

5^{tas} JORNADAS URUGUAYAS DE HISTORIA ECONÓMICA

Asociación Uruguaya de Historia Económica (AUDHE)
Montevideo, 23 al 25 de noviembre de 2011

Simposio 23

La Política Económica de los gobiernos progresistas en América del Sur

Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um estudo preliminar

Ronaldo Herrlein Jr.

Professor e pesquisador do PPGE-UFRGS (ronaldoh@ufrgs.br).

1. Introdução

Este estudo apresenta uma reflexão que resulta de pesquisa em processo de realização. Nosso propósito principal com a pesquisa é estabelecer um marco de referência para uma linha de investigação permanente sobre **Estado e desenvolvimento no Brasil**.¹ Para tanto, a pesquisa apóia-se em algumas referências teóricas para a compreensão do Estado capitalista, bem como acerca das funções político-econômicas e dos fundamentos sociológicos de um *Estado desenvolvimentista*.² Também buscamos apoio em uma compreensão crítica da trajetória do *desenvolvimentismo* brasileiro e do papel do Estado nacional no período 1930-80.³ Nessa pesquisa, assim como neste estudo, consideramos o desenvolvimento para além das questões relativas ao “emparelhamento” com as economias capitalistas desenvolvidas. Adotamos uma abordagem normativa centrada na melhoria da vida humana em sociedade, com sustentabilidade ambiental, assumindo que os critérios de valoração do desenvolvimento podem ser socialmente construídos por meio de procedimentos democráticos deliberativos.⁴

Ainda no âmbito da pesquisa em realização, procedemos uma breve investigação exploratória das políticas públicas brasileiras, em diversas áreas, no período 1995 a 2008. Essa investigação permitiu avaliar o caráter e o alcance dessas políticas, levando em consideração o quanto se aproximam das funções e políticas características de um Estado desenvolvimentista, compreendendo-o em sentido “estrito” ou “ampliado”.⁵

Nossa investigação nos levou a formular a seguinte hipótese geral. Atualmente no Brasil está em curso um **processo de construção de um Estado democrático para o desenvolvimento**, pois: (a) o Estado já atua de forma incipiente cumprindo funções

¹ Trata-se da pesquisa “A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no Brasil: funções econômicas e controle da sociedade”, cuja primeira etapa realizou-se de janeiro de 2009 a julho de 2010 no PPGE-UFRGS, contando com apoio do programa *Cátedras para o desenvolvimento* do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

² Para compreensão do Estado capitalista em geral, nos baseamos em Poulantzas (1980) e Jessop (1985, 2002, 2008). Para uma abordagem do Estado desenvolvimentista, nos apoiamos em Chang (1999), Wade (1999), Johnson (1999) e Evans (1995).

³ Nossas principais referências aqui são Fiori (1995, 2003), Fernandes (1975), Mello (1977) e Castro (1994).

⁴ Os fundamentos da abordagem normativa estão em Sen (1989, 2000) e Sachs (2009), enquanto a proposição dos processos deliberativos apóia-se em Evans (2002, 2003) e Habermas (1995).

⁵ 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, aspectos que serão esclarecidos ao final da seção dois.

(sócio)econômicas características de um Estado desenvolvimentista; (b) 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 nos parece evidenciado pelas condições atuais do Estado e da sociedade brasileira. Entretanto, vamos argumentar também que essa construção já estava em curso nos anos 1990 e tem suas origens no estabelecimento da nova Constituição da República, em 1988.

Afirmamos 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 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, Coréia do Sul e Taiwan (WADE, 1999: p. 439-44; EVANS, 1993: p. 136). Também de modo diverso, o Estado desenvolvimentista brasileiro em construção não assume forma autoritária nem corporativa, sendo mais propriamente caracterizado como uma democracia com uma institucionalidade híbrida, que combina elementos corporativos e pluralistas com novos elementos de controle civil e participação direta (instituídos pela Constituição de 1988).

Ainda é preciso caracterizar melhor nossa hipótese indicando que o atual processo nacional de construção do Estado é especialmente distinto da construção do Estado desenvolvimentista brasileiro do ciclo 1930-80. 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 extra-parlamentar. Tais características parecem contrastar com o período democrático 1946-64, marcado por inúmeros conflitos acerca da legitimidade de governos e de processos políticos.

Em segundo lugar, comparativamente ao Estado nacional naqueles 50 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 massa do povo. Essa maior amplitude relativa da base social do Estado também se deve à sua maior transparência e à maior extensão da informação e do debate públicos acerca do que faz o Estado.

Apesar dessas diferenças, talvez se possa aceitar a caracterização desse Estado como “desenvolvimentista”, tendo em vista três elementos que podem ser apontados como definidores do “desenvolvimentismo” (FONSECA, 2004). Em primeiro lugar, o apoio decidido do Estado à industrialização do país, que foi retomado nos anos 2000. Em segundo lugar, a intervenção estatal em favor do crescimento econômico, que atualmente se realiza, ainda que de uma forma ambígua, dado o caráter genericamente restritivo das políticas monetária e fiscal. Por fim, o terceiro elemento é o nacionalismo, que nos parece estar de volta, provavelmente por muito tempo, como parte do discurso político que norteia as ações do Estado brasileiro.

Concordamos com Fonseca, Cunha e Bichara (2011), quando assinalam que 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-

64). Contudo, como bem assinalam os autores, o conteúdo é distributivista sem ser “populista”.⁶ As políticas que acarretaram uma redistribuição da renda nacional não provocaram tensões macroeconômicas. Outra forma de indicar o caráter dessas políticas é denominá-las de “responsáveis”, porque não pretendem elevar salários através de choques de reajuste ou com reajustes acima da elevação da produtividade.⁷

Por fim, queremos indicar que o processo de construção estatal que estamos observando não é, pelo menos até agora, a realização de um projeto social autoconsciente que expresse um pacto ou coalizão definida entre grupos e classes que compõem a sociedade brasileira. Nisso também concordamos com Fonseca, Cunha e Bichara (2011) e aqui talvez esteja outra diferença com o projeto e o Estado desenvolvimentista dos anos 1930-80.

Na próxima seção deste estudo propomos uma reconsideração e uma atualização da ideia “desenvolvimentista”. Se o desenvolvimento ainda pode ser assumido como meta nacional, certamente isso requer algumas qualificações. Faremos portanto uma recolocação do conceito de *desenvolvimento*, o que permitirá revisar e estender o conceito de *Estado desenvolvimentista*. Na seção terceira, tratamos de indicar evidências ou indícios de um processo de construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no Brasil, com base na observação de algumas políticas públicas no período 1995-2008 e da evolução das instituições republicanas. A quarta seção apresenta, como conclusão desse estudo, uma avaliação das características e da atuação do Estado brasileiro tomando como referência a experiência do Leste Asiático, expressa na categoria do *Developmental State*.

2. Repensando o desenvolvimentismo

Como bem assinala Fonseca (2004), o “desenvolvimentismo” representa uma conjugação coerente de certos elementos recorrentes: perspectivas industrializante, nacionalista e intervencionista pró-crescimento. Esses elementos foram conjugados num corpo ideológico comum (concatenado e estruturado), embora o próprio desenvolvimentismo experimentasse também variações ideológicas ao longo de um extenso período histórico (oscilando à esquerda e à direita). O certo é que esse ideário mobilizou grande parcela da sociedade brasileira (intelectuais e gestores públicos, partidos políticos, grupos populares, sindicatos e suas lideranças, empresários, militares, etc.), assumindo um papel crucial no processo histórico. Conforme Fonseca (2004), o desenvolvimento foi uma palavra de ordem, mas sobretudo foi o elo que unificava e dava sentido a toda a ação do governo, legitimando-a, porque o desenvolvimento econômico aparece como condição de bem-estar social em todos demais níveis além da economia. O desenvolvimentismo assume a configuração de uma utopia a ser conquistada pela busca consciente da sociedade, principalmente por meio da ação do Estado, pois esse projeto tem de se desdobrar em programas de ação, políticas públicas.

E assim foi no Brasil. Isso nos permite pensar que tal ideário foi hegemônico ou, pelo menos, foi componente presente nas diferentes hegemonias prevalecentes, por exemplo, nos governos de Juscelino Kubitschek (1956-60) e Ernesto Geisel (1974-79). Então, o desenvolvimentismo é a ideologia que coloca o desenvolvimento econômico como meta central

⁶ “Populismo econômico” significa aqui o padrão de política econômica apontado em Dornbush e Edwards (1991) e Bresser-Pereira (1991).

