

<b>Título</b>	É POSSÍVEL UM NOVO MODELO DE ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL?
<b>Autores (as)</b>	Eli Diniz

<b>Título do BOLETIM</b>	BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL
<b>Cidade</b>	Brasília
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
<b>Ano</b>	2012 (n.2)
<b>ISSN</b>	2237-6208

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

# É Possível um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil?

Eli Diniz\*

## 1 INTRODUÇÃO

Para responder a essa pergunta, há uma questão preliminar que pode ser formulada nos seguintes termos: ao término da primeira década do novo milênio, é possível dizer que existe um modelo de desenvolvimento no Brasil?

Tem-se, sim, uma agenda pública mais complexa, caracterizada pela coexistência de pontos de continuidade (sobretudo na política macroeconômica) e pontos de mudança (ênfase em políticas de teor desenvolvimentista), principalmente a partir do segundo mandato do ex-presidente Lula.

Porém, não se delineou um modelo desenvolvimentista no sentido forte desse termo. Em outras palavras, não é possível identificar um modelo de longo prazo aglutinando de maneira consistente às distintas dimensões de uma nova estratégia de desenvolvimento, com a complexidade que alcançou o conceito contemporâneo de desenvolvimento. Além do crescimento econômico, são igualmente relevantes, nesta nova acepção, as dimensões de equidade e a expansão das liberdades substantivas das quais desfrutam os cidadãos – no sentido de Armatya Sen (2000) –, o que requer a primazia da remoção das fontes de privação de liberdade, tais como: a tirania e a pobreza; a destituição social sistemática; a escassez da oferta de bens públicos essenciais nas áreas de saúde, educação fundamental, saneamento básico, habitação e segurança pública; e, finalmente, não se deve desconsiderar a dimensão da sustentabilidade, que só entrou na agenda pública recentemente.

Entretanto, é possível identificar claramente a existência de uma agenda desenvolvimentista, cujas diretrizes delineiam-se entre 2004 e 2006, ganhando força a partir do segundo mandato do ex-presidente Lula. Tal agenda pautou-se por uma ênfase na inclusão social e por uma visão estratégica sobre a expansão do mercado interno de consumo de massas como elemento propulsor de uma nova modalidade de crescimento – ver o exemplo do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Um novo leque de políticas públicas, envolvendo expansão do crédito, aumento do salário mínimo, expansão do emprego formal, políticas sociais – como o Programa de Transferência de Renda Condicionada, o Bolsa Família – além do crédito consignado e da retomada de uma política industrial de novo tipo, são os aspectos que caracterizam esta nova agenda desenvolvimentista. Trata-se certamente de um novo *mix* de políticas públicas prioritárias entre 2004 e 2010.

Nesse sentido, segundo alguns analistas e elites da alta burocracia governamental, é possível identificar, ao longo da última década, a configuração de uma nova perspectiva de desenvolvimento. Esta consiste na articulação do crescimento com distribuição de renda, redução da vulnerabilidade

---

\* Professora da Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED) do Instituto de Economia (IE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); pesquisadora do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (INCT); e pesquisadora associada do Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

externa, equilíbrio macroeconômico, democracia e inserção internacional competitiva sob o primado de uma nova visão da soberania nacional.

Cabe passar para a questão principal: “é possível dizer que se tem um Estado desenvolvimentista no Brasil?” Entende-se que a resposta seja negativa. Entretanto, pode-se afirmar que este tipo de Estado está em construção. Suas bases foram lançadas. Quais são os fatores indicativos deste processo? Em primeiro lugar, a partir da Constituição Federal de 1988, observou-se no Brasil a construção da democracia sustentada, que se caracteriza fundamentalmente pela estabilidade do regime. A democracia fortaleceu-se, as regras do jogo democrático adquiriram primazia para os diferentes atores sociais, incluindo as elites econômicas, e, além das liberdades clássicas de participação, de organização, de expressão e da universalização do direito de voto, o princípio da alternância do poder passou a ter vigência na democracia brasileira. Novas elites ascendem ao poder com base em nova coalizão eleitoral, a qual se consolida em torno de forte aspiração por mudança no estado de coisas em vigor. Novas escolhas tornam-se possíveis, caracterizando uma inflexão política.

A construção do Estado desenvolvimentista requer, porém, outras condições. Sobre este aspecto, torna-se necessário considerar as interconexões entre Estado, governança, *accountability* e responsividade.

