

Capacidades Estatais para o Desenvolvimento no Século XXI

Alexandre de Ávila Gomide*
Roberto Rocha Coelho Pires**

1 INTRODUÇÃO

Atualmente, muito se tem debatido sobre a possibilidade de o país estar retomando, embora em novas formas, políticas desenvolvimentistas.¹ Alicerçaria tal argumento, entre outros acontecimentos, o ativismo estatal observado a partir do governo Lula, expresso por alguns itens, resumidos a seguir.

- 1) Políticas mais robustas nas áreas:
 - a) industrial, tecnológica e de comércio exterior – por exemplo, a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) e a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP);
 - b) de infraestrutura – por exemplo, os programas de aceleração do crescimento (PAC 1 e PAC 2); e
 - c) social – por exemplo, o Programa Bolsa Família.
- 2) A atuação de bancos públicos, ao financiar fusões para a formação de grandes grupos nacionais nos setores de telecomunicações e recursos naturais – como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) –, como também ao assumir o controle majoritário de uma série de empresas – por exemplo, a empresa Vale.
- 3) O ressurgimento de mecanismos de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, por meio dos diferentes conselhos ligados ao Poder Executivo, fundindo-se com a tradição política corporativista do desenvolvimentismo brasileiro (Boschi, 2010).

Soma-se a isso o clima de questionamento do receituário neoliberal, dado o fracasso do Consenso de Washington em promover o crescimento econômico na América Latina e a Crise Financeira Global de 2008, que contribuiria para a ascensão de ideias pautadas pela necessidade de se transformar a economia sob a indução do Estado.

Contudo, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas *capacidades de formular e executar políticas de desenvolvimento*, sobretudo, em um contexto de consolidação e vigência de instituições democráticas. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos desenvolvimentistas no Brasil entre as décadas de 1930 e 1970 se deram, majoritariamente, em um contexto político autoritário (com exceção do período de 1945 a 1964). Portanto, a reflexão contemporânea a respeito da questão do desenvolvimento (e do desenvolvimentismo) requer problematizações acerca das capacidades estatais necessárias para tal, contemplando

* Técnico de Planejamento e Pesquisa e diretor da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Entendem-se como políticas desenvolvimentistas aquelas que visam, sobretudo, promover o mercado interno, a mudança estrutural da economia nacional e a inserção ativa do país no sistema internacional.

tanto as *capacidades técnico-administrativas*, típicas das burocracias desenvolvimentistas de meados do século passado, quanto as *capacidades políticas* para negociação e condução, por parte de governos, de processos decisórios compartilhados envolvendo múltiplos atores (sociais, políticos e econômicos).

2 CAPACIDADES TÉCNICO-ADMINISTRATIVAS E POLÍTICAS DO ESTADO

Se, por um lado, o mercado é o lócus principal do processo de desenvolvimento (já que este se trata de um desenvolvimento capitalista), por outro, se reconhece o papel estratégico do Estado ao traçar e implementar políticas, criando e gerenciando as instituições e os ambientes institucionais adequados para promovê-lo. O desenvolvimento não prescinde da ação consciente do Estado. A história mostrou que os países de maior crescimento econômico na segunda metade do século passado (Japão, Coreia do Sul, Taiwan, China etc.) foram aqueles que contaram com níveis relativamente altos de capacidades estatais.² Assim, a análise das capacidades do Estado, sobretudo de sua dimensão técnico-administrativa (ou burocrática) – ou seja, a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental – vem sendo admitida como chave para o entendimento e o fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional em bases consistentes.³

No entanto, a literatura dedicada à análise das experiências históricas (seja no Leste Asiático ou na América Latina) dedicou pouca atenção às capacidades políticas necessárias à definição de uma visão desenvolvimentista e à construção dos consensos e das políticas públicas que deem realização a esta visão (Edigheji, 2010). Tais capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal, por meio da mobilização da sociedade – em seus múltiplos atores – e da articulação, concertação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns para a promoção do desenvolvimento nacional.

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia (vide o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático). No entanto, no caso brasileiro, a consolidação do processo de democratização pós-Constituição Federal de 1988, tanto em seu aspecto procedimental (partidos, eleições, independência dos poderes, formas de participação e controle social etc.) quanto em seu aspecto substantivo (garantia de liberdades, direitos e proteções individuais e coletivas), tem imposto à ação estatal (historicamente caracterizada por seu insulamento ou por constituir arenas decisórias restritas) requisitos voltados à inclusão dos atores afetados: na tomada de decisão (organizações da sociedade civil, parlamentares etc.); na promoção da transparência (disponibilização de informações, abertura de processos etc.); e no controle de processos e resultados. Em outras palavras, a democratização brasileira coloca ao Estado o desafio de formular, implementar e coordenar políticas públicas em constante e ampla interação com uma sociedade civil cada vez mais participativa.

