

DESENVOLVIMENTO E ESTADO DESENVOLVIMENTISTA: TENSÕES E DESAFIOS DA CONSTRUÇÃO DE UM NOVO MODELO PARA O BRASIL DO SÉCULO XXI

Eli Diniz

RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar a estreita relação entre desenvolvimento e Estado desenvolvimentista como requisito para a formulação de uma agenda desenvolvimentista no século XXI. Partindo do argumento de Peter Evans de que não há desenvolvimento sem Estado desenvolvimentista, faz-se um balanço da literatura acadêmica internacional, destacando-se, em primeiro lugar, a complexidade crescente do conceito de desenvolvimento, dando ênfase à contribuição de Armatya Sen. Em seguida, discute-se a relevância da criação de novas capacidades estatais para a construção do Estado desenvolvimentista no século XXI, focalizando as contribuições mais recentes da abordagem institucionalista do Estado. Finalmente, faz-se a avaliação das tensões e desafios para a construção do Estado desenvolvimentista no Brasil, nas primeiras décadas do século XXI, atribuindo-se particular ênfase à debilidade crônica do poder infraestrutural do Estado brasileiro. Este constitui o maior entrave para a elaboração e execução de um projeto desenvolvimentista no país. Outro fator inibidor consiste na dificuldade de formação de uma ampla coalizão envolvendo empresários e trabalhadores em torno de uma proposta de concertação voltada para uma nova convenção desenvolvimentista.

PALAVRAS-CHAVE: *Estado desenvolvimentista; desenvolvimento; institucionalismo; empresários; trabalhadores.*

I. INTRODUÇÃO¹

Tomo, como ponto de partida das reflexões a serem aqui desenvolvidas, as palavras de dois autores que

integram uma importante coletânea sobre a África do Sul publicada recentemente, *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa* (EDIGHEJI, 2010). Peter Evans, logo no início de seu artigo (EVANS, 2010, p. 37), ressalta que nem os teóricos, nem os *policy-makers* podem ignorar o papel crucial das instituições estatais para o êxito do desenvolvimento. Ao resumir seu argumento central, afirma que a história e a teoria do desenvolvimento apoiam a proposição de que sem estado desenvolvimentista, não há desenvolvimento. Mkandawire (2010, p. 71), por sua vez, chama a atenção para o fato de que “desenvolvimento” é um processo altamente político, na medida em que requer distribuição intra e intertemporal de tarefas e recursos. Consequentemente, mesmo em contextos autoritários, requer coalizões desenvolvimentistas para alcançar sustentabilidade política. No caso de regimes democráticos, a amplitude e flexibilidade das alianças implicam parcerias com múltiplos interesses urbanos e rurais, entre os quais operários e trabalhadores rurais, interesses que se tornam coesos em torno de metas comuns, porém sem perda de autonomia do Estado.

Para a compreensão adequada de tais afirmativas, quatro pontos devem ser desde logo salientados. Em primeiro lugar, não há uma fórmula fixa universal para construir-se um estado desenvolvimentista.

¹ A primeira versão do presente texto foi produzida para a mesa do Painel III (Fortalecimento do Estado, das Instituições e da Democracia) como parte da programação da II Conferência do Desenvolvimento promovida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), realizada em Brasília em 23 de novembro de 2011. Posteriormente a palestra foi publicada no Boletim de Análise Político-Institucional, nº 2, IPEA, Brasília, 2012, p. 17-21. Agradeço a Alexandre de Ávila Gomide, Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, pelo convite para participar do referido evento. Em um segundo momento, o texto foi reformulado para a palestra que proferi na Mesa “Injunções políticas, econômicas e sociais do desenvolvimento”, como parte do VIII Workshop Empresa, Empresários e Sociedade, realizado em Curitiba entre os dias 29 e 31 de maio de 2012. Agradeço a Paulo Roberto Neves Costa pelo convite para participar da Mesa e escrever sob a forma de artigo a referida palestra. Finalmente, o argumento central foi reformulado para atender aos objetivos do Seminário Internacional “A crise mundial e os desafios de um novo padrão de desenvolvimento”. Organizado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) em colaboração com o Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), o seminário foi realizado nos dias 26 e 27 de setembro de 2012, no Auditório Pedro Calmon do IE/UFRJ. Agradeço ao professor Mariano Laplane, presidente do CGEE, o convite para participar deste evento.

Transposições mecânicas a partir de estudos de caso bem sucedidos ou de momentos históricos distintos estão fadadas ao fracasso. A construção de um estado desenvolvimentista deriva de um processo de experimentação e aprendizado constantes, que pode beneficiar-se de análises comparativas, mas não pode deixar de levar em conta a trajetória de cada país e suas condições institucionais peculiares. Em segundo lugar, desenvolvimento e estado desenvolvimentista estão estreitamente interligados no processo de produção de novas rotas desenvolvimentistas. Eis porque não podem ser analiticamente separados. Em terceiro lugar, somente uma abordagem multidisciplinar capaz de conjugar os aportes da moderna teoria do desenvolvimento, com as análises do papel das instituições e da política pode responder aos desafios de interpretar essa nova construção. Finalmente, um Estado desenvolvimentista vai além de políticas governamentais pró-desenvolvimento; portanto não é redutível aos indicadores de êxito de suas políticas econômicas. Em uma linha convergente, como ressalta Weiss (2003), desenvolvimento e Estado desenvolvimentista são duas faces de um projeto transformativo amplamente compartilhado, não somente pelas elites políticas e governamentais, mas pelos diferentes atores econômicos e sociais. Eis porque a noção de convenção do desenvolvimento atende melhor aos imperativos de mudança de estratégias desenvolvimentistas na atual etapa do processo de globalização. Tal noção, à diferença da ideia de modelo, traz implícita a busca de adesão pelo compartilhamento não só de metas econômicas, mas de crenças, ideias e valores inovadores.

Embora a temática aqui proposta implique uma discussão teórico-conceitual de certo nível de abstração, tarefa que exigiria uma análise a partir de uma perspectiva comparada, dar-se-á ênfase aos dilemas e desafios enfrentados pelo Brasil para atingir as metas requeridas de forma a alcançar um novo patamar de desenvolvimento no decorrer das primeiras décadas do século XXI.

II. DESENVOLVIMENTO: A COMPLEXIDADE CRESCENTE DO CONCEITO

A principal questão desta seção pode ser sinteticamente formulada nos seguintes termos: ao término da primeira década do terceiro milênio, é possível dizer que existe um novo modelo de desenvolvimento no Brasil?

Uma resposta afirmativa a tal pergunta seria prematura. Podemos, sim, identificar nitidamente uma agenda pública mais complexa. Tal agenda está caracterizada pela coexistência de pontos de continuidade em relação à última década do século

passado (sobretudo na esfera da política macroeconômica) e pontos de mudança (representados pela ênfase em políticas de teor desenvolvimentista), o que pode ser constatado principalmente a partir do segundo mandato do presidente Lula, quando se dá uma inflexão mais claramente pró-desenvolvimento.

