

# 1935

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO PARA O DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

Ronaldo Herrlein Júnior

### **A CONSTRUÇÃO DE UM ESTADO DEMOCRÁTICO PARA O DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI\***

Ronaldo Herrlein Júnior\*\*

---

\* O autor agradece a colaboração dos seus auxiliares de pesquisa científica, a seguir nominados, que generosamente contribuíram para a discussão e a elaboração original de grande parte das ideias contidas neste texto em sucessivos debates, no período de agosto de 2012 a agosto de 2013. São eles os seguintes bolsistas de iniciação científica e acadêmicos de graduação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS): João Pedro Scalco Macalós, do Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (BIC) da UFRGS; e Renato Saraiva, Marcelo Muller, Guilherme de Queiroz Stein, Mariana Hansen Garcia e Caroline Scherer, do Programa Iniciação Científica Voluntária (ICV) da UFRGS. Agradece também a Alexandre de Ávila Gomide e Roberto R. Coelho Pires, técnicos do Ipea, a Vera Regina Ferreira Carvalho, técnica do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), e a Pedro Cezar Dutra Fonseca, professor da UFRGS, pelos comentários às versões preliminares deste trabalho. Todos estão isentos das imperfeições e dos equívocos remanescentes.

\*\* Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da UFRGS e pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea. Correio eletrônico: <ronaldoh@ufrgs.br>.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### Presidente

Marcelo Côrtes Neri

**Diretor de Desenvolvimento Institucional**  
Luiz Cezar Loureiro de Azevedo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas  
e Políticas Internacionais**  
Renato Coelho Baumann das Neves

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia**  
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas**  
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais**  
Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais  
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**  
Fernanda De Negri

**Diretor de Estudos e Políticas Sociais**  
Rafael Guerreiro Osorio

**Chefe de Gabinete**  
Sergei Suarez Dillon Soares

**Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**  
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE	
ABSTRACT	
APRESENTAÇÃO .....	9
1 INTRODUÇÃO .....	9
2 O DESENVOLVIMENTO E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA REALMENTE EXISTENTES .....	10
3 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO, CAPACIDADES HUMANAS E DEMOCRACIA DELIBERATIVA.....	22
4 FUNÇÕES E INSTITUIÇÕES DO EDD .....	36
5 BASES SOCIAIS E FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DO EDD .....	56
6 CONCLUSÃO .....	61
REFERÊNCIAS .....	63
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	67



## SINOPSE

Este texto investiga as características e as possibilidades históricas de um Estado desenvolvimentista construído a partir da democracia, em contraste com o modelo histórico do Estado desenvolvimentista no Leste Asiático. Após uma breve introdução, este modelo histórico e o desenvolvimento capitalista almejado pelas nações subdesenvolvidas são interpretados e submetidos a uma avaliação crítica. A resposta às críticas é formulada propositivamente em dois níveis: a ressignificação do desenvolvimento e a perspectiva de um novo modelo histórico de Estado democrático para o desenvolvimento. O desenvolvimento endógeno (Furtado, 1984) é explicitado como alternativa de transformação social em que a mobilização popular provoca a expansão das capacidades humanas (Sen, 2000, 2008), por meio da democratização dos mercados e do aprofundamento da democracia (Unger, 2008). O Estado democrático para o desenvolvimento (EDD) é definido por funções desenvolvimentistas reconcebidas e inovações institucionais que podem viabilizar o desenvolvimento endógeno. As bases sociais e os fundamentos ideológicos que podem sustentar o padrão histórico do EDD são identificados para apontar a possibilidade histórica de uma convergência construtiva de forças sociais populares e ideologias “humanistas” em alguns países da periferia. O texto conclui indicando caminhos para viabilizar um programa simultâneo de transformação do Estado e da sociedade, com vistas à superação do subdesenvolvimento e ao enfrentamento das contradições do capitalismo contemporâneo.

**Palavras-chave:** Estado desenvolvimentista; desenvolvimento econômico; desenvolvimento humano; democracia deliberativa; inovação institucional.

## ABSTRACT

This essay inquires into the characteristics and historical possibilities of a Developmental State built on democracy, in opposition to the East Asian Developmental State historical model. After a brief introduction, this model and the capitalism development the underdeveloped peoples crave are interpreted and subjected to a critical evaluation. The answer to the criticisms is made in two levels: the reframing of development and the perspective of a new historical model of a Democratic State for Development. The endogenous development (Celso Furtado) is explained as an alternative of social change in which popular mobilization provokes the expansion of human capabilities (Amartya

Sen) through market democratization and deepening democracy (Mangabeira Unger). The Democratic State for Development (DSD) is defined by redesigned developmental functions and institutional innovations that can make endogenous development feasible. The social bases and ideological foundations that can endorse the DSD historical pattern are identified to point the historical possibility of a constructive convergence of popular social forces and “humanist” ideologies in some countries of the periphery. The essay concludes indicating ways to make feasible a simultaneous program of State and society transformation, envisioning the overcoming of underdevelopment and the confrontation of contemporary capitalism contradictions.

**Keywords:** developmental State; economic development; human development; deliberative democracy; institutional innovation.

Falar em desenvolvimento como reencontro do gênio criativo de nossa cultura e como realização das potencialidades humanas pode parecer simples fuga na utopia. Mas que é a utopia senão o fruto da percepção de dimensões secretas da realidade, um afloramento de energias contidas que antecipa a ampliação do horizonte de possibilidades aberto ao homem?

Celso Furtado





## APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*, realizada por meio da colaboração entre técnicos do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.<sup>1</sup> A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas públicas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Os estudos de caso envolvem: o programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV); o projeto de transposição e revitalização do rio São Francisco; o projeto da hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior (PBM); o Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras.

Ao analisar-se como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil hoje, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo são doze *Textos para discussão* publicados ao longo de 2013.

## 1 INTRODUÇÃO

Neste trabalho argumenta-se em favor da possibilidade da formação de um Estado desenvolvimentista (ED) de novo tipo, de caráter democrático e com fundamentos sociais e ideológicos distintos dos que marcaram o ED na maior parte de suas diferentes versões nacionais no século XX. A possibilidade de tal construção institucional será sustentada principalmente de um ponto de vista teórico-normativo. Mais que indicar a possibilidade teórica e histórica de tal tipo de Estado, argumenta-se que ele também é historicamente

---

1. A pesquisa foi coordenada por Alexandre Ávila Gomide e Roberto R. Coelho Pires, Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

necessário, em especial para as nações que almejam o desenvolvimento econômico e o bem-estar material. O texto trata assim de uma possibilidade de construção institucional e ao mesmo tempo indica a viabilidade histórica de um programa de transformação simultânea do Estado e da sociedade, com vistas à superação do subdesenvolvimento e ao enfrentamento das contradições do capitalismo contemporâneo. O centro deste programa é confrontar e superar o caráter destrutivo do desenvolvimento capitalista, organizando a sociedade para barrar suas tendências à concentração, à exclusão e à destruição socioambiental, em favor do desenvolvimento humano, por meio das lutas sociais que se apoiam na democracia existente, enquanto buscam seu aprofundamento.

O texto conta com outras cinco seções, além desta introdução. Na segunda seção, o significado da experiência histórica do desenvolvimento econômico é considerado, em conexão com os problemas do subdesenvolvimento e o papel desenvolvimentista cumprido pelo Estado nas experiências históricas de três países do Leste Asiático (Japão, Coreia do Sul e Taiwan). O conceito do ED é então apresentado, considerando-se suas origens, suas funções, suas bases sociais, sua lógica de operação e as razões de seu êxito na promoção do desenvolvimento econômico capitalista. A terceira seção apresenta o núcleo teórico-conceitual do trabalho, propondo uma ressignificação do desenvolvimento, com base em Celso Furtado e Amartya Sen, evidenciando a convergência entre as ideias de desenvolvimento endógeno, expansão de capacidades e democracia deliberativa. A quarta seção desdobra o núcleo teórico, apresentando as funções e as instituições pertinentes ao novo padrão de Estado desenvolvimentista, democrático. Na quinta seção indica-se que tipo de coalizão social é requerida para dar suporte a este Estado, bem como se discute quais ideologias podem promovê-lo, sustentá-lo ou aceitá-lo. A sexta seção apresenta as conclusões.

## **2 O DESENVOLVIMENTO E O ESTADO DESENVOLVIMENTISTA REALMENTE EXISTENTES**

O desenvolvimento econômico, nos marcos da ordem capitalista, tem sido o objetivo de muitos povos desde o século XVIII, pelo menos. Esta busca perpassa os processos de industrialização original, atrasados e tardios, todos caracterizados pela presença de estratégias nacionais de desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2006), realizadas sempre com

suporte do Estado, com configurações institucionais muito variadas.<sup>2</sup> Nos casos tardios (século XX), envolvendo países com um passado colonial, a industrialização apoiada pelo Estado foi um dos traços da modernização econômica, associada a tentativas nem sempre bem-sucedidas de superação do subdesenvolvimento.

Para a grande maioria dos países periféricos, os caminhos do desenvolvimento capitalista internacional redundam no que Celso Furtado denominou *malformações geradas pela difusão da civilização industrial*, estudadas pela teoria do subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento corresponde a uma forma específica assumida pelo desenvolvimento capitalista “bastardo” – uma forma social que expressa as limitações impostas ao mundo periférico pela difusão da civilização industrial, que privilegia a ampliação de certos mercados mediante a mundialização dos padrões de consumo gerados no centro, tendendo a configurar uma dependência tecnológica na periferia. Nesta, a partir de um *excedente estrutural de mão de obra*, o processo de acumulação redundava em concentração da renda e formação de padrões imitativos de consumo nas camadas superiores na sociedade, que configuram uma importante base de mercado a orientar o perfil da indústria de bens de consumo. A concentração de riqueza e renda, bem como as enormes desigualdades socioeconômicas e diferenciações dos padrões de consumo entre as classes sociais, tende a se reproduzir, consumando um profundo divórcio entre, de um lado, as elites proprietárias e, de outro, as camadas populares e os elementos culturais autóctones. O subdesenvolvimento revela-se como formação social capitalista específica, complexa e contraditória, que se reproduz com diferenciação progressiva sem superar a heterogeneidade e a dependência, em vista da dominação exercida pela coalizão social que se beneficia da modernização capitalista associada (Furtado, 1984).

## 2.1 O ED no Leste Asiático

A trajetória do desenvolvimento em certos países do Leste Asiático distingue-se por não apresentar as formas típicas do subdesenvolvimento, correspondendo a um caminho efetivo para sua superação. No contexto da chamada ascensão do resto no pós-Segunda

---

2. Sobre as industrializações atrasadas (Alemanha, França, Estados Unidos, Japão e Rússia), ver Oliveira (2003), Gerschenkron (1973) e Chang (2004a). Nesses casos, frequentemente o esforço nacional empreendido no processo de industrialização-desenvolvimento confunde-se com a construção da própria ordem social capitalista. Isto vale igualmente para o caso da industrialização originária na Inglaterra (Oliveira, 2003; Chang, 2004a). Na realização dessa tarefa histórica, o Estado também desempenhou papel fundamental (Polanyi, 2000). Também no caso da Inglaterra, o Estado se destacou na promoção inicial da indústria, particularmente no importante setor dos produtos têxteis de lã (Chang, 2004a).

Guerra (Amsden, 2009), alguns países do Leste Asiático ganharam destaque pelo grande êxito na consecução dos propósitos desenvolvimentistas, especialmente Coreia do Sul e Taiwan. Ambos foram dominados como colônias pelo Japão até a Segunda Guerra Mundial, período em que os japoneses estabeleceram, com amplo envolvimento das populações e implicação das elites locais, seus próprios métodos de organização da produção agrícola e industrial.<sup>3</sup> Johnson (1982) formulou originalmente o conceito de *developmental State* para explicar o renascimento do Japão das cinzas da guerra como uma potência industrial. Conforme Wade (1999), no padrão histórico representado por Japão, Coreia do Sul e Taiwan, o Estado dirige o mercado, apresentando certa configuração institucional, por meio da qual cumpre importantes funções especiais que podem explicar as realizações nacionais em termos de desenvolvimento econômico.<sup>4</sup>

Seguindo Wade, podem-se indicar as características institucionais da organização do Estado, comuns aos três países capitalistas do Leste Asiático e correspondentes ao modelo de Estado capitalista desenvolvimentista de Johnson (Wade, 1999, p. 61). Em primeiro lugar, o desenvolvimento econômico, definido para propósitos de política em termos de crescimento, produtividade e competitividade (e não em termos de bem-estar), foi a prioridade da ação do Estado, mantida consistentemente. Segundo, o Estado comprometeu-se com a propriedade privada e o mercado, realizando suas intervenções dentro deste compromisso. Terceiro, o Estado guiou o mercado com instrumentos formulados por uma burocracia econômica de elite, encabeçada por um organismo piloto. Quarto, o Estado contava com numerosas instituições para consulta e coordenação com o setor privado, e estas consultas eram parte essencial do processo de formulação e aplicação das políticas produtivas. Em quinto lugar, estabeleceu-se uma configuração do poder político na qual os burocratas do Estado *governam*, enquanto os políticos *reinam*. Coube a estes a função de assegurar um espaço de manobra para a burocracia, atuando ao mesmo tempo como *válvula de segurança*, ao obrigarem os burocratas a responder às necessidades dos grupos sociais dos quais dependia a estabilidade do sistema. Wade (1999) observa que tal configuração do poder político esteve associada com um

---

3. A ilha de Taiwan foi ocupada pelos japoneses desde 1895, enquanto a península da Coreia foi colonizada a partir de 1910. "O domínio colonial japonês na Coreia e em Taiwan no século XX estabeleceu uma forte estrutura administrativa estatal e suprimiu as classes dominantes" (Leftwich, 1995, p. 410, tradução nossa). Ver também Amsden (1985) e Kohli (1999).

4. Embora o Japão tenha sido o modelo original de ED, Evans e Heller (2013) observam que Coreia do Sul e Taiwan, nações retratadas respectivamente nos trabalhos de Amsden (1989) e Wade (1999), tornaram-se os casos paradigmáticos do ED, por representarem situações ainda mais eloquentes do papel transformador do Estado.

*autoritarismo brando*, quando se tratou de manter as necessidades do desenvolvimento econômico frente a outras, e com o virtual monopólio do poder político de algum partido ou instituição política durante largo período. O autor acrescenta, ainda, o que pode ser referido como sexto traço institucional do ED no Leste Asiático: a sua constituição corporativista – em oposição ao pluralismo político –, conjugada ao seu já indicado perfil autoritário – em oposição ao padrão democrático.

O êxito das realizações desenvolvimentistas de Japão, Coreia do Sul e Taiwan somente se explica no contexto das relações econômicas e do sistema político internacionais.<sup>5</sup> Contudo, a chave para o entendimento do ED, que certamente foi um fator determinante daquele êxito, reside nas relações sociais internas, mesmo quando compreensíveis somente em sua articulação com aquelas relações internacionais. As conquistas logradas por estes três países na conformação de um ED e na sua eficácia para promover a industrialização e o desenvolvimento parecem radicar-se em larga medida em seu passado histórico. Nestes países, o envolvimento em guerras, a dominação estrangeira e, em dois deles, conflitos que levaram à cisão nacional – episódios de grande comoção social – foram experiências históricas que conduziram ao aprendizado social em escala de massas, enquanto minaram as estruturas sociais existentes, inclusive por meio da reforma agrária. Tais episódios históricos determinaram a extinção ou o enfraquecimento de classes e grupos sociais até então dominantes e promoveram a ascensão da burocracia civil pública (em detrimento imediato ou progressivo da burocracia militar), e a emergência de novas elites industriais e novas classes sociais no campo e na cidade (pequenos produtores mercantis rurais e urbanos, operariado). Em todos os casos, o propósito do desenvolvimento econômico correspondeu a uma condição necessária à afirmação da soberania nacional, constituindo não apenas a base de sustentação da legitimidade social interna, mas, também, nos casos de Coreia do Sul e Taiwan, o fundamento material para a manutenção de capacidades militares defensivas diante de claras ameaças externas (Evans, 1993, p. 136).

---

5. Conforme Wade (1999), boa parte da razão do sucesso desenvolvimentista desses Estados radica em fatores internacionais, como a realocação de grandes empresas transnacionais em busca de mão de obra barata, o financiamento abundante e a localização regional no contexto geopolítico. Isto levou ao *convite* dos Estados Unidos para o desenvolvimento econômico de Japão, Coreia do Sul e Taiwan, além do envolvimento das empresas japonesas e seus investimentos externos nas outras duas economias (Wade, 1999, p. 450). Também Evans (1993) reconhece que é preciso colocar o Estado desenvolvimentista no contexto de uma conjuntura de fatores nacionais e internacionais, destacando-se a ocupação americana no Japão e na Coreia, que paradoxalmente aumentou qualitativamente a autonomia destes Estados em face das elites privadas nacionais. Esta autonomia do Estado, de outra parte, estava restringida pelo contexto internacional, tanto geopolítico quanto econômico.

Para Coreia do Sul e Taiwan, o legado colonial japonês, que estabeleceu uma importante experiência manufatureira e um exemplo de método para lograr a modernização produtiva pela via da direção estatal dos mercados, configura um relevante fator a explicar o sucesso do Estado em promover o desenvolvimento (Amsden, 2009). Nas três experiências, Evans (1993) destacou as relações de *autonomia enraizada* que caracterizaram o Estado, sob o comando de uma burocracia qualificada, em relação a uma elite industrial que, em larga medida, foi ela mesma forjada pelas estratégias de industrialização. Com isso, o Estado adquiriu capacidade de formular estratégias eficazes, com autonomia e continuidade, ao passo que assegurava a constituição e o comando sobre os agentes econômicos necessários à realização destas estratégias.

