimentista. Para ilustrar esses tipos ideais, foram escolhidos, respectivamente, Brasil (governo de Collor de Mello), Venezuela desde Hugo Chávez, Chile desde o advento da Concertación e Brasil novamente (governo de Juscelino Kubitschek).

Verificou-se que as quatro categorias permitiram relacionar com êxito o grau de cooperação entre os setores público e privado com o perfil da política de infraestrutura. Em termos metodológicos, a tipologia apresentada produz um conjunto de generalizações (tipos) com poder explicativo, que são suscetíveis a novos estudos de casos derivados e úteis na construção de novas teorias. As vantagens desse método são as seguintes: evita a simplificação excessiva, evidencia semelhanças e diferenças entre casos, facilitando a comparação, e incorpora efeitos de interação entre as variáveis. A partir de uma proposta descritiva, classificativa e explicativa, a tipologia pode ser especialmente útil para o tomador de decisão, o qual pode diagnosticar situações emergentes e adotar as soluções necessárias sempre que um padrão se apresentar. Por exemplo, sempre que um padrão de política pública se verificar, espera-se que sejam favorecidos um setor A ou B, com resultados econômicos e sociais esperados. Ademais, os tipos ideais não apenas evidenciam a estratégia governamental para a estrutura produtiva, como também permitem traçar os resultados esperados em termos de desenvolvimento econômico.

Portanto, tendo em vista sua fundamentação teórica e metodológica, tais categorias podem ser aplicadas em estudos de casos em diferentes contextos e regiões do mundo. Uma vez identificada, a tipologia permite observar qual o resultado esperado das políticas públicas para o desenvolvimento de um determinado território.

Bibliografia

- ACEMOGLU, D. & ROBINSON, J. *Why nations fail: the origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown, 2012.
- BANCO MUNDIAL. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. Washington, D. C.: World Bank, 1994.
- BOSCHI, R. & GAITÁN, F. “Gobiernos progresistas, agendas neo desarrollistas y capacidades estatales: la experiencia reciente en Argentina, Brasil y Chile.” In: LIMA, M. R. S. (Org.). *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul: agendas alternativas ao neoliberalismo*. Rio de Janeiro: Ed. IUPERJ, 2008. pp. 179-205.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização, e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 abr. 1990.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Estudos Prospectivos - Escolhas Estratégicas*. Brasília: MP, 2008. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/PPA/publicacoes_antigas/plan_territorial/estudo_de_plan_ter/vol_IV_estudos_prospectivos_escolhas_estrategicas.pdf. Acesso em: 10 dez. 2013.
- BRASIL. *Oportunidade de Negócios em Serviços Brasil– Chile*. 2014. Disponível em: http://www.desenvolvimento.gov.br/arquivos/dwnl_1257766539.pdf. Acesso em: 28 dez. 2014.
- CHILE. *Presidenta Bachelet anuncia plan de inversiones en infraestructura del transporte público*. 2014. Disponível em: <http://www.gob.cl/2014/11/05/presidenta-bachelet-anuncia-plan-de-inversiones-en-infraestructura-del-transporte-publico/>. Acesso em: 30 dez. 2014.
- EVANS, P. “O Estado como problema e solução.”, *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, pp. 107-157, 1993.

Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 2004.

FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo: a Construção do Conceito. 2014. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201309121650480.Conceito%20Desenvolvimentismo%20-%20Pedro%20Fonseca.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

FRANKO, P. *The Puzzle of Latin American Development*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2003.

FURTADO, C. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

Cultura e Desenvolvimento em época de Crise. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas. Rio de Janeiro: Contraponto, 2008.

FUSER, I. O caminho pedregoso da integração energética. 2015. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-caminho-pedregoso-da-integracao-energetica-4485.html>. Acesso em: 03 fev. 2015

HIRSCHMAN, Albert O. *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

HUNTINGTON, S. P. *O Soldado e o Estado: teoria política das relações entre civis e militares*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1996.

KHANNA, P. *O Segundo Mundo: impérios e influências na nova ordem global*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2008.