Porém, não se delineou um modelo desenvolvimentista no sentido forte desse termo. Em outras palavras, não é possível identificar um projeto de longo prazo aglutinando de maneira consistente as diversas dimensões de uma nova estratégia de desenvolvimento, com a complexidade que alcançou contemporaneamente esse conceito. Além do crescimento econômico sustentado, são igualmente relevantes, nessa nova acepção, as dimensões de equidade, bem-estar dos vários segmentos da população, bem como o alargamento das oportunidades sociais.

Sob esse aspecto, cabe destacar a contribuição de Armatya Sen, vencedor do prêmio Nobel de Economia de 1998. Em dois de seus mais conhecidos livros, *On Ethics & Economics* (SEN, 1987) e *Development as Freedom* (SEN, 1999), o autor rompe com uma visão unidimensional da economia, ao enfatizar a dimensão ética e política de problemas econômicos prementes de nosso tempo, colocando em xeque a concepção convencional de desenvolvimento. Efetivamente, as visões mais restritas de desenvolvimento – como crescimento do PIB, aprofundamento da industrialização ou expansão das exportações – passam ao largo da importante concepção de que liberdades substantivas, como a liberdade de participação política, a oportunidade de receber educação básica ou assistência médica, estão entre os elementos constitutivos do desenvolvimento². Segundo Sen, desenvolvimento deve ser interpretado como um processo de expansão das liberdades reais de que desfrutam os cidadãos de um país. Como tal requer, antes de tudo, que se removam as principais fontes de privação de liberdade, tais como a tirania e a pobreza, a carência de oportunidades econômicas, a destituição social sistemática, a escassez da oferta de serviços públicos essenciais nas áreas de saúde, educação fundamental, saneamento básico, habitação e segurança pública. Tais direitos e oportunidades contribuem para promover a capacidade geral de cada pessoa.

O crescimento econômico constitui, sem dúvida, um componente importante, pois contribui não só elevando rendas privadas, mas também possibilitando

² Para uma interessante discussão sobre a argumentação de Sen no contexto do liberalismo igualitário, ver Vita (2008; especialmente cap. 3.

ao Estado financiar a seguridade social e a intervenção governamental ativa. Entretanto, é condição necessária, mas não suficiente. A contribuição do crescimento econômico tem que ser avaliada não apenas pelo aumento da renda, mas também e, sobretudo, pela expansão dos serviços sociais básicos que o crescimento pode viabilizar (SEN, 1999; especialmente cap. 2), tais como o acesso universal ao conhecimento e à saúde pública³. Assim, a teoria da expansão das capacidades conecta efeitos agregados ao bem-estar individual. Os desafios éticos passam para o centro do debate sobre o desenvolvimento, não só aqueles ligados à equidade, como também aqueles relativos à institucionalização dos princípios republicanos, que dizem respeito à primazia do interesse público.

Finalmente, não se pode desconsiderar a dimensão da sustentabilidade, que, no Brasil, só muito recentemente entrou na agenda pública. Para tanto, a ação dos movimentos ambientalistas em escala mundial e a realização das várias reuniões de cúpula de desenvolvimento sustentável foram fundamentais para conscientizar a população de cada país e difundir tais valores entre as diferentes camadas da sociedade.

Por outro lado, como já ressaltado, no Brasil, na primeira década do século XXI, é possível detectar claramente a existência de uma agenda desenvolvimentista, cujas diretrizes delineiam-se entre 2004 e 2006, ganhando força a partir do segundo mandato do presidente Lula. Tal agenda pautou-se por uma ênfase na inclusão social e por uma visão estratégica sobre a expansão do mercado interno de consumo de massas como elemento propulsor de uma nova modalidade de crescimento, tal como está expresso no Plano Plurianual (PPA/2004-2007)⁴. Um novo leque de políticas públicas, envolvendo expansão do crédito, aumento do salário mínimo, expansão do

emprego formal, políticas sociais abrangentes – como o Programa de Transferência de Renda Condicionada, Bolsa Família – além do crédito consignado e da retomada de uma política industrial mais assertiva, são os aspectos que caracterizam essa nova agenda desenvolvimentista. Trata-se certamente de um novo conjunto de políticas públicas que se tornaram prioritárias entre os anos de 2004 e 2010.

Nesse sentido, segundo alguns analistas e elites da alta burocracia governamental (DINIZ & BOSCHI, 2012) torna-se possível identificar, ao longo da última década, a configuração de uma nova perspectiva de desenvolvimento. Esta consiste na articulação do crescimento com distribuição de renda, destacando-se ainda a redução da vulnerabilidade externa, o equilíbrio macroeconômico, a democracia e a inserção internacional competitiva sob o primado de uma nova visão da soberania nacional.

Entretanto, não se trata propriamente de um novo modelo de desenvolvimento, capaz, por exemplo, de realizar uma ruptura com um padrão superado de expansão industrial capitaneado pelo fortalecimento da indústria automobilística, de efeitos nefastos para criar-se uma economia sustentável e metrópoles dotadas de infraestrutura eficiente de transporte coletivo e de níveis toleráveis de poluição. O que se tem é, ao contrário, o reforço de um paradigma produtivo do passado que deveria perder força paulatinamente com a mudança da matriz energética de acordo com as novas exigências de redução dos índices das emissões de CO₂ (dióxido de carbono).

III. O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO SÉCULO XXI: CRIANDO NOVAS CAPACIDADES

Cabe, a seguir, passar para uma segunda questão não menos relevante: “É possível afirmar-se que se tem um Estado desenvolvimentista no Brasil?” Entende-se que a resposta seja negativa. Entretanto, pode-se dizer que esse tipo de Estado está em construção. Suas bases foram lançadas como resultado do conjunto de políticas acima referido.

Quais são os fatores indicativos desse processo? Em primeiro lugar, a partir da Constituição Federal de 1988, observou-se no Brasil a construção da democracia sustentada que se caracteriza fundamentalmente pela estabilidade do regime. A democracia fortaleceu-se, as regras do jogo democrático adquiriram primazia para os diferentes atores sociais, incluindo as elites econômicas, que passaram por um processo de socialização política no tocante à administração dos conflitos de interesse de acordo com as normas e princípios da democracia (DINIZ, 2010, p. 125-135). Além das liberdades clássicas de participação, de organização, de expressão e a universalização do direito

³ Nas palavras de Sen: “Talvez o impacto mais importante do tipo de êxito alcançado pelas economias do Leste Asiático [...] seja ter solapado esse preconceito tácito [o de que somente as economias ricas poderiam alcançar o Bem-Estar]. As economias asiáticas buscaram comparativamente mais cedo a expansão em massa da educação e, mais tarde, também dos serviços de saúde, e o fizeram, em muitos casos antes de romper os grilhões da pobreza generalizada” (SEN, 1999, p. 58).

⁴ Veja-se o seguinte trecho: “No longo prazo, objetiva-se com o PPA 2004-2007, inaugurar um processo de crescimento pela expansão do mercado de consumo de massa e com base na incorporação progressiva das famílias trabalhadoras ao mercado consumidor das empresas modernas. O modelo é viável, já que está inscrito na lógica de operação da economia brasileira: toda a vez que ocorre aumento do poder aquisitivo das famílias trabalhadoras, o que se amplia é a demanda por bens e serviços produzidos pela estrutura produtiva moderna da economia [...]” (BRASIL. MPOG, 2003, p. 19).

de voto, o princípio da alternância do poder passou a ter vigência na democracia brasileira. Novas elites ascendem ao poder, apoiadas por um tipo de coalizão eleitoral de centro-esquerda, a qual se consolida em torno de forte aspiração por mudança no estado de coisas em vigor. Novas opções tornam-se possíveis, caracterizando uma inflexão política que daria vez à mudança nas escolhas de políticas públicas.