⁷ Conforme os dados do Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Sócio-Econômicas (DIEESE) para o valor real do salário mínimo, e 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).

da sociedade e cujo alcance poderia encaminhar a resolução de todas mazelas do subdesenvolvimento.

A questão que se coloca na atualidade é a provável impossibilidade de que aqueles elementos recorrentes se apresentem novamente como uma ideologia eficaz e mobilizadora de parcelas dominantes ou da maioria da sociedade. Não é claro como seria possível hoje assumir o desenvolvimento como meta nacional sem responder outras importantes questões: qual desenvolvimento? Desenvolvimento como e para quem?

É a história mesma do desenvolvimento brasileiro que nos adverte que o desenvolvimento econômico (crescimento acelerado, com mudança estrutural e elevação da renda per capita) pode ter lugar com desigualdade social crescente, aumento da população pobre e miserável, exclusão social em diversos níveis, melhoria insuficiente nos indicadores de saúde, educação e de condições gerais de vida, concentração econômica regional, degradação ambiental. Alegar que isso não é o verdadeiro desenvolvimento, mas apenas o *subdesenvolvimento*, será apenas um recurso retórico, se não respondemos essas questões formuladas nem apresentamos solução para a primeira questão, de um ideário que possa ser assumido como meta nacional. No que segue, tratamos de oferecer algumas respostas e sugerir que sim, há um caminho possível para que o desenvolvimento seja (ainda) central em um ideário mobilizador da sociedade brasileira.

Antes de tudo, é preciso reconhecer que se trata, em qualquer caso, do desenvolvimento econômico **capitalista**, com sua lógica de operação, seus estímulos mercantis e aquisitivos, suas possibilidades de expansão da riqueza, suas contradições e seus limites. É com base nesse processo econômico que as sociedades nacionais pobres (ou subdesenvolvidas) têm uma chance real de ampliar o padrão de vida de seus membros. Novas formas sociais de produção e distribuição não estão descartadas, mas parecem muito improváveis nessa quadra da história, quando sequer o próprio desenvolvimento capitalista está assegurado.

Para resgatar a antiga (e correta) perspectiva de superação do subdesenvolvimento, o ideário desenvolvimentista tem de estar acompanhado de um **sentido normativo** explícito (qual desenvolvimento), que pode ser construído a partir de um processo de formação de uma **vontade coletiva nacional**. Uma referência preliminar e óbvia para tal sentido normativo é a idéia de um desenvolvimento que sirva à emancipação humana, à expansão da liberdade, no sentido da extensão dos direitos e ampliação das capacidades e qualidades humanas.⁸ Certamente existem perspectivas distintas, em disputa na sociedade, acerca de qual seria o desenvolvimento que serviria a tais propósitos e até mesmo acerca de como definir mais precisamente os mesmos.

Contudo, é possível conceber a construção de um conteúdo consensual básico acerca do desenvolvimento desejado como meta nacional. Esse conteúdo deveria ser construído através do debate público, por vias institucionais adequadas, as quais também estão em processo de construção. Assim, por exemplo, pode-se construir consensos (ou uma ampla e decisiva aceitação social) sobre certas metas a serem alcançadas (em saúde, educação, acesso a certos bens e serviços, renda monetária mínima, erradicação da pobreza, etc.), sobre prioridades a serem seguidas e mesmo sobre os meios para realizar esse desenvolvimento. E esses consensos podem se formar com suporte no sistema democrático, por meio de eleições livres e de uma vida parlamentar ativa, mas também podem se formar através de outros suportes institucionais (conselhos, conferências, agências, veículos de diversas mídias, redes sociais formais e informais) que operem simultaneamente.

Assim, se o desenvolvimento nacional deve ser um processo voltado para a melhoria da vida dos brasileiros, é possível cogitar a formulação de um ideário capaz de mobilizar a

⁸ Como observa Amartya Sen, a aspiração desenvolvimentista baseada apenas no crescimento da renda dos indivíduos ou em sua satisfação utilitária traz uma **conotação normativa implícita** que não está diretamente pautada pela melhoria das condições de vida dos indivíduos (pleno desenvolvimento humano) (SEN, 2000: *passim*).

sociedade e sobretudo orientar a ação do Estado de modo a tensionar (e talvez conter) certas tendências indesejáveis da acumulação capitalista. Na medida em que essa possibilidade se realiza, o Estado atua configurando um novo padrão capitalista, distinto do subdesenvolvimento, “desenvolvido”.

Atribuir um sentido normativo explícito ao desenvolvimento não é uma idéia original e converge com a perspectiva proposta por Amartya Sen: o desenvolvimento como expansão das liberdades – o acesso e oportunidade das pessoas para viverem de um modo e fazerem coisas que têm razões para valorizar (SEN, 2000). Como adverte Evans (2002), as capacitações para escolher as formas de vida que conduzem ao desenvolvimento geralmente dependem da ação coletiva e da possibilidade desta enfrentar a concentração de poder sobre meios de produção e de difusão cultural, que compromete essas capacitações. Adquirir liberdade para fazer as coisas que temos razões para valorizar raramente é algo que podemos conquistar como indivíduos. A conquista do desenvolvimento como liberdade requer a ação coletiva, por meio de coletividades organizadas (instituições como sindicatos, partidos, conselhos, grupos sociais militantes) que funcionem como espaço de formulação de valores compartilhados e como instrumentos para persegui-los (EVANS, 2002).

O grande desafio não é encontrar qual seria o melhor sentido normativo para o desenvolvimento, mas sim encontrar um sentido normativo que expresse uma vontade coletiva, dominante na sociedade. Isso remete à construção de outro tipo de instituições, de caráter público ou comunitário, que possam confrontar a divisão de classes e todos os tipos conflitantes de diversidade social, produzindo algum consenso sobre o que é o interesse nacional e o que deve ser o desenvolvimento brasileiro.

Desse modo, um **novo desenvolvimentismo** – e o respectivo Estado desenvolvimentista – precisaria ir além dos temas e aspectos que preocupam os economistas: formulação e realização de políticas adequadas para indústria, tecnologia e comércio exterior, políticas macroeconômicas favoráveis ou compatíveis com o crescimento, ampliação da infra-estrutura de transporte, energia e comunicações, viabilização de arranjos financeiros que dêem suporte à acumulação produtiva, formação de “capital humano”... É preciso que o desenvolvimento e as políticas desenvolvimentistas vinculem-se estreitamente à melhoria das condições de vida da maioria da população e que sejam assim formulados e socialmente percebidos os propósitos desenvolvimentistas e as ações públicas e coletivas voltadas para sua consecução. O processo de desenvolvimento e o Estado desenvolvimentista brasileiro devem estar socialmente enraizados de modo distinto do desenvolvimentismo anterior a 1980, tendo como eixo o atendimento de necessidades humanas básicas de saúde, educação, cultura, informação, participação e segurança social.

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.⁹ 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 com distribuição da renda, respeitando a sustentabilidade ambiental e cumprindo com metas de desenvolvimento humano. Tais critérios normativos

⁹ Sobre o conceito de sociedade nacional integrada, ver Myrdal (1967: cap. 3; 1962: caps. 3 a 7).

precisam ser socialmente construídos e legitimados, através de discussão e debate públicos,¹⁰ configurando um processo de **desenvolvimento deliberativo** (EVANS, 2003).¹¹ A formulação desses critérios e metas, bem como a elaboração e execução das políticas públicas desenvolvimentistas através de processos democráticos deliberativos deve operar como um antídoto às tendências tecnocráticas e excessivamente centralizadoras do desenvolvimentismo.

Essa formulação deliberativa pode (e deveria) transcorrer nos diferentes níveis do poder público, mas a esfera nacional tem caráter decisivo. 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). 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 um elemento importante do processo (GERSHENKRON, 1973).

A hipótese proposta neste estudo sugere que a sociedade brasileira possui instituições suficientemente maduras que já operam em favor dessa construção nacional. As próprias instituições também estão em construção e o Estado desenvolvimentista que vai se configurando no processo tem características e funções cujo escopo é mais amplo do que nas experiências históricas que nos servem de referência.