Mais que autonomia enraizada, as relações Estado-sociedade implicaram poder de comando relativamente legitimado do Estado sobre a população e os recursos econômicos, incluindo os capitais privados. O ED emergiu e operou em contextos sociais nos quais a sociedade civil fora esmagada ou era fraca para se estabelecer. Sua principal fonte política direta de autonomia foi a chegada ao poder de uma elite desenvolvimentista modernizante. Tal ascensão ao poder esteve normalmente acompanhada da eliminação, subordinação ou marginalização, frequentemente brutal, de grupos políticos, organizações e classes sociais que tinham previamente desfrutado de riqueza e poder, as quais poderiam ameaçar o novo regime ou sabotar seus propósitos desenvolvimentistas. Várias instituições foram utilizadas para reforçar o Estado e controlar a sociedade civil, como legislação de segurança interna, agências estatais, polícia secreta e organizações partidárias (Leftwich, 1995, p. 409-415).<sup>6</sup>

Essas experiências históricas caracterizaram-se pela exclusão política completa dos setores populares das coalizões desenvolvimentistas. Nas fases iniciais do processo de desenvolvimento, a competitividade internacional das indústrias nacionais no Leste Asiático decorreu largamente de baixos salários, jornadas semanais de trabalho muito extensas (de 50 horas a 60 horas), ausência de legislação social ou de salário mínimo. Considerações distributivas e de bem-estar foram incorporadas pelas elites

---

6. Na Coreia do Sul, com o golpe militar que conduziu o general Park Chung Hee ao poder em 1961, uma nova organização foi estabelecida e passou a cumprir papel central na vida econômica e política do país: a Agência Coreana de Inteligência Central, que se estabeleceu com 3 mil servidores e contava com 370 mil em 1964 (Kim, 2010, p. 104). Tanto neste país como em Taiwan, partidos opositores e organizações de estudantes, jovens, trabalhadores ou camponeses foram reprimidos, suprimidos ou, no melhor dos casos, cooptados como elementos funcionais aos grupos políticos dominantes. Estas organizações sociais e os meios de comunicação de massa estiveram sob estrito controle do Estado (Leftwich, 1995, p. 409-415).

empresariais e estatais na medida em que corresponderam à necessidade de longo prazo do desenvolvimento ou então para antecipar e prevenir futuras oposições políticas, porém nunca como resposta às demandas dos setores populares (Deyo, 1989, p. 153-155). A Coreia do Sul e Taiwan vivenciaram episódios de lutas trabalhistas sangrentas (Leftwich, 1995, p. 415; Kim, 2010, p. 104), enquanto no primeiro país registrou-se uma crescente violência nos conflitos por democracia.<sup>7</sup>

Contudo, a oposição de trabalhadores, estudantes e setores populares geralmente não impediu que os EDs gozassem de ampla legitimidade, na maior parte do tempo. Esta combinação de repressão e legitimação pode ser explicada pela boa distribuição dos benefícios do crescimento econômico que estes Estados acabaram por realizar (Leftwich, 1995, p. 415). Uma estratégia de industrialização intensiva em trabalho foi em parte adotada para aliviar os elevados e politicamente inaceitáveis níveis de pobreza e desemprego. A transformação industrial teve consequências sociais benéficas, por meio de uma distribuição de renda relativamente igualitária, pleno emprego e ganhos expressivos de bem-estar para os trabalhadores, que decorreram menos de uma política orientada para o bem-estar que das consequências de uma industrialização sustentada (Deyo, 1989, p. 154-155). Ademais, os EDs atuaram com efetividade para prover escolas, rodovias, centros de saúde, moradias populares e outras facilidades para uma população crescente (Leftwich, 1995, p. 415). Suas ações geralmente promoveram resultados efetivos para suas populações, inclusive uma base econômica sólida para a segurança nacional.

O ED foi um instrumento fundamental para superar o subdesenvolvimento em Coreia do Sul e Taiwan, bem como para reerguer o Japão como potência econômica e sociedade nacional soberana. As funções e as políticas desenvolvimentistas foram viabilizadas por processos de construção institucional, efetivada com singularidades nacionais, ainda que inspirada no modelo japonês. A mobilização nacional lograda conduziu à formação e à aplicação de recursos produtivos em uma direção convergente e estrategicamente “correta” para o desenvolvimento econômico. A separação entre as

---

7. Em Taiwan, a industrialização transcorreu sob lei marcial e supressão dos direitos civis. Na Coreia do Sul, nos anos vividos sob lei marcial com o regime de Chun Doo Hwan (1980-1984), a escalada de manifestações da oposição culminou na trágica confrontação na cidade industrial de Kwangju, em 1980. Segundo Kim, no massacre de Kwangju, o exército abriu fogo contra estudantes e trabalhadores, matando inúmeras pessoas – duzentas no relatório oficial do governo, 2 mil para a oposição. Além disso, neste período, todas as associações autônomas de trabalhadores foram desbaratadas, quinhentos jornalistas e oitenta professores foram encarcerados e quinhentos políticos foram presos ou banidos da política (Kim, 2010, p. 107).



esferas do mercado interno e externo, bem como o controle das relações econômicas externas, permitiu a contenção do consumo e a seletividade das importações, em benefício da acumulação de capital.

Para esses três países, pode-se afirmar que o desenvolvimento foi alcançado, pois a expansão das relações capitalistas, em bases tecnológicas dotadas de crescente sofisticação e autonomia nacional em sua utilização e concepção, permitiu a ampliação do excedente social, que foi aplicado na diversificação produtiva, na crescente provisão de bens materiais e em melhorias de padrão de vida para toda a população. Certamente isto corresponde a um avanço, precisamente a superação do subdesenvolvimento (ou da destruição no pós-Guerra), mediante uma maior homogeneização social e da aproximação efetiva aos padrões de vida que caracterizam o capitalismo ocidental desenvolvido.

É importante mencionar alguns contrastes das trajetórias de desenvolvimento na América Latina em relação à experiência dos dois casos paradigmáticos de industrialização tardia e periférica, sob direção do ED no Leste Asiático. A chave da explicação da diversidade dos resultados no processo de *catching-up*, inferiores para Brasil, México e outros países latino-americanos, parece residir na natureza das coalizões sociais de sustentação do Estado e no correspondente padrão de relações Estado-sociedade. Importa notar que estas nações passam de colônias a países independentes geralmente sem realizar reforma agrária. Na América Latina, a importância econômica e política da classe dos latifundiários rurais esteve vinculada a uma bem-sucedida base exportadora prévia à industrialização, que viabilizou a importação de manufaturas e abriu assim o caminho para a futura industrialização por substituição de importações. A partir de uma economia nacional exportadora, a possibilidade de realizar *importações fáceis* vem atender às necessidades da produção e de sua modernização. Mas, especialmente, serve ao consumo dos estratos mais ricos, em sociedades nacionais marcadamente estratificadas – devido à colonização escravista e/ou dominante e destruidora de povos autóctones –, configurando padrões de consumo elitistas e inadequados ao grau de desenvolvimento econômico nacional.

## 2.2 Funções do ED

Para discussão posterior das funções de um ED de novo tipo, será útil observar como se apresentaram as funções do ED clássico, tal como foram formuladas por Ha-Joon Chang (1999) e Robert Wade (1999). De acordo com Chang (1999), o ED cumpre quatro

funções especiais, definidas de modo muito abrangente e abstrata, as quais justificam a necessidade de um ED para alcançar o desenvolvimento econômico. Em primeiro lugar, o autor menciona a função de *coordenação*, recuperando as ideias de externalidades positivas envolvidas nos blocos de investimentos, conforme a noção de *big push* proposta por vários dos primeiros teóricos da ED. Trata-se aqui especialmente da coordenação entre agentes privados e destes com o Estado para a realização de decisões de investimento complementares, evitando-se uma situação de equilíbrio ineficiente.<sup>8</sup> É uma função importante, porque o desenvolvimento requer uma ampliação da taxa de acumulação de capital, assim como uma boa precisão na escolha dos setores e das proporções entre os investimentos setoriais.<sup>9</sup>

Em segundo lugar, Chang inspira-se nas proposições originais de Hirschman (1961) para indicar a função de *prover visão do futuro*, admitindo que a coordenação, embora necessária, é insuficiente, porque não se trata de fazer uma escolha entre posições já conhecidas (atual e futura). É preciso definir qual a posição (estrutura produtiva) futura. Trata-se aqui da estratégia de desenvolvimento nacional, uma perspectiva do que virá a ser a estrutura produtiva e a indústria nacionais, que faz convergir as ações dos agentes econômicos privados e públicos. Ao definir esta função, Chang tinha em mente o caráter empreendedor (inovador e líder) do Estado, que vislumbra um futuro possível, com novos produtos e novos setores industriais. Contudo, para que esta visão tenha chance de empolgar os atores sociais relevantes, ela precisa ser minimamente legitimada e mobilizadora, capaz de suscitar a ação coletiva, fazendo assim parte da ideologia que identifica e aglutina as forças sociais que sustentam o ED.

Em terceiro lugar, Chang sustenta que o ED cumpre uma função de *construção de instituições*, pois a ampliação da acumulação de capital e a criação de novos setores produtivos, envolvendo mudanças tecnológicas e novas qualificações produtivas de empresas e trabalhadores, requerem um conjunto de instituições que são o veículo das ações desenvolvimentistas. Vale dizer, o Estado atua aqui como formulador de regras e normas, mas também como instituidor de organizações que vão favorecer, apoiar, impulsionar ou dirigir o processo de desenvolvimento. Isto inclui também a

---

8. Cabe notar que, entre todas as funções propostas por Chang, apenas esta pode ser sustentada com base em argumentos pertinentes à teoria econômica neoclássica.

9. A função de coordenação é um requisito técnico, mas decorre de capacidades tanto técnicas quanto políticas, visto que requer poder discricionário para disciplinar ou enquadrar principalmente os capitais privados na estratégia de desenvolvimento.

formatação dos próprios mercados, pois as ações desenvolvimentistas não são apenas diretivas administrativas, mas se combinam em graus diversos com os mecanismos de mercado, valendo-se da iniciativa livre e descentralizada de agentes econômicos privados, especialmente os proprietários capitalistas.

Por fim, Chang assinala uma quarta função, pela qual o ED atua para a *administração de conflitos*, pois se admite que o processo de desenvolvimento é inerentemente conflitivo, beneficiando mais a uns que a outros grupos na sociedade, podendo mesmo prejudicar alguns, ao reduzir o valor atual dos ativos e conhecimentos já acumulados. Admite-se também que as forças de mercado no processo de desenvolvimento geram constante incerteza sobre o futuro, para empresas e trabalhadores, e podem promover exclusão e desigualdade, reduzindo assim a confiança dos agentes econômicos na vida social nacional. De todo modo, o desenvolvimento econômico foi considerado uma meta desejável e prioritária, capaz de melhorar as condições de vida da grande maioria ou de todos os nacionais, cabendo então ao Estado atuar para dirimir os conflitos, administrá-los dentro da ordem institucional vigente (ou ajustá-la), de modo a reduzir as resistências ao desenvolvimento e compensar os perdedores com novas possibilidades econômicas e sociais, usando para tanto os recursos gerados pelo próprio desenvolvimento.<sup>10</sup> A provisão de seguridade social também faz parte desta administração de conflitos e opera aqui com efeitos econômicos positivos, ao reduzir a insegurança e a incerteza na sociedade.

A caracterização das funções do ED pode ser complementada com base em Wade (1999). Em seu estudo sobre o desenvolvimento em Taiwan, fazendo comparações com a Coreia do Sul e o Japão, o autor apresenta uma interpretação das causas de seu sucesso no processo de desenvolvimento econômico, enuncia as políticas que foram adotadas e propõe lições que podem ser extraídas da experiência do Leste Asiático, mesmo admitindo que as condições daqueles países não podem ser reproduzidas.<sup>11</sup> Na abordagem de Wade, a explicação do sucesso destes países em realizar o desenvolvimento é formulada em

---

10. Conforme Chang (1999, p. 196-197, tradução nossa), "a questão não é se o Estado deveria estar envolvido em tais conflitos, pois, enquanto responsável último pela garantia da propriedade privada e de outros direitos, ele está obrigado a envolver-se. A verdadeira questão está em como o Estado pode manejar tais conflitos em forma prospectiva ou, mais concretamente, ajudar diferentes grupos na sociedade a alcançarem um acordo (explícito ou implícito) pelo qual os perdedores aceitariam a necessidade de ajustamento e os ganhadores compensar-lhes-iam pelos encargos deste ajustamento".

11. Wade indica que sua teoria do mercado dirigido para explicar os processos de desenvolvimento nos três países capitalistas do Leste Asiático fundamenta-se na ideia do Estado desenvolvimentista de Chalmers Johnson e na interpretação sobre a natureza do desenvolvimento apresentada pela antiga *economia do desenvolvimento* (Wade, 1999, p. 62).

três níveis de profundidade, por ele apresentados em ordem crescente. Imediatamente importante, como causa crucial do processo de desenvolvimento, esteve a acumulação intensiva de capital com tecnologia de ponta em setores estratégicos ou dinâmicos. Foram as políticas industriais e de comércio exterior, num segundo nível explicativo, que viabilizaram aquela acumulação. Em um terceiro nível de explicação, comparece o ED, um Estado corporativo e autoritário que foi capaz de formular e realizar estas políticas e assim guiar o mercado, propiciando maior oferta de recursos para investimentos, determinando sua alocação e socializando riscos, em arranjos institucionais envolvendo subordinadamente os capitais privados.

Com base na abordagem de Wade, pode-se apontar uma relação de *funções desenvolvimentistas diretas*, definidas de modo mais concreto e já bem próximas das políticas desenvolvimentistas. Sem preocupação de esgotar o assunto, tem-se a seguinte relação de seis funções: *i*) formulação e legitimação da estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional; *ii*) promoção da acumulação de capital no território nacional, com seletividade setorial e tecnologias de ponta, buscando maior agregação de valor no país; *iii*) fomento à formação de empresas nacionais competitivas em nível internacional e, eventualmente, de conglomerados capitalistas nacionais (públicos ou privados); *iv*) promoção do progresso científico e tecnológico vinculado à produção nacional e sob controle nacional; *v*) regulação do comércio exterior e das relações financeiras externas; e *vi*) promoção da estabilidade macroeconômica em sentido amplo (moeda e preços, juros, câmbio, contas públicas e contas externas). Como se verá, estas funções desenvolvimentistas diretas inspiradas em Wade (1999), tanto quanto as funções especiais enunciadas por Chang (1999), serão relevantes para pensar as funções de um estado democrático para o desenvolvimento (EDD).

### 2.3 Contradições do desenvolvimento e superação do ED clássico

As realizações desenvolvimentistas nos casos da Coreia do Sul e de Taiwan estabeleceram-se a um grande preço em termos de supressão da democracia e de restrições às liberdades civis. No entanto, o sucesso econômico destes países promoveu o crescimento ou a reemergência de uma sociedade civil potencialmente ativa, o que redundou na democratização de seus regimes políticos, a partir do final dos anos 1980. Desde então, estes Estados realizaram uma grande expansão dos gastos com proteção social, indicando uma clara conexão entre a emergência do sistema democrático de competição eleitoral e as iniciativas de ampliar

os investimentos em expansão de capacidades humanas (Evans e Heller, 2013, p. 14-5).<sup>12</sup> Assim, se o desenvolvimento econômico alcançado representava algum progresso social, a emergência da sociedade civil e as conquistas da democracia indicam que foi preciso ir além no processo de desenvolvimento. A necessidade de ir além persiste, pois não será demais indicar que permanecem as contradições decorrentes do caráter capitalista deste desenvolvimento.<sup>13</sup>

Na América Latina, a supressão dos direitos civis e a constituição de regimes autoritários estiveram pouco associadas a realizações desenvolvimentistas significativas, salvo em alguns países e períodos. A oscilação política, com a ocorrência de períodos democráticos, permitiu uma inclusão parcial dos interesses subalternos nas coalizões políticas desenvolvimentistas. Em alguns países, o estabelecimento de uma base industrial moderna, ali onde o subdesenvolvimento alcançou suas formas produtivas e sociais mais complexas e avançadas, é um dos grandes trunfos das sociedades que ainda almejam alcançar o desenvolvimento endógeno. A crítica à industrialização tardia na América Latina não pode obscurecer o fato de que os êxitos parciais do *desenvolvimentismo* em formar um parque industrial nacional relativamente diversificado representam a base necessária para alcançar, pelo exercício da democracia, um desenvolvimento que atenda aos interesses da grande maioria da população.

Cabe notar que o êxito dos EDs no Leste Asiático ocorreu nos marcos da modernização capitalista e em busca de uma posição superior na hierarquia da economia mundial. A mesma busca por desenvolvimento como modernização capitalista marca atualmente China, Índia, Brasil, África do Sul, México, Indonésia e tantos outros países da periferia. Uma das medidas do êxito desenvolvimentista é a aproximação com o nível de renda *per capita* dos Estados Unidos e com os padrões de consumo do capitalismo ocidental, expressa pela ideia de *catching-up*. Contudo, Furtado apontou o caráter mítico do desenvolvimento assim concebido. A hipótese de universalização, ainda que parcial,

---

12. Na Coreia do Sul, o gasto público social correspondia a 3% do produto interno bruto (PIB) em 1990, alcançando 10% em 2010. Vale notar também o avanço notável da expectativa de vida neste país, que era comparável à da China em 1980 (cerca de 66 anos), atingindo, ao final da primeira década do século XXI, 81 anos, nível comparável ao da União Europeia e superior ao dos Estados Unidos (Evans e Heller, 2013, p. 15; UNdata, [s.d.]).

13. As contradições desdobram-se, colocando-se noutra patamar após a superação do subdesenvolvimento. Assim, os problemas dessas sociedades vão assemelhando-se, por exemplo, aos problemas societários da sociedade japonesa. No nível dos sintomas da patologia social, isto pode ser ilustrado pela evidente analogia entre a escala crescente do fenômeno da *kodokushi* (morte solitária) no Japão e a explosão da taxa de suicídios em geral e especialmente de suicídios infantis na Coreia do Sul, a partir dos anos 1990.

do estilo de vida criado pelo capitalismo industrial não tem cabimento dentro das possibilidades evolutivas do sistema capitalista no ambiente natural conhecido.

O custo, em termos de depredação do mundo físico, desse estilo de vida é de tal forma elevado que toda tentativa de generalizá-lo levaria inexoravelmente ao colapso de toda uma civilização, pondo em risco a sobrevivência da espécie humana. Temos assim a prova cabal de que o *desenvolvimento econômico* – a ideia de que os *povos pobres* podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais *povos ricos* – é simplesmente irrealizável (Furtado, 1996, p. 88).

Entretanto, o desenvolvimento econômico capitalista *sans phrase* permanece como meta almejada pelas nações pobres ou de renda média. A permanência do mito do desenvolvimento econômico decorre em larga medida da naturalização das formas sociais capitalistas, que vem de mãos dadas com a limitação à criatividade dos agentes sociais na formulação de alternativas para a reconfiguração societária.<sup>14</sup> As sociedades nacionais subdesenvolvidas, na falta de outra perspectiva viável de ordenação socioeconômica que viabilize o progresso material, tendem a reproduzir os padrões institucionais do mercado e da propriedade privada plena, característicos do moderno capitalismo ocidental, perseguindo assim o mito do desenvolvimento econômico.

Graças [a esse mito] tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os investimentos, as exportações e o crescimento (Furtado, 1996, p. 89).

A força destrutiva do mito do desenvolvimento econômico é, entretanto, real, e as perspectivas de uma afirmação desenvolvimentista tradicional dos países subdesenvolvidos são perturbadoras. Os problemas ambientais desencadeados pela busca descoordenada do desenvolvimento econômico pelas grandes nações do hemisfério sul no início do século XXI, preservando e ampliando a extensão dos padrões de produção e consumo da moderna civilização capitalista ocidental, ameaçam em médio prazo a vida em geral e a vida humana em particular, em escala planetária. Se na história humana a produção capitalista inaugura uma nova era, de universalização desigual da vida social, ela também encaminha a humanidade para uma situação-limite, ao provocar poluição,

---

14. Tais alternativas não são facilmente concebíveis diante da hegemonia ideológica dos valores morais do individualismo egocêntrico. Mesmo quando concebíveis, não são imediatamente realizáveis diante da dominação das classes proprietárias e beneficiárias da ordem social capitalista.

aquecimento global, esgotamento de recursos não renováveis e degradação ambiental além das possibilidades de recomposição dos recursos renováveis. O desenvolvimento capitalista promove um padrão civilizatório insustentável e suas consequências podem ser catastróficas (Fausto, 2002, p. 58).

