1600
TEXTO PARA DISCUSSÃO

REPÚBLICA, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES DA DIEST/IPEA PARA PENSAR O BRASIL CONTEMPORÂNEO

Diretoria de Estudos e Políticas
do Estado, das Instituições
e da Democracia (Diest) do Ipea

ipea
Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

1600

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, março de 2011

REPÚBLICA, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES DA DIEST/IPEA PARA PENSAR O BRASIL CONTEMPORÂNEO

Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro Wellington Moreira Franco

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Mário Lisboa Theodoro

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
José Celso Pereira Cardoso Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
João Sicsú

Diretora de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
Daniel Castro

URL: http://www.ipea.gov.br
Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

ISSN 1415-4765

JEL: B52

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO 7

2 A REPÚBLICA COMO REFERÊNCIA PARA PENSAR A DEMOCRACIA
E O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL.....11

3 A DEMOCRACIA NO DESENVOLVIMENTO E O DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA.....37

4 O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL..... 67

SINOPSE

Este texto reúne as introduções dos três volumes – respectivamente, *República*, *Democracia*, e *Desenvolvimento* – que compõem o livro *Estado, Instituições e Democracia,* produzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, ao longo de 2010 – ano de sua instituição.

Cada um desses três textos representa mais que meras apresentações dos capítulos contidos naqueles volumes. Eles são, na verdade, uma espécie de sumário analítico destes mesmos volumes como um todo, ou, mais pretensiosamente, guias de referência para novas e necessárias agendas de pesquisa sobre os temas republicano, democrático e do planejamento e desenvolvimento no Brasil. Daí este TD/Ipea poder ser intitulado *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições da Diest para pensar o Brasil contemporâneo.*

1 INTRODUÇÃO

Este texto reúne as introduções dos três volumes – respectivamente, *República*, *Democracia*, e *Desenvolvimento* – que compõem o livro *Estado, Instituições e Democracia,* produzido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, ao longo de 2010 – ano de sua instituição.

Cada um desses três textos representa mais que meras apresentações dos capítulos contidos naqueles volumes. Eles são, na verdade, uma espécie de sumário analítico destes mesmos volumes como um todo, ou, mais pretensiosamente, guias de referência para novas e necessárias agendas de pesquisa sobre os temas republicano, democrático e do planejamento e desenvolvimento no Brasil. Daí este TD/Ipea poder ser intitulado *República, Democracia e Desenvolvimento: contribuições da Diest para pensar o Brasil contemporâneo.*

De modo mais geral, ele se insere num conjunto amplo – mas obviamente não exaustivo – de estudos sobre o que tem sido chamado no Ipea de *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Nacional*. Nascido de um grande projeto denominado *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*, objetivava-se aglutinar e organizar um conjunto amplo de ações e iniciativas em quatro grandes dimensões: *i*) estudos e pesquisas aplicadas; *ii*) assessoramento governamental, acompanhamento e avaliação de políticas públicas; *iii*) treinamento e capacitação; e *iv*) oficinas, seminários e debates.

O projeto do qual este TD faz parte, tem por objetivo, portanto, servir como plataforma de sistematização e reflexão acerca dos entraves e oportunidades do desenvolvimento nacional. Trata-se, sabidamente, de projeto ambicioso e complexo, mas indispensável para fornecer ao Brasil conhecimento crítico à tomada de posição frente aos desafios da contemporaneidade mundial. Para tanto, foi concebido para dar concretude aos *Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Nacional*, estabelecidos mediante processo intenso de discussões no âmbito do programa de fortalecimento institucional em curso no Ipea. Os documentos derivados deste projeto, até o momento, são:

- Livro 1 – *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea* – publicado em 2009
- Livro 2 – *Trajetórias Recentes de Desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas* – publicado em 2009

- Livro 3 – Inserção Internacional Brasileira Soberana
  - Volume 1 – *Inserção Internacional Brasileira: temas de política externa*
  - Volume 2 – *Inserção Internacional Brasileira: temas de economia internacional*
- Livro 4 – Macroeconomia para o Desenvolvimento
  - Volume único – *Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*
- Livro 5 – Estrutura Produtiva e Tecnológica Avançada e Regionalmente Integrada
  - Volume 1 – *Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro*
  - Volume 2 – *Estrutura Produtiva Avançada e Regionalmente Integrada: diagnóstico e políticas de redução das desigualdades regionais*
- Livro 6 – Infraestrutura Econômica, Social e Urbana
  - Volume 1 – *Infraestrutura Econômica no Brasil: diagnósticos e perspectivas para 2025*
  - Volume 2 – *Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas*
- Livro 7 – Sustentabilidade Ambiental
  - Volume único – *Sustentabilidade Ambiental no Brasil: biodiversidade, economia e bem-estar humano*
- Livro 8 – Proteção Social, Garantia de Direitos e Geração de Oportunidades
  - Volume único – *Perspectivas da Política Social no Brasil*
- Livro 9 – Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia
  - Volume 1 – *Estado, Instituições e Democracia: república*
  - Volume 2 – *Estado, Instituições e Democracia: democracia*
  - Volume 3 – *Estado, Instituições e Democracia: desenvolvimento*
- Livro 10 – *Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*
- *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas* - edições 2009 e 2010
- *Série Diálogos para o Desenvolvimento*.[1]

Organizar e realizar tamanho esforço de reflexão e de produção editorial apenas foi possível, em tão curto espaço de tempo, por meio da competência e da dedicação

1. Até o momento da publicação deste TD, apenas os volumes 1 e 2 haviam sido efetivamente publicados. Outros seis títulos da mesma série encontram-se no prelo, devendo estar todos publicados ao longo do primeiro semestre de 2011

institucional dos servidores do Ipea (seus pesquisadores e todo seu corpo funcional administrativo), em uma empreitada que envolveu todas as áreas da Casa, sem exceção, em diversos estágios de todo o processo que sempre vem na base de um trabalho deste porte.

Além desses, a instituição contou também com professores, consultores, bolsistas e estagiários contratados para o projeto, bem como com colaboradores externos voluntários e servidores de outros órgãos e instâncias de governo, convidados a compor cada um dos documentos, os quais, por meio do arsenal de viagens, reuniões, seminários, debates, textos de apoio e idas e vindas da revisão editorial, enfim puderam chegar a bom termo com todos os documentos publicados.

Estiveram envolvidas na produção direta de capítulos para os livros que tratam explicitamente dos sete eixos do desenvolvimento mais de duas centenas de pessoas: ao menos 230 profissionais, mais de uma centena de pesquisadores do próprio Ipea e outras tantas pertencentes a mais de 50 instituições diferentes, entre universidades, centros de pesquisa, órgãos de governo, agências internacionais etc.

A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) – sólida parceira do Ipea em inúmeros projetos – foi aliada da primeira à última hora nesta tarefa. Ao convênio que com esta mantém o Ipea deve-se especial gratidão, pois os temas do planejamento e das políticas para o desenvolvimento – temas estes tão caros a nossas tradições institucionais – estão de volta ao centro do debate nacional e dos circuitos de decisão política governamental.

Internamente ao Ipea, o projeto – e os livros dele derivados – jamais existiria sem a decisão, instigada pelo próprio presidente do Ipea, Marcio Pochmann, ainda em fins de 2007, e compartilhada por seus diretores e assessores mais diretos, (Fernando Ferreira, Márcio Wohlers de Almeida, Mario Lisboa Theodoro, João Sicsú Siqueira, Jorge Abrahão de Castro, José Celso Cardoso Jr. e Liana Maria Carleial), de inaugurar processo de revitalização institucional no instituto, por meio do qual viria a se instalar intenso e salutar debate interno à Casa, em torno de sua razão de ser, de suas capacidades instaladas, de suas potencialidades institucionais, enfim, de sua missão institucional, seus desafios e algumas estratégias possíveis e necessárias de ação para o futuro imediato.

No caso dos três volumes elaborados pela Diest/Ipea, não se pode deixar de agradecer aos autores e demais colaboradores que ousaram participar do projeto que resultou neste livro, seja elaborando diretamente os capítulos, seja debatendo-os, revisando-os e garantindo o suporte técnico e logístico necessário a tal empreitada. Considerando, em particular, o método adotado para a construção do projeto/livro, método este que contou, na Diest/Ipea, com uma série de etapas intermediárias de produção, debate, revisão e validação dos textos de cada autor, a presença e a participação ativa do nosso grupo de apoio administrativo foram fundamentais. Este grupo foi formado, pelos colegas Elidiana Brandão, Gustavo Alves, Manoel Moraes, Rosane Silveira, Tania Monteiro e Verônica Lima. Além deles, Carlos Henrique Romão de Siqueira e José Carlos dos Santos foram assessores da primeira à última hora, responsáveis por resolver todos os contratempos inerentes a um projeto com estas dimensões, tanto à montante – junto aos autores –, como à jusante – junto ao editorial do Ipea. Sem eles, este trabalho, definitivamente, estaria ainda longe do fim.

Portanto, a todos os autores e colaboradores, reiteram-se aqui os mais profundos e sinceros agradecimentos, certos de que suas contribuições, sempre críticas e instigantes, compõem roteiros extraordinariamente profícuos à retomada do debate sobre as perspectivas do desenvolvimento brasileiro. Tem-se muito ainda que avançar rumo ao desenvolvimento que se quer para o Brasil neste século XXI, mas não resta dúvida de que o material já em mãos e as ideias ora em mente se constituem em ponto de partida fundamental para a construção deste futuro.

Boa leitura e reflexão a todos/e todas!

José Celso Cardoso Jr.

Diretor da Diest/Ipea e Coordenador do Projeto Perspectivas do Desenvolvimeto Brasileiro (2008/2010).

2 A REPÚBLICA COMO REFERÊNCIA PARA PENSAR A DEMOCRACIA E O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL*

O conceito de república não é unívoco e tem sido empregado no pensamento e na análise política para se referir a diferentes questões. Em termos bastante sintéticos, as duas acepções mais comumente relacionadas a esta ideia se referem, de um lado, a uma forma de governo instituída pela vontade da comunidade política – o que, no caso das experiências contemporâneas, se contrapõe aos governos monárquicos e se aproxima dos regimes democráticos – e, de outro, a uma forma de vida política fundada na primazia do interesse comum – que requer o engajamento da comunidade na condução da coisa pública e se faz expressar de maneira especial nos princípios, nas práticas e nos procedimentos que conformam as instituições. Embora ambas as acepções não se oponham, e até se complementem, a discussão que se pretende fazer neste texto aborda a república a partir da segunda delas, interessando discutir especificamente o caráter republicano – ou não – das instituições constitutivas do Estado brasileiro, entendido enquanto agência primordial da comunidade política para gestão do que é público.

E por que recolocar em debate o tema republicano? Primeiramente, porque se reconhece que se trata de referência importante na reflexão política atual. Nas últimas décadas, a república ressurgiu como referência importante nas reflexões sobre a política. Noções como virtude cívica, espaço público, bem comum, bom governo, comunidade política, "interesse bem compreendido", entre outras pertencentes à gramática da *res publica*, têm sido mobilizadas tanto para tematizar a sociabilidade corriqueira nos diferentes contextos de interação política, quanto para abordar a questão do desempenho e do aprimoramento do Estado e das instituições democráticas.[1]

A retomada do referencial republicano acontece em um contexto marcado por crises econômicas, de regulação estatal, de representação e de participação política – manifestas muitas vezes em escala mundial – que impulsionaram uma onda crítica endereçada aos vários aspectos da teoria política liberal e, em especial, às instituições e às práticas

* Esta seção corresponde *à Introdução* do livro *Estado, Instituições e Democracia (volume 1): república*, organizado e editado por Alexandre dos Santos Cunha, Bernardo Medeiros e Luseni Aquino, todos da Diest/Ipea, para o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

1. A respeito, ver Pocock (1975), Walzer (1980), Sandel (1982, 1984), Pettit (1997), Skinner (1998), Viroli (2002), Bignotto (1991, 2000, 2001, 2004) e Cardoso (2004).

neoliberais.[2] Remontando a uma longa tradição do pensamento político, o republicanismo contemporâneo propõe uma teoria da política que, em síntese, busca integrar as referências modernas de liberdade individual e garantia de direitos subjetivos na esfera privada com as noções de virtude cívica e bem comum ligadas à ação no espaço público.

No Brasil, a eclosão desse movimento coincide com o período de redemocratização da vida política e de elaboração e vigência do marco jurídico-institucional consubstanciado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que forneceu ao país um arcabouço, em grande medida, inovador em face da tradição nacional. O texto constitucional não apenas reafirmou que o Brasil constitui uma república, como também estabeleceu algumas das balizas que visam favorecer a cultura republicana, ainda que não tenha delimitado completamente seus contornos. Alguns exemplos são a fixação do princípio da publicidade das contas e dos atos dos órgãos públicos; a incorporação da participação social na formulação de políticas em diversas áreas, bem como do controle do Estado pela sociedade; o reconhecimento de associações civis – como os partidos políticos e os sindicatos – como agentes do controle da constitucionalidade das leis; e a atribuição funcional de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos ao Ministério Público (MP). Ao lado dos direitos e dos deveres individuais e coletivos, essas e outras previsões constitucionais têm contribuído para o surgimento de instigantes experiências no espaço público – especialmente em torno do Estado – marcadas pela mobilização de diferentes atores para tratar dos mais variados assuntos de interesse da sociedade.

Assim, no volume 1 do livro *Estado, Instituições e Democracia*, dedicado à reflexão sobre o Estado e sua configuração institucional no Brasil contemporâneo, a república se impõe como mote central. Enquanto forma de vida política que se organiza com base na primazia do interesse público, também estabelece parâmetros importantes para pensar os rumos da democratização e do desenvolvimento do país – temas que serão abordados, respectivamente, nos volumes 2 e 3 que completam o livro. De um lado, considera-se importante discutir se, vencidos mais de 25 anos desde a redemocratização e o retorno ao governo civil, a experiência democrática brasileira vem construindo

2. Nas palavras de Cardoso (2000, p. 28-29), a retomada contemporânea da república "carrega um acentuado agulhão crítico" (...) "faz contraponto à celebração da expansão do mercado e da esfera dos interesses privados, à retração do espaço público e das regulações políticas. É a agressividades teórica e prática do ultra-liberalismo, a rarefação da atmosfera social, que parecem suscitar a necessidade de devolver alguma densidade à esfera do comum, dos interesses partilhados, da ação coletiva e da solidariedade política no seio das próprias sociedades democrático-liberais contemporâneas (...)".

uma trajetória republicana, ou seja, se as instituições e as práticas que conformam o Estado democrático e social de direito no país ecoam e respeitam o interesse público. De outro lado, em um contexto em que o tema do desenvolvimento volta a ganhar força no debate político e inspira uma imagem projetada da nação no futuro, vê-se como oportuno recolocar a referência republicana como parâmetro para analisar a adequação da configuração institucional presente do Estado – em termos de sua estrutura, organização e abertura ao escrutínio e ao controle dos atores que se movimentam no espaço público – aos objetivos do desenvolvimento.

Esta introdução, ao tempo em que sintetiza os argumentos centrais dos 15 textos reunidos no volume 1, também busca inserir as reflexões apresentadas no marco da questão republicana, apontando possíveis conexões com os problemas e as opções apontados em sua formulação contemporânea e identificando alguns dos temas que emergem da leitura conjunta desses textos e que indicariam caminhos possíveis para o esforço continuado de reflexão sobre as instituições e as práticas políticas brasileiras, tendo em vista o desenvolvimento do país.

2.1 ORGANIZAÇÃO DO VOLUME

Com base nas premissas anunciadas anteriormente, o referido volume dedica-se a compreender o Estado brasileiro do ponto de vista institucional e organizacional, discutindo as relações entre poderes, o arranjo interfederativo, a dimensão burocrática e os mecanismos de controle do Estado. Para tanto, divide-se em quatro partes.

A Parte I, *Relações entre os poderes no atual contexto de desenvolvimento*, concentra esforços no tema que, de certa forma, tem sido angular no republicanismo, ou seja, as relações horizontais entre os poderes do Estado. Partindo da teoria clássica da tripartição dos poderes, procura compreender qual a conformação atual e de que modo se articulam e se coordenam as ações do Executivo, do Legislativo e do Judiciário no país.

Os textos que abordam especificamente essa temática são precedidos de um provocativo "debate" entre os professores Gabriel Cohn (Universidade de São Paulo – USP) e Luiz Werneck Vianna (Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – IESP/UERJ), refletido no capítulo 1, *A atualidade da questão republicana no Brasil do século XXI*. Nas entrevistas concedidas isoladamente aos

editores do volume 1, ambos enfrentam o tema republicano, discutindo pontos como a incipiente democracia de massas brasileira, o problema da inclusão social, os desafios à governança estatal e o papel da burocracia e dos mecanismos de controle do Estado.

Em linhas gerais, Cohn e Werneck Vianna parecem empenhados na tarefa de resgatar o espaço próprio da prática política na sociedade contemporânea, tomando a cidadania como condição inescapável do indivíduo moderno. Ante a preponderância da vida econômica sobre a política e a "substituição do governo dos homens pela administração das coisas" (ARON, 1976 *apud* JASMIN, 2000, p. 73), a referência republicana parece contribuir de forma privilegiada para aquela tarefa, ao enfocar de modo especial o aspecto constitucional do exercício do poder da sociedade sobre si mesma.[3]

Ainda que por caminhos distintos, Cohn e Werneck Vianna estabelecem diálogo não apenas entre si, mas também com o republicanismo contemporâneo. Suas referências aos marcos da virtude cívica e do bem comum não partem de uma concepção moral ou finalista da comunidade política, como o fizeram o republicanismo clássico (de inspiração aristotélica e ciceroniana) ou até mesmo o humanismo cívico de Maquiavel. Diferentemente dessas vertentes do republicanismo, para as quais a natureza de um regime de governo reflete não apenas a delimitação da extensão do poder soberano, mas também a definição da finalidade da comunidade política (CARDOSO, 2000), ou a manifestação dos valores mais elevados da condição humana (BIGNOTTO, 2000b), o republicanismo contemporâneo não ignora as exigências da modernidade no que tange a uma compreensão pluralista da formação social. Com isso, o conceito de virtude cívica ganha novos contornos e, no lugar de corresponder a uma noção de irrefutável conotação moral, passa a ser entendido mais estritamente como *virtude política*, como a capacidade e a disponibilidade dos indivíduos de atuarem, a partir de interesses diversos, em um espaço de compromisso para a gestão do que é de todos. Ao discutir a questão da virtude e seu papel no espaço público, Cohn e Werneck Vianna parecem acatar sem restrições a afirmação de Walzer, um dos inspiradores do republicanismo contemporâneo, segundo a qual "o interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais da virtude cívica" (WALZER, 1980 *apud* PUTNAM, 2000, p. 101).

3. A *politeia* – termo original grego adotado por Platão e Aristóteles e posteriormente traduzido para o latim como *res publica* –, em sentido técnico e preciso, refere-se ao aspecto constitucional da ordenação dos poderes da *polis*. Na origem da palavra, pode-se identificar a preocupação fundamental com a relação entre a natureza e a forma de vida de uma comunidade e seu regime de governo, enquanto organização do poder ou constituição propriamente dita do governo. Ver Cardoso (2000).

O mesmo se dá com relação à concepção do bem comum. Embora ambos reconheçam que, no espaço público, o bem comum prevalece sobre qualquer interesse particular, nenhum deles atribui conteúdo substantivo a essa noção, recusando à política a possibilidade de fixação prévia de fins últimos, definidos em termos substantivos. Ao contrário, a ideia de bem comum comparece, em suas visões, em harmonia com a noção de liberdade, tão cara à modernidade e ao pensamento político em geral. Também neste ponto se pode identificar um diálogo próximo às formulações do republicanismo contemporâneo, para o qual a liberdade é compreendida de maneira positiva, como a capacidade de livre ação e manifestação no espaço público, sendo totalmente compatível com a ideia de bem comum.[4] Essa compatibilização fica evidente na formulação de Werneck Vianna, que retoma a noção tocquevilleana de *interesse bem compreendido* para se referir ao mecanismo que "levaria os homens a se associar de uma forma tal que redundasse em benefício de todos". Tendo como cerne a identificação racional entre os interesses particulares e os da cidadania, essa noção expressa a condição de possibilidade da liberdade nas sociedades em franco processo de individualização, o que dota esta doutrina, que é moralmente fraca, de grande eficácia política (JASMIN, 2000).

Outro aspecto que merece ser destacado diz respeito às relações entre república e democracia. Ainda que se aproximem, os dois termos se referem a questões distintas. Em linhas gerais, a democracia tem a ver com a ampliação da participação do *demos* no exercício do poder; a república, por sua vez, remete para as próprias condições de exercício do poder, o que é especialmente problemático quando os que mandam devem também obedecer: "Ora, toda a questão republicana está, justamente, no autogoverno, na autonomia, na responsabilidade ampliada daquele que ao mesmo tempo decreta a lei e deve obedecer a ela" (RIBEIRO, 2000, p. 21). Outra distinção marcante entre democracia e república se refere ao fato de que, enquanto a primeira se satisfaz com a fórmula do

4. De fato, dois entendimentos distintos sobre a liberdade podem ser identificados na tradição republicana. O primeiro corresponde à ideia de liberdade positiva, entendida como a liberdade de participar da autodeterminação coletiva da comunidade, o que Benjamin Constant e Isaiah Berlin associaram à visão dos "antigos", mas também está presente nas formulações de Maquiavel, Montesquieu, Tocqueville e Hannah Arendt. O segundo entendimento remete à ideia de estar livre da dominação, isto é, da interferência ilegítima e em desacordo com a lei. Esta noção está presente no republicanismo contemporâneo, de forma mais elaborada nas formulações de Pettit (1997) e, em certo sentido, é compatível com o individualismo da sociedade atual, estando inclusive mais próxima da concepção liberal de liberdade negativa, da liberdade como não interferência – o que, conforme alguns críticos, limita a possibilidade de se chegar ao consenso sobre o bem comum (BIGNOTTO, 2004). Uma diferença fundamental entre ambas, no entanto, é o fato de que esta última vê a lei como constrangimento necessário para a proteção da liberdade dos indivíduos, ao passo que aquela percebe a lei como fruto da ação e do assentimento de todos e cada um dos indivíduos e expressão da própria possibilidade de efetivação da liberdade.

governo da maioria, a segunda enfrenta o desafio de promover a "implicação efetiva de *todos* na expressão e realização do bem comum" (CARDOSO, 2004b, p. 46). Assim, se a constituição da vontade geral se resolve na teoria democrática por meio da manifestação da vontade da maioria, o cerne do problema republicano está na concertação de todos os interesses para o bem comum, na regulação do "(...) conflito constante das partes que compõem o corpo político e ganha seus contornos institucionais e históricos na medida em que se chega a uma configuração de direito que os acolhe" (BIGNOTTO, 2004, p. 39). Nas palavras de Cardoso:

> O que a república quer lembrar à democracia é tão-somente a exigência da encarnação institucional (e não meramente procedimental – ou mesmo simbólica) e a dimensão social e histórica das formulações do direito. O que ela recorda à democracia são as condições reais da produção e reprodução das leis, a exigência de que uma efetiva concertação ou acomodação dos interesses sustente a sua promulgação, visto que a democracia tende a tomá-las (...) como produzidas imediatamente pela universalidade da participação, pelo recurso ao voto e à regra numérica da maioria, ou ainda apenas pela negação da particularidade, pela contestação popular da ordem estabelecida. (CARDOSO, 2004b, p. 64)

Respeitando essas distinções, os dois entrevistados parecem convergir para uma compreensão processual da república, que resultaria da própria democratização. Werneck Vianna já apontara a necessidade de entender a república como "uma construção histórico-processual que resulta de um longo caminho de democratização da esfera pública, que se tornou permeável à vontade dos indivíduos (...)" (WERNECK VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 131). No mesmo sentido, Cohn sinteticamente se refere ao percurso *democracia como jogo è democracia como aprendizado è república*, embora seja especialmente exigente quanto aos requisitos para a efetivação da experiência republicana, ao afirmar que, ao contrário da democracia, que pode ser aperfeiçoada continuamente, "(...) a república exige, de saída, qualificações e formas de sensibilidade social altamente sofisticadas, que permitem manter viva uma coisa que a democracia, especialmente em sua versão mínima, negligencia, que é o exercício de virtudes públicas".

Na sequência do debate entre Cohn e Werneck Vianna, os três capítulos seguintes se dedicam à reflexão sobre os poderes da República brasileira. Como já se afirmou anteriormente, a partição do poder do Estado tem sido uma questão angular no pensamento republicano. Não sem tensões, o princípio da separação e da harmonia entre os poderes, presente no republicanismo da Revolução Francesa de 1789, foi

paulatinamente cedendo lugar a um modelo de compartilhamento do poder político. Nesse contexto, as formas de controle recíproco também ganharam relevância, fazendo ecoar a doutrina de freios e contrapesos do republicanismo norte-americano. No caso brasileiro, em que a primeira experiência republicana significou, em grande medida, a incorporação das prerrogativas do Poder Moderador imperial à Presidência da República, observou-se historicamente uma tendência à centralização do poder político em torno do Executivo, o que conferiu a tônica das relações entre os poderes no país. No entanto, fenômenos relativamente recentes, como a adoção do controle concentrado da constitucionalidade das leis, exercido pelo órgão de cúpula do Judiciário,[5] vêm conferindo novas nuances a essas relações e ao equilíbrio entre os poderes.

Em tempos de disputas acirradas sobre o compartilhamento do poder político, pressões em cadeia no interior do circuito decisório e constantes conflitos de prerrogativas entre os poderes, os capítulos 2 e 3 procuram desvendar a configuração, o desempenho e o padrão de relacionamento estabelecido entre os Poderes Executivo e Legislativo, desde a CF/88. Partindo do pressuposto de que o presidencialismo e o federalismo são as instituições centrais do Poder Executivo brasileiro, o capítulo 2, *Poder Executivo: configuração histórico-institucional*, recupera a trajetória de conformação do presidencialismo federativo no país. De um lado, explora alguns dos mecanismos por meio dos quais a matriz horizontal consagrou a prevalência do Executivo frente aos demais poderes, destacando como crucial a prerrogativa do chefe do Executivo de tomar decisões com eficácia legal imediata. De outro, o texto discute alguns dos aspectos específicos do federalismo à brasileira, evidenciando o fato de que a paulatina ampliação das atribuições, dos orçamentos e da estrutura do governo federal, mesmo diante do processo de descentralização em curso desde o final da década de 1970, reatualiza a matriz vertical da institucionalização do Estado.

De forma sugestiva, o texto chama atenção ainda para a importância de se considerar a dimensão burocrática na configuração do presidencialismo federativo brasileiro, dado

5. O sistema brasileiro de controle da constitucionalidade das leis é misto, combinando a forma difusa, exercida por qualquer juiz em face de uma pretensão de direito que envolva, em caráter incidental, discussão da constitucionalidade, e a forma concentrada, em que a questão constitucional constitui a própria motivação da demanda levada a juízo. A modalidade difusa de controle de constitucionalidade foi adotada desde a primeira constituição republicana, ao passo que a concentrada surgiu no início da Ditadura Militar. A Constituição de 1988 referendou o sistema misto e instituiu instrumentos que conferem maior amplitude e eficácia ao controle concentrado. Em certo sentido, este contexto contribui para o aumento da tensão entre o Legislativo e o Judiciário, já que as leis aprovadas em conformidade com a vontade parlamentar podem ser derrubadas sob alegação judicial de inconstitucionalidade.

o papel desempenhado pela burocracia no processo de definição e implementação das políticas, envolvendo a garantia de eficácia e eficiência das ações públicas e a intermediação entre Estado e sociedade e entre os poderes do Estado. Os marcos adotados no resgate e na análise da configuração institucional do presidencialismo federativo brasileiro servem, ao final do texto, à proposição de que uma agenda inovadora de reflexão e pesquisa sobre os poderes do Estado esteja fundada na análise de seu desempenho institucional, ou seja, das relações entre o poder formalmente atribuído ao Estado, os processos desenvolvidos para seu exercício e os produtos resultantes disto.

