

O Brasil na encruzilhada: apontamentos para uma reforma do Estado de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista

Introdução

Na atual quadra de desenvolvimento nacional, o Brasil encontra-se diante de escolhas irreconciliáveis. Ou se submete aos processos de moralização arcaica dos costumes, valores antidemocráticos e criminalização da política e dos movimentos sociais, ou se levanta e luta. Ou adota o caminho da mediocridade e da subalternidade (econômica, política e social; mas também intelectual, moral e cultural), ou se reinventa como nação para escrever o seu próprio destino histórico.

Para irmos ao ponto, sem tergiversar, essa é a encruzilhada civilizatória na qual se encontra o país neste fatídico ano de 2016. Nestes termos, cabe buscar uma interpretação — ainda que geral — acerca dos determinantes principais da situação atual, bem como aventar condições e caminhos para algum tipo de superação positiva frente ao impasse nacional desse período histórico.

Resumidamente, por razões cujas explicações completas extrapolam o escopo deste texto, a conjuntura brasileira (política e econômica) deteriorou-se em 2015, colocando dúvidas sobre a continuidade do processo de desenvolvimento em curso desde 2003, no qual três vetores impulsionaram a dinâmica econômica, a saber: i) o alargamento do mercado consumidor doméstico; ii) os investimentos em infraestrutura econômica, social e urbana, capitaneados pelo PAC (Programa de Acelera-

1. Doutor em Economia pela Unicamp e técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea desde 1997.

ção do Crescimento) desde 2007; e iii) a expansão dos investimentos e exportações no amplo segmento dos recursos naturais (agropecuária e extração mineral), em particular *commodities*.²

Muito brevemente, referimo-nos a um conjunto de fatores como:

- A persistência da crise econômica internacional que se arrasta desde 2008.
- A queda dos preços internacionais do petróleo, situação que se vê agravada, no caso brasileiro, por denúncias de corrupção envolvendo contratos superfaturados da Petrobras, a principal empresa estatal nacional a compor o arranjo até aqui exitoso de recuperação de investimentos em infraestrutura no país.
- A sobreposição de crise hídrica e crise energética, afetando justamente a região Sudeste – vale dizer, a mais industrializada e populosa – do Brasil.
- Uma crise política decorrente do acirramento ideológico havido nas últimas eleições presidenciais brasileiras em 2014, e que se desdobra, desde então, em fortes tensões e descrédito intra e entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, todos envolvidos em casos de corrupção ativa ou passiva.
- Por fim, mas não menos importante, e sem pretender estender demasiadamente a lista, uma profunda crise de legitimidade e desconfiança sobre os principais meios de comunicação privados do país (televisões, rádios, jornais e revistas, impressos e eletrônicos), os quais assumiram posicionamentos político-ideológicos e atitudes abertamente opositoras ao governo, em particular ao Partido dos Trabalhadores (PT), por meio das quais conseguiram deflagrar o golpe de Estado de 2016 no país.

Tudo somado, trata-se, portanto, de ambiente bastante acirrado de contradições que vem jogando para baixo tanto o nível pretérito de confiança engendrado pelos

2. O economista Ricardo Bielschowsky (2014) fala em três frentes de expansão – mercado interno de consumo de massas, investimentos em infraestrutura e exportações de produtos agroindustriais e minerais – para caracterizar o modelo de desenvolvimento desde então em curso no Brasil.

três motores de expansão acima indicados, como as expectativas futuras da classe empresarial (nacional e estrangeira) em relação às perspectivas de novos negócios e sustentação do crescimento econômico. Assim, podemos resumir a situação dizendo que a *convenção de crescimento*, que ancorou a trajetória relativamente exitosa da economia brasileira entre 2003 e 2013, pode ter se esgotado ou estar aguardando o desfecho dos acontecimentos narrados acima (IPEA, 2010).³

De todo modo, nada do que venha a ocorrer invalida os argumentos apresentados neste trabalho com relação ao momento situacional da vida nacional e à encruzilhada civilizatória brasileira mencionada acima. Daí a necessidade de se perscrutar os determinantes gerais da situação presente (seção 1), bem como vislumbrar condições e caminhos para a superação positiva do impasse atual (seção 2).

1. Determinantes gerais do impasse nacional

O desenvolvimentismo, entendido como ideologia política de uma época, foi parte da estratégia para a reinserção do Brasil no cenário internacional na passagem da primeira para a segunda metade do século XX. Poucas décadas após o fim da escravidão, ao longo do período que vai de 1930 até os primeiros anos posteriores à Segunda Guerra Mundial, a ação proativa do Estado brasileiro e suas instituições foram fundamentais para a diminuição dos laços de dependência externa, o relativo rearranjo da estrutura de classes, a complexificação da estrutura estatal e a construção de uma sociedade industrial moderna, ainda que regionalmente concentrada e desigual.

O sucesso das práticas de planejamento em conduzir o país a outro patamar socioeconômico deveu-se, à época, a uma perspicaz leitura do presente (KON, 1999; MINDLIN, 2001; IANNI, 2009). As interpretações e a compreensão dos sinais em circulação no plano mundial foram condição para que, ao longo de duas décadas, o país pudesse promover modificações estruturais para a superação do estágio de desen-

3. Do livro citado (IPEA, 2010), ver em particular o capítulo 1 – As Convenções de Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo: uma abordagem de economia política, escrito pelo Prof. Dr. Fábio Erber – e o capítulo 2 – Institucionalidade e Política Econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização, escrito pelo Prof. Dr. Miguel Bruno.

volvimento baseado no modelo agroexportador (DRAIBE, 1985; FONSECA, 1987).

Ao longo das décadas de 1980 e 1990, contudo, as práticas de planejamento sofreram severas críticas. O planejamento passou a ser visto por seus oponentes como intervenção em um espaço que deveria ser regido pelo livre intercâmbio, considerado como o único mecanismo capaz de gerar autorregulação e equilíbrio quase naturais, ou seja, não mediados pela ação artificial do Estado (GARCIA, 2000; CARDOSO JR., 2011). Mas, ao fim das décadas de 1990 e 2000, a sequência de crises econômicas que abalou o mundo já sinalizava o equívoco desta visão, quando não a sua excessiva ideologização (HARVEY, 2005; 2011).

Assim, o declínio das versões mais ortodoxas do liberalismo na primeira década do século XXI ofereceu oportunidade para a revalorização da atuação estatal em várias partes do mundo. No Brasil, a recuperação da capacidade de investimento do Estado e a atualização — ainda que insuficiente — de sua estrutura administrativa revitalizaram os campos do planejamento e do desenvolvimento, outorgando-lhes novos e mais complexos objetivos. Em outras palavras, depois de mais de duas décadas de estagnação econômica (1980 a 2003) e indefinições quanto ao modelo de desenvolvimento a seguir, o Brasil retomou certa capacidade de crescimento de sua economia entre 2003 e 2013. Tal retomada mostrou-se fundamental para a melhoria de indicadores sociais e do mercado de trabalho e, ao mesmo tempo, explicitou a necessidade da sustentação do crescimento para fazer frente aos desafios colocados para a construção de um país menos heterogêneo e desigual.

Neste ambiente de retomada do crescimento e explicitação de dificuldades para sua sustentação, vários documentos (e diversas iniciativas concretas) foram produzidos pelo governo brasileiro, entre 2003 e 2013, tratando da questão do desenvolvimento e do planejamento (CARDOSO JR., 2014).⁴ Ferramentas de prospecção e construção de cenários passaram a ser recuperados e utilizados com maior frequência, difundidos, sobretudo, em nível setorial no âmbito do governo federal brasileiro.⁵

4. De forma geral, pode-se dizer que os documentos produzidos no ambiente do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 tiveram caráter mais genérico, diagnóstico, com grau de abstração incompatível com as necessidades concretas do planejamento. Em contrapartida, os documentos produzidos no ambiente dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015, incluindo os próprios PPA, foram visivelmente elaborados com graus de concretude maior, um pragmatismo declarado que buscava responder, em geral, a demandas e elaborações setoriais ou de grandes empresas estatais.

5. Alguns desses podem ser citados à título de ilustração: Brasil em 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022; Brasil 2022, Saúde 2030, Defesa 2035, Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM 2030), Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), Plano Nacional de Energia 2030 (PNE 2030), e muitos outros contemplados em Cardoso Jr., 2014.

Por trás de um acalorado e saudável debate público sobre as condições e manifestações desse novo momento que então se vivia no que diz respeito ao desenvolvimento nacional, foi-se estabelecendo um entendimento comum mais acurado em torno desse conceito. Estava em curso, portanto, um processo rico e importante de ressignificação do entendimento comum acerca do desenvolvimento brasileiro, projetado aos desafios, necessidades e potencialidades do país no século XXI.⁶

Para bem compreender tal processo, é importante lembrar que entre o final da Segunda Guerra Mundial até meados dos anos 1970, a palavra *desenvolvimento* confundia-se com o conceito de *crescimento econômico*, pois era entendido, fundamentalmente, como o processo pelo qual o sistema econômico criava e incorporava progresso técnico e ganhos de produtividade, sobretudo, no âmbito das firmas.

Entretanto, com a constatação de que os projetos de industrialização haviam sido insuficientes para engendrar processos socialmente incluídos, capazes de eliminar a pobreza estrutural e de combater as desigualdades, passou-se a enfatizar — teórica e politicamente — as distinções entre crescimento e desenvolvimento. Ao mesmo tempo, buscou-se a incorporação de qualificativos que pudessem dar conta das ausências ou lacunas para o conceito. No Brasil, um exemplo sintomático deste movimento foi a inclusão do “S” na sigla do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que passou então a se chamar Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

Este estratagemma melhorava, mas não resolvia o problema. Estavam ainda de fora do conceito de desenvolvimento outros qualificativos importantes que, desde aquela época, já cobravam passagem pelos crivos teóricos e políticos pertinentes. O mais patente dos qualificativos de então, no contexto brasileiro da década de 1970, referia-se à questão democrática: seria possível chamar de desenvolvimento um processo de crescimento econômico sem democracia, sendo esta mesma matizada à época tão somente pelos qualificativos “democracia civil” e “democracia política”?