Mesmo em suas formas avançadas, fracassa o capitalismo em fazer do crescimento econômico, entre uma crise e outra, um processo de ampliação geral das oportunidades e das capacidades humanas.<sup>15</sup> As fórmulas societárias construídas como padrões específicos do capitalismo industrial de base nacional encontram-se desgastadas. Os seus arranjos institucionais da democracia e do mercado sucumbem à autonomização do capital, impotentes para assegurar maior expansão das liberdades e pleno desenvolvimento humano. É preciso ir além do desenvolvimento capitalista e do ED realmente existentes no século XX.

### **3 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO, CAPACIDADES HUMANAS E DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

A perspectiva sustentada neste ensaio pretende indicar em que sentido o *desenvolvimento* pode ser ainda uma meta social em correspondência com as necessidades das grandes maiorias e uma referência comum para a mobilização dos povos pela transformação social que conduz à emancipação e à expansão da liberdade. O ponto de partida é a ideia de desenvolvimento endógeno formulada por Celso Furtado (1984, 1978).<sup>16</sup> Argumenta-se aqui que a melhor forma de dar consequência a esta ideia é promover a identificação e o atendimento das necessidades básicas da população, por meio

---

15. Além disso, uma avaliação das possibilidades reais do capitalismo contemporâneo – e, portanto, do desenvolvimento capitalista como horizonte geral e referente válido para a superação do subdesenvolvimento – deve levar em conta a crise do Estado de bem-estar social; a redução de direitos sociais; a estagnação ou o recuo nas agendas de redução da jornada de trabalho; a persistência e a ampliação do desemprego; e a falha geral das sociedades de capitalismo avançado do Atlântico Norte, mas também do Japão, em transformar a prosperidade material em alicerce de uma vida valiosa.

16. É importante notar desde logo que, no conceito de *desenvolvimento endógeno*, como ficará claro na exposição, a endogeneidade possui uma profunda conotação política. Distingue-se, portanto, do sentido usual do conceito de endogeneidade na formulação teórica do estruturalismo, cujo significado é essencialmente econômico e vincula-se às noções de internalização dos centros de decisão econômica, ou então de autodeterminação do capital e/ou do ciclo econômico no interior do espaço nacional.

de processos democráticos deliberativos que definem metas e também estruturam, realizam, avaliam e reformulam políticas públicas.

### 3.1 Desenvolvimento endógeno e criatividade

Segundo Furtado, na reflexão sobre o desenvolvimento o homem é visto como fator de transformação, tanto do contexto social e ecológico em que está inserido como de si mesmo. Transformando o contexto, o homem avança na realização de suas próprias virtualidades (Furtado, 1984, p. 105). Assim, a ideia de desenvolvimento refere-se diretamente à realização das potencialidades do homem, contendo implicitamente uma mensagem de sentido positivo. As sociedades são consideradas mais desenvolvidas à medida que nelas o homem mais cabalmente logra satisfazer suas necessidades, manifestar suas aspirações e exercer seu gênio criador.

O excedente econômico é a base material que permite a acumulação. O desenvolvimento é apenas uma das formas que pode tomar a acumulação, que também pode esterilizar-se no acúmulo de riquezas patrimoniais inertes. O uso do excedente para o desenvolvimento abre caminhos para a realização das múltiplas potencialidades dos membros de uma sociedade. O desenvolvimento se realiza quando a capacidade criativa do homem volta-se para a descoberta dele mesmo e empenha-se em enriquecer o seu universo de valores, de modo que a acumulação conduz à criação de valores que se difundem em importantes segmentos da coletividade. O caráter *endógeno* deste processo de desenvolvimento corresponde à faculdade que possui uma *comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas*. O desenvolvimento endógeno implica a expansão da criatividade tanto no plano das técnicas produtivas quanto no campo dos valores existenciais ou dos fins da coletividade. Embora o progresso material tenha seu determinante fundamental na mudança técnica, o desenvolvimento vai além disso, pois a evolução das técnicas supõe a existência de fins ou propósitos, e somente a criatividade no plano cultural pode estabelecer os valores e as finalidades da existência humana (Furtado, 1984, p. 106-107).

Para os povos dos países capitalistas subdesenvolvidos, a endogeneização do desenvolvimento busca responder a múltiplas questões. Pretende descobrir o caminho da criatividade no nível dos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna à medida que isso seja compatível com a preservação da autonomia na definição daqueles fins



(Furtado, 1984, p. 118). Furtado enuncia três caminhos possíveis para a endogeneização do desenvolvimento, entre os quais é preciso destacar a via do atendimento das necessidades básicas da coletividade, por ser de fato o único caminho compatível simultaneamente com o mercado e com a democracia, podendo ser fundamentado numa ética da igualdade de oportunidades.<sup>17</sup> Nesse modelo de desenvolvimento, o caráter de endogeneidade reside em que o padrão de distribuição da renda, que assegura a satisfação daquelas necessidades da população, é fruto de decisão política. A dificuldade maior deste modelo está em gerar uma vontade política capaz de pôr em marcha tal projeto distributivista.

O desenvolvimento como processo endógeno e socialmente deliberado (consciente) opõe-se tanto ao subdesenvolvimento quanto às tendências de inversão entre meios e fins que caracterizam a civilização industrial. O desenvolvimento se desdobra no plano criativo dos valores e da técnica. O vetor da técnica, materializado no processo de acumulação, tem exigências que podem adquirir o estatuto de fins, tal como no propósito de maximização de lucros ou na presença de algum sistema de incitação ao trabalho. Portanto, a civilização industrial comporta a possibilidade de autonomização do processo de acumulação, que adquire condições de autorreprodução, “subordinando a criação de valores à sua própria lógica” (Furtado, 1984, p. 107). Tal possibilidade representa a negação do desenvolvimento endógeno, convertendo os meios representados pelo progresso material e pela força expansiva da acumulação capitalista em finalidades últimas do desenvolvimento, o que suprime a escolha social na determinação dos valores substantivos que justificam a produção material e dão significado à vida para os indivíduos sociais.

A abordagem de Furtado sobre o desenvolvimento como processo endógeno aponta que este é mais que transformação, pois é invenção, que comporta um elemento de intencionalidade. O desenvolvimento implica assim uma intensificação da criatividade, cujos frutos convergem para produzir e realizar um projeto de transformação social com o qual se identificam os membros da coletividade. A intensificação da criatividade se materializa na mudança tecnológica e institucional endógena, historicamente determinada,

---

17. Os outros dois caminhos da endogeneização são a coletivização dos meios de produção e o aumento do grau de autonomia externa mediante uma posição ofensiva no mercado mundial. Ambos os caminhos apresentam problemas importantes aos olhos de Furtado, pois a coletivização dos meios de produção falha ao impedir uma ampla descentralização e um efetivo regime de incentivos ao trabalho, enquanto a alternativa do ganho de autonomia nas relações externas, ao requerer planejamento rigoroso e elevada taxa de poupança, conduz com frequência “a um reforçamento das estruturas estatais de vocação autoritária (...). A maior autonomia de decisão, neste caso, não conduz necessariamente ao desenvolvimento na forma em que o definimos anteriormente” (Furtado, 1984, p. 120-123).

a ser aplicada à vida social de modo amplo, englobando a produção material e outras estruturas de poder e cultura na sociedade. Assim, a fonte última do desenvolvimento endógeno está na criatividade e na invenção, que emergem da evolução da cultura material e não material. A longo prazo, as mudanças tecnológicas e a reconfiguração institucional das formas societárias se fundamentam na extensão das capacidades humanas, em sua amplitude e diversidade. Sob relações capitalistas, a acumulação de capital é fundamental para o crescimento econômico e o desenvolvimento, porém não pode estar divorciada da expansão das capacidades humanas, do conhecimento e do progresso técnico, pois, sem inovações, a acumulação de capital tende a esgotar seu potencial dinâmico.<sup>18</sup>

Conforme a narrativa histórica de Furtado, o desenvolvimento endógeno realizou-se nos países atualmente desenvolvidos pela via das lutas sociais na democracia. A acumulação acelerada, duas ou três vezes mais rápida que o crescimento demográfico, acabou por reverter as condições do mercado de trabalho. Nessa *dialética do desenvolvimento*, os choques políticos e os conflitos sociais ampliaram a democracia (Furtado, 1964). Os conflitos entre trabalhadores e capitalistas, sob condições de acumulação acelerada, permitiram a participação dos trabalhadores nos ganhos de produtividade do sistema. A classe trabalhadora é entendida como fator dinâmico do sistema capitalista, pois suas lutas induzem a adoção de inovações tecnológicas que permitem atender às reivindicações sindicais (melhores salários e níveis de vida) e conservar a lucratividade do capital. A existência de interesses comuns entre as duas classes básicas do sistema ensejou a colaboração e permitiu que a *dialética* das suas lutas resultasse em desenvolvimento.<sup>19</sup> Nessa interpretação, o sistema democrático condiciona o controle social da propriedade privada (autolimitação) e os capitalistas não podem impor uma contenção do consumo dos trabalhadores.

Em qualquer caso, a conquista do desenvolvimento endógeno ou a superação do subdesenvolvimento requer o estabelecimento consciente das pautas próprias da coletividade. A cultura de cada povo é a base a partir da qual ele pode conceber as finalidades da vida social e a pluralidade de seus valores substantivos e exercer sua criatividade sobre os meios técnicos e institucionais da produção social. Com isso, faz-se

---

18. Por isso, em uma perspectiva de longo prazo sobre o desenvolvimento econômico, Evans e Heller (2013) sustentam que a expansão das capacidades humanas supera a acumulação de capital como força condutora tanto do crescimento econômico quanto do desenvolvimento mais amplamente definido.

19. Conforme Furtado (1964, cap. 5). Para conferir duas narrativas análogas sobre a social-democratização do capitalismo europeu, ver Przeworski (1989, cap. 1, 4 e 5) e Myrdal (1962, primeira parte).

possível a utilização das técnicas modernas nos seus próprios termos. O estabelecimento dos fins da coletividade resolve-se nas definições sobre qual desenvolvimento será realizado: sob quais formas sociais, para que finalidades e para servir a quem (Accurso, 2010). A questão que se coloca é sobre como construir tal *consenso*, ou, mais precisamente, sobre como estabelecer o que pode ser objeto de escolha social e o método pelo qual esta escolha seria possível.

Quanto ao objeto da escolha social, que define as finalidades do desenvolvimento, trata-se do que é socialmente considerado necessário ou desejável. Uma resposta possível e construtiva remete aos fins gerais ou comuns dos indivíduos sociais, que podem ser expressos como capacidades humanas. Pode-se tratar assim da expansão das capacidades criativas dos homens e da difusão para a coletividade de valores substantivos (materiais e subjetivos). Como indica Furtado,

A partir do momento em que se *ordenam* previamente as necessidades sociais a satisfazer, o problema do desenvolvimento deixa de ser o de maximizar uma taxa abstrata de PIB, para ser o de minimizar os custos sociais requeridos para atingir os objetivos definidos. As comparações intertemporais de graus de desenvolvimento passam a ser feitas em termos de indicadores precisos: expectativa de vida, mortalidade infantil, alfabetização, tempo médio de vida escolar, incidência negativa de doenças mentais, atividade cultural, criatividade nas artes e nas ciências, tempo de trabalho não pago (transporte etc.), qualidade e quantidade da habitação, tempo e qualidade do ócio, participação na vida política, acesso à informação, contatos com populações estrangeiras, etc. (Furtado, 1975, p. 68, n. 59).<sup>20</sup>

A partir das ideias de Furtado, pode-se admitir uma base comum para a escolha social, que seria o atendimento das necessidades básicas. Mas viu-se que sua formulação pode ser também traduzida em termos de desenvolvimento humano ou expansão de capacidades. Cabe agora indicar que esta perspectiva pode ser levada adiante, tratando-se não apenas das necessidades básicas, mas das necessidades que se tornam reconhecidas na sociedade, referentes a padrões materiais e morais em progressiva elevação. Quanto ao método de construção do *consenso* sobre os fins do desenvolvimento, a sugestão que provém da narrativa furtadiana é claramente a democracia. Admitindo-se que esta seja

---

20. Para reforçar o caráter universalista dessa perspectiva sobre as finalidades do desenvolvimento, contrariamente às medidas de renda *per capita* e de crescimento do PIB, caber referir que Furtado entende que “as comparações entre níveis de desenvolvimento de duas economias somente têm sentido na medida em que as duas sociedades adotam o mesmo sistema geral de valores ou na medida em que a comparação se restringe a indicadores que traduzem valores aceitos em comum: expectativa de vida, alfabetização, etc.” (Furtado, 1975, p. 68, n. 59).

uma alternativa válida em geral, propõe-se avançar além das importantes características que definem uma poliarquia, para assumir a deliberação como característica capaz de qualificar e aprofundar a democracia.<sup>21</sup>

### 3.2 Capacidades humanas e liberdade

Na perspectiva apresentada, o desenvolvimento se realiza para benefício dos cidadãos nacionais, a fim de ampliar as capacidades dos indivíduos sociais que compõem a coletividade nacional. O desenvolvimento se faz como expansão da liberdade (Sen, 2000), para engrandecimento das vidas das pessoas comuns (Unger, 2008). Para Sen, a consideração do desenvolvimento como liberdade está focada nas condições gerais de vida e nas consequentes possibilidades de as pessoas viverem de modo satisfatório e realizador, segundo suas próprias perspectivas individuais e comunitárias. Nesta abordagem, a liberdade humana é considerada em seus diversos aspectos, e se traduz substantivamente na essência mesma do desenvolvimento. O desenvolvimento corresponde à liberdade enquanto processo que permite que os indivíduos estejam bem nutridos, sejam alfabetizados, participem da vida cívica nacional e comunitária, digam o que pensam, gozem de boas condições de moradia, tenham oportunidades de trabalho, obtenham rendimentos satisfatórios, e desfrutem de oportunidades de evolução cultural e de aprendizagem contínua. O aumento da produção material e da renda econômica dos indivíduos certamente é um fator sempre importante, eventualmente decisivo, mas muitas vezes insuficiente para que se desenvolvam suas capacidades.

A liberdade implica que o indivíduo possui condições de realizar o que Sen (2000, 2008) chama de funcionamentos. Os funcionamentos são os fazeres humanos ou os estados do ser humano que o indivíduo pode racionalmente pretender realizar ou atingir.<sup>22</sup> A capacidade de uma pessoa corresponde ao conjunto dos funcionamentos que realmente pode escolher fazer ou estar. Deter capacidade é ser capaz de combinar a realização de inúmeros funcionamentos racionalmente escolhidos. A condição de agente

---

21. Assim, a institucionalidade aqui vislumbrada para viabilizar o desenvolvimento endógeno apoia-se na democracia deliberativa como método de construção e legitimação de certo modelo de desenvolvimento para a sociedade nacional. O tema da democracia será visto na subseção 3.3. As instituições democráticas e as formas da democracia representativa, direta e deliberativa, são abordadas na quarta seção do texto.

22. Os funcionamentos podem ser facilmente intuídos e expressos: estar bem nutrido, viver com saúde, dormir bem, dominar seu idioma, ser uma pessoa culta, praticar ginástica, ouvir música, pescar, participar da vida política de sua comunidade, rezar, cantar e assim por diante, numa sequência de extensão indefinida.

do indivíduo está implicada no seu desenvolvimento humano, pois a capacidade de escolher também define a liberdade do indivíduo. Nesse sentido, na abordagem de Sen, a liberdade corresponde à expansão das capacidades.

A condição de liberdade do indivíduo encontra-se limitada quando existe um baixo desenvolvimento humano. As limitações geralmente decorrem de circunstâncias que escapam ao controle dos indivíduos, como a falta de oportunidades econômicas, a pobreza, o despotismo político, a privação dos direitos civis e individuais, a exclusão social etc. As políticas públicas podem ampliar o desenvolvimento humano se tiverem êxito em remover as fontes de privação de liberdade que afetam os indivíduos. De acordo com Sen, a liberdade é um fim do desenvolvimento, na medida em que corresponde substantivamente à extensão das capacidades dos indivíduos, mas também é um meio para alcançar o desenvolvimento. Enquanto meio, a liberdade é considerada por Sen de modo instrumental, desdobrando-se em elementos tangíveis pelo modo de organização e de operação do Estado: liberdades políticas, oportunidades de acesso a recursos econômicos, oportunidades de obter saúde e educação, garantias de transparência nos assuntos públicos e proteção social. Assim, o princípio ético fundante na abordagem de Sen é a *liberdade*, definida num sentido muito abrangente, incluindo liberdades substantivas e instrumentais, cujo alcance maior, para cada indivíduo, é viver de um modo que tenha razões para valorizar, ou, dito de outra maneira, viver a vida de acordo com seus valores.<sup>23</sup>

A definição do desenvolvimento como liberdade deve corresponder às preferências sociais, o que destaca sua consonância com a definição de desenvolvimento que se realiza para as finalidades da coletividade ou desenvolvimento endógeno. Assim como Furtado, Sen sustenta igualmente a ideia de que a renda real é uma métrica inadequada para comparações de bem-estar social, tanto quanto é inadequada a tentativa do utilitarismo de convertê-lo numa “coisa boa homogênea”. Somente as escolhas sociais podem definir a verdadeira medida do desenvolvimento. Conforme Sen (2000), há uma forte razão metodológica para enfatizar a necessidade de atribuir explicitamente pesos valorativos

---

23. Vale observar que na formulação de Amartya Sen o homem não está plenamente determinado como fundamento, mas sua liberdade de ser (moral) é o fundamento. Esta noção aceita que está na liberdade do homem – embora não exatamente enquanto indivíduo – sua autodeterminação como gênero, nacionalidade, etnia, grupamento social etc. Obviamente, a liberdade como expansão de capacitações é socialmente determinada, visto que haverá sempre que ponderar, por escolha social, a importância relativa das diferentes dimensões do desenvolvimento humano (Sen, 1999, p. 97-102). Também aqui Sen afasta-se de uma ideia essencialista de liberdade humana, como um valor ou sentido que se originasse a partir do indivíduo, suposto como determinação original, anterior à vida social.

aos diferentes componentes da qualidade de vida (ou bem-estar) e então colocar os pesos escolhidos para discussão pública e escrutínio crítico. Ademais, Sen insiste em que não se pode, em geral, tomar as preferências como dadas independentemente da discussão pública e de um entendimento adequado sobre o que são as necessidades econômicas ou materiais, algo que requer discussão e intercâmbio de opiniões, isto é, deliberação.<sup>24</sup>

Os economistas, quando pretendem atender aos critérios propostos por Amartya Sen, destacam a importância das finalidades humanas do processo de desenvolvimento (por exemplo, Chang, 2011, p. 55-56). Entretanto, poucos percebem que aqueles critérios implicam uma exigência democrática radical incontornável, bem como a proposição do desenvolvimento como ato de conquista de indivíduos socialmente capacitados, o que remete à necessidade de construção de organizações e capacidades coletivas como meio principal para o fortalecimento dos indivíduos (Evans, 2002).