Assim, podemos falar em **Estado desenvolvimentista em sentido estrito** no caso das experiências do Leste Asiático (Japão, Coreia do Sul e Taiwan), com base nas quais formulou-se a categoria do *Developmental State*, como expressão de um tipo ideal. O Estado nacional “dirige o mercado” (WADE, 1999), organiza a mobilização das forças produtivas nacionais para o “emparelhamento” com as nações desenvolvidas, cumprindo funções necessárias ao crescimento sustentado com mudança estrutural e melhoria do padrão médio de vida (desenvolvimento econômico) (CHANG, 1999). Faz isso apoiado sobre uma estrutura social peculiar, e sua base envolve principalmente a burocracia pública e o empresariado industrial, estabelecendo uma relação de “autonomia enraizada” na sociedade (EVANS, 1995).¹² Diante dessas características, a experiência brasileira no período 1930-80 foi considerada por Evans como sendo de um Estado intermediário (entre desenvolvimentista e predatório), que apresentava deficiências de enraizamento e insuficiente autonomia, sem capacidade de realizar plenamente as funções desenvolvimentistas.¹³ Tanto nos casos paradigmáticos do Leste Asiático como no caso

¹⁰ Não é preciso muita elaboração ou imaginação para definir critérios normativos de ampla aceitação na sociedade. Por exemplo, a Constituição da República 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.

¹¹ 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.

¹² Resumidamente, a autonomia enraizada é uma combinação delicadamente balanceada de (1) uma burocracia capaz e coerente, caracterizada por recrutamento meritocrático, carreiras compensatórias bem estruturadas e elevado espírito de corpo, com (2) densas relações com as elites industrializantes, as quais provêm acesso à informação e os agentes para implementação, permitindo à burocracia atuar como catalisadora de uma classe empresarial mais coerente e com visão de futuro (EVANS, 2009).

¹³ Na conclusão deste estudo, as funções desenvolvimentistas e outros aspectos do *Developmental State* serão contrastados com a experiência contemporânea do Estado brasileiro.

brasileiro até 1980, as análises giram em torno de uma noção de Estado desenvolvimentista em sentido estrito, que encontra realização plena ou incompleta, respectivamente.

Em contraste, a hipótese proposta acerca do Estado nacional brasileiro contemporâneo sugere a extensão do conceito de *Estado desenvolvimentista* para além do tipo ideal do *Developmental State*. Ainda é preciso que o Estado atue no cumprimento das mesmas funções e realize aquele papel. Porém, segundo nossa perspectiva, o desenvolvimento nacional requer a extensão do conceito em dois aspectos. Primeiro, as funções do Estado devem estar além, porque é preciso construir o próprio significado do desenvolvimento que a sociedade quer, subordinando o crescimento às finalidades de expansão das liberdades humanas, o que implica sustentabilidade ambiental, distribuição da renda, acesso aos serviços públicos, participação no processo democrático, etc. Segundo, a base social do Estado tem de ser mais ampla, com a inclusão dos trabalhadores assalariados, dos pequenos proprietários urbanos e rurais e outros grupos populares. Podemos então falar de um **Estado desenvolvimentista em sentido ampliado**.¹⁴

3. A transformação do Estado brasileiro

Como foi indicado, ao avaliarmos as políticas públicas do Estado brasileiro contemporâneo, temos 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 estudo remete a um estudo e uma avaliação abrangentes, que estão muito além dos comentários traçados a seguir. Nesses, tratamos apenas de algumas áreas de atuação do Estado nacional e podemos avaliar as políticas públicas somente em nível federal, tomando como referência as evidências que uma breve pesquisa exploratória pode levantar.¹⁵

Mesmo para uma pesquisa em caráter preliminar e exploratório, foi preciso realizar uma escolha das áreas de maior interesse para avaliar o caráter desenvolvimentista das ações do Estado. Essa escolha recaiu principalmente sobre as políticas associadas diretamente ao progresso técnico e aumento da produtividade (políticas industrial, de ciência e tecnologia e política educacional) ou ao provimento de infraestrutura (energia, transporte e comunicações) e sobre as políticas de caráter distributivo (políticas de rendas e políticas de saúde, previdência e assistência social). O caráter adequado ou não da ação do Estado para o desenvolvimento transparece nas políticas públicas de caráter estruturante, como as recém citadas. Podemos denominá-las de **políticas-fim**, na medida em que indicam diretamente, por seus objetivos e

¹⁴ O próprio Peter Evans sugere que um Estado desenvolvimentista poderia ter sua base social ampliada, com a inclusão da classe operária, porém numa fase em que o desenvolvimento econômico acelerado não seria mais a meta central da Nação (1993: p. 155). Em 2009, Evans analisou o Estado brasileiro com um novo tipo de enraizamento social, sob o governo de Lula. Ele sugere que o Estado revelou uma forte base popular (fora da elite), pois resistiu às pressões de industriais pela redução da taxa de juros, quando era inevitável acomodar as pressões dos capitalistas financeiros nacionais e internacionais, ao início do governo (EVANS, 2009).

¹⁵ Colaboraram na realização dessa pesquisa os seguintes estudantes, como bolsistas de iniciação científica: do programa BIC UFRGS, Marina Miotto Becker e Henrique de Abreu Grazziotin; do programa BIC FAPERGS, Fernando Kuwer dos Santos e Karen Frances Medroa; do programa de IC voluntária da UFRGS, Laura Scheeren Viegas, Mariana da Silva, Mariana Willmensdorf Steffen, Guilherme Ziebell de Oliveira, Rafael Roos Guthman, Hânder Costa Leal, Eduardo Schindler, Jonas Araújo Lunardon e Luiz Fernando Valter de Oliveira.

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.¹⁶

As políticas macroeconômicas são decisivas para influenciar a taxa de investimento e o crescimento econômico, mas tais políticas devem ser vistas como **políticas instrumentais**, pois não implicam necessariamente a especificação das finalidades outras da ação estatal ou mesmo da finalidade do próprio crescimento econômico. As políticas macroeconômicas podem estar condicionadas por fatores estruturais, mas também por situações contingentes.¹⁷ Portanto, vamos considerar as políticas macroeconômicas na medida em que atuam como instrumentos que podem favorecer, estimular, permitir ou, ao contrário, inibir, constranger e obstaculizar o desenvolvimento.

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, especialmente quando se tratou de promover o emparelhamento com o padrão de riqueza alcançado por outra(s) nação(ões) (CHANG, 2004). Isso ocorre porque a política industrial tem condições de 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, podemos 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 90. Ao contrário, esse período foi marcado pela liberalização comercial acelerada, com efeitos destrutivos sobre as cadeias produtivas nacionais. 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).

Em 2003, já sob o governo de Lula, foram lançadas as diretrizes de uma Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE), que tomaria corpo a partir de 2004, orientando a ação do Estado até 2008 (BRASIL, 2003). Dado o marco institucional anterior, a simples proposição de uma política industrial foi saudada como um grande avanço (SUZIGAN, FURTADO, 2006).

Além disso, a nova política fundamentava-se numa compreensão abrangente do papel da inovação e das capacidades tecnológicas para o desenvolvimento econômico a longo prazo.¹⁸ 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 setores (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 era “aproveitar as potencialidades da base produtiva local e induzir

¹⁶ Conforme Poulantzas, 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 (1980: p. 35-7).

¹⁷ É verdade que tais políticas tendem a revelar algo acerca da solidez fiscal e patrimonial do Estado, sobre sua força relativa frente a outros Estados nacionais. Também revelam sobre os poderes de classe e dos distintos grupos sociais para imprimir seus interesses econômicos imediatos nos efeitos distributivos resultantes dos fluxos correntes de receitas e despesas públicas.

¹⁸ As diretrizes indicam um importante papel para as políticas públicas visando absorção de tecnologias e criação de capacidades. Destacam a necessidade do país contar com grandes empresas nacionais que sejam ativas na liderança do crescimento, porque 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).

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, SILVA, 2005: p. 10). Juntamente com a 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 Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que aumentou o conjunto de setores beneficiados para 21 (sujeitos a ampliação mediante proposição), agrupados segundo uma diversidade de estratégias, 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 P&D, ampliação das exportações e dinamização das micro e pequenas empresas). Uma nova ênfase foi dedicada aos arranjos produtivos locais. O eixo principal da PDP foi uma preocupação plenamente acertada com a geração de superávits comerciais. O estrangulamento externo costuma ser um obstáculo presente nos processos de desenvolvimento, como já indicava a CEPAL desde os anos 1950 (RODRIGUEZ, 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).