Aceitando esse desafio metodológico, o capítulo 3, *O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do Executivo*, procura avaliar o desempenho institucional do Congresso nos últimos 20 anos. A partir de ampla análise quantitativa da atuação parlamentar, o texto busca determinar em que medida a instituição é capaz de influenciar a produção de políticas públicas, tanto elaborando iniciativas próprias quanto alterando significativamente as propostas do Poder Executivo, até mesmo contra a vontade deste. Debruça-se ainda sobre o exercício dos poderes parlamentares de fiscalização e controle, procurando conhecer o modo como a atividade do Poder Legislativo impacta a execução das políticas públicas pelo Poder Executivo. Apesar da literatura tradicionalmente classificar o Parlamento brasileiro como essencialmente recalcitrante e tendente ao comportamento venal, os dados empíricos analisados no texto demonstram não ser verdadeiro que o Poder Legislativo bloqueie sistematicamente ou submeta-se à agenda imposta pelo Poder Executivo. O texto indica que o Congresso brasileiro seria descrito de forma mais adequada como reativo-flexível, ou seja, como um legislativo disposto a priorizar as políticas propostas pelo Executivo, negociando seu apoio.

A partir de outra abordagem, o capítulo 4, *Judiciário, reformas e cidadania no Brasil*, dedica-se a compreender as consequências das recentes reformas do Poder Judiciário e sua relação com os outros poderes do Estado, em época de acentuado ativismo judicial e progressiva judicialização das políticas públicas. Na medida em que essas reformas vêm sendo impulsionadas pelo Poder Executivo, em especial pelo exercício do poder de agenda do presidente da República sobre o Congresso Nacional, em nome da ampliação do acesso à justiça e de maior eficiência na prestação jurisdicional, torna-se pertinente avaliar se, para além da atuação da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ/MJ), a administração pública federal vem comportando-se de modo coerente com esses objetivos. Partindo do exame quantitativo do processamento

de feitos nas Justiças federal e estadual, o capítulo propõe uma análise das reformas empreendidas sob o prisma da efetividade dos direitos subjetivos e das garantias processuais. Dessa forma, busca verificar os limites das reformas a partir de três temas centrais: execução fiscal, relações de consumo e questões previdenciárias em juizados especiais, evidenciando, de um lado, melhorias na prestação jurisdicional e no acesso à justiça e, de outro, o surgimento de novos problemas que levam a questionamentos sobre a organização do Poder Judiciário, seu papel institucional e suas relações com os outros poderes.

Na sequência, a Parte II do volume 1, *Desenvolvimento federativo e descentralização das políticas públicas*, volta-se para as relações verticais entre a União e os entes subnacionais de governo, com destaque para as questões do desenvolvimento federativo e da descentralização da execução das políticas públicas. No marco de uma república federativa, pautada pelo compartilhamento de poder nos níveis local, regional e nacional, a descentralização administrativa pode funcionar como mecanismo propulsor do desenvolvimento e promotor da aproximação entre o cidadão e a gestão da coisa pública. No entanto, a história republicana brasileira consagrou um modelo concentrador do poder político, que tem como vértice não apenas o Executivo, na dimensão horizontal, mas também o governo central, na vertical. Em grande medida, isto está relacionado com a própria formação do Estado nacional e às iniciativas que buscaram superar a fragmentação política e as práticas patrimonialistas e de cooptação herdadas dos tempos coloniais, por meio de uma estrutura fortemente hierarquizada de distribuição vertical do poder.

O percurso trilhado desde então não foi unidirecional, havendo alternância entre movimentos de centralização e descentralização, sem que se tenha atingido algum tipo de equilíbrio entre essas tendências. Neste contexto, as relações federativas enfrentaram inúmeras limitações ao seu desenvolvimento. Estiveram sempre sujeitas, de um lado, às vicissitudes dos diferentes momentos políticos e, de outro, às barganhas e aos arranjos de compromisso estabelecidos, caso a caso, entre o governo nacional e as oligarquias regionais e locais, o que, de maneira geral, contribuiu para obstruir o desenvolvimento e perpetuar as desigualdades territoriais.

Desde o início dos anos 1980, vive-se uma nova onda descentralizadora no país. A descentralização não apenas ganhou terreno no debate sobre os arranjos institucionais

mais eficazes à implementação de políticas públicas, como também tem inspirado experimentos inovadores em diversas áreas. Os capítulos reunidos na Parte II do volume 1 se debruçam sobre o conhecimento acumulado acerca dessas experiências ao longo das três últimas décadas, com o objetivo de apresentar seus traços e suas dinâmicas principais, bem como de refletir sobre os resultados obtidos, as dimensões a serem aprimoradas e as perspectivas atuais em termos do desenvolvimento da articulação federativa e da reconfiguração do Estado brasileiro e de sua relação com a sociedade para a provisão de serviços e o exercício do poder de polícia.

Nesse espírito, o capítulo 5, *Coordenação e cooperação no federalismo brasileiro: avanços e desafios*, introduz a temática das relações intergovernamentais, da coordenação federativa e da descentralização administrativa no Brasil contemporâneo. Partindo do pressuposto de que a literatura brasileira sobre o federalismo preocupa-se fundamentalmente com o tema da descentralização, deixando em segundo plano os problemas da coordenação federativa e do relacionamento entre os níveis de governo, o texto procura apresentar e analisar diferentes experiências de cooperação intergovernamental existentes no país: os consórcios públicos, os conselhos de gestores e os sistemas únicos de políticas sociais. Em que pese a novidade representada pela Lei de Consórcios Públicos, de 2005, o texto revela a importância de que atualmente se reveste esta institucionalidade na coordenação de esforços para a provisão de serviços públicos; em especial, nas áreas de saúde e meio ambiente. No que se refere aos conselhos de gestores, evidencia-se a diversidade de experiências presentes no país, sendo possível perceber que, em geral, organismos de alto grau de institucionalização formal tendem a ter desempenho pior do que os informais, especialmente quando estes estão associados aos sistemas únicos de políticas sociais. Quanto a este arranjo, pode-se afirmar, a partir da análise desenvolvida no capítulo 5, que representa exemplo promissor de que, presentes os incentivos adequados, a cooperação federativa pode produzir resultados positivos em termos da eficiência e da efetividade na provisão de serviços públicos.

O capítulo 6, *Lei de Responsabilidade Fiscal, federalismo e políticas públicas: um balanço crítico dos impactos da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios brasileiros*, procura compreender o fenômeno da descentralização da execução das políticas sociais em meio às restrições impostas pela LRF. Se a descentralização administrativa é normalmente reconhecida como benéfica, em virtude da maior proximidade existente entre os organismos de gestão e a cidadania, torna-se pertinente analisar

até que ponto este princípio é coerente com os mecanismos de controle financeiro criados pelo governo federal, os quais podem estar em contradição com as aspirações da comunidade política local. Para analisar a questão, o texto recupera o processo de descentralização das políticas sociais brasileiras, que se acelera nos anos 1980, ao mesmo tempo em que reconstrói o movimento que resultou na aprovação da LRF, inserido no contexto macroeconômico mais amplo de recentralização fiscal na União dos anos 1990. A partir disto, avança na análise das mudanças introduzidas nas finanças públicas dos entes subnacionais, para concluir com a análise dos impactos políticos, institucionais, fiscais e de gestão/gerenciais exercidos pela LRF sobre os municípios. O texto sinaliza no sentido de que, se, do ponto de vista republicano, a imposição de certos padrões e procedimentos de gestão dos recursos orçamentários tem o intuito de prevenir a corrupção e garantir o zelo com a coisa pública, o governo nacional acaba criando obstáculos à experimentação de novos modelos de gestão e de controle social. Com essa atitude tutelar, termina por impedir que os municípios amadureçam padrões próprios de administração pública em nível local e se tornem protagonistas da ação estatal.

O arranjo federativo no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e o impulso que este vem exercendo sobre as reformas e as mudanças organizacionais em estados e municípios são abordados no capítulo 7, *O desenvolvimento federativo do SUS e as novas modalidades institucionais de gerência das unidades assistenciais*. Considerada uma experiência bem sucedida, a trajetória do SUS também permite compreender quais são as limitações enfrentadas pelo modelo de descentralização da execução de políticas públicas por meio de sistemas únicos de políticas sociais, possibilitando avaliar sua coerência com o interesse público. Tendo o SUS superado as dificuldades para promover adequadamente a coordenação federativa, a questão que se apresenta atualmente é a da insuficiência dos modelos gerenciais previstos no direito administrativo brasileiro, em especial a Lei de Licitações e o Regime Jurídico Único (RJU). Este é precisamente o tema do capítulo, que apresenta e discute novas institucionalidades que vêm sendo propostas ou implementadas em diferentes unidades federadas com vista à ampliação da efetividade na prestação de serviços de saúde. O texto delineia os pontos essenciais do debate atual em torno da demanda por mais autonomia na gestão das unidades assistenciais, que tem se concentrado nas possibilidades de flexibilização encerradas nos novos modelos, em especial no que tange às formas de gestão de pessoas e ao regime de contratação de bens e serviços, de caráter preponderantemente privado.

A reflexão que o texto deixa ao leitor remete ao núcleo da questão republicana expresso na tensão existente entre a preservação do caráter público do SUS – consubstanciado no princípio da direção única do poder público – e a garantia desses princípios na relação sempre cambiante com o setor privado.

O capítulo 8, *Política de segurança pública no Brasil: evolução recente e novos desafios*, aborda a articulação federativa no âmbito da política de segurança pública. Em face da inexistência de consenso sobre o que vem a ser segurança pública e qual o teor das ações a serem empreendidas pelo Estado para garanti-la, o texto evidencia algumas das dificuldades inerentes à coordenação federativa em um quadro em que políticas públicas contraditórias podem ser adotadas pelos diferentes entes federados, conduzindo a constantes impasses e uma grande perda de efetividade nas ações do Estado. Essas dificuldades são agravadas no contexto recente pelo fato de que os órgãos federais e municipais têm ampliado suas ações de segurança pública – tradicionalmente vistas como alçada dos governos estaduais – sem, no entanto, que se tenha clareza sobre a divisão de competências que rege o pacto federativo do setor. Esta questão perpassa as análises apresentadas no texto sobre os temas que têm pautado o debate sobre a segurança pública no país: a falta de transparência e impermeabilidade das organizações policiais brasileiras; o modelo de policiamento dominante no país e possíveis alternativas; a justiça criminal, o tempo da justiça e a questão da impunidade; os desafios envolvidos na gestão do sistema prisional; a necessidade de complementar as ações de repressão da criminalidade com ações de prevenção, entre outros. O capítulo sinaliza ainda para a importância de incrementar a interlocução da sociedade com os gestores, as polícias e o sistema de justiça e fomentar a participação da sociedade civil em todas as esferas do sistema de justiça criminal, de modo a garantir a ampliação do circuito de atores que vêm debatendo a política de segurança pública no país.

A Parte III do volume 1, *A burocracia estatal entre o patrimonialismo e a república*, volta o olhar para o interior do aparelho de Estado, procurando compreender se a burocracia estatal brasileira está migrando do modelo patrimonialista ao republicano. A fixação dos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para a administração pública, na CF/88, encerra um marco mínimo de referências republicanas e busca afastar práticas há muito arraigadas na máquina pública brasileira, como a ausência de distinção entre as esferas pública e privada, o uso de recursos públicos para beneficiar interesses particulares, ou a troca de favores por apoio político.

Ainda que a corrupção, o patrimonialismo, o fisiologismo e até mesmo o nepotismo sejam fenômenos comuns e relativamente acolhidos na lógica político-institucional de diversas sociedades, são práticas que dilapidam não apenas o patrimônio público, mas também a qualidade da administração e a confiança que os cidadãos têm nas instituições do mundo político, consequentemente comprometendo sua eficácia.

Os parâmetros estabelecidos na análise clássica de Weber (1982, 1997) sobre o fenômeno burocrático consagraram a compreensão de que as burocracias modernas, organizadas com base em regras racionais expressas em normas e regulamentos escritos, são responsáveis não apenas pela condução mais eficiente das funções da administração pública, mas também pelo próprio exercício da dominação legítima. Assim, pensar a administração pública a partir do referencial republicano significa refletir sobre as condições para a conformação de uma burocracia qualificada tanto em termos de competências técnicas quanto no que tange à capacidade de observar o estatuto político que rege as relações sociais de dominação a partir de uma concepção do bem comum. É em torno de questões como esta que se desenvolvem as análises propostas na Parte III do volume 1, com foco na história da organização dos quadros e das carreiras do Estado e na discussão sobre a configuração atual do serviço público federal.

Os dois primeiros capítulos desta parte percorrem a história da administração pública brasileira, do seu modelo de gestão e de seus servidores públicos, dividindo-a em dois blocos. O capítulo 9, *O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – do período colonial a 1930*, trata de um período em que a formação social brasileira, de cunho aristocrático, agrário e escravista, demandava do Estado basicamente as tarefas de arrecadação fiscal, defesa do território e manutenção da ordem, delegadas pela Coroa aos detentores do poder local. Ainda assim, o texto destaca que o período colonial assistiu o princípio da migração para uma administração minimamente racional, a partir das reformas pombalinas do fim do século XVIII. A transferência da Família Real para o Brasil, em 1808, apesar de ter sido determinante na construção do Estado Nacional e na transição para a Independência, trazendo maior autonomia administrativa e liberdade econômica para o país, não teria alterado substancialmente a gestão da máquina pública. Com a manutenção do poder nas mãos das oligarquias rurais, os cargos públicos que se multiplicavam eram preenchidos por meio de sistemas de clientela e utilizados como modo de apadrinhamento, característicos de um Estado patrimonialista, no qual não havia nítida distinção entre a esfera pública e a privada. O texto argumenta que, sendo

excessiva em certos casos, disfuncional em outros, a burocracia estatal não constituía um aparato efetivamente racional, sequer à função de administrar o território.

A partir de 1930, contudo, as mudanças socioeconômicas e político-administrativas impõem novos padrões para o crescimento de serviços e empregos públicos no Brasil, o que teve como contrapartida a ampliação das atividades estatais. É a partir deste ponto que o capítulo 10, *O aparelho administrativo brasileiro: sua gestão e seus servidores – de 1930 aos dias atuais*, dá sequência à análise anterior, avançando até a atualidade. O texto mostra que as décadas que se seguiram à Revolução de 1930 foram de criação e reestruturação dos principais órgãos e políticas do Estado, ampliando seu raio à assistência social e à ação industrializante. Destaque especial cabe à criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1936, com a função de reorganizar e racionalizar a estrutura administrativa – embora muitos dos órgãos da administração pública ainda seguissem sendo criados para dar conta de interesses particulares, não raro sobrepondo-se aos já existentes. O capítulo prossegue na análise da burocracia estatal até seus marcos mais recentes, passando pela Reforma Administrativa de 1967 e pela CF/88. Esses dois momentos são tomados como marcos a partir dos quais vem melhorando significativamente o perfil profissional dos servidores públicos, selecionados necessariamente pela via do concurso público, embora convivendo ainda com vários aspectos da herança patrimonialista.

Fechando a análise do tema burocrático, o capítulo 11, *Avanços e desafios na gestão da força de trabalho no Poder Executivo federal*, enfoca o quadro atual, tratando especificamente do movimento de recomposição das carreiras públicas federais após o severo ajuste fiscal dos anos 1990. Considerando as recentes transformações experimentadas pelo país, como maior dinamismo econômico e inclusão de camadas sociais, surgiram novas demandas por mais e melhores serviços públicos, para as quais o governo federal vem adotando uma política de gestão da força de trabalho calcada em três pilares: recomposição de quantitativos, implantação de novas carreiras e profissionalização dos cargos de direção e assessoramento superior.

O capítulo alerta, no entanto, para dois aspectos: o mito do inchaço da máquina pública e o profundo desequilíbrio existente entre as estruturas de controle e de execução de políticas públicas presentes na administração pública federal. No primeiro caso, o que se verifica é a recomposição dos quadros e substituição de terceirizações irregulares

por servidores concursados. A redução do quantitativo de servidores públicos, que teve início em 1990, interrompeu-se em 2003, mas, ainda assim, um total de servidores civis na ativa é consideravelmente inferior ao de 1989, encontrando-se no mesmo patamar de 1997. No tocante às estruturas de controle e de execução de políticas públicas, um desenho institucional baseado na desconfiança quanto à competência ou à honestidade dos servidores públicos que atuam nas áreas finalísticas gerou uma hipertrofia da primeira em relação à segunda, e o modelo excessivamente centrado no combate ao gasto público – com sua perversa estrutura de incentivos conduzindo à cultura de inação e de aversão ao risco por parte dos servidores públicos – mostrou suas insuficiências em um cenário de crescimento.

Concluindo o volume 1, a Parte IV, *Controle do Estado e defesa do interesse público*, dedica-se precisamente a refletir sobre a defesa do interesse público no dia a dia das instituições estatais. De certo, o Estado democrático de direito é a possibilidade de expressão atual da república (CARDOSO 2000; WERNECK VIANNA; CARVALHO, 2000). Ainda que esta não deva ser reduzida àquela formação histórica, as instituições e os procedimentos que estão na base do Estado democrático de direito podem referendar princípios e valores de caráter republicano, a começar da compreensão de que o próprio Estado está sujeito ao direito, às leis e às normas que visam materializar o bem comum e que o controle de seu aparelho administrativo visa, antes de qualquer coisa, à defesa da própria administração e dos direitos dos cidadãos.

As formas de controle variam conforme diferentes aspectos, como o momento de sua realização (preventivo, concomitante ou corretivo), o objeto em foco (legalidade, mérito ou resultados), a tipologia das organizações responsáveis pelo controle (administrativo, judiciário, parlamentar ou social), entre outros. Os dois primeiros capítulos da Parte IV do volume 1 abordam a questão do controle a partir da posição do órgão controlador em relação à administração pública: se externo ou interno. O controle externo é tratado no capítulo 12, *Tribunal de Contas da União: trajetória institucional e desafios contemporâneos*, que aponta sua inserção no contexto de instituições promotoras da *accountability* horizontal, na medida em que desempenha a primordial função de controlar os gastos públicos com base nos aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade e também com relação à eficiência. Ademais, o órgão tem se revelado um importante instrumento para promover ações de responsabilização daqueles que provocaram danos ao erário público. Com relação à sua forma de atuação,

se, de um lado, constatam-se avanços, promovendo a responsabilização dos causadores de danos ao erário, de outro, surgem situações que merecem melhor análise. Uma delas é a delimitação da sua competência de atuação e a sobreposição com outros órgãos de controle. É o caso, por exemplo, da Avaliação de Programas e Projetos de Governo, que suscita dúvidas quanto à capacidade do órgão realizar avaliação de eficácia das políticas públicas. Outro aspecto controverso é a possibilidade de paralisação de obras públicas em andamento, independentemente de manifestação do Congresso Nacional. No plano mais amplo, persistem dúvidas sobre a demarcação de competências entre órgãos do controle externo e interno, do MP e do Parlamento.

Já o controle interno é objeto do capítulo 13, *A construção institucional do sistema de controle interno do Executivo federal brasileiro,* que pretende compreender especificamente as transformações recentes do sistema de controle interno do Executivo federal, tendo em vista tanto as reformas legais e administrativas quanto o significado político dessas modificações. O texto destaca como o apoio social e das instituições políticas e partidárias ao fortalecimento dos vetores democráticos foi fundamental para a criação e a estruturação deste sistema. Considerando-se o processo de reforma iniciado nos anos 1980, a criação da Secretaria Federal de Controle Interno, em 1994, representa um marco no sistema federal de controle interno. Ela é vista tanto como consequência quanto como motor de transformações políticas relacionadas com a redemocratização pela qual passaram a sociedade e as instituições brasileiras nos últimos 20 anos, já que atua não só na transparência da gestão pública, como também na responsabilização de gestores, reafirmando assim os princípios republicanos.

Contudo, se é preciso empenhar-se para que os princípios republicanos sejam internalizados pelas instituições políticas, em especial as estatais, como forma de garantir a prevalência do público na vida política, também é necessário cuidar para que a república não seja simplesmente naturalizada. Esta tensão já foi denominada como "dialética dos procedimentos". Se estes requerem institucionalização contínua, também exigem vitalidade, "animação", sob pena de ficarem restritos às grandes máquinas burocráticas e perderem seu suporte sociológico: a cidadania ativa, a opinião, a participação e o controle dos cidadãos comuns (WERNECK VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 133-134).[6] A importância de que o público seja continuamente reavivado em face da cultura privatista dos tempos atuais exigiria, inclusive, a implementação de políticas públicas voltadas para este objetivo específico:

6. Para uma crítica teórica incisiva da república procedimental, ver Sandel (1984).

> Segue-se que a questão dos procedimentos é bifronte, dependendo também de movimentos de "baixo para cima" que, quando inexistentes, devem ser estimulados por políticas públicas que visem à reanimação da sociabilidade, uma vez que, imersa no privatismo absoluto – tal como Tocqueville temia que viesse a ocorrer na vida moderna – ela acabaria, no limite, por inviabilizar o Estado Democrático de Direito (ele não pode, por exemplo, conviver com taxas de participação eleitoral próximas de zero). (WERNECK VIANNA; CARVALHO, 2000, p. 134)

É no espírito da discussão sobre a vitalidade que deve impregnar a ética procedimental, de modo a garantir a defesa republicana das instituições políticas, que comparecem os capítulos finais do volume 1, dedicados ambos ao tema do controle que a sociedade exerce, sem intermediários, sobre o Estado. O capítulo 14, *Corrupção e controles democráticos no Brasil,* debate um dos principais problemas para a gestão pública e a democracia: a corrupção e os desafios relativos ao controle da sociedade sobre os atos administrativos do Estado. Para pensar em perspectivas de longo prazo sobre o problema, o texto resgata as diferentes vertentes analíticas do conceito de corrupção em busca de nexos mais próximos com o tema do interesse público e, a partir disto, propõe o fortalecimento do controle público não estatal. Diferentemente dos já consagrados controles burocrático e judicial, essa modalidade se afasta das instituições estatais e é exercida pela sociedade, por meio de movimentos, associações civis e outras formas públicas ou semiestatais, com base em uma concepção mais substantiva, e não estritamente formal, de interesse público.

O texto chama atenção para o fato de que a retomada da capacidade de gestão e a busca de maior eficiência do setor público passam pela inversão da relação entre os controles burocrático, judicial e público não estatal, com o restabelecimento do equilíbrio entre essas três dimensões. No caso brasileiro, em que as estratégias preponderantes de combate à corrupção têm se voltado para a produção legislativa, as reformas da máquina pública e a criminalização crescente das práticas que estão no seu entorno, é preciso também investir na ampliação crescente da participação social em atividades de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública, incluindo a denúncia de irregularidades, a participação em processos administrativos e a presença ativa em órgãos colegiados. Esse é um passo fundamental tanto para assegurar maior eficiência da gestão e efetividade das políticas públicas, quanto para reforçar o compromisso da sociedade com o desenvolvimento político, econômico e social do país.

Fechando a obra, o capítulo 15, *Por uma nova gestão pública: reinserindo o debate a partir das práticas possíveis*, aposta em uma via de caráter societal para o aprimoramento

da gestão pública no país. O texto aborda comparativamente os princípios e as estratégias empregados pela administração pública gerencial – filha dos movimentos de reforma do Estado da década de 1980 – e pela administração pública societal – herdeira das mobilizações populares contra a ditadura e pela redemocratização do país e presente em experiências como os conselhos gestores e o orçamento participativo. Tomando por base de análise do modelo gerencial o caso mineiro do *Choque de Gestão*, o texto reconhece seus méritos, especialmente em relação a movimentos anteriores. No entanto, fundamenta a opção pela administração societal no princípio de construção social cotidiana da gestão que está na base do modelo e nas possibilidades de participação e de controle social que este abre para a cidadania brasileira.

2.2 PERSPECTIVAS EM FACE DA ATUALIDADE DA QUESTÃO REPUBLICANA

Os textos reunidos no volume 1 abarcam diferentes dimensões da organização e do funcionamento das instituições que conformam o Estado brasileiro. Juntos, permitem colocar em perspectiva algumas questões sugeridas pelo referencial republicano, as quais são formuladas brevemente a seguir.

2.2.1 República, instituições e democracia: o desafio do aprimoramento constante

Destaca-se, em primeiro lugar, a constatação de que a reflexão e a análise sobre a república deve estar referida ao conjunto de instituições que conformam o arcabouço institucional da democracia. Tal afirmação encerra um duplo significado. De um lado, embute a assunção de que, embora o ideário de construção da república esteja tradicionalmente associado a uma perspectiva de transformação cultural – e, no limite, ética – no âmbito das comunidades políticas, atualmente parece promissor centrar a análise nas instituições políticas. Estas, ao estabelecerem marcos para a ação da cidadania e do próprio Estado, podem ser mais ou menos capazes de instituir o referencial republicano na gramática da vida social. De outro, faz coro à percepção corrente de que *a república se projeta hoje como um qualificativo da democracia*, que é seu cenário inescapável. Sem se confundir com a democracia, é inegável que o referencial republicano acrescenta a esta uma qualidade fundamental, ao exigir que suas instituições se aprimorem constantemente no sentido de ecoar o interesse público.

Essa dupla constatação exige de analistas políticos e pesquisadores que adotem como objeto de reflexão sistemática não apenas o funcionamento rotineiro das diversas

instituições políticas do país, mas também as transformações – miúdas ou de grande envergadura – por que estas passam, de modo que seja possível avaliar se elas vêm se tornando mais republicanas. Muitos estudos comprovam, por exemplo, que, ao longo das últimas duas décadas, a democracia brasileira tem dado sucessivas provas de consolidação, seja do ponto de vista das regras instituídas ou da crescente adesão normativa dos cidadãos aos seus princípios. Adicionalmente, o Brasil tem vivido não apenas a solidificação das instituições representativas, mas também a expansão de arenas participativas que possibilitam o envolvimento da sociedade nos processos de deliberação e implementação de políticas públicas, favorecendo o exercício da liberdade positiva tal como concebida pela tradição republicana.

A despeito desses avanços, cabe indagar se as instituições e os procedimentos da democracia têm sido capazes de refletir e dar vazão ao interesse público no país. É notório o desgaste de instituições como os partidos, o sistema eleitoral, as relações intergovernamentais ou o compartilhamento do poderes de Estado. Sua credibilidade tem sido abalada não apenas pelo desempenho insatisfatório, marcado, entre outros aspectos, por pragmatismo eleitoral excessivo, personalização do voto, (neo)populismo, ineficiência, morosidade, baixa qualidade dos serviços prestados. Outro conjunto de problemas que as afeta está relacionado à sua incapacidade de garantir o interesse público em primeiro lugar, expressa em fenômenos como corrupção, fisiologismo, falta de transparência, centralização do poder e insulamento do processo decisório em relação à sociedade. Conquanto sejam instituições basilares da democracia brasileira e que devem ser preservadas, seu aprimoramento envolve como desafio primordial o de torná-las mais republicanas.

Entretanto, o país também tem assistido a conformação de novidades relevantes em seu arranjo político-institucional. Destaca-se entre elas a judicialização da política, também observada em várias outras democracias contemporâneas. Esse fenômeno vem sacudindo as interpretações mais sedimentadas sobre a dinâmica das relações entre os poderes de Estado e dividindo a opinião dos analistas. Uns apontam o crescente recurso ao Judiciário para discutir temas políticos como uma ameaça as princípios democráticos e republicanos que garantem prerrogativas aos diferentes poderes do Estado. Outros veem esse fenômeno positivamente, como um tipo de inovação institucional que é benéfico à vida política e confere novos contornos às relações entre os poderes face às exigências contemporâneas para a defesa dos direitos da cidadania.