Sen argumenta que o desenvolvimento não pode ser adequadamente aferido pela riqueza material, nem se limita à ampliação da satisfação ou à redução do sofrimento, mas implica a capacidade dos seres humanos de fazer coisas que realmente desejam fazer (Sen, 2000, 2008). Pensar em termos de capacidades humanas e expansão da liberdade, mais que em termos de bem-estar, conduz à perspectiva de eliminação das privações materiais e das formas sociais de opressão e enfatiza que as capacidades humanas são tanto fins em si mesmas quanto meios básicos para o alcance de outras metas, tais como gerar a produtividade ampliada, que é o fundamento do crescimento econômico, ou construir as instituições democráticas que ajudem a definir e levar o tipo de vida que se tem razão para valorizar (Evans e Heller, 2013, p. 5, n. 1).

O desenvolvimento como liberdade, focado na expansão das capacidades dos indivíduos, requer sem dúvida progresso material e pode estar em linha com as legítimas aspirações populares de superação da miséria e de pleno desenvolvimento humano. Contudo, o desenvolvimento endógeno que corresponde à expansão da liberdade não é algo que se

---

24. Essa forma de ver implica que as escolhas sobre a alocação dos recursos e as estratégias de crescimento têm de ser democráticas, não apenas no sentido frágil de serem os governantes definidos por processos eleitorais regulares, mas no sentido forte de um contínuo e desordenado envolvimento da cidadania no estabelecimento das prioridades econômicas. Este imperativo democrático não decorre de a democracia ser também uma coisa boa. Ele decorre da impossibilidade de avaliar metas ou resultados econômicos sem discussão e sem o intercâmbio generalizado de ideias em sociedade (Evans, 2002, p. 55).

possa alcançar individualmente.<sup>25</sup> Ademais, para os povos dos países subdesenvolvidos, são necessárias estratégias nacionais de desenvolvimento e políticas realizadas pelos Estados nacionais para alcançar a endogeneidade (Furtado, 1984, p. 123-124).

Ainda uma vez, será útil questionar até que ponto *o desenvolvimento como liberdade* corresponde ao *desenvolvimento endógeno*. Pretende-se ter indicado aqui que existe uma correspondência, embora o primeiro conceito coloque a ênfase no indivíduo social e moral, enquanto o segundo, na coletividade histórica. Ambos os conceitos pressupõem deliberação. Enquanto Furtado enfatiza a criatividade e a invenção no desenvolvimento, atributos que se fundamentam nas capacidades culturais dos indivíduos que compõem o povo ou as elites, Sen enfatiza a liberdade individual e a construção democrática da medida social do desenvolvimento, o que recai na noção de endogeneidade. Em ambos os autores o desenvolvimento conduz ao alargamento dos poderes humanos individuais e coletivos, para aliviar o fardo da pobreza, do trabalho penoso e da doença (Unger, 2008).

### 3.3 Democracia deliberativa e vidas valiosas

O desenvolvimento endógeno corresponde a uma possibilidade histórica e a uma escolha social historicamente plausível, embora não necessária. Mangabeira Unger sugere um caminho para enfrentar o desafio do desenvolvimento endógeno e da expansão da liberdade, a partir de uma

economia política da democracia, democratizando o mercado pela remodelagem tanto das formas de produção (incluindo a relação entre governo e negócio) quanto das condições de trabalho (...) estendida através de inovações encorajando a sociedade civil a se organizar fora do governo e do mercado, energizando a política democrática (Unger, 2008, p. 52).

“A promessa central da democracia é que homens e mulheres comuns terão uma oportunidade para se tornar maiores e mais livres” e, assim, viver uma vida que tenham

---

25. “Obter liberdade para fazer as coisas que nós temos razão para valorizar é raramente algo que podemos conseguir como indivíduos. Para aqueles já suficientemente privilegiados para exercer um amplo leque de capacidades, a ação coletiva pode parecer supérflua para a capacidade, mas para os menos privilegiados alcançarem o desenvolvimento como liberdade requer-se ação coletiva. Coletividades organizadas – sindicatos, partidos políticos, conselhos de bairro, grupos de mulheres etc. – são fundamentais para a ‘capacidade das pessoas para escolher as vidas que elas têm razões para valorizar’” (Evans, 2002, p. 56).

razões para valorizar (*op. cit.*, p. 76). A democracia não pode fracassar em traduzir a promessa da ideia de nação na realidade da capacitação e da oportunidade para os trabalhadores; do contrário, a própria democracia não tem como subsistir (*op. cit.*, p. 119).

Pode-se conceber e realizar uma *política democrática de alta energia*, cujo elemento central está no fortalecimento dos indivíduos, para que tenham condições de levar vidas significativas (Unger, 2008). Reduzir as desigualdades extremas e cristalizadas e anular seus efeitos sociais permitiria ao indivíduo escapar, ou ver seus filhos escaparem, de sua condição de classe, sem que isto implique um compromisso com uma rígida igualdade de circunstâncias. A sociedade precisa equipar cada indivíduo com os instrumentos econômicos e educacionais para que possa desenvolver-se plenamente. Para tanto, Unger propõe ancorar a inclusão social e o fortalecimento do indivíduo nas instituições da vida política, econômica e social, desafiando a imaginação institucional.

O desenvolvimento capitalista pode revelar-se como limitador da criatividade e da liberdade substantiva, ao promover a degradação ambiental e a mercantilização generalizada de bens, serviços, conhecimentos, valores existenciais e pessoas, o que provoca inevitavelmente a desvalorização da vida. Além disso, o mercado tende a subofertar bens públicos fundamentais para a expansão das capacidades humanas dos cidadãos. Portanto, o papel do Estado será crítico tanto para assegurar que o crescimento econômico possa ser traduzido em alavancagem das capacidades humanas, quanto para que tal alavancagem e o investimento social de modo mais geral possam resultar na promoção do crescimento (Evans e Heller, 2013, p. 26).<sup>26</sup>

O exercício bem-sucedido desse papel do Estado parece possível somente por meio de sua articulação com amplas camadas da sociedade civil, em uma democracia. As sociedades capitalistas contemporâneas são geralmente combinações de capitalismo com democracia. Na história do capitalismo, a tendência predominante foi de sua

---

26. Convém observar que a proposição de políticas públicas para o desenvolvimento endógeno e a expansão da liberdade não nega o caráter capitalista do Estado nem seu papel na dominação de classe. Desde logo, o Estado está vinculado com a ordem capitalista, ao assegurar os direitos de propriedade. Contudo, o Estado deve ser concebido não apenas em conexão com uma ordem social de classe, mas também como expressão da comunidade nacional organizada, sendo seu instrumento de ação coletiva por excelência. O argumento do autor deste Texto para discussão presume a possibilidade de alargar a democracia por meio das lutas populares e assim abrir caminho para transformar o Estado, enquanto a sociedade se transforma, por meio de inovações institucionais.



compatibilização com a democracia.<sup>27</sup> Entretanto, não parece justificado pensar o capitalismo e a democracia como se a última não tivesse nenhuma autonomia e dependesse essencialmente do primeiro (Fausto, 2002, p. 75, n. 17). A atual fase das relações entre capitalismo e democracia tende a ser novamente de luta social e institucional, pois a noção de um capitalismo democrático é portadora de uma contradição importante.

A contradição entre capitalismo e democracia resulta da separação institucional entre propriedade e autoridade, que tende a submeter os recursos existentes na sociedade a uma dupla ordenação: decisões privadas dos proprietários e escolhas sociais impostas pelo Estado. Embora no mercado os recursos produtivos sejam alocados por seus proprietários e a distribuição do produto resulte de interações descentralizadas, o Estado também pode alocar e distribuir, agindo sobre aqueles mesmos recursos que constituem a propriedade privada. “Portanto, há no capitalismo uma tensão permanente entre Estado e mercado. A democracia na esfera política exacerba essa tensão” (Przeworski, 1995, p. 7).<sup>28</sup> Existe potencialmente uma oposição fecunda entre capitalismo e democracia que é preciso desenvolver (Fausto, 2007, p. 241).

A democracia suscita a possibilidade de a sociedade civil controlar o Estado, assim como de a sociedade política constituída por este Estado submeter os detentores privados de riqueza aos propósitos de desenvolvimento humano para todos os cidadãos. A democracia pode, portanto, configurar um padrão específico de desenvolvimento econômico capitalista, com perfil socialmente inclusivo e bloqueio de suas tendências à desigualdade e à exclusão, em vista das exigências de desmercantilização advindas da sociedade civil.

A democracia é o método de organização pelo qual a sociedade confere continuamente o sentido do desenvolvimento, os seus fins últimos. A democracia é a forma de processar os conflitos entre classes e grupos sociais, para que se expressem, institucionalmente, de

---

27. Como se sabe, o capitalismo se estabelece sem democracia, ainda que com governo constitucional. Somente por meio de prolongada luta histórica a democracia se impõe (Fausto, 2007, p. 241). Não obstante, qualquer perspectiva não determinista da história contemporânea deveria admitir que o capitalismo pode ser autoritário e que alternativas societárias fascistas ou totalitárias, assim como sociedades burocrático-igualitaristas, foram e continuam sendo historicamente possíveis.

28. “Na democracia, as pessoas, como cidadãos, podem expressar preferências quanto à alocação de recursos que elas não possuem, com direitos distribuídos num contexto de maior igualdade. (...) Distribuições do consumo geradas pelo mercado devem ser sistematicamente diferentes daquelas coletivamente preferidas pelos cidadãos, uma vez que a democracia oferece uma oportunidade de obter reparação por meio do Estado àqueles que são pobres, oprimidos ou miseráveis em consequência da propriedade privada dos recursos produtivos” (Przeworski, 1995, p. 7).

modo construtivo, como elemento dinamizador da sociedade. Não apenas a democracia se materializa em instituições que processam conflitos, mas também se estabelecem alguns conflitos necessários nas evoluções paralelas da democracia, na qual todos são cidadãos iguais, e da ordem social competitiva (a esfera dos mercados), na qual os indivíduos contam como proprietários de ativos e titulares de capacidades.<sup>29</sup>

Do ponto de vista do desenvolvimento endógeno, trata-se de criar condições para a autoconstrução dos indivíduos, não só salvaguardá-los. Somente a expansão das capacidades humanas pode dar suporte à realização de processos de formulação coletiva das finalidades do desenvolvimento e de construção e organização coletivas das políticas públicas. A expansão das capacidades e o estabelecimento real da cidadania, com provisão de recursos materiais, formação educacional e garantia de direitos fundamentais, podem advir como resultados das políticas de desenvolvimento, que devem assim guardar estreita correspondência com a realização de metas de desenvolvimento humano e sustentabilidade ambiental. As metas de desenvolvimento devem estar referidas a indicadores de emprego, renda, desigualdade, pobreza, qualidade ambiental, saúde e educação, desdobrando-se em nível local e/ou distrital, que mais favorece uma efetiva organização e controle da sociedade.

Para realizar o desenvolvimento endógeno, é preciso partir da luta democrática ou, na melhor hipótese, das instituições democráticas existentes, sem implicar uma sujeição aos limites dos formatos institucionais estabelecidos. O desenvolvimento que se realiza para expandir a liberdade está aberto à inovação institucional, cogitando de formas democráticas as mais qualificadas, que permitam o convívio tolerante de diferentes perspectivas individuais e distintos projetos de organização da vida social. Nesse sentido, as instituições da democracia deliberativa constituem uma alternativa para enfrentar a fragmentação dos sujeitos sociais, promovendo a percepção recíproca das identidades e das condições de grupos e indivíduos. O elemento distintivo da democracia deliberativa é seu fundamento no uso público da razão, que induz os agentes sociais particulares a uma perspectiva universalista, favorecida pela ampliação da base de informações que

---

29. A ordem social competitiva traz consigo uma perspectiva progressista de emancipação do indivíduo em comparação à ordem social estamental, estruturada por privilégios injustificáveis em termos racionais. A plena vigência da ordem social competitiva solapa a dominação social tradicional – que não se apoia na eficiência produtiva ou no êxito econômico do empreendimento –, requerendo a equalização das oportunidades. Contudo, esta ordem é também promotora da desigualdade e da exclusão, tendendo a aprofundar a diferenciação entre os indivíduos desigualmente dotados de propriedades e capacidades, requerendo-se, portanto, o estabelecimento de garantias sociais de segurança para os indivíduos que fracassam no âmbito da ordem social competitiva.

também advém do processo de deliberação.<sup>30</sup> A democracia deliberativa é compreendida como método para produzir um *destino nacional* convergente para a vida social comum, em uma abordagem acolhedora da variedade existencial e da pluralidade de perspectivas ideológico-associativas.

Para estabelecer o desenvolvimento endógeno, é preciso ir além da *democracia esvaziada*, porque eleições regulares não são suficientes para gerar um debate público que tenha verdadeira consideração com os objetivos do desenvolvimento ou da alocação de recursos coletivos (Evans, 2003, p. 22 e 36). Com a participação ou o interesse nas eleições em queda e com onerosos programas televisivos tornando-se a principal base de informação para as decisões eleitorais, está-se muito mais próximo da impossibilidade das instituições democráticas que da viabilização do exercício de escolha social defendido por Amartya Sen (Evans, 2003, p. 37).<sup>31</sup>

Os elementos teóricos apresentados podem fundar um programa de transformação simultânea da sociedade e do Estado, a partir de uma resignificação do *desenvolvimento*: a subordinação do progresso material às finalidades de desenvolvimento humano estabelecidas pela coletividade. Para alcançar o desenvolvimento que interessa, é preciso partir do mercado e do capital, do progresso material obtido nestas relações, e do Estado democrático de direito, num processo de construção institucional e transformação social. É preciso partir de liberdades políticas e da democracia representativa, assim como do conjunto de liberdades instrumentais sugeridas por Sen. Há várias razões para acreditar que é possível definir e realizar escolhas sociais sobre o desenvolvimento como base para uma progressiva expansão da liberdade dos indivíduos. A escolha social é tanto possível quanto necessária (Sen, 1999), podendo tomar a forma de uma *democracia de alta energia*, que combine traços de democracia representativa e democracia direta (Unger, 2008).

Pode-se perceber agora que existe um contraste fundamental entre o ED clássico do século XX e a construção de um EDD no século XXI, pois no primeiro a burocracia

---

30. Para uma definição de democracia deliberativa, ver Habermas (1995). Evans (2003) apresenta a ideia conexas de *desenvolvimento deliberativo*, com algumas indicações de suas possíveis instituições.

31. Amartya Sen elaborou argumentos lógicos que contrariam o pessimismo com a democracia política expresso pelo teorema da impossibilidade de Kenneth Arrow. Sen (1999) sugere que a ampliação da base de informação dos agentes que escolhem e uma comparação elementar de condições materiais e utilidades podem encaminhar proveitosamente a deliberação e a escolha social.

pública detém uma posição proeminente sobre uma sociedade civil relativamente fraca e subordinada (Leftwich, 1995, p. 415-416). Ao contrário, um Estado capaz de promover o desenvolvimento endógeno é um Estado democrático que pressupõe uma sociedade civil forte ou, pelo menos, a possibilidade de seu fortalecimento progressivo pela via democrática.<sup>32</sup> É verdade que uma sociedade civil forte, com vida associativa vibrante, não se traduz necessariamente na valorização de uma organização social democrática, como ilustram os exemplos das formas de fascismo nas sociedades capitalistas. Para que a vida associativa se traduza em democracia real, é preciso um arranjo social pluralista e valores culturais que fundamentem a tolerância com as diferenças socioculturais individuais.

Uma sociedade civil forte é aquela internamente bem organizada e capaz de ação autônoma (Evans e Heller, 2013, p. 11). Ela tende a ser democratizante por dois motivos. Em uma sociedade civil estabelecida, que esteja apoiada em garantias legais, a base da legitimidade para todos os grupos que a compõem está na luta por direitos. Isto implica que as reivindicações tendem a se apresentar numa perspectiva universalista, pois direitos normalmente devem valer para todos ou implicam o reconhecimento de todos. O segundo motivo é que uma sociedade civil organizada e vibrante está aberta à liberdade associativa, o que confere aos grupos subordinados a possibilidade de ação coletiva, tanto maior quanto mais aberta for a sociedade civil (Evans e Heller, 2013, p. 11).<sup>33</sup>

A ideia de levar o poder público a operar de acordo com os princípios de inclusão e discussão da sociedade civil é um horizonte que precisa ser desdobrado em práticas sociais e políticas públicas nas brechas do Estado capitalista realmente existente, buscando ampliá-las e, afinal, submeter as ações e as políticas públicas ao controle social, vale dizer, ao controle da grande maioria da população, para a consecução de finalidades “justas”, porque democraticamente estabelecidas. Desse ponto de vista, a sociedade civil precisa compreender suas condições e escolher os caminhos do desenvolvimento humano, algo que pode ser alcançado com debate público, lutas políticas e práticas sociais abertas à transparência e à experimentação.

---

32. A *sociedade civil* deve ser compreendida aqui como o amplo leque de associações voluntárias e movimentos que operam fora do mercado, do Estado e dos laços primários de parentesco e que especificamente se orientam para moldar a esfera pública, incluindo movimentos sociais, sindicatos, grupos de interesse, organizações não governamentais (ONGs) autônomas e organizações comunitárias (Evans e Heller, 2013).

33. Tais grupos têm assim alguma chance para se fortalecerem na sociedade, equilibrar os poderes de classe, disputar o poder político e subordinar as ações do Estado às amplas camadas do povo, que asseguram, com suas lutas, direitos e formação de capacidades para suas próprias realizações de vida.

## 4 FUNÇÕES E INSTITUIÇÕES DO EDD

A proposição do desenvolvimento endógeno e a discussão em torno de um ED democrático implicam necessariamente considerá-lo como conceito teórico, não mais como conceito descritivo de um conjunto particular de aparatos de Estado em certa conjuntura histórica (Evans e Heller, 2013; Leftwich, 1998; White, 1998). Assim, funções e instituições do ED estarão referidas à perspectiva de um Estado em busca do desenvolvimento endógeno, definido e promovido pelas escolhas sociais democráticas da coletividade nacional.

### 4.1 As funções desenvolvimentistas reconcebidas

Para pensar as funções do EDD, tomou-se como referência as reflexões de Chang (1999) e Wade (1990), já comentadas. Todas as *funções desenvolvimentistas diretas* encontradas para o ED clássico interessam ao EDD, ainda que os agentes econômicos possam ter uma natureza social distinta. O EDD também deve estar comprometido com a formulação e a legitimação de uma estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional. Deve promover a acumulação de capital, buscando a maior agregação de valor no país, e fomentar a formação de empresas nacionais competitivas em nível internacional, além de promover o progresso científico e tecnológico vinculado à produção nacional e sob controle nacional.

