

GILBERTO BERCOVICI

Professor Associado da Faculdade de Direito
da Universidade de São Paulo

**O ESTADO
DESENVOLVIMENTISTA
E SEUS IMPASSES: UMA ANÁLISE
DO CASO BRASILEIRO**



COIMBRA
2004

O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E SEUS IMPASSES: UMA ANÁLISE DO CASO BRASILEIRO

Sumário: 1. Histórico das Teorias do Desenvolvimento; 2. Desenvolvimento ou Modernização?; 3. O Estado Desenvolvimentista; 4. Desenvolvimento e Políticas Públicas; 5. A Retomada do Debate sobre o Desenvolvimento.

1. Histórico das Teorias do Desenvolvimento

A visão estática da economia, predominante entre os autores neoclássicos da Escola Marginalista¹ e sua análise fundada no individualismo metodológico, é abalada, no século XX, com a crescente preocupação em torno da noção de desenvolvimento. Desde a abordagem pioneira de Schumpeter, já em 1911, entende-se o desenvolvimento como um processo de mudanças endógenas da vida econômica, que alteram o estado de equilíbrio previamente

¹ Sobre as concepções da Escola Marginalista, ver António José Avelãs Nunes, *Nação e Objecto da Economia Política*, Livraria Almedina, 1996, 36-47.

existente². Com Keynes, as mudanças na economia vão ser compreendidas a partir da sua severa crítica, de 1926, aos pressupostos teóricos e metodológicos dos neoclássicos³ e da sua defesa da expansão da atuação do Estado na economia como meio de evitar o colapso das economias capitalistas⁴.

Neste contexto de crescente intervenção estatal e de mudança nos pressupostos da teoria econômica, vários autores vão se preocupar com as questões ligadas ao crescimento e ao desenvolvimento econômicos. Uma das teorias que mais influenciou a elaboração de políticas de desenvolvimento no Brasil foi a teoria dos pólos de crescimento (ou de desenvolvimento), do francês François Perroux⁵. De acordo com a teoria de Perroux, o aparecimento de uma indústria nova ou o crescimento de uma indústria existente se difunde, o que faz com que, ao longo de grandes períodos, sejam espalhadas transformações que facilitam o surgimento de novas indústrias e a continuidade na difusão das inovações. No entanto, o crescimento não ocorre em todos os lugares, mas em pólos de desenvolvimento, com intensidades variáveis, de onde expande seus efeitos para o resto da economia⁶. Em um pólo industrial

complexo, aglomerado geograficamente e em crescimento, intensificam-se as atividades econômicas, que geram também disparidades regionais. O pólo de desenvolvimento modifica seu ambiente geográfico imediato e, se é poderoso, toda a estrutura da economia nacional a que integra. O crescimento do mercado no espaço, quando se origina da comunicação de pólos de crescimento territorialmente aglomerados, não é um crescimento igualmente repartido, pois opera por meio da concentração de meios e pontos de crescimento de onde se irradiam as mudanças⁷. Uma economia nacional em crescimento é fruto da combinação de elementos relativamente ativos (indústrias-motrizes, pólos industriais e atividades geograficamente aglomeradas) e elementos relativamente passivos (indústrias decadentes e regiões dependentes de pólos geograficamente aglomerados), com os primeiros induzindo os segundos ao crescimento⁸.

Além de Perroux, influenciaram, decisivamente, as políticas brasileiras de desenvolvimento o sueco Gunnar Myrdal e o norte-americano Albert Hirschman. Para Gunnar Myrdal, a ideia de equilíbrio não se funda na observação da vida social. Os processos sociais tendem a se apresentar sob a forma de causalção circular, ou seja, rea-

² Joseph Alois SCHUMPETER, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*, 9ª ed, Berlin, Duncker & Humblot, 1997, 95-96. O agente dinâmico destas mudanças, para Schumpeter, seria o chamado “empresário inovador”. Cf. *Idem*, 110-139.

³ John Maynard KEYNES, “O Fim do ‘Laissez-Faire’” in Tamás SZMECSÁNYI (org.), *John Maynard Keynes, Col. Os Grandes Cientistas Sociais*, 2ª ed, São Paulo, Ática, 1984, 111-124.

⁴ John Maynard KEYNES, *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, São Paulo, Atlas, 1988, capítulo 24, especialmente 287-291.

⁵ François PERROUX, *L'Économie du XXe Siècle*, 4ª ed, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 1991, 177-189.

⁶ François PERROUX, *ob. cit.*, 178. O pólo de desenvolvimento é a unidade econômica motriz. Uma unidade é motriz quando exerce efeitos de avanço sobre as outras unidades com as quais se relaciona, desencadeando efeitos positivos, no sentido de transformar as estruturas para elevar o produto real global e as taxas de crescimento. A implantação de um pólo de desenvolvimento suscita uma série de desequilíbrios econômicos e sociais, que só podem ser minimizados e ordenados pela ação do Estado. Cf. François PERROUX, *ob. cit.*, 202-205.

⁷ François PERROUX, *ob. cit.*, 186-187.

⁸ François PERROUX, *ob. cit.*, 188.

ções causais em cadeia, cumulativamente, tendendo à concentração. A decisão econômica é o ponto de partida de uma ação cujo resultado final pode ser uma modificação estrutural⁹. Os efeitos da decisão econômica podem ser regressivos (*backward effects*) ou propulsores (*spread effects*). Os países subdesenvolvidos caracterizam-se-iam pela fraqueza dos efeitos propulsores, criando ou ampliando desigualdades internas entre regiões destes países¹⁰. O conhecimento destes efeitos possibilita a identificação dos fatores que aumentam ou reduzem a capacidade de irradiação, possibilitando o planejamento, elaborado pelo Estado para a orientação do desenvolvimento econômico¹¹.

Albert Hirschman propôs a teoria do crescimento desequilibrado: a meta do desenvolvimento não seria eliminar os desequilíbrios, mas mantê-los, pois seriam as tensões e desequilíbrios que induziriam o próprio desenvolvimento, por meio da sua contínua e incessante superação. Para tanto, as inversões deveriam ser induzidas para promover o desenvolvimento, calculando-se os seus efeitos de transformação da economia¹². Para Albert Hirschman, existem dois tipos de cadeias de reação provocadas pela decisão de inversão: os efeitos de arrasto (*backward linkage*) e os efeitos de propulsão (*forward linkage*). Os efeitos de arrasto fundam-se no fato de toda atividade produtiva não-primária criar certa procura de insumos (matéria-prima, mão-de-obra, equipamentos, etc) para abastecê-la e os efeitos de propulsão no fato de que uma nova atividade produtiva pode significar

⁹ Gunnar MYRDAL, *Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas*, Rio de Janeiro, ISEB (MEC), 1960, 26-37 e 39-42.

¹⁰ Gunnar MYRDAL, *ob. cit.*, pp. 44-50, 52 e 57.

¹¹ Gunnar MYRDAL, *ob. cit.*, pp. 103-111.

¹² Albert O. HIRSCHMAN, *La Estrategia del Desarrollo Económico*, reimpr., México, Fondo de Cultura Económica, 1973, 73-80.

insumos potenciais para novas atividades e empreendimentos. Ao adicionarem-se os dois efeitos em cada caso concreto, torna-se possível planejar as decisões de inversão em função da capacidade de provocar as modificações estruturais favoráveis ao desenvolvimento¹³. A falta de interdependência e encadeamento das atividades produtivas seria uma das características mais marcantes das economias subdesenvolvidas, cujo exemplo mais notório são os enclaves de exportação¹⁴.

Apesar das influências de Perroux, Myrdal e Hirschman, a teoria que fundamentou, efetivamente, a política brasileira de desenvolvimento foi a teoria do subdesenvolvimento da CEPAL (*Comissão Econômica para a América Latina*). A influência do pensamento da CEPAL, no debate político brasileiro, foi enorme, entre 1949 e 1964. As teses da CEPAL tiveram grande receptividade, pois davam fundamentação científica para a tradição intervencionista e industrialista existente no Brasil desde 1930. Especialmente a partir do Segundo Governo Vargas (1951-1954), a doutrina formulada pela CEPAL passou a ser vista como útil e importante para a reelaboração e fundamentação das políticas econômicas e da concepção de desenvolvimento, entendimento consolidado com a criação do Grupo Misto CEPAL-BNDE. A concepção do Estado como promotor do desenvolvimento, coordenado por meio do planejamento, dando ênfase à integração do mercado interno e à internalização dos centros de decisão econômica, bem como o reformismo social, característicos do discurso cepalino, foram plenamente incorporados pelos nacional-desenvolvimentistas brasileiros¹⁵. Com o desenvolvimentismo, o

¹³ Albert O. HIRSCHMAN, *ob. cit.*, 106-124.

