

Estado democrático e desenvolvimento no século XXI

Ronaldo Herrlein Jr.

RESUMO

Este ensaio investiga as características e 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 introdução em que esse modelo histórico e o desenvolvimento capitalista almejado pelas nações subdesenvolvidas são brevemente referidos, uma nova perspectiva é formulada em dois níveis: a ressignificação do desenvolvimento (seção 2) e um novo padrão de Estado democrático para o desenvolvimento (EDD) (seção 3). O desenvolvimento endógeno (Celso Furtado) é explicitado como alternativa de transformação social em que a mobilização popular provoca a expansão das capacidades humanas (Amartya Sen), por meio da democratização dos mercados e do aprofundamento da democracia (Mangabeira Unger). O 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 (seção 4), para apontar a possibilidade histórica de uma convergência construtiva de forças sociais populares e ideologias “humanistas” em alguns países da periferia. O ensaio 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 (seção 5).

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 introduction (section 1) that briefly refers this model and the capitalism development the underdeveloped peoples crave, a new perspective is formulated in two levels: the reframing of development (section 2) and the new model of a Democratic State for Development (section 3). 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 (section 4) 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 (section 5).

KEYWORDS Developmental State; economic development; human development; deliberative democracy; institutional innovation

CLASSIFICAÇÃO JEL O15; O20; H10; P41

Estado democrático e desenvolvimento no século XXI*

Ronaldo Herrlein Jr.**

“[F]alar 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, *Desenvolvimento e Cultura*, 1984

1. Introdução

Neste ensaio tratamos da formação de um Estado Desenvolvimentista (ED) de novo tipo, pois democrático e com fundamentos sociais e ideológicos distintos dos que geralmente marcaram o ED no século XX. Mais que indicar a possibilidade teórica e histórica dessa construção institucional, argumentamos que esse tipo de Estado também é historicamente necessário, em especial para as nações que almejam expandir o bem-estar material de suas populações. Para a grande maioria dos países periféricos, os caminhos do desenvolvimento capitalista redundam nas “malformações geradas pela difusão da civilização industrial”, estudadas pela teoria do subdesenvolvimento (Furtado, 1979, 1984).

As experiências históricas de três países do Leste Asiático (Japão, Coréia do Sul e Taiwan), em que o Estado notabilizou-se por seu papel desenvolvimentista, distinguem-se por não apresentarem as formas típicas do subdesenvolvimento e constituem um possível caminho para sua superação. No final do século XX, o Estado Desenvolvimentista no Leste Asiático tornou-se uma referência para uma abordagem heterodoxa contra-hegemônica acerca das relações entre Estado e economia, bem como para as discussões sobre as estratégias nacionais de desenvolvimento. Nesse padrão histórico, o Estado assumiu como prioridade maior de suas ações o desenvolvimento

* O autor agradece a colaboração dos seus auxiliares de pesquisa, acadêmicos a seguir nominados, que generosamente contribuíram para a discussão e elaboração original de grande parte das ideias contidas neste ensaio em sucessivos debates no período agosto/2012 a agosto/2013. São eles os bolsistas de iniciação científica e acadêmicos de graduação da UFRGS João Pedro Scalco Macalós, do programa BIC-UFRGS, Renato Saraiva, do PIBIC-CNPq-UFRGS e, pelo programa de Iniciação Científica Voluntária (ICV-UFRGS), Marcelo Muller, Guilherme de Queiroz Stein, Mariana Hansen Garcia e Caroline Scherer. Agradece também os comentários de Alexandre de Ávila Gomide e Roberto R. Coelho Pires do IPEA, Vera Regina F. Carvalho do BRDE e Pedro Cezar Dutra Fonseca da UFRGS às versões preliminares deste ensaio. Todos estão isentos das imperfeições e equívocos remanescentes.

** Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e bolsista do Programa de Pesquisa Para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Contato por ronaldoh@ufrgs.br.

econômico (crescimento, produtividade e competitividade), dirigindo o mercado no âmbito de um compromisso com a propriedade privada, de modo a promover a acumulação intensiva de capital com tecnologia de ponta em setores estratégicos ou dinâmicos. O Estado guiou o mercado por meio de políticas industriais e de comércio exterior, formuladas por uma burocracia econômica de elite, encabeçada por um organismo piloto, e valendo-se de instituições de consulta e coordenação com os capitais privados. Isso permitiu aos agentes públicos atuar com “autonomia enraizada” frente a uma elite industrial que, em larga medida, foi ela mesma forjada pelas estratégias de industrialização.¹