Entretanto, o foco nas metas de desenvolvimento humano conduz a uma requalificação das funções desenvolvimentistas referidas diretamente à produção, inquirindo acerca de seus resultados sociais e ambientais, além dos resultados diretamente produtivos e econômicos.<sup>34</sup> As políticas produtivas devem ser empreendidas para alcançar as metas nacionais de desenvolvimento endógeno, que pressupõem progresso material, porém não supõem nem deveriam sugerir ser possível o nivelamento produtivo e material (*catching-up*), uma perspectiva irracional e destrutiva. A defesa e a promoção dos trabalhadores nacionais – na forma de direitos e garantias trabalhistas, formação profissional contínua, acesso às condições de saúde e melhoria progressiva das remunerações (Accurso, 2010) – devem fazer parte das políticas produtivas e tecnológicas. Tais políticas combinam-se à democratização dos locais de trabalho, permitindo a ingerência dos trabalhadores sobre a organização

---

34. “O desenvolvimento enquanto expansão das capacidades dos cidadãos (isto é, seu acesso e oportunidade de fazer coisas que têm razão para valorizar) implica um conjunto de decisões alocativas e estratégias de desenvolvimento um tanto distintas em relação àquelas da abordagem centrada na renda real” (Evans, 2002, p. 55).

dos processos de trabalho (Chomsky, 2007). As metas das políticas produtivas devem ser estabelecidas em conexão com as metas das políticas sociais, pois educação de qualidade e provisão de cuidados de saúde devem ser concebidas como ingredientes indispensáveis ao crescimento econômico sustentado a médio e longo prazos, ainda sem considerar seus efeitos suplementares em termos de inclusão produtiva e redução das desigualdades de renda (Evans e Heller, 2013).

Para o desenvolvimento endógeno, é importante que as políticas produtivas: *i*) estejam voltadas para enfrentar o problema do emprego, da ocupação em geral e da inclusão produtiva, por meio da promoção das capacidades humanas dos indivíduos; e *ii*) sejam concebidas de modo a dar lugar a estratégias institucionais inovadoras que atuem especialmente para promover a inclusão produtiva, mobilizando recursos socioeconômicos ocultos, de modo não convencional e estimulando a auto-organização, o voluntariado e o empreendedorismo.

No exercício das funções de coordenação e de provimento de visão, a interação do Estado desenvolvimentista do século XX com as elites industriais conferiu a elas uma razão para se tornar uma classe mais coerente coletivamente. “O Estado desenvolvimentista do século XXI precisa empreender uma tarefa similar, porém mais difícil: a construção de metas coerentes compartilhadas cuja implementação concreta possa então ser ‘coproduzida’ por agências públicas e comunidades”, contribuindo para a própria organização dessas comunidades (Evans e Heller, 2013, p. 9, tradução nossa). As funções de coordenação e provimento de visão serão assim redefinidas e ampliadas, ao implicarem a consideração de outros agentes sociais e se vincularem, pela via democrática, a tarefas sociais mais vastas – porque atinentes às capacidades humanas de cada cidadão.

A *função de coordenação* deve exercer-se no nível dos agentes produtivos, com configurações muito variadas, incluindo as políticas industriais e tecnológicas. A atuação do EDD busca a articulação planejada das decisões de investimento públicas e privadas. Agora, como antes na história, “o problema fundamental do desenvolvimento consiste em gerar e revigorar a ação humana em determinado sentido” (Hirschman, 1961, p. 48), o que implica coordenação e compartilhamento de uma visão de futuro, facultando a ação coletiva. Logo, o desenvolvimento se faz com a mobilização nacional de recursos materiais e humanos, desta feita para a consecução de finalidades explícitas de desenvolvimento humano, que requerem a presença do Estado junto à sociedade civil, um elevado grau de organização funcional deste e sua permeabilidade ao controle público dos cidadãos

(*accountability*). Assim, a coordenação exercida pelo EDD, no contexto de políticas públicas para o desenvolvimento humano, tem um alcance mais amplo e tende a se revelar mais complexa e mais exigente em termos de capacidades estatais.<sup>35</sup>

O exercício da função de coordenação deve permitir a concessão de serviços públicos ou dos controles sobre recursos e serviços às comunidades organizadas, por meio de contratos de gestão e esquemas de supervisão de usuários e cidadãos em geral. Novos formatos experimentais em políticas públicas deveriam estimular o autogoverno, a gestão e a fiscalização locais, valendo-se de um potencial de inovação ampliado para a solução de problemas sociais. As realizações destas políticas produzem um impacto de conscientização e autoconfiança nas coletividades, além de despertarem a solidariedade cívica no enfrentamento aos problemas locais e nacionais.

*Prover uma visão de futuro* é uma função do EDD que passa a se configurar de modo novo, por meio do aprofundamento da democracia, sem prescindir de uma perspectiva estratégica para a produção nacional. Uma visão de futuro adequada ao desenvolvimento pode emergir somente a partir do aprendizado histórico dos cidadãos (Hirschman, 1961), sendo forjada com matizes nacionais, conforme os traços culturais que definem as finalidades coletivas e, assim, o caráter endógeno do desenvolvimento. Nada assegura que qualquer sociedade nacional possa construir uma visão coletiva. Tal construção é uma questão de grau. A construção de um projeto nacional consciente corresponde às circunstâncias ideais. Na falta disso, são concebíveis pactos sociais elementares, assegurando um convívio tolerante entre diferentes grupos e visões existentes na sociedade. É possível fortalecer as instituições para tratar com os impasses e os conflitos inerentes a uma sociedade de classes democrática, buscando ampliar a provisão de soluções possíveis para os mesmos.

A *função de administração de conflitos* pode ser amplamente justificada nos termos de Chang (1999). A explicitação e o processamento dos conflitos fazem parte do bom funcionamento da democracia. A operação qualificada das instituições democráticas inibe os conflitos provocados por desinformação e miopia e tende a pacificar os protagonistas em conflito, ao assegurar a subordinação recíproca aos resultados produzidos dentro da ordem institucional – a mesma ordem que suscita possibilidades futuras de reversão de

---

35. Nesse sentido, a função de coordenação reconsiderada inclui o que Evans (2005) denomina promoção das capacidades coletivas de expandir as capacidades humanas.



poder e dos rumos da sociedade. A administração de conflitos é favorecida pelas políticas públicas de promoção de capacidades, que buscam fortalecer o indivíduo, provendo condições de saúde, educação e inclusão produtiva. Tais políticas, na medida em que favorecem a equalização de oportunidades e a efetivação de direitos, também acabam por fortalecer as bases da democracia. Além disso, a função de administração de conflitos reveste-se mais nitidamente do aspecto de promoção da tolerância cultural diante das diferenças entre as variadas formas de vida que indivíduos e coletividades têm razão para valorizar, na vida em sociedade, em âmbito nacional e mesmo internacional.

Cabe aqui reconsiderar os meios pelos quais a sociedade moderna enfrenta suas tarefas necessárias de assistência e previdência social, que Chang (1999) já vinculava à função de administração de conflitos. Pode-se realizar a organização de uma *economia social* que promova a solidariedade fundada em sua única base segura: a responsabilidade direta das pessoas umas pelas outras (Unger, 2008).<sup>36</sup> A economia social é a parte da vida societária em que as pessoas cuidam umas das outras e por meio da qual a sociedade e o Estado organizam e proveem os recursos e os serviços da assistência social – à criança, ao jovem, ao aposentado, ao idoso e ao indivíduo relativa ou temporariamente incapacitado.<sup>37</sup> Ela organiza-se de acordo com o princípio de que cada adulto sadio deve ocupar uma posição dentro da economia social, além da posição ocupada no sistema econômico. Certamente este esforço requer treinamento adequado, assim como uma sociedade civil que esteja organizada ou que a iniciativa do governo possa ajudar a se organizar (Unger, 2008, p. 30-31).

A proposição de uma *função desenvolvimentista de nivelamento cultural e informacional* tem fundamento na ideia de que a informação é a base da democracia e a cultura é a base da escolha autêntica. Informação e cultura devem ser consideradas bens públicos de grande relevância para a democracia e o desenvolvimento endógeno, pois a viabilidade da escolha social depende da ampliação da base informacional (Sen, 1999). É preciso investir recursos públicos e favorecer a organização da sociedade civil contra o poder cultural do grande capital, exercido por meio da publicidade e das ações dos grandes grupos de mídia, afetando gravemente o processo de formação das preferências individuais

---

36. A redução da solidariedade social a meras transferências financeiras mina os fundamentos da sociabilidade e revelou-se insuficiente e contraditória na experiência da social-democracia europeia (Habermas, 1987).

37. Para definir esse conjunto de atividades de assistência e previdência social, optou-se neste texto por utilizar a denominação *economia social*, e não a expressão original de Unger, *economia solidária*.



(Evans, 2002, 2005).<sup>38</sup> Por isso, as políticas públicas nesse campo devem favorecer a expansão das formas alternativas de comunicação e organização, que, como a internet, permitem a adoção de métodos descentralizados e de amplo alcance para a geração e o consumo de informação, além de exercerem vigilância e crítica das informações que circulam nas outras mídias. O nivelamento cultural certamente implica a promoção da cultura nacional, não apenas como difusão de um patrimônio comum, mas também por meio da provisão de fundos para a produção artística autóctone.

A função de nivelamento, no seu aspecto informacional, deve estabelecer um elevado grau de transparência na sociedade, tanto acerca do Estado e das empresas, quanto das condições de vida das coletividades, visando aferir a consecução das metas de desenvolvimento humano. A transparência deve ser considerada uma característica vital do Estado na promoção de uma democracia progressiva. Ela deve marcar o serviço público e os empreendimentos produtivos que têm apoio do Estado, em especial aqueles de caráter imediatamente social, que visam promover e fortalecer os indivíduos excluídos ou precariamente inseridos nos mundos da produção e do consumo.

#### **4.2 Inovação institucional para o desenvolvimento endógeno**

A busca do desenvolvimento endógeno destaca a perspectiva inovadora da função de construção de instituições. O EDD corresponde a um novo padrão de Estado, teoricamente concebível e historicamente plausível. Portanto, guarda semelhanças com as formas históricas conhecidas do Estado capitalista, mas não corresponde propriamente ao ED clássico, tampouco ao Estado de bem-estar social e ao Estado regulatório liberal, formas históricas pouco adequadas para as funções do Estado na promoção do desenvolvimento endógeno.

Os países em desenvolvimento mais bem-sucedidos são os que têm sido mais pródigos em inovações institucionais, especialmente inovações na definição institucional da própria economia de mercado.<sup>39</sup> É provável que os países subdesenvolvidos (ou

---

38. Em vários países subdesenvolvidos, os grandes grupos empresariais da mídia possuem um poder econômico notável, organizando e sustentando os principais meios de comunicação em moldes oligopolistas, e desfrutando de condições para filtrar e manipular informações. Eles acionam um exército de formadores de opinião, composto por articulistas e colonistas de rádios, jornais e TVs, que reproduzem e mantêm as ideias dominantes e o senso comum na sociedade.

39. Os casos de China e Índia são aqueles em que o Estado-nação com mais insistência tem protegido sua variante nacional em termos de estratégia de desenvolvimento e organização institucional (Unger, 2008). Contudo, tais países experimentam presentemente um fracasso no que mais importa: o crescimento socialmente inclusivo e o fortalecimento individual (Unger, 2008; Evans e Heller, 2013; Dreze e Sen, 2011).

em desenvolvimento) não possam realizar a meta de crescimento com inclusão social no âmbito estreito das formas institucionais da economia de mercado, da democracia representativa e da sociedade civil livre, tal como estabelecidas nos países ricos do Atlântico Norte (Unger, 2008, p. 75-76). É muito restrito o repertório de soluções institucionais à disposição das sociedades contemporâneas para organizar sua vida política, social e econômica. As formas existentes falham em prover os instrumentos para alcançar a expansão das liberdades e das oportunidades. Apenas um conjunto particular de inovações, na organização de sociedades, economias e políticas contemporâneas, pode fornecer tais instrumentos (Unger, 2008, p. 15-17).

O desenvolvimento endógeno deverá abrir seu caminho por meio da ampliação desse repertório institucional, para ancorar o progresso prático em uma expansão de oportunidades para os indivíduos. Para um amplo conjunto de países, esta perspectiva de desenvolvimento corresponde à tentativa de alcançar o crescimento econômico com inclusão social, em um contexto democrático, no qual o indivíduo tenha poderes tanto para participar quanto para dissentir.<sup>40</sup>

A inovação institucional é provavelmente a melhor resposta para o desafio de construir as complexas capacidades estatais requeridas pelo desenvolvimento endógeno. O fornecimento de serviços de educação e saúde de qualidade requer intervenções que são mais profundas e mais intrusivas, social e politicamente, que a política industrial. Isto implica que o Estado deve ter tanto um significativo poder infraestrutural – de buscar e de fornecer coisas dentro da sociedade – quanto um expressivo poder discricionário – de fazer indivíduos e grupos obedecerem voluntariamente a seus comandos (Evans e Heller, 2013, p. 7-8; Mann, 1984).

Em uma síntese muito expressiva, Celso Furtado indica três aspectos estruturais que correspondem às condições que as instituições nacionais devem assegurar para encaminhar o desenvolvimento pelo caminho da endogeneidade, além da autonomia nas relações exteriores e respectiva limitação à apropriação externa do excedente. Segundo Furtado (1984, p. 124), são necessárias “*estruturas de poder* que evitem a canalização do

---

40. Não existe contradição entre o fortalecimento do indivíduo, na base dos seus direitos fundamentais, e a plasticidade de seu cenário social, vale dizer, a possibilidade da transformação institucional e das relações sociais subjacentes. Com ousadia e imaginação, é possível ter, simultaneamente, mais salvaguardas e mais plasticidade, pelos caminhos da democratização do mercado e do aprofundamento da democracia (Unger, 2008, p. 70).

essencial do excedente para o processo de modernização, assegurem um nível relativamente alto de poupança e definam objetivos a serem alcançados a médio e longo prazos, abram o caminho da homogeneização social”. Sua percepção converge com a afirmação da democracia política como instrumento de deliberação e decisão sobre as metas de desenvolvimento humano e como meio de barrar as tendências socialmente excludentes e promotoras do privilégio que acompanham a difusão da civilização industrial na periferia. De acordo com Furtado, é preciso ainda “certo grau de descentralização das *estruturas econômicas* requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo” (*idem, ibidem*), o que reafirma a importância genérica de instituições como os mercados, que envolvem a ação e promovem a informação descentralizadas. Por fim, Furtado conclui indicando que o desenvolvimento endógeno requer “*estruturas sociais* que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas dos processos de excessiva concentração do poder” (*idem, ibidem*). Esta noção corresponde à organização e à liberdade associativa e criativa da sociedade civil, bem como ao seu empoderamento em contraponto às eventuais tendências centralizadoras e antidemocráticas do Estado.

#### 4.2.1 Democracia histórica e progressiva

Uma democracia pode assumir variadas configurações institucionais, mas pode-se sugerir o conceito de *poliarquia* como um ponto de partida para definir tal regime de organização do poder.<sup>41</sup> É preciso pensar com relativa autonomia as instituições da democracia, que representam em si mesmas um progresso. A rejeição de uma ordem democrática, mesmo a serviço de projetos de reforma que introduziriam maior igualdade, corre o risco de implicar uma regressão societária.<sup>42</sup>

Nas condições de uma poliarquia, os indivíduos gozam de liberdades instrumentais básicas e vigora uma efetiva competição eleitoral. Esta representa uma condição

---

41. A partir do conceito originalmente proposto por Robert Dahl, uma poliarquia pode ser caracterizada pelos seguintes aspectos: *i*) as autoridades são eleitas de modo livre e justo, com sufrágio inclusivo e amplo direito de se candidatar aos cargos eletivos; *ii*) vigoram condições de liberdade de expressão, acesso à informação alternativa e liberdade de associação; *iii*) não é possível a destituição arbitrária de autoridades eleitas – e algumas nomeadas, como juízes de cortes supremas – antes do final do mandato; e *iv*) não existem constrangimentos severos ou vetos sobre autoridades eleitas ou sua exclusão de determinados domínios políticos por parte de atores não eleitos (especialmente as Forças Armadas) (O’Donnell, 1998, p. 27).

42. O destino das revoluções socialistas, estabelecidas a partir de “ditaduras revolucionárias” que liquidaram a democracia e trouxeram como resultado muito pouca igualdade, parece bastante eloquente acerca da importância fundamental da forma democrática (Fausto, 2002, 2007).

indispensável para qualquer democracia e uma condição crítica para a sociedade civil exercer controle sobre os governantes e evitar a permanente captura do poder por grupos particulares da elite. Se a democracia cria possibilidades para desafiar a ordem social, política e econômica estabelecida, as eleições são uma forma muito limitada de controle da sociedade sobre o Estado.<sup>43</sup>

As condições da poliarquia podem ser uma boa referência para um ordenamento democrático fundamental, mas são minimalistas e insuficientes para assegurar o tipo de controle social do Estado requerido para sua atuação na realização do desenvolvimento endógeno. Uma poliarquia pode ser apenas uma democracia representativa elitista, como no modelo hegemônico liberal, cujas práticas democráticas degradadas formam parte da crise contemporânea da democracia histórica, com suas duas patologias: a participação em declínio (absenteísmo) e a ausência do sentimento de representação entre os cidadãos eleitores (Santos e Avritzer, 2002, p. 43).

Para avançar na construção da democracia, é preciso concebê-la como instituição matriz, responsável pela construção e reforma tanto de outras instituições (Rodrik, 2007) quanto do seu próprio marco institucional. As insuficiências da democracia representativa, em suas formas atuais, precisam ser enfrentadas por meio de sua combinação com as formas de democracia direta, mas também mediante um programa de reformas das instituições representativas e revigoração dos partidos. A realização do potencial existente na representação só se pode efetivar por meio da política partidária qualificada, na qual os partidos integram parcelas da multidão, unificando ideais e interesses. Dessa forma, o povo soberano pode tornar-se permanentemente presente, como agente de influência e supervisão de fora dos organismos e dos aparelhos de Estado (Loureiro, 2010, p. 308).<sup>44</sup>

---

43. Na ausência de disciplina partidária ou de uma sociedade civil vigilante, o modo-padrão de funcionamento da política competitiva é o clientelismo (Evans e Heller, 2013). A representatividade efetiva das instituições democráticas também pode estar limitada pelas desigualdades sociais e pela incapacidade do Estado de assegurar os direitos dos cidadãos, prejudicando assim as chances de emancipação das classes subalternas.