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 (ver SUZIGAN, 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: elevadas taxas de juros e de câmbio.¹⁹ 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, 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** (CTI) adotada atualmente pelo Estado nacional brasileiro. Essa política começou a ser construída por meio de uma reforma ocorrida em 1999-2002, 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 CTI, que contribuíram efetivamente para a formulação da política pública nessa área, consubstanciada no Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (2007-2010) adotado pelo Estado nacional.

Os princípios e os dispositivos da “lei de inovação” (nº 10.973/2004) e da chamada “lei do bem” (nº 11.196/2005) apóiam-se na mesma compreensão de fundo, que orienta a política

¹⁹ Para alguns setores, a política industrial funciona propiciando condições meramente compensatórias das condições desfavoráveis de juros e câmbio, vale dizer, opera para **evitar desvantagens competitivas** e não para **criar vantagens competitivas**.

industrial, acerca da importância da inovação e da aquisição de capacidades tecnológicas.²⁰ A articulação (teórica e prática) entre as atuais política industrial e política de ciência, tecnologia e inovação no Brasil indica que, nessa área das políticas públicas, há uma linha de continuidade entre os dois governos.

A política de CTI apóia-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: fomenta a promoção da ciência no ensino fundamental e médio; promove a difusão de tecnologias adequadas e superiores em setores tradicionais nas regiões menos dinâmicas, buscando disseminar a localização e a regionalização das atividades de CTI.

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 através da criação de fundos para custeio do ensino. 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 (ver SAVIANI, 2009). No governo de Lula foram retomados os investimentos e ampliados os gastos com as universidades federais. Foram criadas 11 novas universidades, em regiões não atingidas ou com insuficiências no ensino superior, foram ampliadas as vagas nas universidades já existentes (programa REUNI) e criados centenas de novos cargos públicos para docência e serviços técnico-administrativos.²¹ A expansão de vagas ocorreu geralmente com dispositivos de quotas de vagas para estudantes mais pobres (abrangidos pelo critério racial ou pelo critério da formação anterior em escolas públicas), e também adotou-se o custeio de vagas em universidades privadas, destinadas a estudantes sem recursos que não obtêm acesso à universidade pública (programa PROUNI).

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. O Estado brasileiro alcançou um nível de gastos com educação de 5% do PIB em 2010, 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).

No campo das **políticas sociais** houve notáveis avanços, que começaram com a implantação efetiva, através das leis complementares, de novos direitos e benefícios estabelecidos pela Constituição de 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.²²

²⁰ 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 CT no processo de inovação e incentivando à 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.

²¹ 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.

²² Conforme estimativa referida em Bresser-Pereira e Pacheco (2005, p. 167). 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

Ainda durante o governo 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 Lula foi implantado o programa fome zero e o programa bolsa-família, que integrou os vários programas existentes; criou-se um cadastro nacional único 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. O cadastro único 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 o benefício. 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 temos elementos suficientes para considerar a **política de saúde** do Estado brasileiro, pois esta área esteve fora do alcance dos estudos na pesquisa que estamos realizando. 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.

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.²³ Depois de experimentar um ganho real de 22% durante o governo de FHC (1995-2002), o salário mínimo acumulou novo acréscimo real de 58% nos oito anos seguintes.²⁴ 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 (a “classe” C, provenientes das “classes” D e E).²⁵ 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 modificação

existente no país. O gasto social público *per capita* aumentou 43,4% entre 1980 e 2000, quando o PIB *per capita* 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, PACHECO, 2005: p. 165-6).

²³ Segundo Novy, no governo de Lula foi realizada uma política de criação de mercado interno, com uma política salarial baseada na elevação do salário mínimo (já iniciada no governo de FHC) e na formalização das relações de emprego (NOVY, 2009).

²⁴ Conforme cálculos nossos com base nos dados do DIEESE para o valor real do salário mínimo como média anual incluindo o 13% salário. O cálculo do DIEESE para a variação “ponta a ponta”, comparando-se os valores para os meses de dezembro, indicam crescimento real de 35% nos oito primeiros anos e de 63% nos oito últimos. Em confronto com o IPCA (inflação oficial para o regime de metas), o ganho real nos últimos oito anos foi de 70%.

²⁵ A classe “C” abrange a população residente em domicílios com renda entre R\$ 1.115 a R\$ 4.807 por mês (valores de 2008), equivalentes a cerca de US\$ 1,000 a 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.

relativamente rápida no índice de Gini e redução da pobreza de 20% para 10% da população total.²⁶

Aqui é preciso assinalar a relação entre as mudanças distributivas e a retomada do crescimento econômico sustentado. Considerando o período dos últimos sete anos (2004 a 2010), o crescimento real do PIB alcançou 4,4% a.a., um resultado que não ocorria desde o final do longo ciclo desenvolvimentista em 1980 e que representou portanto o retorno do crescimento sustentado, num período 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, que permitiu reduzir a vulnerabilidade externa da economia brasileira. Após 2004, o crescimento teve continuidade graças à expansão mais acelerada 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 (1950-90) e quando a concentração diminuiu, o crescimento foi muito modesto (anos 1990). O perfil distributivo do crescimento sustentado foi diretamente afetado pelas políticas públicas, pois o crescimento apoiou-se amplamente na expansão do mercado interno, com melhoria na distribuição da renda e sem provocar inflação. O movimento recente representa uma 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 superávits primários (geralmente acima de 3% do PIB) e realiza uma política monetária estritamente comprometida com 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 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 lado, a política industrial 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.²⁷

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,

²⁶ 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 10 anos cresceu década após década, entre 1960 e 1990, passando de 0,50 para 0,63 em 30 anos. Houve declínio ao longo da década de 90, com o índice alcançando 0,59 em 1995 e 0,57 em 2001. Desde então houve uma lenta e sistemática redução da concentração da renda, mais acelerada após 2006, com o Gini atingindo 0,52 em 2009 (dados para 1960 e 1990 em Benjamin et alii, 1998: p. 197, a partir de dados básicos censitários; para os demais anos, a fonte é diretamente o IBGE, com dados básicos das PNADs). Conforme documento da OCDE (*OCDE Economic Surveys – Brazil*, de 2009), a redução do índice de Gini atingiu 0,7% ao ano em 2001-07 e, se mantida nesse ritmo, o Brasil alcançará o nível atual de desigualdade dos EUA em menos de 15 anos (*apud* FONSECA, CUNHA, BICHARA, 2011).

²⁷ 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 cerca de 19% em 2008. O valor do investimento agregado (medido pela formação bruta de capital fixo) reduziu-se em 2009 em 10% em termos reais, mas recuperou-se em 2010 crescendo 22% (dados do Ipeadata).

2011). A estabilidade de preços é certamente 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 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 superávits fiscais 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 elevou-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. Apesar de ter permitido uma trajetória de redução gradual da taxa de juros desde 2003 (de cerca de 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 e pessoal, dá claros sinais de esgotamento (ver LOPREATO, 2007). A geração de superávits primários, enquanto se mantém o déficit 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.

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 múltiplo conflito de interesses estabelecidos. Há portanto muito que avançar no terreno fundamental da solidez fiscal e patrimonial do Estado nacional, para que 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 Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o governo executou uma política anticíclica com grande êxito. O governo anunciou que manteria os investimentos públicos programados, reduziu a meta de superávits fiscais 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 90 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 Eletrobrás e foram retomados os investimentos, com a construção de novas hidrelétricas.

Também ocorreram mudanças em relação à produção de petróleo e a Petrobrás. Essa tornou-se 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. Em poucos meses, houve debates públicos e no parlamento para modificar o modelo de exploração, num processo político democrático e relativamente qualificado. A Petrobrás irá expandir sua atuação na exploração de petróleo, enquanto uma nova empresa estatal foi criada para administrar os contratos de exploração, a qual deverá envolver ainda diversas grandes empresas estrangeiras. Além disso, a Petrobrás 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 programa único (Programa de Aceleração do Crescimento).²⁸ A formulação do PAC 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 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 de 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.

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 12 cidades-sede, Olimpíadas no

²⁸ A construção habitacional também se beneficia de programas e fundos públicos, que contribuem para expansão dos investimentos e do nível de atividade.

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 maior 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. Não sabemos hoje em que grau o Estado nacional terá essa capacidade ou mesmo se em absoluto não a terá.