Embora o êxito das realizações desenvolvimentistas desses Estados somente se explique no contexto das relações econômicas e do sistema político internacionais, o plano das relações sociais internas evidencia experiências históricas nacionais que minaram as estruturas sociais existentes, inclusive por meio da reforma agrária, e tornaram o desenvolvimento econômico uma condição necessária à afirmação da soberania nacional, constituindo-se na base da legitimação social interna e no fundamento material para a manutenção de capacidades militares defensivas. A configuração do poder político assumiu formas corporativistas e autoritárias, que resguardaram o controle das burocracias sobre o Estado. Como regra, 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, normalmente acompanhada da eliminação, subordinação ou marginalização, frequentemente brutal, de grupos políticos, organizações e classes sociais que tinham previamente desfrutado de riqueza e poder, além da exclusão política completa dos setores populares. A combinação de repressão e legitimação pode ser explicada pela boa distribuição dos benefícios do crescimento econômico que esses Estados acabaram por realizar, mesmo sem diretrizes distributivas.

As realizações desenvolvimentistas nos casos da Coreia do Sul e de Taiwan estabeleceram-se, por um lado, a um grande preço em termos de supressão da democracia e de restrições às liberdades civis, e, por outro lado, ainda nos marcos estritos da modernização capitalista e da busca por padrões de consumo do capitalismo

¹ Para essa descrição resumida, nos apoiamos nos trabalhos clássicos de Johnson (1982), Wade (1999 [1990]), Amsden (1985, 1989), Evans (1993) e Chang (1994, 1999), bem como nos estudos de Kohli (1999), Leftwich (1995), Deyo (1989) e Kim (2010).

ocidental, expressa pela ideia de *catching-up*. Apesar do caráter mítico do desenvolvimento assim concebido (Furtado, 1998), os problemas ambientais desencadeados pela busca descoordenada do desenvolvimento econômico pelas grandes nações do hemisfério Sul ao início do século XXI, preservando e ampliando o alcance dos padrões de produção e consumo da moderna civilização capitalista ocidental, ameaçam a médio prazo a vida em geral e a vida humana em particular. 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 um processo de ampliação geral das oportunidades e das capacidades humanas. As fórmulas societárias construídas no capitalismo industrial de base nacional encontram-se desgastadas e os seus arranjos institucionais da democracia e do mercado sucumbem à autonomização do capital, impotentes para assegurar maior expansão do desenvolvimento humano.

É preciso ir além do desenvolvimento capitalista e do Estado Desenvolvimentista realmente existentes no século XX. A perspectiva que sustentamos neste ensaio considera as funções clássicas desempenhadas pelo ED, mas pretende sobretudo 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 expansão da liberdade. Nosso ponto de partida é a ideia de desenvolvimento endógeno formulada por Celso Furtado, indicando 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 ensaio possui três seções, além desta introdução e da conclusão. A próxima seção apresenta 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 terceira seção apresenta as funções e as instituições pertinentes ao padrão democrático de Estado desenvolvimentista. Na quarta seção indicamos que tipo de coalizão social é requerida para dar suporte a esse Estado, bem como as ideologias que podem promovê-lo, sustentá-lo ou aceitá-lo. Por fim, a quinta seção apresenta algumas conclusões.

2. Desenvolvimento endógeno, liberdade e democracia

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). 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 na medida em 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, que pode tomar a forma de desenvolvimento ou se esterilizar. 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 expansão da capacidade criativa dos homens, nas técnicas produtivas e na formulação de valores existenciais, encaminha sua autodescoberta, enriquecendo seu universo de valores materiais e espirituais, que alcançam amplos segmentos da coletividade. O caráter **endógeno** desse processo de desenvolvimento corresponde à faculdade que possui uma **comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas** (Furtado, 1984, p. 106-7).²

Para os povos dos países capitalistas subdesenvolvidos, a endogeneização do desenvolvimento pretende encontrar a criatividade ao nível dos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna (Furtado, 1984, p. 118). Furtado enuncia três caminhos para a endogeneização do desenvolvimento, sendo a via do atendimento das necessidades básicas da coletividade a única compatível com o mercado e a democracia.³ Nessa via, a endogeneidade reside em que o perfil da distribuição da renda, que assegura a satisfação daquelas necessidades, é fruto de decisão política. A dificuldade maior dessa via é a geração da vontade política capaz de realizá-la.

