



# CÁTEDRAS PARA O DESENVOLVIMENTO PATRONOS DO BRASIL

André Bojikian Calixtre  
Niemeyer Almeida Filho  
(Organizadores)

ipea

A interpretação do Brasil é uma obsessão. As contradições imanentes do encontro violento do Velho Mundo em crise, em transformação, em desenvolvimento capitalista, com o paraíso do Novo Mundo, alimentaram e ainda alimentam esse sentimento. Cada momento singular da formação do Brasil foi acompanhado de grandes intérpretes, cujas contribuições correspondem a um arcabouço distintivo de obras intelectuais prioritariamente voltadas para o estudo do sentido do país. Esta particularidade é ainda mais evidente a partir da década de 1930. Neste período, a combinação da herança de precursores do pensamento social com a esperança de um encontro definitivo com a modernidade forjou uma geração de pensadores cuja qualidade e profundidade intelectual, até hoje, não foram superadas.

As transformações políticas, econômicas e sociais recentes no país ensejam, como um momento singular, a retomada das interpretações clássicas sobre o sentido do Brasil. São transformações a serem dimensionadas que criam um espaço teórico novo de interpretação que, para ser avançado, deve-se permanentemente recorrer aos estudos dos clássicos do pensamento social, observando distintas orientações metodológicas, para buscar novas respostas aos desafios contemporâneos do desenvolvimento nacional.

Esse esforço não se esgota neste livro; aqui há, no entanto, homenagens à memória de pensadores do Brasil, críticas a seus pressupostos e retomada de outros, revisão de algumas categorias que ou se tornaram obsoletas ou estão cada vez mais prementes. O desafio é retomar o debate multidisciplinar sobre a formação e o destino da nação, compreendendo as profundas contradições que a marcam, desde o nascimento histórico até as perguntas do presente que teimam em mostrar nossas deficiências para além de nossas conquistas; e teimam em renovar permanentemente a obsessão de interpretar o Brasil.



# CÁTEDRAS PARA O DESENVOLVIMENTO PATRONOS DO BRASIL

André Bojikian Calixtre  
Niemeyer Almeida Filho  
(Organizadores)

The background of the cover is a detailed black and white marbled paper pattern, featuring intricate, swirling, and cellular designs that create a complex, organic texture.

ipea

## **Governo Federal**

### **Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República**

**Ministro** Marcelo Côrtes Neri

## **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**

Sergei Suarez Dillon Soares

#### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

#### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

#### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

#### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

#### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

#### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais, Substituto**

Carlos Henrique Leite Corseuil

#### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

#### **Chefe de Gabinete**

Bernardo Abreu de Medeiros

#### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

# CÁTEDRAS PARA O DESENVOLVIMENTO PATRONOS DO BRASIL

André Bojikian Calixtre  
Niemeyer Almeida Filho  
(Organizadores)

**ipea**

Rio de Janeiro, 2014



Calixtre, André Bojkian

Cátedras para o desenvolvimento : patronos do Brasil / André Bojkian Calixtre, Niemeyer Almeida Filho – Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

656 p. : il.

Inclui bibliografia.

ISBN 978-85-7811-241-7

1. Pensamento Econômico. 2. Desenvolvimento Econômico. 3. Desenvolvimento Social. 4. Brasil. I. Título. II. Almeida Filho, Niemeyer. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.09

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

## **A ATUALIDADE DE FLORESTAN FERNANDES EM QUESTÃO: UMA INTERPRETAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO E DA MUDANÇA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO<sup>1</sup>**

Ronaldo Herrlein Jr.<sup>2</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

Neste capítulo, a atualidade do pensamento de Florestan Fernandes sobre a sociedade brasileira será afirmada como suporte para uma interpretação acerca do caráter e das possibilidades da mudança social em curso no Brasil. Isso não significa que se tenha a pretensão de indicar como o grande sociólogo brasileiro interpretaria a referida mudança. De fato, ninguém poderá falar em seu nome, mas a interpretação contida neste estudo encontra inspiração e apoio em seu pensamento.

O ensaio interpretativo proposto a seguir lança o olhar sobre a mudança social, tomando como objeto o Estado brasileiro e, como questão, o padrão de desenvolvimento nacional.<sup>3</sup> A exposição das ideias está organizada em cinco seções, contando com esta introdução. Começa-se enunciando, na segunda seção, uma hipótese sobre as transformações do Estado brasileiro, tratando de qualificar com certa precisão o próprio enunciado. A terceira seção trata dos indícios que motivaram a formulação da hipótese enunciada. Aqui, de um modo descritivo, parcial e também valorativo, são comentadas algumas políticas públicas nacionais no período entre 1995 e 2010, bem como as características de certas instituições estatais brasileiras. Na quarta seção apresenta-se uma interpretação da mudança social, buscando alguns fundamentos no pensamento de Florestan Fernandes. Os desdobramentos desta mudança e os desafios do desenvolvimento são abordados na quinta e última seção, ainda com apoio nas ideias do eminente patrono, mas, simultaneamente, propondo uma diferente e inovadora perspectiva para fomentar a transformação social no Brasil.

---

1. Este capítulo é uma versão modificada e adaptada de Herrlein Jr. (2011).

2. Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGE/UFRGS). *E-mail*: <ronaldoh@ufrgs.br>.

3. A reflexão proposta resulta de pesquisa em processo de realização, iniciada como parte do programa Cátedras para o Desenvolvimento, do Ipea junto ao PPGE e à Faculdade de Ciências Econômicas (FCE) da UFRGS (2009-2010). Desde sua origem, esta pesquisa vincula-se ao eixo estratégico do Ipea, que visa ao fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. O propósito principal desta pesquisa é estabelecer um marco de referência para uma linha de investigação permanente sobre Estado e desenvolvimento no Brasil.

## 2 UMA HIPÓTESE SOBRE O ESTADO BRASILEIRO

Para a realização desta pesquisa, houve três marcos importantes para a reflexão que conduziu à hipótese apresentada. A investigação apoia-se em certas referências teóricas para a compreensão do Estado capitalista, bem como acerca das funções político-econômicas e dos fundamentos sociológicos de um *Estado desenvolvimentista*.<sup>4</sup> Buscou-se também apoio em uma compreensão crítica da trajetória do *desenvolvimentismo* brasileiro e do papel do Estado nacional no período entre 1930 e 1980.<sup>5</sup> Por fim, foi realizada uma breve investigação exploratória das políticas públicas brasileiras, em diversas áreas, no período que vai de 1995 a 2010.<sup>6</sup>

Na elaboração deste ensaio considerou-se, ainda, o *desenvolvimento* para além das questões relativas ao “emparelhamento” com as economias capitalistas desenvolvidas, ou seja, nesta abordagem a transformação produtiva e técnica que transfigura as estruturas econômicas e sociais é apenas o fundamento e a expressão material da mudança sociocultural e emancipadora que o desenvolvimento *tem de ser*. Assim, adotou-se uma abordagem normativa, em que será preciso explicitar as finalidades do desenvolvimento. Elas podem ser definidas a partir da melhoria das condições da vida humana em sociedade, com sustentabilidade ambiental, assumindo especialmente que os critérios de valoração do desenvolvimento podem ser socialmente construídos por meio de procedimentos democráticos deliberativos.<sup>7</sup> Nesse sentido, o desenvolvimento é percebido necessariamente como resultante de uma conquista, que se realiza tanto no âmbito das condições do indivíduo que se torna protagonista quanto no âmbito das coletividades e sociedades nacionais que substanciam esse indivíduo e, igualmente, se tornam protagonistas de seu destino, configurando um “desenvolvimento endógeno”.<sup>8</sup>

A investigação realizada permitiu avaliar o caráter e o alcance das políticas públicas e das instituições estatais no Brasil, considerando o quanto elas se aproximam

---

4. Para compreensão do Estado capitalista em geral, foram utilizados como base os trabalhos de Poulantzas (1980) e Jessop (1985; 2002; 2008). Para uma abordagem do Estado desenvolvimentista, buscou-se apoio nos trabalhos de Chang (1999), Wade (1999), Johnson (1999) e Evans (1995). Estas referências implicam uma perspectiva teórica plural, com elementos marxistas, weberianos e institucionalistas, que se inscreve na proposição de uma economia política institucionalista formulada por Chang (2002).

5. As principais referências sobre este ponto são Fiori (1995, 2003), Fernandes (1975), Mello (1977) e Castro (1994).

6. Essa investigação foi realizada com o auxílio de bolsistas de iniciação científica (BICs) da UFRGS e da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS) São eles: Marina Miotto Becker, Fernando Kuwer dos Santos, Laura Scheeren Viegas, Karen Frances Medroa, Mariana da Silva, Mariana Willmensdorf Steffen, Guilherme Ziebell de Oliveira, Rafael Roos Guthman, Henrique de Abreu Grazziotin, Hânder Costa Leal, Eduardo Schindler, Jonas Lunardon e Luiz Fernando Valter de Oliveira. Para indicação dos temas estudados por cada bolsista, ver Herrlein Jr. (2011).

7. Ao longo de todo o capítulo e especialmente na última seção, deve-se explicitar por que é preciso assumir uma perspectiva normativa acerca do desenvolvimento. Para uma consideração sobre a necessidade de o trabalho científico nas ciências sociais tornar explícitos os juízos de valor, ver Myrdal (1968, segunda parte).

8. Nesse contexto, “endogeneidade não é outra coisa senão a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo de acumulação em função de prioridades por ela mesma definidas” (Furtado, 1984, p. 108). Os fundamentos da abordagem normativa adotados neste ensaio estão em Sen (1989, 2000) e Sachs (2009), enquanto a proposição dos processos deliberativos apoia-se em Evans (2002, 2003) e Habermas (1995).



das funções, políticas e instituições características de um Estado desenvolvimentista, compreendendo este conceito em sentido “estrito” ou “ampliado”.<sup>9</sup> Esta investigação levou à formulação da seguinte hipótese geral. Atualmente, no Brasil, está em curso *um processo de construção de um Estado democrático para o desenvolvimento*, pois: *i)* avançam as capacidades do Estado na realização de políticas de desenvolvimento;<sup>10</sup> e *ii)* o enraizamento do Estado nacional está se transformando, no sentido de um alargamento de sua base social e de um maior controle da sociedade sobre o Estado. Esse processo de construção parece evidenciado pelas condições atuais do Estado e da sociedade brasileira. Entretanto, pode-se argumentar também que essa construção já estava em curso nos anos 1990 e tem suas origens no estabelecimento da nova Constituição Federal, em 1988 (CF/1988).

Pode-se afirmar que está em curso a construção de um Estado desenvolvimentista no Brasil, porém com algumas características que tornam essa experiência peculiar à transformação contemporânea da sociedade brasileira. Trata-se de um processo histórico novo e “lento”, vale dizer, um processo que pode ser percebido somente em sua temporalidade de mudança social inscrita na *longa duração* e em contraste com a história anterior do país.

Esse processo diferencia-se da construção dos Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático, pois o novo perfil do Estado brasileiro e suas novas funções desenvolvimentistas, tanto quanto a estrutura social que lhes corresponde, não emergem de uma situação de comoção social (guerra, tensão militar externa ou invasão, episódios de destruição material e humana), como ocorreu para Japão, Coreia do Sul e Taiwan (Wade, 1999, p. 439-444; Evans, 1993, p. 136). Também de modo diverso, o Estado desenvolvimentista brasileiro em construção não assume a forma autoritária nem corporativa, sendo mais propriamente caracterizado como uma democracia com uma institucionalidade híbrida, que combina elementos

---

9. A noção de “estado desenvolvimentista” em sentido estrito corresponde ao conceito proposto originalmente por Johnson (1982) e reelaborado em Evans (1993) e Chang (1999). A noção de “estado desenvolvimentista em sentido ampliado”, em contraste com o “modelo” do Estado desenvolvimentista no Leste Asiático (*Developmental State*), refere-se a uma “ampliação” que possui três aspectos: *i)* o Estado tem de possuir bases sociais mais amplas que os empresários capitalistas da indústria e a burocracia pública, com a inclusão da classe trabalhadora como protagonista na coalizão social desenvolvimentista; *ii)* impossibilidade de uso exclusivo, sem controle externo e público, do aparelho do Estado e das políticas públicas por uma coalizão social restrita, em decorrência das condições vigentes em uma “poliarquia” (O’Donnell, 1998); *iii)* o exercício de funções desenvolvimentistas mais abrangentes (além das quatro funções assinaladas por Chang, 1999), entre as quais podem-se citar funções distributivas e promotoras de capacitações (educação e formação profissional), funções comunicativas e formadoras de cultura (ver Evans, 2003). O significado dos sentidos “estrito” e “ampliado” de um Estado desenvolvimentista está vinculado ao alcance do conceito de desenvolvimento e à amplitude da base social do Estado.

10. Esse aspecto do argumento foi reelaborado a partir da discussão com os pesquisadores da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, em 24 de agosto de 2011, ocasião em que era sustentada a proposição mais forte de que o “Estado [brasileiro] já atua de forma incipiente cumprindo funções (sócio) econômicas características de um Estado desenvolvimentista” (Herrlein Jr., 2011).

corporativos e pluralistas com novos elementos de controle civil e participação direta (instituídos pela CF/1988), configurando-se plenamente como uma poliarquia.<sup>11</sup>

A despeito das diferenças dessas formações estatais frente à formação brasileira, interessa observar as funções desenvolvimentistas cumpridas pelo Estado nos processos de desenvolvimento no Leste Asiático, em contraste com o Estado brasileiro.<sup>12</sup> É notório que o Estado brasileiro não está promovendo uma ampla *coordenação* dos agentes sociais e econômicos nacionais *para a consecução de uma mudança estrutural*, definida previamente por uma estratégia de desenvolvimento e uma respectiva *visão de futuro* que mobiliza a sociedade. Contudo, ocorreu algum avanço na escala e na coordenação do investimento público e do investimento privado, destacando-se nesse sentido os sucessivos blocos de investimentos denominados Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e os instrumentos da política industrial e da política tecnológica. A elaboração de uma Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND)<sup>13</sup> foi um passo muito tímido para formulação estratégica e não é certo que venha a ter desdobramentos práticos. Por sua vez, existe na esfera estatal brasileira um processo efetivo de *criação de instituições* ou revigoramento de instituições já existentes, um processo relacionado a empresas e agências públicas, conselhos, conferências, ouvidorias etc., que incidem nos rumos e nas possibilidades do processo de desenvolvimento. O Estado brasileiro também tem atuado satisfatoriamente no que concerne à *administração de conflitos*, num contexto de aceitação plena do regime de propriedade e de efetivas mudanças distributivas, que são muito recentes. Ainda assim, trata-se de um Estado que demonstra capacidade de promover a acomodação de interesses diversos, revelando-se também eventualmente incoerente, pois permanece bastante permeável aos particularismos. De qualquer forma, existe a virtude do Estado em assegurar uma ordem institucional democrática e estável, cuja solidez será posta à prova pelo caráter radical das transformações que o desenvolvimento poderá implicar.

Ainda é preciso caracterizar melhor essa hipótese indicando que o atual processo nacional de construção do Estado é especialmente distinto da construção do Estado

---

11. Poliarquia é uma forma especificamente definida de organização democrática do Estado, cujos elementos característicos são: autoridades eleitas; eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; direito de se candidatar aos cargos eletivos; liberdade de expressão; informação alternativa; liberdade de associação; impossibilidade de destituição arbitrária de autoridades eleitas (e algumas nomeadas, como juizes de cortes supremas) antes do final do mandato; inexistência de constrangimentos severos e vetos sobre autoridades eleitas ou sua exclusão de determinados domínios políticos por parte de atores não eleitos (especialmente as forças armadas); e território incontestado define claramente a população votante. As sete primeiras características são formuladas por Robert Dahl e as três últimas propostas por Guillermo O'Donnell (1998, p. 27), em quem se apoiou.