A incorporação de direitos civis e políticos em contexto de crescimento com autoritarismo passava a ser demanda social e desafio político imensos para mais bem

6. Para uma discussão mais ampla e rigorosa sobre as origens e desenvolvimentos posteriores do termo desenvolvimento, atrelado aos respectivos significados políticos e econômicos de cada momento histórico, ver Fonseca (2014). Aqui em nosso trabalho, não se trata de fazer exegese semântica ou conceitual do termo, mas tão somente apontar para nuances que foram sendo observadas no período mais recente em torno do significado mais geral do termo *desenvolvimento*.

qualificar o sentido do desenvolvimento brasileiro na década de 1970. Ainda assim, não se resolvia a questão. Veio, então, com todo vigor, no bojo do processo de redemocratização do país nos anos 1980, um momento dos mais importantes para a história republicana e civilizatória brasileira: o movimento de conquista e constitucionalização de direitos sociais como condição tanto para melhor qualificar a incipiente democracia nacional quanto para melhor qualificar o próprio sentido do desenvolvimento aqui praticado.

No entanto, as dimensões sociais da democracia e do desenvolvimento, no momento atual, não estão definitivamente inscritas no imaginário público nacional, tornando-se um ponto de embate teórico e político ainda bastante vivo no Brasil, do qual o golpe de Estado havido em 2016 no país dá mostras vivas. Talvez, por este motivo, ainda perdure, na estrutura organizacional de diversos níveis e áreas de governo (e mesmo em organizações privadas), o “social” como qualificativo explícito de reivindicação.

Além do “social”, outras dimensões igualmente relevantes de qualificação do desenvolvimento estão já, há algum tempo, cobrando seus espaços no significado implícito do desenvolvimento, para uma inteligibilidade coletiva mais homogênea do conceito. Tratando-se, bem entendido, de um processo histórico e social mutável e condicionado, não é o caso, aqui, de buscar exaurir os inúmeros qualificativos que poderiam ainda ser alinhavados para conferir um entendimento totalizante do conceito de desenvolvimento.⁷

Em contrapartida, é, sim, possível e necessário elencar algumas outras dimensões a compor, no Brasil, o espectro de predicados indispensáveis para uma compreensão contemporânea (civilizada e civilizante) do desenvolvimento. Estas dimensões estão ainda no plano das reivindicações teóricas, em estágio de maturação política bastante incipiente e muito distante do imaginário coletivo. Mas já se avizinham e frequentam, todavia, os debates públicos e interessam à classe política, aos governantes, aos burocratas e aos cidadãos comuns. Nem todas são questões exatamente novas, mas todas são igualmente urgentes. Sem pretender esgotá-las ou hierarquizá-las, é possível identificar algumas das mais relevantes, que estão sendo forjadas no processo histórico brasileiro recente.

7. Para tanto, remetemos ao texto de Fonseca (2014).

Elas foram trabalhadas de modo mais estruturado em um projeto conduzido pelo Ipea no triênio 2008-2010, do qual resultaram os seguintes documentos indicados no quadro 1:

Quadro 1 | Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro (PDB), Ipea 2008-2010

IPEA. *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro*: contribuições do conselho de orientação do Ipea. Brasília: Ipea, 2009. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 1).

_____. *Trajatórias Recentes de Desenvolvimento*: estudos de experiências internacionais selecionadas. Brasília: Ipea, 2009. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 2).

_____. *Inserção internacional brasileira*: temas de política externa. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 3).

_____. *Macroeconomia para o desenvolvimento*: crescimento, estabilidade e emprego. Rio de Janeiro: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 4).

_____. *Estrutura produtiva avançada e regionalmente integrada*: desafios do desenvolvimento produtivo brasileiro. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 5).

_____. *Infraestrutura econômica, social e urbana*. Brasília: Ipea, 2010. 2 v. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 6).

_____. *Sustentabilidade ambiental no Brasil*: biodiversidade, economia e bem-estar humano. Brasília: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 7).

_____. *Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia*. Brasília: Ipea, 2010. 3 v. (Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 9).

_____. *Perspectivas do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2010. (Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro; Livro 10).

Fonte: IPEA. Elaboração do autor.

Ainda bastante atual, os diagnósticos temáticos setoriais, a rede de conexões entre diagnósticos e situação das respectivas políticas públicas na primeira década de 2000, a identificação de sinergias, sobreposições e conflitos entre políticas públicas e destas com os respectivos diagnósticos produzidos, bem como as análises prospectivas e propositivas em cada caso, continuam sendo uma importante referência para o tema do desenvolvimento nacional no século XXI, razão pela qual procedemos abaixo a um breve resumo dos seus principais conteúdos.

1.1. Inserção internacional soberana e macroeconomia para o desenvolvimento

Em contexto de crescente internacionalização dos fluxos de capitais, bens, serviços, pessoas, símbolos e ideias pelo mundo, está colocada para as nações a questão dos espaços possíveis e adequados de soberania (econômica, política, militar, cultural etc.) em suas respectivas inserções e relações externas. O tema é especialmente caro a qualquer projeto de desenvolvimento que se pretenda ou se vislumbre para o Brasil, devido a, entre outras coisas, suas dimensões territorial e populacional, riquezas naturais estratégicas, posição geopolítica e econômica na América Latina e pretensões recentes em âmbito global.

Esta importante dimensão de análise está, portanto, ordenada sob o entendimento de que o movimento das forças de mercado por si só não é capaz de levar economias capitalistas a situações socialmente ótimas de emprego, geração e distribuição de renda. Ademais, em economias em desenvolvimento, como a brasileira, emergem problemas como altos patamares de desemprego e de precarização do trabalho, heterogeneidade estrutural, degradação ambiental, inflação e vulnerabilidade externa. Daí que o pleno emprego dos fatores produtivos (como a terra, o capital, o trabalho e o conhecimento) converte-se em interesse e objetivo coletivos, apenas possíveis por um manejo de políticas públicas que articule virtuosamente os diversos atores sociais em torno de projetos de desenvolvimento incluídos, sustentáveis, soberanos e democráticos.

Sob tal perspectiva, uma nação, para entrar em rota sustentada de desenvolvimento, deve, necessariamente, dispor de autonomia para decidir acerca de suas políticas internas, inclusive daquelas que envolvem o relacionamento com outros

países e povos do mundo. Para tanto, é necessário buscar independência e mobilidade econômica, financeira, política e cultural, sendo capaz de fazer e refazer trajetórias, visando reverter processos antigos de inserção subordinada para, assim, desenhar sua própria história.

1.2. Produção e consumo com sustentabilidade e inovação

No plano estritamente interno, outras questões de igual relevância manifestam-se. Os temas sempre presentes no centro das discussões sobre o crescimento econômico ganham novos enfoques, demandando que sejam atualizados em seus próprios termos e em face das demais dimensões cruciais do desenvolvimento. Está-se falando dos aspectos propriamente (micro)econômicos do crescimento, ligados às esferas da produção (primária, secundária e terciária), da inovação e da competitividade sistêmica e dinâmica das firmas e do próprio país.

De modo patente, não se trata mais de priorizar — em face de outras dimensões igualmente relevantes do desenvolvimento — estratégias ou políticas que representem ganhos de produtividade com vistas apenas à apropriação e à acumulação empresarial (seja de controle privado ou estatal, seja ao nível individual ou setorial das firmas). Ao contrário, tem-se já compreensão — mais teórica que política, é bem verdade — de que ganhos sistêmicos e dinâmicos de produtividade só podem ser obtidos (e só fazem sentido nessa nova conceituação de desenvolvimento que se busca construir), se as respectivas políticas ou estratégias de produção, inovação e competitividade estiverem concebidas e relacionadas à satisfação também das condições postas pelas dimensões da soberania externa, coerência macroeconômica, regulação pública (no sentido estatal, institucional e democrática), sustentabilidade ambiental, convergência regional, equilíbrio campo/cidade, inclusão e sustentação humana e social, entre outras dimensões e qualificativos a se explicitarem.

Em outras palavras, as atividades de ciência, tecnologia e inovação, territorialmente articuladas, são concebidas como fundamentais para a redução das desigualdades e para o próprio desenvolvimento nacional. Reforça-se a ideia de que as políticas de desenvolvimento produtivo e tecnológico precisam ser econômica, social e ambientalmente sustentáveis, além de aderentes às diferentes realidades regionais do país. É

necessário que a agenda pública priorize políticas de fomento, incentivo e regulação em favor da articulação de atores e regiões.

Assim, a compreensão de que políticas e estratégias para a estruturação de um Sistema Nacional de Inovação (SNI) devem ser regionalmente articuladas e integradas faz com que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento adquiram centralidade na agenda pública. Essa dimensão do desenvolvimento, então, pensa na estrutura produtiva e tecnológica, na inovação e na competitividade como condicionantes de trajetórias de desenvolvimento que enfrentem as desigualdades regionais existentes no país.

1.3. Desenvolvimento territorial, federativo e integração regional

Neste quesito está a compreensão de que temáticas ligadas à territorialização e à regionalização do desenvolvimento tenham maior centralidade na agenda produtiva. Aqui, é abordada ampla gama de velhas e novas questões que se fazem repercutir sobre as perspectivas do desenvolvimento nacional hoje, diante dos riscos crescentes ligados à fragmentação regional brasileira, com suas implicações diretas e indiretas sobre os espaços urbanos e a sustentabilidade ambiental.

A redução de desigualdades entre os diferentes espaços territoriais do país, por um lado, e a configuração minimamente planejada das cidades e de sua infraestrutura social, com complementaridade entre moradia digna, saneamento e transporte público, por outro lado, são algumas das questões discutidas. A elas agregam-se os temas da redução dos impactos ambientalmente degradantes da atividade econômica e regulação do avanço sobre o território em busca de suas riquezas, os quais se apresentam também como desafiadores para o país.