² O desenvolvimento enquanto processo endógeno opõe-se tanto ao subdesenvolvimento quanto às tendências de inversão entre meios e fins que caracterizam a civilização industrial. Esta última comporta a possibilidade de autonomização do processo de acumulação, que adquire condições de auto-reprodução, “subordinando a criação de valores à sua própria lógica” (Furtado, 1984, p. 107). Isso converte os meios representados pelo progresso material e pela força expansiva da acumulação capitalista em finalidades últimas do desenvolvimento, conversão que representa a negação do desenvolvimento endógeno.

³ 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 (1984, p. 120-3).

O desenvolvimento endógeno é mais que transformação. É invenção, que comporta um elemento de intencionalidade e cujos frutos convergem para 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, aplicada à vida social de modo amplo, englobando a produção material e estruturas de poder e cultura na sociedade.

Conforme Furtado, o desenvolvimento endógeno realizou-se historicamente pela via das lutas sociais na democracia, que estabeleceu um controle social da propriedade privada e impediu a contenção do consumo dos trabalhadores pelos capitalistas. A acumulação duas ou três vezes mais acelerada que o crescimento demográfico reverteu as condições do mercado de trabalho, conformando uma “dialética do desenvolvimento”, em que os choques políticos e conflitos sociais ampliaram a democracia e permitiram a participação dos trabalhadores nos ganhos de produtividade do sistema, pois suas lutas induziram a adoção de inovações tecnológicas que permitiram melhores salários e níveis de vida, conservando a lucratividade do capital. (Furtado, 1964). A existência de interesses comuns entre as duas classes básicas ensejou a colaboração e permitiu que a “dialética” das suas lutas resultasse em desenvolvimento.⁴

A conquista do desenvolvimento endógeno ou a superação do subdesenvolvimento requer o estabelecimento consciente das pautas próprias da coletividade. A cultura nacional é a base a partir da qual um povo pode definir as finalidades da vida social e exercer sua criatividade sobre os meios técnicos e institucionais da produção social. O estabelecimento dos fins da coletividade resolve-se nas definições sobre qual desenvolvimento será realizado (Accurso, 2010), levantando questões acerca do objeto da escolha social e do método pelo qual essa escolha seria possível.

O objeto da escolha social é a definição das finalidades do desenvolvimento, o que é socialmente considerado necessário ou desejável, os padrões materiais e morais em progressiva elevação. Podemos partir dos fins gerais ou comuns dos indivíduos sociais, que podem ser expressos como expansão de capacidades humanas (Sen, 2000), por meio da difusão para a coletividade de valores substantivos (materiais e espirituais). De fato, “[a] partir do momento em que se *ordenam* previamente as necessidades sociais

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

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” (Furtado, 1975, p. 68, n. 59). As metas ou comparações de graus de desenvolvimento podem então ser feitas em termos de indicadores precisos, que correspondem ao exercício de “funcionamentos” humanos: “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). Quanto ao método de construção dos fins do desenvolvimento, propomos avançar além da poliarquia, para assumir a democracia deliberativa como o método de construção e legitimação de um certo modelo de desenvolvimento para a sociedade nacional.

O desenvolvimento se realiza para benefício dos cidadãos nacionais, para a expansão de sua liberdade (Sen, 2000 [1999]), para o engrandecimento das vidas das pessoas comuns (Unger, 2008). A consideração do desenvolvimento como liberdade está focada nas condições gerais de vida e nas consequentes possibilidades das pessoas viverem de modo satisfatório e realizador, segundo suas próprias perspectivas individuais e comunitárias. A liberdade humana é considerada por Sen em suas diversas dimensões, traduzindo-se substantivamente na essência mesma do desenvolvimento, enquanto processo que permite que os indivíduos possam realizar um conjunto crescente de funcionamentos – tais como estar bem nutridos, ser alfabetizados, participar da vida cívica nacional e comunitária, dizer o que pensam, gozar de boas condições de moradia, oportunidades de trabalho e obtenção de rendimentos satisfatórios, oportunidades de evolução cultural e de aprendizagem contínua, etc. O aumento da produção material e da renda econômica dos indivíduos é um fator importante, mas muitas vezes insuficiente para que se desenvolvam suas capacidades. Deter capacidade é ser capaz de combinar a realização de inúmeros funcionamentos racionalmente escolhidos. A condição de agente do indivíduo está implicada em seu desenvolvimento humano, pois a capacidade de escolher também define a liberdade do indivíduo.