44. Os partidos políticos são atores fundamentais de uma ordem democrática. O aprofundamento da democracia requer a ampliação de sua capacidade governativa – de formular e implementar um amplo espectro de políticas públicas. Esta ampliação deveria provir da democratização das estruturas partidárias, combinada à sua permanente atuação na formulação das políticas públicas, opondo-se à atual tendência de seu esvaziamento pelo insulamento decisório de arenas burocráticas de acesso restrito, o que dificulta a implementação e a efetividade das políticas públicas (Loureiro, 2010, p. 305-306).

Pode-se conceber uma política democrática de alta energia (Unger, 2008), com arranjos políticos e regimes eleitorais que elevem permanentemente o nível de participação popular organizada na política, e engajem o eleitorado geral e os partidos na rápida resolução de impasses entre os ramos de governo, com acesso ampliado e gratuito de partidos e movimentos de massa organizados aos meios de comunicação. A institucionalidade democrática deveria combinar traços de democracia direta e representativa, mesmo em Estados maiores e mais populosos, nos diferentes níveis de governo. “A democracia direta não suplanta a representativa – a enriquece” (Unger, 2008, p. 89). As eleições não devem esgotar os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos nem são suficientes para assegurar a representação de suas diferenças de condições sociais e perspectivas culturais. Formas densas de articulação entre democracia representativa e democracia participativa, baseadas na sua complementaridade, favorecem a expressão e a defesa de interesses e identidades socialmente subalternas (Santos e Avritzer, 2002, p. 46 e 55).

Arranjos participativos permitem a articulação entre argumentação e justiça distributiva e a transferência de prerrogativas do nível nacional para o nível local e da sociedade política para os próprios arranjos participativos. A democracia representativa é convocada a integrar no debate político-eleitoral propostas de reconhecimento cultural e de inclusão social (*op. cit.*, p. 76).

No envolvimento da população com as decisões e as realizações do Estado, a deliberação pode ser pensada e viabilizada em vários níveis, embora seu potencial maior esteja na base comunitária local, visando em última instância ao autogoverno. Para tanto, o ponto de referência inicial poderá ser a construção, a realização e a reformulação participativa das políticas públicas que afetam mais diretamente os cidadãos. Nessa combinação institucional, a democracia se fortalece pela elevação do nível de engajamento popular organizado e pela agilidade na ruptura de impasses, convocando a todos para conhecer, discutir e participar das decisões. O propósito é estabelecer entre os cidadãos a experiência de protagonismo, que deveria ser estimulada em todas as instâncias da vida social, por ser também a forma necessária de evitar o esvaziamento da democracia, que resulta em parte da substituição dos mecanismos de exercício da soberania por parte dos cidadãos pelo aumento do controle da burocracia sobre a política (Santos e Avritzer, 2002, p. 48).

A possibilidade de o Estado fornecer serviços coletivos sociais de qualidade, com resultados para o desenvolvimento humano, depende tanto de sua capacidade técnica

quanto do aprofundamento da democracia (Evans e Heller, 2013).<sup>45</sup> Por essa via, o Estado pode lograr um enraizamento social favorável a um programa de metas de desenvolvimento humano. A pressão política democrática contribui para estabelecer sistemas efetivos para o fornecimento de serviços públicos e seu controle local, e favorece a coordenação entre Estado e sociedade civil, incentivando a cooperação e estabelecendo o tipo de sintonia fina institucional que é crítica para a construção de formas efetivas de intervenção. A participação democrática amplia a eficiência das políticas públicas quando permite estabelecer múltiplos canais de informação contínua e acurada sobre os seus resultados, criando condições para as correções de política (Evans e Heller, 2013).<sup>46</sup> Visto que as políticas de desenvolvimento implicam inúmeras disputas e inevitáveis conflitos, o modo como as preferências são formadas e as escolhas sociais estabelecidas tornam-se cruciais para o sucesso das políticas públicas, conferindo um valor especial aos processos de deliberação e coordenação.

“A retomada do desenvolvimento, se um processo endógeno, também requer a criatividade no plano político. Esta somente se manifesta quando, à aguda percepção do momento histórico, adiciona-se um elevado ingrediente de vontade coletiva” (Furtado, 1984, p. 28). O subdesenvolvimento industrializado em sociedades heterogêneas, com grandes ou crescentes desigualdades econômicas e elevado número de pobres, constitui um impasse histórico que pode ser enfrentado pela democracia. “Somente a criatividade política impulsada pela vontade coletiva poderá produzir a superação desse impasse” (*idem, ibidem*). Em cada nação, esta vontade coletiva só pode surgir de um reencontro das lideranças políticas com os valores permanentes da cultura nacional, cujas raízes estão na massa da população. Portanto, o ponto de partida do processo de construção institucional necessário ao desenvolvimento endógeno terá de ser uma maior participação do povo no sistema de decisões, o que permitirá realizar

---

45. Essa conexão entre democracia e expansão das capacidades humanas pode ser ilustrada no seu nível mais elementar pela proposição de Amartya Sen de que, em países que são democracias independentes, mesmo com instituições minimamente democráticas, as populações jamais experimentaram episódios de fome em massa.

46. O conhecimento detido pelos atores sociais é um elemento central, não apropriável pela burocracia, para a solução de problemas de gestão e, de modo mais amplo, para a formulação e a execução das políticas públicas. As formas de gestão burocráticas convencionais são incapazes de lidar com a criatividade e de absorver o conjunto das informações implicadas na gestão pública, pois são monocráticas, impondo uma única solução padrão para os problemas administrativos enfrentados em cada localidade. No entanto, os problemas administrativos exigem soluções plurais, até no interior de uma mesma unidade política (Santos e Avritzer, 2002, p. 48). Além disso, o monitoramento e as informações da sociedade civil sobre os resultados das políticas públicas podem reduzir radicalmente o desperdício e ampliar tanto a quantidade quanto a qualidade do fornecimento de bens públicos (Evans e Heller, 2013).

o desenvolvimento a partir de uma visualização dos fins substantivos que desejamos alcançar, e não da lógica dos meios que nos é imposta do exterior. (...) Assim, o desenvolvimento futuro poderá alimentar-se da criatividade [do] povo e efetivamente contribuir para a satisfação dos anseios mais legítimos deste (Furtado, 1984, p. 30).

#### 4.2.2 Reconstrução social dos mercados

O programa do desenvolvimento endógeno realiza-se a partir das condições de uma economia capitalista de mercado, embora marcada pela heterogeneidade estrutural e por peculiaridades históricas e institucionais de cada país. Este programa desdobra-se em três níveis de atuação frente aos mercados, pois se trata de: *i)* regulamentar e disciplinar os mercados existentes em função de escolhas sociais sobre o uso do trabalho e dos recursos naturais, bem como sobre as finalidades do desenvolvimento; *ii)* compensar as desigualdades extremas de condições de vida reforçadas ou produzidas pelo mercado; e *iii)* reorganizar o mercado, tornando-o real, de mais modos, para mais gente (Unger, 2008).<sup>47</sup>

No nível da regulação pública sobre a atividade econômica privada de caráter capitalista, o propósito central é conter as tendências destrutivas das relações capitalistas sobre o ambiente natural e as condições pessoais de vida. Neste nível, possivelmente os principais agentes econômicos com que se defronta o Estado são as grandes corporações nacionais e transnacionais. Sobre elas a democracia autorizará o Estado a efetuar um controle social por meios legais que imponham uma gestão transparente nos aspectos contábil, trabalhista e ambiental, estabelecendo a responsabilização plena perante empregados e usuários, e determinando a participação dos primeiros nos lucros corporativos. A dimensão dos cidadãos como consumidores deve estar contemplada no programa do desenvolvimento endógeno. As grandes empresas, tanto na indústria quanto nos serviços, podem ser legalmente constringidas, com apoio na mobilização popular, a conceder espaços de poder aos seus usuários, na forma de conselhos de fiscalização e controle de qualidade.<sup>48</sup> Da mesma forma,

---

47. Os dois primeiros níveis compreendem funções econômicas ordinárias do Estado, de caráter alocativo e regulatório – em função da existência de bens públicos, externalidades – ou distributivo. No segundo nível, situa-se também a realização das políticas produtivas – política industrial, tecnológica, de comércio exterior, de capacitação e inclusão produtiva.

48. O tema do consumo consciente não pode ser descartado como falso *marketing* nem abandonado ao uso publicitário das empresas. Deve ser levado a sério, como escolha individual que pode conectar-se a uma atitude militante compartilhada com outros indivíduos em espaços reais ou virtuais de intercâmbio de percepções e escolhas, desde que exista um marco institucional que provoque a organização dos usuários. As empresas deveriam ser obrigadas a um tipo de transparência que viabilizasse a escolha consciente dos consumidores, em favor dos ofertantes atentos às demandas sociais de produção sustentável e comprometidos com os direitos do trabalho.

as políticas públicas devem valorizar e publicizar os compromissos de responsabilidade social das empresas, mediante um marco institucional que as comprometa realmente com a expansão de direitos de consumidores e trabalhadores e com a provisão de recursos para fomentar atividades escolhidas pelas comunidades.<sup>49</sup>

É preciso, contudo, ir além da regulação dos mercados dominados pelas relações capitalistas. Se a liberdade de mercado representa – nominalmente e, quando acompanhada de outras liberdades, também realmente – uma condição favorável à emancipação do indivíduo despossuído, relativamente às formas de escravidão, servidão e de dependência pessoal, sabe-se também que as formas mercantis podem ser excludentes e opressivas, especialmente quando o mercado está dominado pelas relações sociais capitalistas. Com o monopólio capitalista sobre os meios de produção, a liberdade de mercado se interverte em subordinação e opressão para os indivíduos desprovidos de capacidades humanas e recursos econômicos. A competição no mercado nunca ocorre sobre bases igualitárias e tende a aprofundar as desigualdades. Mesmo que indivíduos e organizações empresariais pudessem partir de iguais condições, a competição produz desigualdade e a exclusão social é sempre uma possibilidade real. Desigualdade econômica e exclusão social podem ser enfrentadas com políticas distributivas, que são ética e praticamente importantes, mas possuem apenas um caráter compensatório.

Pode-se pensar em vários arranjos institucionais contrários à interversão do mercado, para que seja um meio e não o mestre na ordenação da vida social.<sup>50</sup> O desenvolvimento endógeno, mais que *propostas piedosas* destinadas a restringir as forças do capital, que atualmente conduzem o progresso prático, precisa enfrentar o desafio de enraizar igualdade e inclusão na lógica organizada do crescimento econômico e da inovação tecnológica, mediante a reorganização institucional. Isto pode ser feito com o uso ativo dos poderes de Estado para reconfigurar os mercados, viabilizando sua democratização e a experimentação de novas formas de organização produtiva e social (Unger, 2008, p. 30 e 42). A ação econômica do Estado, com políticas produtivas que alteram as bases da oferta, deveria tomar a forma de inovações institucionais capazes de estender radicalmente o acesso aos

---

49. É preciso encarar esse tema sem receio de enfrentar a hipocrisia, partindo-se do princípio de que é possível a responsabilidade social da empresa privada, assim como a falsa responsabilidade social pode ser desmascarada e reverter penosamente sobre a empresa.

50. Notadamente, retorna-se aqui ao tema furtadiano da conversão dos meios (materiais e institucionais da civilização industrial) em fins.



mercados, buscando identificar, desenvolver e propagar os experimentos produtivos e as inovações tecnológicas locais de êxito comprovado.<sup>51</sup>

Uma economia de mercado não pode criar suas próprias pressuposições, incluindo suas pressuposições institucionais (Chang, 2002; Unger, 2008, p. 143). É inteiramente arbitrário onde e como traçar a linha entre as permissíveis e não permissíveis associações entre Estado e empresas privadas. A ortodoxia econômica associa regularmente um modo particular de traçar esta linha com a própria natureza do mercado e as exigências de liberdade econômica. Contudo, esta é uma perspectiva limitada, pois o mercado é uma construção política, estabelecida socialmente na forma de uma estrutura específica de direitos e obrigações, que define quem participa, em que condições e o que pode ou não ser transacionado (Chang, 2002). Daí a possibilidade do engajamento do Estado na criação de novos tipos de mercado, promovendo mais oportunidades, de mais modos, para mais pessoas.

Para democratizar a economia de mercado é preciso inovar o arranjo institucional que a define, mais que meramente regulamentá-la em sua forma presente ou compensar suas desigualdades por meio de transferências posteriores (Unger, 2008). As condições de possibilidade da ação do EDD na estruturação dos mercados dependem tanto da estrutura de classes, dos poderes sociais e dos interesses estabelecidos quanto das ideologias que animam os sujeitos sociais (Chang e Evans, 2000). A partir de novos tipos de empreendimentos econômicos, com apoio no Estado e na sociedade civil organizada, é possível desenvolver gradualmente regimes alternativos de propriedade privada e social.

A organização de novos mercados e a constituição de novos agentes sociais nesses mercados, acompanhada de avanços na regulação social dos mesmos, no sentido da contenção do capital, representam uma agenda ainda insuficiente para o programa do desenvolvimento endógeno. É preciso alargar a esfera da vida social que transcorre aquém e além do mercado, da produção mercantil e do trabalho de gestão pública e comunitária. Tais espaços e atividades, embora possam ser progressivamente qualificados para corresponder à autonomia individual e coletiva, seguem sendo basicamente meios para a aquisição da verdadeira riqueza: o tempo livre conquistado pelos indivíduos e

---

51. O contraste entre mercado e comando como organizador da controvérsia acerca das formas da organização social parece ultrapassado ou fadado a desaparecer. O debate que deveria interessar a uma perspectiva prática para a transformação social é sobre que espécie de economia de mercado deveria ser estabelecida (Unger, 2008, p. 66), pressupondo-se que o dirigismo estatal extensivo e sem mercado está descartado pela história.

pelas coletividades para os outros fazeres e associações, no campo da cultura e da criação artística, do lazer e do aperfeiçoamento do corpo e da mente. Isto inclui realizar práticas lúdicas e desportivas, estreitar os laços humanos de amor e amizade, cultivar as virtudes e enriquecer as vidas humanas de modo geral.

#### 4.2.3 Instituições desenvolvimentistas de vanguarda

As instituições de um EDD podem ser definidas como *de vanguarda*, porque é preciso contar com certas instituições que favoreceram o sucesso do ED clássico (Chang 2004b), adaptando-as, mas também ir além delas, criando novos arranjos institucionais adequados às circunstâncias nacionais e capazes de materializar os seus próprios objetivos desenvolvimentistas. Sem instituições formais adequadas, não é possível construir e direcionar as capacidades estatais. Sem estas capacidades, o Estado não pode cumprir as funções desenvolvimentistas e o desenvolvimento endógeno não se realiza. A sociedade nacional que se determina para alcançar o desenvolvimento endógeno deve percorrer um longo caminho original de construção institucional.

#### Burocracia pública

Burocracias públicas coerentes e competentes são ainda mais importantes do que já foram para o ED. A inserção social do Estado, com suas inúmeras agências articuladas a uma diversidade de atores particularistas presentes na sociedade civil, em todos os níveis de governança, requer uma burocracia pública autônoma, capaz de resguardar as metas e as prioridades traçadas por governos e por processos políticos deliberativos. A transparência das atividades estatais é decisiva para tal resguardo, devendo ser utilizada também como uma segurança dos cidadãos contra a apropriação dos mesmos recursos pelas corporações de servidores públicos. Sem uma burocracia pública de qualidade, os serviços públicos que expandem as capacidades humanas não serão efetivamente concebidos, para não dizer fornecidos (Evans e Heller, 2013). A capacidade estatal para realizar tais políticas não guarda correlação necessária com o tamanho das estruturas estatais, pois cabe à burocracia estatal o papel de articuladora de forças sociais e coletividades, as quais se presume que possam ser cada vez mais auto-organizadas.

A formação de uma burocracia pública qualificada pode ser realizada num processo permanente de construção, reformando-se progressivamente o Estado para sustentar as políticas produtivas e sociais para o desenvolvimento endógeno. Tais reformas podem

incluir a mudança de incentivos, adotando-se responsabilidades descentralizadas; salários e progressão funcional mais baseados no desempenho; admissão de quadros superiores com melhores remunerações e normas de desempenho mais exigentes; adoção e aprimoramento da contabilidade pública (custos, produção e desempenho nos serviços públicos); e desenvolvimento de capacidades de auditoria entre os gestores. Também se podem mencionar mudanças que ampliam a transparência e provocam maior pressão externa sobre a burocracia, como a publicização de normas de desempenho e a organização dos potenciais beneficiários das políticas públicas. De modo geral, o Estado deveria migrar de uma posição de controle pela propriedade para uma de controle por contrato, melhorando os incentivos ao trabalho e reduzindo os custos administrativos do Estado (Wade, 1999, p. 492).

A abordagem do EDD à provisão de serviços públicos pode ser revolucionária, mesmo partindo-se de uma organização estatal largamente insuficiente, sob qualquer critério. O Estado deveria experimentar com o novo e o difícil na provisão de serviços públicos, favorecendo a participação de agentes privados ou das coletividades diretamente na organização e na provisão dos bens e dos serviços de menor complexidade (Unger, 2008). A organização dos serviços de saúde e de educação pode envolver o estímulo público à formação de novas entidades prestadoras de serviços, que, embora privadas, não precisam tomar a forma de empreendimentos capitalistas. No âmbito dos serviços e dos bens públicos, a oferta poderia seguir um progressivo abandono dos serviços padronizados produzidos diretamente pelo Estado, para um esquema de provisão por fornecedores privados (empresariais ou não), seguindo padrões de desempenho socialmente definidos e custeados por orçamentos adequados aos serviços, com transparência plena, supervisão dos agentes públicos e controle dos cidadãos usuários.<sup>52</sup>

Novos modos de organização dos serviços públicos podem tomar a forma de programas-piloto em setores de atividade ou organizações públicas (empresas ou agências), configurando novas estruturas com conteúdos organizacionais e jurídicos de distinta natureza – novo quadro funcional, novas relações de trabalho, novas remunerações, nova disciplina. A meta é ganhar flexibilidade, eficácia e poder de ação contundente, comparável aos exemplos da atividade privada, para alcançar um padrão de produção e prestação de serviços de grande qualidade (Accurso, 2007, p. 34-35).

---

52. Como aponta Accurso (2007), bem ou serviço público não é sinônimo de bem ou serviço estatal, produzido ou distribuído diretamente pelo Estado. Público é aquilo que não tem preço, o bem ou serviço para os quais o acesso não pode depender do poder aquisitivo do usufrutuário. Existem inúmeras formas não estatais de prestação de serviços públicos e, para grande parte deles, estas formas são quase sempre mais eficazes e de menor custo, além de contarem com flexibilidades infinitamente superiores (*op. cit.*, p. 36).

