

Nº 7

Textos para Discussão

**CAPACIDADES ESTATAIS PARA O
DESENVOLVIMENTISMO DO SÉC. XXI**

*Alexandre de Ávila Gomide
Roberto Rocha Coelho Pires*

Junho de 2012

CAPACIDADES ESTATAIS PARA O DESENVOLVIMENTISMO DO SÉC. XXI*

Alexandre de Ávila Gomide**
Roberto Rocha Coelho Pires**

Atualmente, muito se tem debatido se o país estaria retomando, embora em novas formas, políticas desenvolvimentistas.¹ Alicerçaria tal argumento, entre outros acontecimentos, o ativismo estatal observado a partir do governo Lula, expresso: por uma série de políticas nas áreas industrial, tecnológica e de comércio exterior (e.g. Pitce e PDP), infraestrutura (e.g. PACs 1 e 2) e social (e.g. Bolsa Família); pela atuação de bancos públicos ao financiar fusões para a formação de grandes grupos nacionais nos setores de telecomunicações e recursos naturais (BNDES), como também ao assumir o controle majoritário de uma série de empresas (e.g. a Vale); pelo ressurgimento de mecanismos de intermediação de interesses entre Estado e sociedade civil, por meio dos diferentes conselhos ligados ao Poder Executivo, fundindo-se com a tradição política corporativista do desenvolvimentismo brasileiro (Boschi, 2011). Some-se a isso clima de questionamento do receituário neoliberal, dado o fracasso do Consenso de Washington em promover o crescimento econômico na América Latina e a crise financeira global de 2008, que contribuiria para a ascensão de ideias pautadas pela necessidade de se transformar a economia sob a indução do Estado.

Contudo, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas capacidades de formular e executar políticas desenvolvimentistas em um contexto democrático. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos desenvolvimentistas no Brasil entre as décadas de 1930 a 1970 se deram, majoritariamente, em contexto político autoritário (com exceção do período de 1945 a 1964). Portanto, a reflexão contemporânea a respeito da questão do desenvolvimento (e do desenvolvimentismo) requer problematizações acerca das capacidades estatais necessárias para tal, contemplando tanto as *capacidades burocráticas*, típicas das experiências desenvolvimentistas do passado, quanto as *capacidades políticas* para condução, por parte de governos, de processos decisórios compartilhados com uma ampla gama de atores sociais, econômicos e políticos.

* Artigo a ser publicado no segundo número do *Boletim de Análise Político-Institucional* do IPEA (2012).

** Técnicos de Pesquisa e Planejamento do IPEA.

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

Se, por um lado, o mercado é o lócus principal do processo de desenvolvimento (já que esse se trata de um desenvolvimento capitalista), há tempos se reconhece o papel estratégico do Estado ao traçar e implementar políticas e criar as instituições adequadas para promovê-lo. O desenvolvimento não prescinde da ação consciente do Estado. A história já nos mostrou que os países de maior crescimento econômico (Japão, Coréia do Sul, Taiwan, China, etc.) foram aqueles que contaram com maiores capacidades estatais (vide, entre outros, Evans, 1995; Amsden, 2001; Rodrik, 2004; Wade, 1990; Johnson, 1982). Assim, a análise das capacidades do Estado, sobretudo de sua dimensão técnico-burocrática – i.e. existência de organizações e profissionais competentes, com habilidades administrativas e mecanismos de coordenação – vem sendo admitida como chave para o entendimento e o fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional em bases consistentes.

No entanto, a literatura dedicada à análise das experiências históricas (seja no Leste Asiático ou na América Latina) dedicou pouca atenção às capacidades políticas necessárias à definição de uma visão desenvolvimentista e à formulação das políticas públicas que deem realização a esta visão (Edigheji, 2010). Tais capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal e à mobilização da sociedade para a construção de consensos em torno dos objetivos para o desenvolvimento.

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

Isso vem a exigir novas capacidades do Estado, que vão além das necessidades de uma burocracia profissional e coesa que possa traçar estratégias com o setor privado sem ser capturada. Ou seja, mais que as capacidades técnicas e administrativas exigidas de uma

burocracia “weberiana” clássica. Em contexto de democracia caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e deliberativas, como no caso brasileiro, é necessária também a existência de capacidades políticas do Estado para a construção de consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e formação de coalizões políticas de suporte para as estratégias a serem adotadas.²

Mas, o Estado brasileiro possui tais capacidades técnico-burocráticas e políticas necessárias à condução de políticas desenvolvimentistas? Em que contextos e sob que condições os procedimentos democráticos promovem legitimidade política e efetividade das ações estatais, produzindo estratégias e objetivos negociados e reduzindo incertezas quanto a decisões erráticas? Ou alternativamente, quando é que impõem restrições às políticas de desenvolvimento (aumentando custos de transação, gerando ineficiências, impasses e conflitos)?