1.4. Infraestrutura econômica, social e urbana

Algumas das questões diretamente relacionadas às dimensões regional, urbana e ambiental são abordadas por meio de ideias que entendem ser a redução de desigualdades espaciais, a complementação, em espaços urbanos, dos componentes sociais da

infraestrutura (moradia digna, saneamento e transporte público) e a concomitante redução de impactos ambientais em diversas ordens, imperativos categóricos do desenvolvimento.

Em adição, a adequação e a logística de base da infraestrutura propriamente econômica são outra dimensão fundamental do desenvolvimento, mas que necessitam estarem permeadas e orientadas pelas dimensões do regional, do urbano e do ambiental, já enunciadas. Assim, ganham destaque a discussão sobre atualização da matriz energética brasileira, com ênfase em fontes renováveis e segurança energética, e a discussão sobre revisão, expansão e integração adequadas das infraestruturas de telecomunicações e de transportes, considerada esta última em todos os modais pertinentes ao Brasil.

O desenvolvimento nacional depende, portanto, também de infraestrutura econômica, social e urbana — tudo em perspectiva conecta — e de arranjos institucionais capazes de satisfazer e compatibilizar, em conjunto, os reclamos por crescimento econômico, equidade social e sustentabilidade ambiental.

1.5. Sustentabilidade ambiental, produtiva e humana

Não é por outra razão, então, que sustentabilidade ambiental é aqui afirmada como dimensão transversal inseparável das demais (social e econômica), devendo os ativos ambientais ser preservados, geridos e recuperados de forma harmônica e complementar àquelas.

As políticas públicas devem dispensar especial atenção na criação de oportunidades para populações tradicionais e grupos social e ambientalmente mais vulneráveis. O acesso à água potável e a condições sanitárias adequadas são ativos fundamentais na concepção de desenvolvimento que já se faz imperativa entre os povos do mundo. A conservação das bacias hidrográficas, portanto, deve ser compatibilizada com as atividades econômicas em geral e com os processos em curso de urbanização no mundo.

A gestão dos biomas, da biodiversidade e da biotecnologia brasileira representa aspecto econômico e político essencial ao desenvolvimento do país, motivo pelo qual este deve ser pensado com base em uma realidade de recursos naturais exauríveis. As mudanças climáticas e o fenômeno do aquecimento global devem receber aten-

ção especial e tratamento prospectivo para que se conheçam seus efeitos sobre os biomas e sobre a própria humanidade e para que se formulem políticas preventivas em tempo hábil.

Um novo modelo de desenvolvimento, enfim, deve incorporar inovações sociais, institucionais e tecnológicas que conduzam ao uso estratégico e sustentável desses ativos, traduzido no aumento da eficiência produtiva, reaproveitamento de rejeitos e no estabelecimento de padrões de produção e consumo que respeitem as capacidades do ambiente.

1.6. Proteção e promoção social, garantia de direitos e geração de oportunidades

Há uma questão de extrema relevância na discussão sobre o desenvolvimento, qual seja, a ideia de que garantir direitos, promover a proteção social e gerar oportunidades de inclusão são não apenas objetivos plausíveis, mas também condições necessárias a qualquer projeto nacional naquele sentido.

Visto este movimento em perspectiva histórica, percebe-se que a civilização ocidental constituiu conjunto de parâmetros fundamentais de convívio e sociabilidade, em torno dos quais se organizaram certos direitos civis, políticos e sociais, balizadores da condição humana moderna. Condensados na ideia forte de cidadania, o acesso ao conjunto de direitos passa a operar como critério de demarcação para a inclusão ou exclusão populacional em cada país ou região, portanto, como critério adicional de demarcação para aferir-se o grau de desenvolvimento nacional em cada caso concreto.

1.7. Fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia

Todos os temas esboçados até aqui são, por sua vez, aqui incorporados segundo a compreensão do Estado como ator estratégico fundamental em qualquer processo que se queira de desenvolvimento, pois é esse ente, em última instância, o responsável por garantir a segurança interna, ordenar o uso sustentável do território, regular, enfim, a atividade econômica e promover políticas públicas.

Entende-se que, embora as economias e alguns processos sociopolíticos estejam muito internacionalizados, importantes dimensões da vida social permanecem sob a custódia das políticas nacionais, afiançando a ideia de o Estado ser ainda a principal referência quanto à regulação de diversas dinâmicas sociais que se desenrolam em seu espaço territorial.

Em suma, inclusão e proteção social são elementos constitutivos cruciais para estratégias e trajetórias de desenvolvimento com maior equidade. A expansão e a consolidação dos direitos civis, políticos e sociais, reunidos sob a ideia de cidadania, devem, portanto, orientar o planejamento, a implementação e a avaliação das políticas públicas em geral. O processo mencionado requer participação e engajamento do poder público em todas as suas esferas e dimensões, bem como da sociedade civil e setores produtivos.

1.8. Ruptura democrática, incertezas radicais e estagnação

Em uma perspectiva prospectiva, embora não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, as dimensões supracitadas certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessário para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.

Percebe-se, então, que tais dimensões cruciais do desenvolvimento brasileiro no século XXI, hoje inseparáveis de uma concepção moderna deste conceito, visam conferir um sentido agregado ao esforço de entendimento do desenvolvimento em perspectiva contemporânea e complexa. Este sentido agregado de que se fala é um processo em construção, necessariamente contínuo, cumulativo e coletivo.

Por esta razão, o projeto golpista de desenvolvimento, se é que se pode chamar de desenvolvimento o ideário liberal-conservador ora em curso no Brasil, torna claro que a discussão não é tanto saber se a Constituição de 1988 cabe ou não cabe no orçamento nacional. Muito mais importante a constatar é que a própria sociedade brasileira,

em sua heterogeneidade, diversidade, desigualdade, pluralidade e necessidades, enfim, é esta que definitivamente não cabe no projeto golpista.⁸

Em outras palavras, como reduzir a plêiade de manifestações, interesses e necessidades políticas, econômicas, sociais, culturais, raciais, sexuais, étárias, artísticas, religiosas, intelectuais, internacionais etc. de uma nação como a brasileira a um ideário ideológico elitista e excludente? Simplesmente impossível!

Então, a questão não é ajustar e restringir artificialmente toda a grandeza e pujança da sociedade brasileira a leis fiscais e parâmetros orçamentários como se leis e parâmetros fossem imposições da natureza. A questão é justamente buscar os arranjos políticos, sociais, institucionais capazes de melhor compatibilizar capacidades estatais e societais, instrumentos governamentais e de mercado, no sentido da ampliação democrática da nação, ao invés da sua castração. Para tanto, torna-se imprescindível redefinir o papel do mercado e da acumulação capitalista em suas relações com o Estado e o poder público instituído.

Neste sentido, é necessária uma reflexão que vincule o tema da Administração Pública a um projeto de desenvolvimento e a outra concepção de Estado. Isso é especialmente importante para que a perspectiva de desempenho governamental se volte na direção de certa reativação do Estado para a construção de um projeto de desenvolvimento soberano, inclusivo e democrático. Neste caso, remontar o sistema político nacional e aperfeiçoar as estruturas de planejamento e gestão do Estado são tarefas essenciais para mobilizar capacidades estatais e instrumentos governamentais em prol do projeto político e social em delineamento na década passada, de modo a que atenda aos interesses da maioria da população. Este é o cerne de uma reforma contemporânea do Estado e da Administração Pública no Brasil e por onde ela deveria começar.

8. Para comprovação desta afirmação, veja-se por exemplo alguns dos livros publicados em 2016 que já tratam do golpe de 2016 no Brasil. (Vários Autores, 2016; GENTILI *et. alli*, 2016; GUIMARÃES *et alli*, 2016; PRONER *et alli*, 2016; JINKINGS *et alli*, 2016; CARDOSO JR. *et alli*, 2016) Como se sabe, desde a divulgação oficial dos resultados das eleições gerais brasileiras em fins de 2014, anunciando a legítima reeleição da presidente Dilma Rousseff para seu segundo mandato, teve início uma grande articulação conservadora em torno do objetivo, primeiro, de inviabilizar na prática as ações do governo eleito, e depois, derrubá-lo como consequência do anterior. Por outro lado, como já amplamente documentado nos livros citados, há uma reação pacífica e contundente de personalidades e setores organizados da sociedade e população em geral contra o golpe.

1.9. A centralidade do Estado

Logo ficará claro para a população que a única forma de o Brasil superar suas dificuldades e organizar um processo de desenvolvimento é ter o Estado no centro do processo. Não se está aqui afirmando que todas as soluções dependem e passam exclusivamente pelo papel do Estado. Mas, no caso brasileiro, ele é, inevitavelmente, o agente central do processo de desenvolvimento. Sem ele, o próprio mercado não existe e não funciona no país. É sua função focalizar e capitanear a política pública na linha da inclusão e da universalização. Se o Estado não o fizer, não haverá quem o faça. Não serão os agentes privados que irão promover a universalização da Proteção Laboral e Previdenciária, da Saúde, da Educação, da Segurança Pública.

Desta maneira, quando falamos que o Estado é central no processo de desenvolvimento, também estamos dizendo que ele precisa se organizar e funcionar de uma maneira diferente da atual. Existem três ideias fortes que pautam a reflexão sobre Estado e desenvolvimento. A primeira trata da necessidade de uma reforma de natureza republicana, que traga mais transparência aos processos decisórios, no trato dos assuntos públicos de modo geral. É neste ponto que se concebe a agenda de combate à corrupção. Isso precisa ser encampado como parte da reforma de Estado, direcionando a esfera pública para as necessidades universais da população.

