

## **Novo Desenvolvimentismo, Capacidade de Estado e Capacidades Humanas: Breves Anotações para Debate**

Roberto Passos Nogueira\*

Passada a prolongada voga do pensamento neoliberal que predominou nas décadas de 1980 e 1990, o Estado está de volta à cena das políticas de desenvolvimento. Para as diferentes vertentes do novo desenvolvimentismo, o Estado é um protagonista destacado na criação das condições socioeconômicas que assegurem a amplitude e a durabilidade das ações em prol do desenvolvimento. Para os autores destas vertentes estão claras as importantes funções que cabe ao Estado executar, estas abrangem não somente a definição de objetivos e a condução de atividades de planejamento, como também as iniciativas de debate e de coordenação com as entidades representativas da sociedade civil e das empresas privadas, as quais, por sua vez, incidem sobre os objetivos e o próprio planejamento.

Fala-se hoje, inclusive, de um retorno à ótica weberiana, na medida em que a formulação e a efetivação das políticas de desenvolvimento teriam por base o desempenho competente da burocracia estatal, selecionada de acordo com critérios meritocráticos. A ênfase nas capacidades humanas constitui outro pressuposto comum a essas vertentes, importando na valoração das condições de saúde, da educação e das possibilidades de participação na esfera pública, tomando-se por base as concepções de justiça de Amartya Sen. Para este filósofo-economista, as capacidades humanas constituem, simultaneamente, finalidades e condições-chave do desenvolvimento. Boas condições de saúde, de educação e de envolvimento do cidadão nas discussões públicas constituem objetivos em si mesmos, pois favorecem a ampliação do escopo de liberdade das pessoas, para que estas possam escolher como querem viver. Mas, igualmente, representam habilidades favorecedoras da produtividade e da criatividade, sendo, portanto, fatores indutores do desenvolvimento.

É bem sabido que Sen considera imprescindível remover as medidas de variação do produto interno bruto (PIB) da sua posição de centralidade das avaliações do desenvolvimento. O verdadeiro fim do desenvolvimento seria o aumento da amplitude das liberdades pessoais, a fim de que cada um possa atingir os objetivos a que se propõe. Este é o significado essencial de sua proposta de “desenvolvimento como liberdade”, que se fundamenta, evidentemente, numa matriz de pensamento liberal.

Com base no exame dos dados sociais de alguns países, Sen acentua que os avanços obtidos nos indicadores de educação e de saúde possibilitaram que certas reformas econômicas obtivessem, em período posterior, melhores resultados para a economia. Assim, com base na constatação “de que a educação e os cuidados de saúde podem ser produtivos a ponto de aumentarem o crescimento econômico”, ganha força “o argumento para conferir maior ênfase a esses arranjos sociais em economias pouco desenvolvidas”, sem se esperar pelo prévio enriquecimento de tais sociedades (SEN, 1999, p. 41).

O novo desenvolvimentismo tem salientado não só esse pré-requisito, associado aos resultados das políticas classicamente denominadas “sociais”, como também à dimensão inovadora dos recursos institucionais do Estado, na medida em que estes elementos sejam capazes de definir rumos inéditos

---

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

para o desenvolvimento a partir do contexto histórico-cultural de cada país, excluindo, portanto, a possibilidade de imitação do percurso político-econômico seguido por outros países.

Os dois pressupostos mencionados, o da capacidade de Estado e o das capacidades humanas, são articulados da seguinte maneira por Peter Evans, um dos mais eminentes teóricos do novo desenvolvimentismo:

(...) o desenvolvimento no século 21 dependerá de se gerarem ativos intangíveis (ideias, habilidades e redes) em vez de [se] estimular o investimento em máquinas e bens físicos orientados para a produção de bens tangíveis. Isso faz com que o investimento em capacidades humanas se torne economicamente mais crítico (o que inclui aquilo que é tradicionalmente conhecido como "capital humano"). Ao mesmo tempo, novas teorias do desenvolvimento pressupõem que o crescimento econômico depende das instituições políticas e da capacidade para definir objetivos coletivos. A abordagem de capacidades elabora o argumento político de modo mais firme, ao dizer que apenas o debate público e a deliberação franca podem efetivamente definir metas de desenvolvimento e assegurar os meios para atingi-las (EVANS, 2008, p. 3).