Além da mudança política, a construção do Estado desenvolvimentista requer, porém, outras condições de natureza institucional que ainda não estão dadas. Sob esse aspecto, torna-se necessário considerar as interconexões entre Estado, democracia e desenvolvimento.

Considerando-se a produção acadêmica contemporânea, observa-se pronunciada mudança no que se refere às concepções sobre o papel do Estado. Verificou-se o abandono do pressuposto neoclássico da ineficiência intrínseca da intervenção do Estado, vista essencialmente sob a óptica do incentivo à expansão das práticas de *rent-seeking*, corrupção e dilapidação dos recursos públicos. Segundo essa forma de análise, o que se enfatiza é a figura do burocrata típico como maximizador do interesse próprio (KRUEGER, 1974). Mais recentemente, esse tipo de interpretação tornou-se dominante. Entre meados da década de 1980 e durante toda a década de 1990, sob a primazia da visão liberal, reforçada com a vigência das reformas orientadas para o mercado, ganhou realce a noção de que a expansão do Estado constituiria aumento supérfluo do gasto público, com inchaço da burocracia e conseqüente desperdício de recursos.

IV. AS CONTRIBUIÇÕES MAIS RECENTES DA ABORDAGEM INSTITUCIONALISTA DO ESTADO

A abordagem liberal ortodoxa acima referida tem sido recentemente refutada à luz da contribuição de alguns autores que se destacam na produção acadêmica internacional. Entre eles, cabe mencionar Evans (1995; 1997; 2005; 2010), Weiss (2003; 2006; 2009⁵), Schmidt (2006) e Chang (2010), cujos trabalhos aprofundam alguns conceitos básicos que interessam ao argumento aqui desenvolvido. Entre tais concepções deve-se ressaltar a já clássica noção de “autonomia inserida” (EVANS, 1995), cujo cerne é a

inserção do Estado na sociedade, mantendo simultaneamente uma burocracia em moldes weberianos, centrada no mérito e no universalismo de procedimentos; o papel das instituições domésticas na mediação entre o contexto internacional e a realidade interna de cada país, além da relevância das capacidades estatais para o sucesso de estratégias de inserção externa maximizando, ao mesmo tempo, as condições de desenvolvimento nacional são outros aspectos igualmente relevantes⁶.

Evans (1997) chama a atenção para os diferentes graus de *stateness*, característicos das trajetórias nacionais de desenvolvimento de economias de mercado. O termo *stateness*, que, utilizando um neologismo poderia ser traduzido por *estatalidade*, significa a centralidade institucional do Estado⁷, a expansão de suas capacidades para atender às novas exigências da ordem internacional contemporânea. Segundo o argumento de Evans, a observação das diferentes trajetórias de crescimento regional, em escala mundial, ao longo dos últimos 30 anos, com destaque para os países do leste Asiático (Japão, Coréia do Sul, Cingapura e Taiwan) e, mais recentemente, na Ásia Central, a República Popular da China, é reveladora do peso das instituições. Os estudos de caso demonstram que uma alta *estatalidade* pode ser fonte de vantagem institucional comparativa no percurso de um país para alcançar condições mais favoráveis no contexto internacional. Os países analisados empregaram distintas estratégias de desenvolvimento, mas, em todos os casos conhecidos, o Estado desempenhou papel fundamental para que se produzisse radical modificação de sua posição relativa na divisão internacional do trabalho, conquistando maior poder de barganha (*idem*, p. 69).

Em artigo mais recente (EVANS, 2005), o autor defende a abordagem ou perspectiva do hibridismo, que consiste em combinar três aspectos que devem ser mantidos em relativo equilíbrio. Em outros termos, a efetividade das instituições públicas dependeria do hibridismo institucional, um equilíbrio integrado entre os componentes do tripé em que se fundamenta a capacidade estatal. Em primeiro lugar, Evans põe em relevo a clássica capacidade burocrática weberiana, incluindo o recrutamento baseado no mérito, a

⁵ Outra versão do referido trabalho foi apresentada no Seminário Internacional INCT-PPED/MINDS, “Reposicionamentos Estratégicos, Políticas e Inovação em Tempos de Crise”, realizado na Universidade Federal do Rio de Janeiro, de 1 a 3 de setembro de 2009.

⁶ Este último ponto é também enfatizado por Bresser-Pereira e Furquim (2012).

⁷ Ver Evans (1997). Este, além de vários outros artigos do autor, foram republicados em Evans (2007), importante obra de consulta para se acompanhar a evolução dos principais conceitos relativos ao papel do Estado no desenvolvimento das várias modalidades de capitalismo.

prevalência de normas profissionais, expectativas de carreira definidas por regras claras, divisão racional do trabalho, primazia dos procedimentos universalistas, estruturas organizacionais coordenadas, enfim, uma armadura institucional que gere incentivos para o compromisso do servidor com os fins institucionais e capacite o Estado a perseguir metas coletivas. Em seguida, destaca o atributo de *responsividade* aos sinais de mercado, que fornece informações sobre custos e benefícios, facilita a alocação eficiente de recursos, proporcionando as bases para a disciplina fiscal (assegurando que os fins da administração sejam consistentes com os meios disponíveis). Em terceiro lugar, ressalta a participação democrática de base, que assegura que os fins administrativos reflitam as necessidades e as preferências dos cidadãos comuns. Os três referidos suportes contribuem para que o processo administrativo seja transparente e esteja submetido ao controle público, garantindo a eficácia dos procedimentos de *accountability* e de governança econômica.

Na já referida coletânea editada por Edigheji, Evans (2010), salienta que a discussão teórica recente estabelece o que o Estado do século XXI deve estar capacitado a fazer para alcançar o status *desenvolvimentista*. O cerne destes requisitos é simples: o Estado desenvolvimentista do século XXI deve ser um Estado aperfeiçoador de capacidades. Expandir as capacidades do cidadão, ressalta, é o fundamento do crescimento sustentado. A expansão de capacidades está estreitamente relacionada à eficiente provisão de bens coletivos, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Garantir infraestrutura, como os serviços de abastecimento de água, intrinsecamente conectados com a questão da saúde, prover saneamento básico, transporte público eficiente, entre outros, são atributos e ao mesmo tempo indicadores da eficácia da estatal. A capacidade administrativa para prover de forma eficiente bens coletivos e infraestrutura requer, por sua vez, fundamentos políticos. Finalmente, instituições democráticas ativas constituem a necessária fundação da ação econômica efetiva. Dessa forma, a teoria do desenvolvimento pode definir uma agenda, mas reconstruir aparatos administrativos é um processo político *path-dependent*, mas também criativo (*idem*, p. 38). Fortalecer e ampliar as estruturas do Estado e as relações Estado-sociedade são, portanto, desafios centrais.