12. Esse contraste foi feito de modo sintético, para qualificar a hipótese apresentada. Para uma consideração mais extensa do cotejo entre o Estado brasileiro e o *Developmental State*, ver Herrlein Jr. (2011, seção 4). Aqui apenas demarca-se até que ponto é legítimo cogitar que o Estado brasileiro realiza certas funções desenvolvimentistas. Para tanto, usou-se como referência a síntese proposta por Chang (1999) acerca das funções do Estado desenvolvimentista.

13. No âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República (PR). Ver Garcia (2010).

desenvolvimentista brasileiro do ciclo 1930-1980. Em primeiro lugar, deve-se notar que atualmente está estabelecida no país uma democracia de massas, relativamente mais sólida e não contestada nos seus resultados e no seu funcionamento por nenhum setor expressivo da sociedade. A nova institucionalidade republicana, em pouco mais de vinte anos, tem operado soluções para os conflitos sociais e políticos de um modo aceitável por praticamente todas as forças políticas partidárias, minimizando os movimentos e episódios de oposição política extraparlamentar. Tais características parecem contrastar com o período democrático 1946-1964, marcado por inúmeros conflitos acerca da legitimidade de governos e de processos políticos.

Em segundo lugar, comparativamente ao Estado nacional naqueles cinquenta anos, o Estado brasileiro possui hoje uma base social mais ampla, na medida em que a estrutura desse Estado (sua ossatura material) e algumas de suas políticas permanentes mostram-se mais implicadas com os interesses da grande parcela do povo que vive na pobreza ou próxima dela. Essa maior amplitude relativa da base social do Estado também se manifesta na sua maior transparência e na maior extensão da informação e do debate públicos acerca do que faz o Estado.

Apesar dessas diferenças, talvez se pudesse aceitar a caracterização desse Estado como *desenvolvimentista*, tendo em vista três elementos que podem ser apontados como definidores do *desenvolvimentismo* (Fonseca, 2004). Primeiro, o apoio do Estado à industrialização do país, que foi retomado nos anos 2000. Segundo, a intervenção estatal em favor do crescimento econômico, que atualmente se realiza, ainda que de forma ambígua, dado o caráter genericamente restritivo das políticas monetária e fiscal. Por fim, o terceiro elemento é o nacionalismo, que parece estar de volta, provavelmente por muito tempo, como parte do discurso político que norteia as ações do Estado brasileiro.<sup>14</sup>

Conforme assinalado por Fonseca, Cunha e Bichara (2011), as políticas econômicas do Estado brasileiro a partir de 2003 têm conteúdo social distributivista, como também tiveram as políticas desenvolvimentistas, principalmente no período democrático (1946-1964). Contudo, como bem destacaram os referidos autores,

---

14. O nacionalismo é considerado como um fenômeno social específico das grandes sociedades-Estado industriais no nível de desenvolvimento atingido nos séculos XIX e XX e constitui um tipo de crença caracteristicamente secular. O nacionalismo pressupõe um elevado grau de democratização social, para que os sentimentos individuais de vinculação, de solidariedade e de obrigação se estabeleçam de modo especial, não apenas em relação a determinadas pessoas ou a uma única pessoa que comanda mas também em relação a uma coletividade soberana que o próprio indivíduo forma com milhões de outros indivíduos, coletividade que está organizada num Estado (Elias, 1997, p. 142-143).



o conteúdo é distributivista sem ser “populista”.<sup>15</sup> As políticas que acarretaram uma redistribuição da renda nacional não provocaram tensões macroeconômicas.<sup>16</sup>

De outra parte, não é possível falar em *desenvolvimentismo*, pela ausência do projeto e da mobilização nacional em torno de uma ideologia e propósitos desenvolvimentistas. Em sentido estrito, *não há Estado desenvolvimentista porque não existe uma estratégia de desenvolvimento*. Portanto, o processo de construção estatal que se está observando não é, pelo menos até o presente momento, a realização de um *projeto social autoconsciente*, que expresse um pacto ou coalizão definida entre grupos e classes que compõem a sociedade brasileira. Em concordância com Fonseca, Cunha e Bichara (2011), talvez esteja nisso outra diferença entre o projeto e o Estado desenvolvimentista dos anos 1930-1980, mesmo aceitando-se a presença daqueles três elementos distintivos do desenvolvimentismo citados anteriormente.<sup>17</sup>

Na próxima seção, serão apontadas evidências ou indícios de prováveis evidências do processo de construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no Brasil, com base na observação de algumas políticas públicas no período 1995-2010 e da evolução das instituições republicanas.

### 3 POLÍTICAS PÚBLICAS E INSTITUIÇÕES ESTATAIS: A TRANSFORMAÇÃO DO ESTADO BRASILEIRO

Como foi indicado, ao serem avaliadas as políticas públicas do Estado brasileiro contemporâneo, tem-se como perspectiva um sentido amplo do processo de desenvolvimento e assim também para o caráter do Estado desenvolvimentista. As políticas públicas que interessam ao desenvolvimento envolvem o conjunto da ação do Estado nacional, em todas as áreas, e incluem as políticas que emanam das esferas infranacionais de governo. A hipótese proposta neste ensaio remete a um estudo e a uma avaliação abrangentes, que estão muito além dos comentários traçados a seguir. Nestes comentários, tratou-se apenas de algumas áreas de atuação do Estado nacional e pôde-se avaliar as políticas públicas somente em nível federal, tomando como referência as evidências que uma breve pesquisa exploratória pode levantar. Nas descrições das políticas feitas a seguir, o foco é dirigido propositalmente às mudanças que transcorrem ao longo do período 1995-2010 ou que marcam todo

15. “Populismo econômico” significa o padrão de política econômica apontado em Dornbush e Edwards (1991) e Bresser-Pereira (1991b), sem levar em conta se existe correspondência desse padrão com a experiência histórica brasileira.

16. Outra forma de indicar o caráter dessas políticas é denominá-las “responsáveis”, porque não pretendem elevar salários por meio de choques de reajuste ou com reajustes acima da elevação da produtividade. No que se refere a choques de reajuste, seguiram-se os dados do Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas (Dieese) para o valor real do salário mínimo (SM), considerando aumentos em base anual (comparação dos valores de dezembro). Nota-se que os aumentos anuais desde 2003 são persistentes, mas são bastante moderados (inferiores a 14%) quando comparados a aumentos anuais ocorridos de 1950 até 1964 (que chegaram a 160%, 58% e 28%) e mesmo inferiores a aumentos ocorridos nos anos de 1991, 1993 e 1995 (de 18%, 33% e 16%, respectivamente).

17. Não se deve perder de vista que o desenvolvimentismo teve diferentes momentos, com diferentes inspirações ideológicas e que foi sustentado por coalizões políticas e bases sociais eventualmente abrangentes e nem sempre explícitas.

esse período, em contraste com a trajetória anterior. Nos comentários seguintes, foram negligenciadas, portanto, as permanências e insuficiências observadas nas políticas públicas.

Priorizou-se o enfoque das políticas associadas diretamente ao progresso técnico e ao aumento da produtividade (políticas industrial, de ciência e tecnologia e educacional) ou ao provimento de infraestrutura (energia, transporte e comunicações) e o enfoque das políticas de caráter distributivo (políticas de rendas e de saúde, previdência e assistência social).<sup>18</sup> O caráter adequado ou não da ação do Estado para o desenvolvimento transparece nas políticas públicas de cunho estruturante, como as recém-citadas. Pode-se denominá-las *políticas-fim*, na medida em que indicam diretamente, por seus objetivos e recursos, as finalidades da ação do Estado no seu aspecto mais diretamente “construtivo”, pelo qual o Estado é capaz de estruturar e influenciar a configuração da sociedade.<sup>19</sup> Mesmo admitindo que as políticas macroeconômicas (e o regime subjacente) são decisivas para influenciar a taxa de investimento e o crescimento econômico, entende-se que tais políticas devem ser vistas como *políticas instrumentais*, que podem favorecer, estimular, permitir ou, ao contrário, inibir, constringer e obstaculizar o desenvolvimento, mas que não implicam necessariamente a especificação das finalidades outras da ação estatal ou mesmo da finalidade do próprio crescimento econômico.<sup>20</sup>

A *política industrial* é uma boa referência para iniciar a consideração do caráter desenvolvimentista da ação do Estado nacional, pois tem sido uma política central nas experiências de desenvolvimento econômico bem-sucedidas ao longo da história (Chang, 2004), ao promover o crescimento da produtividade do trabalho social, a expansão da produção nacional e a ampliação da agregação de valor nas cadeias produtivas. No caso do Brasil, pode-se observar que, após o abandono das antigas políticas de proteção tarifária e reservas de mercado, não houve a adoção efetiva de uma política industrial ao longo dos anos 1990, período marcado pela liberalização comercial acelerada, com efeitos destrutivos sobre as cadeias produtivas nacionais.<sup>21</sup> Em 2003, já sob o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, foram lançadas as diretrizes de uma Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce),

---

18. Os elementos comentados nesta seção foram revelados por breve pesquisa exploratória acerca das políticas públicas. Não são apresentados aqui como comprovações da hipótese apresentada, mas são justamente os elementos que fizeram com que se formulasse essa hipótese.

19. Conforme Poulantzas (1980, p. 35-37), o Estado capitalista também age de maneira positiva, cria, transforma, realiza. Faz isso quando age pela produção do substrato material do consenso das massas em relação ao poder, mas também quando se introduz no cerne da reprodução do capital.

20. Essa abordagem difere daquela proposta por Bresser-Pereira (2005, 2007) e por economistas pós-keynesianos (Sicsú, Paula e Michel, 2005), segundo a qual o novo-desenvolvimentismo se define principalmente em função do regime de políticas macroeconômicas (fiscal, monetária e cambial), reconhecendo que são necessárias mudanças institucionais para alcançar um novo regime. Vale notar que as abordagens são diferentes, mas não são necessariamente contraditórias.

21. Apesar do lançamento de documentos oficiais sobre políticas industrial e de comércio exterior, as medidas adotadas nessa área não seguiram qualquer diretriz de governo, mas resultaram de soluções *ad hoc* para problemas setoriais (como no caso do regime comercial da indústria automotiva).

que tomaria corpo a partir de 2004, orientando a ação do Estado até 2008 (Brasil, 2003).<sup>22</sup> Dado o marco institucional anterior, a simples proposição de uma política industrial foi saudada como um grande avanço (Suzigan e Furtado, 2006).

A nova política fundamentava-se numa compreensão abrangente do papel da inovação e das capacidades tecnológicas para o desenvolvimento econômico em longo prazo.<sup>23</sup> A Pitce caracterizou-se por ser uma política basicamente horizontal, com incentivos gerais para a inovação, mas também por estar focada em alguns setores. Quatro destes (semicondutores, *software*, bens de capital e fármacos/medicamentos) foram definidos como opções estratégicas, pois sua melhoria produtiva tem ampla incidência sobre os demais setores ou na balança comercial. Outros três setores foram escolhidos por serem atividades portadoras de futuro (biotecnologia, nanotecnologia e biomassa/energias renováveis). O espírito da orientação governamental com a Pitce, que se manteve posteriormente com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), era

aproveitar as potencialidades da base produtiva local e induzir a criação de vantagens competitivas dinâmicas por meio de maior valorização da inovação tecnológica na empresa tendo o setor industrial como base do desenvolvimento econômico no contexto de estabilidade monetária e de restrições de natureza fiscal (Campanário, Costa e Silva, 2005, p. 10).

Associado à nova política, foram estabelecidas a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), criando condições para aprimoramento e gestão da política industrial num regime de parceria entre agentes públicos e privados, com ampla transparência (De Toni, 2007).

Em 2008, a política industrial foi ampliada por iniciativa do governo, com o lançamento da PDP, que aumentou o conjunto de setores beneficiados para 21 (sujeitos a ampliação mediante proposição), agrupados, segundo uma diversidade

---

22. Tratava-se de um conjunto de onze programas de política constituídos de 57 medidas. Os objetivos e as medidas básicas da Pitce foram apresentados em três documentos governamentais: *Sexta Carta de Concertação: Política Industrial como Consenso para uma Agenda de Desenvolvimento*; *Diretrizes de Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior*; e *Medidas de Política Industrial e de Comércio Exterior*. O primeiro desses documentos foi elaborado pelo CDES, um órgão vinculado à PR, composto por 81 representantes de trabalhadores, empresários, cientistas e representantes de múltiplos setores da sociedade civil, além de ministros de Estado (ver nota de rodapé 55). A carta apresenta as bases políticas da Pitce. As *Diretrizes de Política Industrial* (2003) é um documento de caráter técnico que apresenta os objetivos, funções, características e forma de implementação da Pitce. Na avaliação de Campanário, Costa e Silva (2005), o documento é tecnicamente consistente ao enfatizar as diferenças setoriais e propor medidas específicas de atuação da Pitce como meio de promover o desenvolvimento industrial. Já outros autores criticam o desenho institucional da política.

23. As diretrizes indicam um importante papel para as políticas públicas visando à absorção de tecnologias e à criação de capacidades. Apontam para uma ampla interlocução entre governo e setor privado, que estabeleça um espaço de negociação voltado para a construção de compromissos produtivos. Nas diretrizes também apareceu um conceito que permaneceria presente desde então: a necessidade de o país contar com grandes empresas nacionais que sejam ativas na liderança do crescimento. Sistemas empresariais maiores e mais compatíveis com as dimensões das corporações internacionais são necessários para aumentar a inserção externa e a capacidade de inovação da indústria nacional (Brasil, 2003).



de estratégias,<sup>24</sup> em três programas estruturantes: mobilização em áreas estratégicas, fortalecimento da competitividade e consolidação/expansão da liderança. A nova política estruturou-se com amplo alcance, novos instrumentos fiscais e creditícios e maior volume de recursos, buscando alcançar quatro macrometas para o período 2008-2011 – relativas a ampliação do investimento fixo, elevação do gasto privado em pesquisa e desenvolvimento (P&D), ampliação das exportações e dinamização das micro e pequenas empresas (MPÉs). Uma nova ênfase foi dedicada aos arranjos produtivos locais. O eixo principal da PDP foi uma preocupação plenamente acertada com a geração de *superavit* comerciais.<sup>25</sup>

As críticas mais comuns à política industrial que foi construída ao longo dos anos de 2003 a 2010 dizem respeito à sua inconsistência com as políticas macroeconômicas (Suzigan e Furtado, 2006; Castilhos, 2005). A política industrial tem que operar, para ampliar a taxa de investimento e melhorar a situação da balança comercial, contra os sinais de preços que resultam dessas políticas macroeconômicas: elevada taxa de juros e baixa taxa de câmbio.<sup>26</sup> Além disso, na área fiscal, o sistema tributário é complexo, confuso e opaco, dificultando o uso simples e coerente de incentivos fiscais.

Mesmo concordando com essas críticas, é forçoso reconhecer que houve grandes avanços. O Estado nacional adotou uma política industrial explícita, já realizou modificações e melhorias na mesma, bem como fomentou paralelamente a estruturação de novas instituições de governança para o desenvolvimento industrial (ABDI e CNDI). Essa política e as respectivas instituições constituem um formato de política pública que supera qualquer arranjo pretérito já alcançado pelo Estado brasileiro nessa área.

É possível que o mesmo possa ser dito da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T&I) adotada atualmente pelo Estado nacional brasileiro. Essa política começou a ser construída por meio de uma reforma ocorrida entre 1999 e 2002, durante o segundo mandato do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), quando foi formulada a Lei de Inovação, aprovada somente em 2004, já no governo de Lula. Desde 1985 até 2010, foram realizadas quatro conferências nacionais de C, T&I, que contribuíram efetivamente para a formulação da política

---

24. As estratégias podem ser de liderança mundial, conquista de mercados, focalização, diferenciação e ampliação de acesso.

25. O estrangulamento externo costuma ser um obstáculo presente nos processos de desenvolvimento, como já indicava a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) desde os anos 1950 (Rodríguez, 1981). Atualmente, é reconhecido que os resultados da balança comercial podem limitar a taxa de crescimento da economia nacional, conforme indicado pela Lei de Thirlwall (Thirlwall, 2002). Cabe notar que na política industrial a produção para o mercado interno também é destacada.