A respeito das capacidades humanas incorporadas nesses pressupostos, são pertinentes duas observações críticas que aqui serão apresentadas de forma bastante sumária e preliminar. A primeira diz respeito às precondições humanas da capacidade de Estado, e a segunda, a certas características dos processos acelerados de crescimento, que acompanham o desenvolvimento.

O argumento sobre a primeira questão pode ser assim formulado: o conceito de capacidades humanas, que é tomado por Sen e Evans como foco e objetivo final do desenvolvimento, não pode estar restrito ao campo da cidadania, mas precisa desde logo ser aplicado ao campo dos agentes de Estado. Mas não se trata apenas de uma qualificação educacional ou técnica da burocracia para dar conta dos trâmites administrativos dos projetos de desenvolvimento. É preciso salientar a necessidade de que os agentes estatais gozem também de habilidades para o "debate público e a deliberação franca". Se o Estado for composto apenas por uma burocracia tecnicamente bem preparada, mas desprovida de tais habilidades, que são de ordem política e cidadã, é pouco provável que seus agentes possam participar adequadamente dos debates com os representantes da sociedade civil e do empresariado acerca dos rumos e dos processos do desenvolvimento.

Tais qualidades poderiam ser exigidas do conjunto da burocracia, mas talvez baste que seja peculiar a uma fração dos agentes estatais, alçados à condição de gestores e dirigentes. Mas, certamente, quanto mais difusas forem essas habilidades no conjunto da burocracia de Estado, melhor será o resultado para o pressuposto processo de "desenvolvimento participativo". A exigência de uma burocracia neoweberiana, que se destacaria apenas por competências técnicas e educacionais, parece ser claramente insuficiente diante do resultado final ambicionado pelo novo desenvolvimentismo. No Brasil, por exemplo, não é plausível preparar novamente uma tecnocracia de Estado similar àquela que coordenou os projetos do "milagre brasileiro", na década de 1970.

É forçoso concluir que a meta de promoção das habilidades de debate e deliberação pública deve se aplicar tanto aos agentes de Estado quanto à cidadania em geral, pressupondo, naturalmente, que, neste contexto, os agentes de Estado cultivam interesses republicanos. Portanto, tem cabimento indagar de que modo no Brasil serão criadas suficientes condições objetivas e subjetivas para que as políticas de desenvolvimento comecem a ser postas em prática com observância dos pressupostos aqui indicados, ou seja, a partir da adequada capacidade de Estado para os fins de discussão e deliberação com a sociedade.

A segunda nota crítica se relaciona com a proteção às capacidades humanas no contexto de execução de projetos de crescimento acelerado. É usual pensar na promoção das capacidades humanas como

estando colocadas numa posição *ex ante* e *ex post* em relação aos processos de desenvolvimento, pois elas constituem precondições e objetivos do desenvolvimento. Contudo, cumpre sublinhar que os projetos de investimento maciço em certos polos geográficos de crescimento econômico geram necessidades específicas ou extraordinárias de proteção e promoção de determinadas capacidades humanas.

Esse argumento fica mais claro quando se considera, no contexto brasileiro, a atual etapa das políticas para o desenvolvimento, caracterizadas pelos projetos do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Por certo, a noção de crescimento acelerado cabe perfeitamente dentro dos dois pressupostos do desenvolvimento, tais como foram aqui brevemente explicitados, mas, evidentemente, não os esgotam. Porém, é lícito indagar: o que está acontecendo com as capacidades humanas no âmbito dos projetos de aceleração do crescimento?

Tais projetos vêm se traduzindo por grandes investimentos financeiros que combinam a criação de infraestrutura, sobretudo em transporte e energia, e a produção industrial, em certos polos geográficos, que atraem grande quantidade de trabalhadores, eventualmente acompanhados de suas famílias. Não menos importante para esta avaliação são as áreas de produção de *commodities* voltadas para o comércio exterior, especialmente mediante o agronegócio e a extração mineral, que por vezes aparecem integradas ao âmbito destes polos.

Embora se possa dizer que o desenvolvimento que se deseja para o país precisa envolver outras modalidades de empreendimentos, territorialmente mais difusos e de menor porte quanto à alocação de capitais, não há dúvidas de que os polos de grandes investimentos, concentrados e articulados entre si, estarão se multiplicando nos próximos anos. São justamente tais projetos agregados de crescimento acelerado que acarretam a necessidade de avaliar e criar políticas públicas de proteção às capacidades humanas.