Na teoria da democracia, o recurso ao Judiciário é visto como ferramenta à disposição da cidadania para a defesa de direitos ameaçados pela ação do Estado. Ao lado de princípios como a possibilidade de alternância no poder e a liberdade de expressão, o recurso à justiça compõe o leque de medidas que visam o respeito à minoria e caracterizam a política democrática como um jogo pautado em garantias mútuas pactuadas entre as partes. Contudo, observa-se que a principal regra destinada a regular a produção de orientações para a decisão sobre os assuntos públicos – isto é, a regra da maioria – exclui sistematicamente alguns da vontade geral assim constituída. Esta minoria se vê limitada a mobilizar seu poder de veto ou a atuar *a posteriori*, recorrendo ao Judiciário. À medida que mais e mais aspectos da vida social são politizados e, pela dinâmica democrática, submetidos ao crivo da maioria, no balanço mais geral, o que assume a forma de interesse público é, de fato, um consenso que expressa uma vontade parcial, mesmo que majoritária.

Esse fracionamento institucional da vontade promovido pela regra da maioria é problemático do ponto de vista republicano, que exige, ao mesmo tempo, um contexto institucional de não dominação (PETTIT, 1997; BIGNOTTO, 2004) e a "implicação efetiva de todos na expressão e realização do bem comum" (CARDOSO, 2004, p. 46). Ainda que a lógica democrática torne os consensos obtidos politicamente sempre provisórios, o referencial republicano lembra os atores políticos de que é sempre necessário buscar a construção de alvos mais universalizantes. Neste sentido, a república cobra da democracia o aprimoramento constante do jogo político para promover a incorporação crescente de todo o conjunto de pretensões legítimas que compõe o intricado tecido social no processo de formação do interesse público.[7]

Nessa chave interpretativa, a judicialização da política pode ser compreendida como um movimento que permite compensar o "déficit republicano" do jogo democrático. Quando se apresentam ao Judiciário pleitos que questionam o mérito de medidas tomadas pelo Executivo ou pelo Legislativo, exige-se decisões que vão além do reconhecimento de direitos em favor de indivíduos, mas que podem representar a reversão no sentido de justiça de resoluções tomadas na arena política ou administrativa. É exatamente o que se passa nos casos em que se demanda judicialmente ao poder público a disponibilização de tratamentos ou medicamentos ainda não incorporados ao sistema de saúde, ou quando

7. Integridade não significa ausência de conflito entre as partes constitutivas da comunidade política. Como afirma Bignotto (2004, p. 39), "na ótica republicana, o político se funda no conflito constante das partes que compõem o corpo político e ganha seus contornos institucionais e históricos na medida em que se chega a uma configuração de direito que os acolhe". O desafio, neste sentido, é incorporar o conflito como fundamento da vida política que não pode ser reduzido à dimensão institucional, mas requer seu processamento na própria construção do bem comum.

partidos políticos com representação no Congresso Nacional questionam judicialmente a constitucionalidade de leis que foram aprovadas pelo próprio Legislativo ou de políticas públicas adotadas pelo Executivo. A par de outros processos societais – incluindo mudanças processuais relevantes no âmbito do direito –, e a despeito de todos os custos que costumeiramente a judicialização da política é acusada de gerar, ela pode ser tomada como uma inovação institucional que contribui para a vida republicana, pois, além de garantir a defesa de direitos afetados pela ação política de maiorias, permite a aquisição de novos direitos em temas que, por falta de consenso na sociedade, o legislador não tem condições de enfrentar – como lembra Werneck Vianna (capítulo 1) –, ampliando, assim, o escopo do interesse público.

Essas considerações visam reforçar a constatação referida anteriormente de que a institucionalização da república requer o aprimoramento – e até mesmo a radicalização, ainda que incremental – da política democrática, na direção da *democracia como aprendizado republicano*, defendida por Cohn, capaz de torná-la mais apta a refletir o conjunto do *demos*, a comunidade política em sua integridade. Neste sentido, se a república ainda se mostra como experiência incompleta no país, a tarefa que se apresenta para os analistas e os pesquisadores diz respeito não apenas a avaliar o desempenho presente das instituições básicas da democracia brasileira. Um passo importante a ser dado é também o de identificar as inovações institucionais que têm potencial para favorecer o enraizamento da vida republicana – e até mesmo prospectar os caminhos a serem trilhados neste sentido, em face das mudanças institucionais que se anunciam de tempos em tempos no país.

2.2.2 O fortalecimento do caráter público das instituições estatais

A segunda questão que se projeta a partir das análises reunidas no volume 1 diz respeito à necessidade de que as instituições estatais sejam especialmente consideradas no estudo sobre a penetração da república no país. Certamente, a esfera pública não pode ser reduzida às instituições estatais. Boa parte do que se refere à experiência republicana tem a ver com a dinâmica societal mais ampla e a conversão da cidadania em protagonista da ação e da decisão política. Afinal, a figura central no republicanismo é o cidadão, tomado enquanto membro de uma comunidade política efetiva (BIGNOTTO, 2004, p. 36). O próprio conceito de cidadania é, a rigor, republicano, como assevera Cohn (capítulo 1), e refletir sobre a questão da identidade entre os cidadãos, as leis que dão forma jurídica à comunidade política e o arranjo político-institucional é uma tarefa de extrema relevância.

Entretanto, o Estado é o principal instrumento de ação coletiva da comunidade política. Por isso, seus princípios de ação e organização, enquanto condições para o exercício do poder, são centrais na análise da questão republicana do bom governo. Sob este enfoque, a agenda de reflexões sobre o Estado impõe, para além da discussão sobre a eficácia e as eficiências de suas ações, a análise de sua legitimidade e adequação ao interesse público. Nesse sentido, é preciso inquirir permanentemente as instituições estatais sobre seu caráter republicano. Em que medida o presidencialismo centralizador brasileiro permite que o Legislativo, o Judiciário e o Executivo atuem de forma equilibrada e em franco compartilhamento do poder na efetivação dos direitos da cidadania assegurados pelo marco legal? O insulamento da burocracia é uma estratégia aceitável para garantir a qualidade técnica das ações estatais e evitar sua captura por interesses particulares? Até que ponto a lógica que orienta as atividades de controle desenvolvidas pelas próprias instituições estatais – desde logo imprescindíveis – incorpora o caráter radical que só a cidadania pode conferir ao interesse público? Quando o capítulo 2 do volume 1 sugere que a reflexão sobre os poderes do Estado deve estar fundada na análise de seu desempenho institucional, a mediação necessária entre o poder formalmente atribuído ao complexo estatal e os produtos resultantes de sua ação exige o estudo de um tema de inquestionável dimensão republicana: os processos desenvolvidos no próprio Estado para o exercício desse poder. É neste âmbito que se situa a discussão sobre a estrutura, a organização e a abertura das instituições estatais ao escrutínio e controle dos atores que se movimentam no espaço público, como forma de refletir-se sobre sua adequação ao interesse público.

Nesse ponto, cabe ressaltar que a aplicação do referencial republicano às instituições estatais não se restringe à preocupação com as formas de controle direto do Estado por parte da sociedade. É inegável que essa vigilância é uma dimensão crucial da atuação da sociedade civil na esfera pública, que contribui para mitigar práticas como a corrupção e a dilapidação de recursos financeiros e do patrimônio público, podendo, inclusive, estimular a adoção de mecanismos de transparência e *accountability* pelos órgãos do Estado, bem como a própria revisão de procedimentos e práticas adotados. Contudo, o controle *ex post* é apenas uma das formas de aproximação entre sociedade e Estado com vista a garantir a primazia do interesse público nas várias frentes de atuação estatal. É extremamente relevante também que diferentes segmentos e organizações da sociedade possam participar da definição da agenda do governo e da própria gestão pública, ampliando suas oportunidades de influir no direcionamento das ações do Estado.

A descentralização administrativa para provisão de serviços públicos, por exemplo – seja no interior do Estado ou deste para a sociedade – promove a desconcentração do poder. Em contexto de pleno funcionamento das instituições democráticas, é um mecanismo que pode potencializar o efeito dessas instituições e ampliar as oportunidades de encontrar, na própria gestão da coisa pública, condições de diálogo que neutralizem interesses nitidamente parciais e construam outros de caráter mais universalizante. Neste sentido, o próprio Estado pode atuar como agente democratizante e promotor da república ao promover, nos processos de gestão, algumas das possibilidades de ampliação do espaço público na sociedade.

Independentemente de quem protagoniza a configuração deste cenário, isto é, se o próprio Estado – que se abre na tentativa de dividir responsabilidades com a sociedade ou legitimar suas políticas, ainda que cooptando as bases de apoio – ou a sociedade civil organizada – que pressiona as fronteiras deste para garantir mais espaço de participação no processo político e, assim, enseja a configuração de uma arena pública não estatal –, importa no livro reforçar o caráter promissor desse movimento. Além de gerar oportunidades para aprofundar a participação política e promover a republicanização das instituições estatais, pode representar uma mediação interessante entre a democracia – como forma de instituição do poder – e o desenvolvimento – como objetivo das ações do Estado.

2.2.3 República e desenvolvimento

Se a república é um referencial importante para balizar a democracia brasileira e seu aprimoramento, bem como para avaliar o caráter público das instituições estatais, também serve à reflexão sobre os rumos do desenvolvimento do país. Afinal, instituições republicanas robustas são um meio para garantir que as decisões tomadas para promover o desenvolvimento contem com o envolvimento da comunidade política e, dessa forma, estejam cada vez mais próximas do interesse público.

O tema do desenvolvimento – que será especialmente tratado no volume 3 do livro – inspira uma imagem da nação no futuro, a qual, nas condições contemporâneas, é projetada não apenas em termos do crescimento econômico e da ampliação da qualidade de vida e do bem-estar social, mas também da sustentabilidade ambiental, do alargamento da participação democrática e da construção de um sentido comum de cidadania. No debate sobre o desenvolvimento concebido em termos tão abrangentes, a principal

agência de condução dos assuntos públicos, o Estado, ganha centralidade em virtude de sua capacidade *sui generis* de mediar os diferentes interesses presentes na comunidade política para a construção de um referencial universalizante que se projeta no futuro.

É preciso ter claro que o desenvolvimento de que se trata naquela publicação resulta necessariamente de esforços empreendidos por diferentes atores econômicos, políticos e sociais. Entretanto, requer coordenação, indução e potencialização por meio da ação estratégica do Estado. A história das nações desenvolvidas – e também das subdesenvolvidas – mostra que as capacidades e os instrumentos de que dispõe o Estado para regular o mercado, mediar a participação da sociedade na condução dos assuntos públicos e induzir e apoiar o desenvolvimento têm tido importância decisiva em suas trajetórias de desenvolvimento. É fato que, ainda hoje, o desenvolvimento muitas vezes é reduzido a uma tarefa de ordem eminentemente técnica, cuja garantia de sucesso pode justificar a negligência em relação ao funcionamento das instituições democráticas e republicanas. Contudo, muitas evidências há de que o avanço alcançado por esses meios não se expande por toda a sociedade e não se enraíza em bases sólidas, não sendo sequer qualificável como desenvolvimento.

Se na história de diferentes sociedades, como a brasileira, há tensões entre a democracia e o desenvolvimento, isso ganha dimensões ainda mais amplas quando se insere o referencial republicano na equação. Entretanto, as perspectivas de desenvolvimento efetivamente includente e sustentável sinalizadas pela combinação entre um arranjo institucional democrático arrojado e em aprimoramento contínuo, de um lado, e uma esfera pública inclusiva e pujante, de outro, são suficientemente alvissareiras para justificar a necessidade de se envidar esforços na reflexão sobre a articulação entre democracia, república e desenvolvimento. Tarefa certamente inadiável para aqueles que pensam o Brasil e seu futuro.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. A angústia republicana: entrevista com o historiador do pensamento político J. G. A. Pocock. **Lua Nova**, n. 51, p. 31-40, 2000.

BIGNOTTO, N. **Maquiavel republicano**. São Paulo: Loyola, 1991.

———. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000a.

_____. Humanismo cívico hoje. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000b.

_____. **Origens do republicanismo moderno**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2001.

_____. Problemas atuais da teoria republicana. *In*: CARDOSO, S. (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

BOBBIO, N.; VIROLLI, M. **Diálogo em torno da República**: os grandes temas da política e da cidadania. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

CARDOSO, S. Que república? Notas sobre a tradição do governo misto. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

_____. (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004a.

_____. Por que república? Notas sobre o ideário democrático e republicano. *In*: CARDOSO, S. (Org.). **Retorno ao republicanismo**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004b.

FREY, K. Descentralização: lições atuais de Tocqueville. **Lua Nova**, n. 51, p. 97-118, 2000.

JASMIN, M. G. Interesse bem compreendido e virtude em A democracia na América. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

PETTIT, P. **Republicanism**: A theory of freedom and government. Oxford: Oxford University Press, 1997.

POCOCK, J. G. A. **The Machiavellian Moment**: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition. Princeton: Princeton University Press, 1975.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RIBEIRO, R. J. Democracia versus república: a questão do desejo nas lutas sociais. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a república**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

SANDEL, M. **Liberalism and the limits of justice**. Cambridge: Cambridge University Press, 1982.

_____. The procedural Republic and the unemcubered self. **Political Theory**, v. 12, n. 1, p. 81-96, Feb. 1984. Disponível em: <http://www.polsci.wvu.edu/Faculty/Michelbach/sandel.pdf>.

SKINNER, Q. **Liberty before liberalism**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

VIROLI, M. **Republicanism**. New York: Hill and Wang, 2002.

WALZER, M. Civility and civic virtue in contemporary America. *In*: WALZER, M. **Radical Principles**. New York: Basic, 1980.

WEBER, M. **Ensaios de sociologia**. Rio de Janeiro: Guanabara, 1982.

_____. **Economia y sociedad**. México: Fondo de Cultura Econômica, 1997.

WERNECK VIANNA, L.; CARVALHO, M. A. R. República e civilização brasileira. *In*: BIGNOTTO, N. (Org.). **Pensar a República**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2000.

3 A DEMOCRACIA NO DESENVOLVIMENTO E O DESENVOLVIMENTO DA DEMOCRACIA*

A existência de um volume dedicado ao tema democracia em uma série de livros que discute perspectivas para o desenvolvimento brasileiro sugere uma aproximação até certo ponto original, tanto em nosso pensamento social quanto em nossa práxis política. A tarefa de construção de um projeto para o desenvolvimento de longo prazo, diante da qual o país mais uma vez se vê colocado, sempre teve foco em dois grandes temas: o crescimento econômico e a distribuição de renda. Os elementos políticos e institucionais que organizam as relações sociais e ajudam a promover um sentido comum de cidadania raramente tiveram espaço nessa agenda. A democracia, em particular, só pôde entrar em cena como "possível resultante" do desenvolvimento, na ótica da teoria da modernização ou como um de seus "pressupostos abstratos", na visão mais recente de que, com a consolidação de instituições democráticas, já não se pode mais pensar o desenvolvimento nos mesmos termos e condições do período autoritário. Ao colocar a democracia no centro do debate sobre desenvolvimento, o volume 2 abre possibilidades para reconsiderar essas relações e, no limite, reconhecer na democracia um elemento catalisador do desenvolvimento.

Sob esse enfoque, o volume 2 oferece um amplo quadro descritivo e analítico da experiência democrática contemporânea no Brasil, com base na contribuição de especialistas empenhados em debatê-la a partir de vários ângulos. Os textos assim produzidos abordam tanto as conquistas alcançadas nestas mais de duas décadas quanto os desafios e as perspectivas que se colocam para o futuro. Assim, o volume configura uma tentativa de organizar e sistematizar uma agenda de pesquisa voltada à compreensão das possibilidades e das alternativas para o aprofundamento da nossa democracia e de sua articulação com o desenvolvimento.

Esta introdução busca oferecer uma síntese das partes e dos capítulos que compõem o volume 2, bem como identificar os temas e os problemas cruciais que emergem desse conjunto de reflexões. Para tanto, o texto está dividido em duas seções principais. A primeira detalha as discussões e os argumentos contidos nos capítulos do volume 2. A segunda apresenta o que, ao longo desses capítulos e

* Esta seção corresponde *à Introdução* do livro *Estado, Instituições e Democracia (volume 2): democracia*, organizado e editado por Fábio de Sá e Silva, Felix Lopez e Roberto Rocha C. Pires, todos da Diest/Ipea, para o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

no processo de construção do volume 2, despontou como três proposições centrais para a análise contemporânea da democracia brasileira.

3.1 ORGANIZAÇÃO DO VOLUME

O volume 2 encontra-se dividido em três partes, que organizam os debates e a relação entre os capítulos em torno de três questões: a relação entre democracia e desenvolvimento; as dimensões e as características da experiência democrática no país; e as condições e os entraves para a democratização da democracia no Brasil. Após situar as discussões sobre a democracia no contexto de suas relações com o desenvolvimento, o volume 2 aborda a dimensão mais propriamente institucional da democracia brasileira para, em seguida, completar o quadro analítico com reflexões sobre o processo pelo qual ela ganha – ou perde – substância, em meio às relações entre Estado, sociedade e mercado.

A Parte I, *Democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: situando o debate*, consiste de único texto, o capítulo 1, *Democracia, representação e desenvolvimento*, cujo argumento central está estruturado em duas partes relativamente distintas. A primeira estabelece uma aproximação bastante original entre democracia e desenvolvimento. Resgatando uma antiga contribuição do filósofo brasileiro Álvaro Vieira Pinto, cujos termos serão explorados em maior profundidade ao final desta introdução, o texto avalia que a crescente presença das massas na vida política (a "democratização fundamental", nas palavras de Vieira Pinto) é um elemento indispensável a quaisquer processos de desenvolvimento nacional.

A segunda porção do texto parte dessa proposta para avaliar a representação política no Brasil em sua relação com os processos de "democratização". Nesse sentido, o texto considera o caso brasileiro "um experimento de governo representativo, com inclusão formal de adultos como eleitores, mas com baixa escuta para o tema da democratização, já que as identidades que constituem o corpo da representação definem-se de modo distinto e independente das que estão no corpo do *demos*". O pressuposto teórico é o de que "a continuidade das eleições e a ausência de impedimentos à participação eleitoral" não cumprem os "requisitos básicos e suficientes da representação", pois podem estar presentes em cenário de "descolamento" entre o corpo de representantes e o de eleitores. As razões para que isso ocorra no Brasil, sustenta, enfim, o texto, não estariam tanto em desenhos institucionais, mas sim no modo pelo qual o eleitorado se configurou historicamente no país.

Embora o capítulo 1 limite seu campo de análise ao tema da representação, ele oferece uma contribuição da qual todo o volume 2 se beneficiará: ele sugere avaliar as instituições e os processos democráticos a partir das possibilidades que estes criam para que as "massas" exprimam suas demandas e, com isso, formulem publicamente a exigência de um "projeto de desenvolvimento". Assim, e sobretudo a partir das contribuições da Parte II, pode-se pensar em uma agenda de pesquisa sobre democracia e desenvolvimento que discuta se e como a representação, os vínculos do decisionismo com a participação e as possíveis combinações entre energias participativas, decisionismo reformista e representação podem ensejar os processos de "democratização fundamental" reclamados por Vieira Pinto.

A Parte II, *A experiência democrática brasileira: dimensões e características*, reúne textos que delineiam os contornos tomados pela democracia brasileira em sua dimensão mais propriamente institucional e avaliam as conquistas alcançadas e os desafios a serem enfrentados para ampliá-la. Nesta parte, nossa institucionalidade democrática é retratada a partir de três dimensões não estanques, mas que interagem umas com as outras: o sistema representativo, o sistema participativo e o sistema de controles da burocracia. A compreensão da morfologia institucional de nossa democracia nessas três dimensões e em suas interações recíprocas expressa uma percepção que emerge do volume 2 como um todo, segundo a qual o regime político atualmente vigente no Brasil não pode ser reduzido a nenhuma destas três dimensões específicas. Trata-se de um mosaico, ou um sistema multidimensional, que se alicerça em: *i*) procedimentos eleitorais e regras que organizam a atuação dos partidos políticos e de representantes eleitos; *ii*) nas instituições participativas e em seus vínculos com a formulação e o controle de políticas públicas; e *iii*) nos instrumentos de monitoramento e fiscalização da atuação de burocracias públicas.

Em virtude dessa compreensão, o volume 2 adota uma forma que pode soar pouco convencional a alguns leitores. Enquanto a maior parte dos trabalhos nesta área segmenta a análise e se debruça apenas sobre uma ou outra das dimensões constitutivas da morfologia institucional da democracia brasileira, aqui a estratégia deliberada foi de justapor e aproximar reflexões a respeito de cada uma delas no interior de duas seções que contemplam, todavia: *i*) *os avanços alcançados nas duas últimas décadas*; e *ii) os desafios a serem ainda enfrentados no quadro geral da nossa democracia.* Os avanços – a consolidação

dos sistemas representativo (capítulos 2 e 3) e participativo (capítulo 4) e o aprimoramento dos instrumentos de controle da burocracia (capítulos 5 e 6) – compõem, assim, a seção IIa, *Conquistas: consolidação dos sistemas representativo e participativo e dos mecanismos de controle da burocracia*.

O capítulo 2, *Responsividade e qualidade da democracia: eleitores e representantes no nível federal*, avalia o grau de responsividade de nosso sistema político, em particular, do Legislativo federal. Nesse sentido, analisa se e em que medida este sistema responde de fato às demandas de seus eleitores em três momentos diferentes: no processo de distribuição das cadeiras por unidades da Federação (UFs), na alocação das cadeiras do Parlamento após o processo eleitoral e na formulação das políticas públicas.

O texto dialoga com parte da literatura recente sobre os estudos legislativos e apresenta um balanço positivo do nível de responsividade do Parlamento e, de forma geral, do sistema político brasileiro. Por outro lado, a discussão insere-se em um debate mais amplo e promissor, que procura avaliar a qualidade dos sistemas democráticos vigentes em uma perspectiva que pretenda ir além dos estudos que se circunscrevem à avaliação das regras formais que conformam o Poder Legislativo.

O capítulo 3, *Sistema político, dinâmica partidária e a lógica de coalizões*, ainda detido à dimensão eleitoral/representativa de nossa experiência democrática, analisa os efeitos que a presidencialização das disputas eleitorais produz sobre a dinâmica das coligações e das disputas eleitorais em nível subnacional. O texto apresenta evidências que apontam baixos retornos imediatos para grande parte dos partidos que integra as coligações em pleitos para cargos majoritários e proporcionais. O texto revela, ainda, que parcela bastante expressiva dos partidos pequenos ganha pouco ou, à primeira vista, nada ao integrarem coligações para cargos majoritários, o que impõe um desafio para novas pesquisas que compreendam e expliquem melhor a racionalidade que orienta esses partidos na arena político-eleitoral. Talvez sejam outros os ganhos esperados a médio e longo prazos, e não apenas as cadeiras legislativas disputadas a cada eleição.

Em termos mais gerais, o capítulo sublinha que as coligações eleitorais majoritárias não são bons preditores das coalizões políticas de governo que se formarão, o que se evidencia na disparidade entre estas coligações e a distribuição das cadeiras nas assembleias estaduais. Como o próprio texto ressalta "as possibilidades de

governabilidade nos estados no sistema não se realizam de forma ótima por meio dos ganhos legislativos dessas coalizões vencedoras." Esta análise sobre as coalizões no nível subnacional indicam, de outro lado, que uma das dimensões da responsividade do sistema, que é a conversão dos votos em cadeiras parlamentares, está abaixo do desejável e, em certa medida, estabelece um contraponto à avaliação positiva apresentada ao Legislativo federal no capítulo 2.

O capítulo 4, *O papel da participação nas políticas sociais do governo federal*, introduz a discussão sobre o componente participativo e trata do crescimento e da consolidação da participação na formulação de políticas públicas. Para tanto, são apresentados dados que corroboram os efeitos – pressupostos na literatura normativa já disponível – sobre os impactos positivos da participação social na gestão das políticas, em particular a ampliação da oferta de serviços. Sem desconhecer a necessidade de evidências mais sólidas sobre a relação de causalidade entre participação e oferta/qualidade dos serviços públicos, o texto apresenta um tema central para a agenda futura de pesquisas e ainda lacunar na literatura especializada, qual seja: a efetividade das instituições participativas e sua relação com o aprimoramento das políticas públicas governamentais.

O capítulo também faz um balanço dos dois governos Lula quanto à adoção ou à ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas federais, ressaltando o forte avanço obtido nesse campo. Uma nota de precaução, que demanda controle atento dos analistas e da sociedade organizada, é em que medida o governo de fato é responsivo às deliberações nas novas instâncias participativas – conselhos e conferências, em especial – e em que medida a pauta de deliberação dessas instâncias resulta de demandas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada ou reflete apenas interesses e demandas governamentais.

Os capítulos 5 e 6 agregam à seção IIa a necessária discussão sobre a dimensão do controle das burocracias públicas. O capítulo 5, *Accountability e controle social na administração pública federal*, analisa as mudanças ocorridas na administração pública brasileira desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) a partir dos dois conceitos que enuncia em seu título. O texto avalia os avanços e os retrocessos à luz destes conceitos e delineia sugestões para a reforma da gestão pública brasileira. Em particular, o capítulo destaca algumas continuidades e diferenças entre as gestões FHC e Lula e destaca obstáculos a superar e mudanças necessárias para aprofundar as

reformas em favor da incorporação de mecanismos de *accountability* adequados a uma gestão pública mais eficiente e efetiva na obtenção de resultados.

O capítulo 6, *Ouvidorias públicas e democracia*, avalia o recente desenvolvimento deste importante mecanismo na ampliação do controle social e da responsividade dos órgãos públicos na condução das políticas. Em particular, o texto retoma a trajetória de institucionalização deste mecanismo e indica em que arcabouço formal e lógica institucional ele se insere para potencializar sua capacidade de democratizar e aprimorar o controle da burocracia e a entrega de serviços de qualidade ao cidadão.

Uma vez discutidas algumas das principais conquistas na consolidação de um arcabouço democrático no Brasil ao longo das últimas duas décadas, a seção IIb, *Dilemas e desafios: novas direções para o debate sobre as instituições democráticas brasileiras*, retoma a perspectiva analítica que conduz a um exame da institucionalidade democrática brasileira a partir de suas três dimensões constitutivas (o sistema representativo, o sistema participativo e o sistema de controles da burocracia). Porém, nesta seção, diferentemente da anterior, os capítulos enfatizam os dilemas e os desafios para o aperfeiçoamento das instituições democráticas no país.

O capítulo 7, *Mecanismos de democracia direta e seus usos: 1988-2008*, retoma as reflexões sobre a atuação do Parlamento e dos parlamentares, examinando os usos, por parte desses atores, dos mecanismos de democracia direta no Brasil no período destacado em seu título. A CF/88, já no seu primeiro artigo, consagrou de forma inovadora o modelo misto de democracia representativa e direta que deveria vigorar no país. Os efeitos positivos dos mecanismos de democracia direta – como referendos, plebiscitos e iniciativa popular –, em termos da ampliação da responsividade e da confiança nos governos, subsidiando a tomada de decisões mais eficazes e próximas à vontade popular, já foram amplamente apontados pela literatura internacional. Porém, no caso brasileiro, mesmo após mais de 20 anos da promulgação da atual Constituição, percebe-se que a utilização de mecanismos de democracia direta permanece pouco explorada, não tendo recebido a mesma atenção dedicada ao aprimoramento dos instrumentos representativos – por exemplo: urnas eletrônicas, ampliação de zonas eleitorais, alterações no sistema partidário etc.

Nesse sentido, o capítulo descreve a forma pela qual os instrumentos de democracia direta foram criados e regulamentados, resgatando o intenso debate sobre o tema no

período da Assembleia Constituinte (1987-1988) e explorando um conjunto de dados inéditos sobre como e sob que condições esses instrumentos vêm sendo utilizados no Brasil nos últimos anos – por exemplo: quais os principais partidos políticos envolvidos, qual a distribuição regional da representação e quais os principais temas das propostas de consulta. Assim, este capítulo aponta para as potencialidades e os desafios relacionados à implementação de instrumentos de participação da sociedade por parte dos representantes democraticamente eleitos. Com base na análise das propostas de convocação de mecanismos de participação direta por parte do Congresso Nacional – e também das duas experiências concretas de realização de plebiscito e referendo –, conclui-se que, apesar dos efeitos positivos que o uso de tais mecanismos pode acarretar, os resultados encontrados no Brasil indicam incipiência na mobilização destes – mais da metade das propostas de consulta se refere a processos de modificação territorial, para os quais a utilização de mecanismos de consulta é exigida pela própria Constituição. Entretanto, as perspectivas de longo prazo apontam para possibilidades de maior desenvolvimento institucional e consequente maior utilização desses instrumentos na esteira do aperfeiçoamento das práticas representativas.