A segunda ideia trata a questão da democracia. Não há como fazer uma mudança dessa envergadura sem a participação da maioria da população. A democracia não é apenas um valor em si, mas também um método de governo, por meio do qual as vontades da maioria da população se manifestam eleitoral e periodicamente. Por fim, a terceira proposição considera o próprio desenvolvimento como carro-chefe da ação do Estado. Ou seja, o Estado não existe para si próprio, mas como um instrumento para o desenvolvimento da nação. Nesse sentido, fortalecer as dimensões do planejamento, da prospecção, da gestão pública, da participação e do controle social — estratégias de organização e funcionamento do Estado — é fundamental para que possamos dar um salto de qualidade no século XXI.

2. Considerações prospectivas para o Brasil no século XXI: entre a subalternidade estrutural e a construção da nação

Histórias de construção e afirmação nacionais nunca foram nem serão lineares. Eivadas de avanços e retrocessos, todas elas estão marcadas por contradições inerentes a cada um dos processos particulares de desenvolvimento.

O caso brasileiro, portanto, não foge à regra. Linhas gerais, tal processo está marcado por fatos e fatores muito emblemáticos de nossa trajetória histórica. Sendo este um país construído sobre imensas heterogeneidades e desigualdades de vários tipos e dimensões, o seu processo civilizatório reflete a luta de classes e as diferentes formas pelas quais os grupos populares vêm lutando por igualdade, reconhecimento e pertencimento.

Do século XIX, pode-se destacar nada menos que a independência política formal em relação a Portugal, a abolição formal da escravatura como base do processo de acumulação capitalista no país, e a proclamação da República como coroamento do processo de independência política e início da disputa por um Estado verdadeiramente nacional, de pretensões universalistas, voltado à promoção do interesse geral e do desenvolvimento para o conjunto da população em toda sua extensão territorial.

Do século XX, deve-se dar destaque aos processos — ainda em curso — de autonomização industrial e tecnológica, de rápida e caótica urbanização, de intensa recomposição populacional no sentido campo-cidades, norte-nordeste ao centro-sul, e não menos importante, ao difícil e tortuoso processo de democratização do Estado, do mercado e da própria sociedade brasileira.

Como corolário desses 200 anos anteriores de construção nacional, o Brasil adentrou o século XXI de modo muito mais heterogêneo e complexo. No entanto, ao longo da década compreendida, sobretudo entre 2003 e 2013, delinearam-se grandes tendências de seu processo histórico de desenvolvimento neste século. Grosso modo, como visto antes, a ideia de um desenvolvimento nacional soberano, includente, sustentável e... democrático.

É neste diapasão que devemos situar o potencial da abordagem prospectiva. Ela não deve ser um fim em si, pois apenas ganha sentido à medida que está conectada a um projeto de desenvolvimento de país. Esta atividade se torna ainda mais importante em um contexto de globalização e de crescimento da complexidade, como o verifi-

cado na realidade brasileira, que exige um pacto em relação aonde queremos chegar enquanto nação e à estratégia para isso. O estudo de futuro é uma das ferramentas do planejamento governamental que permite vislumbrar possibilidades, oportunidades, cenários, e identificar possíveis constrangimentos nacionais e internacionais ao projeto de desenvolvimento eleitoral e politicamente majoritário. O instrumento é muito poderoso e útil para mapear o leque de possibilidades que o país tem à sua disposição, possibilitando ao governo alocar recursos financeiros, humanos, tecnológicos, simbólicos e comunicacionais em uma determinada direção.

Não é à toa, queremos crer, que desde o seu início, o século XXI vem assistindo certa retomada dos estudos e aprimoramento das técnicas relativas ao planejamento estratégico, tanto em nível organizacional nos setores público e privado, como em nível das políticas públicas e do próprio desenvolvimento nacional delas derivado.⁹

Isso decorre, sobretudo, da imensa heterogeneidade estrutural e crescente complexificação das sociedades contemporâneas, por um lado, e por outro, da notória insuficiência e poucos resultados das ações estatais na maioria dos países.¹⁰

Neste cenário, tem havido também certa retomada das iniciativas e desenvolvimento das ferramentas destinadas à prospecção estratégica, como instrumento próprio e privilegiado da função planejamento, voltada tanto à idealização de cenários futuros possíveis a setores, políticas, países ou dimensões cruciais da vida contemporânea, como à construção de estratégias e identificação de requerimentos técnicos e políticos para a perseguição de trajetórias desejadas em cada caso.¹¹

Desta forma, a prospecção estratégica de cenários e políticas públicas tem se mostrado tanto mais necessária quanto mais ampla a distância entre, de um lado, a complexidade e necessidades atuais das sociedades contemporâneas, e de outro, a relativamente baixa capacidade de governos e seus pífios resultados em termos de dinâmica econômica e bem-estar de suas respectivas populações mundo afora. Está claro que muitas instituições brasileiras já têm constituída uma inteligência es-

9. Uma passada d'olhos pelas referências bibliográficas listadas ao final do texto dá mostras dessa afirmação.

10. Neste caso, ver, em particular, CEPAL (2014); CINTRA; BIANCARELLI; CALIXTRE (2014); CARDOSO JR. (2015); SOUZA (2015); KATZ (2016).

11. Nas referências bibliográficas, os trabalhos citados da Cepal, Ilpes, Godet, Marcial e Ipea são exemplos elucidativos.

tratégica, tanto para a prospecção quanto para o planejamento. Apesar de sua relevância, a prospecção estratégica ainda é pouco desenvolvida e difundida pelos órgãos do Governo Federal, que deveria se valer mais desse tipo de ferramenta para aprimorar a qualidade de seu planejamento. Falta centralidade política para esses trabalhos e sinergia entre as iniciativas em curso de planejamento e prospecção. O contexto de complexidade que estamos vivendo pede uma abordagem integrada de nossos desafios e esforços coletivos para definir caminhos para o desenvolvimento. E essa abordagem não deve ser setORIZADA, fragmentada. Deve ser, necessariamente, multidisciplinar, interdisciplinar e transdisciplinar.

Portanto, aplicando-se tal perspectiva metodológica sobre nosso objeto de interesse, chegamos a três teses equivocadas sobre o Estado brasileiro, a saber:

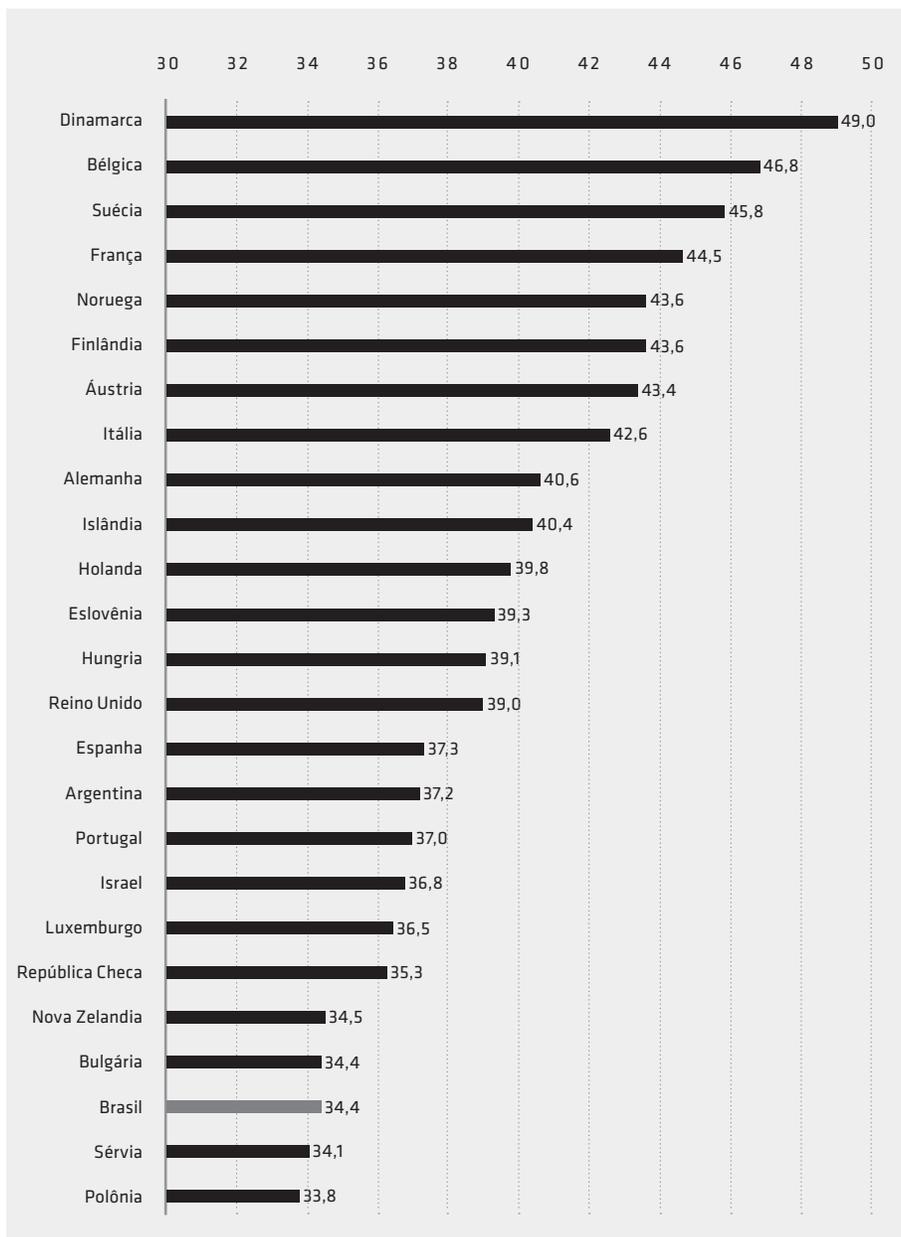
O Estado brasileiro é grande?

Ora, grande em relação a quem? Grande em relação a quê? A resposta depende do tamanho da ambição, da ousadia, do escopo, do perfil do projeto de desenvolvimento nacional almejado. Significa que o problema não é o tamanho (em abstrato!) do Estado, mas sim qual o arranjo institucional necessário (Estado/Mercado/Sociedade) para levar a cabo o projeto de desenvolvimento pretendido.