2. Ver, entre outros, Evans (1995), Amsden (2001), Rodrik (2004), Wade (1990) e Johnson (1982).

3. Isso sem mencionar a própria expansão da aceção do desenvolvimento. Este passou a significar mais que o crescimento econômico (ou o processo de plena utilização dos recursos disponíveis capaz de levar a economia à máxima taxa de acumulação de capital), denotando também: a redução das desigualdades sociais; a melhoria do bem-estar da população – por meio da ampliação da oferta de serviços públicos, tais como saúde, educação, transporte, saneamento, habitação etc.; a ampliação das liberdades civis e políticas; e a sustentabilidade ambiental (Sen, 2008).

Assim, a construção de qualquer estratégia de desenvolvimento tem que envolver a sociedade e seus múltiplos atores e interesses.

Isso demanda novas capacidades do Estado, que vão além das necessidades de uma burocracia profissional e coesa que possa traçar estratégias com o setor privado sem ser capturada. Ou seja, mais que as capacidades técnicas e administrativas exigidas de uma burocracia weberiana clássica. No contexto de democracia caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e deliberativas, como no caso brasileiro, são necessárias, também: a existência de capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, a negociação de interesses, a construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e a formação de coalizões políticas de suporte para as estratégias a serem adotadas.

No entanto, o Estado brasileiro possui as capacidades técnico-administrativas e políticas necessárias à condução de políticas de desenvolvimento? Em que contextos e sob quais condições as instituições democráticas podem produzir estratégias e objetivos negociados entre atores interessados e reduzir incertezas quanto a decisões erráticas, promovendo, simultaneamente, legitimidade política e efetividade das ações estatais? Ou, alternativamente, quando é que as instituições democráticas impõem restrições às políticas de desenvolvimento, aumentando custos de transação, gerando ineficiências, impasses e conflitos?

Não há como pensar a produção de políticas de desenvolvimento sem aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos decisórios, de execução e controle destas. Isto é, em torno de cada política, estarão arranjadas (de uma forma ou de outra) organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além de imposições de transparência, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário.

Assim, a produção de políticas públicas envolve naturalmente a constituição de arranjos institucionais que entrelacem instituições políticas com os requisitos jurídico-organizacionais necessários à constituição de capacidades técnico-administrativas. No entanto, tal entrelaçamento não é trivial, pois pode envolver tensões (ou mesmo dilemas) ao significar, por exemplo, que a ampliação da participação de atores da sociedade civil ou do sistema político-representativo (como partidos ou parlamentares) prejudica a produção de decisões eficientes e céleres. Isto sem mencionar o argumento que decisões insuladas da influência política poderiam gerar decisões tecnicamente "superiores". Contudo, há quem defenda que a inter-relação entre capacidades burocráticas e procedimentos democráticos seria geradora de complementaridades positivas (Evans, 2005; 2011; Robinson e White, 2002). Ademais, a transparência e o controle social contribuiriam para o aperfeiçoamento contínuo da ação estatal (Sabel, 2004).