O capítulo 8, *Representação de interesses nos conselhos nacionais de políticas públicas*, aprofunda as reflexões sobre a dimensão participativa da democracia brasileira. No contexto da ampla disseminação de instituições participativas, como os conselhos, e de sua integração cada vez mais orgânica no ciclo de formulação, implementação e controle das políticas públicas, o texto retoma o dilema entre representação e participação e analisa a forma pela qual se configura a representação de interesses no interior de instâncias de participação, como o Conselho Nacional de Saúde (CNS), Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho das Cidades (ConCidades) e o Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM).

Por meio da análise das atas de reuniões, das estruturas organizacionais e dos regulamentos que condicionam a operação e a atuação dos conselhos e de seus conselheiros, o estudo propõe que estes primeiros devem ser vistos como "instituições representativas" e investiga a natureza e as condições sob as quais tal representação é constituída e operada no interior e por intermédio dos conselhos. O argumento é de que estruturas institucionais – por exemplo: forma de escolha do presidente do conselho, métodos de indicação de representantes, existência de câmara técnica, formas de gestão de recursos etc. – importam na organização da representação de interesses, impactando a distribuição do poder de agenda, a composição dos setores representados e a expressão

dos conflitos sociais nessas instâncias participativas. Por isso, é preciso questionar se, em cada caso, essas estruturas são adequadas ao tipo de política que se pretende implementar.

O capítulo 9, *Participação, buzzwords e poder*, ainda na discussão da dimensão participativa da democracia, constrói uma crítica à forma pela qual esta vem se disseminando globalmente, por meio da atuação de agências internacionais de desenvolvimento, uma versão padronizada (replicação do Manual da Boa Governança) do fomento da participação e do controle social na elaboração de projetos e, consequentemente, na implementação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento local. A hipótese desenvolvida no texto é a de que o uso atual do conceito de participação é típico de uma *buzzword*,[1] sendo retoricamente bem-sucedido enquanto sua aplicação na realidade é frequentemente descontextualizada, acrítica e, por vezes, pouco útil ao aumento tanto da eficácia e da eficiência de projetos de desenvolvimento quanto da cidadania e da democracia.

Esse capítulo descreve como os conceitos de governança e participação passaram a ser elementos-chave da agenda de implantação de projetos em países periféricos, por parte de agências como o Banco Mundial (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), em confluência com a disseminação de práticas neoliberais e em resposta ao relativo fracasso das políticas de desenvolvimento dos anos 1980. Por meio da revisão de estudos sobre uma série de experiências de participação no Brasil – desde conselhos de desenvolvimento rural e conselhos municipais de assistência social até comitês de bacia hidrográfica e conselhos de gestão de recursos hídricos –, o texto argumenta que, frequentemente, a disseminação de abordagens participativas se dá de forma insensível às desigualdades locais. Assim, ela promove o obscurecimento das relações de poder e cria condições para a elitização ou dominação do espaço, seja por parte do Estado, seja por parte de outros atores proficientes no conhecimento e na linguagem técnica envolvidos. O texto propõe que a contextualização da participação, por meio de desenhos institucionais sensíveis às especificidades locais e às relações de poder, bem como pautados por uma maior flexibilidade metodológica, pode contribuir para que o conceito de participação seja não apenas uma retórica bem-sucedida, mas também um elemento ativo na formulação e na implementação de políticas de desenvolvimento local.

1. *Buzzword* é uma expressão em língua inglesa que representa uma palavra ou expressão que estaria na moda, mas cujo significado original foi perdido e seu uso corrente se banalizou. Sua utilização tem mais efeito no nível da retórica do que no da aplicação prática.

O capítulo 10, *Democracia e políticas públicas: o papel da burocracia e dos partidos políticos*, retoma a discussão sobre a burocracia e os mecanismos de controle democrático do aparato administrativo do Estado. Neste capítulo, porém, problematizam-se a relação entre burocracia e partidos políticos e os vínculos entre políticos e burocratas na produção de políticas públicas. Após a sistematização das principais perspectivas na literatura sobre as relações entre burocracia e política, o argumento desenvolvido no texto ressalta o déficit do controle democrático da burocracia brasileira. Esta, em boa parte do século XX, tem exercido papel de destaque na definição e na condução das políticas públicas, seja em períodos autoritários, seja em períodos democráticos, criando arenas decisórias restritas, nas quais partidos políticos e demais atores sociais tendem a se apresentar como meros coadjuvantes.

Contrário às concepções que consideram necessária a proteção do núcleo decisório governamental face ao temor de pressões políticas clientelísticas por parte dos partidos ou do Legislativo, o texto advoga que tal insulamento decisório tem efeitos negativos para o aprofundamento da democracia. Ao "proteger" a burocracia da política, esses arranjos instituem um dilema desnecessário entre efetividade e apoio político, além de esvaziar os partidos de sua capacidade de formular e implementar políticas públicas. Nesse sentido, por meio de um esforço normativo-teórico, o capítulo recupera o papel dos partidos políticos como instituições por excelência de mediação entre Estado e sociedade e resolução pacífica de conflitos, potencialmente capazes de reconciliar os desideratos da representatividade e da efetividade na produção de políticas públicas.

O capítulo 11, *É possível, mas agora não: a democratização da Justiça no cotidiano dos advogados populares*, fecha a seção sobre os dilemas e os desafios para o aprimoramento das instituições democráticas brasileiras. Após as reflexões dos capítulos anteriores sobre participação, representação e burocracia, ele dialoga com as expectativas de que a Justiça participe no fortalecimento da democracia, argumentando que isso não será possível sem que a própria Justiça se torne democrática, ou seja, se torne capaz de receber e processar as demandas dos mais variados grupos sociais, sobretudo os mais vulneráveis. Para examinar, assim, a qualidade democrática da Justiça no Brasil contemporâneo, o capítulo toma como unidade de análise a experiência cotidiana dos "advogados populares" no trato com essa instituição. Por meio da identificação e da análise dos temas salientes e comuns na experiência desses profissionais, o estudo

revela os obstáculos e os desafios pendentes para a construção de um sistema de justiça receptivo e atrativo às demandas dos pobres e dos desfavorecidos.

Com base em uma descrição do surgimento e da atuação dos "advogados populares" no Brasil e nos relatos da experiência destes operadores do direito, que se veem concreta e cotidianamente atuando na fronteira da relação entre o Estado e a sociedade, são identificadas três principais tensões emergentes na relação entre esses atores e a Justiça: *i*) uma em torno da definição do direito aplicável e da indiferença da Justiça diante de mudanças relevantes e bastante concretas no arcabouço normativo do país em favor dos setores populares, como os quilombolas; *ii*) uma tensão em torno dos vínculos entre a Justiça e as estruturas de poder, os quais comprometem sua parcialidade, como o que se verifica nas raízes rurais e agrárias do Judiciário brasileiro; e *iii*) uma tensão associada a estratificações e hierarquias que subsistem nas próprias profissões jurídicas e se traduzem em preconceito contra os advogados populares. O enfrentamento dessas tensões sugere possíveis caminhos no sentido de uma democratização mais profunda da Justiça no Brasil.

Por fim, a Parte III, *A democratização da democracia brasileira: condições e possibilidades*, indica alguns dos elementos da realidade brasileira, no âmbito do Estado, do mercado e da sociedade, que interagem com o desenvolvimento da democracia e a direção que ele toma – se de democratização ou, ao contrário, de desdemocratização. Para além da discussão sobre a estrutura institucional da democracia brasileira, os capítulos que integram esta parte tematizam casos críticos nos quais as idas e vindas de nossa vivência democrática ganham substância, como no da formação de valores, atitudes e comportamentos (capítulos 12 e 14), no da reprodução de assimetrias de poder (capítulo 13) e no da relação entre atores coletivos e o aparato do Estado (capítulos 15 e 16).

O capítulo 12, *Cidadãos e política: adesão democrática, comportamentos e valores*, chama atenção para a capacidade de mobilização democrática do Estado e das políticas públicas com caráter distributivo. Examinando os resultados de pesquisas de opinião com caráter longitudinal que incluem questões sobre adesão e apoio ao regime democrático e às instituições representativas, o texto constrói seu argumento em três etapas. Em primeiro lugar, ele indica que os cidadãos brasileiros apresentam uma postura ambígua em relação à democracia. De um lado, há grande preferência *normativa* por este regime político – em 2006, 70% dos entrevistados em pesquisa de

opinião julgavam ser a democracia o melhor regime de governo, um crescimento de 21 pontos em relação a 1989. De outro lado, há grande desconfiança em relação às instituições democráticas mais típicas, como os partidos políticos. Em segundo lugar, mostra que essa avaliação negativa pode ser moderada por um bom desempenho do regime democrático, sobretudo no campo econômico. Por fim, o texto examina em que medida os programas sociais do governo federal atuam como intermediários na percepção e na avaliação do desempenho do regime.

Nessa última tarefa, o texto verifica que "a presença do referencial dos programas sociais", medida pela condição de beneficiário direto ou de conhecedor de terceiros beneficiários de programas sociais federais como o Programa Bolsa Família (PBF), "tem impacto sobre as orientações dos cidadãos na definição das bases da legitimidade democrática, pois associa as referências de confiança institucional, satisfação com o regime no país, da avaliação da economia e do desempenho do Presidente". Em outras palavras, os que figuram como beneficiários diretos ou conhecem beneficiários desses programas tendem a apresentar melhor avaliação do desempenho do regime e maiores grau de confiança nas instituições e apoio à democracia. Abre-se neste ponto, portanto, um espaço importante para se discutir em que condições o Estado atua como força democratizante.

O capítulo 13, *Mídia e poder: interesses privados na esfera pública e alternativas para sua democratização*, volta os olhos para as estruturas de mercado e questiona em que medida elas são capazes de orientar a produção de bens públicos com conotação democrática e democratizante. O campo de análise é o de produção e circulação da informação, o que, como sustenta o texto, adquire especial importância em sociedades de contornos altamente "midiáticos". O capítulo aponta evidências de elevado grau de concentração da propriedade dos meios de comunicação no Brasil, discutindo em que medida, para usar uma noção de Tilly (2007) que mais adiante será trabalhada em profundidade, isso leva à configuração de "centros autônomos de poder não estatais" que operam fora do controle público, com capacidade de alterar significativamente a distribuição dos recursos e, por vezes, ajudando a preservar estruturas de poder à revelia de amplos segmentos organizados da sociedade, em coalizão, até mesmo, com a autoridade estatal.[2]

2. A existência desses grupos autônomos não estatais, particularmente na esfera econômica, também é discutida em capítulos do volume 3 deste livro, ainda que de outra perspectiva.

Além de fazer essa análise mais geral, o texto ainda examina o exemplo mais específico da postura dos grandes jornais nos debates sobre direitos sociais da Assembleia Constituinte. Baseando-se em extensa pesquisa de arquivos, o texto resgata editoriais e reportagens que não apenas faziam aberta oposição às reivindicações dos trabalhadores, mas também tratavam estas em tom de grande pânico. Por fim, o capítulo discute alternativas para a democratização da mídia. Além de chamar atenção para as movimentações já orientadas a esse fim no âmbito da sociedade civil e do próprio mercado, bem como para experiências internacionais bem-sucedidas, o texto relaciona sugestões, tanto no domínio "político-legal", o qual inclui medidas como a "participação da sociedade organizada no processo de concessão" ou a "proibição efetiva de concentração e propriedade cruzada", quanto no domínio "econômico", o qual inclui medidas como a "publicização de dívidas" das empresas com o Estado, o financiamento público sistemático a "rádios, TVs e periódicos comunitários, alternativos e independentes", ou o estabelecimento de contrapartidas democratizantes a benefícios governamentais concedidos a empresas de comunicação, por exemplo, a obrigatoriedade de implantação de uma ouvidoria independente.

O capítulo 14, *Valores sociais e democracia: desafios à construção de uma cultura sensível aos direitos humanos*, examina narrativas clássicas sobre a sociedade brasileira, tomando como base dados oriundos de pesquisas de opinião em relação a temas como violência e corrupção. O ponto de partida é o resgate das formulações teóricas que imputam aos brasileiros um baixo grau de identidade com ideais modernos associados à democracia – um bloqueio cultural que nos condenaria à eterna distância entre um sistema jurídico repleto de direitos e garantias e uma realidade social marcada por violações diuturnas de direitos humanos. Em particular, o texto discute criticamente as teses sobre os "dois Brasis", as quais, interpretando esses dados, enxergam nas classes mais abastadas um segmento com alto grau de adesão a valores democráticos e, em contrapartida, nas classes despossuídas um segmento autoritário. Para colocar essas narrativas à prova, o texto distingue entre dois tipos de questões nas pesquisas de opinião: aquelas que abordam os valores democráticos em perspectiva mais abstrata e aquelas que traduzem esses valores para fatos ou situações mais cotidianos. Utilizando-se desse artifício analítico, o texto revela que, embora os "ricos" tendem a dar respostas mais adequadas aos padrões democráticos diante de questões mais abstratas, em questões mais concretas essa diferença perde significância e, em alguns casos, é até revertida em favor dos mais pobres.

Assim, o texto sugere que o fundamento para as narrativas sobre os "dois Brasis" pode ser simplesmente a capacidade de dar a "resposta correta", a qual os mais ricos, porque mais escolarizados, apresentariam.

Isso não quer dizer que se deva ser indiferente às respostas "incorretas" dos "pobres", mas sim que se deva, por um lado, buscar promover o pleno acesso destes ao direito à educação e, por outro, enfrentar os fantasmas daquele "único" Brasil, no qual valores contrários à democracia não apenas ainda circulam, mas também indicam um risco potencial de desdemocratização. Com efeito, a dimensão dos valores tem sido vista como fundamental para o avanço da democratização no Brasil (BAQUERO, 2000, 2008). Valores contrários aos direitos humanos permitem a introdução ou a reprodução de medidas que reincorporam desigualdades categóricas nas políticas públicas. Veja-se o que o capítulo 14 diz sobre a *proteção dos cidadãos,* uma das quatro variáveis importantes a definir a democracia na leitura de Tilly (2007): a garantia do devido processo legal, não bastasse ser débil para parcelas importantes da sociedade, não é universalmente defendida pela população. Daí a importância, também, diz o texto, de uma sólida política para a educação em direitos humanos.

Os capítulos 15 e 16 seguem examinando fatores sociais que interagem com o desenvolvimento da democracia. Partindo de uma crítica à institucionalização da participação social no Brasil, sobretudo no interior dos chamados conselhos de políticas públicas, o capítulo 15, *Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas*, estabelece um contraponto entre a força democratizante e promissora da "sociedade civil" e o que se vislumbra hoje como o caráter "despolitizador" das estruturas participativas construídas no âmbito do Estado. Percorrendo várias dimensões da experiência dos conselhos, o texto identifica uma série de pontos problemáticos na forma pela qual a "sociedade civil" tem operado nessas instâncias, tais como: a fragmentação das lutas, com a perda de centralidade dos movimentos sociais; a elitização da representação; a burocratização dos procedimentos; e o abandono da noção de *direitos* em favor da noção de *bens e serviços*. Assim, o capítulo conclui indicando ser necessário "fugir do caminho fácil da elegia de uma sociedade democrática contra um Estado autoritário – ainda que hoje regulado por instituições democráticas" para se "construir uma sociedade mais democrática e igualitária, com um Estado que lhe faça jus", o que, reconhecidamente, é uma tarefa complexa.

O capítulo 16, *O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo*, por fim, encerra essas discussões, abordando uma profunda mudança ocorrida na realidade brasileira contemporânea: a emergência das "organizações da sociedade civil" como atores fundamentais para se compreender a formação de redes de confiança e a incorporação destas na esfera pública nas próprias decisões alocativas de (re)distribuição de recursos públicos operados pelo Estado.[3] Nesse sentido, o capítulo permite compreender que a presença de elementos democratizantes na sociedade civil brasileira, que tanto animou analistas e militantes a partir dos anos 1980, não é algo natural e nem obra do acaso. Ela reflete um histórico de investimento por parte de organizações e atores em determinada forma de fazer política. Isso fica claro quando se contrastam as experiências de constituição da sociedade civil em São Paulo e na Cidade do México: embora esses processos tenham gerado resultados que, na aparência, são muito semelhantes, uma análise detalhada de quem investe na fundação e na manutenção das organizações sociais, bem como da capacidade de atuação e do perfil vocacional destas nas duas localidades, deixa ver diferenças importantes. Para dar apenas um exemplo: quando se trata de fazer pressão política sobre os executivos, as organizações civis paulistanas acusam cifras sensivelmente superiores às da Cidade do México nos três níveis da estrutura federativa: 78% dirigem reivindicações e reclamos à prefeitura (49% na Cidade do México); 72%, ao Executivo estadual (59% na Cidade do México); e 62%, ao governo federal (45% na Cidade do México).

Dessa forma, o texto reclama uma compreensão mais realista desta esfera diversa e complexa que, em última análise, permite falar em muitas "sociedades civis", todas elas construídas politicamente. Se, por um lado, como destacou Clark (1991), ao investigar-se de perto a "magia" das organizações não governamentais (ONGs), corre-se o risco de se desvendar sua sedução e diminuir seu encanto, por outro, o texto indica ser esse o movimento necessário para se compreender de forma mais refinada o impacto efetivo que o crescimento deste setor produziu, se é que isso ocorreu, na difusão de virtudes cívicas e no aprimoramento da execução das *policies*. Conhecer melhor as diferentes

3. Para muitos autores, este processo denota a emergência da *solidariedade,* característica fundamental da ação social na esfera civil, como princípio organizativo determinante na definição dos arranjos que hoje definem as políticas públicas, ao lado dos domínios da *autoridade*, na esfera estatal, e dos *interesses*, na esfera do mercado (REIS, 2009; NAJAM, 1996; WOLFE, 1986; SCHMITTER; STREECK, 1985).

configurações da sociedade civil e sua relação mutuamente constitutiva com os processos políticos específicos ao Estado é um passo necessário para vislumbrar o sentido do processo de democratização da sociedade brasileira e (re)definir os rumos da interação entre Estado e terceiro setor no contexto de uma sociedade civil notoriamente mais ativa atualmente.[4]

3.2 TRÊS PROPOSIÇÕES PARA SE PENSAR A DEMOCRACIA BRASILEIRA

Do conjunto de argumentos e discussões sintetizados na seção anterior, emergem importantes sugestões de leitura sobre a democracia brasileira na atualidade. A seguir, estas são apresentadas na forma de três proposições para se pensar a democracia brasileira.

3.2.1 Pensar o desenvolvimento a partir da democracia

A primeira proposição é a de que a democratização do país oferece novas e promissoras oportunidades para se pensar e se produzir desenvolvimento e a tarefa analítica e política com a qual as novas gerações se defrontam consiste exatamente em exercitar essas oportunidades, algo que, como já dito, desafia tanto o nosso pensamento social quanto à nossa práxis política. A experiência histórica dos países periféricos ou de capitalismo tardio sempre colocou democracia e desenvolvimento em polos opostos, estabelecendo entre eles uma relação de autêntico *trade-off*. Para se desenvolver, alegaram muitos, seria preciso abrir mão da democracia e dos inúmeros pontos de estrangulamento que ela cria para os processos decisórios, na medida em que isso leva à inclusão de amplos contingentes da população na vida social e política e traz a necessidade de se lidar com as múltiplas e quase sempre conflituosas expectativas destes em relação aos negócios públicos.

Como um possível dado da nossa cultura política, a visão de antagonismo na relação entre democracia e desenvolvimento tem imprimido marcas nada desprezíveis nos debates sobre os destinos do país. É comum, por exemplo, que mesmo em círculos presididos pela mais absoluta boa-fé, atores dedicados a pensar

4. A ênfase nesse sentido é no terceiro setor porque esse é o objeto de análise deste autor e do capítulo 16, mas o desafio é aplicar esta postura crítica ao estudo das sucessivas formas organizacionais pelas quais a "sociedade civil" tem se apresentado na experiência democrática brasileira. São incluídos nessa agenda, portanto, desde os movimentos sociais, predominantes na década de 1980 e cujo aparente declínio motiva tanto as inquietações no capítulo 15 quanto as recentes colocações de Vianna (2007, 2009), até as formas que, eventualmente, venham a suceder o terceiro setor.

ou planejar o desenvolvimento mostrem algum nível de desconforto diante de interpelações baseadas no argumento democrático – seja porque vislumbram a busca do desenvolvimento como tarefa de ordem eminentemente técnica, por isso insuscetível de ser submetida a um processo deliberativo mais ampliado, seja porque entendem que a instauração desse tipo de processo dificilmente permitiria chegar a algum resultado desejável com a urgência que nosso histórico de subdesenvolvimento requer.

É bem verdade que, a partir da década de 1990, tem emergido um forte discurso em favor da aproximação entre democracia e desenvolvimento – algo que Santos (2007a) observou intrigado, indagando como era possível que a democracia, antes considerada um "artigo de luxo", acessível apenas a um conjunto restrito de experiências nacionais, houvesse se transformado em "pré-requisito" para a sobrevivência e o desenvolvimento de todos os países do globo. É bem verdade, ainda, que a emergência desse discurso teve o mérito de galvanizar expectativas por liberdades civis represadas ao longo de toda a ditadura e – com raras exceções, como em Honduras – de ajudar a garantir a permanência do regime democrático no Brasil e na América Latina.

No entanto, como Santos (2007a) sugere, essa tentativa de aproximação entre democracia e desenvolvimento, carreada por organismos multilaterais, como o BIRD, teve como custo uma redução do significado tanto da democracia quanto do desenvolvimento. A primeira deixou de ser considerada como um contínuo processo de inclusão social, econômica e política e passou a ser entendida como a mera manutenção de um regime político estável. O segundo deixou de ser compreendido como crescimento econômico em ritmo de "marcha forçada", baseado em um esforço decisivo de industrialização e de investimento em infraestrutura, e passou a ser entendido como inserção em reificado "mercado global", em muitos casos em condição que acentuava a relação de dependência perante as economias centrais. Sob este enfoque, portanto, a relação entre democracia e desenvolvimento estava articulada pela tentativa de se garantir certeza e previsibilidade na circulação internacional de mercadorias, serviços e capital financeiro.

Ainda que tenha vindo a desfrutar de hegemonia em muitos contextos nacionais, essa forma específica de aproximação entre democracia e desenvolvimento mostrou-se insuficiente em tempos mais recentes. Um importante levantamento

sobre a democracia na América Latina, coordenado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) (2004), por exemplo, verificou que mais de 54% dos entrevistados nesta região, que acabara de enfrentar um período de *redemocratização com ajuste estrutural*, "apoiariam um governo autoritário que resolvesse problemas econômicos".[5] Isso que, para muitos, foi tomado como um sinal de baixo enraizamento da democracia na região, pode também ser compreendido como um sinal de que, quando entendida apenas como um conjunto de regras estáveis que facilite os fluxos mercantis e permita a participação em um "mercado global", a democracia encontra baixíssimo grau de ressonância junto ao povo e ostentará níveis sempre precários de institucionalização.[6] Daí que, embora seja importante seguir abordando democracia e desenvolvimento em tensão recíproca – se não por outra razão, porque isso cria um escudo de proteção frente aos impulsos autoritários que eventualmente ainda circulem no país ou na região –, é fundamental construir uma visão mais complexa para cada um deles e para a relação entre ambos.

Nesse aspecto, nossa compreensão avança a passos mais lentos que o desejável. O enquadramento proporcionado pela teoria da modernização, que orientou os debates a partir de meados do século XX, já não responde mais aos desafios com os quais nos defrontamos. Ao mesmo tempo, ainda não dispomos de uma narrativa capaz de substituí-lo, quer no plano teórico, quer, sobretudo, no sociopolítico. Resta, portanto, a tarefa de construir alternativas, quer ao modelo de *trade-off*, quer ao modelo de *síntese minimalista*.

Uma boa sugestão de abordagem, como se vê no capítulo 1 do volume 2, *Democracia, representação e desenvolvimento*, foi forjada no Brasil há cerca de

5. Estes números resultam de pesquisa de opinião realizada pelo Latinobarômetro em 2002, a qual incluiu 19.508 casos para uma população de aproximadamente 400 milhões de habitantes nos 18 países compreendidos no relatório. A inclusão desta pergunta tinha em mente uma distinção entre "preferência" pela democracia e "firme apoio" deste tipo de regime político. Os mais de 54% mencionados correspondem ao total da amostra. Entre os que haviam declarado "preferência" pela democracia em relação a "qualquer outra forma de governo"; todavia, as estatísticas não são mais animadoras: 44,9% afirmaram que "apoiariam um governo autoritário que resolvesse problemas econômicos". Para mais informações, ver PNUD (2004).

6. Isso não quer dizer que a luta social por uma noção ampliada de democracia tenha de se dar necessariamente contra a democracia ou em prejuízo desta. Assim é que, como verificam Cummings e Trubek (2009), embora tivesse como principal objetivo garantir a propriedade e a circulação de capital, a difusão internacional do paradigma – minimalista – do "Estado de direito" criou novas oportunidades para a confrontação das estruturas de poder local em contextos de transição democrática – na análise destes autores, por meio da mobilização jurídica e da afirmação do direito contra o poder. No mesmo sentido, ver Santos (2007b).

50 anos pelo filósofo Álvaro Vieira Pinto. Para ele, a crescente presença das massas na vida política do país não seria um impeditivo ao desenvolvimento. Ao contrário, avaliava o autor, esse era um elemento fundamental para a formação de uma "ideologia do desenvolvimento" – uma ideia à luz da qual o processo do desenvolvimento é compreendido e interpretado. Isso porque os elementos dessa ideologia só poderiam vir da "consciência das massas" – tal como, na visão de Vieira Pinto, estava a ocorrer nas manifestações sociais de teor reivindicativo típicas dos anos 1950. "Ao fim e ao cabo", diz o texto que resgata as lições deste autor, "o desenvolvimento é uma consequência necessária da democratização fundamental do país. Como resultado, tem-se a configuração de duas teorias. Uma a respeito dos requisitos democráticos do desenvolvimento, outra sobre as exigências desenvolvimentistas da democracia".

Essa proposição adquire atualidade quando se percebe que, ao longo das últimas décadas, a expressão desenvolvimento raramente tem sido mobilizada de maneira isolada – e, tampouco, no sentido estrito de crescimento econômico em ritmo de "marcha forçada" que lhe foi tão característico na década de 1970. Ao contrário, ela tem sido qualificada por inúmeros adjetivos, como "sustentável", "inclusivo" ou "soberano". Mais que nunca, portanto, vê-se que as soluções para o desenvolvimento devem conciliar múltiplas demandas da cidadania – dialogar com a "consciência das camadas populares", para usar, mais uma vez, uma expressão de Vieira Pinto. E é a existência de um vigoroso arcabouço democrático que pode garantir, em primeiro lugar, que essas demandas possam ganhar expressão na cena política e, em segundo lugar, que a partir delas se possa construir uma nova síntese para o desenvolvimento – um projeto que seja não apenas programaticamente audacioso, mas também e, sobretudo, politicamente legítimo.