KRETER, P. *Atores e interesses chilenos nas negociações com o MERCOSUL: a política exterior do Chile para o MERCOSUL nos anos 1990-2000*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

LAFER, C. O. “Planejamento no Brasil: Observações sobre o Plano de Metas – 1956-1961.” In: LAFER, B. M. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1975. pp. 29-50.

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

LIMA, S. C. *Reforma do Estado e o Setor de Infra-Estrutura no Brasil no Período 1990-2002*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2012.

LIN, J. & CHANG, H. “Should Industrial Policy in Developing Countries Conform to Comparative Advantages or Defy It? A Debate Between Justin Lin and Ha Joon Chang.”

Development Policy Review, London, v. 27, n. 5, pp. 483-502, 2009.

MARIANO, M. P. “O Papel do Brasil na Integração na Infraestrutura da América Do Sul: Limites Institucionais e Possibilidades de Mudança.” In: DESIDERÁ NETO, W. A. *O Brasil e novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. pp. 229-290

NORTH, D. & WEINGAST, B. “Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in 17th Century England.”, *Journal of Economic History*, Cambridge, v. 49, n.4, pp. 803-832, Dec. 1989.

OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. Rio de Janeiro: Graal, 1989.

OLIVEIRA, R. P. *Velhos fundamentos, novas estratégias? Petróleo, Democracia e a Política Externa de Hugo Chávez (1999-2010)*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2011.

ORENSTEIN, L. & SOCHACZEWSKI, A. C. “Democracia com Desenvolvimento: 1956-1961.” In: ABREU, M. P. (Org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992. pp. 28-33.

PERES, W. & PRIMI, A. “Theory and Practice of Industrial Policy. Evidence from the Latin American Experience.”, *Serie Desarrollo Productivo*, Santiago, n. 137, fev. 2009.

PEREZ, C. *Technological Revolution and Financial Capital. The Dynamics of Bubbles and Golden Ages*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

PINHEIRO, F. P. *Incorporação da Venezuela ao MERCOSUL: razões para o impasse no Legislativo brasileiro*. Observador On-Line. Rio de Janeiro, v. 4, n. 3, mar. 2009.

POLANYI, K. *A Grande Transformação*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

PORRAS, J. I. *La estrategia chilena de acuerdos comerciales: un análisis político*. Santiago: CEPAL, 2003.

RAMPONI, G. & PINHO, P. B. *Subdesenvolvimento na América Latina: Um Estudo de caso Brasil e Venezuela*. Trabalho apresentado no VI Congresso Latino-americano de Ciência Política, Quito, 2012.

SOUTH AMERICAN ENERGY MARKETS - SAEM. *Chávez admite derrota en Gran Gasoducto del Sur*. 2007. Disponível em: <https://etessieri.wordpress.com/2007/08/04/chavez-admite-derrota-en-gran-gasoducto-del-sur/>. Acesso em: 20 dez. 2014.

SCHNEIDER, B. R. “A privatização no governo Collor: triunfo do liberalismo ou colapso do Estado desenvolvimentista?”

Revista de Economia Política, São Paulo, v. 12, n. 1, pp. 5-18, jan./mar. 1992.

SEN, A. K. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIGMUND, P. "Chile." In: WIARDA, H. & KLINE, H. (Ed.). Latin American Politics and Development. 5th ed. Boulder: Westview, 2000.

SKOCPOL, T. States and Social Revolutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION - UNIDO. Competitive Industrial Performance Report 2012/2013. Viena, 2013.

VAN EVERA, S. Guia para estudantes de Ciencia Política. Barcelona: Gedisa, 2002.