Em perspectiva desenvolvimentista, vale dizer: incluyente, sustentável, soberano, democrático, o Estado brasileiro não é grande! Pelo contrário, sua ossatura e *modus operandi* são de índole liberal, está assentado em uma concepção de Estado mínimo! Significa que sua lógica de organização (ossatura) e funcionamento (*modus operandi*) trabalham sempre abaixo do potencial. A ineficiência do Estado, deste modo, decorre na verdade da contradição latente entre projetos de ambição desenvolvimentista e instrumentos de governo de cunho liberal.

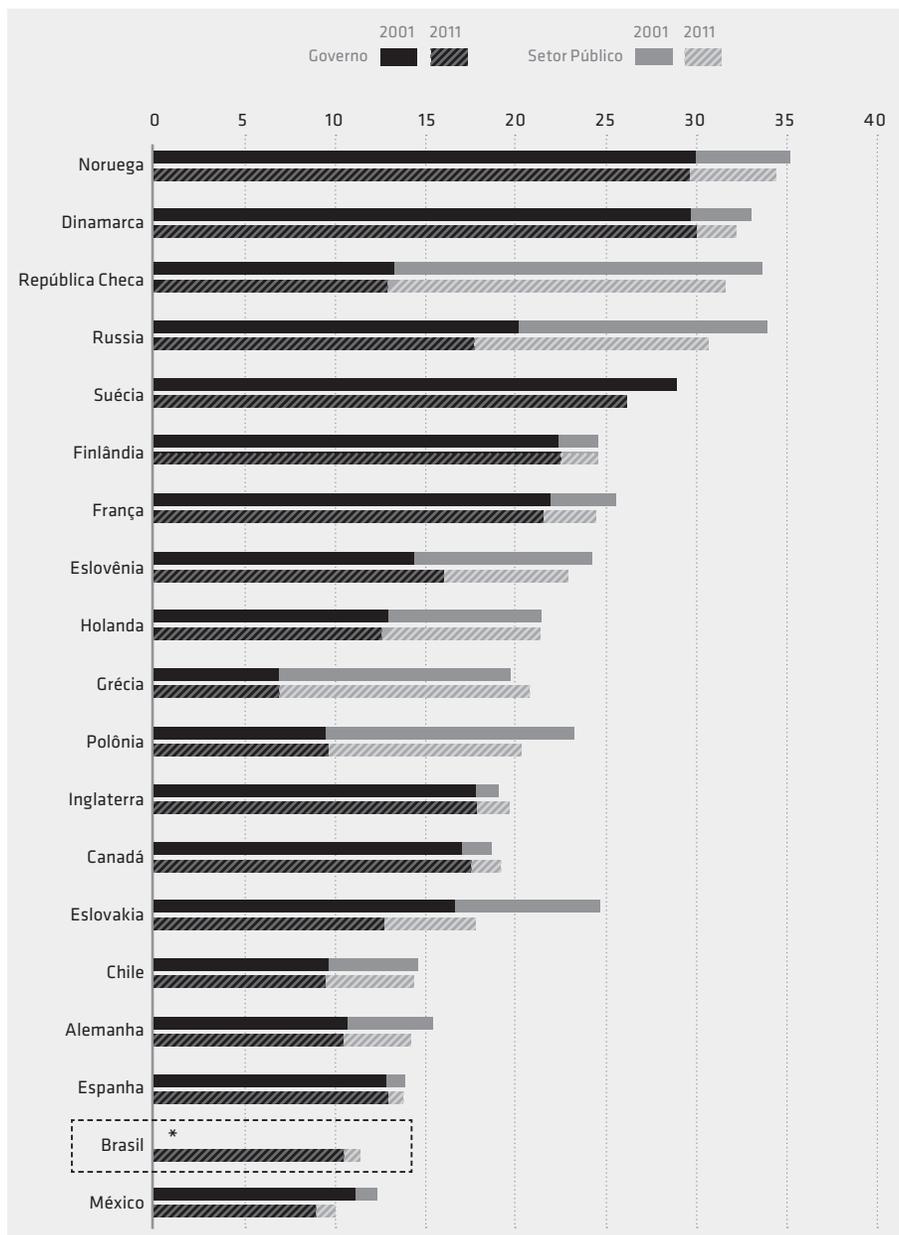
Dois indicativos disso, demonstrados nos gráficos 1 e 2, a seguir, são a carga tributária brasileira e o percentual dos trabalhadores empregados no serviço público.

Capacidades estatais e instrumentos governamentais, porquanto potentes no caso brasileiro, não trabalham sob a lógica do desenvolvimento (incluyente, sustentável, soberano e democrático), e sim sob constrangimentos jurídicos e liberais do Estado mínimo.

Gráfico 1 | Arrecadação Fiscal (%PIB)

Fonte: Heritage Foundation (2015)

Gráfico 2 | Força de trabalho empregada no setor público (%)



Fonte: EUROSTAT, OCDE * Dado não disponível

O Estado brasileiro é ineficiente?

Ora, para usar apenas um único parâmetro de avaliação, temos hoje no Brasil um Estado cujo contingente de servidores civis ativos é praticamente o mesmo de quando foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF-1988). No entanto, desde então, esse mesmo Estado ampliou em muito as suas competências e as áreas institucionais de atuação, bem como o acesso da população e a cobertura social de todas as políticas públicas de âmbito federal, tal como se pode ver pelo quadro 2 e pelas tabelas 1 e 2 a seguir.

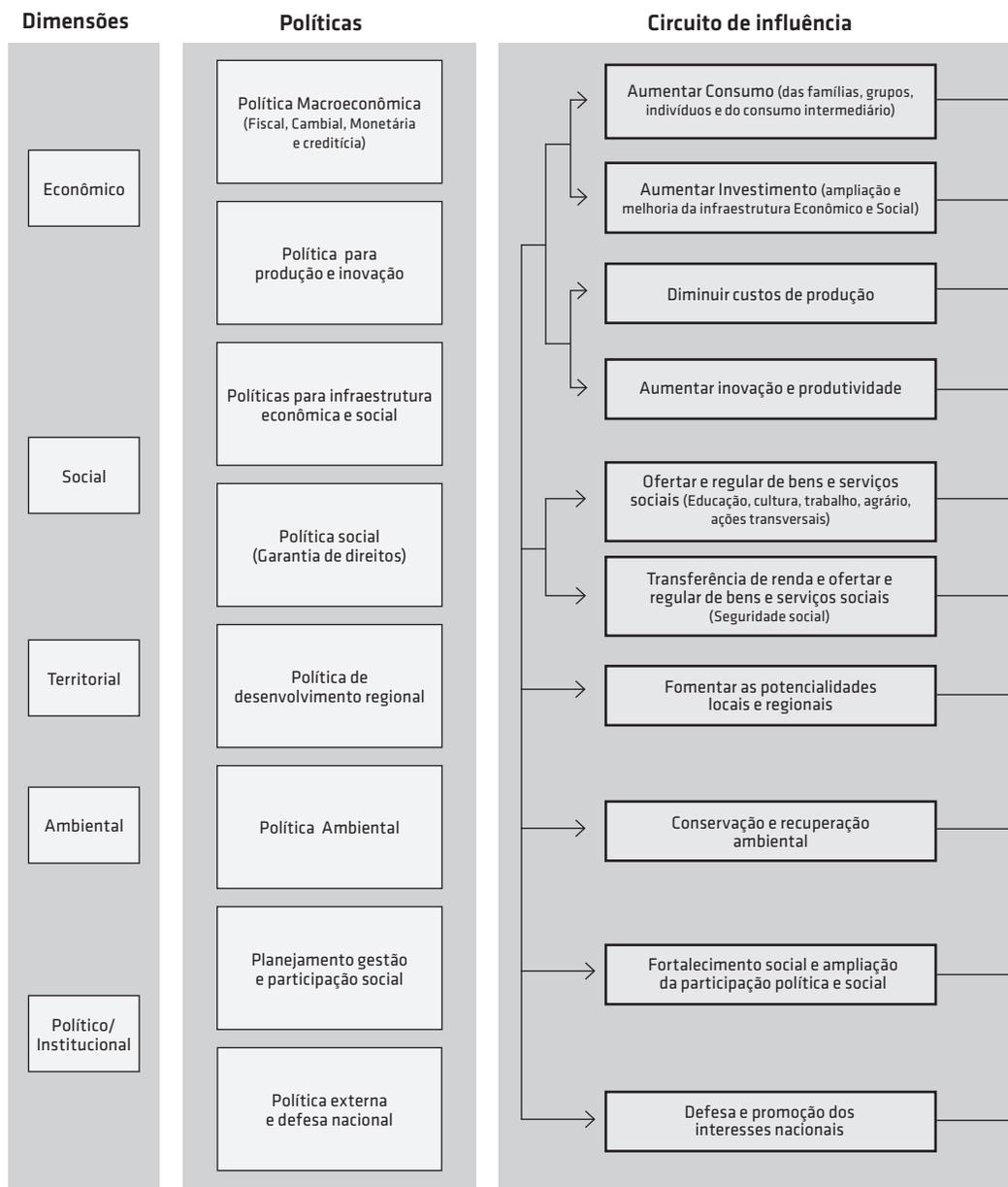
Ademais, houve no período, forte incremento de tecnologias inovadoras (TIC's), aumento do orçamento, recursos humanos mais escolarizados e presentes mais em áreas finalísticas da ação estatal que em áreas intermediárias, ligados mais ao atendimento direto à população que a funções meramente administrativas, além de outras características que denotam, na verdade, um incremento no desempenho institucional agregado do setor público federal.

Significa que, em termos de eficiência, faz-se hoje muito mais que no passado, seja por unidade de pessoal, de TIC's ou mesmo de orçamento per capita.