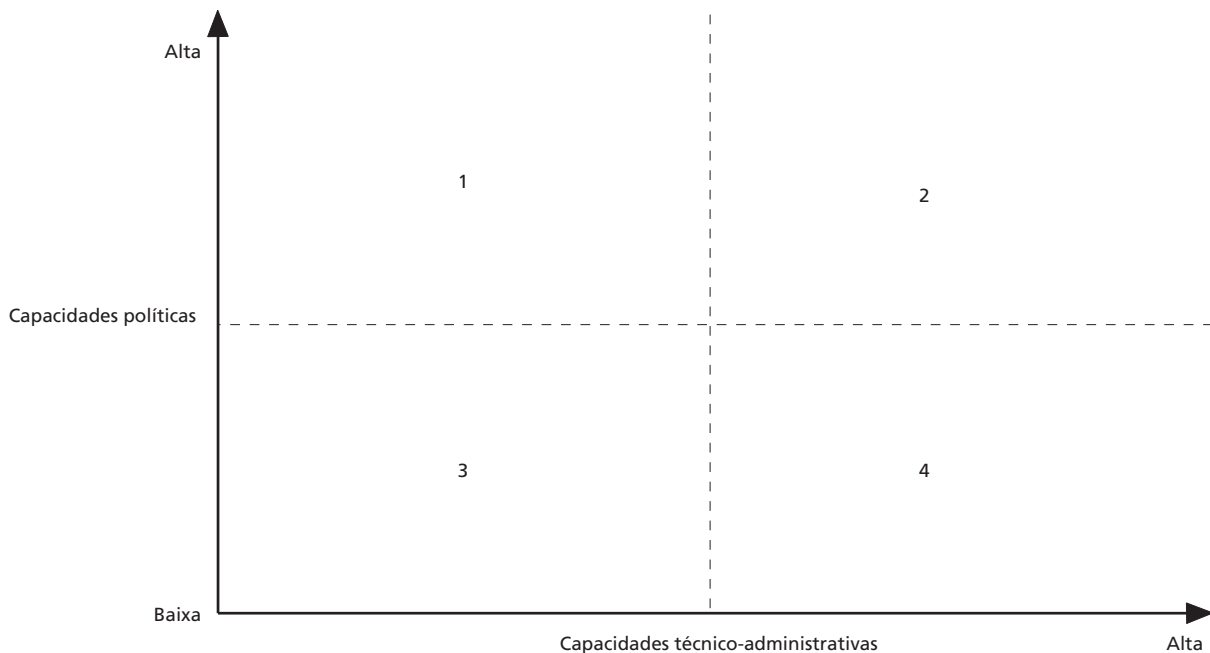
Portanto, ao se inquirirem as capacidades estatais contemporaneamente necessárias à produção de políticas bem-sucedidas de desenvolvimento, a questão central passa a ser como e por meio de quais arranjos institucionais as possíveis complementaridades entre democracia e ação do Estado podem ser equacionadas, seja pela neutralização e equilíbrio de tensões, ou por sua transformação em sinergias.

3 ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO

Pode-se categorizar o entrelaçamento entre as dimensões democrática e burocrática a partir da combinação de dois eixos de capacidades: o técnico-administrativo e o político (gráfico 1). No eixo vertical, tem-se o vetor das capacidades políticas, associado à habilidade dos atores do Estado em expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e atores do sistema político-representativo nos processos de políticas públicas. Trata-se do eixo que visa ampliar a noção de “inserção” ou sinergia Estado-sociedade, tal como definida por Evans (1995). No caso brasileiro, além das instituições participativas, já incorporadas ao modelo nas formulações mais recentes do mesmo autor, seriam incluídas também a atuação dos partidos e a representação de interesses no Congresso (relação entre Executivo e Legislativo). No eixo horizontal, tem-se o vetor da capacidade técnica-administrativa, associada à competência da burocracia estatal em traçar, implementar e coordenar estratégias em diferentes níveis de governo (coordenação interorganizacional e interfederativa, planejamento de médio e longo prazo, execução orçamentária etc.).

GRÁFICO 1

Variações em arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento



Elaboração dos autores.

Resultam dessa combinação entre os dois eixos quatro quadrantes que abarcam variações de arranjos institucionais ao longo de um contínuo, com valor heurístico para a análise de casos empíricos. Assim, este esquema analítico permite a percepção de gradações de capacidades ao longo dos dois eixos, evitando categorizações dicotômicas em termos da existência ou não de capacidades políticas e técnico-administrativas. Todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades. A questão é saber em que graus essas capacidades se manifestam frente aos desafios impostos por uma dada política de desenvolvimento.

O quadrante 1 abarca possibilidades de arranjos com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa. Por possuírem tais características, é provável que estes arranjos incorporem algum tipo de mecanismo de participação de atores interessados no processo (via participação direta ou via partidos), de transparência (disponibilização de informações) e de controle da atuação governamental (controle interno, externo e social), contribuindo para uma maior legitimidade das políticas a eles associados. Porém, por não possuírem alta capacidade técnico-administrativa é provável que enfrentem dificuldades na sua implementação.

Em oposição, o quadrante 4 revela possibilidades de arranjos institucionais com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Assim, referem-se às situações em que a execução de políticas se dá de forma insulada do ambiente político, pois não incorporam mecanismos de inclusão, transparência e controle social, reduzindo as possibilidades de legitimação democrática. No entanto, são arranjos dotados de elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia, competência técnica, capacidades organizacional, de coordenação e legal, potencializando a execução da política. Estes arranjos exemplificam muitas das políticas desenvolvidas nos Estados desenvolvimentistas clássicos, por serem potencialmente eficazes e efetivas, porém com traços de autoritarismo.