Nessa linha de reflexão, cabe mencionar a contribuição de Weiss (2003, p. 247-249), que ressalta o que considera os três ingredientes essenciais de qualquer Estado desenvolvimentista: a formulação de

metas de transformação, a existência de uma agência-piloto relativamente insulada, responsável pela execução do projeto transformador, além de relações institucionalizadas de cooperação entre governo e setor privado. A autora designa esse arranjo institucional por “interdependência governada”, propiciando um estilo negociado de formulação de políticas sob a direção de um Estado aberto à interlocução.

Focalizando o caso da África do Sul, em artigo sobre as possibilidades de construção do Estado desenvolvimentista capaz de enfrentar os desafios do século XXI, Chang (2010, p. 82-96), começa por distinguir a definição restrita de Estado desenvolvimentista – que baseia sua legitimidade na consecução de altos índices de desenvolvimento econômico – da concepção ampla que envolve múltiplas dimensões e que pode ser aplicada a distintos países em diferentes graus de desenvolvimento. O autor parte dos estudos de caso do Leste Asiático e dos caminhos percorridos pelos países capitalistas avançados, no século passado, salientando as distintas variedades de Estado desenvolvimentista, para, em seguida, analisar as condições políticas, organizacionais e relativas aos recursos humanos subjacentes à construção do Estado desenvolvimentista no momento atual. No que se refere às condições políticas, a África do Sul, nas palavras do autor, dispõe de um forte partido de massa, o Congresso Nacional Africano, capaz de executar de forma cabal políticas desenvolvimentistas, desde que haja vontade política para gerar um projeto desse tipo. Autonomia do Estado, acatamento das regras do jogo democrático e habilidade de articular pactos sociais são condições favoráveis, que, porém, não são fixas, podendo flutuar de acordo com a conjuntura política. A África do Sul dispõe também de instrumentos organizacionais altamente desenvolvidos, capacitados a executar um projeto desenvolvimentista, tais como o Banco de Desenvolvimento da África do Sul (BDAS), a Corporação de Desenvolvimento Industrial (CDI) e fortes empresas estatais, dotadas de capacidade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico de padrão internacional. Ademais, o Departamento de Comércio e Indústria tem condições de desempenhar o papel de agência piloto. Há também recursos financeiros e capacidades técnicas de análise no BDAS e na CDI. Portanto, segundo o autor, existiriam condições políticas, recursos financeiros e organizacionais, além de recursos humanos treinados em ações e iniciativas inovadoras. Trata-se de um potencial que pode ser útil para a construção de um Estado desenvolvimentista, em uma linha convergente com os demais autores aqui referidos. Por outro lado, esclarece Chang (*idem*), a dupla fragilidade das

agências de promoção de P&D, bem como a força dos lobbies dos conglomerados de mineração e energia, constituem obstáculos a serem enfrentados.

Sintetizando as análises até aqui discutidas, é consensual a ênfase na competência da burocracia como aspecto essencial dos estados desenvolvimentistas: recrutamento baseado no mérito, um sistema claro de regras de ascensão na carreira, primazia dos procedimentos universalistas, enfim as características do tipo ideal weberiano correspondente à administração racional-legal. Outro fator fundamental é a existência de uma agência central de planejamento nos moldes do Departamento de Planejamento Econômico da Coreia do Sul, ou do Conselho de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, de Taiwan. Não menos crucial é o papel de uma agência piloto, capaz de liderar um projeto de desenvolvimento transformador. Uma vantagem de tais arranjos institucionais é que eles capacitam o Estado a ter os instrumentos para dar forma e conteúdo à visão de longo prazo de maneira a garantir sustentabilidade ao processo de desenvolvimento. Finalmente, se é necessário preservar uma burocracia autônoma e de teor meritocrático para assegurar o alcance das metas de longo prazo, bem como a execução das políticas desenvolvimentistas, não menos relevante é a construção de sólidas conexões com os atores privados estratégicos e demais segmentos da sociedade civil de forma a garantir o respaldo social e político necessários para alcançar os objetivos almejados. Em outros termos, o Estado deve capacitar-se a ter uma agenda compartilhada, já que esta não é fruto do acaso, expressando, ao contrário, uma construção política.

Nesse ponto da argumentação cabe retomar o importante argumento de Evans (2010) sobre a indissociabilidade de desenvolvimento e Estado desenvolvimentista. O autor toma como ponto de partida as três vertentes da moderna teoria do desenvolvimento — a abordagem da expansão das capacidades de Sen (1999), a nova teoria do crescimento que enfatiza a centralidade do capital humano e das ideias, além das teorias institucionalistas que atribuem primazia aos efeitos deletérios da despossessão e/ou das diferentes formas de privação de capacidades como fatores fortemente inibidores do desenvolvimento. Mostra a seguir que, apesar de partirem de fundamentos teóricos e metodológicos distintos, as três correntes chegam a conclusões muito semelhantes no que se refere à construção do Estado desenvolvimentista do século XXI: a centralidade dos serviços coletivos, da expansão do conhecimento e habilidades humanas, do complexo de instituições, organizações e redes necessárias para gestar as novas

habilidades. Além da expansão do acesso ao estoque de ideias existentes, gerar novos conhecimentos e ideias, de forma a difundir e tirar proveito desses ativos intangíveis. É interessante notar que Evans (2010) caracteriza o Estado desenvolvimentista do século XXI de forma convergente com os argumentos ressaltados ao longo deste artigo. Em primeiro lugar, salienta que desenvolvimento não pode ser dissociado da produção do bem-estar dos cidadãos. Cabe ao Estado o papel central na provisão de bens públicos como saúde e educação. Sem burocracias públicas eficientes, coesas, coerentes e qualificadas, vale dizer, caracterizadas por recrutamento e sistema de promoção baseados no mérito, a provisão dos serviços públicos destinados à expansão das capacidades não se concretizará. O Estado desenvolvimentista do século XXI, além de burocracias estatais com alto desempenho, requer, ainda, novos tipos de capacidades, notadamente em termos da habilidade de promover formas mais abrangentes de enraizamento social ou parcerias com diversos segmentos da sociedade. Em outros termos, a utilidade da ação estatal depende da medida em que seus resultados correspondam às preferências coletivas das comunidades atendidas (*idem*, p. 49). Para tanto, necessita de informação precisa sobre as prioridades coletivas na esfera comunitária. A relevância desse tipo de informação para a eficiência da ação estatal, por sua vez, requer o reforço das instituições deliberativas e participativas. Estas últimas, ao lado das instituições representativas, representam as duas faces do fortalecimento do regime democrático, compondo a armadura institucional adequada ao novo momento histórico. Longe de serem aspectos antagônicos do processo democrático, são complementares. Assim, o engajamento dos atores sociais no processo de execução das políticas é crucial para as estratégias de expansão das capacidades implicadas na nova acepção de desenvolvimento.

