ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Título	A DIMENSÃO ÉTICO-POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO
Autores (as)	Roberto Passos Nogueira

Título do BOLETIM	BOLETIM DE ANÁLISE POLÍTICO-INSTITUCIONAL
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Ano	2012 (n.2)
ISSN	2237-6208

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

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

A Dimensão Ético-Política do Desenvolvimento

Roberto Passos Nogueira*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo parte do pressuposto de que as teorias do desenvolvimento têm um caráter normativo na medida em que inevitavelmente se pronunciam sobre as prioridades das políticas públicas e, muitas vezes, preconizam certos objetivos de justiça que devem ser alcançados pelo processo de desenvolvimento. Entre estes objetivos, pode constar o maior bem-estar para toda a população: a diminuição das desigualdades sociais e o aumento da liberdade pessoal. Por exemplo, um importante economista brasileiro do século XX afirma que o desenvolvimento é condição precípua para assegurar "o conforto e o bem-estar material e moral que a civilização e cultura modernas são capazes de proporcionar" (Prado Júnior, 1972, p. 15). Por sua vez, os economistas ligados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) têm continuamente enfatizado que o objetivo de diminuição das desigualdades sociais é a métrica que permite auferir adequadamente a qualidade do desenvolvimento. Já para Amartya Sen, os objetivos essenciais do desenvolvimento prendem-se à promoção das capacidades humanas em campos como saúde, educação e participação social, de modo a aumentar as liberdades substantivas das pessoas, para que possam alcançar aquilo que têm razão de valorizar (Sen, 2000, p. 18).

Perspectiva similar de valorização da liberdade humana em processos históricos de desenvolvimento pode ser encontrada em economistas socialistas, como Karl Polanyi, que entende que a instituição do "livre mercado" é algo inteiramente artificial e incompatível com a natureza do homem. Polanyi nega que o homem se mova pelo autointeresse, ou seja, pela busca incessante de utilidades pessoais, tal como é pressuposto pela economia neoclássica. Ademais, adverte para a necessidade de as sociedades modernas criarem proteções permanentes contra a ação sempre potencialmente danosa do "moinho satânico" do mercado em relação aos trabalhadores. A partir de diferentes estudos antropológicos, Polanyi – em *The great transformation* (a grande transformação) – busca evidenciar que a concepção de um mercado que regula a si mesmo com base em preços é uma invenção própria dos economistas do século XIX, estando assentada sobre a ficção de que o trabalho, a terra e a moeda são mercadorias. Ele defende o preceito de que o planejamento da economia é algo perfeitamente compatível com as garantias de liberdade individual:

> todo movimento em direção à integração da sociedade deveria ser acompanhado de um aumento de liberdade; e movimentos na direção do planejamento deveriam compreender o fortalecimento dos direitos individuais na sociedade (Polanyi, 1957, p. 255).

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2 ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

É sabido que a disciplina da economia do desenvolvimento surgiu nas instituições acadêmicas americanas no período imediato ao fim da Segunda Guerra Mundial. Seu principal papel consistia, então, em recomendar a adoção de políticas de Estado que ajudassem as nações da América Latina e da Ásia a avançarem no rumo da industrialização e do crescimento dos seus mercados interno e externo, de acordo com certas etapas que imitavam o processo de maturação econômica dos Estados Unidos. O caráter normativo deste ramo da economia fica bem claro apreciação crítica de Immanuel Wallerstein (2004, p. 10) sobre o assunto.

> Desenvolvimento, tal como o termo veio a ser usado após 1945, estava fundado num mecanismo bastante familiar de explicação, a teoria dos estágios. (...) Significava que o Estado "mais desenvolvido" poderia se oferecer a si mesmo como um modelo para os "menos desenvolvidos", estimulando a que estes realizassem uma espécie de imitação e prometendo um melhor padrão de vida e um governo de estrutura mais liberal ("desenvolvimento político") no fim do arco-íris.

Pode-se afirmar, portanto, que essa dimensão ético-política é inerente às formulações da economia do desenvolvimento, quer se concorde ou não com seus objetivos estratégicos. Quando tais estratégias ou recomendações implicam a priorização de alguns setores e atores da economia em detrimento de outros, este tipo de disciplina econômica acaba por indicar potenciais ganhadores e perdedores, sempre demarcando escolhas que são inegavelmente de natureza ético-política.

Em seu sentido estritamente econômico, como crescimento e diversificação do produto interno de uma nação, o desenvolvimento tende a criar maior desigualdade econômica e social, trazendo consigo marcantes diferenciações de poder econômico e político entre os grupos sociais. Contraditoriamente, um dos objetivos expressos pelas políticas de desenvolvimento é, justamente, a diminuição das desigualdades de renda e de outras condições sociais. Pode-se indagar, portanto, como o desenvolvimento pode ser justificado para o conjunto da população e obter legitimidade em uma sociedade de caráter democrático? Na verdade, só pode sê-lo na medida em que os governantes expressem princípios ou objetivos que pareçam desejáveis para a maioria dos cidadãos e não apenas para os mais ricos. Deste ponto de vista, a dimensão ético-política cumpre um importante papel de legitimação democrática do processo de desenvolvimento.[1]

3 DESENVOLVIMENTO E EQUIDADE

As políticas públicas de equidade podem implicar secundariamente em resultados econômicos importantes – principalmente devido ao fortalecimento e à ampliação do mercado interno –, mas sua justificativa é usualmente apresentada como uma questão de justiça social. Não por outro motivo, um organismo internacional como a Cepal, criada em 1948, adotou expressamente, desde seu início, a palavra de ordem de desenvolvimento com equidade. Esta palavra de ordem traz consigo a expectativa de uma redistribuição da renda nacional e de melhorias das condições

1. Em vez da expressão "dimensão ético-política", uma interpretação marxista usual afirmaria que existe sempre uma ideologia que acompanha cada tipo de proposta ou projeto desenvolvimentista. A crítica marxista a esta ideologia poderia afirmar, por exemplo, que a ênfase na equidade escamoteia o fato de que o desenvolvimento capitalista é sempre criador de desigualdades sociais em escala ampliada. Neste artigo, no entanto, o que é denominado de dimensão ético-política é interpretado como consistindo na formação de certos argumentos a favor do desenvolvimento que se contrapõem a outros argumentos no âmbito de um debate público sobre a questão.

materiais de vida para o conjunto da população. A diminuição das desigualdades sociais e a eliminação da extrema pobreza, ainda hoje, constituem propósitos declarados não somente da Cepal, como também de outras agências e bancos internacionais de desenvolvimento.