Notas

- I. A organização da pesquisa em variáveis independente (causa) e dependente (resultado esperado) foi baseada em Van Evera (2002).
2. Ver, por exemplo, o conceito de Patrice Franko: "o processo de satisfazer as necessidades humanas básicas da população ao mesmo tempo em que aumentam as opções sobre como os recursos econômicos serão empregados hoje e no futuro para melhorar as escolhas que os cidadãos têm de fazer em seus cotidianos (FRANKO, 2003, p. 490, tradução e grifo nosso).
3. Segundo Amartya Sen (2000), o crescimento econômico é uma condição necessária, mas não suficiente. O desenvolvimento passa pela expansão das liberdades, como a participação política e a oportunidade de receber saúde e educação.
4. O conceito de mudança estrutural aqui adotado está associado à aquisição de capacidades produtivas e tecnológicas do paradigma tecno-produtivo vigente ou do próximo (PEREZ, 2002). Difere, por exemplo, da noção de Skocpol (1979), que entende a mudança estrutural como característica típica das revoluções sociais, nas quais se verifica a combinação das transformações política e social.
5. Até dezembro de 1990, o governo Collor extinguiu 100 mil empregos, de um total de 1,7 milhões no governo federal (SCHNEIDER, 1992).
6. Setor composto por agricultores, pecuaristas, artesãos e pequenos e médios empresários. Compreende as seguintes entidades representativas: Confederación Nacional de Ganaderos y Agricultores de Venezuela (Confagan), Empresarios por Venezuela (Empreven), Federación Bolivariana de Ganaderos y Agricultores de Venezuela (Fegaven) Federación de Cámaras y Asociaciones de Artesanos, Micros, Pequeñas y Medianas Industrias y Empresas de Venezuela (Fedeindustria) (PINHEIRO, 2009, p. 6).
7. Maduro também firmou acordos com a chinesa CitiConstruction,

para a instalação de uma fábrica de janelas e portas, e um com a JAC Motors para a instalação de uma fábrica de caminhões. Em 2010, a Venezuela assinou um acordo com a China mediante o qual se comprometeu a fornecer 100 mil barris de petróleo, durante 20 anos, em troca de um empréstimo de US\$ 20 bilhões fornecido pelo Banco de Desenvolvimento da China.

8. Estudos de viabilidade apontaram a enorme dificuldade para concretizar o projeto, que parece ter sido abondado. O ex-presidente da Petrobrás, Sérgio Gabrielli, afirmou que o projeto poderia levar de 25 a 30 anos para ser concluído (SAEM, 2007).

9. A soja é dominante no Projeto Abreu e Lima, o qual pretende, por exemplo, produzir o óleo de soja. No Projeto da planície da Maracaibo, há outros tipos de produção, como a leiteira, de raízes e tubérculos, hortaliças, cereais, entre outros.

10. Embora ambos os projetos já estejam operacionais, apresentam diversos problemas de execução, como a falta de insumos produtivos, a compra de equipamento inadequado e a baixa produtividade. Aqui o problema da falta de cooperação com o setor privado revela-se crítico.

11. A inovação também ocorre na política externa. Em 2007, o país anunciou a criação de uma espécie de OPEP sul-americana, a Organización de Países Productores y Exportadores de Gas de Suramérica (Oppegasur). Nesse sentido, destacam-se também a ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) e a proposta de um Banco do Sul, em 2009, nascido a partir de uma proposta do ex-Presidente Hugo Chávez. O Banco reuniria Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Equador, Bolívia e Venezuela, com um capital inicial de US\$20 bilhões, objetivando financiar programas sociais e obras de infraestrutura. O Brasil não participou das negociações iniciais da Ata Fundacional e, juntamente com o Paraguai, são os únicos dois países que, até o momento da conclusão dessa tese, ainda não ratificaram o acordo. Existem diferenças de visão entre Brasil e Venezuela, de modo que a estratégia brasileira consiste em detalhar ao máximo o financiamento da instituição, ainda que ao custo de atrasar o início de suas operações. O Brasil conseguiu fazer valer sua ênfase em integração da infraestrutura e desenvolvimento de cadeias produtivas como atividades fins essenciais do Banco. Todavia, permanecem assuntos conflitantes, como a questão do peso associada à contribuição, isto é, se o poder de voto será proporcional ao capital subscrito ou se será um país=um voto (MARIANO, 2014, pp. 271-273).