3.2.2 Pensar a democracia em perspectiva de multidimensionalidade

A segunda proposição é a de que é preciso analisar a arquitetura institucional da democracia brasileira sob uma perspectiva de *multidimensionalidade.* Com isso, pretende-se destacar que a experiência democrática vivenciada hoje no país se constitui a partir de um conjunto variado de processos, procedimentos e espaços institucionais reciprocamente constitutivos, que, por isso mesmo, não podem mais ser reduzidos a nenhuma das dimensões e terminologias específicas que comumente são mobilizadas para descrever sistemas democráticos. De um lado, as críticas às limitações dos mecanismos representativos no que diz respeito a legitimidade dos

processos de decisão e formação de vontade coletiva têm repercutido em esforços de maior aproximação entre representantes e representados e na mobilização direta ou na atenção aos resultados de instrumentos de natureza participativa pelas instituições do sistema representativo. De outro lado, a disseminação e a expansão de prerrogativas de processos e instituições de participação cidadã na definição de políticas públicas têm chamado bastante atenção para a questão das relações de representação que se constituem nesses espaços e, ao mesmo tempo, ajudam a constituí-los. Em meio a esses movimentos, observa-se também o processo de consolidação de um conjunto de mecanismos de controle da burocracia por parte de cidadãos, seus representantes políticos e órgãos do próprio Estado, com vista ao combate à corrupção e à garantia de direitos civis, políticos e sociais no contexto de implementação de políticas públicas.

Nesse sentido, as análises constantes do volume 2 atestam a necessidade de pensar-se a institucionalidade que dá base à vivência da democracia no Brasil a partir *de três dimensões.* Cada uma delas dispõe de princípios, formas organizacionais e mecanismos operativos específicos que, no entanto, informam e são informados pelos demais à medida que a experiência democrática se desenvolve historicamente.

A primeira dimensão, a do *sistema representativo*, concentra as instituições que regem o funcionamento das eleições e os procedimentos para a competição entre as elites políticas, bem como para a formação e a atuação dos partidos políticos e a tradução de resultados eleitorais na formação de governos. Assim, esta dimensão remete ao encadeamento entre formação de preferências individuais e coletivas no eleitorado, as quais são transpostas para o mundo da política, por meio de mecanismos de representação de interesses, e culminam no processo de tomada de decisão sobre políticas públicas.

A segunda dimensão envolve as chamadas instituições participativas, incluindo as conferências e os conselhos gestores de políticas públicas nos três níveis de governo, as experiências de orçamento participativo e outras formas institucionais de participação. Tendo vivido uma expressiva disseminação desde que suas bases foram lançadas, na CF/88, estas instituições têm hoje inegável importância na realidade dos governos. Na gestão 2005-2008, por exemplo, municípios com mais de 100 mil habitantes possuíam, em média, nada menos que 19 conselhos (PIRES; VAZ, 2010). Em algumas áreas, como saúde, assistência

social e direitos da criança e do adolescente, mais de 80% dos municípios no país possuem conselhos. Em outras áreas, como política urbana, meio ambiente e educação, verifica-se igualmente ampla disseminação dessas instituições.

Ademais, as diversas instituições participativas concebidas na experiência democrática brasileira têm sido integradas ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas de forma cada vez mais orgânica e padronizada, por meio da estruturação de sistemas que articulam instâncias locais, estaduais e nacionais e são baseados na existência de conselhos, na realização de conferências, na criação de instrumentos de financiamento como fundos setoriais etc. Nos últimos oito anos, o governo federal reforçou conselhos já existentes, criou novos em áreas de menor tradição de participação e realizou um conjunto de conferências que ajudou a estabelecer prioridades para os diferentes ministérios. Assim, o processo de participação no Brasil se encontra de tal forma institucionalizado[7] que se pode falar na existência de um autêntico *sistema participativo*, que envolve formas normativas, organizacionais e institucionais desenhadas estruturalmente para promover-se a participação dos cidadãos nas decisões sobre políticas.

Por fim, a terceira dimensão da arquitetura institucional da democracia brasileira é o que se poderia chamar de *sistema de controles da burocracia*. Tal como nas outras dimensões, mudanças promovidas pela CF/88 e reformas subsequentes vêm gerando um processo cumulativo de adoção de mecanismos de responsabilização, transparência e prestação de contas por parte da administração, os quais são comumente chamados de instrumentos de *accountability*. Tais mecanismos visam prevenir formas de corrupção e garantir direitos na efetivação de políticas públicas, bem como contrapor-se ao insulamento e à prevalência da especialização e do discurso técnico típicos das burocracias modernas, por meio da ampliação do escrutínio destas por parte de atores da sociedade e do próprio Estado.[8] Eles envolvem: *o controle de procedimentos e da atuação dos agentes administrativos,* por meio do direito administrativo e do aparato de *controle interno*, com a Controladoria-Geral da União (CGU), Advocacia-Geral

7. Avritzer (2009) descreve esse processo em maior detalhe, situando o debate e provendo o devido embasamento teórico ao termo "instituições participativas".

8. A consolidação bem-sucedida do sistema de controles nas últimas décadas – o que envolveu o empoderamento dos órgãos de controle e regulação, o fortalecimento de carreiras e a recomposição de quadros, além de novas legislações ou reformas normativas – coloca hoje um importante dilema para a democracia brasileira: como compatibilizar o avanço dos mecanismos de controle com a necessidade de autonomia e ampliação da capacidade de execução e inovação por parte do Estado. Para uma abordagem deste dilema, ver Pires (2009).

da União (AGU), Polícia Federal (PF) etc.; *o controle de resultados*, facilitado pela revitalização do planejamento e introdução de metas, pela gratificação por desempenho e pela competição interna no setor público; *o controle parlamentar e judicial,* com a operação dos freios e dos contrapesos advindos da atuação do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público (MP) e da Justiça etc.; e, por fim, mas não de somenos importância, *o controle social,* com a ampla disseminação de ouvidorias, comitês de usuários de serviços, conselhos, parcerias com ONGs etc.[9]

Essa compreensão de *multidimensionalidade* da democracia brasileira remete àquilo que Santos e Avritzer (2002) denominaram "demodiversidade": nesta visão, a democracia opera por meio de distintos formatos e a multiplicidade de formatos não só enriquece, mas também representa sinal da consolidação de relações mais democráticas entre Estado e sociedade. A percepção dessas três dimensões como bases da arquitetura institucional da democracia brasileira não só expande perspectivas analíticas anteriores, mas também cria espaço para a identificação e a problematização daquilo que tende a ser uma importante agenda de pesquisa para as próximas décadas: as várias interações entre cada uma das três dimensões e seus elementos constitutivos, as quais são reveladoras de entrelaçamentos, tensões, complementaridades ou incomunicabilidades, mas, sobretudo, de ricas possibilidades para um *experimentalismo institucional.*[10]

Nos textos do volume 2, bem como em outros trabalhos de ponta da academia, essa perspectiva de *multidimensionalidade* tem aparecido sob várias maneiras e proporcionado várias contribuições relevantes para a melhor compreensão da nossa democracia. Para alguns autores, por exemplo, pensar o sistema representativo no Brasil hoje tem significado compreender como, e sob que condições, seus operadores típicos – parlamentares, partidos políticos etc. – mobilizam ou não instituições do sistema participativo. Assim, descortinam-se potencialidades para um maior uso dos mecanismos de democracia direta (referendo, plebiscito ou iniciativa popular) por parte do Congresso

9. O volume 1 da publicação inclui análises e discussões interessantes sobre o aparato institucional e organizacional do controle no Brasil.

10. O termo experimentalismo institucional retoma argumentos desenvolvidos por Dorf e Sabel (1998) e Unger (1998), no qual elementos como a multidemensionalidade e a descentralização de processos ampliam as oportunidades para que atores e organizações combinem diretrizes gerais de um sistema jurídico com seu conhecimento local/contextualizado no desenho de instituições e procedimentos adequados para a solução dos mais diversos problemas. Trata-se de um processo que reconhece e enfatiza oportunidades de aprendizagem coletiva e inovação, lastreadas na prática e na atuação dos envolvidos, enfatizando assim o envolvimento de múltiplos atores em diversos espaços como elemento de contínua reflexão e aprimoramento da democracia.

Nacional (capítulo 7), ou discutem-se os efeitos (pressões e oportunidades) que decisões tomadas em espaços típicos de participação, como as conferências nacionais, podem ter sobre a dinâmica e a produção legislativa (POGREBINSCHI; SANTOS, 2010).

Em outros casos, a reflexão sobre o sistema participativo no Brasil tem consistido em problematizar questões nativas dos debates sobre o sistema representativo, como a constituição de lideranças, grupos e mecanismos de representação de interesses. Assim é que estudos sobre a dinâmica interna dos espaços de participação (regras do jogo, estruturas organizacionais e dinâmicas de interação) têm recorrido em boa medida aos *insights*, às experiências e às avaliações do funcionamento de casas legislativas e suas instituições representativas (FARIA; RIBEIRO, 2010; ALMEIDA, 2010; capítulo 8 do volume 2). Portanto, ainda que consagrada no debate teórico da literatura nacional e internacional e devidamente refletida nas contribuições que compõem o volume 2, a polarização entre a representação e a participação torna-se consideravelmente relativizada no contexto brasileiro, quando a nossa experiência democrática é examinada em perspectiva de *multidimensionalidade.*[11]

Mas essa forma de análise não tem se restringido apenas à relação entre representação e participação. A reflexão sobre a operação das instituições que compõem o sistema de controles da burocracia tem mostrado uma significativa aproximação da dimensão da participação, tendo em vista a proliferação, na gestão pública, de

11. Nesse ponto, é importante fazer duas ressalvas. Em primeiro lugar, talvez essas sinergias entre representação e participação não sejam comuns a toda a experiência democrática latino-americana. No caso dos países andinos e na Venezuela, por exemplo, a convivência entre mecanismos representativos e participativos tem seguido uma lógica dual e conflituosa (ver capítulo 2). Em segundo lugar, é interessante notar o movimento reverso que vem caracterizando as literaturas específicas sobre representação legislativa e participação. Partindo do diagnóstico pessimista (ingovernabilidade e instabilidade) sobre a combinação de presidencialismo, federalismo e multipartidarismo no sistema político brasileiro que prevaleceu no período logo posterior à promulgação da CF/88, os estudos sobre o sistema representativo vêm gradualmente atestando a estabilidade do sistema partidário, o desempenho relativamente satisfatório do Congresso Nacional e de sua produção legislativa, além de uma interação harmônica entre os Poderes Legislativo e Executivo (ver capítulos 2 e 3 do volume 2; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2000; MENEGUELLO, 1998; MELO, 2006). Em outras palavras, a trajetória é de prognósticos pessimistas para avaliações otimistas. Diferentemente, os estudos sobre participação estiveram inicialmente dominados por discursos teórico-normativos que suscitaram elevadas expectativas sobre o potencial efetivo das instituições participativas. Atualmente, percebe-se que talvez haja limitações estruturais que impeçam estas instituições de responder às expectativas que lhes são inicialmente atribuídas – de transformação da sociedade e de suas relações com o Estado. Daí antevê-se dois movimentos necessários. Por um lado, devem-se dar passos mais largos na direção da avaliação do efetivo impacto e do desempenho das instituições participativas para que se possa determinar a contribuição – e como ampliá-la – desses construtos para o aprimoramento da gestão e das políticas públicas. Por outro lado, o recente diagnóstico positivo sobre o desempenho do sistema representativo, em particular do Legislativo federal, não deve ofuscar a necessidade de se tratar de importantes déficits no papel desempenhado pelas casas legislativas brasileiras, por seus membros e pelos partidos políticos, espelhados nos baixos níveis de legitimidade apontados repetidamente em pesquisas de opinião pública.

mecanismos de controle social, como comitês de usuários, ouvidorias etc. Já o exame da relação entre o sistema de controles da burocracia e o sistema representativo tem gerado provocativos diagnósticos de incomunicabilidades, em alguns casos, e tensões, em outros: se, por um lado, o controle congressional da burocracia é frequente fonte de conflito e paralisia, por outro, a participação substantiva dos operadores do sistema representativo – parlamentares e partidos, em especial – na formulação de políticas públicas é ainda incipiente ou pouco explorada (capítulo 10).

Em suma, com a consolidação gradual dos dispositivos constitucionais e o amadurecimento das análises sobre as dimensões e as características da atual experiência democrática brasileira, pode-se afirmar que esta é marcada por uma arquitetura institucional, ainda em construção, assentada em um conjunto variado de processos, procedimentos e espaços institucionais que podem ser resumidos em três dimensões específicas, mas que interagem reciprocamente: o sistema representativo, o sistema participativo e o sistema de controles da burocracia. A compreensão de tal *multidimensionalidade* oferece oportunidades para uma nova compreensão sobre a vivência da democracia no país e para uma promissora agenda de pesquisa.

3.2.3 Pensar os processos de democratização e desdemocratização na relação entre Estado e sociedade

A terceira proposição é a de que a democracia deve ser pensada/analisada segundo uma perspectiva processual e contingente, a qual enfatiza uma dinâmica permanente de movimentos de *democratização* e suas possibilidades de retrocesso, de *desdemocratização.* Nesse sentido, os textos do volume 2 ensejam a análise a respeito da medida do avanço produzido e dos riscos de retrocesso na democratização das relações entre Estado e sociedade, ou, próximo à terminologia de Tilly (2007), dos obstáculos que se impõem ao aprofundamento da democracia brasileira e deixam à espreita processos de desdemocratização.

Ao retomar a discussão de um tema canônico das ciências sociais, esse autor considera ser mais democrática uma sociedade quanto mais as relações políticas entre Estado e seus cidadãos caracterizarem-se por serem: *i*) amplas; *ii*) igualitárias; *iii*) protegidas; e *iv*) mutuamente comprometidas. A *amplitude* retrata o grau em que parcelas da sociedade têm acesso aos direitos de cidadania. A *igualdade* refere-se ao grau em que os cidadãos têm acesso indiferenciado aos direitos de cidadania,

sem distinções étnicas, raciais, de gênero ou quaisquer outras. A *proteção* retrata a garantia dada aos cidadãos de que não sofrerão ações arbitrárias do Estado.[12] O *mútuo comprometimento* indica o grau de confiança entre Estado e cidadãos na força executória de decisões públicas.[13]

Democratização e desdemocratização são processos decorrentes do avanço ou retrocesso nessas quatro variáveis e se refletem em mudanças nos padrões de interação entre Estado e sociedade. O processo de democratização das relações entre Estado e sociedade tem relação intrínseca com três processos fundamentais, indispensáveis para compreender as idas e vindas da democracia em cada Estado nacional: *a formação de redes de confiança na esfera pública*, *o insulamento da política das "desigualdades categóricas"* e *a inexistência de centros de poder autônomos*. Quando estes três "processos dominantes" avançam, amplia-se a democratização. Quando o sinal desses processos se inverte, ocorrem retrocessos democráticos.

A formação de redes de confiança na esfera pública expressa a integração de grupos de confiança – como redes de parentesco, grupos religiosos, redes de crédito pessoal, organizações econômicas, grupos políticos e outros – à esfera pública, bem como sua submissão consentida às decisões definidas no âmbito estatal, conectando os diferentes grupos sociais em uma comunidade política que reconhece o Estado como ator que faz valer os compromissos, os direitos e as obrigações destes.

O insulamento da política das desigualdades categóricas refere-se à (in)existência de obstáculos à concessão de direitos e obrigações públicas em decorrência de diferenciações adscritas ou atribuídas (raça, gênero, classe social, nacionalidade e religião). Aspectos que contribuem para ampliar a igualdade de acesso a direitos básicos são: a redução do controle do poder estatal por grupos que representem interesses privados e a adoção de procedimentos que evitem que mecanismos de diferenciação sejam operantes na sociedade, tais como voto secreto, democratização do acesso à mídia, mecanismos de impessoalidade administrativa, entre outros.

Os centros autônomos de poder indicam a existência de grupos com poder político que operam fora do controle ou da regulação da esfera pública e dos canais

12. Em um extremo, estão os países em que o Estado utiliza seu poder para punir inimigos e recompensar os amigos; e no outro extremo, estão Estados em que os cidadãos são sempre julgados com o devido processo legal. (TILLY, 2007, p. 15).
13. Soma-se a essas quatro variáveis uma variável neutra: a capacidade de o Estado fazer valer as regras definidas, a capacidade de *enforcement*.

formais de interação entre Estado e cidadãos. Exemplos de grupos autônomos de poder são grupos paramilitares, linhagens com poder paralelo ao Estado, chefes políticos que atuam à revelia do Estado e grupos de mídia. O enfraquecimento de centros de poder autônomo resulta e reflete na ampliação da participação política, na equalização dos recursos políticos e das oportunidades fora do aparato estatal e na contenção do poder coercitivo de grupos ou setores não estatais.

Se esta introdução se deteve por algum momento na tipologia de Tilly (2007), é porque ela apresenta grande ressonância com dado bloco de análises contido no volume 2. Em primeiro lugar, ele aponta, bem ao modo do que se pretende ressaltar no volume 2, que, para além da implementação de eleições livres, justas e competitivas, é na contínua relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade que reside o problema fundamental da democracia.[14] Em segundo lugar, se entendidos como ilustrativos de um processo de longo prazo e, neste processo, da forma pela qual se estrutura a relação da democracia com a confiança, a desigualdade e os centros autônomos de poder, os diferentes textos do volume 2 não só denotam importantes avanços alcançados, mas também apontam obstáculos cruciais que ainda não foram superados.

Com efeito, a ampliação do controle da burocracia pública, a maior responsividade do Poder Legislativo frente às demandas sociais[15] e a consolidação de um sistema participativo aparecem ao longo do volume 2 como indicativos de mudanças positivas nos três movimentos que permitem maior democratização, quais sejam: a exclusão de desigualdades categóricas na capacidade de deliberação pública, a incorporação das redes de confiança na esfera pública e a redução de centros de poder autônomos que sejam obstáculos à redistribuição de recursos públicos. A proliferação de instituições participativas, por exemplo, sugere importante avanço na *redução de centros autônomos de poder* e na *inclusão de grupos até então ausentes da esfera política, por conta de desigualdades categóricas.* A redução dos níveis de desigualdade e, em particular, a realização de direitos de cidadania de uma fração antes excluída deste universo parecem igualmente representar *a incorporação de redes de confiança na esfera pública,* na medida em que amplia a legitimidade do regime democrático e das decisões por ele produzidas entre os cidadãos (capítulo 12). O mesmo tem ocorrido com a disseminação dos conselhos de políticas públicas em todos os níveis de governo e nas diferentes áreas destas políticas,

14. Para Tilly (2007, p. 13), "um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos são amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente comprometidas".
15. Atestados pela incorporação por parte deste das deliberações produzidas nas instâncias participativas.

na medida em que isso tem estimulado os cidadãos a se integrarem na arena pública para deliberar sobre *policies* setoriais.

Retomando-se a trajetória política desde 1988, portanto, é possível afirmar que o regime político permitiu a um número maior de grupos sociais dirigir suas demandas ao Estado, obter maior probabilidade de resposta estatal para suas demandas – o processo de reconhecimento de identidades e garantias básicas é exemplo – e vocalizar suas demandas com maior nível de segurança contra a repressão estatal ou de grupos não estatais que detenham instrumentos de coerção. Além disso, o poder de veto de grupos de elite tem sido constrangido pela incorporação de novos grupos ao processo decisório, ao passo que o comprometimento do Estado com decisões tomadas em conjunto com os cidadãos restou fortalecido ante à ampliação do controle social.

Todavia, vários outros textos do volume 2 permitem notar uma série de "limites e desafios" ainda colocados a esse processo de democratização e que, no limite, representam riscos efetivos de retrocesso ou desdemocratização. No que diz respeito ao sistema representativo, por exemplo, verifica-se uma crítica não apenas à trajetória de hiperdistinção entre representação parlamentar e identidades coletivas (capítulo 1), mas também uma resistência do Parlamento em mobilizar ferramentas, como os mecanismos de democracia direta, as quais poderiam reduzir esse fosso e ampliar a legitimidade das decisões e do sistema político (capítulo 7). No que diz respeito ao sistema participativo, verificam-se questionamentos sobre diversos aspectos, como o excessivo poder de agenda do governo, a supremacia da técnica em relação à política, a burocratização das instituições e dos processos participativos, ou a existência de motivações particularistas e de distanciamento das bases quando da atuação dos conselheiros, de maneira incompatível com o ideal de democratização que orientou a formação destes espaços de deliberação (capítulos 8, 9 e 15).

O debate sobre o insulamento da burocracia em relação ao sistema político (capítulo 10) serve, no fundo, de crítica a ambos. Por um lado, ele chama atenção para a persistência de concepções tecnocráticas no Executivo. Por outro lado, suscita um questionamento sobre um possível déficit de legitimidade dos partidos políticos na proposição de soluções de política pública, trazendo, ainda que de maneira remota, um debate sobre como reformar o sistema político e criar incentivos para o fortalecimento da consistência programática destes partidos.

O debate sobre a dificuldade do sistema de justiça para incorporar demandas e direitos de diferentes movimentos sociais, indicada na análise da atuação dos "advogados populares" (capítulo 11), por fim, coloca um desafio duplamente instigante para os analistas e os cidadãos: considerar o sistema de justiça como mais uma arena relevante na democratização das relações sociais e políticas, de um lado, mas questionar sobre o grau de permeabilidade democrática deste sistema, por outro.

É bom notar, em todo caso, que o desenvolvimento da democracia (a consolidação das várias dimensões da democracia, que interagem umas com as outras e geram produtos com significado próprio, seja de democratização, seja de desdemocratização) não se dá no vazio, mas sim em meio a uma realidade social, política, econômica e cultural que a influencia. A Parte III do volume 2 dá alguns exemplos indiciários desse campo de pesquisa, no âmbito do Estado (políticas públicas de distribuição), do mercado (concentração de propriedade dos meios de comunicação) e da sociedade (padrões problemáticos de atuação nos conselhos de políticas públicas). É tarefa das análises e das pesquisas vindouras compreender melhor esses fatores e como eles impactam nossa democracia.

Nesse particular, um processo que parece merecer especial atenção é o das formas de produção e disseminação de valores democráticos junto à população, pois, como se nota no capítulo 14, sem isso a consolidação e o funcionamento de instituições formais resultam em democracia de fachada. Valores democráticos podem e de fato coexistem no Brasil com inúmeros outros valores que desafiam a institucionalidade democrática. Ao fomentar práticas deliberativas e o engajamento dos cidadãos em processos decisórios, a institucionalidade democrática pode atuar na produção desses valores, sendo componente fundamental para estimular e sedimentar novas atitudes e práticas que gradualmente vão se consolidando na cultura política. Por outro lado, práticas sociais produzidas *externamente às instituições democráticas* podem interpelar concepções autoritárias que eventualmente circulem nestas últimas, forçando-as a um processo de democratização (SOUSA JR., 2002). As formas pelas quais instituições democráticas, práticas sociais e cultura política se combinam e interagem, fortalecendo ou minando as possibilidades de avanço da democratização são, portanto, relevantes e, talvez, não tenham sido devidamente exploradas no livro.

Em suma, a compreensão da democracia sob um enfoque *processual* e *contingente* – ou seja, como tarefa sempre inacabada, inserida em contexto

social amplo e cujos resultados nunca têm sentidos inequívocos – introduz um componente crítico fundamental em um debate sobre *perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Ainda que se tenha muito a comemorar nesta que é frequentemente mencionada como a mais longeva experiência democrática brasileira, também é certo que deve haver vigilância e investimento de energia política não apenas para o aperfeiçoamento das instituições democráticas, mas também para a própria manutenção da democracia no horizonte das formas possíveis e desejáveis de governança no país.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. C. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010. No prelo.

AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Washington, DC: Wilson Center, Johns Hopkins University Press, 2009.

BAQUERO, M. **A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 2000.

_____. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. **Opin. Pública**, v. 14, n. 2, p. 380-413, nov. 2008.

CLARK, J. **Democratizing Development**: The Role of Volunteer Organizations. London: Earthscan, 1991.

CUMMINGS, S.; TRUBEK, L. Globalizing Public Interest Law. **UCLA Journal of International Law & Foreign Affairs**, v. 13, p. 1-53, 2009.

DORF, M.; SABEL, C. A Constitution of Democratic Experimentalism. **Columbia Law Review**, Mar. 1998.

FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010. No prelo.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Presidential Power, Legislative Organization, and Party Behavior in Brazil. **Comparative Politics**, v. 32, n. 2, p. 151-170, 2000.

LEAL, V. N**. Coronelismo, enxada e voto**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MELO, C. R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. *In*: RENNO, L.; SOARES, G. **Reforma política**: lições da história recente. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MENEGUELLO, R. **Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NAJAM, A. Understanding Third Sector: revisting the Prince, the Merchant, and the Citizen. **Nonprofit Leadership and Management**, v. 7, n. 2, p. 203-219, 1996.

PIRES, R. **Flexible Bureaucracies**: discretion, creativity, and accountability in labor market regulation and public sector management. Tese (Doutorado) – Massachusetts Institute of Technology, Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts, 2009.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Cortez Editora, 2010. No prelo.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **A democracia na América Latina/idéias e contribuições**, 2004.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório de Pesquisa. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2010.

REIS, E. P. New Ways of Relating Authority and Solidarity: Theoretical and Empirical Explorations. *In*: DENNIS, A. B.; KALEKIN-FISHMAN, D. (Org.). **The ISA Handbook in Contemproary Sociology**. London: Sage, 2009. p. 74-90.

SANTOS, B. S. **A democratização do acesso à Justiça**. Conferência proferida no Ministério da Justiça. Brasília, 2007a.

_____. **Para uma revolução democrática da Justiça**. São Paulo: Cortez Editora, 2007b.

SANTOS, B. S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SCHMITTER, P.; STREECK, W. Community, market, state – and associations? **European Sociological Review**, v. 1, n. 2, p. 119-138, 1985.

SOUSA JR., J. G. de. Movimentos sociais e práticas instituintes: perspectivas para a pesquisa sócio-jurídica no Brasil. *In*: _____. **Sociologia jurídica**: condições sociais e possibilidades teóricas. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 67-92.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

UNGER, R. **Democracy Realized**: the progressive alternative. New York: Verso, 1998.

VIANNA, L. W. O Estado Novo do PT. **Política Democrática**, Brasília, v. 18, p. 45-53, 2007.

_____. A viagem (quase) redonda do PT. **Jornal de Resenhas**, São Paulo, p. 12-14, 5 jul. 2009.

WOLFE, A. Market, State, and Society as Codes of Moral Obrigation. **Acta Sociologica**, v. 32, n. 3, p. 221-236, 1986.

4 O ESTADO BRASILEIRO E O DESENVOLVIMENTO NACIONAL*

A primeira década do século XXI deixou evidentes as fraquezas do *modelo de desenvolvimento liberal* em proporcionar prosperidade econômica e equalização social no Brasil e na América Latina. Na verdade, o que se materializou, ao longo da década de 1990, foram problemas como vulnerabilidade nas contas externas e endividamento público em praticamente todos os países da região, bem como baixo crescimento econômico, deterioração dos principais indicadores do mercado de trabalho e degradação ambiental. Com isso, esse modelo foi perdendo legitimidade, o que contribuiu, sobretudo a partir de 2002, para vitórias eleitorais de muitos governantes latino-americanos que adotaram, em maior ou menor grau, proposições de políticas do tipo nacional-popular ou neodesenvolvimentistas que haviam sido menosprezadas ao longo de praticamente 30 anos. Acrescido a isto, mais recentemente, a própria crise internacional de 2008, originada nos Estados Unidos, suscitou questionamentos ao tipo de governança global em curso, já que esse país era o *benchmark*, por assim dizer, tanto da política econômica como das instituições e regras do jogo do modelo liberal.