¹⁴ Albert O. HIRSCHMAN, *ob. cit.*, 114-116.

¹⁵ Octavio IANNI, *Estado e Planejamento Econômico no Brasil*, 5ª ed., Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1991, 124-125, 139-141 e 162.

Estado evolui de mero prestador de serviços para agente responsável pela transformação das estruturas econômicas, promovendo a industrialização. Além disto, incorpora-se o Estado ao pensamento social reformador¹⁶.

Para a CEPAL, a política de desenvolvimento deve ser fundamentada em uma interpretação autêntica da realidade latino-americana, não podendo se limitar a copiar modelos externos¹⁷. O estruturalismo busca destacar a importância dos “parâmetros não-econômicos”, ou seja, deve-se compreender as estruturas sociais para entender o comportamento das variáveis econômicas, especialmente nas economias subdesenvolvidas¹⁸.

Ricardo BIELSCHOWSKY, *Pensamento Econômico Brasileiro: O Ciclo Ideológico do Desenvolvimento*, 2ª ed, Rio de Janeiro, Contraponto, 1995, 11-29 e Lourdes SOLA, *Idéias Econômicas, Decisões Políticas: Desenvolvimento, Estabilidade e Populismo*, São Paulo, EDUSP/FAPESP, 1998, 62-63, 70-71, 83-84, 88-89, 100-101 e 133-140. Sobre a relação entre as propostas da CEPAL e os regimes populistas latino-americanos das décadas de 1950 e 1960, vide Octavio RODRÍGUEZ, *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*, 8ª ed, México, Siglo Veintiuno Ed, 1993, 288-298.

¹⁶ Celso FURTADO, “Subdesenvolvimento e Estado Democrático”, em *A Pré-Revolução Brasileira*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1962, 73 e 77-78; Maria Eugênia GUIMARÃES, *Celso Furtado: A Utopia da Razão – Um Estudo sobre o Conceito de Subdesenvolvimento (1945-1964)*, mimeo, São Paulo, Tese de Doutorado (Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP), 1999, 143-147 e Ricardo BIELSCHOWSKY, *ob. cit.*, 7 e 431.

¹⁷ Raúl PREBISCH, *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*, 2ª ed, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1968, 24 e 27-28; Raúl PREBISCH, “El Sistema Económico y su Transformación” in Adolfo GURRIERI (org.), *La Obra de Prebisch en la CEPAL*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, vol. 2, 476-478 e Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, 2ª ed, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992, 79.

¹⁸ Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, 10ª ed, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000, 95-96 e Osvaldo SUNKEI &

A concepção do sistema centro-periferia é o que dá, segundo Octavio Rodríguez, a unidade do pensamento da CEPAL. O centro e a periferia se constituem, historicamente, como resultado da propagação do progresso técnico na economia mundial. A economia periférica é especializada e heterogênea. Especializada porque a maior parte dos recursos produtivos é destinada à ampliação do setor exportador. As novas tecnologias são incorporadas apenas nos setores exportadores de produtos primários e atividades diretamente relacionadas, que coexistem com os setores atrasados dentro do mesmo país. Por isto a periferia é heterogênea, pois nela coexistem setores atrasados com setores de elevada produtividade (setores exportadores). Já a economia dos centros é diversificada e homogênea. No sistema econômico mundial, cabe à periferia produzir e exportar matérias-primas e alimentos, devendo os centros produzir e exportar bens industriais. O conceito de centro-periferia demonstra a desigualdade inerente ao sistema econômico mundial, com a distância entre centro e periferia tendendo sempre a aumentar¹⁹.

Ligada ao conceito de centro-periferia está a formulação da idéia da deterioração dos termos de troca. Esta deterioração é uma tendência de longo prazo, inerente ao intercâmbio entre os produtos primários mais baratos da

Pedro Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, 2ª ed, México, Siglo Veintiuno, 1988, 6, 39-40 e 94-97.

¹⁹ Raúl PREBISCH, “El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas” in Adolfo GURRIERI (org.), *ob. cit.*, vol. 1, 99-100; Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, *cit.*, 152-153; Raúl PREBISCH, *Capitalismo Periférico: Crisis y Transformación*, reimpr., México, Fondo de Cultura Económica, 1984, 37-41, 183-197 e 234-243; Octavio RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, 5-6, 25-28 e 245-247; Ricardo BIELSCHOWSKY, *ob. cit.*, 16-17 e Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, *cit.*, 61-64.

periferia com os produtos industrializados mais caros do centro. Com a deterioração dos termos de troca, a periferia perde parte dos frutos de seu próprio progresso técnico, transferindo-os parcialmente para o centro. O impacto negativo da deterioração dos termos de troca no desenvolvimento da periferia revela-se nas flutuações cíclicas da economia mundial: nas fases de expansão, os preços dos produtos primários sobem mais, mas também caem mais nas fases de declínio, perdendo mais na contração do que haviam ganho na expansão. O resultado concreto é a diferença de renúncia dos níveis de renda e de vida entre o centro e a periferia²⁰.

Os países latino-americanos cresceram impulsionados desde fora (*desarrollo hacia afuera*) pelo crescimento persistente das exportações. No entanto, segundo Prebisch, não haveria mais para a América Latina a alternativa entre continuar crescendo vigorosamente por meio do aumento das exportações ou crescer voltando-se para o mercado interno (*desarrollo hacia adentro*), mediante a industrialização. Para a CEPAL, a industrialização era o único meio para os países latino-americanos se desenvolverem e aproveitarem as vantagens do progresso técnico. Deste modo, a condução deliberada do processo de industrialização era o eixo da política de desenvolvimento proposta pela CEPAL²¹.

²⁰ Raúl PREBISCH, "El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas", *cit.*, 107-114; Raúl PREBISCH, *Dinámica do Desenvolvimento Latino-Americano*, *cit.*, 14-18 e 97-107; Raúl PREBISCH, *Capitalismo Periférico*, *cit.*, 198-202 e 269-270 e Octavio RODRIGUEZ, *ob. cit.*, 28-31 e 41-58.

²¹ Raúl PREBISCH, "El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas", *cit.*, 100, 105 e 115 e Octavio RODRIGUEZ, *ob. cit.*, 152-154. Sobre a industrialização periférica como processo singular, vide Ricardo BIELSCHOWSKY, *ob. cit.*, 18-21. Para a crítica da concepção de industrialização latino-americana ela-

Para a economia liberal neoclássica, a concepção de desenvolvimento é evolucionista: o desenvolvimento ocorre gradual e espontaneamente, quando as instituições permitem o máximo de iniciativa individual. Além de excluir toda a vinculação da ideia de desenvolvimento a transformações sociais profundas, esta concepção ignora que o desenvolvimento espontâneo, sem esforço racional e deliberado por parte do Estado, é uma ilusão na América Latina²². Para a CEPAL, a superação do subdesenvolvimento requer uma política deliberada e de longo prazo, com decidida intervenção planificadora por parte do Estado²³.

Apesar da defesa do intervencionismo estatal, é um grande equívoco afirmar que a CEPAL defendia a ampliação do papel do Estado até a eliminação do mercado e da

borrada pela CEPAL, cuja especificidade decorreria, exclusivamente, de sua condição periférica, ou seja, de sua situação na divisão internacional do trabalho, vide João Manuel Cardoso de MELLO, *O Capitalismo Tardio*, 8ª ed, São Paulo, Brasiliense, 1991, 17, 20-23, 89-95 e 175-177. Para uma análise do processo de industrialização por substituição de importações ver o clássico estudo de Maria da Conceição TAVARES, "Auge e Declínio do Processo de Substituição de Importações no Brasil", em *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro-Enxutas sobre a Economia Brasileira*, 2ª ed, Rio de Janeiro, Zahar, 1973, 27-124 e Antônio José Avelãs NUNES, *Industrialización y Desarrollo: La Economía Política del "Modelo Brasileño de Desarrollo"*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990, 245-298.