Nos países de regime democrático, o debate ético-político acerca do desenvolvimento tende a rejeitar os modelos ou experiências que não atestam um avanço significativo na diminuição das desigualdades de renda, bem como na melhoria de outras condições sociais importantes, como saúde e educação. Alguns economistas adotam o pressuposto de que há muitas possibilidades de interação positiva entre o fomento destas capacidades humanas e o crescimento do produto nacional, gerando "círculos virtuosos" entre crescimento econômico e promoção das capacidades humanas. O índice de desenvolvimento humano (IDH), que avalia os resultados obtidos nestas três esferas, impôs-se mundialmente como uma referência inevitável.

Com todas as suas limitações estatísticas enquanto indicador de potencialidade de desenvolvimento, o IDH ressalta de forma adequada que a dimensão ético-política do desenvolvimento deve ser devidamente considerada pelas políticas de Estado. Em outras palavras, apela para o reconhecimento público de que o crescimento econômico não é fim em si mesmo, mas apenas um meio para alcançar a distribuição da renda, junto com a melhoria das condições de saúde e de educação dos cidadãos. É com base neste tipo de argumento que o curso atual do desenvolvimento de um país como a Índia pode ser criticado quando comparado com o brasileiro. A despeito de a Índia vir registrando taxas anuais de crescimento do produto interno bruto (PIB) da ordem de mais de 8%, ainda são muito precárias as condições de saúde da maioria de sua população, sobretudo devido à alta prevalência de mortalidade por doenças transmissíveis, já controladas em muitas outras partes do mundo. Dreze e Sen (2011) comparam positivamente o Brasil com a Índia, afirmando que

> o Brasil tem substancialmente mudado de rumo, havendo adotado políticas sociais muito mais proativas, incluindo a garantia constitucional de acesso equitativo e universal à saúde, bem como programas de seguridade social e econômica de caráter redistributivo (como o Bolsa Família).

A promoção da equidade e de outros princípios ético-políticos similares é algo que usualmente surge apenas em países com regimes democráticos.[2] Nos países de regime ditatorial ou com prioridades de autodefesa militar, tais argumentos tornam-se dispensáveis ou secundários, por razões óbvias. Nesses casos, que conduzem à formação dos chamados "Estados desenvolvimentistas", os objetivos de segurança nacional e de projeção no campo geoestratégico regional ou mundial podem ser encarados como suficientes em si mesmos para legitimar o crescimento econômico. Bons exemplos a este respeito são dados pela China atual, pela Coreia do Sul e Formosa, assim como pela experiência histórica efêmera do regime militar brasileiro da década de 1970, em que o pressuposto de "fazer o bolo crescer para depois repartir" foi anunciado sem qualquer reserva. O contraste com a experiência brasileira recente é bem patente, já que, a partir de 2003, a eliminação da pobreza extrema tem sido publicamente declarada como o resultado mais significativo a ser obtido pelo desenvolvimento, ao longo de seu próprio curso, e não como meta colocada em um horizonte distante.

2. Uma exceção é a dada pelo "desenvolvimento socialista" de países como a antiga União Soviética, em que o Estado buscava compatibilizar o regime autoritário com a promoção de uma radical equidade. Outros tipos de regimes de Estado, mais ou menos autoritários, podem adotar uma política similar em prol da igualdade entre os cidadãos.

4 CONCLUSÃO

Esse conjunto de considerações de caráter bastante preliminar serve ao propósito de pôr em dúvida a possibilidade de que o conceito de desenvolvimento possa ser definido de modo inteiramente técnico, como se correspondesse a um "fato econômico". Pelo que foi exposto, entende-se, ao contrário, que qualquer concepção do desenvolvimento é balizada pelas características ético-políticas de cada regime de Estado e tem de levar em consideração: *i)* se há legitimação democrática do desenvolvimento e no que isto consiste; e *ii)* se, ao contrário, há apenas um nacionalismo geoestratégico e militar, e qual é o seu contexto. No primeiro caso, a proposta de desenvolvimento se sustenta em uma dimensão democrática legitimadora; no segundo, decorre de uma ideologia tecnocrática e militar. Mas, convém não perder de vista que esta ideologia desenvolvimentista expressa igualmente um posicionamento ético-político, embora de outro tipo, ou seja, de caráter autoritário.

REFERÊNCIAS

DREZE, J.; SEN, A. **Putting growth in its place**: it has to be but a means to development, not an end in itself. Nov. 2011. Disponível em: <http://www.outlookindia.com/article.aspx?278843>. Acesso em: 14 mar. 2012.

POLANYI, K. **The great transformation**. Boston: Beacon Press, 1957.

PRADO JÚNIOR, C. **História e desenvolvimento**: a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento. São Paulo: Brasiliense, 1972.

SEN, A. **Development as freedom**. New York: Anchor Books, 2000.

WALLERSTEIN, I. **World-system analysis**: an introduction. Durham: Duke University, 2004