Por esses e outros motivos, no mesmo sentido dos apontados nos capítulos introdutórios dos volumes 1 e 2 do livro, é extremamente oportuna a retomada da discussão a respeito do papel do Estado, do planejamento e do desenvolvimento no Brasil e no mundo. Discussão esta que traz à tona a questão das capacidades e dos instrumentos que o Estado brasileiro tem, ou precisa construir, para planejar e coordenar seu desenvolvimento em sentido multifacetado e complexo.[1] Tema este que

* Esta seção corresponde *à Introdução* do livro *Estado, Instituições e Democracia (volume 3): desenvolvimento*, organizado e editado por Eduardo Costa Pinto, José Celso Cardoso Jr. e Paulo de Tarso Linhares, todos da Diest/Ipea, para o projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

1. Vale dizer: "Desenvolvimento entendido em inúmeras e complexas dimensões, todas elas socialmente determinadas, portanto mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento de que aqui se fala, tampouco é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos, de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada (e reconhecidamente não totalizante), muito dificilmente um país conseguirá combinar – satisfatória e simultaneamente – aquelas inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento. Mas que dimensões são estas? Ao longo do processo de planejamento estratégico em curso no IPEA, identificaram-se sete grandes dimensões ou eixos estruturantes para o desenvolvimento brasileiro, quais sejam: (1) inserção internacional soberana; (2) arranjo macroeconômico que compatibilize, simultaneamente, crescimento econômico, estabilização monetária e geração adequada de postos de trabalho; (3) logística de base, infraestrutura econômica, social e urbana; (4) estrutura tecnológica e produtiva avançada e regionalmente integrada; (5) sustentabilidade ambiental; (6) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; (7) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, estas dimensões certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada" (CARDOSO JR., 2009, p. 5).

retorna ao centro da discussão nacional e para o qual o Ipea busca contribuir por meio do projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro.

O volume 3, que em conjunto com outros dois, compõe o livro 9 da série, *Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia*, tem a pretensão de compreender a atual conexão entre o Estado brasileiro, em especial suas formas de atuação no campo econômico, e a questão do desenvolvimento nacional.

A tese principal que emana de uma interpretação de conjunto derivada da leitura dos capítulos do volume 3 é a de que o Estado brasileiro teria conseguido constituir e institucionalizar, sobretudo ao longo do período republicano, capacidades estatais e instrumentos de atuação não desprezíveis, passíveis de serem mobilizados pelo que se chamará neste livro de *função planejamento governamental*, função que também vai se estruturando institucionalmente neste período. Capacidades e instrumentos, por sua vez, que estão na base da explicação acerca da trajetória e do tipo de desenvolvimento que se plasma no país desde, *grosso modo*, o advento da República.

Por capacidades estatais, entende-se o exercício de funções indelegáveis de Estado – como sejam, entre outras, as de especificação e *enforcement*, e, consequentemente, de regulação dos direitos de propriedade em território nacional e arrecadação tributária, e as de criação e gestão da moeda e de gerenciamento da dívida pública –, as quais, uma vez regulamentadas por instituições políticas no âmbito do Estado, geram determinadas capacidades e condições de atuação estatal em seu espaço de influência, mormente no campo econômico doméstico.

De tais capacidades, decorrem instrumentos governamentais para o exercício de ações planejadas pelo Estado. Neste documento, tais instrumentos estão identificados, de forma ampla, pelo conjunto de empresas estatais, bancos públicos, fundos públicos e fundos de pensão, os quais podem ser – e efetivamente são – acionados – de forma direta ou indireta – pelo Estado para dar concretude a decisões de gasto e de investimento – ou, de forma mais geral, decisões de alocação de parte da riqueza geral da sociedade –, cujo poder é extraordinário para induzir ou, até mesmo, moldar determinadas configurações de políticas públicas e, consequentemente, determinadas dinâmicas produtivas e sociais.

Por outro lado, a despeito de tais capacidades e instrumentos, preponderam, com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, disputas

políticas no interior dos aparelhos de Estado, que, por sua vez, fazem variar – também com o tempo e as circunstâncias – o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Não por outro motivo é que se assume, no livro, que o Estado não é – como muitas vezes se supôs em teorias do Estado – um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações.[2]

Entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais, em termos de canalização e resolução dos conflitos, limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem que o Estado brasileiro seja, ao mesmo tempo, o lócus de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos – financeiros, logísticos, humanos, etc. – e o agente decisório último por meio do qual, de fato, se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos dominantes vencedores.

Nesse sentido, o texto que se segue visa levantar questões e apontar perspectivas que permitam proporcionar as condições necessárias para a retomada do debate sobre o papel que o Estado, o planejamento público governamental e as políticas públicas de corte federal devem e podem ocupar no cenário atual, como indutoras do desenvolvimento nacional. Este compromisso se alarga no sentido de atualizar a discussão, requalificando os termos do debate no contexto da realidade brasileira atual, marcada por transformações estruturais em âmbitos amplos da economia, da política e da sociedade.

4.1 CONTEXTO HISTÓRICO-TEÓRICO

4.1.1 Estado, economia e capitalismo

Historicamente, como já discutido em trabalhos seminais de Marx (1986), Weber (1991), Braudel (1996), Polanyi (2000) e Elias (1993), tem-se que o advento do Estado moderno, tal como se veio a conhecê-lo no século XX, teve sua origem intimamente

2. Um detalhamento mais rigoroso desta discussão pode ser visto em Przeworski (1995), que está, por sua vez, resenhado e comentado em Cardoso Jr. (2006).

relacionada ao próprio início do modo capitalista de produção. Por esse motivo – que é também um ponto de partida importante para qualquer estudo sobre a natureza e as formas de ação do Estado na atualidade –, não é possível separar, senão para fins didáticos, as esferas do Estado e da economia, uma vez que alguns parâmetros definidores de um parecem ser também os da outra.

De modo geral, diz-se que os quatro grandes fundamentos dos Estados modernos estariam assentados sobre: *i*) o monopólio do uso da violência; *ii*) o monopólio da formulação e da implementação das leis; *iii*) o monopólio da implementação e da gestão da moeda; e *iv*) o monopólio da arrecadação tributária. Em simultâneo, todos esses atributos estariam direta e correspondentemente referidos aos grandes fundamentos do próprio modo de produção capitalista, isto é: *i*) a garantia e a proteção da propriedade privada; *ii*) a confiança na validade e no cumprimento dos contratos; *iii*) a estabilidade do valor real da moeda; e *iv*) a regulação do conflito distributivo e a garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou o cálculo empresarial privado.

QUADRO 1

Fundamentos históricos dos Estados nacionais	Fundamentos históricos das economias capitalistas
Monopólio do uso da violência	Garantia da propriedade privada
Monopólio da formulação e da implementação das leis	Confiança na validade e no cumprimento dos contratos
Monopólio da implementação e da gestão da moeda	Estabilidade do valor real e do poder de compra da moeda
Monopólio da arrecadação tributária	Regulação do conflito distributivo e garantia de previsibilidade para a rentabilidade ou o cálculo empresarial

Fonte e elaboração próprias.

Dessa forma, na opinião de conjunto derivada do volume 3, a discussão anterior poderia ser resumida no seguinte axioma: *o Estado pode muito, mas não pode tudo*. Essa talvez seja uma forma de dizer, em uma frase, que o Estado moderno, em ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus objetivos – supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional –, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua existência.

Como já apontado por aqueles mesmos pensadores citados, o problema é que as abrangências de ambas as instâncias (do Estado e da economia) não são necessariamente coincidentes. Isto é, o capitalismo, como modo quase universal de produção, exige que seus parâmetros sejam iguais e mundialmente aplicáveis, enquanto os fundamentos do

Estado, conquanto formalmente gerais, são na verdade aplicáveis com grandes diferenças sobre territórios e populações as mais variadas.

Há, então, um claro *descompasso* entre ambas as esferas (os reinos do público –Estado – e do privado – capitalismo), que, inclusive, parece se ampliar, em cada caso concreto, em função de pelo menos dois aspectos. Primeiro, quanto mais os valores capitalistas avançam em âmbito mundial e se difundem como padrão normal/esperado dos comportamentos nacionais, maior tende a ser o descompasso em relação aos valores específicos de cada Estado em particular, já que continuam vinculados a um só território e população; portanto, com códigos culturais e normas processuais não necessariamente convergentes às exigências gerais capitalistas.

Segundo, quanto mais assimétricas (tardia e periférica) se tornam as experiências nacionais de desenvolvimento do capitalismo e de formação dos respectivos Estados nacionais, maior tende a ser a dificuldade dos países em tornarem convergentes os interesses de ambas as esferas no mesmo espaço social, bem como em fazerem convergir – aceleradamente – suas experiências nacionais ao padrão dominante em termos mundiais.

Pelo exposto, sugere-se que o Estado poderia agir nos seus interesses – ou, até mesmo, no chamado interesse nacional –, indo com isso de encontro a alguns princípios do regime econômico capitalista – só até o ponto em que essa prática não contribuísse para ameaçar seus fundamentos definidores.[3]

3. De outro modo, Estado e capitalismo seriam divergentes sempre que, por exemplo, um Estado não conseguisse impor, como norma de comportamento geral à sociedade, a totalidade das leis e a exclusividade do uso da força, casos em que ele estaria, a um só tempo, pondo em dúvida a garantia de proteção à propriedade privada e a confiança no cumprimento dos contratos, dois dos mais importantes fundamentos de uma economia capitalista. Outro exemplo seria o de um Estado que não conseguisse garantir a estabilidade do valor real da moeda, nem tampouco assegurar os parâmetros básicos de cálculo para o valor esperado da rentabilidade empresarial, dois outros fundamentos definidores de uma economia capitalista. Ambos os exemplos poderiam, feitas as devidas considerações às especificidades nacionais, ser aplicados a praticamente todos os países latino-americanos, inclusive o Brasil. Em tais exemplos, evidencia-se, então, que o Estado não poderia infringir aqueles fundamentos básicos de existência do capitalismo, sob pena de, assim agindo, atingir seus elementos definidores. Em suma, aquilo que aparece em muitas análises como dependência total do Estado ao capital, poderia ser tratado, segundo as sugestões anteriores, como movimentos de autodefesa do Estado, no sentido de estar tentando, a cada momento, garantir a existência dos parâmetros que explicam e justificam sua razão de ser: o monopólio do uso da violência, o monopólio da formulação e da imposição das leis, o monopólio da criação e da gestão da moeda e o monopólio da tributação. No fundo, a confusão aparece porque é mesmo difícil pensar em um Estado moderno que não seja capitalista, posto terem nascidos, senão como irmãos siameses, ao menos no bojo do mesmo processo de desagregação da ordem feudal/senhorial, em que gradativamente se tornava imperativo assegurar a proteção à propriedade privada, a confiança na ordem legal e na validade dos contratos, a estabilidade do valor real da moeda e a previsibilidade no cálculo da rentabilidade empresarial.

De toda sorte, mesmo operando restritamente a tais marcos gerais, e supondo que essa interpretação possua aderência histórica concreta, várias configurações institucionais e trajetórias de desenvolvimento são possíveis de se verificar no mundo capitalista, disto a linhagem atual de trabalhos que buscam explicar e exemplificar as inúmeras variedades de capitalismos.[4] A implicação deste raciocínio é de que cabe a cada sociedade nacional definir, no bojo de suas respectivas regras de operação política, os arranjos institucionais mais adequados ou satisfatórios a garantirem trajetórias sustentáveis de desenvolvimento, tais que sem romper definitivamente com os parâmetros já indicados, mesmo assim lhes seja possível oferecer níveis elevados de bem-estar econômico e social às suas respectivas populações, ao longo do tempo.

As mudanças nas formas de atuação do Estado-Nação ao longo do tempo evidenciam que ele é antes de tudo um elemento intrínseco e indissociável à própria sociedade e ao seu movimento histórico, sendo que as formas de atuação e/ou interação do Estado, bem como sua estrutura organizacional, não devem ser entendidas nem como reflexo passivo da sociedade autorregulada pelos mercados, nem como elemento autônomo e idealizado que determina a sociedade, agindo como fonte primária do processo reprodutivo.

Em outras palavras: o Estado não pode ser compreendido como entidade monolítica nem homogênea, já que ele se constitui no que Codato chamou de sistema estatal, isto é:

> (...) [um] sistema institucional dos aparelhos [ou organizações] do Estado, entendido como o conjunto de instituições públicas e suas ramificações específicas (funcionais, setoriais e espaciais) encarregadas da administração quotidiana dos assuntos de governo. Utilizo essa noção aqui de forma descritiva, pois não pretendo sugerir que as agências do Estado possuam uma integração perfeita entre si ou uma articulação "racional" segundo uma lógica burocrática abstrata (...). [Nesse contexto, fazem] parte do "sistema estatal" as cúpulas do Executivo (o "governo" propriamente dito), a administração civil (ou "burocracia"), o judiciário, as assembléias parlamentares, os governos locais e o aparelho repressivo (forças armadas e polícia) (CODATO, 1997, p. 36-37).

As políticas públicas, nessa perspectiva, tendem a expressar, por sua vez, os movimentos contraditórios que se desenvolvem nos aparelhos de Estado e que são

4. Em especial, ver Evans (2004) e Diniz e Leopoldi (2010).

fruto de momentos e circunstâncias que colocam em disputa determinadas forças sociais no âmbito do Estado. Assim, a política pública não pode ser apreendida pela ideia de que ela seria configurada como desenho de especialistas ou campo neutro. Ao contrário, ela deve ser vista como resultado da interação e dos conflitos de um processo decisório que expressa, a cada momento, o resultado das tensões e dos interesses da burocracia estatal, dos movimentos populares que atravessam o Estado e dos grupos sociais mais poderosos que detêm o poder econômico.

4.1.2 Estado e desenvolvimento no Brasil: capacidades estatais e instrumentos para o planejamento governamental

Uma atuação mais incisiva do Estado brasileiro na promoção do desenvolvimento se delineou de forma clara a partir da década de 1930, com a transição de uma ordem predominantemente agrícola para uma sociedade urbano-industrial no esteio do período Vargas (1933-1954). Esse processo veio acompanhado da configuração de um novo aparato estatal que gradualmente foi se distanciando dos particularismos e imediatismos da República Velha (1891-1930).

Em consequência, o avanço do processo de industrialização brasileira na década de 1940 abriu um debate sobre quais caminhos o país deveria seguir. Se uma restauração do projeto liberal, pautado pela teoria das vantagens comparativas ricardianas e pela divisão internacional do trabalho, ou um novo projeto de desenvolvimento pela via da industrialização induzida pelo Estado.[5]

Pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, políticos, empresários e técnicos, como para boa parte da sociedade brasileira. A partir da década de 1950, com o avanço da "industrialização pesada" – vale dizer, com a implantação de ramos industriais voltados à produção de bens não duráveis, intermediários e de capital –, consolidou-se projeto de orientação desenvolvimentista que durou até os anos finais da década de 1970. Naquele eixo, o Estado assumiu papel central em virtude da dinâmica da industrialização pautada no tripé *Estado – capital estrangeiro – capital privado nacional* e dos amplos planos de expansão da industrialização, tais como o

5. O clássico debate de 1945 entre Roberto Simonsen, defensor do planejamento e da industrialização, e Eugênio Gudin, crítico da intervenção estatal, é a expressão máxima dessa disjuntiva configurada à época no país. Para saber mais sobre esta controvérsia, ver Ipea (2010).

Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek (1955-1961) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) do governo Ernesto Geisel (1974-1979). Ao longo de todo o período, a função planejamento viria a ser o eixo central desse processo, já que por meio dele é que seria definida a expansão dos setores econômicos prioritários.

Na década de 1980, o baixo crescimento e a elevada inflação representaram o esgotamento do padrão de desenvolvimento brasileiro. Mais especificamente durante o governo Sarney (1985-1989), não existia definição clara no que diz respeito ao eixo a ser seguido pelo capitalismo brasileiro. Reformular o modelo desenvolvimentista ou aderir ao modelo neoliberal associado ao processo de globalização? Havia uma disputa de projetos que só foi "parcialmente resolvida" a partir do governo FHC (1994-2002), apesar das estratégias de desregulamentação e desarticulação do aparelho estatal terem sido iniciadas já no fim do governo Sarney (1985-1989) e aprofundadas durante o governo Collor (1990-1992).

O Plano Real, iniciado no governo Itamar (1993-1994) e consolidado no governo FHC, não representou apenas um processo de estabilização de preços, mas também um amplo ajuste estrutural, assentado na diminuição do papel do Estado na abertura econômica – comercial e financeira – para fomentar a competitividade de preços e assim forjar a estabilização da moeda nacional. Assumia-se, portanto, a retórica de que o excessivo intervencionismo estatal e o elevado custo da máquina pública seriam os responsáveis pela inflação, funcionando como os principais empecilhos para o Brasil adentrar em uma nova fase de prosperidade. Nesse contexto, o Estado brasileiro deveria ter como objetivos a austeridade fiscal e a eficiência microeconômica, alcançadas por política econômica ortodoxa e por reformas que incorporassem instituições pró-mercado, processo este que acabou sendo explicado por meio da tese da "monocultura institucional".[6]

6. "A monocultura institucional baseia-se tanto na premissa geral de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente sociocultural doméstico, como premissa mais específica de que versões idealizadas de instituições anglo-americanas são instrumentos de desenvolvimento ideais, independentemente do nível de desenvolvimento ou posição na economia global. Formas institucionais correspondentes a uma versão idealizada de supostas instituições anglo-americanas são impostas naqueles domínios organizacionais mais sujeitos à pressão externa (como organizações formais do setor público). Outras arenas menos acessíveis (como redes de poder informais) são ignoradas, assim como o são as questões de combinação entre as necessidades das instituições modificadas e as capacidades das organizações que as circundam. Na maioria das arenas da vida pública, especialmente aquelas ocupadas com a pressão de serviços públicos, a monocultura institucional oferece a proposta estéril de que a melhor resposta ao mau governo é menos governo. Seus defensores ficam, então, surpresos quando seus esforços resultam na persistência de uma governança ineficiente, 'atomização inaceitável' entre os cidadãos e a paralisia política" (EVANS, 2004, p. 28-29).

Celso Furtado, em exposição na abertura de mesa redonda do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), em junho de 2004, resumiu bem os efeitos desse pensamento para o projeto de desenvolvimento brasileiro:

> A hegemonia do pensamento neoliberal acabou com a possibilidade de pensarmos um projeto nacional; em planejamento governamental, então, nem se fala (...). O Brasil precisa se pensar de novo, partir para uma verdadeira reconstrução. Para mim, o que preza é a política. Essa coisa microeconômica é um disparate completo. (...) Não espero que haja o milagre da superação desse pensamento pequeno, pois hoje em dia não tem ninguém que lidere essa luta ideológica. Todo mundo foge dessa confrontação ideológica. Planejar o presente e o futuro do país passou a ser coisa do passado. Como se pode dirigir uma sociedade sem saber para onde vai? O mercado é que decide tudo! O país passou a ser visto como uma empresa. Isso é um absurdo! (CDES, 2004, p. 7-8).

Essa descrição da trajetória histórica do desenvolvimento econômico do país, bem como do papel desempenhado pelo Estado brasileiro em diferentes fases desse processo, evidencia que a estruturação histórica e institucional deste último abriu possibilidades para projetar o país rumo ao desenvolvimento. As formas que o Estado nacional foi assumindo e pelas quais foi estruturando funções indelegáveis – sobretudo no campo da regulação da propriedade, da tributação e da geração e controle da moeda e da dívida pública – mostram que ele ainda possui capacidades não desprezíveis para operar vetores do planejamento governamental em prol do desenvolvimento.

A despeito da imobilização estatal durante a vigência do modelo de desenvolvimento liberal, o Estado brasileiro, nesta entrada do século XXI, ainda preserva capacidades e instrumentos para planejar e induzir a dinâmica econômica, haja vista a manutenção de importantes empresas estatais, banco públicos, fundos públicos e fundos de pensão, entre outros ativos importantes, os quais – argumenta-se neste livro – poderiam ser mais bem articulados para operar de forma ativa como indutores do desenvolvimento na atual quadra histórica do país.

A importância desses instrumentos para a atuação do Estado brasileiro ficou evidente no enfrentamento da crise internacional recente, já que as políticas anticíclicas implementadas foram fundamentais para reverter as expectativas dos agentes econômicos que àquela altura estavam condicionadas pelo colapso do estado de confiança e pela paralisia real da economia mundial.[7]

7. No auge da crise, o governo brasileiro engendrou um amplo conjunto de medidas anticíclicas: desonerações fiscais para vários segmentos produtivos, manutenção do gasto público, redução do compulsório, expansão do crédito por meio dos bancos estatais e redução da taxa de juros. A respeito, ver Ipea (2009, 2010).

Nesse sentido, o Estado brasileiro utilizou "raios de manobra" de que dispunha em suas políticas monetária e fiscal, além de instrumentos de intervenção direta provenientes, sobretudo, das empresas estatais e dos bancos públicos, para corrigir falhas do sistema econômico, obtendo com isso considerável sucesso. Isto mostra a necessidade de reforçar as capacidades estatais e os instrumentos disponíveis para planejar e coordenar o desenvolvimento nacional, considerando a independência política do Estado, o interesse público sobre interesses particulares, bem como a preponderância das instituições e dos princípios da República e da democracia sobre o mercado.

4.2 ORGANIZAÇÃO DO VOLUME

O livro *Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia* foi dividido em três volumes, cujo terceiro é dedicado a abordar a temática do Estado brasileiro e do desenvolvimento nacional. Dividido, por sua vez, em três partes, cada uma delas pretende trazer à tona discussões específicas que se articulam aos objetivos enunciados anteriormente.

A Parte I, *Planejamento e desenvolvimento: auge, declínio e condições para a reconstrução*, realiza discussão analítica a respeito da relação histórica entre planejamento e desenvolvimento, com destaque para o próprio Brasil, explorando aspectos específicos desta relação em perspectiva tanto temporal (passado, presente e futuro) como interpretativa (auge, declínio e condições para a reconstrução). A Parte II, *Regulação da propriedade, tributos e moeda: vetores do planejamento no Brasil*, por seu turno, intenta mostrar que o Estado brasileiro, ao ter se estruturado – histórica e institucionalmente – para executar funções indelegáveis ao setor privado, capacitou-se, ao menos potencialmente, para projetar o país em direção ao desenvolvimento. Em particular, ao resgatar as formas pelas quais o Estado nacional foi assumindo e estruturando funções exclusivas no campo da regulação e da garantia da propriedade, da tributação e da geração e do controle da moeda e da dívida pública, torna-se claro que ele possui, nesta entrada do século XXI, capacidades próprias não desprezíveis para operar aquelas funções como vetores do planejamento governamental. A Parte III, *Atuação do Estado no domínio econômico: instrumentos para o planejamento*, por fim, discute a atuação do Estado brasileiro fundamentalmente no domínio econômico, destacando alguns dos principais ativos estatais, tais como: empresas estatais e bancos públicos, fundos públicos e fundos de pensão – passíveis de serem operados como instrumentos do planejamento na atual quadra histórica de possibilidades para o desenvolvimento.

4.2.1 Planejamento e desenvolvimento: auge, declínio e condições para a reconstrução

O papel do Estado na promoção do desenvolvimento é um tema cuja relevância acadêmica, em especial para as ciências econômicas e políticas, assim como suas implicações normativas e práticas, dificilmente pode ser minimizada. Neste quadro, o planejamento das ações do Estado, não apenas no âmbito da programação de suas iniciativas internas, mas também como agente da sociedade na concepção e na coordenação de estratégias de desenvolvimento, constitui um, entre vários, dos aspectos a gerarem controvérsia na agenda pública atual. A compreensão dessa função estatal, considerada fundamental para a atuação do setor público na consecução do desenvolvimento, demanda observação e análise de como ela foi historicamente exercida, bem como dos fatores que a impulsionam e restringem.

Diante disso, o eixo central da Parte I do volume 3, composta pelos capítulos 1 a 6, é constituído pelo resgate histórico (passado, presente e futuro) e analítico (auge, declínio e condições para a reconstrução) acerca do papel do Estado, em especial sobre sua função de organizador e impulsionador do desenvolvimento, destacando-se de forma mais específica a experiência brasileira.

O capítulo 1, *Instituições e desenvolvimento no contexto global: experiências contrastantes de reformas econômicas da década de 1990 e respostas à crise mundial de 2008*, busca compreender como se configurou o movimento geral dos países da periferia capitalista, sobretudo os latino-americanos, em direção a "reformas orientadas para o mercado".

Para tanto, em primeiro lugar, o capítulo descreve a trajetória histórica dos variados padrões de crescimento dos países capitalistas centrais (Estados Unidos e Europa), entre o fim da Segunda Guerra Mundial e os anos finais da década de 1960, destacando o papel dos Estados neste processo, bem como suas diferenças institucionais. Em seguida, é realizada uma breve análise dos fatores que produziram a crise do capitalismo organizado e, consequentemente, a reestruturação neoliberal no último quartel do século XX. O capítulo segue argumentando que os países da periferia capitalista, entre 1980 e 2000, buscaram desenvolver suas respectivas economias por meio da adoção de reformas abrangentes "orientadas para o mercado". Descreve-se, de forma detalhada, cada um dos eixos dessa nova orientação liberal, tais como a abertura comercial, a desregulamentação

financeira, a privatização do setor produtivo estatal, a austeridade fiscal e o rigor na administração da política monetária. Vale ressaltar que cada realidade nacional gerou particularidades específicas frente ao modelo geral, o que, por sua vez, ajuda também a explicar algumas das respostas diferenciadas destes países à crise internacional deflagrada em fins de 2008, sobretudo no que se refere à atuação do Estado no domínio econômico.

O capítulo 2, *Instituições e desenvolvimento no contexto latino-americano: trajetórias do planejamento governamental na América Latina*, busca compreender em perspectiva histórica a trajetória do planejamento na América Latina desde a década de 1950 até os dias atuais. Partindo de uma caracterização de contexto da região, a análise avança para o interior do próprio Estado, observando os principais traços das organizações criadas em diferentes países para realizar a tarefa de conceber o planejamento. Neste capítulo, diz-se que ao fim da Segunda Guerra Mundial as economias latino-americanas se caracterizavam pelo atraso tecnológico e pela dependência de alguns poucos produtos de exportação, o que limitava as possibilidades de crescimento econômico da região.

A planificação, protagonizada pelos diversos governos, passava a ser vista como o meio capaz de ultrapassar as barreiras de realidades complexas e adversas. Para realizá-la, os países latino-americanos criaram, em diferentes momentos nos anos 1950 e 1960, instituições especializadas no nível mais alto dos governos, destinadas fundamentalmente a desenhar e definir planos nacionais de desenvolvimento econômico e social.

O capítulo segue argumentando que em que pese o consenso quanto à necessidade do planejamento, este enfrentou grandes dificuldades de implementação, em boa parte fruto da fragilidade das instituições democráticas, se não sua completa ausência em alguns casos. Isso facilitava a captura das agências do Estado, incluídas as encarregadas do planejamento, por grupos poderosos, tornando o alcance das propostas, frequentemente, aquém das necessidades sociais. Nesse sentido, a instabilidade política decorrente da baixa institucionalização da competição pelo poder, própria do déficit democrático, implicava forte incerteza quanto à efetiva execução dos planos elaborados, reduzindo sua eficácia, mesmo quando finalmente efetivados.

Por outro lado, a despeito dessas dificuldades, bem como das promessas não cumpridas do planejamento, novas e poderosas conjugações de fatores iriam ser

ainda mais decisivas para o refluxo do planejamento na América Latina a partir das décadas de 1980 e 1990. Nesse período, uma variável revelou-se crítica: a crise de financiamento dos governos nacionais, em especial pela forte restrição dos créditos externos, em um quadro de elevado endividamento público, interno e externo. O chamado Consenso de Washington e os programas de reformas por ele recomendados conferiram conotação de obsolescência a conceitos e instrumentos que sustentavam os escritórios de planejamento. Assim, com baixo apoio político, muitas dessas organizações foram fechadas, e as que se mantiveram perderam muito de sua importância estratégica.

O capítulo 3, *Instituições e desenvolvimento no contexto brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil*, enseja, especificamente, estabelecer uma ponte entre a trajetória passada do planejamento no país, reconstituindo seus principais passos, com o desafio de reabilitar essa função estatal, mas agora em novas bases. A análise histórica empreendida no capítulo reconstitui a trajetória de estruturação das organizações dedicadas ao planejamento no Brasil e enfatiza que esta atividade teria sido equivocadamente associada aos regimes autoritários que a utilizaram de forma centralizada e impositiva. Portanto, o grande desafio que se coloca para a construção de um novo modelo de planejamento no país estaria em combinar os elementos positivos da tradição brasileira com as exigências e as vantagens que o ambiente democrático oferece.