²² Raúl PREBISCH, *Dinámica do Desenvolvimento Latino-Americano*, *cit.*, 12; Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Económico*, *cit.*, 63; Osvaldo SUNKEL & Pedro Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, *cit.*, 23-24; Raúl PREBISCH, *Capitalismo Periférico*, *cit.*, 23-24 e Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, 74-75.

²³ Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Económico*, *cit.*, 283-284; Raúl PREBISCH, "El Sistema Económico y su Transformación", *cit.*, 466-468; Octavio RODRIGUEZ, *ob. cit.*, 177-180 e 184 e Ricardo BIELSCHOWSKY, *ob. cit.*, 151-154.

iniciativa privada. Na realidade, a proposta cepalina buscava um certo equilíbrio entre Estado e mercado, visando a sua complementaridade. O sistema econômico propugnado pela CEPAL era o de uma economia capitalista de mercado com a presença de um Estado intervencionista forte. Afinal, o mercado não pode ser o condutor do desenvolvimento. É incorreto, contudo, atribuir ao mercado a responsabilidade pelas falhas do sistema econômico, pois ele é expressão destas mesmas falhas. Deste modo, não podemos atribuir a regulação da economia ao mercado, que também carece de horizonte social²⁴.

O desenvolvimento é condição necessária para a realização do bem-estar social. O Estado é, através do planejamento, o principal promotor do desenvolvimento. Para desempenhar a função de condutor do desenvolvimento, o Estado deve ter autonomia frente aos grupos sociais, ampliar suas funções e readequar seus órgãos e estrutura. O papel estatal de coordenação dá a consciência da dimensão política da superação do subdesenvolvimento, dimensão esta explicitada pelos objetivos nacionais e prioridades sociais enfatizados pelo próprio Estado²⁵.

²⁴ Raúl PREBISCH, "El Sistema Económico y su Transformación", *cit.*, 450. Ver também Raúl PREBISCH, *Capitalismo Periférico*, *cit.*, 16-17 e 279 e Adolfo GURRIERI, "Vigencia del Estado Planificador en la Crisis Actual", *Revista de la CEPAL* n° 31, Santiago, CEPAL, abril de 1987, 202-203.

²⁵ Celso FURTADO, "Subdesenvolvimento e Estado Democrático", *cit.*, 73-77; Raúl PREBISCH, *Dinâmica do Desenvolvimento Latino-Americano*, *cit.*, 76-82; Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, *cit.*, 265; Raúl PREBISCH, "El Sistema Económico y su Transformación", *cit.*, 449-453; Osvaldo SUNKEL & Pedro Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, *cit.*, 11 e 35-36 e Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, *cit.*, 29-31 e 74-75. Ver também Octavio RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, 180-182 e 280-282 e Adolfo GURRIERI, *ob. cit.*, 201. Para a crítica da visão cepalina de Estado, ver José Luís

As reformas estruturais são o aspecto essencial da política econômica dos países subdesenvolvidos, condição prévia e necessária da política de desenvolvimento. Coordenando as decisões pelo planejamento, o Estado deve atuar de forma muito ampla e intensa para modificar as estruturas sócio-econômicas, bem como distribuir e descentralizar a renda, integrando, social e politicamente, a totalidade da população²⁶.

A principal peculiaridade do Estado latino-americano é, para a CEPAL, o seu caráter periférico. O capitalismo periférico, segundo Raúl Prebisch, é fundado na desigualdade, que tem sua origem na apropriação do excedente econômico pelos detentores da maior parte dos meios de produção. Sua especificidade deve-se ao transplante de padrões de consumo, técnicas, ideologias, cultura e instituições dos centros para uma estrutura social totalmente diferente²⁷. O caráter periférico do Estado latino-americano implica, ainda, o fato de este Estado estar submetido a fatores "externos" que afetam sua atuação, com a presença de importantes núcleos de poder internos cujas decisões estão orientadas para o exterior. A tarefa do Estado latino-americano é, para a CEPAL, superar esta condição periférica²⁸.

FIORI, "Para uma Crítica da Teoria Latino-Americana do Estado", *em Em Busca do Dissenso Perdido: Ensaios Críticos sobre a Festejada Crise do Estado*, Rio de Janeiro, Insight, 1995, 4-7 e 22.

²⁶ Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, *cit.*, 262-265, 280-281, 284-286 e 300-301; Raúl PREBISCH, "El Sistema Económico y su Transformación", *cit.*, 441, 455 e 475 e Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, *cit.*, 51-52 e 74-75.

²⁷ Raúl PREBISCH, *Capitalismo Periférico*, *cit.*, 14-15, 39 e 211-221.

²⁸ Adolfo GURRIERI, "Vigencia..." *cit.*, 204. Ver também, para a crítica destas concepções, José Luís FIORI, "Para uma Crítica..." *cit.*, 22 e 36-37.

2. Desenvolvimento ou Modernização?

O desenvolvimento é um fenômeno com dimensão histórica: cada economia enfrenta problemas que lhe são específicos²⁹. Não existem fases de desenvolvimento pelas quais, necessariamente, passam todas as sociedades, seguindo os moldes da industrialização europeia. O subdesenvolvimento é uma condição específica da periferia, não uma etapa necessária do processo de “evolução natural” da economia. O desenvolvimento e o subdesenvolvimento são processos simultâneos, que se condicionam e interagem mutuamente, cuja expressão geográfica concreta se revela na dicotomia da CEPAL entre centro e periferia³⁰. Na concepção clássica de Celso Furtado: “O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento”³¹.

A economia subdesenvolvida não deve também ser considerada isoladamente do sistema de divisão internacional do trabalho em que está situada. A passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento só pode ocorrer em processo de ruptura com o sistema, internamente e com o exterior, afinal, “em suas raízes, o subdesenvolvimento é um fenômeno de dominação, ou seja, de natureza cultural e política”³². Portanto, é necessária uma política deliberada

de desenvolvimento, em que se garanta tanto o desenvolvimento econômico como o desenvolvimento social, dada a sua interdependência. Deste modo, o desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais³³.

Quando não ocorre nenhuma transformação, seja social, seja no sistema produtivo, não se está diante de um processo de desenvolvimento, mas da simples modernização. Com a modernização, mantém-se o subdesenvolvimento, agravando a concentração de renda. Ocorre assimilação do progresso técnico das sociedades desenvolvidas, mas limitada ao estilo de vida e aos padrões de consumo de uma minoria privilegiada. Embora possa haver taxas elevadas de crescimento econômico e aumentos de produtividade, a modernização não contribui para melhorar as condições de vida da maioria da população³⁴.

O crescimento sem desenvolvimento é aquele que ocorre com a modernização, sem qualquer transformação nas estruturas econômicas e sociais. Assim, o conceito de desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, suplantando-a³⁵. As teorias do crescimento econômico dão ênfase à ação deliberada da política econômica do Estado para a manutenção de um ritmo expansivo que mantenha o pleno emprego. Contudo, suas preocupações são exclusivamente econômicas, não analisam as condições ou conseqüências políticas, institucionais, sociais ou culturais do crescimento econômico. Obstáculos institucionais não são analisados, afinal, são problemas políticos ou jurídicos, não econômicos. O objetivo propugnado pelas teorias do crescimento econômico é fazer com que os países subdesenvolvidos, cujo problema se limita, para estas teorias, a uma maior ou

²⁹ Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, cit., 18 e Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, cit., 38.

³⁰ Celso FURTADO, *Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico*, cit., 147-154 e 203; Osvaldo SUNKEL & Pedro Paz, ob. cit., 6, 32-34 e 37; Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, cit., 40-41, 47-48 e 74-75 e Ricardo BIELSCHOWSKY, ob. cit., 137-140.

³¹ Celso FURTADO, *Teoria e Política...*, cit., 197.

³² Celso FURTADO, *Teoria e Política...*, cit., 207. Ver também *idem*, 254 e 303 e Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo*, 2ª ed., São Paulo, Brasiliense, 1989, 204.