12. Sabe-se que, no caso da Venezuela, a execução das políticas verticais apresenta um descompasso entre formulação e execução, haja vista que diversos projetos demoram demais ou não chegam a se concretizar. Evidentemente, trata-se de um problema que reduz a efetividade da política pública, mas não chega a descaracterizá-la como vertical. O Gasoduto do Sul,

por exemplo, não foi adiante (FUSER, 2015).

13. O Relatório sugere a adoção dos mecanismos BOT (build – operate – transfer), que são uma espécie de parceria público-privada mediante a qual o setor privado arca com os custos de construção da infraestrutura, mas, em contrapartida, recebe os direitos de explorar as receitas oriundas de sua utilização.

14. Na produção de cobre, é preciso ressaltar o papel da estatal CODELCO, formada em 1976, após a nacionalização de empresas estrangeiras de cobre em 1971. O conselho administrativo da empresa é nomeado pelo presidente da República, incluindo o ministro de Mineração e seis outros membros. A CODELCO é, atualmente, a maior empresa produtora de cobre do mundo.

15. Chile e Peru são os únicos países sul-americanos a participarem da APEC, fórum de 21 países que visa à promoção do livre comércio e à cooperação econômica em toda a região da Ásia-Pacífico, reunindo algumas das maiores economias do globo.

16. Atualmente, o setor privado é marcado pela forte concentração em poucos grupos, como atesta o relatório do MDIC: “O setor privado chileno tem como característica notável a forte concentração da propriedade das várias empresas existentes por alguns poucos grupos empresariais ou holdings detentores de grandes capitais” (BRASIL, s/d, p. 22). Esse diagnóstico também é compartilhado por Boschi e Gaitán, que caracterizam o empresariado como concentrado na organização de seus interesses (2008, p. 9).

17. Em 2014, o governo inaugurou a Usina de energia solar “Luz del Norte”, maior usina desse tipo já construída na América Latina. Localizada no Deserto do Atacama, foi construída pela empresa norte-americana First Solar e tem capacidade de geração de 141 megawatts de potência.

18. Segundo Lafer, a construção de Brasília mobilizou 2,3% do PNB do Brasil (LAFER, 1975, p. 48).

19. 12.169km de rodovias foram construídos e 7.215 km pavimentados (rodovias federais) (LESSA, 1982, p. 39).

20. Segundo Lafer, apenas 12% do funcionalismo público federal ingressou por mérito, isto é, mediante concurso público. Dos 229.422 funcionários públicos federais, 28.406 ingressaram por meio de concurso (LAFER, 1975, p. 39).

21. Os principais Grupos foram organizados por setor: indústria automobilística (GEIA), construção naval (Geicon), máquinas agrícolas e rodoviárias (GEIMAR), indústria mecânica pesada (GEIMAPE), exportação de minério de ferro (GEMF), armazenagem (Comissão Consultiva de Armazéns e Silos) e material ferroviário (GEIMF) (LESSA, 1982, p. 109).

22. A RFFSA foi fundada em 1958, no governo JK, e

posteriormente privatizada pelo governo Collor.

23. No caso dos bens de capital, setor em que normalmente o Plano de Metas é considerado falho, Lessa demonstra que o coeficiente de equipamentos importados na oferta interna desse item caiu de 54% em 1949 para 33% em 1958. Relata, ainda, que um estudo da Cepal apontou que, naquele contexto, havia uma capacidade de produzir, no parque industrial existente, 80% dos equipamentos requeridos para expansão dos setores básicos (LESSA, 1982, p. 86).

24. Esse processo de integração também gerou desequilíbrios, tal como o aumento da concentração produtiva na região Sudeste.

25. Naturalmente, esse processo não é livre de falhas e não impede o surgimento de novos desafios. No caso de JK, reconhece-se que o financiamento inflacionário, mal equacionado, trouxe enormes dificuldades para os governos seguintes. O Plano foi criticado pela sua ênfase em bens de consumo não duráveis, negligenciando a produção de bens de capital. Da mesma forma, a distribuição de renda e a questão social foram relegadas a segundo plano, e só recentemente voltaram ao centro das preocupações governamentais.