Do anterior não se depreende que a agenda da eficiência não seja relevante! Pelo contrário, todos reconhecem ser necessário e urgente novos e permanentes ganhos de eficiência da máquina pública. Porém, de mais eficiência não se obtém, automaticamente, mais eficácia ou efetividade da ação governamental.

Significa que o problema do Estado brasileiro é menos de eficiência (problema típico de gestão pública = fazer mais com menos) e mais de eficácia (fazer a coisa certa) e efetividade (transformar a realidade). Ou seja: grande parte dos problemas do Estado brasileiro relaciona-se com a ausência ou precariedade do Planejamento Público (e não da Gestão pura e simples)!

Quadro 2 | Dimensões do desenvolvimento, políticas públicas e resultados esperados da estratégia de desenvolvimento brasileiro entre 2003 e 2013



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração do autor.

Resultado esperado

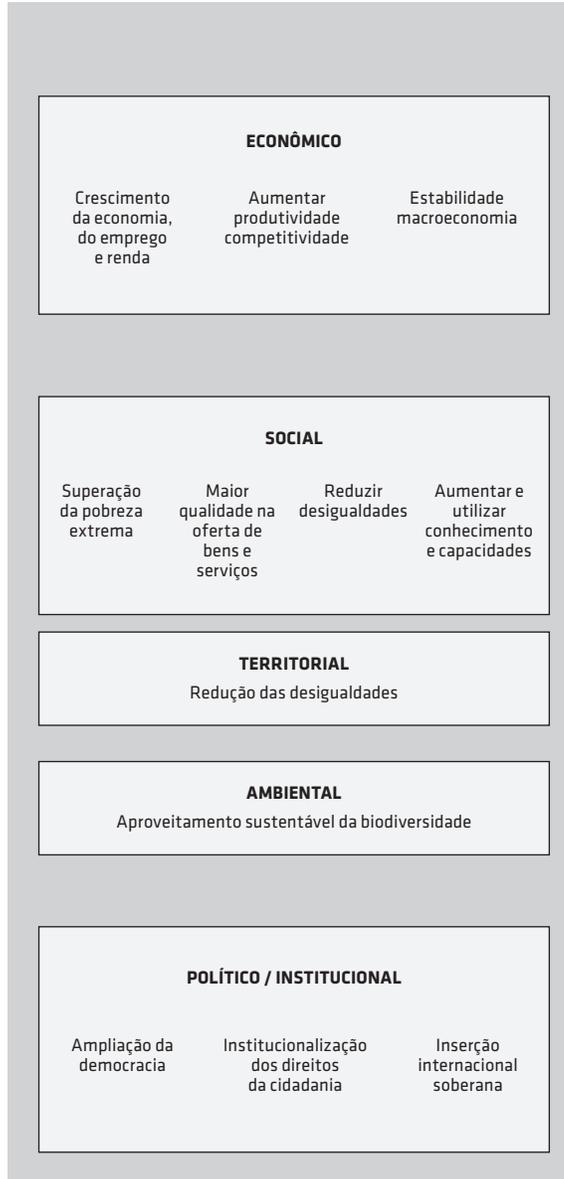
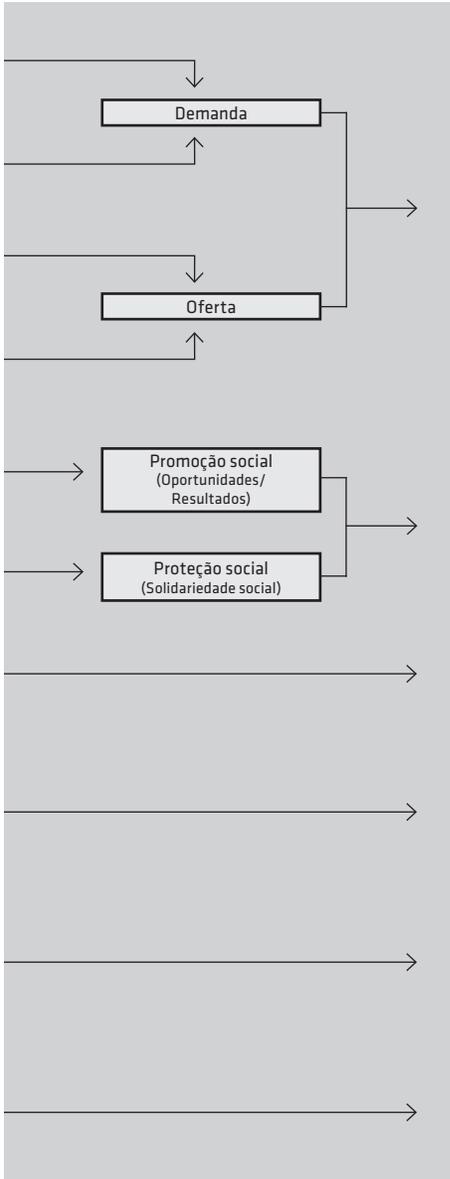


Tabela 1 | Utilização e ampliação da rede de infraestrutura. Brasil: 2002 a 2013

UTILIZAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013
TRANSPORTES		
Bilhetes pagos em voos regulares nacionais	34,3 milhões	89,9 milhões
Movimentação de passageiros nos aeroportos	71,2 milhões (2003)	193,1 milhões
Movimentos de pouso e decolagem nos aeroportos	723 mil (2007)	1.095 mil
Frota de veículos	39,0 milhões (2004)	82,0 milhões
Transporte interestadual rodoviário de passageiros	70,4 milhões (2003)	54,4 milhões
Movimentação de contêineres (ton)	35,0 milhões	98,0 milhões
Movimentação de carga nos portos e Terminais (ton)	529 milhões	931 milhões
Carga transportada em ferrovias (tu)	389 mil (2006)	463 mil
ENERGIA		
Número de unidades consumidoras	52,8 milhões (2003)	74,6 milhões
Oferta Interna de Energia Elétrica (OIEE) per capita	2444,5 Kwh/hab (2006)	3020,8 Kwh/hab
COMUNICAÇÕES		
Telefones móveis ativos	34,8 milhões	271,1 milhões
Telefones fixos ativos	38,7 milhões (2006)	44,3 milhões
Assinantes de TV	3,5 milhões	18,0 milhões
Domicílios com acesso à internet	12,9 % (2005)	40%

AMPLIAÇÃO DA REDE DE INFRAESTRUTURA	2002	2013
TRANSPORTES		
Extensão da malha rodoviária pavimentada (km)	156,4 mil	202,6 mil
Extensão concedida (km)	11,96 mil (2008)	15,4 mil
Extensão da malha ferroviária (km)	28,8 mil (2004)	29,6 mil
ENERGIA		
Capacidade instalada de geração (MW)	82,5 mil	126,7 mil
Extensão de linhas de transmissão (km)	72,5 mil	116,8 mil
Capacidade de transformação (MVA)	166,2 mil	278,3 mil
COMUNICAÇÕES		
Escolas públicas urbanas com banda larga	21,3 mil (2008)	62,5 mil

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração do autor.

Tabela 2 | Benefícios e serviços sociais públicos ofertados. Brasil: 2002 a 2013

POLÍTICAS SOCIAIS	2002	2013
ASSISTÊNCIA SOCIAL		
Famílias beneficiárias do Bolsa Família	3,6 milhões (2003)	14,1 milhões
Beneficiários do BPC e RMV	2,3 milhões	4,2 milhões
PREVIDÊNCIA		
Beneficiários do RGPS	18,9 milhões	27,0 milhões
TRABALHO E RENDA		
Beneficiários do Seguro-Desemprego	4,8 milhões	8,6 milhões
Beneficiários do Abono Salarial	6,5 milhões	21,4 milhões (2012)
SAÚDE		
Procedimentos ambulatoriais	1.883,5 milhões	3.794,2 milhões
Atendimentos na Atenção básica	868,0 milhões	1.200,8 milhões
Atendimentos na atenção especializada	146,4 milhões	447,0 milhões
Internações eletivas	1,5 milhão	2,2 milhões
Internações de urgência	10,6 milhões	9,1 milhões
EDUCAÇÃO		
Matrículas na Educação Infantil	4,4 milhões	5,4 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental Regular	33,3 milhões	24,7 milhões
Matrículas no Ensino Fundamental em Tempo Integral	1,3 milhão (2010)	3,1 milhões
Matrículas no Ensino Médio Regular	7,6 milhões	7,25 milhões
Pnae - Alunos beneficiados	36,9 milhões	43,3 milhões
PNLD - Livros didáticos adquiridos	96,0 milhões (2005)	132,7 milhões
Pnate - Alunos beneficiados	3,2 milhões (2004)	4,4 milhões
Caminho da escola - Ônibus adquiridos	2.391 (2008)	6.225 (2010)
Matrículas na Educação Profissional de Nível Médio	279.143	749.675
Matrículas no Ensino Superior	1,1 milhão	1,9 milhão (2012)
Fies - Contratos firmados	65.921	559.896
Prouni - Bolsas ocupadas	95.612 (2005)	177.284
DESENVOLVIMENTO URBANO		
Moradias do Minha Casa Minha Vida	-	1,5 milhão
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO		
Contratos realizados no Pronaf	0,9 milhão	2,2 milhões

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Elaboração do autor.

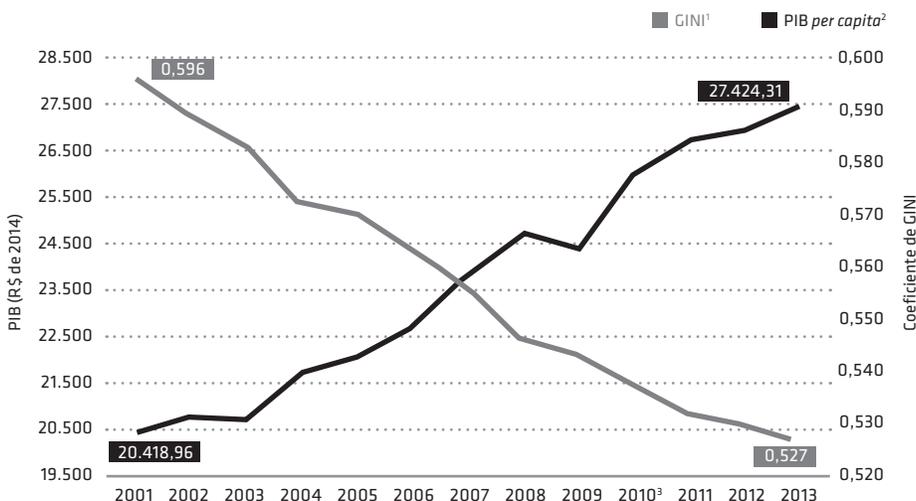
O Estado brasileiro é contra o mercado?