A busca da reconstrução do planejamento e do próprio protagonismo do Estado como organizador e impulsionador do desenvolvimento estaria a derivar, no presente momento, do fracasso decorrente das estratégias implementadas pelos países latino-americanos ao longo da década de 1990, tendo por base o Consenso de Washington. Descrentes do dogma neoliberal que reduzia o Estado a funções mínimas, mas, ao mesmo tempo, atentos aos erros e desvios nas estratégias desenvolvimentistas passadas, os países latino-americanos em geral, e o Brasil em particular, estariam a empreender esforços de concepção de novos arranjos institucionais e instrumentos a orientar a ação estatal, na atual quadra de desenvolvimento desses países.

Cabe observar que os novos modelos de planejamento em construção no contexto atual não apenas devem se distanciar das experiências latino-americanas anteriores, como

também pouco se assemelham ao que foi o planejamento soviético. Em outras palavras, não se tenta substituir o mercado pelo Estado, nem supor que este último seja capaz, de forma autônoma, de identificar e materializar a vontade coletiva.

Nesse sentido, o capítulo 4, *A experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento*, toma tal experiência como inovação institucional importante do momento presente, vislumbrando seu funcionamento em um nível mesoinstitucional de relacionamento entre Estado e sociedade. Logo, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) mereceria um olhar atento às possibilidades que esse espaço oferece para o exercício democrático de concertação política e social pró-desenvolvimento. Nesse sentido, argumenta-se que o primeiro desafio que se coloca a essa nova institucionalidade é o de identificar as aspirações da coletividade nacional, amplamente representada. Como as demais, a sociedade brasileira também se complexificou e, se mesmo antes já não era fácil obter consensos, hoje, sem dúvida, as dificuldades são muito maiores.

O capítulo reconhece a existência – e defende o uso – de modelos neocorporativistas, tais como o seria o próprio espaço de convivência do CDES, como um encaixe à democracia representativa. Em outras palavras, esse novo modelo de institucionalização estaria a complementar as instâncias representativas tradicionais, sem obviamente substituí-las ou com elas conflitar. O argumento é desenvolvido no sentido de identificar funções diferentes a tais instâncias representativas, em que fóruns tais como o próprio conselho serviriam para facilitar a comunicação e a consulta, bem como a negociação e a coordenação, entre interesses sociais heterogêneos e interesses públicos convergentes.

O capítulo 5, *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*, realiza uma discussão a respeito das dimensões do planejamento governamental e da gestão pública, mostrando que se faz indispensável reequilibrar e ressignificar essas duas dimensões para que o Estado possa reconstruir suas capacidades e reconectar seus instrumentos em prol do desenvolvimento nacional. O capítulo afirma ter predominado, durante grande parte do século XX, um tipo de planejamento sem aparato administrativo adequado que o suportasse e, por isso, mal compensado, em várias ocasiões, pela montagem de um tipo de "administração paralela" voltada exclusivamente à busca de objetivos priorizados pelos diversos governos.

Por outro lado, a partir da década de 1990, ganharam primazia a gestão e a construção de instituições e instrumentos mais modernos, mas desprovidos, contudo, de sentido ou conteúdo estratégico, isto é: ênfase em racionalização de procedimentos e submissão do planejamento à lógica físico-financeira da gestão orçamentária.

Em particular, portanto, o capítulo busca desnudar as contradições entre o tipo de planejamento de cunho operacional praticado desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), sob a égide dos planos plurianuais (PPAs), e a dominância da agenda gerencialista de reforma do Estado, cuja implicação mais grave revelou-se pelo esvaziamento da função planejamento como algo vital à formulação de diretrizes estratégicas de desenvolvimento para o país. Hoje, passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990, torna-se possível e necessário voltar a discutir o tema da natureza, dos alcances e dos limites do Estado e do planejamento e da gestão das políticas públicas no capitalismo brasileiro contemporâneo. Neste sentido, conclui o capítulo, o binômio *planejamento e gestão* "necessita agora (...) ser colocado em outra perspectiva e em outro patamar de importância pelos que pensam o Estado brasileiro e as reformas de que este necessita para o cumprimento de sua missão supostamente civilizatória". Argumenta, em suma, que não cabe ao Estado apenas realizar as coisas que já realiza de modo melhor e mais eficiente, mas também induzir e fomentar as condições para a transformação das estruturas econômicas e sociais do país, atuação esta que é central em virtude das heterogeneidades, desigualdades e injustiças que ainda marcam a nação brasileira.

No capítulo 6, *O Estado-Nação e a construção do futuro*, amplia-se a discussão precedente sobre o planejamento, olhando para o futuro dessa atividade. Nele, vislumbram-se novos desafios decorrentes do *mix* de incertezas resultante das mudanças no padrão produtivo-tecnológico, no qual o insumo crítico – o conhecimento codificado em unidades de informação – passa a dominar o ato produtivo. Impulsionado pelas possibilidades desse novo padrão técnico-produtivo, o planejamento deve ser capaz de lidar com sociedades crescente e aceleradamente mais complexas. Por sua vez, a aceleração das inovações insere descontinuidades radicais, rompendo as simetrias históricas e impedindo que o futuro possa ser esboçado como reflexo linear do passado. Assim, o planejamento governamental, instrumento do Estado no estabelecimento de estratégias para a promoção do desenvolvimento, se confronta com desafios que exigem uma nova abordagem em seu processo de concepção, implementação e, até mesmo, avaliação.

Em linhas gerais, os capítulos dessa Parte I da publicação mostram que a experiência passada nos revela a fragilidade de estruturas criadas sem adesão e controle social, ao mesmo tempo em que identificam a necessidade – no contexto presente, marcado pela complexificação das dinâmicas sociais e econômicas – de novas institucionalidades, nas quais interesses e perspectivas diferentes possam ser estabelecidos.

Por fim, o futuro nos indica que novas concepções e instrumentos de intervenção devem estar apoiados em contextos radicalmente distintos, ainda que de maior dificuldade, que tendem a mudar com maior velocidade e menor previsibilidade. É, pois, nesse nível de desafio que se coloca a tarefa de requalificar o protagonismo da ação estatal na construção de novas possibilidades de planejamento para o desenvolvimento da sociedade brasileira.

4.2.2 Regulação da propriedade, tributos e moeda: vetores do planejamento no Brasil

Nessa que é a Parte II do volume 3 dedicado aos temas que ligam Estado, instituições, planejamento e desenvolvimento, busca-se identificar, ao longo dos capítulos 7 a 11, alguns dos vetores ou capacidades estatais existentes hoje no aparato burocrático do Estado brasileiro, passíveis de mobilização planejada e coordenada em prol de estratégias mais robustas e eficazes de desenvolvimento.

É claro que nesse esforço de análise e interpretação, há um viés em torno de vetores propriamente econômicos do planejamento, mas isso se justifica pelo peso de fato elevado que tais fatores exercem sobre as formas de organização das sociedades em sua tarefa cotidiana para a geração, repartição e apropriação do excedente econômico. Em outras palavras: independentemente do tipo de organização estatal – se republicano ou monárquico etc. – e independentemente do regime de governo presente – se democrático, autoritário ou totalitário etc. –, a dinâmica social em geral é fortemente determinada por conteúdos de natureza econômica. Entre tais conteúdos, os mais importantes derivam de funções consideradas clássicas ou fundadoras do Estado, ou, dito de outro modo, funções inerentes à própria razão de existência dos Estados modernos e contemporâneos, conforme já apresentadas na seção 1.1 anteriormente.

No capítulo 7, *O Estado e a garantia da propriedade no Brasil*, intenta-se relativizar a ideia de que direitos de propriedade, mesmo em regimes capitalistas,

devam ser assumidos como valores pétreos, não sujeitos a interesses sociais e objetivos públicos. Lá está dito que "a conotação de absolutividade que lhe dá o ordenamento liberal subtrai a sua relatividade, faz que o instituto da propriedade se converta em modelo supremo da validade do ordenamento jurídico". Com isso, não se quer dizer que tais direitos não sejam importantes para delimitar mercados e, até mesmo, organizar transações, mas desde que referenciados ou submetidos a valores e parâmetros superiores, fundados na ideia geral de bem-público ou interesse social, como prevê, aliás, as próprias legislações que tratam do tema. O capítulo argumenta ser isso não só desejável como possível, até mesmo nos quatro parâmetros gerais enunciados na seção 1.1, os quais ligam e condicionam, mutuamente, os fundamentos dos Estados modernos aos fundamentos do regime capitalista.

Focando especificamente o caso nacional, o capítulo examina "a evolução da propriedade no Brasil em sua dimensão histórica – desde o ordenamento da propriedade do período colonial até o regime jurídico da propriedade configurado na Constituição Federal de 1988 (CF/88) –, entendendo a propriedade não como um direito sagrado e absoluto, mas como um instituto jurídico concreto; portanto, inserido na dinâmica histórico-social" do país. Após exemplificar o argumento já referido a partir de questões históricas concretas ligadas às problemáticas da propriedade fundiária e urbana, o capítulo procura demonstrar que o caso brasileiro é particularmente complexo porque, no país, o exercício da soberania estatal – no sentido de buscar o interesse público – estaria fortemente bloqueado e dirigido por interesses privados ou particularistas.[8]

Não por outra razão, a propriedade e seu regime jurídico liberal ainda devem ser considerados um dos problemas centrais do país, fato comprovado pelos intensos debates que se travaram em torno deste tema durante o processo constituinte de 1987-1988, mas cujos inegáveis avanços inscritos no texto encontram ainda imensas dificuldades para serem implementados.

8. O resultado deste processo pode ser visto pela alta concentração da propriedade fundiária e também urbana no país, pelo baixo peso dos impostos incidentes sobre os diversos tipos de propriedade e riqueza, pela especulação imobiliária, pelas imensas dificuldades do poder público (representado, neste caso, pelas municipalidades) em implementar planos diretores ou zoneamentos urbanos saneadores até mesmo de problemas auto-evidentes, como os do lixo e esgoto urbano, do transporte público, da ocupação desordenada do espaço, do preço de venda e aluguel de moradias etc.

Além, portanto, da questão da regulação público-privada da propriedade, essa parte do livro discute também a questão da tributação, entendida como outra das funções clássicas do Estado moderno, cujo monopólio por parte do poder público é condição indispensável à criação de capacidade estatal própria, até mesmo para garantir a efetivação das demais funções de Estado, sejam elas clássicas ou contemporâneas, vale dizer, ligadas seja à regulação da propriedade, como visto anteriormente, seja ao planejamento governamental e à gestão cotidiana das políticas públicas, como tratado ao longo de toda a Parte I.

Mas colocado o tema dessa perspectiva, torna-se imediatamente claro que não se trata, nesse ponto, de discutir nem o tamanho da carga tributária do Estado – se bruta ou líquida, esta que é a forma de expressão atual para a atividade de arrecadação, pelo Estado, de parte do excedente econômico gerado pelo conjunto da sociedade –, nem tampouco de discutir a efetividade, a eficácia ou a eficiência do gasto público implementado a partir de determinada capacidade arrecadatória ou de financiamento público. Ao contrário, trata-se, isso sim, de discutir a evolução e a composição da estrutura tributária e da constituição e organização do fisco brasileiro no longo período que vai de 1889 aos dias atuais.

Ao longo dos capítulos 8 e 9, respectivamente, *Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1889-1964* e *Evolução da estrutura tributária e do fisco brasileiro: 1964-2009*, portanto, faz-se um trabalho de reconstituição histórica de funções atribuídas ao Estado brasileiro, à sua política fiscal e à tributação, bem como às forças sociais que vêm influenciando e determinando o formato das estruturas tributárias nacionais e que terminam viabilizando ou cerceando o cumprimento daquelas funções. Adicionalmente, intenta-se sugerir mudanças necessárias para a modernização do aparato arrecadatório e da própria estrutura tributária brasileira, visando seu manejo como instrumento proativo de política econômica e de financiamento do desenvolvimento nacional.

No tocante às estruturas tributárias, "a hipótese que permeia essa análise é a de que essas só podem ser compreendidas em uma perspectiva histórica, que contemple os seus principais determinantes, os quais são compostos por: o padrão de acumulação e o estágio de desenvolvimento atingido por um determinado país; o papel que o Estado desempenha em sua vida econômica e social; e a correlação das forças sociais e políticas atuantes, nelas incluídas, em países federativos, as que se manifestam nas inevitáveis disputas por recursos que se travam entre os entes que compõem a federação."

Na análise realizada em ambos os capítulos sobre o caso brasileiro, pode-se confirmar que, de um Estado de cunho liberal até 1930, com limitada intervenção na atividade econômica e reduzida carga tributária gerada predominantemente por impostos sobre o comércio exterior, evoluiu-se, nos períodos seguintes, quando as ideias keynesianas/cepalinas ganharam força, para a condição de um Estado de orientação desenvolvimentista, que teve de lançar mão de outras fontes de financiamento para desempenhar seu papel, já que apesar da expansão das atividades produtivas internas, estas não foram suficientes para dotá-lo de recursos em dimensão adequada. Tampouco se mostraram viáveis reformas de profundidade em sua estrutura, dado o pacto político que sustentou as ações do Estado brasileiro até o fim da década de 1950.

Uma reforma tributária abrangente apenas se fez possível por ocasião do Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG) no biênio 1965-1966, com objetivos modernizadores, comandada pelo regime militar que se instalou no poder em 1964. Esta reforma buscou readequar o sistema às necessidades de recursos do Estado, transformando-o em efetivo instrumento de política econômica e colocando-o a serviço do processo de acumulação. Contudo, a utilização exacerbada desse instrumento terminou conduzindo o Estado a uma grave crise fiscal no fim da década de 1970. Crise esta que, inclusive, enfraqueceu as bases do poder autoritário e contribuiu para sua derrocada na década de 1980.

Por sua vez, desde a promulgação da CF/88 e, posteriormente, com a implementação do Plano Real em 1994, a função tributação vem sendo manejada como mero instrumento de ajuste fiscal pelo governo federal. Com isso, o sistema tributário foi sendo desfigurado e conheceu um grande retrocesso do ponto de vista técnico e da modernidade da estrutura arrecadatória, transformando-se, como afirma o capítulo, em um instrumento anticrescimento, antiequidade e antifederação.

Em direção contrária, favorecido pela revolução ocorrida nos sistemas de comunicação e informatização, o fisco brasileiro conheceu, em todos os níveis, profundas reformas modernizadoras, capacitando-se a cobrar os tributos nacionais com bem mais eficiência. Além da unificação do fisco, em 2008, com a união da Receita Federal do Brasil (RFB) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) em única estrutura que passou a ser denominada Supereceita, esse processo vem sendo completado, também, com expressiva modernização dos fiscos estaduais e

municipais, bem como com a modernização das instituições envolvidas nas questões fiscais, por exemplo, os tribunais de contas e o Ministério Público (MP).

Em conclusão, para que haja sinergia entre a máquina arrecadatória e a própria estrutura tributária, de modo que os impostos possam ser recuperados como instrumentos efetivos de política econômica e social do Estado, resta vencer resistências e realizar verdadeira e abrangente reforma do sistema tributário, resgatando importantes princípios que deveriam cimentar suas estruturas, como os da equidade social, do equilíbrio macroeconômico e da cooperação federativa.

Por fim, nos capítulos 10 e 11 dessa parte, discute-se uma terceira fonte indispensável de poder dos Estados contemporâneos, ligada à função de geração e controle da moeda em âmbito nacional.

No capítulo 10, *O Banco Central do Brasil: institucionalidade, relações com o Estado e com a sociedade, autonomia e controle democrático*, a discussão é feita tendo por base a constatação histórico-teórica de que, sendo as sociedades contemporâneas, economias monetárias da produção, e sendo a moeda, nestas sociedades, um bem-público de inestimável importância para a organização dos mercados e para o funcionamento de todas as atividades produtivas que estão na base das respectivas economias nacionais, cabe a estes Estados construir as condições para disporem de autonomia e soberania monetária, pois isso faz aumentar as suas capacidades para disporem de recursos estratégicos ao planejamento do desenvolvimento em âmbito nacional. Entre tais recursos estratégicos, destacam-se: *i*) a estabilização do valor real e do poder de compra da moeda nacional – dito de forma simples: manutenção da inflação em níveis bastante baixos, porém não negativos, com o que se introduz um componente importante de previsibilidade monetária ao cálculo econômico capitalista; e *ii*) a estruturação de instrumentos econômico-financeiros e de canais operativos pelos quais a moeda nacional, sob domínio e orientação pública, se converte em fonte (*funding*) de financiamento de atividades produtivas voltadas ao desenvolvimento.[9]

9. Ambas as perspectivas são tributárias de teorias monetárias de inspiração e influência tanto marxista como keynesiana, teorias estas que obviamente não descuidam daquelas outras três funções clássicas da moeda: moeda como unidade de conta, meio de pagamento e reserva de valor, funções estas específicas e importantes em si, mas menos necessárias na argumentação já referida, posto que todas elas estão contempladas e subentendidas na função já destacada – porque só assim são possíveis – de estabilização do seu valor real e do seu poder de compra. Ver Marx (1986) e Keynes (1982).

Em ambos os casos (moeda de valor estável no tempo e *moeda em função*, isto é, operando institucionalmente como portadora de *funding* para o sistema econômico como um todo), está-se diante de funções tipicamente estatais, que somente podem ser organizadas e executadas sob o escrutínio de agências especializadas do Estado, única forma historicamente disponível de institucionalizá-las tendo por – e estando sob – motivação o interesse social geral, o interesse público.

Se esta é, então, a suposição geral do capítulo 10, toda a discussão ali travada tendo por base a realidade do Banco Central do Brasil (Bacen), ou seja, a autoridade monetária nacional máxima do país, procura problematizar sua atuação justamente neste meio-fio que é a gestão e o controle monetário *stricto senso* (função estabilização monetária) frente aos demais objetivos da nação, necessários à construção do desenvolvimento, mormente em ambiente democrático.

Embora a acumulação de poderes nos bancos centrais (BCs) não ser exclusividade brasileira, o capítulo argumenta que o desenvolvimento financeiro das últimas décadas, baseado em moedas fiduciárias sem lastro, foi acompanhado pelo insulamento progressivo dos BCs, como guardiões da riqueza financeira e do funcionamento dos mercados, com poderes para submeter outras instâncias do Estado aos efeitos de suas decisões, especialmente no caso da política fiscal e da política cambial. Além disso, o mandato de preservar a estabilidade do sistema financeiro delega a estes bancos a função de emprestador de última instância, o que lhes permite agir com ampla discricionariedade em momentos de turbulência, sob a justificativa de defender o conjunto da sociedade dos efeitos danosos de crises de liquidez.

Ainda assim, o caso brasileiro apresentaria singularidades relevantes. Apesar da formação tardia, apenas em meados da década de 1960, o Bacen passou progressivamente de uma situação de forte subordinação às autoridades fiscais e aos grandes bancos públicos para a obtenção de poderes semelhantes aos seus congêneres, apesar de não contar com autonomia de direito. O Plano Real consagrou esses poderes e também a posição diferenciada, porque hierarquicamente superior, que o banco passou a desfrutar.

Nesse novo arranjo pós-Plano Real, e até mesmo após a crise cambial de 1998-1999, a política monetária tornou-se, de fato, hierarquicamente superior às políticas

fiscal e cambial e o Bacen passou plenamente à condição de ente responsável pela estabilidade do nível de preços, sobretudo por meio do manejo da taxa de juros, sob a vigência de um regime de metas de inflação. Nessa perspectiva, a efetivação das metas desejadas só seria alcançada com a existência de um banco central com elevado grau de independência; ou seja, suas decisões deveriam ser tomadas sem nenhum tipo de subordinação hierárquica a outra agência burocrática do Estado brasileiro.

Diversos episódios, alguns dos quais apresentados no capítulo, revelam a capacidade de o Bacen exercer suas diferentes atribuições sem a devida transparência, prestação de contas e responsabilização pública dos atos de seus dirigentes. Sujeito a pressões diversas do mercado, as relações da autoridade monetária brasileira com o Estado e a sociedade civil se apresentam nebulosas, constituindo uma deficiência do processo democrático nacional.

Tão importante quanto o Bacen para o gerenciamento da base monetária do país, é a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a gestão da dívida pública federal brasileira, ainda mais em contexto histórico global de financeirização dos fluxos e dos estoques de riqueza e seus impactos geralmente nocivos sobre economias cujas moedas nacionais costumam ser, ao mesmo tempo, inconversíveis internacionalmente e sujeitas a intensos e recorrentes movimentos especulativos de curto prazo. Em tais contextos, e o Brasil talvez seja um caso paradigmático neste sentido, pois grande parte desses fluxos e estoques financeiros de riqueza encontra-se lastreada em títulos da dívida pública garantidos, em última instância, pelo próprio Tesouro Nacional, ganha especial importância a montagem, no país, de um departamento de governo exclusivamente responsável pelo manejo da dívida mobiliária – externa e interna – indexada e conversível na moeda doméstica.

No capítulo 11, *Gestão da dívida pública federal: evolução institucional, técnicas de planejamento e resultados recentes*, portanto, é trazido à discussão o outro lado da gestão da política monetária conduzida pelo Bacen, isto é, o da gestão da dívida pública lastreada em moeda nacional, como outra função exclusiva do Estado brasileiro. Como mostra o capítulo, "este processo, iniciado em meados da década de 1980 com a criação da STN e concluído em 2005 – ano das primeiras emissões de títulos da dívida externa realizadas diretamente pelo Tesouro –, se confundiu no Brasil com a separação institucional entre gestão da dívida pública e gestão da política monetária,

antes concentradas no Banco Central do Brasil". Evidencia-se, nesse contexto, que a evolução institucional da gestão da dívida federal acompanhou e refletiu, de um lado, a crescente relevância do endividamento público para as finanças e para a macroeconomia brasileira de modo geral e, de outro, a aproximação entre o gerenciamento da dívida pública das práticas de governança consagradas internacionalmente.

A despeito do objetivo formal da STN estar concentrado no gerenciamento da dívida pública segundo critérios de minimização dos custos de rolagem a longo prazo e assunção de níveis prudentes de risco operacional, de solvência e de sustentabilidade temporal da dívida, sabe-se que as consequências do manejo desta função vão além disso, produzindo efeitos macroeconômicos mais amplos. Entre tais efeitos, vale destacar que, quanto mais confiável – nos termos do mercado – for o gerenciamento da dívida e quanto mais solvente – vale dizer: resgatável diretamente em moeda nacional – for o próprio estoque de dívida, mais o Estado se encontrará em condições de oferecer moeda ao mercado e dela dispor como veículo de *funding* para o financiamento da atividade produtiva em seu espaço territorial.

Em outras palavras: sendo o Estado responsável, em última instância, tanto por zelar pela estabilização do valor real da moeda – função esta desempenhada diretamente pelo Bacen e subsidiariamente pela STN, por meio do controle de liquidez que se faz por meio da emissão de títulos públicos, como por garantir as condições sob as quais a moeda venha a cumprir, também, seu papel de financiadora do desenvolvimento, cabe à STN – por intermédio da sua subordinação institucional ao Ministério da Fazenda (MF) – fazer que os graus de confiança e de solvência no gerenciamento cotidiano da dívida sejam os mais elevados possíveis.

Esse resultado, indireto e desejável, da gestão da dívida pública pela STN, não deve esconder, por fim, que normalmente é a dívida pública que permite a cobertura direta e imediata de despesas emergenciais do governo – como as relacionadas a calamidades públicas, desastres naturais, guerras etc. –, além de viabilizar a constituição de fundos públicos voltados ao financiamento de grandes projetos de investimento, normalmente com horizonte de médio e longo prazos – como em transportes, energia, saneamento básico etc.

Tais aspectos, portanto, são de suma importância na explicitação de alguns dos instrumentos de mobilização de recursos públicos voltados ao crescimento

econômico, que se discutem a seguir na Parte III do volume 3, todos necessários à sustentação de trajetórias robustas de desenvolvimento no país.

4.2.3 Atuação do Estado no domínio econômico: instrumentos para o planejamento

Com o avanço do projeto liberalizante na década de 1990, o Estado brasileiro assumiu como objetivo maior a austeridade fiscal e a eficiência microeconômica, tendo em vista estratégias de desregulamentação e de encolhimento do aparelho estatal. Este, portanto, deveria assumir o papel de disciplinador da atividade econômica privada (Estado regulador), em vez de atuar de forma direta na atividade econômica (Estado-produtor).

Naquele contexto, o Estado brasileiro foi perdendo suas capacidades e seus instrumentos para promover e conduzir o desenvolvimento nacional, basicamente em virtude: *i*) das reformas administrativas, que, independentemente dos seus erros e acertos, tiveram como eixo central a busca pela melhoria da gestão cotidiana do Estado, pautada pela "Reforma Gerencial", em detrimento de instrumentos mais robustos de planejamento governamental; e *ii*) da adoção do Programa Nacional de Desestatização (PND), que teve como objetivo vender, à iniciativa privada, empresas estatais, mesmo várias delas tendo exercido papel central na configuração do modelo de desenvolvimento brasileiro entre 1930 e 1980. Estas mudanças foram apoiadas com maior ênfase no governo Collor e consolidadas ao longo do governo FHC.

Assim sendo, o principal fio condutor entre os capítulos 12 e 16 é dado pela descrição e análise de importantes instrumentos de que dispõe o Estado brasileiro ainda hoje, para alavancar o desenvolvimento nacional.

O capítulo 12, *A atuação do Estado brasileiro no domínio econômico*, centra seu foco de análise naquelas que teriam sido as quatro grandes reformas da administração pública no século XX (a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1937, o Decreto-Lei nº 200 da Reforma Administrativa do PAEG em 1967, as mudanças constitucionais de 1988 e a chamada "Reforma Gerencial" da década de 1990) e em seus impactos sobre as formas de atuação do Estado brasileiro no campo econômico. Por meio deste percurso, torna-se possível compreender porque a permanência da estrutura administrativa reformada no regime militar, com as concepções de

eficiência e racionalidade empresarial aplicadas ao setor público em geral, mormente ao gerenciamento das empresas estatais, é um elemento-chave para a compreensão das possibilidades e dos limites da atuação do Estado brasileiro naquele domínio. Com vista a tal objetivo, pode-se dizer que o capítulo está organizado em torno de três argumentos principais, a seguir resumidos.

Em primeiro lugar, a ideia de que a reforma administrativa de 1967 – sobretudo no que deriva do Decreto-Lei nº 200/1967 –, teria engendrado forte contraposição entre o interesse público e o privado, sobretudo quando visto de perto o tratamento conferido às empresas estatais. A questão é que, apesar de sua personalidade de direito privado, estas últimas estão submetidas a regras especiais decorrentes do fato de serem parte integrante da administração pública.[10] Por outro lado, as constituições outorgadas pelos militares, em 1967 e em 1969, incorporaram o chamado "princípio da subsidiariedade", cuja concepção é entender o Estado como subsidiário da iniciativa privada. Com isso, as empresas estatais deveriam perseguir condições de funcionamento e de operação idênticas às do setor privado. Além disso, sua autonomia na gestão econômica deveria estar garantida, pois se entendia serem elas apenas vinculadas – em vez de subordinadas – aos respectivos ministérios, os quais somente poderiam efetuar algum controle sobre os resultados operacionais destas. Como resultado, as estatais passaram a ter como objetivo maior a busca por lucros, em vez de uma atuação orientada em função da estruturação de políticas públicas.

Em segundo lugar, a constatação de que os princípios gerais inscritos sob a reforma de 1967 continuaram em vigor sob a CF/88, ampliando-se, portanto, os conflitos entre o novo direito constitucional e o antigo – mas vigente – direito administrativo. Enquanto o direito constitucional de 1988 afirmava ser da responsabilidade do administrador público buscar os interesses gerais da sociedade, o direito administrativo afirmava ser da lógica do setor produtivo estatal comportar-se segundo a eficiência e a racionalidade privadas.