Finalmente, a análise remete-nos à forte conexão entre projeto desenvolvimentista e a capacidade mobilizadora do Estado desenvolvimentista a que nos referimos na abertura deste trabalho. Trata-se da noção abrangente de compartilhamento de metas e crenças por parte de um amplo conjunto de atores, para além das elites governamentais e tecnocráticas, bem como dos agentes econômicos privados. A esse propósito cabe lembrar a linha de reflexão desenvolvida por Vivien Schmidt, em vários de seus trabalhos (SCHMIDT, 2006). Em suas palavras: “podemos dizer que a ação do Estado pode ser diferenciada por três aspectos: *policies, polity and politics*”. *Policy* remete às políticas públicas substantivas afetando as diferentes esferas da economia e da sociedade. *Polity* refere-se a como as políticas públicas, bem como as

interações entre atores econômicos e políticos, são moldadas pelo contexto político institucional vigente e, finalmente, *politics* significa não somente as interações estratégicas entre atores políticos, mas também como as ideias substantivas dos atores políticos e as interações discursivas entre eles se dão. Trata-se da perspectiva do *institucionalismo discursivo*, cuja ênfase nas dimensões das ideias e discursos permite explicar a dinâmica da mudança na economia política.

V. TENSÕES E DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA NO BRASIL DO SÉCULO XXI

No Brasil, a visão alternativa que marcou o debate político na última década, posterior às reformas orientadas ao mercado, foi a ênfase na necessidade de reestruturar o Estado, com o recrutamento de novos quadros pela via do concurso público, bem como fortalecer a capacidade de intervenção estatal, de forma a viabilizar o enfrentamento das novas prioridades da agenda pública. Um exemplo, segundo dados levantados por Souza (2010), refere-se ao número de servidores com nível superior de escolaridade, em que se verificou expressivo crescimento de 182 303, em 1997, para 223 404 em 2009, representando, assim, 45% dos servidores civis ativos da União (SOUZA, 2014, p. 14). A ênfase desloca-se para a importância da coordenação estatal para administrar de maneira equilibrada o aumento do crescimento e da competitividade das economias nacionais no contexto atual do capitalismo crescentemente globalizado. Recupera-se, portanto, a legitimidade do ativismo estatal, destacando-se o papel de alguns órgãos que se revelaram capazes de exercer uma função estratégica na execução de uma rota desenvolvimentista, como o Ministério da Fazenda – após a crise de 2005 e da substituição do Ministro Antonio Palocci pelo Ministro Guido Mantega –, a Casa Civil, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Este último destaca-se em função de seu papel indutor do desenvolvimento e formulador da política industrial, à semelhança das agências-piloto dos países asiáticos dinâmicos. Esse é também o caso de algumas empresas estatais, como a Petrobras e a Embrapa. A capitalização de bancos públicos, como o Banco do Brasil e a Caixa Econômica, foi uma iniciativa importante, já que forneceu o respaldo necessário para a expansão de um modelo ancorado na formação de um forte mercado interno de consumo de massas. A centralidade das políticas sociais, como o Programa de Transferência Condicionada de Renda, o Benefício de Prestação Continuada, entre outros, manifestou-se desde o início do governo Lula, vindo a ocupar um

espaço destacado, com a criação, em 2004, do Ministério de Desenvolvimento Social e de Combate à Fome (MDS). Este apresentou uma trajetória ascendente com o crescimento absoluto e relativo de seus servidores: entre 2004 e 2009, houve um aumento de 78% de seu quadro funcional. Ressalte-se ainda que o BNDES e o Itamaraty reafirmam-se como agências de excelência dentro do aparato estatal, responsáveis que foram pela condução e articulação de dois importantes pilares da agenda desenvolvimentista do governo, quais sejam, os planos interno e externo, reforçando-se mutuamente na busca de viabilizar um projeto de país dotado de uma estratégia de inserção internacional mais assertiva. Por outro lado, não se observou um processo coerente de reforma e reestruturação da máquina estatal. Esse esforço de qualificação e de profissionalização não se estendeu ao conjunto da burocracia pública. Ainda existem expressivas lacunas que dificultam a ação coesa, coordenada e consistente do aparato governamental no que se refere a setores primordiais das políticas públicas, nas esferas econômicas, sociais e ambientais. Ademais, não se pode dizer que temos um Estado forte, a despeito da amplitude dos poderes concentrados no Executivo e da recuperação da capacidade intervencionista estatal.

VI. A DEBILIDADE HISTÓRICA DO PODER INFRAESTRUTURAL DO ESTADO E SUAS IMPLICAÇÕES

Neste ponto da argumentação, cabe destacar um importante desafio que ainda persiste a despeito das várias experiências de reforma do Estado levadas a efeito ao longo das diferentes fases do antigo nacional-desenvolvimentismo. Refiro-me à debilidade crônica do poder infraestrutural do Estado, no sentido de Mann (1986). Aqui é preciso fazer a distinção entre solidez da democracia e capacidade do Estado. Trata-se de processos interligados, porém distintos. Frequentemente tal distinção é obscurecida dada a dificuldade de perceber-se a diferenciação de fronteiras teóricas entre regime político e natureza do Estado, o que trouxe a implicação de que quanto mais sólida a democracia, maior o vigor do Estado. Entretanto, deve-se salientar que democracia não se traduz automaticamente em maior capacidade do Estado. Não há dúvida de que o aperfeiçoamento da democracia é fundamental para a construção de um Estado desenvolvimentista no sentido aqui explicitado. Entretanto, pode haver, e ocorre com frequência, um descompasso entre, por um lado, o robustecimento da democracia, e por outro, a debilidade do Estado como instituição pública capaz de prover e universalizar o acesso a bens públicos essenciais, nas áreas de segurança pública, saúde, educação, habitação e

saneamento básico, o que se traduz em baixo poder infraestrutural do Estado⁸.

Cabe aprofundar esse tópico, já que converge com a concepção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen (1999) ressaltada anteriormente, cujo cerne é, como se viu, a consecução das metas de liberdade e bem-estar. Em seu percurso histórico, o Estado brasileiro apresenta um déficit pronunciado em termos de seu poder infraestrutural, traço que se agravou durante a primazia da agenda neoliberal na década de 1990. Segundo Mann, o poder infraestrutural traduz-se pela capacidade do Estado de penetrar na sociedade e implementar logicamente suas decisões, abarcando, em seu âmbito de ação, todo o território nacional e os diferentes segmentos da população que se quer beneficiar com a execução das políticas públicas. Tal objetivo requer que os estados tenham infraestruturas que penetrem universalmente em toda a sociedade civil, de modo a que as elites políticas possam extrair recursos e fornecer serviços para todos os cidadãos que fazem parte do território nacional. Logística significa, para Mann, a existência de técnicas e recursos que permitam ao Estado penetrar na sociedade e exercer o seu poder, reforçando a capacidade de formulação e de execução de políticas. Traduz-se, enfim, pelo alcance territorial da ação do Estado, o que, por sua vez, fundamenta a sua habilidade de persuadir os jogadores-chave a aderir à sua agenda desenvolvimentista. Portanto, pode-se dizer que modernizar o Estado implica, em parte, o aumento de seu poder infraestrutural⁹. Esse aspecto não pode ser menosprezado, já que é indispensável para viabilizar a concepção multidimensional do desenvolvimento aqui salientada, indo muito além dos indicadores econômicos e abarcando de forma interligada as dimensões da equidade, da ética (no sentido de atender ao interesse público) e da sustentabilidade. De forma similar, pode-se argumentar que um dos legados mais inibidores de uma concepção de Estado social abrangente e público foi exatamente essa debilidade do poder estrutural na formação do Estado-Nação não só no Brasil, mas na América Latina em geral.