³³ Raúl PREBISCH, *Dinâmica do Desenvolvimento...*, cit., 20-22 e 28-31 e Osvaldo SUNKEL & Pedro Paz, ob. cit., 39.

³⁴ Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, cit., 41-45.

³⁵ Cf. Celso FURTADO, *Teoria e Política...*, cit., 101-104.

menor capacidade de acumulação, alcancem o mesmo sistema econômico dos desenvolvidos. Na realidade, trata-se de uma aplicação de teorias elaboradas para os países desenvolvidos (neoclássicas ou keynesianas) na realidade sócio-econômica completamente distinta dos países subdesenvolvidos³⁶.

O grande desafio da superação do subdesenvolvimento é a transformação das estruturas sócio-econômicas e institucionais para satisfazer as necessidades da sociedade nacional³⁷. Para a efetivação deste objetivo, segundo a proposta de Osvaldo Sunkel e Pedro Paz, é fundamental a participação social, política e cultural dos grupos tradicionalmente considerados como "objeto" do desenvolvimento, que devem tornar-se "sujeito" deste processo³⁸. Podemos afirmar, então, que a democracia também é essencial para o desenvolvimento³⁹.

³⁶ Albert O. HIRSCHMAN, *ob. cit.*, 39-43 e Osvaldo SUNKEL & Pedro Paz, *ob. cit.*, 24-25 e 29-32.

³⁷ Sobre os obstáculos existentes no capitalismo dependente para a satisfação das necessidades das sociedades nacionais, ver Plínio de Arruda SAMPAIO Jr., *Entre a Nação e a Barbárie: Os Dilemas do Capitalismo Dependente em Cabo Prado, Florestan Fernandes e Celso Furtado*, Petrópolis, Vozes, 1999, 89-96 e 203-206.

³⁸ Cf. Osvaldo SUNKEL & Pedro Paz, *ob. cit.*, pp. 37-38.

³⁹ Anartya SEN, *Development as Freedom*, New York, Alfred A. Knopf, 1999, 146-159. Para a importância da democracia na concepção de desenvolvimento desenvolvida por Celso Furtado, ver Maria Eugênia GUIMARÃES, *ob. cit.*, 160, 175-176, 182, 187, 199 e 219-222. A estratégia de desenvolvimento proposta pela CEPAL também defendia a democracia como forma de coordenar as sociedades complexas da periferia. A integração econômica, física e social das sociedades nacionais era considerada como um requisito para o funcionamento da democracia plena. Ao mesmo tempo, uma organização política democrática era condição para a aplicação de estratégias orientadas para a equidade social. A democracia e a equidade, para a CEPAL, reforçavam-se mutuamente. Cf. Adolfo GURRERI, *Vigência...*, *cit.*, 214-216.

A análise do caso brasileiro revela que o processo de desenvolvimento funda-se em decisões políticas⁴⁰. O desenvolvimento econômico e social, com a eliminação das desigualdades, pode ser considerado como a síntese dos objetivos históricos nacionais⁴¹. Podemos concluir com Francisco de Oliveira: a questão nacional é, essencialmente, a questão colocada pelo conceito de subdesenvolvimento⁴².

3. O Estado Desenvolvimentista

Toda reflexão sobre a política de desenvolvimento exige que se refira ao Estado, inclusive para alterar as bases de sustentação deste Estado e modificar a orientação do desenvolvimento excludente, levado a cabo especialmente após 1964⁴³. E este é um dos grandes problemas dos estudos sobre o desenvolvimento brasileiro: a falta de uma reflexão mais aprofundada sobre o Estado⁴⁴. Apesar da sua

⁴⁰ Octavio IANNI, *Estado e Capitalismo*, *cit.*, 214. Vide também Sônia DRAIBE, *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, 19-20.

⁴¹ Cf. Fábio Konder COMPARATO, "Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático", em Hélio JAGUARIBE *et al.*, *Brasil, Sociedade Democrática*, 2ª ed, Rio de Janeiro, José Olympio, 1986, 410.

⁴² Cf. Francisco de OLIVEIRA, "A Navegação Venturosa", em *A Navegação Venturosa: Ensaio sobre Celso Furtado*, São Paulo, Boitempo Editorial, 2003, 37. Para uma análise da superação do subdesenvolvimento como o problema político essencial do Estado nacional no pensamento de Celso Furtado, ver Maria Eugênia GUIMARÃES, *ob. cit.*, 162-177.

⁴³ Celso FURTADO, *O Brasil Pós-"Milagre"*, 7ª ed, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982, 42 e 75-79.

⁴⁴ Ver, especialmente, as críticas e sugestões para uma teoria latino-americana do Estado de José Luis FIORI, *Para uma Crítica...*, *cit.*, 33-37.

importância para o desenvolvimento, não existe uma análise sistemática sobre a questão institucional do Estado por parte dos teóricos desenvolvimentistas. A ênfase no papel do Estado é derivada de uma concepção da ação política em que a racionalidade técnica tinha um papel decisivo: o Estado formulava e concretizava a racionalidade mediante o planejamento e a política de desenvolvimento⁴⁵.

É, justamente, a condição do Estado desenvolvimentista como Estado periférico, na realidade, que exige que ele seja algo mais do que o Estado Social tradicional. A estrutura do Estado Social europeu e as intervenções keynesianas na economia são insuficientes para a atuação do Estado na América Latina. A teoria de Keynes valoriza, também, os centros nacionais de decisão para a obtenção do pleno emprego. Entretanto, se a luta contra o desemprego exige a atuação do Estado, esta é muito mais necessária para promover as modificações estruturais necessárias para a superação do subdesenvolvimento. O papel do Estado na América Latina deve ser muito mais amplo e profundo do que nos países centrais⁴⁶.

Especificamente em relação ao Estado desenvolvimentista brasileiro, precisamos destacar alguns pontos. A autonomia do Estado brasileiro nunca foi plena, dependendo das inúmeras forças políticas heterogêneas e contraditórias que o sustentam. No entanto, segundo Sônia Draibe, é justamente esta heterogeneidade que permitiu ao Estado uma certa liberdade para exercer o papel de árbitro e regulador das relações sociais, legitimando-se por meio do

⁴⁵ Cf. Adolfo GURRIERI, *Vigência...*, cit., 201-202 e 205-206 e José Luís FIORI, *Íd. ob. cit.*, 1, 22 e 35.

⁴⁶ Celso FURTADO, *Peguená Introdução ao Desenvolvimento: Enfoque Interdisciplinar*, 2ª ed, São Paulo, Cia Ed. Nacional, 1981, 29-30 e Adolfo GURRIERI, *Vigência...*, cit., 204-205 e 211.

caráter geral e universal atribuído à sua atuação. Embora seja uma autonomia limitada a um espaço político determinado, a direção do Estado brasileiro, é impulsionada não pela burocracia, mas pela Presidência da República, particularmente após a Revolução de 1930. O sentido da ação estatal dá-se pela hierarquização dos interesses sociais, definidos e articulados em suas políticas ou omissões. Não é uma direção auto-determinada, mas também não se reduz ao jogo das forças políticas, levando-se em consideração que a atuação do Estado altera constantemente as mesmas correlações de força que constituem sua base material. E foi precisamente esta direção do Estado, no contexto de uma esfera de atuação autônoma limitada, que propiciou, apesar das restrições, a realização de um projeto de desenvolvimento, fundado na industrialização e na tentativa de autonomia nacional⁴⁷.

A etapa decisiva de constituição do Estado brasileiro ocorre a partir da Revolução de 1930. As tarefas a serem enfrentadas eram inúmeras: a centralização e unificação do poder estatal, a "estatização das relações sociais", quando os vários segmentos da sociedade passaram a buscar o Estado como *locus* privilegiado para garantir ou ampliar seus interesses, a intervenção econômica minimamente planejada, a construção de um aparelho burocrático-administrativo, etc. O destaque deve ser dado à simultaneidade de questões colocadas em um curto espaço de tempo para o Estado brasileiro, ligadas à construção de um Estado nacional e de um Estado intervencionista com estruturas institucionais típicas do capitalismo avançado. E esta simultaneidade explica, historicamente, muitos avanços e continuidades na estrutura estatal brasileira⁴⁸.