10. Essas regras especiais decorrem de sua criação autorizada por lei, cujo texto excepciona a legislação societária, comercial e civil aplicável às empresas privadas. Na criação da sociedade de economia mista, autorizada pela via legislativa, o Estado age como poder público, não como acionista. Sua constituição só pode se dar sob a forma de sociedade anônima – ao contrário da empresa pública, que pode assumir qualquer forma societária prevista em lei e cujo capital é exclusivamente público –, devendo o controle acionário majoritário pertencer ao Estado, em qualquer de suas esferas governamentais, pois ela foi criada deliberadamente como um instrumento da ação estatal.

Em terceiro lugar, o capítulo argumenta ter a reforma gerencial da administração pública e a criação das agências reguladoras nos anos 1990 contrariado o fundamento norteador da política pública, na medida em que a separou da prestação propriamente dita dos serviços públicos. Com a reforma gerencialista dos anos 1990, diz o capítulo, "criaram-se duas áreas distintas de atuação para o poder público: de um lado, a administração pública centralizada, que formula e planeja as políticas públicas. De outro, os órgãos reguladores – as "agências" –, que regulam e fiscalizam a prestação dos serviços públicos". Uma das consequências deu-se pelo entendimento dominante de que a principal tarefa do Estado deveria ser garantir adequadamente o funcionamento dos mercados, o que – argumenta o capítulo – estaria a contrariar outra das obrigações do próprio Estado, que vem a ser concretizar direitos por meio de prestações positivas de serviços públicos. Ou seja: "Política pública e serviço público estão interligados, não podem ser separados, sob pena de serem esvaziados de seu significado."

Em conclusão, o capítulo lança mão da crise internacional recente para lembrar que o Estado e suas empresas vêm sendo novamente utilizados como instrumentos de correção das falhas intrínsecas do sistema econômico. Com isso, faz-se necessário repensar a estrutura e as formas de atuação do Estado brasileiro no campo econômico, levando em conta a preponderância de instituições democráticas sobre o mercado, bem como a independência política do Estado em relação a interesses particulares, nos processos complexos de tomada de decisões.

Tendo, portanto, os conteúdos do capítulo 12 como pano de fundo, organizam-se em sequência os demais capítulos desta parte do volume, os quais tratam de explicitar e detalhar aspectos importantes acerca da natureza e das formas de operação das empresas estatais, dos bancos públicos, dos fundos públicos e dos fundos de pensão, todos estes, instrumentos potenciais do Estado para o planejamento de sua atuação direta no país.

O capítulo 13, *O Estado e as empresas estatais federais no Brasil*, tem dois objetivos que estão interligados. O primeiro é descrever as atividades desenvolvidas pelo Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais Federais (DEST) – órgão que estabelece a relação entre o Estado brasileiro e suas empresas. O segundo é mostrar o papel das empresas estatais no cenário econômico brasileiro, sobretudo no

período mais recente, quando se verificou seu "renascimento", em virtude do papel anticíclico no enfretamento da crise econômica.

O capítulo descreve, em primeiro lugar, a importância histórica das empresas estatais para o modelo de desenvolvimento brasileiro, mostrando as transformações institucionais dos órgãos de coordenação e monitoramento dessas empresas, desde o surgimento da Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST), criada pelo Decreto nº 84.128, de outubro de 1979, passando pelas transformações que redundaram no DEST, em janeiro de 1999, até as novas demandas destinadas a esse departamento, sob o governo Lula, associadas ao fortalecimento e ao desempenho das empresas públicas.

Em seguida, é apresentado o universo das empresas estatais (setor produtivo estatal e instituições financeiras federais), destacando-se como se deu a evolução, entre 1995 e 2009, da sua quantidade, do número de empregados e de suas despesas globais expressas por meio do Programa de Dispêndios Globais (PDG).[11] Cabe destacar que os dados apresentados evidenciam duas tendências diferentes ao longo do período. A primeira (1995-2000), em que se verificou uma significativa redução do número de empresas estatais e, consequentemente, da quantidade de empregados e do volume de dispêndio global. Situação esta fruto do avanço do PND, durante o governo FHC. A segunda tendência (2003-2009) foi marcada pelo crescimento do número de empresas estatais, ampliando assim sua força de trabalho, bem como seus dispêndios globais, o que teve papel fundamental para minorar os efeitos da crise internacional recente no Brasil.

A discussão a respeito da atuação dos bancos públicos federais no sistema econômico é aprofundada no capítulo 14, *O papel dos bancos públicos federais na economia brasileira*. Mais especificamente, esse capítulo realiza uma análise detalhada do papel desempenhado recentemente pelos bancos públicos federais brasileiros para manutenção do ciclo de crescimento, destacando suas três principais formas de atuação, descritas a seguir.

11. O DEST subdivide o Setor Produtivo Estatal (SPE) em quatro grupos, a saber: *i*) Centrais Elétricas Brasileiras S/A (Eletrobras); *ii*) Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras); *iii*) empresas dependentes do Tesouro Nacional; e *iv*) demais empresas independentes do SPE.

Em primeiro lugar, a função de direcionamento de crédito para setores econômicos tais como o industrial, o rural e o imobiliário, bem como para as diversas regiões do país. Nessa dimensão, destacam-se os papéis exercidos pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), maior banco de fomento brasileiro, pelo Banco do Brasil (BB), maior instituição de crédito rural, e pela Caixa Econômica Federal (CEF), maior agente de financiamento habitacional, bem como pelo Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e pelo Banco da Amazônia (Basa), que funcionam como importantes canais de (re)direcionamento de créditos para suas respectivas regiões.

Em segundo lugar, a função de atuação anticíclica na oferta de crédito em cenários de redução ou "empossamento" da liquidez. Esse tipo de intervenção, bem como sua relevância, é exemplificado por meio da atuação dos bancos públicos federais durante o aprofundamento da crise financeira global, a partir de setembro de 2008, uma vez que estes ampliaram o crédito no momento em que o crédito privado, interno e externo, vinha se retraindo de forma abrupta. Como consequência, verificou-se ampliação da participação dos bancos públicos federais em indicadores clássicos de avaliação de desempenho neste segmento.

Por fim, em terceiro lugar, a função de atuação na expansão da bancarização, que tem como objetivo facilitar o acesso das camadas populares – mormente de regiões menos favorecidas – a serviços financeiros de vários tipos, como contas bancárias, poupança e crédito pessoal, seguros etc.

O capítulo 15, *Fundos públicos do governo federal: estado da arte e capacidade de intervenção*, continua a discussão a respeito dos instrumentos que o Estado brasileiro dispõe para realizar determinadas políticas públicas. Mais especificamente, este capítulo enseja apresentar o estado da arte dos principais fundos públicos do governo federal brasileiro (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), os Fundos Constitucionais de Financiamento das Regiões Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO) e os fundos setoriais atrelados às áreas de ciência e tecnologia), mostrando a institucionalidade, os mecanismos de funcionamento e de gestão destes fundos, os instrumentos de política pública que são viabilizados por estes, bem como seu desempenho recente no que diz respeito ao seu resultado fiscal e aos instrumentos de política por eles amparados.

Após retrato detalhado de cada um dos fundos, o capítulo conclui pela necessidade de aprofundamento das análises e dos estudos a respeito do papel que desempenham no sistema econômico e dos impactos dos instrumentos de políticas públicas viabilizados por estes. Destacando-se ser essa tarefa não trivial, haja vista os diferentes setores econômicos e sociais que são – ou poderiam ser – beneficiados por esse tipo de política, tanto de forma direta quanto indireta, o capítulo sugere haver, ainda assim, recursos financeiros mobilizáveis e instrumentos de políticas públicas não desprezíveis, no âmbito estatal brasileiro, para a montagem de arquiteturas de gestão e de financiamento direto do desenvolvimento, talvez mais atuantes e adequadas às ainda perversas condições de vida de grande parte da população brasileira.

Na parte final do volume 3, o capítulo 16, *Fundos de pensão no Brasil: estratégias de portfólio e potencial de contribuição para o financiamento do investimento de longo prazo*, continua a discussão, iniciada nos capítulos 13, 14 e 15, a respeito da importância dos instrumentos de financiamento de logo prazo (*funding*) para o investimento setorial e para as próprias estratégicas nacionais de desenvolvimento econômico e social. O capítulo mostra como o Estado brasileiro dispõe de instrumentos potenciais para direcionar os recursos dos fundos de pensão – alocados atualmente de forma conservadora, grande parte em títulos da dívida pública – em prol do investimento produtivo e, possivelmente, do desenvolvimento nacional.

Em primeiro lugar, o capítulo descreve as características dos planos de aposentadoria e de pensão no Brasil, destacando a diferença entre os dois tipos de regime financeiro. O primeiro é o de repartição, que pressupõe a solidariedade institucional entre os poupadores, como o são o Regime Geral da Previdência Social (RGPS) e o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do funcionalismo público. O segundo tipo é o de capitalização, em que cada participante contribui periodicamente para o plano, visando receber o pagamento do seu benefício ao fim do período de contribuição. O regime financeiro de capitalização pode ser dividido em entidades abertas de previdência complementar (EAPCs) e em entidades fechadas de previdência complementar (EFPCs), que também são denominadas de fundos de pensão, destinados unicamente aos trabalhadores de determinada empresa.

Após a caracterização dos fundos de pensão no Brasil, o capítulo mostra que mudanças institucionais e regulatórias recentes (Leis complementares (LCs)

nºs 108/2001 e 109/2001) definiram novos padrões na composição das instâncias normativas, fiscalizadoras e executivas dos fundos de pensão, ampliando a participação dos trabalhadores, bem como gerando significativos efeitos na gestão dos recursos dos respectivos fundos. Essa mudança na gestão, no entanto, ainda não teria se traduzido em grandes transformações na opção conservadora de alocação de recursos dos principais fundos de pensão no Brasil, pautada ainda basicamente por títulos públicos. No entanto, a ampliação da participação dos trabalhadores e a queda de patamar da taxa básica de juros observada entre 2002 e 2010 têm gerado a necessidade de novas opções de remuneração para a massa de recursos sob gestão dos fundos.[12] Com isso, a saída estrutural para equilibrar planos de benefícios com aplicações rentáveis e sustentáveis passaria por uma *solução coletiva*, pela via da ampliação das aplicações do fundo em investimentos produtivos que influenciassem positivamente a taxa de crescimento do país.

Por fim, o capítulo sustenta que a aplicação de recursos dos fundos de pensão em instrumentos como os fundos de investimento em participação (FIPs) e os fundos de investimento em direitos creditórios (FIDCs) são apropriados para a consecução dos objetivos dos fundos de pensão, bem como servem para ampliar as opções de financiamento dos investimentos de longo prazo no Brasil. Cabe destacar que os bancos públicos, em especial o BNDES, poderiam funcionar como mobilizadores e catalizadores desses instrumentos.

4.3 ESTADO, PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO: DIMENSÕES CONTEMPORÂNEAS E QUESTÕES EM ABERTO

O amplo conjunto de informações e argumentos apresentado ao longo dos 16 capítulos do volume 3, sobre o Estado brasileiro e as possibilidades do desenvolvimento, identifica a necessidade de se retomar de forma intensa e urgente a discussão sobre as capacidades e os instrumentos de que o Estado dispõe para o planejamento do desenvolvimento que se pretende para o Brasil.

12. Embora o capítulo não discuta diretamente a questão, há indicações de que não desconhece a relevância dos argumentos contidos em Oliveira (2003) acerca: *i*) das imbricações entre as categorias "capital e trabalho", por meio da ocupação e da gestão dos fundos públicos e dos fundos de pensão por parte de supostos representantes da classe trabalhadora, já que oriundos em grande medida do mundo sindical; e *ii*) das implicações desta situação, tanto para a ressignificação teórica de ambas as categorias citadas, como para as próprias competências e capacidades do Estado agir e investir em função de objetivos e interesses públicos, ou não circunscritos meramente ao objetivo de maximização de lucros segundo lógica estritamente privada.

Essa é uma empreitada necessária, mas nada fácil em virtude de vários elementos, entre os quais se poderiam destacar:

- O poder do pensamento neoliberal no Brasil, que ainda é muito representativo e que foi responsável por rechaçar e menosprezar alternativas que articulassem Estado, planejamento e desenvolvimento. Nessa perspectiva, as preocupações voltaram-se, predominantemente, para a estabilidade monetária, sem levar em conta seus efeitos sobre os resultados e a qualidade das políticas públicas. Essa preocupação excessiva com o curto prazo é evidenciada por uma ênfase em gestão pública sem que esta tivesse sido acompanhada pela sofisticação do planejamento governamental, ou, por assim dizer, por um "planejamento intensivo em gestão" (capítulos 3, 5, 6 e 12 deste volume).
- A atual complexidade da realidade contemporânea em geral e do contexto brasileiro em particular, ambas reconfiguradas por meio de redes de interesses extremamente intrincadas e que tanto impossibilitam a restauração do planejamento de tipo autoritário e/ou normativo, empregado anteriormente no Brasil, como imprimem a necessidade de se pensar criativa e experimentalmente em formas superiores de articulação entre Estado, mercado e sociedade, em prol do desenvolvimento (capítulo 6).

Fica evidente, portanto, que não se trata de fechar questão sobre os novos fatores intervenientes em curso, mas sim de tentar propor caminhos e alternativas de atuação do Estado brasileiro nesta nova quadra histórica em que se encontra a nação.

4.3.1 Complexificação e planejamento

Planejar, como expresso no capítulo 6, "implica hoje enfrentar um *mix* de incertezas sem paralelo em momentos históricos anteriores." A complexificação da sociedade brasileira – e seus rebatimentos sobre o planejamento governamental – é originária de duas dimensões articuladas entre si, a saber: *i*) o novo padrão tecnológico-produtivo e molecular-digital, com seus efeitos sobre a percepção de tempo histórico e as formas de sociabilidade; e *ii*) a configuração de uma rede de interesses extremamente complexa e interdependente, que dificulta sua distinção por segmentos da sociedade e, consequentemente, a tarefa do planejamento.

Nesse contexto, o novo padrão tecnológico-produtivo da atual revolução (pós) industrial – centrado em inovações decorrentes de investimentos maciços dos países centrais em torno das fronteiras do conhecimento representadas pela sigla *small BANG* (*bite, átomo, nanotecnologia e genética molecular*) – tem gerado profundas modificações tanto no mundo físico, por meio da forte sensação de

aceleração do tempo histórico, que se manifesta pela esquizofrênica corrida em torno da produção de equipamentos de informática e telecomunicações cada vez mais/menos sofisticados, como na vida individual e coletiva, alterando, inclusive, as formas de relacionamento entre as pessoas (capítulo 6 do volume 3 e capítulo 1 no volume 1 do livro).

O fundamento central desse novo padrão produtivo é o conhecimento, codificado em *unidades mínimas de informação*: *bite, átomo, nanotecnologias e genes*, que se transformam nos principais insumos do processo produtivo, em substituição aos tradicionais fatores de produção, como os recursos naturais, a mão de obra etc. Como dito no capítulo 6 do volume 3, esse novo insumo produtivo (o conhecimento) "domina o ato produtivo e se desloca em tempo real; logo, dispara "explosões de variedade" (ASHBY, 1956) nas instâncias econômica, social e política do mundo real", tornando tudo à sua volta de mais difícil apreensão e controle.

A *continuidade*, portanto, foi trocada por *descontinuidades radicais* em que o fim de um processo ou de um produto pode ser visto como o *longo prazo*, mesmo que isso signifique um período relativamente curto de tempo. Na verdade, o que se tem verificado é um encurtamento entre os períodos de transições históricas, por meio dos quais a nova dinâmica tecnológico-produtiva abrevia de maneira significativa os horizontes temporais.[13] Sendo assim, "se o conhecimento – tácito ou codificado – é chave no desenvolvimento contemporâneo, seu ritmo de produção insinua "saltos" que advirão; associados ou não a inovações radicais e a bifurcações. De todo modo, a classificação de medidas em curto, médio e longo prazo se relativiza e perde precisão" (capítulo 6).

No plano da sociabilidade, esse novo padrão produtivo tem provocado intensas modificações nas formas de relacionamento social e ampliado a complexidade das situações. Além disso, a complexidade é ampliada ainda mais com a entrada de novos participantes na arena do jogo democrático. Isso, por um lado, gera um efeito positivo para a democratização da democracia (capítulo introdutório ao volume 2 deste livro) e, por outro, cria mais dificuldades em construir consensos no que diz respeito à configuração de projetos nacionais.

13. Nos pontos de transição ou de bifurcação, o sistema se depara com a indeterminação. Isso, associado à irreversibilidade do tempo histórico, gera elevado grau de instabilidade e de pouca ou nenhuma direcionalidade aos sistemas. É nessa fase que os atores sociais podem criar opções capazes de modificar conscientemente seu ambiente, dadas a disponibilidade de informações e suas estratégias de ação (PRIGOGINE, 1996).

Para Oliveira, "no Brasil de Juscelino Kubistchek era fácil planejar (discriminar). (...) Imagine hoje com essa teia de interesses extremamente emaranhada, que se reforça e que na verdade expulsa o Estado das decisões."

Para ele, ainda,

> (...) continuamos seguindo modelos e pistas de baixa complexidade, quando é o contrário que se deve fazer. Nós temos que trabalhar com os enigmas mais complexos e não com os mais fáceis. (...) Não se trata de reduzir a modelos simples, mas tratar a questão do planejamento como uma coisa nova. É a sociedade 'líquida', mas altamente complexa, na qual não é fácil discriminar, não é fácil fazer escolhas, esta que é toda a tarefa do planejamento (OLIVEIRA, 2009, p. 60).

Nessa tarefa de tratar a questão do planejamento como fato novo, propõe-se, neste livro, algumas diretrizes possíveis para ressignificar o planejamento, nesse novo cenário de complexidade:

- *Dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes e projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional (capítulos 5 e 6).
- *Dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e de coordenação institucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação institucional e, de outro lado, a outro esforço igualmente grande de coordenação geral das ações de planejamento (capítulos 3 e 5).
- *Dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e de técnicas de apreensão e interpretação de cenários e de tendências, ao mesmo tempo que de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinente, as políticas, os programas e as ações de governo (capítulos 3, 5 e 6).
- *Dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental que se pretenda eficaz, precisa contar com certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam estes da burocracia estatal, políticos e acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar (capítulos 3, 5 e 6).

Em linhas gerais, é preciso construir um novo estilo de planejamento, que incorpore ao mesmo tempo a complexidade brasileira em várias de suas dimensões

e segmentos sociais representativos da diversidade nacional. Ou como bem registrou a entrevista com o sociólogo Gabriel Cohn no capítulo 1 do volume 1 do livro, "um Estado robusto, capaz de tomar a iniciativa na proposição de políticas adequadas ao bom andamento da sociedade – detectadas mediante reivindicações sociais ou por instâncias de atenção e pesquisa do próprio Estado –, pode contribuir para o desenvolvimento (...). O aperfeiçoamento contínuo da configuração institucional da vida pública [Estado] é indispensável, sim, mas gira no vazio quando não se articula (...) com uma sociedade apta a dar conteúdo efetivo aos valores democráticos e, por extensão, republicanos (igualdade social e política e virtude cidadã)."

4.3.2 Concertação e desenvolvimento

Coordenação e planejamento são condições necessárias, mas não suficientes, para um país alcançar desenvolvimento em sentido multifacetado e complexo, vale dizer: politicamente soberano, socialmente includente e ambientalmente sustentável. E, na base deste desenvolvimento, é preciso identificar os arranjos institucionais capazes de instaurar processos de concertação social que engendrem o delineamento de projetos ou de estratégias nacionais, as quais, certamente, não poderão ser construídas ao acaso, nem tampouco serão fruto de deliberações impostas verticalmente.

Na verdade, a construção de projetos ou de estratégias nacionais só se configura quando existe alinhamento entre agentes produtivos, sociedade civil organizada e a população em geral, gerando, com isso, efeitos impulsionadores ao desenvolvimento, de sorte que: "Quanto mais ampla a frente de ação, mais importante se torna o apoio da opinião pública e mais necessária a participação efetiva da população ali onde seus interesses estão em causa de uma forma direta" (FURTADO, 1968, p. 14-15). Também do capítulo introdutório do volume 2 do livro, é possível saber que a crescente presença das massas na vida política do país não é impeditivo ao desenvolvimento. Ao contrário, esse pode ser considerado elemento fundamental para a formação de uma "ideologia do desenvolvimento", apenas possível por meio de processo contínuo, cumulativo e crescente de tomada de consciência da população em geral acerca de sua situação socioeconômica e de suas capacidades e potencialidades transformadoras. Chama-se a este processo de tomada de consciência das massas, de democratização fundamental da sociedade, por meio da qual é a população que ampararia ideologicamente – bem como garantiria as condições objetivas mínimas para – a aposta desenvolvimentista do país.

Nessas condições, será que a democracia representativa formalmente constituída no país consegue tornar claras as aspirações da coletividade, dada a atual conjuntura histórica brasileira caracterizada por teia de interesses extremamente complexa e emaranhada? O modelo institucional da democracia, ao reforçar aspectos formais e procedimentais em detrimento de aspectos relacionais ou substantivos, em boa medida, não estaria conseguindo funcionar, segundo autores como Agamben (2004a, 2004b) e Canfora (2007a, 2007b), como mecanismo eficaz de agregação de interesses e resolução de conflitos.

Com a crise de legitimidade atual do Estado e também da própria governança neoliberal, outros arranjos institucionais de concertação social poderiam funcionar como espaços inovadores de negociações dos processos decisórios, cujo substrato último está fundado em tentativas de (re)institucionalização dos mecanismos de ação coletiva. Neste sentido, tais mecanismos poderiam funcionar como uma espécie de via alternativa entre Estado, mercado e sociedade, ainda mais em contexto de crise ou transição histórica, em que recursos ideológicos e materiais das instituições democráticas tradicionais se esvaem.

A despeito disso, essa tarefa não é nada simples em face da dificuldade de legitimação dessas inovações institucionais. É iminente o perigo de que esses novos espaços possam ser dominados por interesses pequenos, ou de que possam se tornar espaços de exercícios autoritários. Por outro lado, vislumbra-se a chance de que em tais espaços, as representações ali postadas possam, na verdade, exercitar o diálogo e produzir momentos e atitudes de concertação política, com vista a influenciar as decisões de Estado para além dos interesses corporativos.

4.3.3 República, democracia e desenvolvimento

Articular ao mesmo tempo república, democracia e desenvolvimento, ou mesmo constituir uma amálgama entre estes três elementos, não é tarefa simples, já que, quase sempre, essas dimensões são tratadas em planos teóricos e históricos diferentes. Na verdade, é preciso pensar formas mais complexas para integrar essas dimensões, por fundamentais que são para a construção de novo processo civilizatório no país.

O volume 3 buscou mostrar que o Estado é agente central para o desenvolvimento nacional. Desenvolvimento este que, já se sabe, não pode ser apreendido apenas como

crescimento econômico; ao contrário, deve incorporar também dimensões políticas, sociais, ambientais, e valorativas, em última instância. Adicionalmente, advoga-se, no conjunto dos três volumes que compõem o livro, que o desenvolvimento delineado anteriormente, sobretudo quando focado na experiência brasileira, será tão mais plausível de se obter quanto mais republicana for a configuração institucional do Estado (volume 1) e democráticos seu regime e sua forma de organização política (volume 2). Em síntese, advoga-se que o desenvolvimento brasileiro, no sentido multifacetado e complexo do termo, apenas far-se-ia possível em contexto histórico fundado no aperfeiçoamento da República, como forma de organização e funcionamento do Estado e da cidadania, e no aprofundamento da democracia, como forma de organização e funcionamento do sistema político, de expressão e representação de interesses e de participação social e controle público sobre o Estado e sobre o mercado.

Dado o tipo de desenvolvimento pretendido, é preciso, necessariamente, buscar ampliar e incorporar à democracia seu sentido substantivo: "democratizar a democracia" como preconizado ao longo do volume 2 do livro, para que, a partir do aprendizado humano que esse processo engendra, se possa conferir conteúdo efetivo aos princípios democráticos, alçando-os, a longo prazo, à condição de valores quiçá republicanos (igualdade social e virtudes cívicas), como sugerido pelo volume 1.

Para tanto, a democracia precisa ser compreendida não só por seus aspectos processuais e contingenciais, indo além da concepção minimalista que está associada à regularidade de regras bem definidas e estáveis (volume 2), pois há também uma dimensão de aprendizado democrático que lhe é essencial (volume 1). Em outras palavras: é a democracia como "regime de aprendizado" que pode engendrar, a longo prazo, valores republicanos que envolvam subordinação de interesses menores a outros alvos de caráter mais universalizante.

Nessa longa jornada civilizatória, o Estado aparece como peça importante, não como fim em si mesmo, mas como instrumento potencial para a ampliação da esfera pública. É neste sentido que se afirma ser o Estado nacional ainda um agente fundamental no processo de desenvolvimento dos países. Ao longo da história, países desenvolvidos e em desenvolvimento tiveram Estados que exerceram ações e políticas que interferiram decisivamente em suas respectivas trajetórias. O Brasil não foge a essa regra.

REFERÊNCIAS

AGAMBEN, G. *Homo sacer*: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004a.

_____. **Estado de exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004b.

BRAUDEL, F. **Civilização material, economia e capitalismo, séculos XV-XVIII**. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 3 v.

CANFORA, L. **Crítica da retórica democrática**. São Paulo: Estação Liberdade Editora, 2007a.

_____. **A democracia**: história de uma ideologia. São Paulo: Edições 70, 2007b.

CARDOSO JR., J. C. Autonomia *versus* interesses: considerações sobre a natureza do Estado capitalista e suas possibilidades de ação. **Leituras de Economia Política**: revista dos estudantes de pós-graduação do Instituto de Economia da UNICAMP, Campinas, n. 12, 2006.

_____. Estado, planejamento e políticas públicas: o Brasil em desenvolvimento. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 14. Salvador: CLAD, 2009.

CODATO, A. N. **Sistema estatal e política econômica no Brasil pós-64**. Hucitec: São Paulo, 1997.

CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E SOCIAL (CDES). **Diálogo social, alavanca para o desenvolvimento**. Brasília, ago. 2004.

DINIZ. E.; LEOPOLDI, M. A. Variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes: um balanço teórico e as visões em discussão no Brasil atual. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA – INTEGRACIÓN, DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DEL BICENTENÁRIO, 5. Buenos Aires, 28-30 jul. 2010.

ELIAS, N. **O processo civilizador**: formação do Estado e civilização. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. v. 2.

EVANS, P. **Autonomia e parceria**: estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.

FURTADO, C. **Um projeto para o Brasil**. São Paulo: Saga, 1968.

IPEA. **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília, 2009.

_____. **A controvérsia do planejamento na economia brasileira**: coletânea da polêmica Simonsen x Gudin. Brasília, 2010. No prelo.

KEYNES, J. M. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. São Paulo: Atlas, 1982.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1986 (Os Economistas).

OLIVEIRA, F. **Crítica à razão dualista/O ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

_____. Desenvolvimento, Estado e sociedade: as relações necessárias, as coalizões possíveis e a institucionalidade requerida. *In*: CARDOSO JR., J.; SIQUEIRA, C. **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009. v. 1

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PRIGOGINE, I. **O fim das certezas**: tempo, caos e leis da natureza. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1996.

PRZEWORSKI, A**. Estado e economia no Capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **Ipea** 2011

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Cida Taboza
Everson da Silva Moura

Revisão
Ângela de Oliveira
Cindy Nagel Moura de Souza
Clícia Silveira Rodrigues
Cristiana de Sousa da Silva
Lizandra Deusdará Felipe
Luanna Ferreira da Silva
Olavo Mesquita de Carvalho
Regina Marta de Aguiar

Editoração
Bernar José Vieira
Cláudia Mattosinhos Cordeiro
Jeovah Herculano Szervinsk Junior
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Capa
Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico
Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.
70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br
Tiragem: 500 exemplares

ISSN 1415-4765

Ipea – Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

SECRETARIA DE
ASSUNTOS ESTRATÉGICOS
DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA