

## Carta dos Editores

Este volume reúne artigos que visam discutir o tema mais amplo da relação entre Estado e Desenvolvimento, a partir de abordagens ecléticas dos pontos de vista teórico e metodológico, voltadas ora para a discussão de questões pertinentes à própria teoria – isto é, a explicação da relação entre Estado e promoção de agendas de desenvolvimento –, ora para a produção de estudos empiricamente orientados. Aportes teóricos do marxismo, dos neoinstitucionalismos – nova economia institucional, institucionalismo histórico e variedades de capitalismo –, da abordagem estruturalista da CEPAL e da tradição weberiana perpassam as análises e estudos que integram este volume.

A retomada da discussão sobre Estado e Desenvolvimento esteve novamente voga durante o debate político nos primeiros quinze anos do século XXI, no bojo da eleição de governos progressistas em diferentes países da América Latina. A eleição de governos de esquerda e centro-esquerda revitalizou o debate no campo acadêmico, ao trazer para a análise experiências que visavam conciliar, por meio da ampliação do intervencionismo estatal, crescimento econômico e distribuição de renda em contextos democráticos, feito inédito nas trajetórias históricas da maior parte dos países do subcontinente. Em alguns casos, como no Brasil e na Argentina, os governos de corte neodesenvolvimentista visaram ainda implementar políticas industriais, embora estas tenham tido um desempenho muito aquém do esperado, especialmente se comparadas ao período de industrialização substitutiva de importações, em meados do século XX.

Na década de 2010, os governos progressistas e os legados deixados pelas políticas de caráter neodesenvolvimentista foram colocadas em xeque, seja pela via eleitoral (Argentina, Equador<sup>1</sup>) ou pela via deposicionista (Honduras, Paraguai, Brasil

<sup>1</sup> Com o giro à direita – ou *policy switch* – por parte do presidente Lenín Moreno.

e as tentativas fracassadas na Venezuela). Em uma só tacada, foi posto em marcha um movimento liberal-conservador, que visava retomar a centralidade da agenda neoliberal prevalecente nas décadas de 1980, e que também buscava solapar as bases das ainda jovens democracias latino-americanas, atacando direitos e garantias fundamentais. No lugar do intervencionismo estatal e das políticas de distribuição de renda, é colocada uma agenda pró-austeridade. No espaço de construção de novas experiências democráticas, impõem-se medidas de retirada de direitos, sejam políticos ou sociais. Retomar o debate sobre Estado e Desenvolvimento é vital no atual contexto político adverso, de forma a lançar luzes sobre as alternativas quiçá disponíveis para o resgate de uma agenda pró-crescimento e pró-distribuição.

Os artigos aqui reunidos se voltam, em sua maioria, para abordagens de corte histórico, resgatando as bases do debate sobre o desenvolvimento em sistemas capitalistas e sua viabilidade em regimes democráticos. Desde uma perspectiva crítica, esses trabalhos colocam em relevo as contradições inerentes ao rol ocupado pelo Estado, enquanto promotor do dinamismo econômico e garantidor da ordem social ou da inclusão cidadã. Nesse sentido, contribuem para uma leitura alternativa sobre os temas do conhecimento econômico, da concentração de capital, das capacidades estatais, das estratégias de integração e dos diagnósticos sobre o futuro da democracia.

No artigo que abre o volume, Ignacio Godinho Delgado analisa o projeto original de reforma da previdência apresentado pelo governo Bolsonaro, identificando os elementos comuns à retórica conservadora e reacionária do Brasil e ocidente. Usando dados e argumentos produzidos pela Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil (ANFIP), o artigo aponta que diagnóstico de única alternativa possível para superar a suposta crise da previdência não considera outras possibilidades de lidar com os possíveis dilemas atuariais da previdência social, por estar eivado de um certo malthusianismo, que negligencia o impacto do desenvolvimento tecnológico sobre o mercado de trabalho e o nível de renda global da economia. Nesse sentido, é apresentada uma discussão interessante sobre o mercado de trabalho e a inovação tecnológica, apontando que trabalho precário e inovação tecnológica são *foras* que operam em direções opostas. A análise de Godinho debruça-se, assim, sobre questões estratégicas para se pensar o desenvolvimento como a relação entre seguridade social, bem-estar e desenvolvimento.