Para os trabalhadores e suas famílias, os problemas que surgem nesses contextos de crescimento econômico acelerado são bem conhecidos: jornadas de trabalho muito prolongadas, insegurança no trabalho, alojamentos inadequados e superlotados, moradias familiares com condições higiênicas precárias, degradação ambiental, falta de escolas e de creches, falta de assistência médica, e episódios de violência e de criminalidade muitas vezes associados com a prostituição e o alcoolismo.

Embora a abordagem de Sen crie a perspectiva otimista de que, no longo prazo, as dimensões das capacidades humanas e do desenvolvimento interajam entre si de modo favorável a cada um destes termos, estamos diante de certas contingências sociais e econômicas que claramente conduzem a múltiplos riscos de privação destas capacidades. Portanto, é indispensável que esses modos de crescimento acelerado sejam desde logo acompanhados de medidas de proteção ou de segurança aos mais vulneráveis, isto é, os trabalhadores e suas famílias.

A uma instituição como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) compete avaliar essas situações específicas como parte de um contexto socioeconômico mais amplo e igualmente indicar que formas de proteção e de promoção das capacidades humanas são necessárias para os trabalhadores e suas famílias. Embora, muitas vezes, os trabalhadores deslocados para esses polos desfrutem de uma oportunidade de renda diferenciada, em face de sua trajetória de vida pregressa, é preciso considerar que o aumento da renda salarial representa um elemento pouco adequado para aferir o ganho potencial para as capacidades humanas e para avaliar o rumo que deveria ser tomado pelo desenvolvimento.

Com efeito, não basta o aumento de renda pessoal ou familiar para se comprovar que está havendo uma melhoria da qualidade de vida de certo grupo social. Ao contrário, as capacidades humanas podem ser restringidas de tal modo que se estabeleça um menor espaço de liberdade para “escolher o que

cada um quer ser e o que fazer”, conforme a expressão bem conhecida de Sen; ou seja, dando origem a um estilo de desenvolvimento que arrisca comprometer a liberdade.

Parte de um estudo avaliativo dessa natureza consistiria em mapear os tipos de ameaças de privação e a medidas protetoras a serem adotadas nos seguintes campos vitais: processo de trabalho, moradia, saneamento, condições de saúde, acesso ao ensino, relações com o ambiente, medidas de segurança pública e acesso à justiça. Contudo, é preciso que a análise de cada uma destas dimensões se integre às demais, de modo que se capture o processo inteiro da determinação social das privações das capacidades humanas. Estes são exemplos que tornam imperioso o estabelecimento de uma “regulação do capital” por parte do Estado desenvolvimentista, em conformidade com certos conceitos originalmente formulados por Karl Polanyi e articulados mais recentemente por Bob Jessop, segundo os quais os limites da reprodução capitalista precisam ser fixados por medidas de Estado, pressupondo que o trabalho não é uma verdadeira mercadoria. A regulação do capital não é uma mera alternativa política, mas uma exigência imposta pela proteção às capacidades humanas, não apenas sob a forma da força de trabalho, mas em toda sua grande diversidade, como sublinha Jessop:

Mesmo no nível mais abstrato de análise e muito menos em suas formas realmente existentes, a reprodução do capitalismo depende da obtenção de um equilíbrio inerentemente instável entre os apoios econômicos mediados pelo mercado e outros formas de apoio, extraeconômicas, cuja eficácia depende de sua localização para além dos mecanismos de mercado. Isto exclui a possibilidade de uma mercantilização de tudo e, *a fortiori*, as regras de uma economia puramente capitalista (JESSOP, 2003, p. 19).

Em consonância com esta anotação crítica, ressalta-se a necessidade de se criar um marco interpretativo especial para a promoção e a proteção das capacidades humanas aplicável aos projetos de aceleração do crescimento. Trata-se, concretamente, de um marco interpretativo a favor de ampla e eficaz regulação e proteção estatal destas capacidades em relação aos empreendimentos capitalistas em curso, conforme os conceitos de justiça elucidados por Amartya Sen.

## REFERÊNCIAS

- EVANS, B. P. **In search of the 21st century developmental State**. Brighton: GGPE/University of Sussex, Dec. 2008. (Working Paper, n. 4).
- JESSOP, B. **The future of the capitalist state**. Cambridge: Polity, 2003.
- SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 1999.