⁸ Aplicando à América Latina sua já clássica distinção entre os poderes despótico e infraestrutural do Estado, Mann destaca: “*Poder despótico* é a capacidade das elites do Estado de tomar decisões sem uma rotineira negociação com os grupos da sociedade civil. Em princípio, democracia não envolve nenhuma forma de poder despótico, embora no mundo real todos os Estados de alguma forma o pratiquem. *Poder infra-estrutural* é a capacidade do Estado de efetivamente implementar decisões em todo o seu território, não importa quem tome as decisões. Isso também pode ser chamado de ‘capacidade ou eficiência do Estado’” (MANN, 2006, p. 166-167; grifos no original).

⁹ Esse argumento converge com a visão de Souza (2010).

Analisando a trajetória desse processo na região latino-americana, Mann (2006, p. 165-166) ressaltou que os mais eficazes dos estados modernos são aqueles caracterizados por sociedades suficientemente igualitárias, de modo a permitir o desenvolvimento de um senso comum de cidadania nacional, o que, por sua vez, permitiria aos estados desenvolverem poderes infraestruturais efetivos para mobilizar recursos e, assim, promoverem o desenvolvimento. Em longo prazo, esses estados tenderiam a implantar regimes democráticos. Entretanto, adverte, somente os estados com infraestruturas eficientes alcançarão a plenitude democrática. Sob esse aspecto, os estados latino-americanos apresentam grandes lacunas, o que configuraria a crise estrutural dos estados-nação do continente.

Em outro veio analítico, O’Donnell também enfatizou as peculiaridades da formação histórica das novas democracias, no período pós-autoritário, aí incluindo o Brasil, o que gerou uma fragilidade institucional que sobreviveria às tentativas de mudança ao longo do tempo (O’DONNELL, 1993; 1998; 1999; 2002). Entre tais debilidades, o autor destaca: a incompletude do processo de constituição da cidadania, resultando importantes lacunas quanto aos direitos civis e sociais (cidadania de baixa intensidade), o estreitamento dos espaços públicos, além de sérias deficiências quanto à efetividade da lei. Esta estende-se de forma pronunciadamente irregular sobre o conjunto do território nacional e sobre as diferentes camadas da população, resultando um amplo contingente que se situa fora da cobertura legal e do alcance das políticas públicas em diferentes áreas. Nas novas democracias, regiões inteiras permanecem à margem do sistema legal sancionado pelo Estado, não apenas nas áreas rurais, mas também nas periferias das grandes metrópoles. Além disso, no caso de certos setores sociais discriminados, em todas as regiões, mesmo nas mais desenvolvidas, a legalidade estatal é também pouco efetiva. Tal particularidade traduz-se na ampliação das chamadas “áreas marrons”, onde a capacidade de penetração do Estado é muito baixa ou quase nula (O’DONNELL, 1993, p. 129-130). A fragilidade do sistema legal tem ainda outras consequências que não podem ser minimizadas. A dimensão republicana, que se refere à credibilidade do Estado como instituição que opera em nome do interesse público e que é essencial para a preservação da confiabilidade da democracia, torna-se extremamente debilitada. Em contraposição, um Estado forte caracterizar-se-ia pela capacidade de estabelecer a legalidade por todo o seu território e de formular políticas de teor universalista para o conjunto dos cidadãos da comunidade nacional.

Considerando o caso brasileiro, pode-se constatar que, nas duas últimas décadas, houve avanços no que se refere às políticas públicas voltadas para direitos sociais constitucionalizados (artigo 6º da Constituição Federal de 1988), como a educação fundamental, a saúde básica e assistência aos segmentos mais desvalidos da população. Assim, alargou-se substancialmente o alcance territorial das políticas relativas à educação e saúde básicas com a universalização do acesso dos diferentes segmentos da população em todo o território nacional ao ensino fundamental e à rede pública de saúde. De forma similar, é vasto o alcance territorial das políticas de transferência de renda condicionada, como o programa Bolsa Família, atingindo, segundo dados de 2010 do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), 12,4 milhões de famílias, perfazendo o total de 49 milhões de beneficiados.

Entretanto, se houve, indubitavelmente, substancial aumento dos níveis de escolaridade do ensino público fundamental, observou-se paralelamente uma forte deterioração de sua qualidade, aumentando a proporção de analfabetos funcionais (alcançando cerca de 20,3%, dos que terminaram o ensino fundamental, segundo dados de 2010)¹⁰. O mesmo acontece com a qualidade do atendimento à saúde, apesar do aumento do percentual destinado à atenção básica que passou de 10,82% em 1995 para 18,34% em 2004 (SOUZA, 2010, p. 11). De forma ainda mais pronunciada, nas áreas de habitação, saneamento básico e segurança pública, o que se observa é a persistência de uma grande lacuna no que diz respeito à ação do Estado. Nessas áreas predominam a omissão, ineficiência e ineficácia das políticas públicas. Assim, segundo dados extraídos do Censo 2010, a proporção da população sem acesso à rede de esgoto ou de drenagem pluvial é de 47,2% (IBGE, 2010). Segundo o Atlas do Saneamento 2011 (BRASIL. MD, 2011), apenas 19% das residências têm o esgoto tratado. De acordo com dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento Básico do Ministério das Cidades, 54% da população brasileira ainda não tem serviço de coleta de esgoto. Ademais, apenas cerca de 40% do esgoto coletado no país é tratado (*idem*).

VII. DEMOCRACIA, GOVERNANÇA, ACCOUNTABILITY E RESPONSIVNESS

Nesse contexto, torna-se relevante discutir também a questão de que o Estado desenvolvimentista a ser

construído necessita levar em conta as condições de um regime caracterizado pela democracia sustentada, vale dizer, um regime que alcançou a capacidade de consolidação de seus princípios básicos, inclusive o da alternância do poder, mas ainda necessita aumentar a eficácia de alguns importantes mecanismos. Nesse sentido, três aspectos da construção de um regime democrático pleno devem ser ressaltados. Refiro-me à articulação entre as dimensões de *accountability*, *governança* e *responsivness*.

O termo *accountability* não tem tradução exata para o português. Refere-se ao conjunto de mecanismos e de instituições de cobrança e de prestação de contas. Permite viabilizar a responsabilização pública dos ocupantes de cargos governamentais, quer sejam eleitos, nomeados ou efetivos. Desse ponto de vista, houve, nas duas últimas décadas, avanços dignos de nota no Brasil. A *accountability* vertical fortaleceu-se com a consolidação do processo eleitoral a partir da queda do regime militar. Quanto à *accountability* horizontal, observou-se o aprimoramento do controle externo e interno da administração pública. Antigas instituições foram reformadas e profissionalizadas, como os Tribunais de Conta da União e dos estados e a Polícia Federal; outras foram fortalecidas, como a Secretaria do Tesouro Nacional; outras ainda foram criadas, como a Controladoria Geral da União (CGU) e, finalmente, outras, como o Ministério Público Federal e os estaduais, tiveram seu papel ampliado.