⁴⁷ Sônia DRAIBE, *ob. cit.*, 42-45, 83 e 98-100.

⁴⁸ Sônia DRAIBE, *ob. cit.*, 60-63, 77-80, 82 e 135-136.

O Estado brasileiro constituído após a Revolução de 1930, é, portanto, um Estado estruturalmente heterogêneo e contraditório. É um Estado Social sem nunca ter conseguido instaurar uma sociedade de bem-estar: moderno e avançado em determinados setores da economia, mas tradicional e repressor em boa parte das questões sociais. Apesar de ser considerado um Estado forte e intervencionista é, paradoxalmente, impotente perante fortes interesses privados e corporativos dos setores mais privilegiados⁴⁹. Entretanto, apesar das contradições e limitações estruturais, é um Estado que, para Celso Furtado, poderia terminar o projeto de formação nacional, ultrapassando a barreira do subdesenvolvimento⁵⁰.

4. Desenvolvimento e Políticas Públicas

Com o advento do chamado Estado Social, governar passou a não ser mais a gerência de fatos conjunturais, mas também, e sobretudo, o planejamento do futuro, com o estabelecimento de políticas a médio e longo prazo. Tornou-se corrente afirmar que, com o Estado Social, o *government by policies* vai além do mero *government by law* do liberalismo. A execução de políticas públicas, tarefa primordial do Estado, com a conseqüente exigência de racionalização téc-

nica para a consecução dessas mesmas políticas, acaba por se revelar muitas vezes incompatível com as instituições clássicas do Estado Liberal⁵¹.

O Direito Constitucional acompanhou as mudanças políticas, sociais e econômicas. As Constituições liberais do século XIX tinham como fundamento a separação entre Estado e sociedade, sendo seu objetivo máximo a limitação do poder estatal⁵². Com o advento do Estado Social, as Constituições do século XX incorporaram em seus textos o conflito existente entre as forças sociais, buscando abranger toda uma nova série de direitos e matérias. Não foi à toa que, desde a célebre Constituição de Weimar, de 1919, passando pelas nossas Constituições de 1934 e 1946, todas estas Constituições foram duramente criticadas por serem ideológicas, programáticas, compromissárias ou por não tomarem nenhuma decisão fundamental. Esta discussão se amplia quando as Constituições tornam-se Constituições Dirigentes, ou seja, passam a definir fins e objetivos para o Estado e a sociedade, inclusive determinando a realização de várias políticas públicas.

Uma das críticas mais comuns feitas à concepção de Constituição Dirigente é a do texto constitucional promover de tamanha forma o dirigismo estatal, que estaria pretendendo substituir o processo de decisão política. A Constituição Dirigente não estabelece uma linha única de

⁴⁹ Sônia DRAIBE, *ob. cit.*, 60-61 e 254-259 e José Luís FIORI, "Por uma Economia Política do Estado Brasileiro", *cit.*, 146-151.

⁵⁰ Cf. Francisco de OLIVEIRA, "Viagem ao Olho do Furacão: Celso Furtado e o Desafio do Pensamento Autoritário Brasileiro", em *A Navegação Venturosa*, *cit.*, 76-82. Vide, neste sentido, especialmente Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, *cit.*, 11-13, 24-25 e 28-35. Sobre o papel do Estado para Celso Furtado, ver, ainda, Plínio de Arruda SAMPAIO Jr, *ob. cit.*, 172-174, 187-189, 195-200, 220-221 e 224-225.

⁵¹ Cf. Karl MINNHEIM, *Liberdade, Poder e Planificação Democrática*, São Paulo, Mestre Jou, 1972, 152-153; Fábio Konder COMPARATO, "Um Quadro Institucional para o Desenvolvimento Democrático", *cit.*, 397-399 e 407-408; Fábio Konder COMPARATO, "Planejar o Desenvolvimento: a Perspectiva Institucional", em *Para Viver a Democracia*, São Paulo, Brasiliense, 1989, 96-100 e Dieter GRIMM, "Die Zukunft der Verfassung" in *Die Zukunft der Verfassung*, 2ª ed, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1994, 413-420.

⁵² Dieter GRIMM, *Die Zukunft...*, *cit.*, 403-410.

atuação para a política, reduzindo a direção política à execução dos preceitos constitucionais, ou seja, substitui a política. Pelo contrário, ela procura, antes de mais nada, estabelecer um fundamento constitucional para a política. O programa constitucional não tolhe a liberdade do legislador ou a discricionariedade do governo, nem impede a renovação da direção política e a confrontação partidária. Essa atividade de definição de linhas de direção política tomou-se o cumprimento dos fins que uma república democrática constitucional fixou em si mesma. Cabe ao governo selecionar e especificar sua atuação a partir dos fins constitucionais, indicando os meios ou instrumentos adequados para a sua realização. Desta forma, a Constituição dirigente não substitui a política, mas se torna a sua premissa material⁵³. E, neste sentido, o próprio Canotilho, revendo algumas posições, afirma: “*Alguma coisa ficou, porém, da programaticidade constitucional. Contra os que ergueram as normas programáticas a ‘linha de caminho de ferro’ neutralizadora dos caminhos plurais da implantação da cidadania, acreditamos que os textos constitucionais devem estabelecer as premissas materiais fundamentais das políticas públicas num Estado e numa sociedade que se pretendem continuar a chamar de direito, democráticos e sociais*”⁵⁴.

No Estado Democrático de Direito, a base do Direito Administrativo só pode ser o Direito Constitucional. O Direito Administrativo é o “Direito Constitucional concretizado”. O Direito Constitucional estabelece os parâmetros do Direito Administrativo. É incorreto aceitar acriticamente

⁵³ José Joaquim Gomes CANOTILHO, *Constituição Dirigente e Vinculação do Legislador: Contributo para a Compreensão das Normas Constitucionais Programáticas*, 2ª ed, Coimbra, Coimbra Ed., 2001, 193-196 e 462-471.

⁵⁴ José Joaquim Gomes CANOTILHO, “Prefácio” de *Constituição Dirigente...*, *id.*, 2ª ed, XXX.

mente conceitos e princípios pré-constitucionais só por estarem consolidados na doutrina administrativista, como salienta Antonio Reigada. A Constituição obriga a reformulação, mesmo que parcial, de todas as categorias do Direito Administrativo⁵⁵.

Apesar disto, as relações entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo são, ainda, difíceis. Esta dificuldade vem desde a formação de ambas as disciplinas, no século XIX, e vem marcada pela célebre frase de Otto Mayer: “O Direito Constitucional passa, o Direito Administrativo permanece” (“*Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht*”)⁵⁶. Ao mesmo tempo em que as Constituições do século XX incorporaram os conflitos sociais e económicos e buscaram se remodelar conjuntamente com as mudanças estruturais sofridas pelo Estado, o Direito Administrativo continuou preso aos mesmos moldes liberais do século XIX, entendendo o Estado como um inimigo. Nestes termos, fundados na cisão Estado e sociedade (=mercado), a única tarefa do Direito Administrativo é a defesa do indivíduo contra o Estado⁵⁷. Assim, as formas clássicas do Di-

⁵⁵ Antonio TRONCOSO REIGADA, “Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: El Caso del Servicio Público”, em *Revista Española de Derecho Constitucional* n.º 57, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, setembro/desembro de 1999, 87-98 e Paulo OTERO, “Constituição e Legalidade Administrativa: A Revolução Dogmática do Direito Administrativo”, em André Ramos TAVARES, Olavo A. V. Alves FERREIRA & Pedro LENZA (coords.), *Constituição Federal, 15 Anos: Mutação e Evolução – Comentários e Perspectivas*, São Paulo, Método, 2003, 147-148.

⁵⁶ Sobre as relações entre Direito Constitucional e Direito Administrativo, ver Odete MEDAUAR, *O Direito Administrativo em Evolução*, 2ª ed, São Paulo, RT, 2003, 157-169.

⁵⁷ Eros Roberto GRAU, “O Estado, a Liberdade e o Direito Administrativo”, em *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*, 5ª ed, São Paulo, Malheiros, 2003, 257-264. Para um levantamento histórico das origens

reito Administrativo são, geralmente, insuficientes para as necessidades prestacionistas do Estado Social⁵⁸.