Nas reformas administrativas a serem empreendidas, deve-se observar que a corrupção dos agentes públicos, seja por atos unilaterais, seja por parte de agentes privados, para mútuo benefício em prejuízo dos recursos da coletividade, tem custos que vão além da perda direta dos recursos e da perda de eficiência econômica do setor público. A corrupção é relevante, porém nem sempre primordial na determinação de tais perdas de eficiência. Para a construção de um EDD, o tema da corrupção interessa mais em função dos seus custos indiretos, que recaem sobre a legitimidade do Estado, ao bloquearem a realização abrangente dos processos democráticos deliberativos que produzem e conduzem as políticas públicas. Contudo, a necessidade do enfrentamento à corrupção vem reforçar a importância da democracia, da transparência e do controle público civil que devem caracterizar o EDD. Transparência e participação são as características que constituem a chave para um Estado sem (ou com pouca) corrupção, tendo em vista as grandes dificuldades de estruturar e manter sistemas administrativos internos de controle e fiscalização, que geralmente resultam em estruturas burocráticas e legislações irracionais e contraproducentes para a eficiência do setor público.

### Empresas e agências estatais

Empresas estatais também são importantes para o desenvolvimento endógeno. Frequentemente, tais empresas controlam importantes recursos produtivos utilizados de acordo com finalidades estratégicas desenvolvimentistas. Elas podem vincular-se à produção de insumos industriais estratégicos ou ser estabelecidas por inúmeros outros motivos, ligados à base de recursos naturais ou específicos de cada país. Uma proposição inovadora que segue o mesmo sentido é a noção de que, numa economia que se pretende assentar na difusão de tecnologias de nível médio e na abertura para novas tecnologias, certo tipo de empresa estatal deveria estar capacitada a prover um insumo especial de uso geral: o suporte técnico e gerencial de nível médio e superior à produção nacional, especialmente aos empreendimentos de inclusão produtiva e a uma nova classe empresarial, apoiando o empreendedorismo privado (coletivo e individual).<sup>53</sup> Para os serviços públicos já concedidos ou aqueles que a sociedade julgar conveniente atribuir a prestadores privados,

---

53. Enquadram-se nessa perspectiva as formas de fomento e prestação de serviços de apoio à produção agrícola familiar, à pequena produção mercantil urbana e aos empreendimentos da economia solidária, visando à absorção de tecnologias avançadas e adaptadas às suas condições.

as agências de regulação podem representar um modo apropriado e transparente para o controle dos cidadãos sobre a prestação e os resultados dos serviços públicos.

### Instituições financeiras e de fomento empresarial

O financiamento dos investimentos é central em qualquer projeto de mobilização nacional para o desenvolvimento endógeno. Sua realização requer não apenas uma política monetária bem conduzida, mas um sistema de crédito adequado, com vários tipos de bancos públicos, direção do Banco Central favorável à expansão da produção e da ocupação, bem como um tipo de regulação prudencial e impositiva que favoreça uma alta alavancagem dos empréstimos.

Podem contribuir para o esforço produtivo nacional todos os arranjos institucionais que estreitem a relação entre finanças e produção, tanto dentro quanto fora dos mercados de capital e de crédito bancário. As instituições financeiras necessárias devem atuar para reverter a tendência produzida pela hegemonia financeira rentista na acumulação de capital, em que a poupança financeira guarda uma “relação oblíqua e espasmódica com o financiamento da atividade produtiva” (Unger, 2008, p. 78), configurando o *paradoxo da financeirização da riqueza*, em que apenas uma pequena parcela da poupança financeira serve à expansão produtiva, largamente baseada em lucros retidos das empresas (Braga, 1993; Chesnais, 1998). O Estado deveria constituir um Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), para dar visibilidade ao esforço produtivo e à sua canalização ao financiamento do desenvolvimento, por meio de diferentes instituições financeiras capazes de fomentar atividades produtivas e de serviços em um amplo leque de setores, escalas e natureza social dos empreendimentos.

Um conjunto de fundos subsidiários, eventualmente conjugados com centros de suporte técnico ou em combinação com universidades e centros públicos de pesquisa, intermediando entre o Estado e as empresas privadas, pode ter papel de relevo na redefinição institucional do mercado e na promoção de novos agentes empresariais (Unger, 2008, p. 84). Pode-se ampliar a conexão entre os empreendedores e o financiamento capitalista, com fundos públicos ou privados, em esquemas individualizados ou com variados níveis de complexidade institucional. Nessa conexão da finança com o empreendimento, os agentes identificam oportunidades, recrutam pessoas, nutrem organizações e realizam negócios produtivos com resultados econômicos compensadores. Na medida em que o mercado não promove esta conexão, os fundos e os centros de apoio podem atuar mimetizando o mercado. Apartados

da pressão política e sujeitos à pressão competitiva, podem reproduzir e mesmo radicalizar os princípios de um mercado, ao reproduzirem seus traços de independência, competição e responsabilidade (Unger, 2008, p. 99).

Os fundos devem gerar resultados econômicos e sociais com a aplicação de recursos públicos, atuando igualmente em competição. Os agentes públicos à frente dos fundos e dos centros devem ser remunerados também pelo desempenho nos mercados que ajudem a abrir e pelos agentes que ajudem a constituir. Estas instituições financeiras e outras com estruturas mais adequadas devem atuar no financiamento a projetos de economia solidária, bem como na ampliação do microcrédito a empreendedores individuais ou em coletivos pequenos ou familiares. O crédito público cumpre um papel insubstituível no fomento a novas formas de propriedade coletiva e organização produtiva.

O crédito deve alcançar pequenas e médias empresas produtivas, além dos grandes grupos capitalistas, quando comprometidos de algum modo com a estratégia nacional de desenvolvimento endógeno. É preciso operar em duas frentes: com os bancos de desenvolvimento à maneira clássica (Amsden, 2009, cap. 6), mas também com as novas instituições financeiras desenvolvimentistas, focadas na inovação das formas empresariais, na economia solidária e no empreendedorismo. Há presumíveis vantagens em operar nas duas frentes e também em estabelecer um gradiente de instituições e produtos financeiros que favoreça o empreendimento produtivo viável de todo o tipo. A criação do FND e seu gerenciamento, e a criação de instituições financeiras tradicionais ou inovadoras, são tarefas de Estado, com convergadura para justificar a formação de uma secretaria especial ou ministério.

#### Universidades e centros de pesquisa públicos

Nas ações que caracterizaram o ED clássico no Leste Asiático, foram evidentes os vínculos do ensino superior com a produção industrial, por meio da formação de quadros nas áreas das ciências básicas, naturais e exatas, e principalmente nas engenharias. Também os centros públicos de pesquisa, de variados tipos, cumpriram um papel importante para a qualificação da produção industrial. Em larga medida, eles cumpriram as tarefas tecnológicas necessárias ao desenvolvimento endógeno, ao viabilizarem a apropriação de

tecnologias desenvolvidas no centro, para serem usadas segundo finalidades produtivas e estratégicas nacionais.

De modo geral, a tarefa central da universidade pública e dos centros de pesquisa públicos (ou organizados com fundos públicos) é viabilizar a apropriação nacional da ciência produzida no centro, perseguindo seu domínio, enquanto se permitem pensar e encaminhar a pesquisa por outras vias, de conveniência e necessidade nacionais. Devem fazer isso como principais veículos institucionais da política tecnológica, a partir de determinações estabelecidas pelos projetos de desenvolvimento da sociedade, viabilizando suporte para as empresas nacionais de todos os portes, bem como para as novas formas de organização da produção mercantil e para os projetos socioeconômicos de inclusão produtiva.

Tais instituições, particularmente a universidade pública, devem cumprir também um importante papel na formação dos quadros do Estado e na formulação científica contra-hegemônica. A apropriação das teorias e das ciências do centro capitalista ocorre por meio do aprendizado crítico, promovendo o combate às “fórmulas universais ministradas pelas elites do Atlântico Norte – particularmente Washington, Wall Street e as universidades dos Estados Unidos” (Unger, 2008). Mais que isso, estas instituições têm de estar alinhadas aos projetos de reconstrução dos arranjos institucionais de produção e governança, colaborando na formação dos quadros (escola de governo) e na elaboração das formas sociais adequadas à promoção da coordenação para o desenvolvimento endógeno, enfrentando assim a consciência desconectada da reforma prática (escapismo) e a tendência intelectual meramente humanizadora que se contenta com os arranjos institucionais existentes (Unger, 2008).

Centros públicos de pesquisa e universidades cumprem um papel destacado no domínio e na produção de tecnologias da informação. Deve partir destes centros a produção dos *softwares* que viabilizem a transparência e a circulação das informações nos níveis público e privado, bem como a promoção de tecnologias de livre acesso, que favoreçam a organização de redes sociais aplicadas às tarefas de gestão e fiscalização de interesse público (governo eletrônico).

A universidade pública deve estar voltada para todas as camadas da sociedade. A apropriação exclusivamente privada pelos graduados da formação que lhes é propiciada pode ser inibida de diversas formas, com a prestação de serviços dos universitários para a promoção

das capacidades humanas e da produção nacional. Universidades latino-americanas que possuam pouca tradição em ciências exatas e engenharias, mas com ampla tradição em ciências da saúde ou ciências humanas e sociais aplicadas, apresentam muitas possibilidades de atuação em projetos inovadores de organização social para a produção e a governança, desde que o ensino e as atividades de extensão sejam concebidos com maior espaço para atuações práticas, em projetos integrados envolvendo as diversas habilidades profissionais, em saúde, educação, produção industrial e organização social.

#### Organismo-piloto das políticas industrial e de comércio exterior

Tendo em vista a necessária atuação do Estado para a realização de políticas produtivas para o desenvolvimento endógeno, é pertinente que se busque replicar o ED clássico na construção de um organismo-piloto das políticas voltadas para a qualificação da produção e o revigoramento do tecido produtivo nacional. Um comitê superior de Estado, que reúne dirigentes públicos eleitos ou quadros públicos designados por dirigentes eleitos, ao lado dos representantes dos principais grupos empresariais privados nacionais, deve funcionar como espaço de articulação, informação e imposição negociada da diretriz produtiva que interessa ao desenvolvimento endógeno. Diferentemente do que ocorre no ED clássico, o funcionamento deste organismo-piloto não tem autonomia para traçar as políticas produtivas à revelia das decisões mais amplas da sociedade, nas eleições gerais, no parlamento e no fórum da agenda nacional de desenvolvimento, tratado a seguir. Na operação do organismo-piloto das políticas produtivas, os agentes públicos que representam o Estado apoiam-se em bases sociais amplas, mobilizadas para os propósitos do desenvolvimento endógeno. Isto faculta maior autonomia ao Estado para negociar diretrizes de desenvolvimento industrial convergentes com o desenvolvimento das capacidades humanas. Além disso, esta instituição cumpre o papel de favorecer o enraizamento do Estado também entre os setores empresariais da indústria nacional, pois pode ser viável o envolvimento do empresariado industrial, se existir, em um programa de desenvolvimento endógeno.



### Fórum da agenda nacional de desenvolvimento

As discussões sobre as grandes metas nacionais do desenvolvimento endógeno devem ser organizadas de modo público, representativo e pedagógico. Um fórum deve ser estruturado, por iniciativa da presidência ou do parlamento, reunindo ampla representação da sociedade civil e dos variados grupos das classes capitalistas e trabalhadoras, para formular a agenda nacional do desenvolvimento e acompanhar sua execução por meio das iniciativas legislativas e das políticas públicas, procedendo à sua contínua revisão.

Esse fórum não substitui as instituições da democracia representativa, mas busca agregar informações e conhecimentos, além de encontrar consensos possíveis, elucidar as diferenças ideológicas e equacionar os impasses sociais para permitir soluções institucionais. As atividades do fórum, públicas e documentadas, devem estar em conexão direta com a grande massa do povo, valendo-se dos meios de comunicação de massa para organizar e realizar grandes debates e manifestações públicas que contribuam para amadurecer as escolhas nacionais. O fórum também deve atuar em combinação com os Poderes Executivos, nas esferas nacional e infranacionais, programando e acompanhando o desdobramento das diretrizes e metas gerais de desenvolvimento humano e produtivo, observando a realização das políticas públicas até o nível local.

## **5 BASES SOCIAIS E FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DO EDD**

Reformas institucionais e uma ação estatal com as características indicadas para o EDD podem avançar e se tornar realidade somente sob um clima de mobilização popular elevada e organizada. O programa do desenvolvimento endógeno e suas respectivas políticas públicas implicam uma verdadeira tomada popular do Estado e a inversão de suas prioridades, desafiando os interesses econômicos estabelecidos, o grande capital e os grupos sociais economicamente poderosos.<sup>54</sup> O foco na expansão das capacidades humanas, por meio do alargamento da democracia, pode colocar o Estado em articulação com as lutas sociais e os setores populares, atuando como contrapeso às tendências concentradoras, excludentes e destrutivas das relações capitalistas. A capacidade do Estado, sua habilidade em formular e perseguir metas coletivas, depende agora de um amplo enraizamento

---

54. "Tendo em vista que a expansão de capacidades trata de remover as restrições à liberdade, ela se defronta diretamente com as formas tradicionais de autoridade e o poder organizado de clãs, castas e patriarcas, desafiando igualmente a hegemonia política das elites capitalistas" (Evans e Heller, 2013, p. 7, tradução nossa).

social – os densos conjuntos de vínculos interativos que conectam o aparato do Estado política e administrativamente à sociedade civil (Evans e Heller, 2013, p. 10).

Na medida em que são parcialmente distintas as funções e as instituições do EDD em comparação ao ED clássico, diferem também as relações Estado-sociedade que lhes são subjacentes. Os laços próximos com as elites industriais, por um lado, podem não ser suficientes, pois as tarefas do Estado são mais amplas que cumprir um programa produtivo e industrial, na realização do desenvolvimento. Por outro lado, tais alianças podem ser contraproducentes para as finalidades de desenvolvimento humano, se tais elites possuírem uma perspectiva alheia ou contrária ao projeto nacional de desenvolvimento endógeno. Contudo, este processo pode configurar-se como transformação social promovida por um Estado com bases sociais pluriclassistas, visto que o desenvolvimento endógeno é possivelmente compatível com algumas estratégias de acumulação capitalista, presumindo a subordinação desta às finalidades do desenvolvimento humano, por meio da democracia política.<sup>55</sup>

Em escala global, as bases sociais de projetos nacionais de desenvolvimento endógeno são reais em grande parte dos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento no hemisfério sul. Tais bases consistem de trabalhadores e nações que querem abrir e seguir seus próprios caminhos (Unger, 2008, p. 41). A perspectiva da classe trabalhadora, também nos países mais pobres, é mais pequeno-burguesa que proletária, pois movida por uma ambição característica que combina uma medida de prosperidade com aspirações de autonomia, a vontade de escapar do confinamento e das humilhações de uma vida de trabalho, o desejo de desenvolver a subjetividade, ter uma vida plena de consciência, encontro e luta, como as personagens do cinema (Unger, 2008, p. 53). É preciso romper com a naturalização das formas sociais capitalistas e formular um programa de desenvolvimento que vá ao encontro destas aspirações em novos termos, concebendo e produzindo arranjos institucionais favoráveis à mutação das formas de produção e troca, ampliando as oportunidades, fornecendo-lhe um conjunto mais rico de instituições e práticas que apenas o pequeno empreendimento isolado e estimulando um padrão de valor mais alto que o egoísmo familiar.

---

55. Certamente, seriam aliados importantes empresários que pudessem realizar, com apoio do Estado, um programa de *transformação produtiva com equidade*, tal como vem sendo proposto e aprimorado pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) desde os anos 1990. Como propõe Fajnzylber (1983, 1990), é concebível um caminho de desenvolvimento produtivo assentado na criatividade e na inovação, tendo como eixo a expansão da produção industrial e agrícola para atender a um mercado de massas, que reversamente abriga as bases sociais mais amplas do desenvolvimento endógeno.

O EDD pode contar em suas bases sociais de sustentação com um conjunto de classes sociais populares, que pode ser descrito como classes trabalhadoras da cidade e do campo. Elas incluem: operários industriais; assalariados urbanos e rurais; trabalhadores sem-terra e pequenos agricultores; trabalhadores autônomos urbanos; trabalhadores com pequenos negócios familiares; uma subclasse trabalhadora nos serviços de suporte às atividades formais de indústria e comércio e também nos serviços pessoais; e os grupos sociais largamente excluídos – miseráveis do campo e da cidade. Este conjunto de classes sociais subalternas é a base para uma política popular, capaz de dar suporte a uma sociedade civil robusta e às instituições democráticas que conduzem a conversão do progresso material em desenvolvimento humano.

Podem-se apontar duas fontes de diferença na natureza do enraizamento social do Estado: o alcance do enraizamento (conteúdo da coalizão social); e a forma do enraizamento (que afeta as fontes de legitimação e da capacidade estatal de modo geral) (Evans e Heller, 2013). Como visto, para o ED clássico vigorou uma equação política relativamente simples para a realização de um projeto nacional de acumulação, por meio de esforços conscientes e coordenados, embora autoritários. Para viabilizar o EDD, deve vigorar a equação política mais complexa e frequentemente ambígua do aprofundamento democrático (Evans e Heller, 2013, p. 4). A perspectiva de um desenvolvimento endógeno, centrada na efetivação de direitos e melhorias significativas nas capacidades humanas individuais e coletivas na sociedade nacional, pode emergir como alternativa histórica se o Estado buscar a “sociedade civil” como interlocutor. Para forjar uma unidade nacional a partir de bases sociais pluriclassistas e diversificadas, a construção do EDD abandona a noção de que existe algum sujeito histórico simples, coerente e potencialmente eficaz que possa agir como interlocutor do Estado desenvolvimentista – seja a classe trabalhadora, seja a burguesia nacional – e admite que o principal interlocutor do Estado é de fato o mais ambíguo e ambivalente dos atores: a “sociedade civil” (Evans e Heller, 2013).

Apesar de existirem motivos sólidos para identificar a sociedade civil como interlocutor-chave do Estado desenvolvimentista democrático, suas complexas ambiguidades enquanto ator social compósito solapam qualquer fórmula simples para prever como irá desenrolar-se a política de sinergia entre um Estado democrático potencialmente desenvolvimentista e a sociedade civil nacional (Evans e Heller, 2013, p. 13-14). O desenrolar desta política irá depender das ideologias e dos valores que movem os grupos sociais referidos e os indivíduos à frente do Estado.

A ideologia capaz de dar fundamento a um programa de desenvolvimento endógeno e a uma aliança de classes que lhe sirva de base é uma espécie de *ideologia desenvolvimentista*, em que o progresso que se busca é medido explicitamente em termos de melhoria das condições de *vida para todos os cidadãos nacionais*. A base social do EDD deverá configurar-se como uma articulação heterodoxa e fluida de variadas vertentes ideológicas que convergem para valorizar o “nacional” (Fajnzylber, 1983).