Governança, por outro lado, admite diferentes interpretações. Como utilizo o conceito, refiro-me às formas de gestão caracterizadas pela capacidade de construir instâncias de interlocução com a sociedade, voltadas para definir as prioridades da agenda pública, abrindo espaço para a consecução das metas coletivas e a sustentação política das decisões tomadas. Dessa forma, governabilidade e governança são consideradas do ponto de vista analítico como aspectos distintos e complementares que configuram a ação estatal. Governabilidade refere-se às condições sistêmicas mais gerais, sob as quais se dá o exercício do poder em uma dada sociedade. Nesse sentido, as variações nos graus de governabilidade sofrem o impacto das características do sistema político, tais como a forma de governo – se parlamentarismo ou presidencialismo –, as relações entre os poderes – maior ou menor assimetria, maior ou menor autonomia, por exemplo –, o tipo de sistema partidário – multipartidarismo ou bipartidarismo –, o sistema de intermediação de interesses – se corporativista ou pluralista –, entre outros traços relevantes. Em outros termos, governabilidade é compatível com distintos arcabouços institucionais. Governança, como salientado acima, refere-se ao conjunto dos

¹⁰ Segundo a Síntese dos Indicadores Sociais (IBGE, 2010). Existem dados mais recentes do Instituto Paulo Montenegro, que estima em 27% a taxa de analfabetos funcionais entre 15 e 60 anos de idade, para o ano de 2011. Para mais detalhes, cf. Lima (2011).

mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de conexão e de administração do complexo jogo de interesses de uma sociedade moderna. Dessa forma, cabe viabilizar a inserção do Estado na sociedade, sem enfraquecer a autoridade estatal e seus meios de coordenação e de execução das políticas (DINIZ, 1994; 1995a; 1995b; 1998).

Entre 2003 e 2010, foram criados ou fortalecidos, no Brasil, inúmeros conselhos comunitários e fóruns de participação, como o orçamento participativo, instituído pela primeira vez, em 1989, em Porto Alegre, expandindo-se posteriormente por várias cidades do país, além dos conselhos de participação social gradualmente criados em todos os ministérios. Ademais foram realizadas inúmeras conferências nacionais de políticas públicas¹¹.

Igualmente de difícil tradução, *responsiviness* é a capacidade dos governos de responder às preferências dos cidadãos por meio das políticas públicas postas em prática. Nos termos de Dahl (1972; especialmente caps. 1, 2 e 3), uma característica da democracia é a contínua *responsividade* do governo às preferências de seus cidadãos, considerados como politicamente iguais, embora nenhum sistema real corresponda a esse ideal. Em seu já clássico livro, *Poliarquia (idem)*, o autor salienta que reserva o termo “democracia” para um sistema político que tenha, como uma de suas características, a qualidade de ser inteiramente, ou quase inteiramente, *responsivo* a todos os seus cidadãos, o que requer que todos os cidadãos tenham oportunidades plenas de formular suas preferências, de expressá-las livremente através da ação individual ou coletiva e de ter a garantia de que suas preferências sejam igualmente consideradas na conduta do governo. Em síntese, tal requisito implica a diversificação dos mecanismos de vocalização e de transmissão das demandas. Sob esse aspecto, tivemos também avanços expressivos com o aprofundamento da democratização da sociedade, bem como do sistema político brasileiro, através da complexidade crescente de seu aparato institucional.

VIII. CONCLUSÕES

Em conclusão, podemos considerar que, no sentido forte do termo, não temos ainda um Estado desenvolvimentista, no Brasil na primeira década do século XXI. Entretanto, apesar das lacunas apontadas,

o balanço é positivo. Podemos considerar que estamos em um processo de transição. Os alicerces foram lançados, tanto no sentido do aperfeiçoamento do regime democrático, com a crescente aceitação das regras do jogo, quanto no que se refere à elaboração de uma nova agenda desenvolvimentista (BRESSER-PEREIRA, 2007; DINIZ, 2011).

Sob esse aspecto, apesar dos óbices referidos, observa-se o avanço de políticas que reforçam a tendência à construção do Estado desenvolvimentista do século XXI, tal como problematizado pela literatura internacional, rompendo com o legado do passado típico da construção do capitalismo industrial no Brasil. Trata-se de um modelo distinto do nacional desenvolvimentismo do passado (que não tinha preocupação com equidade e sustentabilidade), bem como em relação ao desenvolvimentismo ligado à doutrina da segurança nacional imposto pelo Estado fortemente coercitivo dos governos militares. Distingue-se também, cabe lembrar, do modelo calcado na dicotomia Estado-mercado, baseado na primazia do paradigma neoclássico, dominante nas décadas de 1980 e 1990 do século passado.

Entretanto, retomando o argumento central deste artigo, um dos grandes desafios, ainda presentes, refere-se ao descompasso entre o revigoramento da democracia, de um lado, e a debilidade crônica do poder infraestrutural do Estado brasileiro. Nesse particular, os avanços revelaram-se muito aquém do que seria necessário para alcançar as metas de desenvolvimento associado à conquista de maior bem-estar para amplas camadas da população brasileira, excluídas do acesso a bens públicos essenciais, nas áreas de educação, saúde, segurança e habitação.

Outra dificuldade igualmente relevante diz respeito à perspectiva de formação de uma ampla coalizão de sustentação em torno de um novo projeto desenvolvimentista, envolvendo alianças entre empresários e trabalhadores dos diferentes setores da economia. Como ressaltado em trabalho anterior (DINIZ, 2010), nas duas últimas décadas, considerando-se o empresariado industrial, observou-se uma importante mudança com relação ao período nacional-desenvolvimentista: seu processo de socialização política no tocante às regras do jogo democrático. Os empresários industriais aperfeiçoaram seus mecanismos de participação no Congresso e suas relações com as instâncias de representação política. A prática do *lobby* assumiu uma dimensão até então inusitada. Ademais, retomaram a prática da interlocução institucionalizada com importantes segmentos das elites da alta burocracia governamental. Por outro lado, a visão do empresariado

¹¹ Para uma análise aprofundada do significado das conferências nacionais de políticas públicas no Brasil contemporâneo, ver Pogrebinski e Santos (2011).

em geral acerca da política econômica permaneceu essencialmente pragmática, fechada em torno de questões diretamente ligadas aos seus próprios interesses. Este representa certamente outro fator

inibidor, na medida em que constitui um desincentivo à definição de uma proposta de concertação voltada para uma nova convenção desenvolvimentista.