Estas dificuldades são mais graves quando se constata que a realização dos programas constitucionais não depende dos operadores jurídicos, mas de inúmeros outros fatores, aumentando a margem de manobra da Administração Pública. A Constituição também depende da Administração Pública para ser concretizada. Este “protagonismo político” da Administração, como ressalta Paulo Otero, está bem longe da tradição administrativista liberal. A necessidade de construção de um Direito Administrativo dinâmico, a ser viço da concretização dos direitos fundamentais e da Constituição é cada vez mais necessária⁵⁹.

Entretanto, a partir da década de 1980, o planejamento e uma política nacional de desenvolvimento foram totalmente abandonados pelo Estado brasileiro. A atuação estatal caracteriza-se, desde então, como desprovida de uma diretriz global para o desenvolvimento nacional. A política econômica limitou-se à gestão de curtíssimo prazo dos vários “planos” de estabilização econômica. Deste modo, o Poder Público foi incapaz de implementar políti-

do Direito Administrativo e do desenvolvimento da doutrina administrativa, ver Odete MEDAUAR, *ob. cit.*, pp. 13-60.

⁵⁸ Peter BADURA, *Vermögensrecht im liberal und im sozialen Rechtsstaat*, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1966, 12-27 e Konrad HESSE, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland* *cit.*, 93-94. Sobre as mudanças ocorridas na compreensão do princípio da legalidade com a passagem do Estado Liberal para o Estado Intervencionista, ver, por todos, Mário Gomes SCHAPIRO, “O Princípio da Legalidade no Estado de Bem-Estar Social”, em *Revista de Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre*, n° 17, Porto Alegre, Centro de Estudos de Direito Municipal, Outubro de 2003, 59-75.

⁵⁹ Dieter GRIMM, *ob. cit.*, 434-437 e Paulo OTERO, *ob. cit.*, 148-151.

cas públicas coerentes, com superposição e implementação apenas parcial de diversos planos ao mesmo tempo⁶⁰.

É neste contexto que surge, no campo jurídico brasileiro, o debate em torno das políticas públicas, tendo por catalisador as possibilidades abertas pela Constituição de 1988⁶¹. A grande preocupação destes autores, ao contrário dos estudos nas ciências sociais, como iremos ver, se dá em torno da concretização do programa constitucional e da reformulação das concepções tradicionais do nosso

⁶⁰ Sobre a crise fiscal do Estado brasileiro, ver, por todos, Monica BAER, *O Ramo Perdido: A Crise Fiscal e Financeira do Estado Brasileiro*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1993.

⁶¹ Devemos destacar, com esta preocupação em torno das políticas públicas, os seguintes autores e textos: Fábio Konder COMPARATO, “Ensaio sobre o Juízo de Constitucionalidade de Políticas Públicas”, em *Revista de Informação Legislativa*, n° 138, Brasília, Senado Federal, Abril/Junho de 1998, 39-48; Eros Roberto GRAU, *A Ordem Econômica na Constituição de 1988 (Interpretação e Crítica)*, 8ª ed., São Paulo, Malheiros, 2003, em várias passagens; José Renaldo de Lima LOPES, “Judiciário, Democracia, Políticas Públicas”, em *Revista de Informação Legislativa*, n° 122, Brasília, Senado Federal, Maio/Julho de 1994, 255-265, posteriormente republicado, com alterações, sob o título de “Direito Subjetivo e Direitos Sociais: O Dilema do Judiciário no Estado Social de Direito”, em José Eduardo FARIA (org.), *Direitos Humanos, Direitos Sociais e Justiça*, reimpr., São Paulo, Malheiros, 1998, 113-143; Maria Paula Dallari Bucci, “As Políticas Públicas e o Direito Administrativo”, em *Revista Trimestral de Direito Público*, n° 13, São Paulo, Malheiros, 1996, 134-144 e, especialmente, o livro *Direito Administrativo e Políticas Públicas*, São Paulo, Saraiva, 2002; Luiza Cristina Fonseca FRISCHHEISEN, *Políticas Públicas: A Responsabilidade do Administrador e o Ministério Público*, São Paulo, Max Limonad, 2000 e Guilherme Amorim Campos da SILVA, *Direito ao Desenvolvimento*, São Paulo, Método, 2004, 102-104, 121-124 e 171-189. Guilherme Amorim destaca-se pela ligação que faz entre direito ao desenvolvimento e políticas públicas e pelo levantamento da visão do Supremo Tribunal Federal sobre políticas públicas (*idem*, 155-170).

Direito Público, especialmente a reconstrução do Direito Administrativo a partir da ação do Estado para a satisfação do interesse social⁶². Não por acaso busca-se definir, juridicamente, política pública como tendo por fundamento a necessidade de concretização de direitos por meio de presenças positivas do Estado⁶³, elaborando-se o conceito de que: “*políticas públicas são os programas de ação governamental visando ordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados*”⁶⁴.

Aproximadamente no mesmo período, segundo Marcus André Melo, passamos, nas ciências sociais, da análise do Estado para a análise das políticas públicas, passagem esta que é fruto de uma tentativa de substituição do Estado pela sociedade civil como centro das preocupações políticas e teóricas⁶⁵. O que ocorreu foi o deslocamento do

⁶² Ver, por todos, Eros Roberto Grau, “O Estado, a Liberdade e o Direito Administrativo”, *cit.*, 264-266.

⁶³ Maria Paula Dallari Bucci, *As Políticas Públicas...*, *cit.*, 135.

⁶⁴ Maria Paula Dallari Bucci, *Direito Administrativo...*, *cit.*, 241.

Vide também Maria Paula Dallari Bucci, *As Políticas Públicas...*, *cit.*, 135-136 e 140.

⁶⁵ Marcus André Melo, “Estado, Governo e Políticas Públicas”, em Sergio Miceli (org.), *O Que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995)*, vol. 3: *Ciência Política*, 2ª ed., São Paulo/Brasília, Ed. Sumaré/ANPOCS/CAPEs, 2002, 69 e 81-82. Para um levantamento dos trabalhos e tendências mais recentes no campo do estudo das políticas públicas na Alemanha, Inglaterra, Estados Unidos e França, ver os estudos reunidos na *Revue Française de Science Politique*, vol. 52, n° 1 (Paris, Presses de Sciences Po, Fevereiro de 2002): Olivier Giraud, “Une École Allemande d’Analyse des Politiques Publiques entre Traditions Ératiques et Théoriques”, 5-21; Andy Smith, “Grandeur et Décadence de l’Analyse Britannique des Politiques Publiques”, 23-35; Marc Smeyl, “Politics et Policy dans les Approches Américaines des Politiques Publiques: Effets Institutionnels et Dynamiques du Chan-

estudo do Estado ou do papel do Estado, bem como das concepções totalizantes, para uma discussão setorial de determinadas políticas. Isto deve-se não apenas à maior especialização dos pesquisadores e formuladores políticos, mas também ao contexto de americanização da ciência política, de crise do desenvolvimentismo (e, conseqüentemente, do planejamento e do Estado), de crescente legitimidade das idéias liberais e seus pressupostos metodológicos individualistas e à tentativa de substituir o direito por instrumentos de análise econômica na compreensão do aparato estatal⁶⁶. Para Marcus Faro de Castro, buscou-se uma politização não institucional, fora da esfera estatal, uma espécie de “política antipolítica”⁶⁷.

Embora o estudo das políticas públicas possa representar um grande avanço, como vimos, para a revisão dos pressupostos epistemológicos individualistas do Direito Admi-

gement”, 37-52 e Patrick HASSENTEUFEL & Andy SMITH, “Essoufflement ou Second Souffle? L’Analyse des Politiques Publiques À La Française”, 53-73.

⁶⁶ Para a conceituação e crítica do chamado “individualismo metodológico”, ou seja, a redução de todos os fenômenos sociais às ações intencionais/rationais dos indivíduos, pressuposto de análise de boa parte das doutrinas econômicas e, hoje, também, de setores das ciências sociais e do Direito, ver Leda Maria PAULANI, “Hayek e o Individualismo no Discurso Econômico”, em *Lida Nova*, n° 38, São Paulo, CEDEC, 1996, 106-112; Antônio José Avelãs Nunes, *Industrialización y Desarrollo...*, *cit.*, 11-13, 22-24 e 113-116 e Antônio José Avelãs Nunes, *Nação e Objecto da Economia Política*, *cit.*, 50-84.