26. De fato, há um problema grave de inconsistência que reduz a efetividade do Estado nessa área crucial para o desenvolvimento. Para alguns setores, a política industrial funciona propiciando condições meramente compensatórias das condições desfavoráveis de juros e câmbio, isto é, opera para *contornar desvantagens competitivas* e não para *criar vantagens competitivas*.

pública nessa área, consubstanciada no Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (Pacti) (2007-2010) adotado pelo Estado nacional.<sup>27</sup>

A política de C, T&I apoia-se em fundos setoriais de base fiscal, que servem para financiamentos de projetos realizados ou propostos pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) em diversos setores: petróleo, energia, transportes, recursos hídricos, atividades espaciais, telecomunicações, informática, infraestrutura para pesquisa, biotecnologia, agronegócio, saúde, aeronáutico (Pacheco, 2007). Essa política também está articulada com a consecução de metas sociais e de desenvolvimento regional.

Os princípios e os dispositivos da Lei de Inovação (nº 10.973/2004) e da chamada “Lei do Bem” (nº 11.196/2005) apoiam-se na mesma compreensão de fundo que orienta a política industrial acerca da importância da inovação e da aquisição de capacidades tecnológicas.<sup>28</sup> A articulação (teórica e prática) entre as atuais políticas industrial e de C,T&I, no Brasil, indica que nessa área das políticas públicas há uma linha de continuidade entre os dois governos.

No campo da *política educacional*, houve uma série de avanços desde os anos 1990. A cobertura do ensino fundamental atingiu a totalidade das crianças e aumentou o volume de recursos por meio da criação de fundos para custeio do ensino.<sup>29</sup> Também nessa área houve uma continuidade na sucessão de governos de FHC para Lula, com a crescente adoção de sistemas de avaliação (provas e exames no ensino básico, médio e superior) e de programas de qualificação do ensino e de melhoria da gestão dos recursos nas escolas (Saviani, 2009). No governo de Lula foram retomados os investimentos e ampliados os gastos com as universidades federais. Foram criadas onze novas universidades em regiões não atingidas ou com insuficiências no ensino superior, foram ampliadas as vagas nas universidades já existentes por meio do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e criadas centenas de novos cargos públicos

---

27. O Pacti aponta os quatro eixos estratégicos da política brasileira: expandir, integrar, modernizar e consolidar o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI); acelerar o desenvolvimento de um ambiente favorável à inovação nas empresas; fortalecer as atividades de pesquisa e inovação em áreas estratégicas para a soberania do país, em especial energia, aeroespacial, segurança pública, defesa nacional e Amazônia; e promover a popularização e o ensino de ciências, a universalização do acesso aos bens gerados pela ciência e a difusão de tecnologias para a melhoria das condições de vida da população.

28. A nova legislação busca fortalecer o SNCTI por meio da constituição de um ambiente propício às parcerias estratégicas entre instituições científicas e tecnológicas e empresas, estimulando a participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação e incentivando a inovação na empresa. Para tanto, há diversos tipos de incentivos fiscais ao gasto privado em P&D para pessoas jurídicas. Além disso, o MCT utiliza bolsas para favorecer a formação, absorção e fixação de pesquisadores e promove o financiamento a projetos de grupos de pesquisa, de instituições e de redes temáticas.

29. Desde 2007, existe o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), formado com recursos federais, estaduais e municipais, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), incluindo o ensino médio na aplicação dos recursos.

para docência e serviços técnico-administrativos.<sup>30</sup> A expansão de vagas ocorreu geralmente com dispositivos de cotas de vagas para estudantes mais pobres (abrangidos pelo critério racial ou pelo critério da formação anterior em escolas públicas), e também por meio do custeio de vagas em universidades privadas, destinadas a estudantes sem recursos que não obtêm acesso à universidade pública, o Programa Universidade para Todos (ProUni).<sup>31</sup>

O Estado brasileiro alcançou um nível de gastos com educação de 5% do produto interno bruto (PIB), o que representa o maior nível na sua história. Apesar das melhorias, os recursos ainda são claramente insuficientes. A experiência histórica nesse campo indica que os gastos públicos nessa área teriam de alcançar talvez 10% ou pelo menos 8% do PIB (Saviani, 2009). A educação continua sendo um setor em que as carências são enormes e cuja superação é crucial para o futuro da sociedade e do Estado nacional em construção.<sup>32</sup>

No campo das *políticas sociais*, houve notáveis avanços, que começaram com a implantação efetiva, por meio de leis complementares, de novos direitos e benefícios estabelecidos pela CF/1988, que abrangem a aposentadoria rural e os benefícios continuados para idosos e pessoas portadoras de deficiência. Essa implantação acarretou um aumento no montante dos gastos públicos da ordem de 3% do PIB, com efeitos decorrentes para o aumento da carga tributária (Bresser-Pereira e Pacheco, 2005, p. 167).<sup>33</sup>

Ainda durante o governo de FHC, foram implantados vários programas sociais de complementação de renda para a população pobre (Comunidade Solidária, Bolsa-Escola, Bolsa-Renda, Bolsa-Alimentação, Bolsa-Qualificação, Auxílio-Gás, entre outros). Durante o governo de Lula foi implantado o Programa Fome Zero e, depois, o Programa Bolsa Família (PBF), que integrou os vários programas existentes. Com

---

30. O Brasil tem um dos melhores sistemas de educação superior da América Latina e, ao lado do México, o sistema mais desenvolvido de pós-graduação, com maior eficiência em termos de índice de titulação.

31. Vale notar que, num país em que a cobertura do ensino universitário é bastante modesta (18%), mesmo para padrões latino-americanos (média de 32%), uma política de acesso à universidade com esse cunho social, desde que sustentada por uma ou mais décadas, tende a fomentar um novo tipo de profissionais de nível superior. Seria formada uma parcela da elite profissional mais identificada com o Estado nacional, expressando maior gratidão e lealdade do que a classe média já constituída há mais de uma geração, cujos filhos têm acesso a boas escolas privadas e terminam por obter a maior parte das vagas nas universidades públicas "por mérito próprio".

32. A educação é um setor-chave porque, por um lado, dela depende a formação de capacidades comunicativas e políticas das amplas camadas populares, que seriam capazes de empolgar um Estado democrático e gerar um processo de desenvolvimento em bases deliberativas. Por outro lado, porque dela depende, em longo prazo, a formação e expansão de capacidades tecnológicas e de inovação, capazes de assegurar maior produtividade e padrões materiais de vida superiores e ecologicamente sustentáveis para toda população.

33. Os autores assinalam que esse aumento do gasto social correspondeu a uma estratégia claramente definida pelas forças políticas que comandaram a transição democrática brasileira, em vista da sua preocupação com a radical desigualdade existente no país. O gasto social público *per capita* aumentou 43,4% entre 1980 e 2000, quando o PIB cresceu 8%. Os resultados se materializaram na melhoria de diversos indicadores sociais nesse período: aumento de 13% na esperança de vida ao nascer, queda de 56% na taxa de mortalidade infantil, redução de 48% na taxa de analfabetismo e alcance da cobertura do ensino fundamental atingindo 97% das crianças (Bresser-Pereira e Pacheco, 2005, p. 165-166).



ele, criou-se um Cadastro Nacional Único (Canu) para o programa e massificou-se seu alcance. O programa exige contrapartidas das famílias (desempenho escolar dos filhos e atualização das vacinas) e apresenta resultados expressivos para a formação da renda e para o comportamento social das 13 milhões de famílias atingidas.<sup>34</sup> Todavia, os dispositivos constitucionais que asseguram a existência de uma política de Estado na área social, assim como as políticas dos governos recentes para a área social, ainda são insuficientes para eliminar a incidência da pobreza extrema para cerca de 24 milhões de brasileiros, que não estão contemplados pelas políticas existentes.

Não se dispõe de elementos suficientes para considerar a *política de saúde* do Estado brasileiro, pois esta área esteve fora do alcance dos estudos desta pesquisa. Cabe apenas assinalar que os gastos com saúde vêm crescendo lentamente como proporção do PIB desde os anos 1990, assim como em termos *per capita*. No período de 2002 a 2010, houve um crescimento real de cerca de 30% dos gastos da União com saúde.<sup>35</sup>

Um campo da ação econômica do Estado no qual se observou uma inflexão sob o governo de Lula refere-se à efetivação de uma *política de rendas*, composta por diversas medidas que afetaram a qualidade dos empregos e os níveis salariais. Depois de experimentar um ganho real de 22% durante o governo de FHC (1995-2002), o SM acumulou novo acréscimo real de 58% nos oito anos seguintes.<sup>36</sup> Houve uma expressiva formalização das relações de trabalho, com um aumento de 15 milhões de empregos com carteira assinada (registro formal) no período 2003-2009. O aumento do emprego em consonância com o crescimento econômico permitiu que, no mesmo período, 32 milhões de pessoas passassem para um extrato superior de renda (atingindo a classe C, provenientes das classes D e E).<sup>37</sup> Entre 2000 e 2008, a renda dos 10% mais pobres cresceu 72% em termos reais, enquanto a renda dos 10% mais ricos cresceu 11%. Houve redução da concentração da renda, com uma

---

34. O Canu serve de referência para outros programas, inclusive aqueles dedicados à formação e qualificação profissional dos beneficiários, o que viabiliza a conquista de outra posição social e uma via de saída do programa para as famílias que deixam de necessitar do benefício. Por conta desses programas, o Brasil tornou-se referência para elaboração e execução de políticas sociais em países com grande número de pobres.

35. Nessa área, predomina a percepção de que as políticas foram aprimoradas durante o governo de FHC, especialmente com a atuação de José Serra como ministro da Saúde. Não está claro se houve um declínio nos anos recentes, pois ocorreram concursos públicos, ampliação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (Samu), implantação de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) e fortalecimento do Programa Saúde da Família, com extensão da cobertura municipal. Os serviços públicos estão longe de atender adequadamente às necessidades da população, enquanto permanecem mal definidas as fronteiras entre serviços públicos e privados.

36. Conforme cálculos feitos com base nos dados do Dieese para o valor real do SM como média anual, incluindo o 13º salário. O cálculo do Dieese para a variação "ponta a ponta", comparando-se os valores para os meses de dezembro, indica crescimento real de 35% nos oito primeiros anos e de 63% nos oito últimos. Em confronto com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), inflação oficial para o regime de metas, o ganho real nos últimos oito anos foi de 70%.

37. A classe C abrange a população residente em domicílios com renda entre R\$ 1.115 e R\$ 4.807 por mês (valores de 2008), equivalentes a cerca de US\$ 1,000 a US\$ 3,000. Entre 2003 e 2008 a classe "C" aumentou sua representatividade na população total de 37% para 64%. Conforme dados e critérios do Centro de Políticas Sociais da Fundação Getúlio Vargas (CPS/FGV).

modificação relativamente rápida no índice de Gini e redução da pobreza de 20% para 10% da população total.<sup>38</sup>

Aqui, é preciso assinalar a relação entre as mudanças distributivas e a retomada do crescimento econômico. Considerando o período dos últimos sete anos (2004 a 2010), o crescimento real do PIB alcançou 4,4% ao ano (a.a.), um resultado notável porque esse nível médio de crescimento, sustentado por igual período, era algo que não ocorria desde o final do longo ciclo desenvolvimentista em 1980. Isso representou, portanto, o retorno do crescimento sustentado, num período de sete anos, que inclui a irrupção de uma crise mundial de grandes proporções em 2008. No início da década, o crescimento econômico foi estimulado pela expansão das exportações, o que permitiu reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Após 2004, o crescimento teve continuidade principalmente devido à expansão do mercado interno.

Vale notar que é inédita na história do desenvolvimento industrial brasileiro (desde 1950) a combinação de altas taxas de crescimento econômico e melhoria na distribuição da renda nacional. Quando o crescimento foi acelerado, a concentração da renda aumentou (1950-1990) e quando a concentração diminuiu, o crescimento foi muito modesto (anos 1990).<sup>39</sup> O perfil distributivo do crescimento sustentado foi diretamente afetado pelas políticas públicas, pois o crescimento apoiou-se amplamente na expansão do mercado interno, em vista da melhoria na distribuição da renda e sem provocar inflação. O movimento recente representa mudança expressiva e rápida na estratificação social da população segundo a renda. São resultados alcançados pela economia nacional num período em que o governo limita os gastos públicos para gerar *superavit* primários (geralmente acima de 3% do PIB) e realiza uma política monetária estritamente comprometida com a estabilidade de preços.

No crescimento econômico recente, transparece certo tipo de articulação da política industrial com a política social e econômica geral, apesar dos problemas já mencionados de inconsistência da política industrial com o regime de políticas

---

38. A evolução do índice de Gini consolida a reversão de uma tendência histórica. O índice de Gini para a distribuição do rendimento mensal da população com mais de dez anos cresceu década após década, entre 1960 e 1990, passando de 0,50 para 0,63 em trinta anos. Segundo Benjamin *et al.* (1998, p. 197), a partir de dados básicos censitários, houve declínio ao longo da década de 1990, com o índice alcançando 0,59 em 1995 e 0,57 em 2001. Desde então, de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com dados básicos das Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílio (PNADs), houve uma lenta e sistemática redução da concentração da renda, mais acelerada após 2006, com o Gini atingindo 0,52 em 2009. Conforme documento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) (OECD, 2009), a redução do índice de Gini atingiu 0,7% a.a. entre 2001 e 2007 e, se mantida nesse ritmo, o Brasil alcançará o nível atual de desigualdade dos Estados Unidos em menos de quinze anos (Fonseca, Cunha e Bichara, 2011).

39. Fonseca, Cunha e Bichara (2011, p. 13) observam outro aspecto que torna singular o atual ciclo de crescimento da economia brasileira: "(...) a aceleração do crescimento frente à média das últimas duas décadas [e em ritmo superior à média mundial] combina-se com a manutenção dos níveis mais baixos de inflação e de vulnerabilidade externa (...) desde que há registros estatísticos".

macroeconômicas. A política industrial pretende, por um lado, incentivar as exportações, que são importantes para a sustentação do crescimento, evitando o estrangulamento externo. Por outro, trata de fortalecer o mercado interno para que a produção industrial em larga escala (principalmente de bens de consumo) tenha padrões internacionais de qualidade e custo para competir no exterior e melhorar a balança comercial.<sup>40</sup>

As *políticas macroeconômicas* (instrumentais) durante o governo de Lula estiveram fortemente comprometidas com a estabilidade monetária e a estabilidade macroeconômica, em sentido mais amplo. A estabilidade de preços segue sendo decisiva para o cálculo capitalista, que é preciso favorecer para obter a desejada expansão dos investimentos. Além disso, a manutenção da inflação em baixos patamares é valorizada não apenas por credores mas por amplas camadas populares e médias, tornando-se importante para a legitimação social dos governos (Erber, 2011). Trata-se certamente de um legado do governo de FHC, mas a estabilização foi ampliada posteriormente. Houve significativa redução da vulnerabilidade externa, acumulando-se reservas que permitiram a formação de um fundo soberano e uma posição credora junto ao Fundo Monetário Internacional (FMI), enquanto a dívida externa líquida declinou até zero. De outra parte, a política fiscal tem sido criticada por sua “ortodoxia”, visto que tem metas de *superavit* fiscal para reduzir a proporção da dívida pública em relação ao PIB. Nesse sentido, durante o governo de Lula, a política fiscal foi muito mais dura e efetiva do que no governo de FHC, pois foi preciso reverter a grave situação da dívida pública, cujo montante líquido elevava-se de 29% para 54% do PIB entre 1995 e 2003, sendo legada como um dos custos da estabilização monetária obtida com o Plano Real.

A *política fiscal* adotada, mais do que refletir uma orientação teórica ortodoxa, parece justificar-se pela necessidade de recuperação das capacidades do Estado brasileiro. Como parte desse processo de recuperação, nota-se uma retomada dos investimentos públicos, considerando o orçamento federal e também os investimentos das estatais.<sup>41</sup> Apesar de ter permitido uma trajetória de redução gradual da taxa de juros desde 2003 (de aproximadamente 25% para 10% a.a., em termos nominais), o modelo fiscal baseado na expansão e centralização federal da carga tributária, para sustentar elevados pagamentos de juros e despesas de custeio

40. São modestos os efeitos da política industrial e de desenvolvimento produtivo sobre a taxa de investimento agregada da economia. Ela estagnou abaixo de 20% do PIB desde 1995, ficando, desde então, próxima a 15% até 2004. A partir de 2005, a taxa de investimento cresce alcançando aproximadamente 19% em 2008. O valor do investimento agregado, medido pela formação bruta de capital fixo (FBCF), reduziu-se em 2009 em 10% em termos reais, mas recuperou-se em 2010, crescendo 22% (Ipeadata).

41. Durante o governo de FHC (1995-2002), os investimentos públicos alcançaram uma média de R\$ 22 bilhões por ano, em termos nominais. Essa média elevou-se para R\$ 75,8 bilhões nos sete anos seguintes. A previsão para 2010 era de R\$ 158 bilhões em investimentos, aproximadamente 4,6% do PIB, conforme dados oficiais da Secretaria de Orçamento Federal (SOF) do Ministério do Planejamento, Orçamento Gestão (MPOG) e do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (DEST).

e pessoal, dá claros sinais de esgotamento (Lopreato, 2007). A geração de *superavit* primários, enquanto se mantém o *deficit* nominal, é uma política que atende aos credores, evita o agravamento da situação fiscal, mas não resolve de modo algum uma situação já deteriorada. A base fiscal do Estado provavelmente é insuficiente para fazer frente aos custos de juros da política monetária e da instabilidade cambial, simultaneamente aos gastos necessários com políticas públicas sociais, de educação, de saúde, de ciência e tecnologia etc. e com os investimentos requeridos em infraestrutura.<sup>42</sup>

Do lado das receitas, o Estado brasileiro configurou uma estrutura tributária das mais iníquas e também confusas que se tem conhecimento. A urgência de uma reforma tributária contrasta com a impotência do Estado em realizá-la, pois paralisado pelo impasse de um conflito entre múltiplos interesses estabelecidos ou contestadores. Há, portanto, muito que avançar no terreno fundamental da solidez fiscal e patrimonial para que o Estado nacional seja capaz de cumprir com efetividade funções desenvolvimentistas.

Cabe observar o papel desempenhado pelo Estado nacional, por meio do uso das políticas macroeconômicas, quando eclodiu a crise internacional, em setembro de 2008. Sem hesitar e contando com o apoio de empresários e trabalhadores no CDES, o governo executou uma política anticíclica com grande êxito. Anunciou que manteria os investimentos públicos programados, reduziu a meta de *superavit* fiscal e utilizou-se dos bancos públicos para dar sequência à expansão do crédito e à redução da taxa de juros. O episódio revelou a capacidade do Estado nacional brasileiro de agir em defesa da produção, da renda e do emprego nacionais.

No que se refere à *política de energia*, apesar de momentos difíceis de mudança, houve alguns avanços importantes. Nos anos 1990 ocorreram as privatizações de empresas públicas e a reestruturação do setor elétrico (Landi, 2010), porém o marco regulatório estabelecido revelou-se inadequado. A insuficiência de investimentos durante uma década combinou-se com a baixa ocorrência de chuvas e acarretou um “apagão” em 2001, quando a oferta de energia elétrica foi insuficiente e houve racionamento para parte da população e graves prejuízos à economia nacional. Contudo, nos anos mais recentes, estabeleceu-se um novo marco regulatório para o setor elétrico, promoveu-se o fortalecimento da Eletrobras e foram retomados os investimentos, com a construção de novas hidroelétricas.

---

42. Bresser-Pereira parece correto ao considerar que são necessárias mudanças institucionais relacionadas à dívida pública para permitir uma mudança do “regime monetário”, no sentido da redução expressiva da taxa de juros básica, com uma política de metas de inflação mais sensata e coerente com um novo regime. O autor define “regime monetário” em sentido aproximado ao que se entende neste capítulo como regime de políticas macroeconômicas, referindo-se a “padrões de inflação, de taxa de juros e de taxa de câmbio (...), em conjunto com os prazos da dívida pública, as instituições existentes e as políticas utilizadas” (Bresser-Pereira, 2007, p. 218).

Também ocorreram mudanças em relação à produção de petróleo e à Petrobras, que reafirmou-se como uma grande empresa pública, de porte internacional e capacidades técnicas amplamente reconhecidas. Após o governo de FHC, houve apoio decidido à empresa, que ampliou seu capital e seus investimentos. A descoberta de petróleo na camada de pré-sal em alto-mar suscitou uma rápida mudança no modelo de exploração, permitindo assegurar melhores retornos econômicos ao país. Será formado um Fundo Social com os recursos da exploração, que serão destinados para educação e desenvolvimento tecnológico, entre outras finalidades.<sup>43</sup> Em poucos meses, houve debates públicos e no parlamento para modificar o modelo de exploração, num processo político democrático e relativamente qualificado. A Petrobras irá expandir sua atuação na exploração de petróleo, enquanto uma nova empresa estatal foi criada para administrar os contratos de exploração, que deverá envolver ainda diversas grandes empresas estrangeiras. Além disso, a Petrobras atua no segmento de biocombustíveis, em que possui liderança internacional em pesquisa e produção.

A *política de transportes*, desde 2003, retomou a função pública de exercer o planejamento de longo prazo e promoveu a retomada dos investimentos. As grandes obras de infraestrutura – com financiamento público, misto ou privado, envolvendo portos, estradas, aeroportos, obras viárias, urbanização de favelas e outras intervenções urbanas – foram agrupadas num único programa, o PAC,<sup>44</sup> cuja formulação permitiu visibilidade, planejamento e organização de um conjunto de investimentos de amplo alcance, setorial e regional. Também viabilizou uma gestão mais eficaz e transparente dos projetos em execução, pois estabeleceu metas claras, formas de monitoramento e de prestação de contas.

Planejamento e organização tiveram grande importância para os setores elétrico e de transportes, nos quais os investimentos eram insuficientes há mais de uma década. Em diversas áreas de serviços públicos houve, simultaneamente, privatização e estruturação de um novo formato de operação e regulação, durante o governo de FHC. Isso criou uma situação precária de indefinição e menor responsabilização do setor público pelo planejamento e a tomada de decisões de investimento. No governo Lula, com as políticas de energia e de transporte e a organização dos investimentos globais no PAC, essa situação foi revertida. Contudo, foi preservado o novo modelo de agências reguladoras e com menor ou nenhuma participação do setor público na produção direta dos bens e serviços.

---

43. Os objetivos com a formação do fundo são três: constituir poupança pública de longo prazo, com base nos rendimentos auferidos pela União nas atividades do setor de petróleo; oferecer fonte regular de recursos para o desenvolvimento social, na forma de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza, educação, desenvolvimento ambiental, cultura e ciência e tecnologia; e reduzir os impactos macroeconômicos decorrentes das variações da renda gerada pelas atividades de exploração e produção de petróleo.

44. A construção habitacional também se beneficia de programas e fundos públicos, que contribuem para expansão dos investimentos e do nível de atividade.



A retomada do protagonismo do Estado nessas áreas não se confunde com uma eventual retomada das funções de Estado-produtor, embora esteja implicando o fortalecimento de empresas e outros entes públicos. Algumas modificações nos marcos regulatórios vêm ocorrendo, como no caso da produção e distribuição de energia elétrica e da extração de petróleo, mas são preservadas as linhas gerais do modelo de agências reguladoras e a maior presença privada na produção. Vale observar que mesmo nessas áreas em que as políticas públicas experimentaram uma reversão (transporte e energia elétrica) no governo de Lula, as novas instituições criadas durante o governo de FHC foram preservadas ou aprimoradas, indicando que existe um processo de construção institucional em curso. Realizando tentativas e erros, a sociedade brasileira por meio do Estado democrático está construindo novas formas institucionais para regular a produção e distribuição de serviços públicos. Essas novas formas devem superar a dicotomia privatização *versus* estatização, pois as combinações possíveis são variadas e os critérios de eficiência e economicidade, transparência e controle público podem orientar distintos formatos institucionais e seu aprimoramento.

Será preciso que ocorram em poucos anos significativas melhorias na infraestrutura urbana de transporte em várias capitais estaduais, assim como no modal de transporte aeroviário e também em diversos outros serviços públicos e privados. A necessidade decorre dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro com os *grandes eventos esportivos internacionais* em 2014 e 2016 (Copa do Mundo de futebol em doze cidades-sede e Olimpíadas no Rio de Janeiro). Embora seja discutível a aplicação de recursos públicos para a realização desses eventos (especialmente para construção de estádios), em vista de diversas alternativas de gasto com saúde, educação etc., deve-se observar que os compromissos implicam não apenas a necessidade daquelas melhorias como também a oportunidade e a mobilização de recursos para que se realizem. De qualquer modo, são eventos que implicam um grande volume de investimentos e expansão da atividade econômica e dos empregos, por vários anos. Eventos que poderão deixar um legado positivo, desde que o Estado seja capaz de aplicar e controlar recursos públicos, aproveitando a oportunidade para melhorar os serviços, especialmente a segurança pública e os transportes, nas principais cidades brasileiras.

Historicamente, a *questão agrária* é das mais sensíveis para o desenvolvimento econômico em países de renda média ou baixa. A política agrária não experimentou avanços qualitativos nas últimas décadas, mas novos assentamentos vêm se realizando desde os anos 1990. Há um avanço quantitativo, alguma aceleração em um lento processo de reforma agrária. Segundo dados oficiais, a área incorporada ao programa de reforma agrária elevou-se de 21,1 milhões de hectares, obtidos entre 1995 e 2002, para 48,3 milhões incorporados entre 2003 e 2010. O número médio de famílias assentadas por ano entre 1964 e 1994 foi de 7,7 mil (alcançou 18 mil entre

1985 e 1994) e de 76 mil no período mais recente (2003-2010).<sup>45</sup> Esse avanço é insuficiente para alterar a realidade agrária do país, marcada pela presença do latifúndio. A reforma agrária avança pelas linhas de menor resistência, enquanto o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) permanece relativamente contido, mas sem resolução.

As dificuldades de avançar nesse campo resultam do compromisso simultâneo da *política agrícola* com o agronegócio capitalista e também com a agricultura familiar. Ambos os setores têm recebido atenção das políticas públicas (seguro, financiamento) e vêm contribuindo para expandir a produção de alimentos para o mercado interno e para exportação. O agronegócio vem apresentando um desempenho vigoroso, cumpre um papel crucial para a balança comercial e está em vias de transformar o Brasil no maior exportador mundial de alimentos. Entretanto, o setor está geralmente vinculado ao latifúndio e com alguma frequência promove uma utilização predatória dos recursos naturais e o uso indiscriminado de agrotóxicos. A agricultura familiar também ampliou sua expressão econômica nos últimos anos, e o desenvolvimento econômico dos assentamentos e da pequena propriedade rural está integrado a outros projetos de políticas públicas, que garantem a aquisição da produção de alimentos. O setor tem recebido apoio técnico e financeiro de órgãos estatais e dos bancos públicos.<sup>46</sup>

A *política de relações externas* do Brasil vem experimentando lentas modificações, porém de grande alcance. Sem alterar sua trajetória de independência e multilateralismo, o Estado brasileiro buscou e alcançou maior protagonismo nos fóruns internacionais, como o G-20 e a Organização Mundial do Comércio (OMC), o que aumentou seu reconhecimento externo. A diplomacia brasileira colaborou para que ocorresse uma diversificação muito maior dos mercados para os produtos brasileiros. A aproximação ao projeto da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) foi revertida, em favor de uma reafirmação do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e de uma aproximação mais decidida, econômica e política, com os principais países sul-americanos.

O Brasil tomou iniciativas importantes para a Cooperação Sul-Sul. O projeto de construção da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) tem no Estado brasileiro um de seus principais defensores, em conformidade com a Constituição.<sup>47</sup> O organismo deverá estreitar a integração entre os países, permitindo ações coordenadas

---

45. Os dados oficiais estão aqui incompletos e foram obtidos em Guanzirolí (1998), exceto para o período final, obtidos diretamente no *site* do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra).

46. Além da agricultura familiar, órgãos estatais e bancos públicos têm atuado em favor das MPES, de cooperativas e do microcrédito, porém numa escala ainda insignificante frente às imensas possibilidades que têm as políticas nessa área para promover novas relações de propriedade e de produção.

47. Segundo o Artigo 4º da CF/1988, a República Federativa do Brasil “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

e cooperação nos setores de educação, cultura, infraestrutura, saúde, energia, ciências e finanças.<sup>48</sup> Trata-se de uma articulação difícil, porém promissora, pois o PIB conjunto alcança cerca de US\$ 4 trilhões, um mercado de grandes proporções. Além disso, já transcorreu a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) e está em discussão a criação de um parlamento internacional.

A mudança sem rupturas na política externa brasileira tem sido um elemento favorável ao processo de desenvolvimento. Contribui para a expansão dos mercados externos, para a afirmação pacífica da soberania nacional e projeta novos aspectos na imagem mundial acerca do Brasil.<sup>49</sup> O país é visto como experiência social de uma democracia de massas pluralista que está erradicando a pobreza numa sociedade extremamente desigual.<sup>50</sup>

Apesar do alcance limitado da investigação realizada sobre as políticas públicas, cabem ainda algumas observações. Provavelmente seja válido afirmar que, conforme a área, há pelo menos uma ou duas décadas, ocorre um processo geral de melhoria ou aprimoramento das políticas públicas, nas três esferas de governo (União, estados e municípios). Como todas essas políticas dependem de recursos materiais, além das capacidades humanas e institucionais, certamente a qualidade das políticas é afetada pelo contexto variável das contas do ente público específico. Entretanto, as capacidades humanas e institucionais (enquanto capacidades do Estado) podem ser submetidas a um processo de melhoria cumulativa, e esta hipótese leva a presumir que um processo desse tipo está em curso no Brasil.

Existem vários indícios nesse sentido. Podem ser citados os esforços realizados para a reforma do Estado durante o governo de FHC, a nova expansão dos serviços públicos nos anos 2000, com a retomada dos concursos em várias carreiras, assim como a criação de novos cargos de nível superior vinculados à gestão pública. Caberia referir também as percepções positivas em pesquisas que registram a opinião de usuários de serviços de saúde e assistência prestados pelo Estado (Bresser-Pereira e Pacheco, 2005). Também é crescente a preocupação na sociedade, expressa por lideranças de diferentes setores sociais e partidos políticos, com a adoção de políticas permanentes em todas as áreas de atuação do Estado (políticas-fim) para que o jogo democrático e a alternância de poder político sejam compatíveis com a continuidade na administração pública, com planejamento, projetos e metas de

---

48. A criação da Unasul vem sendo articulada desde 2004. Em 23 de maio de 2008, em Brasília, representantes de doze países assinaram o tratado de criação (a ser ratificado pelos congressos dos países-membros). Com a efetivação do tratado, a Unasul constituiu-se como organismo internacional em condições de estabelecer medidas concretas.

49. Também vem contribuindo para ampliar as exportações a atuação da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (Apex-Brasil), criada em 2003. A agência tem operado com agilidade para promover a divulgação e colocação de produtos brasileiros nos mercados externos.

50. Nos recentes movimentos de rebelião democrática em países islâmicos do Norte da África e Oriente Médio, o exemplo do Brasil (onde um "homem do povo", trabalhador operário, se tornara presidente) era referido pelos oradores diante das massas, no Egito, para mostrar que a democracia pode ser um instrumento para atender às necessidades do povo.

longo prazo – perspectiva estratégica que implica elevado grau de amadurecimento de instituições democráticas e republicanas, capazes de gerar compromissos de Estado reconhecidos como legítimos e defensáveis, enquanto expressão do interesse nacional ou da maioria da população. Evidentemente, o Estado brasileiro precisa evoluir muito e ainda necessita de reformas profundas para materializar essa perspectiva (Accurso, 2007).

A hipótese proposta neste ensaio sugere que a CF/1988 estabeleceu o início da *transformação do Estado nacional brasileiro*, processo que transcorre, desde então, nos marcos de um Estado democrático de direito.<sup>51</sup> A nova Constituição estabeleceu um regime político democrático e trouxe um grande avanço no que se refere aos direitos e garantias fundamentais.<sup>52</sup> Foram assegurados novos direitos sociais cuja consecução proporcionou rendimentos monetários regulares para amplas camadas da população mais pobre, inclusive no meio rural. Os novos direitos trouxeram benefícios a grupos sociais até então excluídos total ou parcialmente dos mercados e/ou da cidadania. Aqui, como afirma Anderson (2011), mais importante que o auxílio monetário é a mensagem que vai junto: o Estado brasileiro tem responsabilidade com cada cidadão brasileiro e com direitos sociais, não importando o quão miserável e oprimido ele seja. A Constituição também estabeleceu novos fóruns e instrumentos democráticos, como o plebiscito, o referendo, os conselhos gestores de políticas públicas nos níveis municipal, estadual e federal com representação do Estado e da sociedade civil, formas de participação direta da cidadania na proposição de leis (Silva, 2009).<sup>53</sup>

A Constituição está ancorada nos valores morais da igualdade, da liberdade, da democracia, do republicanismo, da justiça, da fraternidade, do desenvolvimento humano, da harmonia social, da tolerância e da paz. Convém não subestimar a

---

51. Embora o texto constitucional lembre, às vezes, uma carta de boas intenções, misturada com um regramento bastante detalhado de múltiplos aspectos da vida social, o conjunto não chega a ser uma aberração. Na verdade, é saudado por muitos juristas como um dos textos constitucionais mais avançados da atualidade. Conforme Abreu (2006), é reconhecido que a CF/1988 trouxe inovações pelo menos em dois aspectos: ao juntar à proteção dos direitos individuais e sociais a tutela dos direitos difusos e coletivos; e ao apresentar os direitos fundamentais antes da organização do próprio Estado. Para os fins da hipótese acerca do Estado brasileiro, aqui sugerida, deve-se considerar a Constituição como expressão de um consenso obtido em certo momento histórico. Seu conteúdo estabelece ou referencia a formação de instituições possivelmente capazes de reformar progressivamente o próprio Estado e modificar as características da sociedade brasileira. O distanciamento axiológico entre as intenções propaladas e a realidade vivida não é novidade nos textos constitucionais brasileiros, marcados por uma tradição bacharelesca. Contudo, em nome dessas intenções e dos valores que a sociedade afirma na Constituição, podem-se viabilizar pactos societários profundamente transformadores.

52. O Artigo 5º da Constituição, que trata sobre direitos e deveres individuais e coletivos, é longo e denso, considerando duas perspectivas: por um lado, a proteção dos indivíduos contra o arbítrio do Estado, demarcando, limitando e proibindo sua ingerência (liberdade negativa); por outro, a autorização e legitimação do poder do indivíduo-cidadão de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva) (Joaquim José Gomes Canotilho *apud* Abreu, 2006).

53. Além de incluir, em seu âmbito, mecanismos de participação no processo decisório federal e local, a CF/1988 concedeu maior poder aos municípios, que estão, em princípio, mais próximos do cidadão. Conforme Silva (2009, p. 802), “a inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas ‘institucionalidades’ em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais”.

importância do texto constitucional, inclusive porque indica as aspirações utópicas de uma comunidade nacional.

Em consonância com a Constituição, podem ser observadas mudanças na sociedade e no Estado. Na medida em que transcorreu a efetivação dos dispositivos constitucionais que estabeleceram os novos direitos sociais, pode-se constatar que foram ampliadas as bases sociais do Estado, que se tornou mais permeável aos interesses e necessidades do povo (os “de baixo”, na expressão de Florestan Fernandes).<sup>54</sup> Uma vez que se afirmaram as instituições democráticas, por meio de sua operação sistemática (eleições regulares), bem como do crescente espaço e maior qualificação da discussão pública dos temas de governo (dentro e fora do parlamento), o Estado brasileiro adquiriu maior transparência e ampliou-se o controle da sociedade civil sobre os órgãos e os agentes públicos.<sup>55</sup>

Conforme o estudo de Silva (2009), ampliaram-se os espaços de participação social no âmbito do governo federal (conselhos e conferências nacionais em diversas áreas das políticas públicas), indicando que existe um *percurso brasileiro de institucionalização de mecanismos de democracia participativa e direta*. Apesar das dificuldades para que as deliberações sejam encaminhadas adequadamente e incidam sobre a elaboração das políticas públicas, há um crescente avanço na importância, na representação social, no número e na efetividade dos conselhos e conferências nacionais. São espaços de participação direta da cidadania e de entidades da sociedade civil, além dos agentes públicos, que atuam sobre temas como saúde, direitos humanos, C, T&I, educação, reforma agrária e sustentabilidade ambiental, direitos da criança e do adolescente, biossegurança, cultura, aquicultura e pesca, promoção da igualdade racial, arranjos produtivos locais, esporte, juventude, segurança alimentar, saúde do trabalho, economia solidária, cidades etc.<sup>56</sup>

---

54. Obviamente, o Estado permanece comprometido com a acumulação de capital e assegura todos os seus fundamentos jurídicos. Isso define a natureza capitalista do Estado, que garante, assim, o poder social dos capitalistas. Esse Estado, porém, não existe como um instrumento dessa classe. Antes, representa um “resumo da sociedade” e está marcado pelas contradições inerentes às relações sociais que lhe servem de base (Poulantzas, 1980). As contradições (não apenas de classe) que animam a sociedade civil e sua transformação também se manifestam no nível do Estado e de sua transformação.

55. Vale notar que as “virtudes republicanas” do Estado brasileiro são aqui destacadas somente em termos relativos à própria história da República no Brasil, pois uma comparação com outros países indica que, no Brasil, a corrupção é ainda um problema grave. O problema persiste apesar dos vários esforços de governos, da existência de inúmeras leis e dispositivos de controle, da vergonha de grande parte dos brasileiros e da inconformidade ou indignação manifesta dos principais setores da sociedade. Todos esses fatores têm contribuído para minorar o problema e tendem a produzir um aprimoramento institucional capaz de operacionalizar com maior eficácia aquelas virtudes.

56. Entre os novos espaços de participação e deliberação junto ao governo, cabe referir o CDES, estabelecido junto à Presidência da República e que realiza um debate estratégico sobre o desenvolvimento, pensado como concertamento entre classes. São noventa cidadãos designados pelo presidente para mandatos de dois anos, representando diversos setores da sociedade civil (aproximadamente 45% são empresários), mais treze ministros de Estado. Operando desde 2003, o CDES realiza quatro reuniões plenárias anuais e possui diversos grupos de trabalho (GTs), permitindo um diálogo efetivo da Presidência com os conselheiros. São debatidos tanto encaminhamentos dos ministros quanto propostas dos GTs. As contribuições do CDES para o desenvolvimento incluem seis cartas de concertamento e principalmente a formulação da AND, que resgata o pensamento desenvolvimentista brasileiro e estabelece diretrizes para ação coletiva do Estado e da sociedade, inspirando o conjunto das políticas públicas.



É preciso avaliar as atuais instituições políticas democráticas brasileiras, com seus 24 anos, em contraste com os cem anos anteriores da história republicana. Elas asseguraram a operação de uma vigorosa democracia de massas, hoje efetivamente consolidada, cujos resultados eleitorais não são contestados por nenhuma força política minimamente relevante no cenário nacional.<sup>57</sup> O sistema não suscita mais o mesmo entusiasmo militante – entre alguns estratos sociais populares e da classe média de inspiração radical – que marcou as primeiras eleições diretas. Adquiriu, no entanto, a solidez da normalidade institucional e estabeleceu a rotina – e talvez o hábito – da sucessão contínua, periódica, de parlamentares e governantes, com subordinação geral de todas as forças políticas que disputam o jogo democrático.<sup>58</sup> Em vista disso, tais instituições políticas limitam as possibilidades de um controle exclusivista do Estado por qualquer grupo político ou interesse social setorial, enquanto asseguram um modo de avançar, “dentro da ordem”, em uma transformação concomitante da sociedade e do Estado.<sup>59</sup>

Em favor dessa interpretação, pode-se observar que a sociedade brasileira conseguiu superar bem o episódio do impedimento do primeiro presidente eleito pelo voto popular. Tratava-se de um “aventureiro”<sup>60</sup> que conseguiu derrotar uma ampla coalizão de forças políticas democráticas e progressistas.<sup>61</sup> A própria ordem institucional que produzira esse resultado eleitoral desastroso e decepcionante forneceu os instrumentos de superação.

Esse episódio, assim como diversos escândalos de corrupção que vieram à tona nas últimas duas décadas, pode desgastar as instituições políticas. Porém, na medida em que o desgaste não se transforma em repúdio à ordem democrática ou em apatia da sociedade, tem lugar a educação política em larga escala, e o aprimoramento institucional é uma possibilidade real. Não deve surpreender, portanto, que, por meio das mesmas instituições, a população tenha conduzido à Presidência, primeiro, o “sociólogo marxista” e, depois, o “líder sindical operário”. A chegada de Lula à Presidência da República, na sua quarta tentativa e contrariando os poderes adversos da grande mídia, é um feito político de grande alcance prático

---

57. O relativo desprestígio das instituições democráticas, revelado pela condenação popular aos políticos em geral, não chega a se configurar como aspiração antidemocrática, pois a mesma população revela ampla preferência pelo sistema democrático em relação a outros não democráticos. Contribui para isso a inexistência de forças políticas que contestem os resultados eleitorais ou que tenham o propósito manifesto e a capacidade de subverter a ordem democrática estabelecida.

58. Essas instituições atendem a um importante requisito para viabilizar a democracia, que é a obtenção de adesão aos seus resultados (Przeworski, 1994).

59. Trata-se de uma transformação claramente “não revolucionária”, mas apenas no sentido em que não promove uma ruptura institucional, que é sempre uma possibilidade histórica. O que a torna improvável no contexto brasileiro é a ausência de forças sociais e políticas, tanto à esquerda como à direita, que se apresentem com esse propósito. Apesar das críticas e das aspirações variadas (e eventualmente frustradas) acerca de uma reforma do sistema político no Brasil, todas as forças parecem acreditar nas chances de assumir o poder democraticamente e de realizar assim, pelo menos em parte, seus projetos para a sociedade.

60. Expressão de Visentini (2003, p. 72).

61. Era praticamente a mesma coalizão que havia sustentado, nos anos imediatamente anteriores, a inclusão dos principais direitos sociais e aspectos democráticos na elaboração da chamada Constituição Cidadã.

e simbólico. Chegava ao poder o partido que contribuíra para elaborar a nova Constituição, mas se negara a assinar o texto. Sua eleição pode ser interpretada como uma indicação clara de que existe espaço para o aprendizado político, tanto dos partidos como da massa popular.

#### **4 A MUDANÇA SOCIAL NO BRASIL CONTEMPORÂNEO**

O processo de construção de um Estado democrático para o desenvolvimento corresponde à manifestação na esfera estatal do processo de construção da Nação – sociedade nacional integrada que supera o subdesenvolvimento, alterando o padrão de desenvolvimento capitalista. No que segue, cogitou-se acerca das raízes sociais e do sentido da transformação do Estado brasileiro, buscando inspiração nas análises sociológicas sobre o Brasil feitas por Florestan Fernandes (2008, 1975, 1994, 2007).

A transformação do Estado brasileiro corresponde a uma transformação da sociedade brasileira. O Estado muda porque a sociedade brasileira mudou. Nas três últimas décadas, a sociedade urbano-industrial já existente experimentou uma evolução marcada por novos protagonistas sociais e políticos. Uma evolução da qual emergiram a nova Constituição e as instituições democráticas brasileiras. Entre os aspectos mais notáveis da mudança social estão a extensão e organização sindical da classe trabalhadora industrial e a expansão do trabalho assalariado. Formou-se o Partido dos Trabalhadores (PT), um partido “operário” de massas (que se afirma depois como partido pluriclassista) que chega ao poder de Estado.

De outra parte, houve diferenciação e expansão dos setores médios e a formação de uma classe média profissional significativa – e ideologicamente cindida. A expansão do ensino superior e da pós-graduação, bem como de certas carreiras públicas, fomentou a ampliação de uma intelectualidade com inclinações genericamente progressistas, referenciadas na democracia republicana. O empresariado nacional que sobreviveu à década perdida e ao “choque” de abertura comercial dos anos 1990 parece muito menos confiante nas virtudes do “livre mercado” e preocupado com o desenvolvimento tecnológico e produtivo.<sup>62</sup> Cresceu o contingente de pessoas

---

62. Diniz e Boschi (2003) mostram o enfraquecimento do empresariado nacional nos anos 1990, em um processo que redundou na recomposição da propriedade e desnacionalização da economia. Após uma fase de relativo consenso em favor da estabilização, com críticas pontuais à forma da abertura comercial, iniciou-se um movimento de redefinição ideológica e política do empresariado. A Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Empresarial (Iedi) manifestam-se pela redefinição de prioridades em favor da retomada do desenvolvimento e adoção de política industrial. Com a criação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), em 1999, tem início uma nova fase de convergência com o governo. A partir de 2002, as propostas empresariais para o desenvolvimento vão coincidir em linhas gerais com os propósitos das políticas públicas desenvolvimentistas: adoção com urgência de política industrial consistente, de estímulo às exportações e substituição competitiva de importações – visando aos efeitos em cadeia; política de inovação tecnológica, para criação de capacidades e produção de bens de alto valor agregado; aumento de produtividade e expansão do emprego industrial, com reversão da “informalização”; metas de crescimento econômico de 5% a.a.; política de desenvolvimento e integração nacional; ênfase na constituição de grupos empresariais brasileiros de porte mundial; novo marco regulatório para os serviços públicos, com fortes instituições reguladoras e desburocratização do Estado.

pobres, desclassificadas, no campo e na cidade, e apenas nos últimos anos o emprego formal cresceu mais que as ocupações informais. Cresceu também a presença de indivíduos empreendedores entre as classes inferiores, proliferando os pequenos negócios. A recente melhoria na distribuição da renda ampliou a dimensão relativa da “classe média”, o que expressa o aumento da capacidade de consumo da maior parte da população, cujo peso no mercado não pode mais escapar aos cálculos de valorização dos capitais nacionais e forâneos.

A transformação social desdobrou-se em uma diversidade de movimentos sociais, envolvendo as lutas das mulheres, dos negros, dos sem-terra, dos sem-teto, dos índios, mas também dos grupos religiosos, conservadores ou não, da classe média profissional, de consumidores (estratificados por renda, padrão e/ou setor de consumo), de pequenos agricultores e de grandes produtores rurais, de empresários de todos os tipos e setores. Enfim, como expressão do florescimento de uma sociedade democrática pluralista, diversos movimentos sociais eclodem, setores, grupos e classes manifestam seus interesses específicos e gerais, participam no debate público e passam a se relacionar com o Estado de nova maneira.

A hipótese desenvolvida neste estudo sugere que, no bojo dessas transformações, estão se configurando as bases sociológicas de um projeto nacional de desenvolvimento e, do mesmo modo, as condições de formação de uma coalizão social abrangente, em condições de imprimir uma direção política específica (novo-desenvolvimentista) e duradoura, na condução do Estado. Estas bases sociológicas e as condições para se formar uma coalizão social abrangente dizem respeito à possibilidade da convergência de interesses entre amplos setores da classe trabalhadora urbana, trabalhadores rurais e produtores rurais de diferentes estratos sociais, parcelas da classe média, especialmente a burocracia pública, e frações da classe capitalista. Convergência em torno de um padrão nacional de desenvolvimento capitalista autônomo, capaz de prover as necessidades básicas de toda a população, estender o consumo de bens duráveis para parcelas crescentes da mesma e ampliar a efetividade de direitos e a realização de capacitações.

A interpretação sociológica de Florestan Fernandes sobre o Brasil fornece outros elementos para avaliar as características e ambiguidades do processo de transformação social em curso. Por um lado, é uma transformação que se processa sem rupturas institucionais, sem ameaçar claramente os interesses econômicos constituídos dos estratos sociais muito ricos e dos grupos econômicos que ganham com o caráter dependente do capitalismo brasileiro.<sup>63</sup> Por outro, a emergência dos

---

63. Esse aspecto também é assinalado por Novy (2009), que observa a transformação contemporânea sobre o pano de fundo histórico de “revoluções conservadoras e ampliações progressivas”. O governo de Lula é examinado diante da relação tensa entre mudança e permanência, entre modernização conservadora e revolução burguesa, de um lado, e capitalismo estatal social-democrático, de outro.

trabalhadores como força social e política expressiva amplia o caminho possível de uma “revolução dentro da ordem”.

Na análise de Florestan Fernandes, a “revolução dentro da ordem”, que conduz ao desenvolvimento capitalista nacional autônomo, está bloqueada pela dominância de uma burguesia associada, “classe privilegiada” que menospreza o trabalho e tacitamente recusa a normalidade da estratificação em bases puramente econômicas e competitivas (Fernandes, 2008). O domínio burguês da sociedade civil bloqueia a revolução nacional e a revolução democrática, em vista das escolhas de uma burguesia associada, que conduzem afinal a uma “revolução burguesa” autocrática e antipopular, uma verdadeira contrarrevolução, que se concretiza com a ditadura militar a partir de 1964 (Fernandes, 1975, cap. 5). Florestan Fernandes indica que, consumada a “revolução burguesa” no Brasil, “existem três alternativas claras para o desenvolvimento econômico ulterior da sociedade brasileira, as quais podem ser identificadas por meio de três destinos históricos diferentes, contidos ou sugeridos pelas palavras ‘subcapitalismo’, ‘capitalismo avançado’ e ‘socialismo’”. (Fernandes, 1975, p. 13).

A hipótese tratada sugere que a evolução da sociedade brasileira nos últimos trinta anos requalificou as possibilidades daqueles três destinos históricos. Ampliaram-se as chances de uma passagem do primeiro para o segundo entre aqueles destinos possíveis, ainda que as possibilidades do terceiro pareçam mais remotas do que já foram. Nos termos de Florestan Fernandes, afirma-se que, apesar de, historicamente, desde a emergência da sociedade de classes, as reservas de opressão e de repressão terem sido mobilizadas para solapar a emergência de uma “oposição de baixo para cima”, difícil de controlar, as massas populares conquistaram, de fato, um espaço político próprio, dentro da ordem institucional “burguesa”. Os trabalhadores assalariados compõem a base social do Estado e imprimem a marca de seus interesses de classe na sua condução.

A política de classe “da burguesia”, que conduziria ao capitalismo avançado, ganha possibilidade de efetivação pela força dos interesses da classe trabalhadora, que polariza a coalizão de classes em favor desse desenvolvimento. Conforme Florestan, apesar de o Estado “ser mais um instrumento econômico de classe que um órgão da ‘vontade nacional’, a burguesia não o explora nos limites de programar, financiar e realizar o grande salto capitalista”. Seu imobilismo se explica pela polarização ideológica do liberalismo econômico, pelo receio de que uma programação econômica pudesse ameaçar seus negócios sem relevância para o desenvolvimento nacional, pela expectativa de que o Estado poderia interferir nos padrões vigentes de distribuição da renda e pela pressão externa. Na medida em que se fortalecem os interesses dos trabalhadores assalariados e dos setores populares na sociedade civil, poderiam ser superadas as limitações da burguesia

nacional associada, cujo “imobilismo impede a utilização esclarecida e audaciosa do Estado, mesmo para a realização de uma ‘política de classe’ consistente com a natureza e móveis do capitalismo” (Fernandes, 2008, p. 86).

Segundo Florestan Fernandes, os trabalhadores (classe baixa urbana) estão *em tensão* com a ordem econômica do subdesenvolvimento, na medida em que esta limita o crescimento econômico. Ao afirmar sua condição de classe, esse grupo social nega o subdesenvolvimento. Em 1967, Florestan julgava que não estava historicamente posta a questão da negação de sua condição de classe e pode-se sustentar que, de igual modo, não se põe na atualidade.

(...) a classe baixa urbana vincula o seu destino social ao florescimento da civilização vigente, mas sem precisar comprometer-se, como e enquanto classe, com os mecanismos e os objetivos da associação econômica dependente, que une pelo topo as classes altas, as classes médias e os núcleos hegemônicos externos. Portanto, ela é livre, como e enquanto classe, para se identificar com os alvos mais profundos da *autonomização econômica, social e política da sociedade nacional*, os quais em vários pontos coincidem com a realização de seu destino como classe (Fernandes, 2008, p. 70-71, grifo nosso).

A limitação ao crescimento econômico ameaça ainda mais as condições de vida da classe baixa urbana, o que poderia projetar o elemento de tensão existente em contextos histórico-sociais nos quais ele poderá tornar-se explosivo. Nesse caso, Fernandes (2008, p. 71) argumenta que a propensão a fazer a “revolução dentro da ordem”, pelo desenvolvimento, seria substituída por outros tipos de comportamento inconformista e por soluções verdadeiramente revolucionárias. Em termos estruturais, o *desenvolvimento econômico*, como revolução social, constitui uma fórmula conservadora.

Destarte, a revolução burguesa no Brasil não realiza sequer a fórmula conservadora e consolida-se como contrarrevolução. Sugere-se, como interpretação, que, devido aos avanços reais no período que se abre com a redemocratização, os impasses, desafios e possibilidades políticas não são precisamente os mesmos já postos na história republicana, previamente à “consolidação da revolução burguesa” no Brasil. Se a essência dos impasses e desafios segue sendo a mesma, as possibilidades se modificaram. A crescente força social e política dos trabalhadores pode aprofundar os mecanismos de uma ordem social competitiva, sem privilégios; poderá ser capaz, enfim, de “descongelar a expansão da ordem social competitiva”, para que os direitos do trabalho se façam valer frente ao capital e para que o conflito entre as classes se expresse, institucionalmente, como elemento dinamizador da sociedade.

A possibilidade de um *salto histórico na direção do capitalismo avançado* em uma sociedade subdesenvolvida requer o pleno estabelecimento da ordem social competitiva. Contudo, isso também significa dizer que tal salto histórico implica o *aprofundamento da democracia*:



(...) o único meio possível para revolucionar a sociedade civil, adaptando-a às relações de produção imperantes e ao grau de desenvolvimento capitalista que apresenta. (...) [A]s classes trabalhadoras carecem da democracia para completar o circuito de seu desenvolvimento independente como classe social e para adquirir pleno acesso a todos os direitos civis e políticos que lhes são tirados na prática (Fernandes, 2007, p. 183-184).

Uma forma política de democracia na qual a maioria – não a “maioria eleitoral”, mas a maioria dos destituídos, oprimidos e excluídos – ganhe peso e voz na sociedade civil, presença ativa na participação e controle das estruturas do Estado, o caráter de uma força histórica decisiva na liquidação do nosso execrável antigo regime (incorporado ao desenvolvimento capitalista e ao regime de classe) e na construção de uma nova sociedade (Fernandes, 2007, p. 24).

A relação histórica [das classes trabalhadoras] com a democracia permite situá-las como *classes revolucionárias*, pois a sua necessidade política de democracia não se esgota com a revolução dentro da ordem, apenas se inicia com ela (...) Os trabalhadores lutam por uma democracia de componentes mistos, burgueses e proletários – como dizem os juristas, uma “democracia de conteúdo social” –, o que quer dizer que são os únicos paladinos da revolução democrática (Fernandes, 2007, p. 184).

Contudo, para Florestan Fernandes essas transformações possíveis não podem se limitar à esfera do Estado.

[N]ão basta “transformar o Estado”. É necessário transformar concomitantemente a sociedade civil existente, para impedir que uma minoria continue a manter indefinidamente certas posições-chaves, estratégicas para o exercício da monopolização do controle do Estado. (...) [O] uso social do Estado é parte de uma relação de forças sociais contraditórias. Os de baixo podem conquistar as posições-chaves e estabelecer novas estratégias sociais que possibilitarão a inversão do uso social do Estado, seu controle externo pela maioria e intensidade crescente em sua democratização institucional e funcional. O grande dilema brasileiro ergue-se nesses limites. (...) é no plano da luta de classes que deverá se ferir o combate decisivo para a transformação da sociedade civil e do Estado (Fernandes, 2007, p. 264).

Nessa perspectiva, a transformação em curso levaria a algum arranjo social semelhante à social-democracia europeia (Przeworski, 1989).<sup>64</sup> O desenvolvimento

---

64. A transformação brasileira seria ainda mais formidável, porque tem de superar a questão da inclusão social plena de mais de 25 milhões de pessoas nos mercados de trabalho e de consumo. O modelo europeu de regulação social do capitalismo (regulação fordista) revelou uma consciência muito limitada sobre formas de vida e de trabalho em sociedade, baseou-se em padrões de produção e consumo fomentados pelo individualismo possessivo e sem maiores preocupações ecológicas, foi viabilizado por formas autoritárias de ação estatal (Novy, 2009). O perfil da mudança possível no padrão capitalista de desenvolvimento não é muito diferente do que seria a realização do antigo Programa Esperança e Mudança, proposto pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) nos anos 1980. Tratava-se de um programa para o desenvolvimento capitalista com distribuição da renda, justiça social e um sistema democrático de poder. Um programa que, vale a pena lembrar, era defendido ou mesmo elaborado por economistas e cientistas sociais como José Serra, Maria da Conceição Tavares, Luciano Martins, Pedro Malan, Carlos Lessa, João Manuel Cardoso de Mello, FHC, Antônio Barros de Castro e Celso Furtado; um programa que tinha o aval de políticos como Ulysses Guimarães, Teotônio Vilela, Severo Gomes, Franco Montoro, Pedro Simon, Jarbas Vasconcelos, Miguel Arraes... As ideias desse programa e os ideais democráticos sustentados na luta contra a ditadura, por meio dos parlamentares do PMDB – logo alguns seriam do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) –, com as novas demandas populares expressas principalmente pelo PT inspiraram a coalizão que sustentou os principais avanços políticos, sociais e democráticos da nova Constituição.

nacional brasileiro pode apoiar-se em distintos padrões tecnológicos, de produção e consumo; pode apoiar-se em instituições democráticas de novo tipo, que permitam a formulação deliberativa dos propósitos e das políticas para o desenvolvimento. A peculiaridade do modelo brasileiro pode repousar em uma concepção democrático-participativa que se materializa em arranjos institucionais de participação social na gestão pública, complementares aos processos democráticos parlamentares.<sup>65</sup>

Hoje, parecem maiores as possibilidades de uma mudança “construtiva” no capitalismo brasileiro, justamente quando o principal partido da esquerda “socialista” assume a direção política do Estado nacional. Nessa condição, o êxito da coalizão política e social, polarizada pela esquerda, em formular e realizar um programa de “transformação produtiva com equidade” viria a mostrar que o capitalismo brasileiro pode significar outras coisas que não exclusão social, desigualdade extrema, privilégio de classe, o poder sem limites dos ricos. Tal transformação, com essa direção política, surge como possibilidade histórica também porque essa esquerda não pretende mais, ao menos por enquanto, “derrubar o capitalismo”, nem o governo. De fato, esse programa implica “desenvolver o capitalismo”.<sup>66</sup>

Para tanto, e para alcançar a direção do Estado, foi preciso um aprendizado político do PT, do próprio Lula e da esquerda em geral. Um aprendizado que implicou identificar as possibilidades de poder conforme a correlação de forças, em vez de apoiar-se puramente na afirmação da vontade. Aprendizado também no sentido de formular um programa realista para condução do Estado e a transformação do país, em lugar de se fixar no “programa ideal” para essa condução. Algo que se expressa também na alteração da política de alianças e no reconhecimento de que é preciso governar com a diferença, convivendo e eventualmente negociando, nos marcos institucionais existentes, com forças políticas que representam outros interesses, com apoio eleitoral. Políticos ou partidos de ideias antipopulares e/ou condutas pouco ou antirrepublicanas são parte inescapável da atual política democrática e representam legitimamente parcelas da população, porque atuam dentro das regras estabelecidas. Regras que não vêm impedindo, mas, ao contrário, vêm permitindo a mudança da sociedade, das condições de vida do povo e do caráter social do Estado, por meio dos mecanismos de uma democracia de massas.

---

65. No mesmo sentido, Vianna (2008, p. 55) entende que caberia à esquerda “traduzir o nacional para a linguagem das grandes maiorias, a serem mobilizadas em torno das instituições e procedimentos da democracia política, bem como fazendo da história uma matéria-prima para a invenção e não um simples acervo de práticas a serem repetidas”.

66. No mesmo sentido, Novy (2009, p. 126) considera que o “domínio social-democrata” do PT pode levar a um “resultado paradoxal: um capitalismo nacional torna-se, pela primeira vez, viável, e, em consequência, a posição periférica no capitalismo mundial é superada, quando admite um mínimo de participação aos trabalhadores e aos pequenos agricultores. Mais uma vez, lutas sociais e mobilização política têm o efeito de alavancar as contradições capitalistas a um plano mais elevado”.

## 5 OS DESAFIOS DO DESENVOLVIMENTO

Nesta última seção, são acrescentadas algumas observações conclusivas. Em primeiro lugar, sobre as possibilidades de retrocesso no processo de construção nacional (e de construção das capacidades desenvolvimentistas do Estado democrático). A construção sugerida pela hipótese apresentada é incipiente, constitui-se verdadeiramente num desafio à sociedade brasileira e corresponde a uma entre várias possibilidades abertas no processo histórico. Para indicar o caráter contingente e aberto desse processo, são mencionados os impasses atuais dessa construção e os obstáculos que ainda estão postos ao desenvolvimento. Por fim, na perspectiva de uma “sociologia crítica e militante”, enunciam-se as tarefas ideológicas e políticas que se apresentam para os protagonistas da transformação.

A possibilidade de ocorrer uma reversão nessa transformação social em curso pode ser formulada em três níveis: instituições democráticas, capacitação do Estado e equidade social. Em qualquer desses níveis, a reversão é aparentemente difícil e improvável. Não parece haver qualquer força política relevante ou algum setor na sociedade brasileira que pretenda realizar suas pretensões de poder ou fazer valer seus interesses econômicos por meio da destruição ou regressão das instituições democráticas. É mais provável que tenham lugar processos de mudança institucional que ampliem a esfera democrática e o poder popular sobre a condução do Estado. Houve uma melhoria da qualidade das políticas públicas, maior qualificação da burocracia, mais transparência do Estado e uma ampliação do controle público sobre suas ações, gastos etc. Não parece haver motivos para acreditar que esse processo vá estancar ao invés de prosseguir, pois assim exigem as demandas publicamente expressas de amplos e diversos setores da sociedade.

No que se refere aos progressos sociais, no sentido da redução da desigualdade e da erradicação da pobreza, obviamente há muito que avançar, mas pode-se cogitar que um governo com outro projeto político e social poderia reverter essa progressão ou provocar algum dano ao processo. Contudo, o sentido do movimento – desconcentração da riqueza e da renda – parece difícil de ser contrariado, ao menos abertamente, por algum projeto político que pretenda disputar democraticamente o poder.