O nacionalismo é um fenômeno social específico das grandes sociedades-Estados industriais, no nível de desenvolvimento atingido nos séculos XIX e XX. Constitui um tipo de crença caracteristicamente secular e pressupõe um elevado grau de democratização social, para que os sentimentos individuais de vinculação, de solidariedade e de obrigação se estabeleçam de modo especial, não apenas em relação a determinadas pessoas ou a uma única pessoa que comanda, mas também em relação a uma coletividade soberana que o próprio indivíduo forma com milhões de outros indivíduos, coletividade que está organizada num Estado (Elias, 1997, p. 142-143). A vontade de diferença que caracteriza o nacionalismo pode eventualmente degenerar em raiva estéril ou belicosa. Mas é possível operar a conversão desta vontade de diferença em capacidade coletiva de produzir diferenças reais (Unger, 2008), na forma de mobilização nacional e popular que realiza o desenvolvimento endógeno a partir da criatividade enraizada na cultura nacional.

A proposição do desenvolvimento endógeno implica mobilizar amplos setores da sociedade civil, a partir de “valores universais”, de inspiração popular-burguesa e iluminista, vinculados às ideias de democracia, liberdade, justiça, igualdade de oportunidades e fraternidade.<sup>56</sup> Assim, a perspectiva do EDD apoia-se em valores amplamente compartilhados pelas perspectivas político-filosóficas da social-democracia, do keynesianismo, do trabalhismo, do socialismo libertário, do anarquismo humanista e mesmo do liberalismo clássico, na medida em que este se diferencia essencialmente do neoliberalismo.<sup>57</sup> São valores que convergem com o

---

56. A rigor, presume-se aqui que tal mobilização deve configurar-se também a partir das conquistas intelectuais da esquerda no século XX. Contudo, não é nada óbvio quais são as lições e o aprendizado que a esquerda deveria extrair das experiências de revolução e reforma do século XX. Para uma abordagem pós-marxista inspiradora acerca do tema, ver Fausto (2007, cap. 14).

57. A perspectiva liberal clássica parte da liberdade criadora do homem e de certa visão de natureza humana, que condena a alienação do trabalho, sendo herdeira da perspectiva iluminista e anterior à explicitação de todas as consequências da transformação social do trabalho em mercadoria. Por isso, preocupa-se em limitar o poder do Estado para assegurar a liberdade individual, mas não se preocupa em limitar o poder privado que igualmente pode tolher essa liberdade (Chomsky, 2007). Muito distinta é a perspectiva do neoliberalismo, que, avessa às ideias de desenvolvimento humano e liberdades substantivas, faz o elogio da desigualdade social e defende a liberdade de mercado como anterior e mais fundamental que todas as outras liberdades.

ideal progressista de uma perspectiva melhor para todos – uma possibilidade de assegurar as necessidades morais e materiais da vida; de trabalhar e de receber cuidados quando não se puder trabalhar; de engajar-se nos assuntos da comunidade e da sociedade; de fazer nossas vidas algo que tenha valor a nossos próprios olhos (Unger, 2008, p. 9).

Em suas variantes mais radicais, esse pensamento busca não somente uma reparação redistributiva da desigualdade e da exclusão, mas uma transformação social profunda que aumente os poderes e amplie as oportunidades de homens e mulheres comuns, com base na gradual, mas cumulativa, reorganização do Estado e da economia (Unger, 2008, p. 31). A tarefa teórica desta esquerda renovada é formular um programa que responda à aspiração universal dos trabalhadores por mais oportunidades para seu crescimento. Este programa de reformas revolucionárias deve ser capaz de transformar instituições políticas democráticas, economias de mercado e sociedades civis livres em instrumentos para o desenvolvimento de novas e distintas formas de vida (*op. cit.*, p. 58).<sup>58</sup> Assim, o pensamento de esquerda que pretende reconfigurar a ordem social admite a plasticidade das instituições sociais.<sup>59</sup>

O desenvolvimento endógeno põe em relevo o caráter radical da mutação social pretendida: reordenar a sociedade para a consecução de finalidades humanas social e conscientemente definidas. Trata-se de um programa de transformação social e de um modelo de Estado que se apoiam na possibilidade real de disputar e formar as consciências de classes, grupos sociais e indivíduos. Esta mobilização das consciências faz-se com vistas à construção de uma hegemonia do trabalho contra a propriedade capitalista, congregando as grandes massas trabalhadoras que constituem as maiorias das populações e das sociedades civis organizadas contra as minorias de capitalistas e elites profissionais associadas. A mobilização de consciências e forças sociais dirige-se sobretudo contra

---

58. Embora o pensamento da social-democracia também componha o espectro da esquerda, ela representa um reformismo conservador, na medida em que não apresenta uma perspectiva de longo prazo, pois abriu mão da crítica aos arranjos institucionais da democracia e do mercado, assim como da proposição de mudanças profundas nesses arranjos.

59. “A paisagem institucional é muito mais maleável do que se crê” e a esquerda “não [deveria] aceitar nenhuma instituição estabelecida como imutável” (Anderson, 1995, p. 198-199). “O pensador brasileiro-norte-americano, Roberto Mangabeira Unger, desde a esquerda teorizou este traço histórico mais sistematicamente que qualquer pensador da direita, dando-lhe uma fundamentação histórica e filosófica de grande envergadura (...). Mas este é um velho tema bem marxista: ‘tudo que é sólido se desmancha no ar’, proclamou o *Manifesto comunista*” (*op. cit.*, p. 199). “A sociedade não é dada, mas feita; as estruturas da sociedade e da cultura são uma espécie de luta congelada, que resulta da contenção e interrupção do combate prático ou espiritual” (Unger, 2008, p. 22). A respeito da radicalidade do pensamento de Mangabeira Unger e sua proximidade política com as ideias revolucionárias de Karl Marx, ver Anderson (2002, p. 189).

uma lógica especificamente capitalista de conferir sentido à atividade produtiva, vale dizer, contra a autonomização do capital, para desfazer a inversão entre meios e fins promovida pela civilização industrial. Este propósito de uma *utopia concreta* pretende a liquidação ou pelo menos a neutralização do capital e não o fim de toda a circulação de mercadorias. Configura-se como projeto de sociedade democrática pluralista, com mercados e Estado socialmente regulados.

## 6 CONCLUSÃO

As possibilidades da construção de um EDD radicam nas condições históricas de cada nação, elas mesmas não apenas uma herança, mas lentamente mutáveis e sempre construídas pelos homens. As trajetórias de desenvolvimento nacional e de construção estatal definem-se no campo da política ou das relações de poder (Leftwich, 1998). Qualquer programa de transformação produtiva e social, com vistas à superação do subdesenvolvimento e ao enfrentamento das contradições do capitalismo contemporâneo, deve ser precedido da definição das equações sociais e políticas capazes de lhe dar sustentação (Rodríguez, 2002).

A construção de um EDD é coetânea à transformação da sociedade capitalista subdesenvolvida em busca da endogeneidade no processo de desenvolvimento. Esta construção corresponde à progressão democrática nacional e deve necessariamente realizar-se por meio de uma sucessão de avanços parciais. A meta do desenvolvimento endógeno resgata o sentido original das propostas de superação do subdesenvolvimento: a mobilização de recursos ocultos, ou seja, de forças produtivas latentes na cultura nacional e no seio da massa popular, a qual passa a se mover como povo que luta para seu próprio desenvolvimento, como sociedade civil engajada na mudança que melhora a vida de todos. Trata-se de envolver a sociedade civil em um projeto socioeconômico que ressignifica o desenvolvimento e a luta consciente para a superação do subdesenvolvimento, colocando a expansão da liberdade, a melhoria da qualidade da vida e as metas de desenvolvimento humano como finalidade da luta social e das políticas públicas.

A dimensão oculta do desenvolvimento é a criação de valores substantivos. Somente uma cultura popular autêntica, que expresse a identidade real de um povo, é capaz de indicar as finalidades da vida e fundamentar as práticas sociais em valores humanos

compartilhados. A cultura nacional inclui não apenas as capacidades técnicas e produtivas, mas é também o fundo simbólico comum para a disputa de valores e perspectivas. Somente a cultura pode colocar os fins do desenvolvimento. A primazia da técnica e a centralidade da produção na dominação social capitalista impedem a percepção da importância da cultura não produtiva. Por isso, a criação de valores espirituais substantivos é a dimensão oculta do processo de desenvolvimento e as possibilidades de desenvolvimento endógeno de um povo residem na preservação da sua identidade cultural. Sem isso, os povos são reduzidos à condição de consumidores de bens culturais concebidos por outros povos (Furtado, 1984, p. 32).

O programa do desenvolvimento endógeno e a meta de transformar o Estado pela democracia para realizar as políticas públicas necessárias consistem numa perspectiva construtiva e processual, que oferece respostas práticas e possibilidades concretas de ação. Consistem também numa alternativa ao imobilismo das proposições de mudança global, que não avançam em qualquer frente, senão na da afirmação teórico-ideológica de sua perspectiva particular. Tanto quanto “um outro mundo é possível”, há chance histórica para a construção do EDD, ele mesmo um padrão genérico capaz de abrigar diversidades nacionais e pluralidade societária. A proposição de um EDD presume que sua construção seja um processo histórico longo, de caráter progressivo e não linear, uma construção feita aos pedaços. Esta proposição anuncia um programa de ação, mas também desde logo um programa de pesquisa.<sup>60</sup>

A proposição de um EDD corresponde à construção de um programa de ação capaz de conectar as ações individuais e coletivas e suas reivindicações de sentido anticapitalista com as ações e políticas de governos populares em Estados democráticos, fomentando novas relações sociais, à margem das relações estabelecidas, ainda que em permanente combate a estas. Para tanto será preciso uma grande dose de imaginação institucional, que possa inspirar grupos e indivíduos a estabelecer novas práticas sociais, no mercado e no Estado. Pode-se apenas contar com a urgência do EDD, em vista da necessidade de reencaminhar o desenvolvimento econômico e os rumos da civilização industrial, que determinam as tendências ambientalmente destrutivas do capitalismo e a falta de

---

60. Há inúmeras frentes em que um projeto de construção institucional com esse perfil tem de avançar, ainda mesmo na sua configuração teórico-normativa: quais os desenhos adequados de política industrial e das organizações de apoio, das políticas de inclusão produtiva, das formas de promover uma nova classe empresarial, das formas da democracia deliberativa, dos modos de vincular tecnologia às necessidades nacionais, quais métodos podem ajudar a definir tais necessidades etc.

perspectivas gerais para os povos pobres e subdesenvolvidos. Desta urgência surge a possibilidade de conscientização, mobilização, participação, envolvimento, formulação e realização de políticas públicas transformadoras, capazes de alavancar o fortalecimento individual, a valorização do trabalho e o empreendimento econômico. Ideias e práticas sociais que realizam o desenvolvimento endógeno permitem estabelecer nas mentes de homens e mulheres comuns a ideia e a experiência de seu próprio poder, firmando as condições para a mutação social democrática.

## REFERÊNCIAS

ACCURSO, Cláudio F. **Questões econômicas de Estado**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2007.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento, Estado e democracia**. In: SEMINÁRIO NACIONAL DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOCRACIA NO BRASIL. Porto Alegre: Ipea; FCE, 2010. Mimeografado.

AMSDEN, Alice. The State and the Taiwan's economic development. In: EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Ed.). **Bringing the State back in**. Cambridge, England: Cambridge University Press, 1985.

\_\_\_\_\_. **Asia's next giant: South Korea and late industrialization**. Oxford: Oxford University Press, 1989.

\_\_\_\_\_. **A ascensão do "resto"**. São Paulo: Editora UNESP, 2009.

ANDERSON, Perry. Pós-neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

\_\_\_\_\_. Roberto Mangabeira Unger: a política do engrandecimento. In: \_\_\_\_\_. **Afinidades seletivas**. São Paulo: Boitempo, 2002.

BRAGA, José C. de Souza. A financeirização da riqueza. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 3, p. 25-57, 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de economia política**, São Paulo, v. 26, n. 2 (102), p. 203-230, abr./jun. 2006.

CHANG, Ha-Joon. The economic theory of the developmental State. In: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental State**. New York: Cornell University Press, 1999.



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

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

\_\_\_\_\_. Institutional foundations for effective design and implementation of selective trade and industrial policies in the least developed countries: theory and evidence. *In*: \_\_\_\_\_. **Globalisation, economic development and the role of the state**. London: Zed Books, 2004b.

\_\_\_\_\_. Hamlet without the prince of Denmark: how development has disappeared from today's "development" discourse. *In*: KHAN, Shahrukh R.; CHRISTIANSEN, Jens (Ed.). **Towards new developmentalism: market as means rather than master**. London: Routledge, 2011.

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change**. Oslo, Aug. 2000. (Paper for the meeting of the "Other Canon" group).

CHESNAIS, François (Coord.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

CHOMSKY, Noam. **O governo no futuro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

DEYO, Frederic C. Labor and development policy in East Asia. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, London, v. 505, Sept. 1989.

DREZE, Jean; SEN, Amartya. Putting growth in its place: it has to be but a means to development, not an end in itself. **Outlook India magazine**, 14 nov. 2011. Disponível em: <<http://www.outlookindia.com/article.aspx?278843>>. Acesso em: 14 jun. 2013.

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

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua nova**: revista de cultura e política, São Paulo, n. 28-29, 1993.

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

\_\_\_\_\_. Além da "monocultura institucional": instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 5, n. 9, jan./jun. 2003.

\_\_\_\_\_. The challenges of the institutional turn: new interdisciplinary opportunities in development theory. *In*: NEE, Victor; SWEBERG, Richard (Ed.). **The economic sociology of capitalist institutions**. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 90-116.

EVANS, Peter; HELLER, Patrick. **Human development, state transformation and the politics of the developmental state**. (Fourthcoming as a chapter in *The Oxford Handbook of Transformations of the State*). (Draft version, quoted with permission by the authors). 2013. Disponível em: <<http://tinyurl.com/or24gwb>>.

FAJNZYLBER, Fernando. **La industrialización trunca de América Latina**. Ciudad de México: Nueva Imagen, 1983.

\_\_\_\_\_. Industrialización em América Latina: de la cajá “negra” ao “casillero vacío”. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. **Cuadernos de la Cepal**, Santiago de Chile, n. 60, 1990.

FAUSTO, Ruy. **Marx: lógica e política**. Investigações para uma reconstituição do sentido da dialética. São Paulo: Editora 34, 2002. t. 3.

\_\_\_\_\_. **A esquerda difícil**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.

\_\_\_\_\_. **Análise do “modelo brasileiro”**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

\_\_\_\_\_. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

\_\_\_\_\_. **Criatividade e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

\_\_\_\_\_. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GERSCHENKRON, Alexander. **Atraso económico e industrialización**. Barcelona: Ariel, 1973.

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência. A crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos estudos CEBRAP**, n. 18, p. 103-114, set. 1987.

\_\_\_\_\_. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**: revista de cultura e política. São Paulo, n. 36, 1995.

HERRLEIN JÚNIOR, Ronaldo. **Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: um ensaio de economia política. Porto Alegre: FCE; UFRGS, 2011. (Texto para Discussão DECON, n. 1).

HIRSCHMAN, Albert O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

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

KIM, Eun Mee. Limits of the authoritarian developmental state of South Korea. *In*: EDIGHEGI, Omano (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa**: potentials and challenges. Cape Town: HSRC Press, 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/n3pddta>>.

KOHLI, Atul. Where do high-growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea's "developmental state". *In*: WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental State**. 1999.

LEFTWICH, Adrian. Bringing politics back in: towards a model of developmental State. **The journal of development studies**, v. 32, n. 3, p. 400-427, Feb. 1995.

\_\_\_\_\_. Forms of the democratic developmental State: democratic practices and development capacity. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Ed.) **The democratic developmental state: political and institutional design**. Oxford: Oxford University Press, 1998.

LOUREIRO, Maria Rita. Democracia e políticas públicas: o papel da burocracia e dos partidos políticos. *In*: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia: democracia**. Brasília: Ipea, 2010. cap. 10.

MANN, Michael. The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results. **European journal of sociology**, n. 25, p. 185-213, Nov. 1984.

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

OLIVEIRA, Carlos A. B. **Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado**. São Paulo: Editora UNESP; Campinas: Editora UNICAMP, 2003.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova: revista de cultura e política**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

POLANYI, Karl. **A grande transformação: as origens da nossa época**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

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

\_\_\_\_\_. **Estado e economia no capitalismo**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1995.

RODRÍGUEZ, Octavio. La agenda del desarrollo: elementos para su discusión. **Economía-ensaios**, n.16, v. 2, jul.; n. 17, v. 1, dic. 2002.

RODRIK, Dani. **One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth**. Princeton: Princeton University Press, 2007.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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

- \_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- \_\_\_\_\_. Desenvolvimento como expansão de capacitações. *In*: PNUD –PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento humano:** leituras selecionadas. Belo Horizonte: IDHS, PUC Minas; PNUD, 2008. (Traduzido de *Journal of development planning*, n. 19, p. 41-58, 1989).
- UNDATA. **Life expectancy at birth.** New York: UNdata, [s.d.]. (Base de dados). Disponível em: <<http://tinyurl.com/undatalifeexpectancy>>.
- UNGER, Roberto Mangabeira. **O que a esquerda deve propor.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- WADE, Robert. **El mercado dirigido:** la teoría económica e la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- WHITE, Gordon. Constructing a democratic developmental state. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Ed.) **The democratic developmental State:** political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental State.** Ithaca: Cornell University Press, 1999.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- CHANG, Ha-Joon. How to “do” a developmental state: political, organizational and human resource requirements for the developmental State. *In*: EDIGHEGI, Omano (Ed.). **Constructing a democratic developmental State in South Africa:** potentials and challenges. Cape Town: HSRC Press, 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/n3pddta>>.
- EDIGHEGI, Omano (Ed.). **Constructing a democratic developmental State in South Africa:** potentials and challenges. Cape Town: HSRC Press, 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/n3pddta>>.
- FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.
- HIRSCHMAN, Albert. Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento. *In*: \_\_\_\_\_. **A economia como ciência moral e política.** São Paulo: Brasiliense, 1986.
- JOHNSON, Chalmers. Social values and the theory of late economic development in East Asia. *In*: \_\_\_\_\_. **Japan:** who governs? New York: Norton, 1995.
- MCGUIRE, James W. **Wealth, health, and democracy in East Asia and Latin America.** Cambridge, England: Cambridge University Press, 2010.

ROBINSON, Mark; WHITE, Gordon. **The democratic developmental State**: political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998.

RODRÍGUEZ, Octavio. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RODRIK, Dani. Growth strategies. *In*: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven (Ed.). **Handbook of economic growth**. Amsterdam: Elsevier North-Holland, 2005. v. 1A.



## EDITORIAL

### Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

### Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

### Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Cristina Celia Alcantara Possidente  
Edylene Daniel Severiano (estagiária)  
Elaine Oliveira Couto  
Elisabete de Carvalho Soares  
Lucia Duarte Moreira  
Luciana Bastos Dias  
Luciana Nogueira Duarte  
Míriam Nunes da Fonseca

### Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos  
Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Nathália de Andrade Dias Gonçalves (estagiária)

### Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than  
Portuguese published herein have not been proofread.*

### Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)





---

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---





### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