⁶⁷ Cf. Marcus André Melo, *ob. cit.*, 60-65 e Marcus Faro de Castro, “Direito, Economia e Políticas Públicas: Relações e Perspectivas”, em *Ciências Sociais Hoje*, Rio de Janeiro, Rio Fundo/ANPOCS, 1992, 202-205. Para um panorama das mudanças nas concepções, objetos e métodos da Ciência Política no final do século XX, ver, por todos, Klaus von Beyme, *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert: Von der Moderne zur Postmoderne*, 3ª ed., Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 1996.

nistrativo⁶⁸, não é possível promover ou compreender o papel do Estado no processo de desenvolvimento exclusivamente através das políticas públicas. As políticas públicas são sempre programas setoriais⁶⁹. O choque que existe se dá entre uma visão global e de territorialidade, que é a do desenvolvimento e do planejamento, com uma visão setorial e fragmentada, que é a das políticas públicas⁷⁰.

Para o estudo do desenvolvimento, com todas as suas possibilidades emancipatórias, não faz sentido a fragmentação da atual análise de políticas públicas. O desenvolvimento impõe a necessidade de repensarmos um planejamento abrangente⁷¹. Analisar o desenvolvimento por meio das políticas públicas só faz sentido se considerarmos o desen-

⁶⁸ Neste sentido, ver o inovador trabalho de Maria Paula Dallari BUCCI, *Direito Administrativo...*, cit., 241-278.

⁶⁹ Pierre MULLER, *Les Politiques Publiques*, 4ª ed, Paris, PUF, 2000, 23.

⁷⁰ Pierre MULLER, *ob. cit.*, 16-26. Sobre a questão da desagregação da Administração Pública, entendendo o Estado como um ente administrativo complexo sem centro, ver Massimo Severo GIANNINI, *Il Pubblico Potere: Stati e Amministrazioni Pubbliche*, reimpr., Bologna, Il Mulino, 2001, 78-87 e Joan SUBIRATS, "Notas acerca del Estado, la Administración y las Políticas Públicas", em *Revista de Estudios Políticos*, n.º 59, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Janeiro/Março de 1988, 189. A discussão sobre políticas públicas e Direito, em outros países, como a Espanha, dá-se nos mesmos moldes, buscando-se a substituição da centralidade da Administração Pública por estudos mais contingentes, focados nos atores sociais e políticos que interferem na formulação e atuação da política concreta, com distintas racionalidades e interesses em disputa, além da comparação dos resultados obtidos pelas várias políticas públicas. Cf. Joan SUBIRATS, *ob. cit.*, 189-195.

⁷¹ Ver István Mészáros, "Economia, Política e Tempo Disponível: Para Além do Capital", em *Margem Esquerda: Ensaios Marxistas*, n.º 1, São Paulo, Boitempo Editorial, Maio de 2003, 116-124.

volvimento nacional a principal política pública, conformando e harmonizando todas as demais⁷².

Não é possível, ao nosso ver, seguir a proposta de rearticular o direito público em torno da noção de política pública⁷³. A rearticulação do direito público deve se dar em torno de uma renovada Teoria do Estado, com visão de totalidade, capaz de compreender as relações entre a política, a democracia, a soberania, a Constituição e o Estado, baseada nos termos expostos por Hermann Heller⁷⁴.

A proposta de Heller é a de uma Teoria do Estado atual, não seguindo o estilo das tradicionais Teorias Gerais invariável com características constantes e caráter universal através do tempo e dos lugares. Heller defende a investigação da "específica realidade estatal que nos rodeia". A Teoria do Estado é, portanto, uma ciência da realidade, que estuda o Estado enquanto realidade, ou seja, enquanto formação real e histórica⁷⁵. Busca compreender o Estado não a partir

⁷² Fábio Konder COMPARATO, "A Organização Constitucional da Função Planejadora", em Ricardo Antônio Lucas CAMARCO (org.), *Desenvolvimento Econômico e Intervenção do Estado na Ordem Constitucional — Estudos Jurídicos em Homenagem ao Professor Washington Péluso Albino de Souza*, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris Ed., 1995, 78 e 82-83 e Eros Roberto GRAU, *A Ordem Econômica...*, cit., 196-200.

⁷³ Neste sentido, ver Maria Paula Dallari BUCCI, *Direito Administrativo...*, cit., 241-251.

⁷⁴ Ver, para maiores detalhes, Gilberto BERCOVICI, "A Constituição Dirigente e a Crise da Teoria da Constituição", em Cláudio Pereira de Souza Neto; Gilberto BERCOVICI; José Filomeno de Moraes Filho & Martonio MontAlveme Barreto Lima, *Teoria da Constituição: Estudos sobre o Lugar da Política no Direito Constitucional*, Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2003, 133-138.

⁷⁵ Hermann HELLER, *Staatstheorie*, 6ª ed, Tübingen, J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1983, 12-13, 57-62, 76 e 81. Ver também Ulrico POMARICI, *Oltre il Positivismo Giuridico: Hermann Heller e il Dibattito sulla Costituzione Weimariana*, Napoli, Püsmi, 1989, 193-210. Contra a

do direito que o constitui, mas ligado à realidade social. O Estado não pode ser visto como um setor isolado e independente de toda atividade social. Esta separação impede a compreensão do fenômeno estatal. Heller defende que o Estado seja estudado como a totalidade da vida social considerada desde o ponto de vista de uma ordenação territorial⁷⁶.

5. A Retomada do Debate sobre o Desenvolvimento

A proposta de Hermann Heller ainda é, portanto, fundamental para a elaboração de uma nova Teoria do Estado, com a recuperação da totalidade e da política. Esta necessidade de uma nova Teoria do Estado é ainda mais patente no caso do Estado Periférico Brasileiro⁷⁷.

Afinal, em nossa opinião, este é um dos grandes problemas dos estudos jurídicos e constitucionais do Brasil na atualidade: a falta de uma reflexão mais aprofundada sobre o Estado. É necessário que os juristas retomem a pesquisa sobre o Estado, voltem a se preocupar com uma Teoria do Estado. Isto se reveste de maior importância no caso do Estado brasileiro, que, além de tudo, é subdesenvol-

vido. E, como estamos vendo, toda reflexão sobre a política de desenvolvimento exige que se refira ao Estado⁷⁸.

Na atualidade, o papel do Estado na economia é cada vez mais contestado. Propõe-se um Estado neoliberal, pauperizado e condicionado pelo mercado, ou seja, a economia de mercado determina as decisões políticas e jurídicas, relativizando a autoridade governamental⁷⁹. Criou-se todo um discurso sobre o fim do Estado ou a redução deste a um mero “ator local”⁸⁰. Apesar das tentativas de desmantelamento da denominada “revolução neoconservadora”⁸¹, o Estado Social ou Intervencionista não foi substituído. Eliminar as funções assistencial e redistributiva do Estado seria deslegitimá-lo de maneira irreversível⁸². Além disto, a chamada “Crise do Estado Social” é uma crise que não se limita ao economicismo dos aspectos financeiros da atuação estatal, mas é uma crise que diz respeito à própria sociedade, que deve definir a maneira pela qual quer se

⁷⁶ Sobre a retomada do estudo do Estado e sua importância, ver Theda SKOCROPOL, “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research”, em Peter B. EVANS, Dietrich RUESCHEMEYER & Theda SKOCROPOL (orgs.), *Bringing the State Back In*, reimpr., Cambridge, Cambridge University Press, 1999, 3-7, 9-20 e 27-28.

⁷⁷ Cf. José Eduardo FARIA, *O Direito na Economia Globalizada*, São Paulo, Malheiros, 1999, 177-182. O fim do Estado Nacional é, para Paulo Nogueira Baista Jr, um dos vários mitos da globalização. Ver, especialmente, Paulo Nogueira BASTISTA Jr, “Mitos da ‘Globalização’”, em *Estudos Avançados*, vol. 12, n° 32, São Paulo, EDUSP, Janeiro/Abril de 1998, 154-163 e 181.