## 2 ESTADO E GOVERNANÇA

Observa-se pronunciada mudança no que se refere às concepções sobre o papel do Estado. Verificou-se o abandono do pressuposto da ineficiência intrínseca da intervenção do Estado, vista como incentivo à expansão das práticas de *rent-seeking*, corrupção e dilapidação dos recursos públicos. Sob esta ótica, sobressai a figura do burocrata típico, enquanto maximizador do interesse próprio. Sob a primazia da visão liberal, reforçada com a vigência das reformas orientadas para o mercado, ganhou realce a noção de que a expansão do Estado constitui aumento supérfluo do gasto público, com inchaço da burocracia e desperdício de recursos. A visão alternativa que marcou o debate político na última década, pós-reformas orientadas ao mercado, foi a insistência sobre o fato de que era necessário reestruturar o Estado, com o recrutamento de novos quadros via concurso público, e fortalecer a capacidade de intervenção estatal, de forma a viabilizar o enfrentamento das novas prioridades da agenda pública. Por exemplo, o número de servidores com nível superior de escolaridade cresceu de 182.303, em 1997, para 223.404 em 2009, representando, assim, 45% dos servidores civis ativos da União.

A ênfase desloca-se para a importância da coordenação estatal para administrar de maneira equilibrada o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais no contexto atual do capitalismo crescentemente globalizado. Recupera-se, portanto, a legitimidade do ativismo estatal, destacando-se o papel de alguns órgãos que se revelaram capazes de exercer uma função estratégica na execução de uma rota desenvolvimentista, como o Ministério da Fazenda – após a crise de 2005 e da substituição do ministro Palocci pelo ministro Guido Mantega –, a Casa Civil, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – este último em função de seu papel indutor do desenvolvimento e formulador de uma nova política industrial, à semelhança das agências-piloto dos países asiáticos dinâmicos. Este é também o caso de algumas empresas estatais, como a Petrobras. A capitalização de bancos públicos, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica, foi uma iniciativa, já que forneceu o respaldo

necessário para a expansão de um modelo ancorado na formação de um forte mercado interno de consumo de massas. A centralidade das políticas sociais, como o Programa de Transferência de Renda, o Benefício de Prestação Continuada, entre outros, ocupou um espaço destacado, com a criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS), que apresentou uma trajetória ascendente com o crescimento absoluto e relativo de seus servidores: entre 2004 e 2009, houve um aumento de 78% de seu quadro funcional. Destaque-se, ainda, que o BNDES e o Itamaraty reafirmam-se como agências de excelência dentro do aparato estatal, responsáveis pela condução de dois importantes pilares da agenda desenvolvimentista do governo, quais sejam, os planos interno e externo. Entretanto, este esforço de qualificação e de profissionalização não se estendeu ao conjunto da burocracia pública. Ainda existem lacunas que dificultam a ação coesa e consistente do aparato governamental.

Outro importante desafio que persiste refere-se à debilidade crônica do poder infraestrutural do Estado no sentido de Michael Mann (1986). Aqui é preciso fazer a distinção entre solidez da democracia e capacidade do Estado. Trata-se de processos interligados, porém distintos. Em outros termos, a democracia não se traduz automaticamente em maior capacidade do Estado. Pode haver – e ocorre com frequência – um descompasso entre, por um lado, o robustecimento da democracia, e por outro, a debilidade do Estado como instituição pública capaz de prover e universalizar o acesso a bens públicos essenciais, nas áreas de segurança pública, saúde, educação, habitação e saneamento básico, traduzindo-se em baixo poder infraestrutural do Estado.<sup>1</sup>

Em seu percurso histórico, o Estado brasileiro apresenta um déficit em termos de seu poder infraestrutural, traço que se agravou durante a primazia da agenda neoliberal nos anos 1990. Segundo Mann, poder infraestrutural é a capacidade de o Estado penetrar na sociedade e implementar logisticamente suas decisões, abarcando, em seu âmbito de ação, todo o território nacional e os diferentes segmentos da população que se quer beneficiar com a execução das políticas públicas. Tal objetivo requer que os Estados tenham infraestruturas que penetrem universalmente toda a sociedade civil, de modo que as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos. Logística significa, para Mann, a existência de técnicas e recursos que permitam ao Estado penetrar na sociedade e exercer o seu poder, reforçando a capacidade de formulação e de implementação de políticas. Traduz-se, enfim, pelo alcance territorial da ação do Estado. Portanto, pode-se dizer que modernizar o Estado implica, em parte, o aumento de seu poder infraestrutural, o que é ainda indispensável para viabilizar a concepção multidimensional do desenvolvimento, indo além dos indicadores econômicos e abarcando de forma interligada as dimensões da equidade, da ética (no sentido de atender ao interesse público) e da sustentabilidade.