Ora, a índole liberal (mais que social!) do Estado brasileiro faz com que ele seja, historicamente, mais perfilado a atender os interesses do Capital e do processo de acumulação capitalista que os interesses diretos e imediatos de sua população, a grande maioria, aliás, ainda hoje distante ou alijada da cidadania efetiva e do desenvolvimento integral.

Por outra: o capitalismo brasileiro (como qualquer outro, aliás!) é altamente dependente da capacidade do Estado em mobilizar e canalizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas.

Não obstante, como demonstrado pela — curta, mas exitosa — experiência recente de desenvolvimento no Brasil (2003 a 2013), houve combinação virtuosa de decisões e políticas públicas que tornaram possível realizar, em simultâneo, aumento de renda per capita e redução das desigualdades de rendimentos no interior da renda do trabalho — vide gráfico 3.

Gráfico 3 | Aumento da renda *per capita* e redução das desigualdades



Notas: 1 - Renda domiciliar *per capita* entre os indivíduos. 2 - PIB *per capita* real (Preços R\$ de 2013) 3 - PNAD não foi coletada em 2010, devido a realização do Censo Demográfico.

Fonte: PNAD/IBGE e Contas Nacionais/IBGE.

Elaboração: SPI/MP

Ocorre que tal combinação de fenômenos, tida como situação desejável, não é obra do acaso ou da atuação de livres forças do mercado. Requer, ao contrário, certa combinação virtuosa e longeva de decisões e políticas públicas, orientadas a objetivos complementares e compatíveis, propícias ao crescimento econômico, ao combate à pobreza e à redução das desigualdades.

Nestes termos, como sustentar tal trajetória ao longo do tempo sem um Estado ativo e capaz, direcionado ao desenvolvimento nacional?

Sem a pretensão de esgotar ou detalhar em demasia o assunto, é possível resumir — pelo quadro abaixo — alguns dos princípios gerais a orientar uma reforma do Estado brasileiro no século XXI, de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista.

Quadro 3 | Princípios gerais a orientar a reforma do Estado brasileiro (de natureza republicana, democrática e desenvolvimentista) para o século XXI



Fonte: Cardoso Jr. e Bercovici, 2013. Elaboração do autor.

Para além dos princípios gerais acima sugeridos, há evidentemente uma agenda de reformas concretas inadiáveis, que aqui apenas se enunciam de modo não exaustivo, já que a concertação política necessária à sua viabilidade institucional e implementação no âmbito do Estado brasileiro depende obviamente da restauração democrática de fato e de direito.

São elas:

- A **reforma tributária e fiscal**: progressiva na arrecadação e redistributiva nos gastos.
- A **revolução técnico-científica-produtiva**: ancorada nos fundamentos da economia verde, com ênfase em educação ambiental desde a primeira infância, produção e difusão de tecnologias limpas, promotora de encadeamentos inovativos de amplo alcance, ou seja: inovação produtiva e institucional de processos e produtos.
- A **reforma do sistema político**: a reforma do sistema representativo e de partidos políticos, o fortalecimento dos instrumentos de democracia direta e dos mecanismos coletivos de participação e deliberação, a democratização dos meios de comunicação e do sistema de justiça.
- A **revolução na cultura dos direitos**: institucionalização e substantivação dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Palavras finais e inconclusões...

Mesmo dentro do governo, em ministérios, secretarias e órgãos, que supostamente existem para pensar e aplicar o planejamento (como função precípua e indelegável do Estado), parece reinar certa descrença generalizada nesta função.

Pois contra tanto, basta dizer, lembrando Carlos Matus (1996), que:

O planejamento é uma das maiores conquistas libertárias que o homem pode almejar. Porque o plano é a tentativa do homem para criar seu futuro; é lutar contra as tendências e correntes que nos arrastam; é ganhar espaço para escolher; é mandar sobre os fatos e as

coisas para impor a vontade humana; é recusar-se a aceitar o resultado social que a realidade atomizada de infinitas ações contrapostas oferece-nos anarquicamente; é rejeitar o imediatismo; é somar a inteligência individual para multiplicá-la como inteligência coletiva e criadora.

(...) O planejamento é, portanto, uma ferramenta das lutas permanentes do homem desde o alvorecer da humanidade, para conquistar graus de liberdade cada vez maiores. (MATUS, 1996, p. 182-184)

Ademais, na atualidade, a importância renovada do planejamento governamental, desde que em ambientes democráticos (ambientes estes que são, por excelência, complexos, incertos e dinâmicos), reforça a crença nesta atividade do Estado como a única realmente capaz de transformar informação em conhecimento aplicado, e este em ação concreta e objetivada de governos. É a única capaz de reduzir o mundo de incertezas radicais de nossas sociedades a riscos minimamente calculáveis do ponto de vista probabilístico. Fazendo os governos, com isso, migrarem da improvisação absoluta na condução da administração pública para o mínimo de racionalização, tornando possível a busca pela tríade eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

Um sistema de planejamento, em suma, é a única alternativa capaz de superar a situação fragmentada e competitiva que hoje se observa dentro dos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa, seja entre ministérios, órgãos e instâncias federativas, seja entre dirigentes políticos, burocracia pública e a própria sociedade civil organizada. O planejamento, por fim, quando estruturado de modo sistêmico e estratégico, é a única função de Estado capaz de conferir dinamicidade a governos inertes ou paralisados, fazendo as economias converterem especulação financeira e rentismo em investimentos produtivos e socialmente úteis, assim permitindo às sociedades transitarem do passado a futuros menos incertos e mais condizentes com as aspirações da civilização e da coletividade na modernidade.

Nesta que já é a segunda década do século XXI, pode-se afirmar que desenvolvimento e democracia — como conceitos histórico-teóricos e categorias sociopolíticas — nunca estiveram tão presentes nos debates e embates públicos da academia ou da sociedade como no Brasil da atualidade. Não obstante, tais debates — e a própria produção acadêmica reflexiva que lhe corresponde — estão ainda dominados seja por diferenças gritantes de perspectivas e definições acerca de ambas as ideias, seja por

uma grande distância entre aqueles que acreditam ser possível algum tipo de combinação concreta virtuosa entre ambas e aqueles que se mostram — por razões diferentes, à direita e à esquerda do espectro político-partidário — fortemente descrentes de tal possibilidade prática.

Mas, independentemente de tais clivagens, parece também correto afirmar que há ao menos três fenômenos simultâneos em curso, de cuja resolução sairá o (novo, porém não necessariamente melhor!) desenho institucional entre Estado / Sociedade / Mercado no século XXI – a saber:

1. Redefinições contemporâneas do conceito e do sentido de desenvolvimento.
2. Multiplicação das formas e dos procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública e tomada de decisões políticas.
3. Transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado e em suas interações com a sociedade (atores econômicos, políticos e sociais) na produção de políticas públicas.

Essas imbricações estão exigindo não só um aprofundamento das reflexões histórico-teóricas acerca dos significados e alcances de cada um dos três fenômenos citados, como demandando novos arranjos sociopolíticos ou soluções institucionais para cada um deles, sob pena de Estado / Sociedade / Mercado não conseguirem, ao menos no Brasil, realizar seus ideais de desenvolvimento e de democracia neste restante de século XXI que se tem pela frente.

Em primeiro plano, quanto à reconceituação e ressignificação do desenvolvimento no século XXI, talvez já seja possível dizer que o desenvolvimento, hoje, já não é mais como era antigamente. Como visto páginas atrás: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associado à dinâmica industrial do crescimento econômico, o conceito de desenvolvimento foi sendo criticado e revisitado por diversos autores, escolas de pensamento e abordagens científicas, de modo a romper-se tanto o reducionismo como o economicismo a ele originalmente correlacionados.

Para tanto, muito ajudou o próprio fracasso dos projetos e trajetórias nacionais de “desenvolvimento” centrados predominantemente na dimensão econômica do cres-

cimento pela via industrial, pois na maioria dos casos — e a experiência concreta dos países latino-americanos é sintomática a esse respeito — elas vieram acompanhadas de longos anos de autoritarismo e supressão de direitos humanos, civis e políticos e/ou produziram resultados deletérios em termos de sustentabilidade ambiental e humana, materializados em indicadores crescentes ou elevados de degradação do uso do solo, da água e do ar, bem como de pobreza, indignidade e desigualdades sociais e laborais de múltiplas dimensões.

Em segundo lugar, com respeito à multiplicação das formas e procedimentos de expressão e vocalização de temas de relevância pública, talvez também já seja possível afirmar que a democracia, hoje, já não é mais como era antigamente. Dito de outra forma: ao longo do século XX, depois de ter nascido e crescido fortemente associada a formas de representação classista — vale dizer, sindicatos e partidos políticos de filiação e vinculação tanto patronal como laboral —, a democracia representativa clássica — e as diversas variantes institucionais parlamentares, congressuais e legislativas dela derivadas — foi perdendo capacidade política de explicitar e organizar os interesses crescentemente heterogêneos e muitas vezes antagônicos da sociedade, bem como de processar os respectivos conflitos pelas vias formais. E com isso, dificultando ou mesmo impedindo, em vários casos, a construção de consensos e soluções negociadas nos — intrinsecamente — complexos e intrincados processos decisórios das políticas públicas.