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 (2003-10).²⁹ 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 permanece relativamente contido, mas sem resolução.³⁰

As dificuldades de avançar nesse campo resultam do compromisso simultâneo da **política agrícola** com o agronegócio capitalista e também com a agricultura familiar. Ambos 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. 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.³¹

A **política de relações externas** do Brasil vem experimentando lentas modificações, porém de grande alcance. Sem modificar sua trajetória de independência e multilateralismo, o Estado brasileiro buscou e alcançou maior protagonismo nos fóruns internacionais, como o G-20 e a OMC, o que aumentou seu reconhecimento externo. A diplomacia brasileira colaborou para

²⁹ Os dados oficiais estão aqui incompletos e foram obtidos em Guanzirolli (1998), exceto para o período final, obtidos diretamente no site do INCRA. Obtivemos dados mais completos e um pouco distintos (mas revelando a mesma tendência), segundo o “Atlas da questão agrária brasileira”, que utiliza dados colhidos pelo próprio movimento dos trabalhadores rurais pela reforma (DATALUTA). No período 1979-94 foram assentadas 12,7 mil famílias por ano em média, em 1995-2002, 57,1 mil e em 2003-06, 63 mil. Conforme tabela 8.3 na página do referido atlas (no endereço http://www4.fct.unesp.br/nera/atlas/luta_pela_terra.htm, obtido em 22/06/2011).

³⁰ A aquisição de terras para reforma agrária pelo Incra é feita por meio de desapropriação, compra direta para implantação de assentamentos ou pela destinação de terras públicas e o reconhecimento de territórios.

³¹ Além da agricultura familiar, órgãos estatais e bancos públicos têm atuado em favor das micro e pequenas empresas, de cooperativas e do microcrédito.

que ocorresse uma diversificação muito maior dos mercados para os produtos brasileiros. A aproximação ao projeto da ALCA foi revertida, em favor de uma reafirmação do 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 UNASUL (União das Nações Sul-Americanas) tem no Estado brasileiro um de seus principais defensores, em conformidade com a Constituição. O organismo deverá estreitar a integração entre os 12 países, permitindo ações coordenadas e cooperação nos setores de educação, cultura, infra-estrutura, saúde, energia, ciências e finanças. Trata-se de uma articulação difícil, porém promissora, pois o PIB conjunto alcança cerca de 4 trilhões de dólares, um mercado de grandes proporções. Além disso, já transcorreu a criação do Conselho de Defesa Sul-americano e está em discussão a criação de um parlamento único.

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.³² O país é visto como experiência social de uma democracia de massas pluralista que está erradicando a pobreza numa sociedade extremamente desigual.

Apesar do alcance limitado da investigação realizada sobre as políticas públicas, cabem ainda algumas observações. Provavelmente não é um exagero afirmar que, há pelo menos uma ou duas décadas, conforme a área, vem ocorrendo 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 nossa hipótese nos leva a presumir que um processo desse tipo está em curso no Brasil.

Existem vários indícios nesse sentido. Podemos citar os esforços realizados para a reforma do Estado durante o governo FHC, a nova expansão dos serviços públicos nos anos 2000, com a retomada dos concursos públicos em várias carreiras, assim como a criação de novas carreiras de nível superior vinculadas à gestão pública, mas também as percepções positivas em pesquisas que registram a opinião de usuários de serviços de saúde e assistência prestados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 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 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: caps. 1 a 4).

A hipótese proposta neste estudo sugere que a nova Constituição da República de 1988 estabeleceu o início da **transformação do Estado nacional brasileiro**, processo que transcorre desde então nos marcos de um Estado democrático de direito. A nova constituição estabeleceu um regime político democrático e trouxe um grande avanço no que se refere aos direitos e

³² 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.

garantias fundamentais.³³ 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. 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).³⁴

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 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, podemos constatar que foram ampliadas as bases sociais do Estado, que se tornou mais permeável aos interesses e necessidades do povo.³⁵ Na medida em 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 agentes públicos.³⁶

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, ciência, tecnologia e inovação, educação, reforma agrária e sustentabilidade ambiental, direitos da criança e do adolescente, biossegurança, cultura, aquicultura e pesca,

³³ O artigo 5º 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 lado, a autorização e legitimação do poder do indivíduo-cidadão de exercer positivamente direitos fundamentais (liberdade positiva). Conforme Joaquim José Gomes Canotilho, citado em Abreu (2006).

³⁴ Além de incluir em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local, a Constituição também concedeu maior poder aos municípios, que estão em princípio mais próximos do cidadão. Conforme Silva, “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” (2009: p. 802).

³⁵ 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. Mas esse Estado 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 classes) que animam a sociedade civil e sua transformação também se manifestam no nível do Estado e de sua transformação.

³⁶ Vale notar que as “virtudes republicanas” do Estado brasileiro são aqui destacadas somente em termos relativos à própria história da República no Brasil.

promoção da igualdade racial, arranjos produtivos locais, esporte, juventude, segurança alimentar, saúde do trabalho, economia solidária, cidades, etc.³⁷

É preciso avaliar as atuais instituições políticas democráticas brasileiras, com seus 23 anos, em contraste com os 100 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. 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. Mas adquiriu 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.³⁸ 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.³⁹

Em favor dessa interpretação, podemos observar que a sociedade brasileira conseguiu superar bem o episódio do impedimento do primeiro presidente eleito pelo voto popular. Tratava-se de um “aventureiro”⁴⁰ que conseguiu derrotar uma ampla coalizão de forças políticas democráticas e progressistas.⁴¹ 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 podem 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 e simbólico. Chegava ao poder o partido que contribuíra para elaborar a nova Constituição, mas havia votado contra a aprovação do texto final. 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. Conclusão

A partir dos elementos apresentados na seção anterior, podemos concluir esse estudo com uma avaliação acerca da construção de um Estado desenvolvimentista no Brasil tomando como referência o modelo representado pela categoria *Developmental State*. Essa categoria foi

³⁷ Entre os novos espaços de participação e deliberação junto ao governo, cabe referir o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, estabelecido junto à Presidência da República e que realiza um debate estratégico sobre o desenvolvimento, pensado enquanto consertação entre classes.

³⁸ Essas instituições atendem a um importante requisito para viabilizar a democracia, que é a obtenção de adesão aos seus resultados (PRZEWORSKI, 1994).

³⁹ Trata-se de uma transformação claramente “não-revolucionária”, mas apenas no sentido em que não promove uma ruptura institucional. A ruptura institucional 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.

⁴⁰ Expressão de Paulo Fagundes Visentini (2003: p. 72).

⁴¹ 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”.

elaborada originalmente a partir do trabalho de pesquisa do cientista político Chalmers Johnson para explicar o êxito do Japão na constituição de uma economia nacional capitalista plenamente desenvolvida e dotada de grande dinamismo no período do pós-guerra até o final dos anos 1980.⁴² Posteriormente a categoria foi aplicada também aos casos da Coreia do Sul e de Taiwan (WADE, 1999; CHANG, 2003). De acordo com essa interpretação, o Estado nacional cumpriu um papel central para o êxito da transformação estrutural, dirigindo as forças de mercado e fortalecendo as capacidades tecnológicas, produtivas e empresariais nacionais.

A tese do *Developmental State* (DS) foi proposta tanto por cientistas políticos como por economistas (FINE, 2006). A vertente política, desde Chalmers Johnson, preocupa-se em explicar como foi possível que o Estado pudesse cumprir aquele papel com sucesso, articulando as forças produtivas e sociais para um projeto nacional. Em outras palavras, procuram investigar as condições sociais e políticas que permitiram a formação daquele tipo de Estado, dotado daquelas capacidades. Evans também procura elaborar um “tipo ideal” de *Estado desenvolvimentista*, apoiado na experiência de Japão, Coreia do Sul e Taiwan (EVANS, 1995), formulando a explicação sociológica da **autonomia enraizada**. Conforme essa explicação, o Estado possui autonomia frente aos interesses particularistas, mas está enraizado na sociedade, especialmente junto aos empresários, para organizar o regime de mercado em favor do desenvolvimento, administrando um conjunto de incentivos e restrições. A vertente dos economistas preocupou-se em explicar a lógica das funções desempenhadas pelo Estado. Recuperando uma tradição que remonta às ideias de Friedrich List acerca do capital intelectual e da indústria infante (SHAFIYEDDIN, 2005), essa vertente trata de estabelecer os fundamentos teóricos que explicam como as instituições criadas e as políticas realizadas afetaram favoravelmente o desenvolvimento econômico a longo prazo (AMSDEN, 1989; WADE, 1999; CHANG, 2008).⁴³

Para considerar se esse modelo encontra ou não algum paralelismo na transformação atual do Estado nacional brasileiro, podemos observar os dois aspectos. Quanto às condições sociais e políticas de emergência do DS, já indicamos na introdução que a experiência histórica brasileira não possui os elementos que foram decisivos para o nascimento de tal tipo de Estado. O DS no leste asiático é um Estado “duro”, relativamente infenso a apropriação privatista de seus recursos e poderes. Segundo Wade, esse Estado duro forjou-se a partir de grandes deslocamentos sociais, ameaças à soberania nacional, guerras e ocupações. Correspondeu a uma estrutura social sem uma forte classe agrária e com elevado grau de homogeneidade e beneficiou-se do apoio de recursos estrangeiros. O Estado duro se caracteriza por seu relativo isolamento, seu caráter autoritário, centralizador, por uma estrutura corporativa de poder, pela presença de uma burocracia sólida e coerente, características que o habilitam a liderar a sociedade na formulação e consecução de metas estratégicas nacionais e assim dirigir a transformação social e econômica.⁴⁴

⁴² O estudo de Johnson que dá origem a essa abordagem é “MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975”, publicado em 1982.

⁴³ Conforme as ideias desses autores, existem diversos tipos de imperfeições de mercado que justificam a realização de políticas industriais, tecnológicas e comerciais seletivas (ou verticais). As falhas dizem respeito a incerteza no aprendizado tecnológico, custos e riscos dos investimentos, falta de experiência e informação e à ausência de economias de escala, falhas de coordenação nas decisões de investimento, falhas nos mercados de capital e de trabalho, inadequação da infraestrutura, falta de capacitações técnicas e habilidades necessárias à promoção da industrialização.

⁴⁴ Wade observa que deve existir uma graduação entre um Estado “duro” e um Estado “brando”. Esse último corresponde a um perfil descentralizado e limitado por grupos sociais (1999: p. 439). O autor retoma a proposição de Myrdal sobre a necessidade de um Estado duro (ou forte) para a eficácia das políticas voltadas ao desenvolvimento econômico.

A formação histórica do Estado brasileiro está longe de corresponder a esse padrão. O Estado brasileiro está mais próximo de ser um Estado brando do que um Estado duro. Não acreditamos que possa se tornar um Estado duro no horizonte de uma ou duas décadas.⁴⁵ Entretanto, é o próprio Wade que sugere um caminho para as nações que possuem Estados brandos, por meio de reformas que possam aumentar a efetividade do Estado, especialmente nas ações que promovem o desenvolvimento (econômico) (WADE, 1999: p. 490-4).

Para a consideração de nossa hipótese sobre o Estado brasileiro é mais importante avaliar o outro aspecto que envolve o DS, ou seja, averiguar se o Estado brasileiro está cumprindo as **funções esperadas de um Estado desenvolvimentista**. Podemos nos referenciar em Chang (1999), que buscou formular uma “teoria econômica do Estado desenvolvimentista”. Na verdade, sua teoria tem uma perspectiva mais ampla, pois ele sustenta a necessidade de um Estado desenvolvimentista para o atendimento de quatro funções que não são apenas econômicas: promover a coordenação da mudança estrutural, propiciar uma visão coletiva do futuro da economia e da sociedade, estabelecer instituições que viabilizem o desenvolvimento e administrar conflitos mediante provisão de segurança social. Faremos breves considerações sobre o exercício dessas funções pelo Estado brasileiro, com base nos elementos descritos na seção anterior.

A coordenação da mudança estrutural é necessária porque o mercado carece de mecanismos adequados para fornecer os sinais que levem os agentes, de modo descentralizado, a promoverem os investimentos implicados por uma mudança profunda e abrangente da estrutura produtiva. Existem externalidades positivas de coordenação decorrentes da interdependência tecnológica e complementaridade econômica dos investimentos produtivos. O Estado atua do modo a superar um problema de ação coletiva e viabiliza investimentos que não ocorreriam sem sua mediação. Atua assim pelo aumento da taxa de investimento, sem necessariamente comprometer os recursos públicos diretamente com os investimentos produtivos.

Parece inegável que o Estado brasileiro retomou um papel de coordenação dos investimentos na economia nacional. Isso veio ocorrendo através da PITCE e depois da PDP, mas também por meio do PAC, contando com uma ampliação dos investimentos públicos. Em várias áreas o Estado recuperou a condição de planejador estratégico, inclusive por meio de parcerias com os agentes privados. O investimento público voltou a cumprir um papel complementar ou mesmo indutor do investimento privado.⁴⁶ O Estado nacional aparece novamente como agente interessado no desenvolvimento econômico e formulador de políticas ativas para sua consecução, embora o papel de coordenação esteja aquém do necessário para promover mudanças mais profundas na estrutura produtiva.⁴⁷

⁴⁵ Como assinalamos ao final da seção 2, Peter Evans já indicou que o Estado nacional brasileiro no período histórico do desenvolvimentismo foi um tipo intermediário de Estado, entre desenvolvimentista e predatório. É importante observar aqui que o seu argumento (para não caracterizar o Estado brasileiro como desenvolvimentista) vincula-se principalmente às características da operação do Estado e de sua burocracia e ao perfil das relações existentes entre Estado e sociedade (autonomia enraizada). O argumento aqui apresentado, apoiado na caracterização de Robert Wade, vincula-se às condições histórico-sociais de emergência de um Estado desenvolvimentista (WADE, 1999). O argumento de Evans é análogo ao de Fiori, quando esse assinala que o Estado brasileiro foi fraco para impor aos grupos capitalistas compromissos requeridos pela melhoria produtiva e distributiva, bem como pela sustentação fiscal do próprio Estado (FIORI, 1995).

⁴⁶ Os investimentos públicos e privados cresceram conjuntamente no período de 1950 até 1980, cabendo o papel indutor aos investimentos públicos (conforme DATHEIN, 2008).

⁴⁷ Também Novy considera que o Estado brasileiro, no governo de Lula, fortaleceu seu papel como planejador, coordenador e força impulsionadora da política de desenvolvimento. Mas não concordamos com o autor quando afirma que se reviveu a política anterior aos anos 80, em “uma forma de capitalismo estatal periférico, que teria existido até os anos 70” (2009: p.126).

Além de um elevado grau de coordenação, a mudança estrutural representada pelo desenvolvimento requer a formulação de uma visão coletiva do futuro da economia e da sociedade. Chang entende que cabe ao Estado cumprir aqui um papel empreendedor, provendo essa visão do futuro nacional, formulando e conduzindo uma estratégia de desenvolvimento, em nome do interesse nacional (BRESSER-PEREIRA, 2006). Essa “visão” sobre o futuro da economia indica um caminho que não está traçado pela sinalização dos preços. Representa uma aposta, um propósito acerca do qual não há certeza de sucesso.

Pensamos que a realização dessa função implica a formação de uma coalizão social, vale dizer, uma aglutinação de forças sociais em torno de um projeto de transformação social que se torne hegemônico. A função também implica a formulação de uma estratégia de acumulação de capital (JESSOP, 1985: cap. 12). Há diversas alternativas de composição social e de estratégias de acumulação, envolvendo distintos grupos sociais e distintas frações do capital. Nos casos do Leste Asiático, o pacto social envolveu principalmente a burocracia pública e o empresariado (nascente ou “reformado”). Os trabalhadores industriais e os assalariados em geral não compunham as bases sociais do Estado, embora tenham se beneficiado amplamente do crescimento econômico.

Essa função não é cumprida pelo Estado brasileiro, porque está ocorrendo uma recomposição de forças na sociedade que não se concluiu. É isso que impede a configuração de um projeto nacional e de uma estratégia de desenvolvimento bem definida.⁴⁸ A estrutura social experimenta mudanças relativamente rápidas, as forças políticas desempenham papéis inesperados e também se reaglutinam. Não há projeto hegemônico nem mobilização nacional, enquanto permanece a tensão entre diferentes perspectivas da política econômica, em torno do “dilema” entre estabilidade e crescimento.⁴⁹ Contudo, pensamos que estão em gestação as bases sociológicas e ideológicas para a formulação de uma visão de futuro capaz de mobilizar a sociedade brasileira.⁵⁰

O Estado desenvolvimentista cumpre também a função de estabelecer instituições que viabilizem o desenvolvimento. É preciso construir (copiando, adaptando ou inventando) veículos institucionais que permitam a efetivação de uma nova estrutura econômica por parte das ações empresariais privadas e do próprio Estado. Como toda atividade inovativa, aqui o Estado defronta-se com uma tarefa difícil e incerta, sujeita ao fracasso, como toda estratégia ou projeto nacional de desenvolvimento.

Apontamos na seção anterior vários indícios da existência de um avanço significativo na construção de novas instituições públicas voltadas à promoção do desenvolvimento. Foram

⁴⁸ Uma estratégia nacional de desenvolvimento expressa a vontade soberana da sociedade que pretende alcançar uma melhor condição de vida para seus componentes. Expressa também a natureza das relações entre as classes, seu efetivo poder na sociedade civil, e encaminha um futuro em que as características do desenvolvimento econômico são consentâneas às relações de força entre classes e grupos de interesse com poder na sociedade civil (FERNANDES, 1994).

⁴⁹ A política econômica mantém elevadas taxas de juros e de câmbio, em aberta contradição com os propósitos declarados de promover a inovação, o desenvolvimento tecnológico e produtivo, elevação da taxa de investimento, maiores taxas de crescimento, redução das importações e ampliação das exportações. Ver a respeito a abordagem de Erber (2011) acerca das duas convenções de desenvolvimento que, envolvendo interesses de distintos grupos sociais, se confrontam no aparelho de Estado ao longo de vários governos e, em particular, no interior do governo de Lula.

⁵⁰ As bases sociológicas dizem respeito a possibilidade da convergência de interesses entre as classes sociais em torno de um certo padrão de desenvolvimento capitalista. As bases ideológicas poderiam ser os valores humanos que fundamentam a Constituição ou então os propósitos nela estabelecidos para o Estado nacional (conforme o artigo 3º da Constituição da República; ver nota 10). Tais valores e objetivos permitem redefinir o desenvolvimento em função da ampliação das capacitações humanas individuais e coletivas, abrindo caminho para um *novo desenvolvimentismo*, no sentido apontado na seção 2.

estabelecidos novos entes públicos (empresas e agências), novos dispositivos legais ou a constituição de fóruns (conferências e conselhos com participação da sociedade civil) para formulação ou execução de políticas nas áreas de ciência, tecnologia e inovação, desenvolvimento produtivo (industrial e agrícola), promoção de exportações, saúde, educação, exploração de petróleo e gestão pública.

Por fim, o Estado precisa atuar administrando os conflitos sociais, para que os mesmos não se tornem obstáculos ao desenvolvimento. Esse processo traz sempre algumas perdas econômicas e sociais, que recaem sobre capitalistas e trabalhadores dos setores produtivos que estão em declínio. Essas perdas precisam ser compensadas, com recursos que devem provir dos ganhos propiciados pelo desenvolvimento à maior parte da sociedade. Setores e indivíduos menos produtivos e menos capazes não devem ser condenados, num processo de destruição de recursos materiais e sofrimento humano. O Estado tem de prover segurança social e favorecer assim o surgimento de um ambiente favorável aos investimentos e à melhoria produtiva.

O traço mais evidente de que o Estado brasileiro tem operado no sentido da administração de conflitos é a inclusão, no interior do Estado, de diversos interesses conflitantes de grupos sociais distintos.⁵¹ Além disso, ampliaram-se as garantias e direitos sociais propiciados pelo Estado aos grupos sociais mais pobres. O recente movimento de desconcentração da renda e ampliação da classe média também favorece a harmonização de interesses distintos; representa uma mudança na estrutura social que não provocou conflitos, por transcorrer sem rupturas institucionais nem ameaçar os setores mais ricos da sociedade. O retorno do crescimento sustentado também conta no sentido de evitar a exacerbação dos conflitos.

Podemos concluir que, conforme o critério da realização das quatro funções desenvolvimentistas propostas por Chang, o Estado brasileiro está a meio caminho de atuar como um Estado desenvolvimentista. Há uma atuação inicial no exercício da coordenação das mudanças e uma ação mais significativa na criação de instituições para o desenvolvimento. O Estado também vem atuando para administrar os conflitos suscitados pelo desenvolvimento. Porém, esse Estado ainda não é capaz de prover uma visão coletiva do futuro do Brasil, pois os fundamentos sociológicos e ideológicos para tanto não estão postos e sua gestação ainda é incipiente.

Existe um impasse referente à recomposição das forças sociais e políticas, no sentido de configurar uma nova coalizão de poder. Sem resolução desse impasse, não há como o Estado sustentar uma visão de futuro para sociedade brasileira e realizar as políticas necessárias ao desenvolvimento. Deve se conformar um coalizão social nova, 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. Nos termos propostos por Erber (2011), seria necessário derrotar a coalizão que sustenta a convenção de desenvolvimento “institucionalista-liberal”. As coalizões em disputa estão em transformação. O impasse a ser superado implica em submeter uma ampla e poderosa constelação de interesses, estruturada ao longo do tempo, em favor da combinação juros altos e câmbio valorizado. Essa coalizão sustenta

⁵¹ Indicações disso são as contradições já apontadas na política econômica (tensões entre o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, Ministério da Fazenda e Banco Central), os conflitos e composições em torno da política agrária e da política agrícola (agronegócio, agricultores sem terra e agricultura familiar), as tensões entre a execução grandes obras de infraestrutura energética e de transportes e a defesa das condições ambientais e das populações afetadas. Nos últimos anos, a realização dessa função, por meio de um apaziguamento dos conflitos no interior do Estado, vinculou-se em parte ao perfil negociador do Presidente Lula (VIANNA, 2008). Segundo Novy (2009), a remissão dos conflitos ao interior do Estado é característica histórica do Estado brasileiro. O mesmo autor endossa a visão de Werneck Vianna sobre o papel de Lula como árbitro.

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.

Por fim, no campo específico das capacidades do Estado, permanece o impasse histórico da reforma tributária, que tem perpetuado um sistema profundamente injusto e presumivelmente irracional. Além disso, apesar das melhorias assinaladas, as capacidades técnicas e operacionais do Estado nacional permanecem claramente insuficientes. A configuração atual 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 construção de um Estado democrático para o desenvolvimento está apenas começando no Brasil.

Referências Bibliográficas

- ABREU, Neide Maria Carvalho (2006). Os direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988. In: **Anais do XIV Congresso Nacional do CONPEDI** (Fortaleza). Florianópolis, Fundação Boiteux. v. 1. p. 143-163. Disponível em <http://www.passeja.com.br/file/download/Os_direitos_fundamentais_na_constituicao.pdf>. (acesso em 23/06/2011).
- ACCURSO, Cláudio F. (2007) **Questões econômicas de Estado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- AMSDEN, Alice H. (1989). **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. New York: Oxford University Press.
- BENJAMIN, C. et alii (1998). **A opção brasileira**. Rio de Janeiro: Contraponto.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2003). **Diretrizes de política industrial, tecnológica e de comércio exterior**. Brasília: MDIC. Disponível em: <<http://www.inovacao.unicamp.br/politicact/diretrizes-pi-031212.pdf>>. Acesso em 11/12/2009.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (1991). Populismo e política econômica no Brasil. In _____ (coord.) (1991). Ob. cit.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (coord.) (1991). **Populismo econômico: ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina**. São Paulo: Nobel.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2005). Proposta de desenvolvimento para o Brasil. In SICSÚ, J.; PAULA, L. F. R.; MICHEL, R. (2005). Ob. cit.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2006). Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 26, nº 2 (102), p. 203-230 abr.-jun.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2007). **Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Ed. 34.
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; PACHECO, Regina S. (2005). **A Reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2005/05.23.ReformadoEstadoBrasileiroeDesenvolvimento.WEB.pdf>. Acesso em janeiro de 2008.
- CAMPANÁRIO, M.A; COSTA, T.R.; SILVA, M.M. (2005). Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE): análise de fundamentos e arranjos institucionais. **Seminário Latino-Iberoamericano de Gestión Tecnológica XI**, Altec. Salvador. p.1-18.