A produção de políticas desenvolvimentistas requer necessariamente a constituição de arranjos institucionais que entrelacem instituições políticas com os requisitos técnicos e organizacionais necessários à constituição de capacidades burocráticas. Mas tal entrelaçamento não é trivial, pois pode envolver tensões (ou mesmo dilemas) ao significar, por exemplo, que a ampliação da participação de atores da sociedade civil ou do sistema político-representativo (e.g. partidos, parlamentares) prejudica a produção de decisões eficientes e céleres – isso sem mencionar o argumento que decisões insuladas da influência política poderiam gerar decisões tecnicamente “superiores”. Contudo, há quem argumente (e.g. Evans, 2005; 2011; Robinson & White, 2002) que a inter-relação entre capacidades burocráticas e procedimentos democráticos seria geradora de complementaridades positivas. Ademais, a transparência e o controle social contribuiriam para a *accountability* e o aperfeiçoamento contínuo da ação estatal (Sabel, 2004).

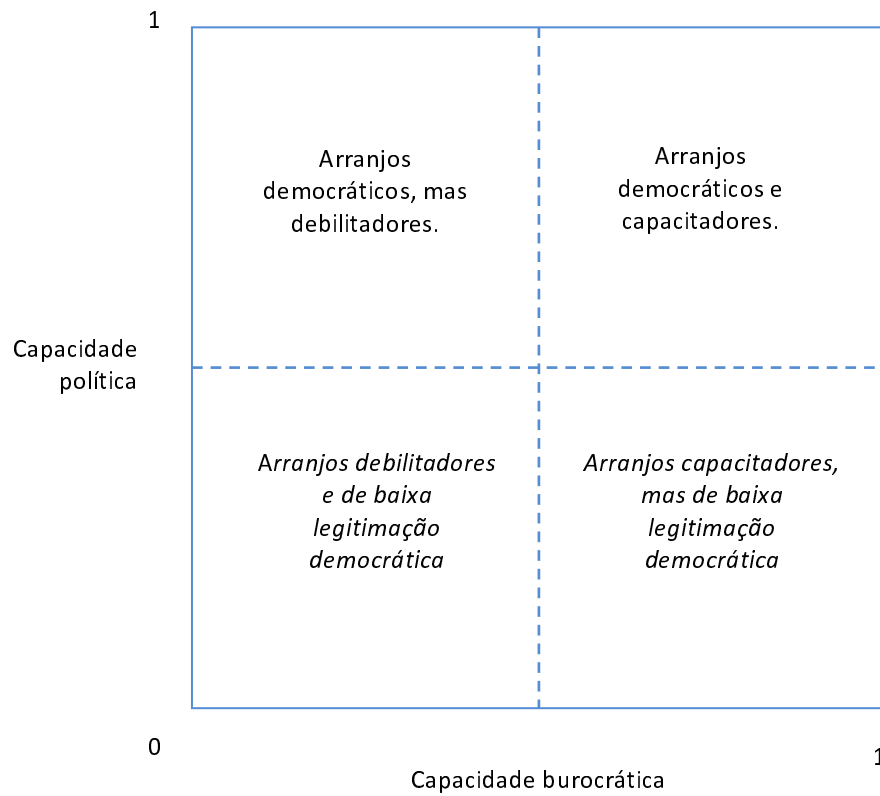
Assim, a questão central passa a ser como e por meio de quais arranjos institucionais as possíveis complementaridades entre democracia e ação desenvolvimentista do Estado podem ser equacionadas – seja pela neutralização e equilíbrio de tensões ou por sua transformação em sinergias – para a constituição de políticas públicas efetivas.

De forma heurística, podemos categorizar o entrelaçamento entre as dimensões democrática e burocrática em quatro “tipos ideais” de arranjos institucionais para a execução de políticas desenvolvimentistas, tal como ilustra o Gráfico 1.

² Acrescente-se a própria expansão das noções do que seja desenvolvimento. Este passou a significar mais do que o crescimento econômico (ou o processo de plena utilização dos recursos disponíveis capaz de levar a economia à máxima taxa de acumulação de capital), denotando também a redução das desigualdades sociais, melhoria do bem-estar da população (por meio da ampliação da oferta de serviços públicos, tais como saúde, educação, transporte, saneamento, habitação etc.), ampliação das liberdades civis e políticas, e a sustentabilidade ambiental (Sen, 2008).

Gráfico 1

Tipos puros de arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas



No eixo vertical, temos o vetor da capacidade política, associado à habilidade do Estado em ampliar os canais de interlocução com a sociedade civil e atores do sistema político-representativo nos processos de políticas públicas. Trata-se do eixo que visa ampliar a noção de “inserção” ou sinergia Estado-sociedade, tal como definida por Evans (1995). No caso brasileiro, além das instituições participativas, incluiria também a atuação dos partidos e a representação de interesses no Congresso (relação entre Executivo e Legislativo). No eixo horizontal, temos o vetor da capacidade técnica-administrativa, associada à competência da burocracia estatal em traçar e implementar estratégias em diferentes níveis dentro do governo sem ser capturada por interesses especiais. A combinação de posições nestes eixos geraria quatro tipos de situações puras ou exemplares (e com valor heurístico para análise de casos empíricos) dos distintos arranjos institucionais possíveis para a condução de políticas desenvolvimentistas.