Para tanto, é certo que muito ajudou o próprio processo de fragmentação e complexificação da vida social, em que a multiplicidade de atores, interesses, novas arenas e agendas políticas em permanente interação não encontram, nas instâncias tradicionais dos sindicatos, partidos políticos e mesmo em algumas organizações não governamentais já cristalizadas da sociedade civil os seus canais efetivos — e afetivos! — de expressão, vocalização e representação de suas pautas. Sejam essas de natureza cotidiana, sejam de natureza estrutural, o fato é que essas novas agendas fragmentadas de interesse social, mesmo aquelas de notória relevância pública, têm dificuldade de se apresentarem e transitarem de maneira crível nas instituições parlamentares, congressuais e legislativas clássicas da democracia representativa.

Por isso — e considerando ainda o vertiginoso desenvolvimento das novas tecnologias de informação, comunicação e interação social virtual em curso na modernidade líquida na qual vivemos — outros canais e procedimentos legítimos de expressão

e vocalização têm surgido e se proliferado em nossa sociedade. Por um lado, essa nova realidade agudiza a crise da democracia representativa tradicional e o anacronismo de suas instituições e procedimentos formais; por outro, ela força e tenciona o aparecimento de novas formas de convivência política em regimes democráticos frágeis, algo que tem sido chamado de democracia participativa — ou mesmo deliberativa — para a árdua tarefa de organização de interesses, explicitação de conflitos e produção de consensos coletivos.

Em terceiro lugar, no que se refere às transformações na estrutura e nas formas de atuação do Estado em suas interações com a sociedade na produção de políticas públicas, é preciso partir do reconhecimento de que o Estado pode muito, mas não pode tudo. Essa talvez seja uma forma rápida de dizer que o Estado moderno, em um ambiente capitalista, ainda que possua algum raio de manobra para impor seus próprios objetivos — supostamente refletindo um interesse racional, coletivo ou nacional —, não pode se movimentar para fora de alguns parâmetros definidores da sua própria existência. Com maior ou menor intensidade ao longo do tempo e das circunstâncias, preponderam disputas políticas no interior dos aparelhos de Estado, disputas estas que, por sua vez, fazem variar — também com o tempo e as circunstâncias — o grau de fragmentação institucional do Estado e a própria heterogeneidade da ação estatal.

Não por outro motivo é que aqui se assume que o Estado não é — como muitas vezes se supôs em teorias do Estado — um ente externo e coercitivo aos movimentos da sociedade e da economia, dotado de racionalidade única, instrumentos suficientes e capacidade plena de operação. É sim parte integrante e constituinte da própria sociedade e da economia, que precisa se relacionar com outros agentes nacionais e internacionais para construir ambientes favoráveis à implementação de suas ações. Com isso, entende-se que a fragmentação dos interesses articulados em torno do Estado e a frouxidão das instituições burocráticas e processuais em termos da canalização e resolução dos conflitos limitam a autonomia efetiva das decisões estatais cruciais e fazem com que o Estado brasileiro seja, simultânea e paradoxalmente, o *locus* de condensação e processamento das disputas por recursos estratégicos (financeiros, logísticos, humanos etc.) e o agente decisório último por meio do qual se materializam ou se viabilizam os projetos políticos dos grupos vencedores.

Dessa maneira, explicitar, multiplicar e institucionalizar canais outros de interação entre Estado e sociedade no Brasil é tarefa das mais importantes para, simultane-

amente, fortalecer a democracia e aprimorar o modelo de desenvolvimento nacional. Neste diapasão, expressamos, por um lado, a convicção da necessidade e da oportunidade do enraizamento da democracia, mediante o aperfeiçoamento de seus instrumentos e práticas cotidianas, e, de outro, a necessidade de ampliar as bases de sustentação sociopolítica do governo, tendo em vista certo projeto nacional de desenvolvimento com as características acima apontadas. Incorporar à cena política brasileira segmentos sociais diferenciados, dando-lhes possibilidade de influência política um pouco mais equilibrada, de tal sorte que empresários, lideranças sindicais, ativistas da cidadania e de grupos étnicos, organizações da sociedade civil, personalidades dos mundos acadêmico, jurídico, artístico e esportivo sejam chamados a se manifestar, em iguais condições, sobre políticas e ações de governo, em curso ou a serem adotadas. No debate livre e no confronto de opiniões, de avaliações e de interesses, buscar construir entendimentos e, sempre que possível, gerar consensos a serem encaminhados à consideração da Presidência da República. Inicia-se, assim, o rompimento da tradicional postura de confronto e de eliminação do outro, estabelecendo-se, gradualmente, uma posição de colaboração com vistas ao ganho mútuo e ao interesse coletivo.

Não obstante os riscos inerentes a processos de abertura política e adensamento democrático, acreditamos serem os benefícios vindouros muito superiores aos custos a eles associados. Em definitiva, se a experiência concreta recente ainda é por demais incipiente e desafiadora, para fins de se demonstrar a viabilidade tecnopolítica de conagração entre democracia substantiva e planejamento para o desenvolvimento nacional, é certo que dos esforços governamentais e societais nesta direção dependerão as chances de sucesso e durabilidade da recente empreitada desenvolvimentista em nosso continente.

É esta a aposta (e a utopia!) analítico-interpretativa sugerida por este texto, e é essa a aposta político-institucional de construção coletiva que os governantes brasileiros deveriam se impor neste século XXI.

Referências

- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.
- CARDOSO JR., J. C. (Org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. v. 4. Série Diálogos para o Desenvolvimento. Brasília: Ipea, 2011.
- _____. Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI. Documentos de Projetos e Pesquisas. Santiago, Chile: Ilpes/Cepal, 2014.
- _____. (Org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir*. Brasília: Ipea, 2015.
- _____. *et alli* (Orgs.). *Resistência e Contestação: sociedade brasileira e comunidade internacional contra o golpe*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). *Prospectiva y Desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020*. Santiago, Chile: Cepal, 2013.
- _____. *Mudança Estrutural para a Igualdade: uma visão integrada do desenvolvimento*. Santiago, Chile: Cepal, 2014.
- CIA (CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY). *O Novo Relatório da CIA: como será o amanhã*. São Paulo: Geração Editorial, 2009.
- CINTRA, M.; BIANCARELLI, A.; CALIXTRE, A. *Presente e Futuro do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.
- DRAIBE, S. M. *Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- ESCOBAR, A. R.; GONZÁLEZ, L. M. *Visiones de Desarrollo y Planeación de Largo Plazo em América Latina y el Caribe: notas a partir de la experiencia de cuatro países (Brasil, Colombia, Peru, República Dominicana)*. Serie Gestión Pública n. 82. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, 2014.
- FONSECA, P. D. *Vargas: o capitalismo em construção (1906-1954)*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.
- _____. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. In: CALIXTRE, A.; BIANCARELLI, A.; CINTRA, M. A. M. (Orgs.). *Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro*. Brasília: Ipea, 2014.
- GARCIA, R. C. Reorganização do processo de planejamento do governo federal: o PPA 2000-2003. *Texto para Discussão*, Brasília, Ipea, n. 726, 2000.
- GENTILI, P. *Golpe en Brasil: genealogia de una farsa*. Buenos Aires: CLACSO; Fundación Octubre; UMET (Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo), 2016.
- GODET, M. A. “Caixa de Ferramentas” da Prospectiva Estratégica. Lisboa: CEPES (Centro de Estudos de Prospectiva e Estratégia), 2000.

- GODET, M.; DURANCE, P. A *Prospectiva Estratégica: para as empresas e os territórios*. Genebra: Unesco, 2011.
- GUIMARÃES, J. *et al.* (Orgs.). *Risco e futuro da democracia brasileira: direito e política no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- _____. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2005.
- IANNI, O. *Estado e planejamento econômico no Brasil*, v. 3, Coleção Revisitando o Brasil. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009.
- IPEA. *Macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, livro 4. Rio de Janeiro: Ipea, 2010.
- JINKINGS, I. *et al.* (Orgs.). *Porque gritamos golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2016.
- KATZ, C. *Neoliberalismo, Neodesenvolvimentismo, Socialismo*. Expressão Popular: Fundação Perseu Abramo, 2016.
- KON, A. (Org.) *Planejamento no Brasil II*. São Paulo: Perspectiva, 1999.
- LIRA, L. Revalorización de la Planificación del Desarrollo. Serie Gestión Pública n. 59. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, 2006.
- MARCIAL, E. (Org.). *Megatendências Mundiais 2030: o que entidades e personalidades internacionais pensam sobre o futuro do mundo? Contribuição para um debate de longo prazo para o Brasil*. Brasília: Ipea, 2015.
- _____; GRUMBACH, R. *Cenários Prospectivos: como construir um futuro melhor*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2008.
- MÁTTAR, J; PERROTI, D. *Planificación, Prospectiva y Gestion Pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago, Chile: Cepal, 2014.
- MATUS, C. *Adeus, Senhor Presidente: governantes governados*. São Paulo: Ed. Fundap, 1996.
- MINDLIN, B. *Planejamento do Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 2001.
- PRONER, C. *et al.* (Orgs.). *A resistência ao golpe de 2016*. Bauru: Canal 6, 2016.
- SOUZA, P. (Org.). *Brasil, Sociedade em Movimento*. Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento. São Paulo: Paz e Terra, 2015.
- NEPOMUCENO, E. *et al.* *Brasil: golpe de 2016*. Madrid: Ediciones Ambulantes, 2016.
- VÁSQUEZ, J. M. *Función de Pensamiento de Largo Plazo: acción y redimensionamiento institucional*. Serie Gestión Pública n. 5. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, 2000.
- _____; BECERRA, S.; CASTAÑO, P. *Prospectiva y Política Pública para el Cambio Estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Cepal, 2014.
- _____; ORTEGÓN, E. *Manual de Prospectiva y Decisión Estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe*. Serie Manuales n. 51. Santiago, Chile: Ilpes-Cepal, 2006.