O segundo artigo que compõe o volume é intitulado *A trajetória histórica da construção da capacidade tributária brasileira*, de autoria de Roberta Rodrigues Marques da Silva. A autora propõe uma análise de longo prazo da formação da capacidade tributária no Brasil e, em especial, das mudanças institucionais promovidas em Desenvolvimento em Debate em momentos específicos da trajetória histórica que redundaram na formação de um sistema tributário e no aumento da arrecadação (e, portanto, da capacidade tributária do Estado), mas que também resultaram na maior complexidade da estrutura impositiva e na sua regressividade. Vale destacar que o aumento da capacidade de extração de tributos é condição essencial para a promoção

sustentada de políticas pelo lado da despesa, como o aumento dos investimentos em infraestrutura e os gastos sociais. Silva ressalta que as mudanças institucionais responderam aos interesses postos pelos atores sociais que compunham as coalizões governantes (ou em disputa no âmbito da Assembleia Constituinte) nos momentos abertos pelas conjunturas críticas, o que acabou por inviabilizar a progressividade tributária – isto é, o aumento dos impostos incidentes sobre setores mais ricos da sociedade, aí incluídos o empresariado industrial e agrário – e favoreceu dinâmicas políticas em torno do federalismo e da repartição da receita. Os resultados das decisões tomadas, muitas vezes não antecipados, acabaram por reforçar tendências contrárias às políticas de caráter desenvolvimentistas adotadas ao longo da trajetória histórica: pelo lado da despesa, a política industrial é refratada pela complexidade tributária, ao passo que a política redistributiva (ou social) é parcialmente solapada pela regressividade dos tributos, com ampla incidência de impostos indiretos.

A continuação, o artigo *Uma análise da evolução do pensamento da CEPAL e da Economia Institucional ao longo do século XX*, de autoria de Carolina Miranda Cavalcante, recupera duas importantes tradições críticas ao marginalismo do pensamento econômico. Ao fazê-lo, Cavalcante permite ao leitor acessar o campo de produção do conhecimento econômico como um terreno de disputa entre diferentes visões de mundo, da sociedade e das formas de repartir os bens produzidos socialmente. Ao construir programas de pesquisa científica alternativos ao proposto pela chamada economia neoclássica – ancorada na racionalidade dos agentes econômicos, na administração da escassez de recursos e na dinâmica de maximização da utilidade individual – a Economia Institucional inaugurada por Thomas Veblen (1857-1929) e as análises estruturalistas desenvolvidas no âmbito da CEPAL a partir de 1948 teriam criado o espaço para a modelagem de políticas econômicas e agendas de pesquisa distintas daquelas propostas pelo ideário neoclássico. Sem desconsiderar v.7, n.1, p.5-9, 2019 as especificidades de cada uma dessas tradições, que teriam se desenvolvido em contextos histórico, geográfico e teórico diversos, a autora nota ainda que na disputa ideológica com os postulados do que hoje entendemos como a economia mainstream, ambas teriam passado por um processo de mutação ontológica e epistemológica que as teria aproximado do neoclássicismo.

O artigo de Flavio Gaitán, *Actores, coaliciones y cambio institucional: la política social ante la reversión conservadora en Argentina y Brasil*, analisa as rupturas e continuidades dos sistemas de proteção social na Argentina e no Brasil a partir da ruptura política representada pela chegada ao poder de coalizões alinhadas ideologicamente com a ideia de maior centralidade do mercado, por meio de eleições, na Argentina; através de uma irregular ruptura institucional, no Brasil. A análise foca as políticas de seguridade social e as transferências monetárias aos setores informais utilizando um marco teórico referenciado na importância das ideias e as coalizões para impulsionar e moldar políticas públicas. Nesse sentido, o autor conclui que, a partir da primazia do

mercado há uma gramática que articula proteção social a emprego formal, uma visão da pobreza como fenômeno transitório e um lugar residual das políticas de assistência.

Na sequência, no artigo *Estado e concentração de capital no Nacional Desenvolvimentismo*, Marcus Ianoni analisa a concentração de capital no Brasil entre 1930 e 1964. Percorrendo a literatura marxista, o autor destaca aqueles que se voltaram para análise da concentração de capital (Baran e Sweezy, além do próprio Marx) e para a relação entre o grande capital e o Estado (Mandel, Poulantzas, Miliband e Hirsch). Mobilizando esta literatura, Ianoni estabelece a relação entre capital concentrado (ou monopolista) e o exercício do poder no âmbito do Estado. Ele resgata ainda a noção de “dependência estrutural do Estado em relação ao capital”, de Przeworski, para destacar que não é possível compreender o papel do Estado na economia sem que sejam analisados os constrangimentos estruturais impostos pelo grande capital sobre governantes e burocracia pública. Em síntese, não é possível compreender as estratégias e dinâmicas de desenvolvimento promovidas pelo Estado em um dado contexto sem que sejam compreendidas, em primeiro lugar, as relações capitalistas de produção. Além dos intelectuais marxistas, Ianoni mobiliza também parte da literatura institucionalista (Evans, Johnson), preocupada em compreender as relações entre Estado e empresariado na promoção de estratégias de desenvolvimento, em especial nos países periféricos. Após esta densa discussão da literatura teórica, o autor faz alguns apontamentos sobre a experiência do Nacional Desenvolvimentismo no Brasil, sublinhando a importância do intervencionismo estatal para a promoção das estratégias de industrialização e para a própria articulação do grande capital no país, dando ensejo à concentração do capital observada já na década de 1960.