⁸⁰ Ver, por exemplo, Helmuth WILKE, *Ironie des States: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaften*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1996, 362-372.

⁸¹ Sobre as teorias econômicas monetaristas, que dão fundamento à “Revolução Neoconservadora” que se inicia na década de 1970, ver Antônio José Avelãs NUNES, *Industrialização y Desarrollo...*, cit., 41-70.

⁸² Francisco José Contreras PELÁEZ, *Defensa del Estado Social*, Sevilla, Universidad de Sevilla, 1996, 166-171.

ideia de uma Teoria Geral do Estado enciclopédica, em que os “modelos” de Estado são fixados de modo apriorístico e sem consideração com a realidade, ver também Sebastião Botto de Barros TOJAL, *Teoria Geral do Estado: Elementos de uma Nova Ciência Social*, Rio de Janeiro, Forense, 1997, 9-10, 14-16 e 136-140.

⁷⁶ Hermann HELLER, *ob. cit.*, 117-120 e 139-140.

⁷⁷ Antonio López PINA, “Hermann Heller y España”, em Hermann HELLER, *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1985, 380-382 e José Luís FORI, *Para uma Crítica...*, cit., 33-37.

organizar, nas palavras de François Ewald, o seu *contrato social*, e à democracia⁸³.

Desta forma, apesar do neoliberalismo, a questão do desenvolvimento nacional, segundo constata José Luís Fiori, está ressurgindo. A retomada deste tema, interrompido durante o auge da “globalização” neoliberal, busca debater a viabilidade e os caminhos do desenvolvimento. Afinal, a falta de integração social, econômica e política continua exigindo uma atuação do Estado. Sem a restauração do Estado, não há como propor uma política de desenvolvimento. A crise do Estado brasileiro não pode ser confundida ou limitada à questão dos gastos públicos⁸⁴. As suas condicionantes são muito mais profundas, pois dizem respeito à sua própria desestruturação, em especial no tocante aos pactos políticos que o sustentavam durante o desenvolvimento⁸⁵.

A concepção tradicional de um Estado demasiadamente forte no Brasil, contrastando com uma sociedade fragilizada, é falsa⁸⁶, pois pressupõe que o Estado consiga fazer com que suas determinações sejam respeitadas. Na realidade, o que há é a inefetividade do direito estatal, com o Estado bloqueado pelos interesses privados. A con-

⁸³ François EWALD, *L'État Providence*, Paris, Grasset & Fasquelle, 1986, 386-387 e 542-550.

⁸⁴ Para a crítica da concepção neoliberal de “Reforma do Estado”, que confunde a reestruturação do Estado com a mera diminuição de tamanho do setor público, ver especialmente José Luís FIORI, “Reforma ou Sucata? O Dilema Estratégico do Setor Público Brasileiro”, em *Em Busca do Dissenso Perdido*, cit., 113-116.

⁸⁵ José Luís FIORI, *ult. ob. cit.*, 109-113 e José Luís FIORI, “Por uma Economia Política do Estado Brasileiro”, cit., 154-158.

⁸⁶ Marcelo NEVES, “Entre Subintegração e Sobreintegração: A Cidadania Inexistente”, em *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 37, n.º 2, Rio de Janeiro, IUPERJ, 1994, 268. Ver também José Luís FIORI, “Por uma Economia Política do Estado Brasileiro”, cit., 146-149.

quista e ampliação da cidadania, no Brasil, portanto, passam pelo fortalecimento do Estado perante os interesses privados e pela integração igualitária da população na sociedade.

A crise atual, por mais paradoxal que possa parecer, denota a necessidade de fortalecer o Estado: tanto para resistir aos efeitos perversos da globalização, controlar os desequilíbrios por ela gerados, como para encontrar um caminho para sair da crise⁸⁷. Desta forma, a falta de integração social, econômica e política continua exigindo uma atuação do Estado, inclusive para a conclusão do projeto de formação nacional, ultrapassando a barreira do subdesenvolvimento⁸⁸. A tentativa de elaborar uma política nacional de desenvolvimento exige uma presença ativa e coordenadora do Estado nacional, portanto, desapareceu das considerações governamentais com o neoliberalismo. A opção do Brasil não é se integrar na globalização ou se isolar de modo autárquico. A questão fundamental é se a integração dar-se-á a partir dos objetivos nacionais ou não. Diante dos desafios e ameaças trazidos pela globalização, precisamos de um projeto para o Brasil que sirva de subs-trato material para o desenvolvimento social, político e econômico.

Dado, portanto, o caráter de dominação do fenômeno do subdesenvolvimento, a passagem do subdesenvolvimento para o desenvolvimento só pode ocorrer em processo de ruptura com o sistema, internamente e com o exterior. Deste modo, é necessária uma política deliberada de desenvolvimento, em que se garanta tanto o desenvolvimento econômico como o desenvolvimento social, que são inter-

⁸⁷ José Luís FIORI, *Reforma ou Sucata?*..., cit., pp. 115-118 e José Luís FIORI, “Por uma Economia Política do Estado Brasileiro”, cit., 158-159.

⁸⁸ Ver, neste sentido, especialmente Celso FURTADO, *Brasil: A Construção Interrompida*, cit., 11-13, 24-25 e 28-35.

dependentes, não há um sem o outro. O desenvolvimento só pode ocorrer com a transformação das estruturas sociais, o que faz com que o Estado Desenvolvimentista precise ser um Estado mais capacitado e estruturado que o Estado Social tradicional. E não é o fato de não termos tido, no Brasil, um Estado de Bem-Estar Social que nos impede de construir um Estado que possa superar a barreira do subdesenvolvimento. A questão da retomada do desenvolvimento no Brasil está intrinsecamente ligada, portanto, à Crise do Estado brasileiro. Sem repensarmos o Estado brasileiro, como queremos estruturá-lo e quais devem ser os seus objetivos, não há como pensar em desenvolvimento.

E esta reflexão sobre o Estado é ainda mais fundamental se levarmos em consideração a afirmação do historiador alemão Reinhart Koselleck, de que uma das principais características do Estado moderno em seu processo de formação foi a de se arrogar o monopólio da dominação do futuro⁸⁹. Um Estado que abre mão de planejar o futuro, desta forma, abre mão de uma das características fundamentais da sua própria estatalidade. Apenas com a reestruturação (para não dizer restauração) do Estado brasileiro poderemos buscar concretizar o tão desejado, e adiado, projeto nacional de desenvolvimento.

⁸⁹ Reinhart KOSSELACK, “Vergangene Zukunft der frühen Neuzeit”, em *Vergangene Zukunft: Zur Semantik geschichtlicher Zeiten*, 4ª ed., Frankfurt-am-Main, Suhrkamp, 2000, 25-26.

Resumo

Este artigo pretende analisar algumas questões referentes às relações entre Estado e desenvolvimento, tendo o Estado brasileiro como foco. Para tanto, buscamos retomar as teorias do desenvolvimento clássicas, destacando a desenvolvida pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), que influenciou a estruturação das políticas brasileiras de desenvolvimento. Em seguida, diferenciaremos desenvolvimento de modernização, passando ao estudo do papel e da estruturação do Estado brasileiro como um Estado desenvolvimentista. Também analisamos (e criticamos) as atuais tendências de análise do desenvolvimento através da categoria de “política pública”, considerada insuficiente na nossa visão e encerramos o artigo com considerações sobre a necessária retomada do debate em torno do desenvolvimento.

Palavras-Chave: desenvolvimento, subdesenvolvimento, Estado brasileiro, políticas públicas.

Abstract

The purpose of this article is to examine some issues concerning the relations between the State and development, with special focus on the Brazilian State. For that purpose, we tried to review the classical development theories, in particular the one put forward by the CEPAL (Economic Commission for Latin America and Caribbean), which influenced the structuring of the Brazilian development policies. Then we make a distinction between development and modernization, and we examine the role and the structure of the Brazilian State as a developmental state. We also examined (and criticized) the current trends of development analysis as a “public policy”, which we consider

insufficient and we end the article with some considerations about the necessary resumption of the debate about development.

KeyWords: development, underdevelopment, Brazilian State, public policies.