O incrível peso eleitoral dos pobres, contraposto ao grau de desigualdade econômica, para não falar da injustiça política, fazem do Brasil uma democracia diferente de qualquer outra no norte, mesmo aquelas em que as tensões de classe foram intensas no passado ou tiveram um movimento trabalhista mais forte. A contradição entre as duas magnitudes apenas começou a operar sobre si mesma (Anderson, 2011).

A operação regular do sistema democrático brasileiro, com todas as suas limitações e imperfeições, parece estar criando uma consciência popular sobre as possibilidades de realização de importantes aspirações de ascensão social por meio

das escolhas políticas democráticas que estabelecem e modificam governos. Como ilustram as eleições presidenciais brasileiras em 2010, a necessidade de aprovação eleitoral popular deve implicar que os projetos políticos viáveis se apresentem “igualmente” favoráveis ao crescimento econômico, sem inflação mas com aumento do SM e melhorias distributivas. Além de também favoráveis aos programas de assistência social, talvez mesmo prometendo sua ampliação ou aperfeiçoamento.

É provável que não esteja em questão a reversão do processo social em curso, mas certamente existem questões relativas ao seu ritmo e ao alcance das mudanças, seja em nível do Estado, seja em nível da estrutura econômica e social. As mudanças em curso estão conformes à CF/1988 e à vontade democrática da grande maioria dos brasileiros, no sentido de melhoria de suas próprias condições de vida.

A ascensão social de parte da população brasileira nas duas últimas décadas foi possível pela conquista da estabilidade dos preços e pelo retorno do crescimento econômico. Não há como voltar à situação dos anos 1980 ou 1990, de elevada inflação e crescimento ínfimo, senão contrariando a vontade popular e também os interesses econômicos de quase todos. Não obstante, o desenvolvimento econômico, a construção nacional e a transformação do Estado brasileiro defrontam-se com impasses e obstáculos em diversas áreas, conforme já ficou sugerido em alguns momentos deste ensaio.

Os impasses indicam situações ou problemas em que as forças sociais e os interesses em jogo não encontraram ainda alguma definição. A resolução de impasses requer alteração no equilíbrio das forças e a formação de alguma hegemonia que mova a situação ou resolva o problema. Os obstáculos indicam problemas graves que, se não forem enfrentados e realmente “removidos”, vão ganhar uma dimensão capaz de inviabilizar a construção nacional.

Sem dúvida, existe o impasse referente à recomposição das forças sociais e políticas, no sentido de configurar uma nova coalizão de poder. Sem a resolução desse impasse, não há como o Estado sustentar uma visão de futuro para a sociedade brasileira e realizar as políticas necessárias ao desenvolvimento. Deve se conformar uma nova coalizão de poder, que formule uma estratégia nacional de desenvolvimento e conquiste a hegemonia na sociedade (Bresser-Pereira, 2006). Somente isso permitirá derrotar as forças sociais e políticas conservadoras, destravar o crescimento, mediante a reforma do regime monetário, a subordinação das finanças à produção e da taxa de câmbio ao desenvolvimento produtivo nacional.<sup>67</sup>

---

67. Nos termos propostos por Erber (2011), afirma-se que seria provavelmente necessário derrotar ou subordinar a coalizão que sustenta a convenção de desenvolvimento que o autor denomina institucionalista-liberal. O autor reconhece que as coalizões em disputa estão em transformação. O impasse a ser superado implica submeter uma ampla e poderosa constelação de interesses, estruturada ao longo do tempo, em favor da combinação de juros altos com câmbio valorizado. Essa coalizão sustenta a política macroeconômica, especialmente a política monetária, e tem como pilar a manutenção da estabilidade de preços. Ela usa seu poder para barrar as políticas que provocam mudanças estruturais e alteram a distribuição de riqueza e renda, assim como os preços relativos, aumentando o risco de inflação.

A realização da reforma do sistema político e suas possibilidades contraditórias constituem outro impasse importante. Seria imperioso que a reforma reforçasse os vínculos territoriais do processo político (distritos com isonomia representativa), ampliando os poderes locais, os procedimentos participativos, o controle sobre os mandatos, a importância dos programas partidários e o enraizamento social dos agentes políticos.

Permanece o impasse histórico da reforma fiscal, que tem perpetuado um sistema profundamente injusto e irracional. Além disso, apesar das melhorias assinaladas, as capacidades técnicas e operacionais do Estado nacional permanecem claramente insuficientes. A configuração atual do Estado ainda é um obstáculo a ser superado, na medida em que não viabiliza economicidade e eficiência dos serviços e ações públicas e também não impõe o respeito e o cuidado com as coisas públicas. A reforma do Estado tem de estar na agenda das políticas de desenvolvimento por muito tempo.

A reforma agrária e a questão da sustentabilidade ambiental estão longe de serem solucionadas. São dois impasses cuja resolução será definidora do caráter específico do novo padrão capitalista brasileiro. O colapso do sistema viário nas metrópoles brasileiras certamente é um obstáculo ao desenvolvimento, mas principalmente é um alerta para a inviabilidade de um padrão de consumo de massas centrado na propriedade e no uso do veículo individual.

O *deficit* histórico do país na formação educacional e cultural do povo é obviamente um importante obstáculo ao desenvolvimento nacional, especialmente porque a aprendizagem, o domínio e a criação de conhecimentos, de um lado, e o envolvimento participativo dos cidadãos, de outro, são tão necessários. Outro obstáculo está na esfera da comunicação (e informação) pública de massas, na forma de um poder desproporcional das grandes empresas que controlam os principais veículos de mídia. A remoção desse obstáculo é favorecida pela expansão de novos veículos (internet), pela ampliação da consciência popular e pela atuação de muitos indivíduos, associações e grupos informais na constituição de uma rede de contrainformação.

O maior obstáculo à construção nacional é o que se pode chamar de *progressão da barbárie*, que, paralelamente, transcorre na sociedade brasileira. A barbárie está expressa na extensão da criminalidade, na violência social, urbana e rural, na expansão do tráfico e do consumo de drogas. Ela decorre fundamentalmente da falta de oportunidades para a grande maioria, do desperdício das vidas e das potencialidades imensas do povo brasileiro, em contraste com a grande riqueza e as imensas possibilidades de realização pessoal de uma minoria muito restrita. A progressão da barbárie transcorre com a degradação moral e a perda dos valores que referenciam um convívio social harmônico e favorável ao desenvolvimento dos indivíduos. A remoção desse obstáculo talvez seja o desafio mais decisivo para



as políticas públicas e para a capacidade do Estado, requerendo ações estratégicas integradas nas áreas de saúde, assistência social, formação cultural e profissional da juventude e segurança pública.

A consideração de obstáculos, impasses e limites para a transformação social do desenvolvimento no Brasil somente estará completa quando integrar-se a uma avaliação do contexto internacional. Nesse sentido, será importante ter em conta as características da atual fase do capitalismo mundial (“financeirização” da riqueza) e os efeitos da ascensão produtiva e comercial da China. Essa última implica ameaças severas à produção industrial nacional nos mercados interno e externo, enquanto fortalece setores econômicos de base primária, marcados pelo conservadorismo social e político. Tais condições sugerem que os caminhos de menor resistência para o crescimento econômico tendem a inviabilizar o desenvolvimento, ao fortalecerem o conservadorismo e as tendências rentistas associadas às reservas de recursos naturais. Contudo, essa é uma questão ainda em aberto, pois tais setores não podem gerar o volume de emprego necessário para absorver o crescimento da população economicamente ativa (PEA). Nem são, obviamente, capazes de fundamentar um crescimento econômico autônomo em longo prazo ou um genuíno processo de desenvolvimento. Ademais, a indústria nacional percebe as ameaças e é levada a uma reação. Tal reação pode ser um dos componentes necessários à formulação de um estratégia para o desenvolvimento industrial.

É precipitado acreditar que será impossível a superação dos impasses e a remoção dos recém-referidos obstáculos ao desenvolvimento brasileiro. Identificar e realizar os avanços possíveis, a cada momento, num processo cumulativo, constituem uma parte dos desafios do desenvolvimento. É certo que os rumos estarão definidos pelas lutas sociais, pela consciência e pelo comportamento dos sujeitos coletivos e individuais que disputam a *dominância cultural* na sociedade brasileira. É nesses termos que se apresentam as possibilidades de uma nova coalizão social “desenvolvimentista” no Brasil, uma construção que representa um desafio basilar para consecução do desenvolvimento nacional.

Tendo em vista contribuir com tal objetivo, ao finalizar este capítulo busca-se fazer jus à perspectiva de Florestan Fernandes na afirmação de uma “sociologia crítica e militante”. Tratou-se de enunciar aquelas que parecem ser as principais *tarefas ideológicas e políticas* que estão postas para os protagonistas da transformação social em curso no Brasil. São quatro tarefas que se encontram entrelaçadas e que se resumem nos enunciados: radicalizar o desenvolvimentismo, radicalizar a democracia, reformar o Estado e ampliar o horizonte da imaginação institucional vinculada aos valores que inspiram a transformação social. Neste estudo vai-se dedicar especial atenção à primeira tarefa, porque ela determina o sentido das demais.

A ideia de que é preciso *radicalizar o desenvolvimentismo* implica aceitar os questionamentos suscitados pela própria experiência histórica que reitera o subdesenvolvimento. Resta saber qual tipo de desenvolvimento e como e para quem será feito esse desenvolvimento.

Sabe-se que o desenvolvimento econômico é um fenômeno inerente ao modo de produção capitalista, mas as suas realizações na história possuem um leque diverso de possibilidades societárias. Para enfrentar as tarefas históricas da atualidade em um país subdesenvolvido, *é fundamental vincular ao desenvolvimento um sentido normativo* que pode ser encontrado no vínculo do desenvolvimento com a emancipação humana, vale dizer, com a expansão das liberdades substantivas (efetivação de direitos e extensão das capacitações) dos indivíduos.<sup>68</sup> Nessa perspectiva, o desenvolvimento confunde-se com a construção de uma *sociedade nacional integrada* e é o resultado de uma construção nacional de base ampla.<sup>69</sup> Os critérios normativos e os fins estratégicos do desenvolvimento nacional devem ser socialmente construídos e legitimados por meio de discussão e debate públicos,<sup>70</sup> configurando um processo de *desenvolvimento deliberativo* (Evans, 2003).<sup>71</sup> A formulação desses critérios e de metas do desenvolvimento, bem como a elaboração e execução das políticas públicas desenvolvimentistas, via processos democráticos deliberativos, devem operar como um antídoto às tendências tecnocráticas e excessivamente centralizadoras do desenvolvimentismo. Pode-se conceber que tal formulação transcorra por intermédio do parlamento e de processos deliberativos

---

68. A agenda do desenvolvimento humano ("abordagem das capacitações" ou "desenvolvimento como liberdade") proposta por Amartya Sen é de grande relevância para a esquerda, desde que ela possua como motivação central uma transformação social que viabilize o pleno desenvolvimento dos indivíduos em coletividade. Além disso, a abordagem de Sen (1989; 2000) estabelece um campo comum de disputa hegemônica, centrado no desenvolvimento humano, com outros sujeitos sociais e individuais de inclinações ideológicas liberais ou conservadoras.

69. Sobre o conceito de sociedade nacional integrada, ver Myrdal (1967, cap. 3; 1962, cap. 3 a 7).

70. Não é preciso muita elaboração ou imaginação para definir critérios normativos de ampla aceitação na sociedade. Por exemplo, a CF/1988 estabelece os *objetivos do Estado brasileiro*, que se constituem na estruturação de "uma sociedade livre, justa e solidária; na garantia do desenvolvimento nacional; na erradicação da pobreza e na redução das desigualdades sociais e regionais; e na promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (...)". Esses objetivos estão expressos em direitos e deveres, que precisam se materializar por meios institucionais que *não estão plenamente estabelecidos*.

71. A democracia deliberativa implica o uso público da razão para a sustentação das diferentes ideias em disputa (Habermas, 1995). Deliberar é o processo dialético de elaboração no qual são construídos novos argumentos que fundamentam uma (consenso) ou mais alternativas, partindo-se de um número prévio superior indefinido de ideias alternativas participantes da disputa democrática. Essa noção é coerente com a resposta de Amartya Sen ao "teorema da impossibilidade de Arrow", segundo o qual não é possível a formulação de uma vontade coletiva ou a obtenção de uma solução democrática inequívoca a partir das preferências individuais, pois ocorrem impasses insolúveis em que as soluções para os problemas de escolha social variam segundo as formas de apresentação das alternativas e de condução do processo de escolha (são manipuláveis). Sen (1999) argumenta que a escolha social é possível com a adoção de uma base informacional mais ampla, que pode advir por meio do diálogo e conhecimento recíproco das alternativas em disputa. Os indivíduos podem reformular suas preferências e escolhas ao longo do processo deliberativo. A noção de desenvolvimento deliberativo implica processos e instituições que permitam a deliberação quando se trata de alocar recursos públicos, definir diretrizes e formas de ação públicas, individuais ou coletivas para o desenvolvimento.

em outras esferas institucionais, nos diferentes níveis territoriais do poder público, embora a esfera nacional tenha um caráter proeminente.<sup>72</sup>

Além da instrumentalização do Estado, a mobilização da sociedade nacional, no todo ou em parte, é outra característica encontrada nos processos históricos de desenvolvimento. Precisamente por isso, porque é preciso mobilizar indivíduos, elites, grupos sociais e instituições, a formação de uma *ideologia desenvolvimentista* é elemento importante do processo (Gerschenkron, 1973). O *desenvolvimentismo* e o *Estado desenvolvimentista* aparecem aqui como uma ideologia mobilizadora e uma força prática realizadora dotadas de critérios normativos que permitem direcionar o crescimento econômico. Essa ideologia fomenta a formação de uma vontade coletiva nacional, que se objetiva no pacto de metas de desenvolvimento humano, associadas ao crescimento econômico ambientalmente sustentável e à desconcentração da renda. A formação dessa vontade coletiva não pode ser considerada como implausível ou inalcançável, pois já se têm exemplos, hoje, na sociedade brasileira, de fixação de metas e diretrizes de políticas do Estado que expressam a existência dessa vontade. É o caso da meta do governo federal de erradicação da pobreza extrema, que conta com amplo apoio social. As regras para a elevação real do SM também expressam uma deliberação social de cunho redistributivo que se viabiliza por meio da política.

Radicalizar o desenvolvimentismo significa vincular estreitamente o crescimento econômico e as políticas públicas pró-crescimento à melhoria das condições de vida da maioria da população. Isso deve corresponder também à percepção da sociedade acerca dos objetivos e políticas desenvolvimentistas. O fundamento material das mudanças sociais implicadas na construção nacional é o desempenho produtivo do sistema capitalista nacional, que precisa ampliar a produtividade do trabalho e do capital. Portanto, os esforços nesse sentido devem se tornar uma prioridade social nacional, e deverá ocorrer um reconhecimento crescente do papel decisivo do Estado no planejamento e execução de políticas públicas, especialmente em áreas críticas para o desenvolvimento. Pelos interesses do capital e do trabalho nacionais, o Estado terá legitimidade para realizar políticas que ampliem o domínio de tecnologias produtivas e o alcance de mercado da produção nacional, favorecendo a formação de empresas brasileiras mundialmente competitivas.

A radicalização sugerida implica a construção de um ideário capaz de mobilizar a sociedade e orientar a ação do Estado, de modo a tensionar e talvez conter certas tendências negativas da acumulação capitalista em crescimento acelerado. O caráter endógeno do desenvolvimento (Furtado, 1984) significa que a formulação desse ideário tem suas bases na cultura nacional. Assim, tal

---

72. A experiência histórica indica que o desenvolvimento é também um processo de luta social e de tensão (ou conflito) entre Estados-nação, o que faz do Estado nacional um protagonista imprescindível (Fiori, 1999).

ideário possui referências históricas que fundamentam os possíveis avanços em sua construção. Importa aqui assinalar novamente o caráter decisivo de uma ideologia nacional e desenvolvimentista, porque é preciso disputar consciências e, assim, afetar positivamente os níveis de integração e de solidariedade moral existentes na sociedade brasileira. Conforme Fernandes (2008, p. 53), “tanto os ‘interesses univocamente econômicos’ quanto o ‘conflito de classe’ só podem manifestar-se como fatores de integração e de mudanças da ordem social quando eles encontram suporte em formas de consenso e de solidariedade (de alcance grupal ou nacional)”, isto é, uma forte integração da solidariedade moral em nível nacional. Entretanto, somente o vínculo com as aspirações populares de melhoria da vida poderá resgatar o *desenvolvimentismo* como ideologia eficaz, de mobilização da sociedade.