As possibilidades de arranjos cabíveis no quadrante 2 diferem em relação aos arranjos anteriores, pois, além de possuir os elementos para um maior potencial de legitimidade da política, possuem também os elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia, participação social, competência técnica, capacidades organizacionais e regulatórias, bem como de coordenação e articulação. Isto é, tratam-se dos arranjos com alta capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Tal variedade de arranjo, caso exista empiricamente, seria representativa de políticas democrático-desenvolvimentistas, por serem capazes de conciliar ambas as dimensões democrática e burocrática.

No quadrante 3, caberiam as possibilidades de arranjos institucionais que não possuem (ou os têm apenas de forma limitada) nem os elementos legitimadores nem os elementos capacitadores da implementação das políticas de desenvolvimento. Isto é, revelam baixas capacidades políticas e técnico-administrativas.

Com base nesse esquema analítico, parte-se da hipótese que arranjos de políticas de desenvolvimento que combinem alta capacidade técnico-administrativa com alta capacidade política estariam associados às políticas mais inovadoras e bem-sucedidas, pois conciliam uma atuação efetiva do Estado para a concretização dos objetivos propostos com a abertura à participação dos atores interessados e ao controle social. Advoga-se que este seria o arranjo institucional típico do Estado democrático-desenvolvimentista do século XXI.

4 CONCLUSÃO

Vários autores contemporâneos (como Rodrik, Sabel, Trubek, Hausman e Evans, entre outros) têm chamado atenção para a importância dos processos e arranjos por meio dos quais diferentes atores participam, “fabricam” e reformulam o caminho à medida que o percorrem, por meio da experimentação, aprendizagem social e pragmatismo. Entende-se que na criação de arranjos institucionais adequados, que possam promover uma relação virtuosa entre Estado, sociedade e mercado, repouse o elemento catalisador e caracterizador da atuação do Estado para o desenvolvimento no século XXI.

Por fim, e como decorrência dessa proposta de problematização e redefinição do conceito de capacidades estatais, colocam-se a seguir e de forma indispensável dois esforços analíticos.

- 1) Compreender empiricamente como esses arranjos político-institucionais estão sendo constituídos em políticas públicas de setores críticos para o desenvolvimento (como são construídos; de que forma se organizam; e que características possuem).
- b. Explicar os seus efeitos sobre os resultados obtidos pelas políticas, isto é, de que forma as características específicas dos arranjos influenciam (positiva ou negativamente) o desempenho da ação estatal na promoção ou indução do desenvolvimento. São estes os desafios e o marco analítico-conceitual que têm orientado a agenda de pesquisa aplicada da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea para o período 2012-2013.

REFERÊNCIAS

AMSDEN, A. **The rise of the rest: challenges to the west from late-industrializing economies**. New York: Oxford University Press, 2001.

BOSCHI, R. R. Corporativismo societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. **Revista Insight Inteligência**, ano 12, 2010.

EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press, 2010.

EVANS, P. **Embedded autonomy: states & industrial transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

_____. Harnessing the state: rebalancing strategies for monitoring and motivation. *In*: LANGE, M.; RUESCHEMEYER, D. (Orgs.). **States and development: historical antecedents of stagnation and advance**. London: Palgrave, 2005. p. 26-47.

_____. Constructing the 21st century developmental state: potentials and pitfalls. *In*: EDIGHEJI, O. **Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges**. Cape Town: HSRC Press, 2010.

_____. **The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories**. CEDE, March 2011. (Texto para Discussão, n. 63).

JOHNSON, C. **Miti and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975**. Stanford: Stanford University Press, 1982.

ROBINSON, M.; WHITE, G. **The democratic developmental state, political and institutional design**. Oxford: Oxford Studies in Democratization, 2002.

RODRIK, D. **Industrial policy for the twenty-first century**. Cambridge: Harvard University, Sept. 2004. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>>.

SABEL, C. Beyond principal-agent governance: experimentalist organizations, learning and accountability. *In*: ENGELEN, E.; HO, M. S. D. (Eds.). **De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat**. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2004. p. 173-195. (WRR Verkenning, n. 3).

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

WADE, R. **Governing the market: economic theory and the role of government taiwan's industrialization**. Princeton: Princeton University Press, 1990.