Sob esse aspecto, houve avanços no que se refere às políticas públicas voltadas para direitos sociais constitucionalizados, como a educação fundamental, a saúde básica e assistência aos segmentos mais desvalidos da população (Brasil, 1998, Artigo 6º). Assim, alargou-se substancialmente o alcance territorial das políticas relativas à educação e saúde básicas,

---

1. Aplicando à América Latina sua já clássica distinção entre os poderes despótico e infraestrutural do Estado, Mann destaca: “*Poder despótico* é a capacidade das elites do Estado de tomar decisões sem uma rotineira negociação com os grupos da sociedade civil. Em princípio, democracia não envolve nenhuma forma de poder despótico, embora no mundo real todos os Estados de alguma forma o pratiquem. *Poder infraestrutural* é a capacidade do Estado de efetivamente implementar decisões em todo o seu território, não importa quem tome as decisões. Isso também pode ser chamado de ‘capacidade ou eficiência do Estado’. Requer que os Estados tenham infraestruturas que penetrem universalmente toda a sociedade civil, através das quais as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os indivíduos” (Mann, 2005, grifo nosso).

com a universalização do acesso dos diferentes segmentos da população, em todo o território nacional, ao ensino fundamental e à rede pública de saúde. De forma similar, é vasto o alcance territorial das políticas de transferência de renda, via Bolsa Família, atingindo, segundo dados do MDS, em 2010, 12,4 milhões de famílias, perfazendo o total de 49 milhões de beneficiados. Entretanto, se houve substancial aumento dos níveis de escolaridade do ensino público fundamental, observou-se, paralelamente, uma forte deterioração de sua qualidade, aumentando a proporção de analfabetos funcionais. O mesmo acontece com a qualidade do atendimento à saúde, apesar do aumento da porcentagem destinada à atenção básica, que passou de 10,82%, em 1995, para 18,34% em 2004 (Souza, 2010, p. 11). Nas áreas de habitação, saneamento básico e segurança pública, observa-se uma grande lacuna no que diz respeito à ação do Estado.

### 3 ACCOUNTABILITY E RESPONSABILIDADE

No que se refere à *accountability*, ou seja, ao conjunto de mecanismos e de instituições de cobrança e de prestação de contas, que permite viabilizar a responsabilização pública dos ocupantes de cargos governamentais (eleitos, nomeados ou efetivos), houve avanços dignos de nota. A *accountability* vertical se fortaleceu com a consolidação do processo eleitoral e, no âmbito da *accountability* horizontal, houve aprimoramento do controle externo e interno da administração pública. Antigas instituições foram reformadas e profissionalizadas, como o Tribunal de Contas da União, os tribunais de contas estaduais e a Polícia Federal; outras foram fortalecidas, como a Secretaria do Tesouro Nacional; outras foram criadas, como a Controladoria-Geral da União (CGU); e, finalmente, outras, como o Ministério Público Federal e os estaduais, tiveram seu papel ampliado.

Outra dimensão relevante para pensar o Estado desenvolvimentista é a da governança, que diz respeito às formas de gestão caracterizadas pela capacidade de construir instâncias de interlocução com a sociedade – voltadas para definir as prioridades da agenda pública –, abrindo espaço para a consecução das metas coletivas e a sustentação política das decisões tomadas. Neste âmbito, foram criados inúmeros conselhos comunitários e realizadas inúmeras conferências nacionais, além dos conselhos de participação social que existem em todos os ministérios.

Finalmente, quanto ao tema da responsividade, relativo à capacidade dos governos de responder às preferências dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática, implicando a diversificação dos mecanismos de vocalização e de transmissão das demandas, houve também avanços com o aprofundamento da democratização da sociedade brasileira.

### 4 CONCLUSÃO

Em conclusão, pode-se considerar que, apesar das lacunas apontadas, o balanço é positivo, observando-se a tendência à construção do Estado desenvolvimentista, porém de um novo tipo. Trata-se de um modelo distinto do desenvolvimentismo nacional do passado (que não tinha preocupação com equidade e sustentabilidade), bem como em relação ao desenvolvimentismo ligado à segurança nacional, imposto por um Estado fortemente coercitivo dos governos militares. Cabe lembrar que este modelo distingue-se também do modelo calcado na dicotomia Estado-mercado, baseado na primazia do livre mercado.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988.

MANN, M. **The sources of social power**: a history of power from the beginning to AD 1760. Cambridge University Press, 1986. v. 1.

\_\_\_\_\_. **The dark side of democracy**: explaining ethnic cleansing. Cambridge University Press, 2005. p. 166-167.