Uma segunda tarefa político-ideológica atualmente posta aos protagonistas da transformação do desenvolvimento no Brasil consiste em *radicalizar a democracia*, tal como já se indicou ao longo do ensaio de interpretação realizado neste capítulo. Resumidamente, isso significa consolidar a democracia política e aprimorar suas instituições no sentido do republicanismo. Significa também estender a cidadania e envolvê-la na construção das políticas públicas, de modo a institucionalizar mecanismos de controle social sobre o Estado e de participação direta da população.

A terceira tarefa político-ideológica para superar os desafios do desenvolvimento é *reformar o Estado* – reconhecidamente, a tarefa menos empolgante, mas absolutamente necessária para a superação do subdesenvolvimento.<sup>73</sup> O sentido geral dessa reforma deverá ser a construção de capacidades estatais que permitam a formulação das alternativas da racionalidade econômica, o cuidado civil com a coisa pública, o planejamento e a apreciação da eficiência das políticas públicas em termos de metas sociais estabelecidas em âmbitos comunitários, locais, regionais e nacional. O caminho das reformas progressivas do Estado supõe a possibilidade do aprimoramento institucional pela via democrática.

Pode-se concluir com a proposição da quarta e última das principais tarefas político-ideológicas que estão postas aos protagonistas da mudança social do desenvolvimento no Brasil. É necessário *ampliar o horizonte da imaginação institucional* vinculada aos valores que inspiram a transformação social. Isso não será possível sem a emergência de um novo pensamento de esquerda, vale dizer, uma nova abordagem da transformação social que promove a emancipação e a liberdade humanas. O pensamento que propõe a transformação social e a nova sociedade não pode ter como única referência os modelos históricos do passado, sejam os da luta de classes e da revolução política, sejam os do desenvolvimento capitalista realizado.

---

73. Segundo Evans (1995, p. 156), “reconstruir o Estado é uma tarefa amorfa e frustrante, um projeto para décadas, se não para gerações. Apesar disso, a capacidade ampliada do Estado continua a ser uma exigência da política econômica eficaz (...). Buscar outra alternativa seria uma forma perigosa de utopismo. Transformar o Estado de problema em solução deve ser um item central em qualquer agenda política realista para o Terceiro Mundo”.

Os temas da transição ao socialismo seguem desafiando a imaginação da esquerda, na medida em que os modelos históricos realizados implicaram de fato uma regressão nas formas de sociabilidade e evidenciaram a virtual impossibilidade prática de abolir a mercadoria moderna. Um novo pensamento de esquerda deveria também reconhecer a necessidade de pensar a realidade histórica não apenas em termos de interesses de classe dados *a priori*, mas também, por um lado, nos termos das outras clivagens socialmente relevantes (geracionais, regionais, étnicas, de gênero etc.) e, por outro, como composição dinâmica de interesses de classes e grupos, em transformações sociais virtuosas que se apresentam como “jogos de soma positiva”, propiciando “retornos constantes ou crescentes” somente após algumas “rodadas”.

Na superação do subdesenvolvimento e na proposição de uma transformação social que promova o desenvolvimento humano,

a esquerda só pode cumprir sua tarefa se aprender a repensar e a reconstruir as instituições que hoje definem a economia de mercado e a democracia política. Instituições a que a social-democracia sempre se resignou. Para isso, deve a esquerda romper de vez com o dirigismo estatal. Ao romper com ele, deve também recusar-se a aceitar o mercado e a democracia tal como eles se apresentam atualmente. Deve entendê-los e organizá-los de outra forma” (Unger, 2008, p. 31).

A imaginação institucional vincula-se estreitamente aos valores que fundamentam a transformação social almejada, o “desenvolvimento”. Como já foi indicado, está presente na CF/1988 o compromisso com realizações sociais e valores humanos muito avançados. Agora deve-se admitir que a transformação da sociedade contemporânea não carece do enunciado de “valores elevados” que a possam orientar, pois esses valores já foram enunciados há muito tempo. Como indica Eagleton (1999, p. 42), Marx e o marxismo não tratam de inventar novos e admiráveis ideais para a sociedade, mas sim de indagar por que os ideais admiráveis que já se tem, legados da era burguesa, não se realizam para todos. O desafio à imaginação e ao movimento das classes sociais está na construção de instituições que permitam a realização desses valores (igualdade, liberdade, fraternidade, democracia...). Como sempre, não se trata de estabelecer uma receita *a priori*, pois essa construção requer a mobilização das forças sociais (nacionais) que desejam realizar uma transformação social que realize aqueles valores. Isso pode tomar a forma de um conjunto de reformas institucionais, que, por um lado, afetam a organização e o funcionamento do Estado e, por outro, reconstituem a sociedade civil, fomentando novas formas de propriedade e de produção. Trata-se, enfim, de pensar em reformas revolucionárias. No entanto, isso não será possível enquanto não existir um pensamento criador, que, a partir de um ponto de vista brasileiro e de esquerda, esteja aberto para conceber e realizar novas possibilidades históricas. “Mais do nunca na história deste país”, é preciso levar imaginação ao poder.

## REFERÊNCIAS

- ABREU, Neide Maria Carvalho. Os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 14., 2006, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: Fundação Boiteux, 2006. v. 1, p. 143-163. Disponível em: <[http://www.passeja.com.br/file/download/Os\\_direitos\\_fundamentais\\_na\\_constituicao.pdf](http://www.passeja.com.br/file/download/Os_direitos_fundamentais_na_constituicao.pdf)>. Acesso em: 23 jun. 2011.
- ACCURSO, Cláudio F. **Questões econômicas de Estado**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.
- ANDERSON, Perry. **Lula's Brazil**. Londres: Londow Review of Books, 2011. Disponível em: <<http://www.lrb.co.uk/v33/n07/perry-anderson/lulas-brazil>>. Acesso em: 17 abr. 2012.
- BENJAMIN, C. *et al.* **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: MDIC, 2003. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/diretrizes-pi-031212.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Populismo e política econômica no Brasil. *In*: \_\_\_\_\_ (Org.). **Populismo Econômico: ortodoxia, desenvolvimento e populismo na América Latina**. São Paulo, Nobel, 1991a.
- \_\_\_\_\_. (Org.). **Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina**. São Paulo: Nobel, 1991b.
- \_\_\_\_\_. Proposta de desenvolvimento para o Brasil. *In*: SICSÚ, J.; PAULA, L. F. R.; MICHEL, R. **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Conrad Adenauer, 2005.
- \_\_\_\_\_. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 26, n. 2 (102), p. 203-230, abr./jun. 2006.
- \_\_\_\_\_. **Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: 34, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; PACHECO, Regina. S. **A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento**. 2005. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2005/05.23.ReformadoEstadoBrasileiroeoDesenvolvimento.WEB.pdf>>. Acesso em: jan. 2008.
- CAMPANÁRIO, M. A.; COSTA, T. R.; SILVA, M. M. Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (Pitce): análise de fundamentos e arranjos institucionais. *In*: SEMINÁRIO LATINO-IBEROAMERICANO DE GESTIÓN TECNOLÓGICA, 11., 2005, Salvador. **Anais...** Salvador: ALTEC, 2005. p. 1-18.



CASTILHOS, Clarisse C. Contradições e limites da política industrial do governo Lula. **Indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 55-74, jun. 2005.

CASTRO, Antônio Barros de. Renegade development: rise and demise of State-led development in Brazil. *In*: SMITH, W.; ACUÑA, C.; GAMARRA, E. (Ed.). **Democracy, markets, and structural reform in Latin America**: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico. Miami: North-South Center, University of Miami, 1994.

CHANG, Ha-Joon. The economic theory of the developmental state. *In*: WOOCUMINGS, Meredith. **The developmental state**. Ithaca: New York, Cornell University Press, 1999.

\_\_\_\_\_. Rompendo o modelo, uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. *In*: ARBIX, Glauco *et al.* (Org.). **Brasil, México, África do Sul, Índia e China**: diálogo entre os que chegaram depois. São Paulo: Editora UNESP, EDUSP, 2002.

\_\_\_\_\_. **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

DE TONI, Jackson. Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira. **Ensaios FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 127-158, jul. 2007.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato, R. Empresariado e estratégias de desenvolvimento. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 18, n. 52, jun. 2003.

DORNBUSH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian. **O populismo macroeconômico na América Latina**. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C. (Coord.). 1991b. *Op. cit.*

EAGLETON, Terry. **Marx e a liberdade**. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

ELIAS, Norbert. Uma digressão sobre o nacionalismo. *In*: \_\_\_\_\_. **Os alemães**: a luta pelo poder e a evolução do *habitus* nos séculos XIX e XX. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

ERBER, Fabio S. As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de economia política**, v. 31, n. 1 (121), p. 31-55, jan./mar. 2011.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua nova**, n. 28-29, abr. 1993.

\_\_\_\_\_. **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

\_\_\_\_\_. Collective capitalism, culture, and Amartya Sen's development as freedom. **Studies in comparative international development**, v. 37, n. 2, p. 54-60, Summer 2002.

\_\_\_\_\_. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Revista sociologias**, Porto Alegre: PPGS/UFRGS, ano 5, n. 9, jan./jun. 2003.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

\_\_\_\_\_. **Democracia e desenvolvimento**. A transformação da periferia e o capitalismo monopolista da era atual. São Paulo: Hucitec, 1994.

\_\_\_\_\_. **Que tipo de República?** São Paulo: Globo, 2007.

\_\_\_\_\_. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento**. São Paulo: Global, 2008.

FIORI, José Luís. Para uma economia política do Estado brasileiro. *In*: \_\_\_\_\_. **Em busca do dissenso perdido**: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado. Rio de Janeiro: Insight, 1995.

\_\_\_\_\_. Estados, moedas e desenvolvimento. *In*: \_\_\_\_\_. (Org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

\_\_\_\_\_. **O vôo da coruja**. Para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FONSECA, Pedro. Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa e debate**, n. 15, v. 2, p. 225-256, 2004.

FONSECA, Pedro; CUNHA, André M.; BICHARA, Julimar. **O Brasil antes e depois da crise**: retorno ao desenvolvimentismo? Porto Alegre: FCE/UFRGS, 2011. Mimeografado.

FURTADO, Celso. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. O CDES e a construção da Agenda Nacional de Desenvolvimento: um relato particular. *In*: CARDOSO JÚNIOR, José Celso; SANTOS, José Carlos dos; ALENCAR, Joana (Org.). **Diálogos para o desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea: CDES, 2010. v. 2, cap. 2.

GERSCHENKRON, Alexander. El atraso econômico em su perspectiva histórica. *In*: \_\_\_\_\_. **Atraso económico e industrialización**. Barcelona: Ariel, 1973.

GUANZIROLI, Carlos E. **Reforma agrária e globalização da economia**: o caso do Brasil. Projeto e Cooperação Técnica Incra/FAO. Brasília: Incra, 1998. (Cadernos da Terra, n. 5).

HABERMAS, Jurgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**, n. 36, 1995.

HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: um ensaio de economia política. Porto Alegre: Decon/FCE/UFRGS, 2011. (Texto para Discussão, n. 1/2011). Disponível em: <[http://www.ufrgs.br/decon/TD1\\_herrlein.pdf](http://www.ufrgs.br/decon/TD1_herrlein.pdf)>.

JESSOP, Bob. **Nicos Poulantzas**: marxist theory and political strategy. London: Macmillan Publishers, 1985.

\_\_\_\_\_. **The future of the capitalist State**. Cambridge (UK): Polity Press, 2002.

\_\_\_\_\_. **State power**: a strategic-relational approach. Cambridge (UK): Polity Press, 2008.

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

\_\_\_\_\_. The developmental State: odyssey of a concept. *In*: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999.

LANDI, Mônica. A evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND): seus principais resultados de desdobramentos na infraestrutura. *In*: MARQUES, Rosa Maria; FERREIRA, Mariana (Ed.). **O Brasil sob a nova ordem**: a economia brasileira contemporânea – uma análise dos governos Collor a Lula. São Paulo: Saraiva, 2010.

LOPREATO, Francisco L. C. **A política fiscal brasileira**: limites e entraves ao crescimento. Campinas: IE/UNICAMP, 2007. (Texto para Discussão, n. 131).

MELLO, João M. O Estado brasileiro e os limites da estatização. **Ensaio de opinião**, Inúbia, v. 5, n. 2-3, p. 14-16, 1977.

MYRDAL, Gunnar. **O estado do futuro**: o planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas de uma economia internacional**. Rio de Janeiro: Saga, 1967.

\_\_\_\_\_. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

NOVY, Andreas. O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Indicadores econômicos FEE**, v. 36, n. 4, p. 121-128, 2009.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**, n. 44, p. 27-54, 1998.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Economic surveys**: Brazil 2009. OECD, July 2009. v. 14.

PACHECO, Carlos Américo. **As reformas da política nacional de ciência, tecnologia e inovação no Brasil (1999-2002)**. Santiago do Chile: Cepal, dez. 2007.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal, 1980.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

\_\_\_\_\_. **Democracia e mercado: no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

RODRÍGUEZ, Octavio. **Teoria do subdesenvolvimento da Cepal**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1981.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SAVIANI, Dermeval. **Plano de desenvolvimento da educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados, 2009.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como expansão de capacitações. *In*: PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento humano: leituras selecionadas**. Belo Horizonte: IDHS/PUC Minas, PNUD, 2008. (Traduzido de *Journal of development planning*, n. 19, p. 41-58, 1989).

\_\_\_\_\_. The possibility of social choice. **The American economic review**, v. 89, n. 3, p. 349-378, June 1999.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. R.; MICHEL, R. **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, Enid R. Andrade. Avanços e desafios da participação social na esfera pública federal brasileira. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2009. v. 3, cap. 30.

SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João. Política industrial e desenvolvimento. **Revista de economia política**, v. 26, n. 2 (102), p. 163-185, abr./jun. 2006.

THIRLWALL, Anthony P. **A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: Ipea, 2002 (impressão 2005).

UNGER, Roberto Mangabeira. **O que a esquerda deve propor**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

VIANNA, Luiz Werneck. A sucessão de Lula e o retorno do nacional-popular. **Política democrática**, n. 21, jul. 2008. Disponível em: <<http://politicademocratica.com.br/pdf/PD21.pdf#page=50>>.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais do Brasil**: de Vargas a Lula. Rio de Janeiro: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003.

WADE, Robert H. **El mercado dirigido**: la teoría económica ya la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1999.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AMSDEN, Alice H. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. New York: Oxford University Press, 1989.

CHANG, Ha-Joon. The East Asian development experience. *In*: \_\_\_\_\_ (Ed.). **Rethinking development economics**. London: Anthem Press, 2003.

\_\_\_\_\_. **The East Asian development experience**: the miracle, the crisis and the future. Penang: TWN; New York: Zed Books, 2008.

EVANS, Leslie. **Government's role in development**: the case of Brazil under the workers party. California: Ucla, 2009. Disponível em: <<http://www.international.ucla.edu/lai/print.asp?parentid=11691> [interview with Peter Evans]>. Acesso em: 22 abr. 2009.

MYRDAL, Gunnar. **Subdesenvolvimento**. Brasília: Coordenada-Editora, 1970.

PMDB – PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Esperança e mudança: uma proposta para o Brasil. **Revista do PMDB**, Rio de Janeiro: Fundação Pedroso Horta, ano II, n. 4, out./nov. 1982.