No artigo seguinte, *Políticas e estratégias de integração na Pan-Amazônia: qual o lugar da agenda ambiental?* tem como autores Nirvia Ravena, Flavio Gaitán, Eugênia Cabral e Pedro Pablo Cardoso Castro. Nele, os autores se debruçam sobre a Iniciativa de Integração Regional Sul-Americana (IIRSA), em especial seu eixo Pan-Amazônico, buscando explicar as continuidades na linha da política externa brasileira nos governos FHC e Lula/Dilma no que tange às iniciativas de integração física da região. A IIRSA, que alberga projetos na área de energia, transportes e infraestrutura, foi estabelecida ainda no governo FHC, sob o prisma das ideias neoliberais. Esse enfoque não foi abandonado pelos governos petistas que, pelo contrário, zelaram pela manutenção do formato da iniciativa de integração regional. Seguindo uma abordagem analítica centrada na literatura sobre Variedades de Capitalismo (VoC), os autores destacam a coordenação, pelo Estado, das agendas de desenvolvimento na América Latina, que visa acomodar os interesses das elites empresariais no que tange aos projetos de infraestrutura regional. Além disso, a concepção de desenvolvimento, embora abarque as preocupações sociais e ambientais no plano discursivo, vai ao encontro dos interesses empresariais no plano da prática política, projetando seus interesses nas iniciativas encampadas no nível regional. A IIRSA é considerada, assim, uma plataforma para melhorias dos modais de transporte transfronteiriço, que visa reduzir

os custos do escoamento de mercadorias e de energia, e não como uma via para a promoção de projetos compartilhados de desenvolvimento sustentáveis do ponto de vista ambiental e social.

Na sequência, no artigo *Cuando las políticas industriales favorecen a los favorecidos: el caso de la industria argentina de biodiesel*, Francisco Muzzo analisa a trajetória da v.7, n.1, p.5-9, 2019 9 indústria de biodiesel partindo das condições que possibilitaram sua expansão, a partir da promulgação da Lei 26,093/07. Nesse sentido, o artigo indaga a respeito da capacidade potencial de expansão focando, particularmente, na relação entre ação do Estado e estratégias empresariais. O autor conclui que características estruturais do capitalismo argentino, definido pela dependência, dificultam a possibilidade de formar um setor dinâmico e propenso ao risco. De fato, a desregulação econômica, na visão de Muzzo, acabou favorecendo a consolidação do Estado como ator chave para impulsionar ou restringir áreas concretas de desenvolvimento industrial. O poder econômico do setor produtor de óleos acabou favorecido por uma série de intervenções do Estado, dado sua centralidade no padrão de acumulação argentino e, em consequência, seu poder de veto sobre decisões de política econômica. O artigo, analisa, assim, a dificuldade, para Estados dependentes, de contar com autonomia relativa.

O artigo de Bianca Castro, Carlos Eduardo Young, Lucas Costa e Daniel Sander Costa, *O ICMS Ecológico como uma política de incentivo dos gastos ambientais municipais*, volta-se para a avaliação do impacto de uma política pública regulatória – o ICMS-E ou ICMS Verde – sobre a adoção de práticas ambientais sustentáveis por parte dos municípios. Trata-se de um mecanismo estabelecido pelos Estados para a indução do comportamento dos municípios para a adoção de políticas ambientais sustentáveis. Os autores encontram resultados positivos da adoção deste incentivo fiscal sobre os gastos ambientais, destacando, porém, que o incremento do ICMS-E gera um impacto modesto sobre o crescimento da despesa do município com gestão ambiental. O artigo conclui que o ICMS-E é relevante para a adoção de práticas ambientais sustentáveis, mas o sucesso das políticas adotadas depende também da sua ampla divulgação e, sobretudo, da adoção de uma legislação adequada.

Por fim, Thaís Ferreira Rodrigues é autora da resenha sobre o livro *Por que as Democracias Morrem*, de Steven Levitsky e Daniel Ziblatt, com o provocativo título *Como as democracias (não) morrem*, que encerra este volume. Rodrigues faz uma sistemática revisão do bestseller escrito pelos professores da Universidade de Harvard, os quais analisam a debilidade dos partidos políticos norte-americanos no enfrentamento da ascensão de figuras populistas (em especial, Donald Trump). Como contraponto, a autora mobiliza Mark Lilla e a “abordagem antipolítica” que permeia os indivíduos na contemporaneidade. Finalmente, a autora produz a sua crítica a ambas as perspectivas: reconhecendo o avanço de líderes de caráter antipolítico ou populistas, ela destaca a emergência de novos representantes eleitos a partir de

plataformas ancoradas em pautas identitárias, que revitalizam e dinamizam o debate político e a própria democracia, justamente no momento em que o *mainstream* da Ciência Política norte-americana decreta o seu fim.

Ao reunir trabalhos inéditos que partem de pontos distintos e abordam temas tão variados, a revista *Desenvolvimento em Debate* reafirma seu compromisso com a divulgação científica e com o debate interdisciplinar.

Desejamos a todos uma excelente leitura!

*Roberta Rodrigues Marques da Silva*

*Andrea Oliveira Ribeiro*

*Flavio Gaitán*