- CASTILHOS, Clarisse C. (2005) Contradições e limites da política industrial do Governo Lula. **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, v.33, n.1, p.55-74, jun.
- CASTRO, Antônio Barros de (1994). Renegade development: rise and demise of State-led development in Brazil. In: SMITH, W.; ACUÑA, C.; GAMARRA, E. (Eds.). **Democracy, Markets, and Structural Reform in Latin America**: Argentina, Bolivia, Brazil, Chile, and Mexico. Miami: North-South Center, University of Miami.
- CHANG, Ha-Joon (1999). The economic theory of the developmental state. In WOOCUMINGS, Meredith (1999). **The Developmental State**. Ithaca, New York, Cornell University Press.
- CHANG, Ha-Joon (2003). The east asian development experience. In _____ (Ed.). (2003). **Rethinking development economics**. London: Anthem Press.
- CHANG, Ha-Joon (2004). **Chutando a escada**: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP.
- CHANG, Ha-Joon (2008). **The East Asian development experience**: the miracle, the crisis and the future. Penang, TWN; New York, Zed Books.
- DATHEIN, Ricardo (2008). Estado e desenvolvimento no Brasil: o novo padrão de ação estatal como determinante da mudança estrutural da economia no último quarto de século. In _____ (org.) (2008). **Desenvolvimento econômico brasileiro**: contribuições sobre o período pós-1990. Porto Alegre, Ed. da UFRGS.
- DE TONI, Jackson (2007). Novos arranjos institucionais na renovação da política industrial brasileira. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, v. 28, n.1, p.127-158, jul.
- DORNBUSH, Rudiger; EDWARDS, Sebastian (1991). O populismo macroeconômico na América Latina. In BRESSER-PEREIRA, L. C. (coord.) (1991). Ob. cit.
- ERBER, Fabio S. (2011). As convenções de desenvolvimento no governo Lula: um ensaio de economia política. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº 1 (121), p. 31-55, janeiro-março.
- EVANS, Peter (1993). O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, nº.28-29, abril.
- EVANS, Peter (1995). **Embedded autonomy**: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press.
- EVANS, Peter (2002). Collective Capitalism, Culture, and Amartya Sen's *Development as Freedom*. In: **Studies in Comparative International Development**, 37(2) (Summer): 54–60.
- EVANS, Peter (2003). Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Revista Sociologias**, Porto Alegre: PPGS/UFRGS, ano 5, n. 9, jan./jun. 2003.).
- EVANS, Leslie (2009). **Government's role in development**: the case of Brazil under the Workers Party. California: UCLA. Disponível em <http://www.international.ucla.edu/lai/print.asp?parentid=11691> [interview with Peter Evans]. (acesso em 22/04/2009).
- FERNANDES, Florestan (1975). **A revolução burguesa no Brasil**. Ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar.
- FERNANDES, Florestan (1994). **Democracia e desenvolvimento**. A transformação da periferia e o capitalismo monopolista da era atual. São Paulo: Hucitec.
- FINE, Ben (2006). The Developmental State and the political economy of development. In JOMO K. S.; FINE, Ben (Eds) (2006). **The new development economics**: after the Washington Consensus.

- FIORI, José L. (1995). Para uma economia política do Estado Brasileiro. In: _____ (1995). **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight.
- FIORI, José Luís (1999). Estados, moedas e desenvolvimento. In _____ (1999) (org.). **Estados e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis, Vozes.
- FIORI, José L. (2003). **O vôo da coruja**. Para reler o desenvolvimento brasileiro. Rio de Janeiro: Record.
- FONSECA, Pedro (2004). Gênese e precursores do desenvolvimentismo no Brasil. **Pesquisa e Debate**, nº 15, v. 2, p. 225-56.
- FONSECA, Pedro; CUNHA, André M.; BICHARA, Julimar (2011). **O Brasil antes e depois da crise: retorno ao desenvolvimentismo?** Porto Alegre: FCE-UFRGS. (mimeo).
- GERSCHENKRON, Alexander (1973). El atraso económico em su perspectiva histórica. In _____ (1973). **Atraso económico e Industrialización**. Barcelona: Ariel.
- GUANZIROLI, Carlos E. (1988). **Reforma agrária e globalização da economia: o caso do Brasil**. Projeto ee Cooperação Técnica INCRA/FAO. Brasília: INCRA. (Cadernos da Terra n. 5). Disponível em http://www.incra.gov.br/portal/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=312&limit=7&limitstart=0&order=hits&dir=DESC&Itemid=385 (acesso em 24/06/2011).
- HABERMANS, Jurgen (1987). A nova intransparência. A crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das enrgias utópicas. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 18, setembro, p. 103-14.
- HABERMAS, Jurgen (1995). Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, n. 36.
- JESSOP, Bob (1985). **Nicos Poulantzas: marxist theory and political strategy**. London: Macmillan Publishers.
- JESSOP, Bob (2002). **The Future of the Capitalist State**. Cambridge (UK): Polity Press.
- JESSOP, Bob (2008). **State power: a strategic-relational approach**. Cambridge (UK): Polity Press.
- JOHNSON, Chalmers (1999). The Developmental State: odyssey of a concept. In WOO-CUMINGS, Meredith (1999). **The Developmental State**. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- LANDI, Mônica (2010). A evolução do Programa Nacional de Desestatização (PND): seus principiapis resultados de desdobramentos na infraestrutura. In MARQUES, Rosa Maria e FERREIRA, Mariana (2010). **O Brasil sob a nova ordem: a economia brasileira contemporânea - uma análise dos Governos Collor a Lula**. São Paulo: Saraiva.
- LOPREATO, Francisco L. C. (2007). **A política fiscal brasileira: limites e entraves ao crescimento**. Campinas: IE-UNICAMP. Texto para Discussão, nº 131.
- MAINWARING, Scott; PÉREZ LIÑAN, Aníbal (1998). Disciplina partidária: o caso da Constituinte. **Lua Nova**, nº .44, p.107-136.
- MELLO, João M. (1977). O Estado brasileiro e os limites da estatização. **Ensaio de Opinião**. Inúbia, 5 (2-3): p. 14-6.
- MYRDAL, Gunnar (1962). **O estado do futuro: o planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais**. Rio de Janeiro, Zahar.
- MYRDAL, Gunnar (1967). **Perspectivas de uma economia internacional**. Rio de Janeiro, Saga.
- MYRDAL, Gunnar (1970). **Subdesenvolvimento**. Brasília: Coordenada-Editora.

- NOVY, Andreas (2009). O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil. **Indicadores Econômicos FEE**, vol. 36, nº 4, p. 121-8.
- PACHECO, Carlos Américo (2007). **As reformas da política nacional de ciência, tecnologia e inovação no Brasil (1999-2002)**. Santiago do Chile: CEPAL, dez.
- POULANTZAS, Nicos (1980). **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Graal.
- PRZEWORSKI, Adam (1994). **Democracia e mercado: no Leste Europeu e na América Latina**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará.
- RODRÍGUEZ, Octavio (1981). **Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária.
- SACHS, Ignacy (2009). **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond.
- SAVIANI, Dermeval (2009). **Plano de Desenvolvimento da Educação: análise crítica da política do MEC**. Campinas: Autores Associados.
- SEN, Amartya (1989). Desenvolvimento como expansão de capacitações. In: PNUD (2008). **Desenvolvimento humano: leituras selecionadas**. Belo Horizonte: IDHS-PUC Minas, PNUD. (traduzido de **Jornal of Development Planning**, 1989, nº 19, p.41-58).
- SEN, Amartya (2000). **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia. das Letras.
- SHAFIYEDDIN, Mehdi (2005). Friedrich List and the infant industry argument. In JOMO, K. S. (Ed.) (2005). **The pioneers of development economics: great economists on development**. New Delhi: Tulika Books; London: Zed Books.
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. R.; MICHEL, R. (2005). **Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri/Rio de Janeiro: Manole/Fundação Konrad Adenauer.
- SILVA, Enid R. Andrade (2009). Avanços e desafios da participação social na esfera pública federal brasileira. In IPEA [Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada] (2009): **IPEA, Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, IPEA. (v. 3, cap. 30)
- SUZIGAN, Wilson; FURTADO, João (2006). Política industrial e desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v.26, n.2 (102), p.163-185, abr.-jun..
- THIRLWALL, Anthony P. (2002). **A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempenho das nações**. Brasília: IPEA, 2005.
- VIANNA, Luiz Werneck (2008). A sucessão de Lula e o retorno do nacional-popular. **Política Democrática**, n. 21, julho. disponível em <http://politicademocratica.com.br/pdf/PD21.pdf#page=50>
- VISENTINI, Paulo Fagundes (2003). **Relações internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Perseu Abramo.
- WADE, Robert H. (1999). **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.