Eli Diniz (dinizeli@terra.com.br) é Professora Titular Aposentada do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER-PEREIRA, L. C.** 2007. Novo Desenvolvimentismo e ortodoxia convencional. In: DINIZ, E. (org.). *Globalização, Estado e desenvolvimento*. Dilemas do Brasil no novo milênio. Rio de Janeiro: FGV.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. & FURQUIM, L. T.** 2012. *Estado Desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo*. Trabalho apresentado no VIII Encontro da Sociedade Brasileira de Ciência Política, realizado em Gramado, de 5 a 7 de agosto. Digit.
- CHANG, H. J.** 2010. How to “do” a Developmental State: political and human resource requirements for the developmental state. In: EDIGHEJI, O. (ed.). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: HSRC.
- DAHL, R. A.** 1972. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University.
- DINIZ, E.** 1994. Reformas econômicas e democracia no Brasil dos anos 90: as câmaras setoriais como fórum de negociação. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 277-315.
- _____. 1995a. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300003. Acesso em: 1.ago.2013.
- _____. 1995b. Governabilidade, *governance* e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 120, n. 2, maio-ago.
- _____. 1998. Governabilidade e democracia. In: RUA, M. G. & CARVALHO, M. I. V. (orgs.). *O estudo da Política*. Tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15.
- _____. 2010. Empresariado industrial, representação de interesses e ação política: trajetória histórica e novas configurações. *Política e Sociedade*, Florianópolis, v. 9, n. 17, p. 101-139. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/download/15675/14196>. Acesso em: 25.jul.2013.
- _____. 2011. O contexto internacional e a retomada do debate sobre desenvolvimento no Brasil contemporâneo (2000-2010). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 493-531. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>. Acesso em: 29.jul.2013.
- DINIZ, E. & BOSCHI, R.** 2012. *Brasil, uma nova estratégia de desenvolvimento? A percepção das elites do Estado (2003-2010)*. Trabalho apresentado no XXX Congresso Internacional da Latin American Studies Association (LASA), realizado em São Francisco (EUA), de 23 a 26 de maio. Digit.
- EDIGHEJI, O. (ed.)**. 2010. *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: HSRC.
- EVANS, P.** 1995. *Embedded Autonomy: State and industrial transformation*. Princeton: Princeton University.
- _____. 1997. The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization. *World Politics*, Baltimore, v. 50, n. 1, p. 62-87, Oct.
- _____. 2005. Harnessing the State: rebalancing strategies for monitoring and motivation. In: LANGE, M. & RUESCHEMEYER, D. (eds.). *States and Development*. Historical antecedents of stagnation and advance. New York: Palgrave Macmillan.
- _____. 2010. Constructing the 21st Century Developmental State: potentialities and pitfalls. In: EDIGHEJI, O. (ed.). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: HSRC.
- KRUEGER, A. O.** 1974. The Political Economy of the Rent-Seeking Society. *The American Economic Review*, Pittsburgh, v. 64, n. 3, p. 291-303, June.

- LIMA, A. L.** (coord.). 2011. *INAF Brasil 2011*. Indicador de alfabetismo funcional. Principais resultados. São Paulo: Inaf. Disponível em: http://www.ipm.org.br/download/informe_resultados_inaf2011_versao%20final_12072012b.pdf. Acesso em: 25.jul.2013.
- MANN, M.** 1986. The Autonomous Power of the State: its origins, mechanisms and results. In: HALL, J. (ed.). *States in History*. Oxford: Blackwell.
- _____. 2006. A crise do Estado-Nação Latino-Americano. In: DOMINGUES, J. M. & MANEIRO, M. (orgs.). *América Latina Hoje, conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- MKANDAWIRE, T.** 2010. From Maladjusted States to Democratic Developmental States in Africa. In: EDIGHEJI, O. (ed.). *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: potentials and challenges*. Cape Town: HSRC.
- O'DONNELL, G.** 1993. Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 36, p. 123-145. Disponível em: http://www.novosestudos.com.br/v1/files/uploads/contents/70/20080625_sobre_o_estado.pdf. Acesso em: 25.jul.2013.
- _____. 1998. Accountability Horizontal e Novas Poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44.pdf>. Acesso em: 25.jul.2013.
- _____. 1999. Teoria democrática e política comparada. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0011-52581999000400001&script=sci_arttext. Acesso em: 25.jul.2013.
- _____. 2002. Las Poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina In: MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G. & PINHEIRO, P. S. (coords.). *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.
- SCHMIDT, V. A.** 2006. *Bringing the State Back into the Varieties of Capitalism and Discourse Back into the Explanation of Change*. Trabalho apresentado no Encontro Anual da American Political Science Association, realizado em Filadélfia, de 31 de agosto a 3 de setembro. Digit.
- SEN, A.** 1987. *On Ethics & Economics*. Malden: Blackwell.
- _____. 1999. *Development as Freedom*. New York: Alfred Knopf.
- SOUZA, C.** 2010. Modernização e democratização do Estado. In: MACHADO, A. F. (coord.). *Estado: gestão e ações integradas de promoção e garantia de direitos*. Projeto de pesquisa. Belo Horizonte: UFMG-Cedeplar.
- WEISS, L.** (ed.). 2003. *States in the Global Economy*. Bringing domestic institutions back. Cambridge (UK): University of Cambridge.
- _____. 2006. Infrastructural Power, Economic Transformation and Globalization. In: HALL, J. A. & SCHROEDER, R. (eds.). *An Anatomy of Power: the social theory of Michael Mann*. Cambridge: Cambridge University.
- _____. 2009. The State in the Economy: neoliberal or neoactivist? In: MORGAN, G.; CAMPBELL, J.; CROUCH, C.; PEDERSEN, O. K. & WHITLEY, R. *Oxford Handbook of Comparative Institutional Analysis*. Oxford: University of Oxford.
- VITA, A.** 2008. *O liberalismo igualitário, sociedade democrática e justiça internacional*. São Paulo: M. Fontes.

OUTRAS FONTES

- BRASIL. MD.** 2011. *Atlas do Saneamento 2011*. Brasília: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento. Disponível em: <http://www.snis.gov.br/>. Acesso em: 25.jul.2013.
- BRASIL. MPOG.** 2003. *Plano plurianual 2003-2007*. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
- IBGE.** 2010. *Síntese de indicadores sociais*. Uma análise das condições de vida. Brasília: IBGE. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaoodevida/indicadores_minimos/sinteseindicsoais2010/SIS_2010.pdf. Acesso em: 25.jul.2013.

ABSTRACTS

DEVELOPMENT AND DEVELOPMENTAL STATE: TENSIONS AND CHALLENGES OF BUILDING A NEW MODEL FOR THE 21ST CENTURY BRAZIL.

Eli Diniz

This article aims to analyze the close relationship between development and the developmental state as a prerequisite for the formulation of a development agenda in the XXI century. Based on the argument of Evans (2010) that there is no development without developmental state, it is a balance of the international academic literature, especially, first, the increasing complexity of the concept of development, emphasizing the contribution of Sen Armatya . then discusses the importance of creating new state capacities to build the developmental state in the twenty-first century, focusing on the most recent contributions of institutionalist approach of the state. Finally, it is the evaluation of the stresses and challenges to building the developmental state in Brazil in the first decades of the century, attributing particular emphasis on the chronic weakness of the power infrastructure of the Brazilian state. This is the biggest obstacle to the development and implementation of a development project in the country. Another inhibiting factor is the difficulty in forming a broad coalition involving employers and employees around a proposed conciliation toward a new developmental convention.

KEYWORDS: *development; developmentalist state; state capabilities; institutionalist approach the State; coalition entrepreneurs and workers.*