Os “*arranjos democráticos, mas debilitadores*” incorporam, por um lado, mecanismos de participação dos diversos atores interessados no processo (via participação direta ou via partidos), de transparência (disponibilização de informações), e de controle da atuação governamental (controle interno, externo e social), contribuindo para uma maior legitimidade da política; mas, por outro lado, não provém a capacidade técnica-administrativa necessária à efetividade da ação estatal, debilitando as possibilidades de implementação da política.

No quadrante oposto, os *“arranjos capacitadores, mas de baixa legitimação democrática”*, são exemplares de políticas desenvolvidas nos Estados desenvolvimentistas clássicos, por serem potencialmente eficazes e efetivas, porém com traços de autoritarismo. Isto é, refere-se às situações em que a execução de políticas se insere em arranjos insulados do ambiente político que não incorporam (ou o fazem de forma limitada) mecanismos de inclusão, transparência e controle social, reduzindo as possibilidades de legitimação, mas que possuem elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia, competência técnica, capacidades organizacional, de coordenação e legal, potencializando a execução da política.

Já os *“arranjos democráticos e capacitadores”* diferem-se em relação aos tipos anteriores, pois além de possuir os elementos para uma maior legitimidade da política, possuem também os elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia relativa, competência técnica, capacidades organizacionais e regulatórias, e de coordenação e articulação. Este tipo seria aquele representativo de políticas democrático-desenvolvimentistas, por serem capazes de conciliar ambas as dimensões necessárias e suficientes. Já no quadrante oposto, os *“arranjos debilitadores e de baixa legitimação democrática”* não possuem nem os elementos legitimadores (ou os têm de forma limitada) nem os elementos capacitadores da ação estatal.

Com base nesse esquema analítico, parte-se da hipótese que arranjos de políticas desenvolvimentistas *“democráticos e capacitadores”* estão associados às políticas inovadoras e bem-sucedidas, pois conciliam uma atuação eficaz do Estado para a concretização dos objetivos propostos com a abertura à participação dos atores interessados e ao controle social. Advoga-se que este seria o arranjo institucional típico do Estado democrático desenvolvimentista do séc. XXI.

Vários autores contemporâneos (Rodrik, Sabel, Trubek, Hausman, Evans, entre outros) têm chamado atenção para a importância dos processos e arranjos por meio dos quais diferentes atores participam, *“fabricam”* e reformulam o caminho à medida que o percorrem, por meio da experimentação, aprendizagem social e pragmatismo. Entendemos que na criação de arranjos institucionais adequados, que possam promover uma relação virtuosa entre Estado, sociedade e mercado, repouse o elemento catalisador e caracterizador da atuação do Estado desenvolvimentista do século XXI. Deve-se lembrar de que Estado e mercado não são entidades autônomas, mas mutuamente constitutivas.

Por fim, e como decorrência desta proposta de problematização e redefinição do conceito de capacidades estatais, colocam-se de forma indispensável dois esforços analíticos: a) o de compreender empiricamente como esses arranjos políticos-institucionais estão sendo constituídos em políticas públicas concretas (como são construídos? De que forma se organizam? E que características possuem?); e b) o de explicar os seus efeitos sobre os resultados obtidos, isto é, de que forma as características específicas dos arranjos influenciam (positiva ou negativamente) o desempenho da ação estatal. São estes os desafios e o marco analítico-

conceitual que têm orientado a agenda de pesquisa aplicada da Diretoria de Estudos e Pesquisas sobre o Estado, Instituições e Democracia do IPEA para o período 2012-13.

Referências bibliográficas

AMSDEN, Alice. *The Rise of the Rest – Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York: Oxford Press, 2001.

BOSCHI, Renato R. Corporativismo Societal: a democratização do Estado e as bases social-democratas do capitalismo brasileiro. *Revista Insight Inteligência*, Ano: XII - 1º trimestre de 2010

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

EVANS, Peter. *Embedded Autonomy: States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press. 1995

EVANS, Peter. “Harnessing the State: Rebalancing Strategies for Monitoring and Motivation.” In: Matthew Lange and Dietrich Rueschemeyer (Orgs.) *States and Development: Historical Antecedents of Stagnation and Advance*. London: Palgrave, pp. 26-47. 2005.

EVANS, Peter. “The Capability Enhancing Developmental State: Concepts and National Trajectories.” Texto para Discussão No. 63 – Centro De Estudos sobre Desigualdades e Desenvolvimento (CEDE). Março, 2011.

JOHNSON, Chalmers. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press. 1982.

ROBINSON, Mark; WHITE, Gordon. *The Democratic Developmental State, Political and Institutional Design*. Oxford: Oxford Studies In Democratization, 2002.

RODRIK, Dani. “Industrial Policy for the Twenty-First Century.” Harvard University - John F. Kennedy School of Government. Paper não publicado. (disponível em <http://www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/UNIDOSep.pdf>). Setembro, 2004.

SABEL, Charles. “Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability,” In: Ewald Engelen & Monika Sie Dhian Ho (eds.), *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat*. WRR Verkenning 3 Amsterdam: Amsterdam University Press, pp.173-195, 2004.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Editora Companhia das Letras, 2008.

WADE, Robert. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in Taiwan's Industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.