A liberdade do indivíduo encontra-se limitada quando seu desenvolvimento humano é barrado por circunstâncias 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 no 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. A liberdade, em suas dimensões substantivas e instrumentais, significa poder de viver de um modo que tenhamos razões para valorizar.

A definição do desenvolvimento como liberdade deve corresponder às preferências sociais, em consonância com a ideia do desenvolvimento endógeno, que se realiza para as finalidades da coletividade. Assim como Furtado, Sen sustenta 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 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 que nós não podemos 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 – deliberação. As escolhas sobre a alocação dos recursos e as estratégias de crescimento têm de ser “democráticas”, no sentido forte de um envolvimento da cidadania no estabelecimento das prioridades econômicas, pois não é possível avaliar metas ou resultados econômicos sem tal discussão e o intercâmbio generalizado de ideias em sociedade (Evans, 2002, p. 55). Pensar em termos de capacidades humanas e expansão da liberdade, mais do que em termos de bem-estar, nos conduz à perspectiva de eliminação das privações materiais e das formas sociais de opressão e coloca nossa atenção no fato de 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 nos ajudem a definir e levar o tipo de vida que temos razão para valorizar (Evans e Heller, 2013, p. 5, n. 1).

O desenvolvimento como liberdade requer progresso material e pode estar em linha com as legítimas aspirações populares de superação da miséria e de pleno desenvolvimento humano, mas não é algo que se possa alcançar individualmente.⁵ “[P]ara 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 tem razão para valorizar’.” (Evans, 2002, p. 56). Ademais, são necessárias estratégias nacionais de desenvolvimento e políticas realizadas pelos Estados nacionais para alcançar a endogeneidade (Furtado, 1984, p. 123-4).

Existe uma correspondência entre o “desenvolvimento como liberdade” e o “desenvolvimento endógeno”, embora o primeiro conceito coloque a ênfase no indivíduo social e moral, enquanto o segundo, na coletividade histórica. Ambos os conceitos (pres)supõem 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).

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”. “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 razões para valorizar. A democracia não pode fracassar em traduzir a promessa da ideia de nação na realidade da capacitação e

⁵ “Obter liberdade para fazer as coisas que nós temos razão para valorizar é raramente algo que nós 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

da oportunidade para os trabalhadores, do contrário a própria democracia não tem como subsistir (Unger, 2008, pp. 52, 76, 119).

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. O mercado tende a sub-ofertar bens públicos que são fundamentais para 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). 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. Nosso argumento 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. O exercício exitoso desse papel do Estado parece possível somente por meio de sua articulação com amplas camadas da sociedade civil, em uma democracia.

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 (Fausto, 2002), que resulta da separação institucional entre propriedade e autoridade. Os recursos existentes na sociedade são submetidos a uma dupla ordenação: decisões privadas dos proprietários e escolhas sociais impostas pelo Estado. “Portanto, há no capitalismo uma tensão permanente entre Estado e mercado. A democracia na esfera política exacerba essa tensão”. (Przeworski, 1995, p. 7).⁶ Existe potencialmente uma oposição fecunda entre capitalismo e democracia que é preciso desenvolver (Fausto, 2007, p. 241). 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

⁶ “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).

que os mesmos se expressem, institucionalmente, de modo construtivo, como elemento dinamizador da sociedade.

A democracia suscita a possibilidade de controle do Estado pela sociedade civil, assim como da sociedade política constituída por esse 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 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.

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 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 também advém do processo de deliberação (Habermas, 1995; Evans, 2003). A deliberação democrática é o método capaz de produzir um “destino nacional” convergente para a vida social comum, em uma abordagem acolhedora da variedade existencial e da pluralidade de perspectivas ideológico-associativas.

Podemos 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 ser capaz de escapar, ou ver seus filhos escaparem, de sua condição de classe, sem que isso implique um compromisso com uma rígida igualdade de circunstâncias. A sociedade precisa equipar

cada indivíduo com os instrumentos econômicos e educacionais para que possa se desenvolver plenamente. Para tanto, Unger propõe ancorar a inclusão social e o fortalecimento do indivíduo nas instituições da vida política, econômica e social, desafiando nossa imaginação institucional.

Para alcançar o desenvolvimento que interessa é preciso partir do mercado e do capital, do progresso material obtido nessas 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 (Sen, 1999), a qual pode tomar a forma de uma “democracia de alta energia”, que combine traços de democracia representativa e democracia direta (Unger, 2008).⁷

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 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.

3. Funções e instituições do Estado Democrático para o Desenvolvimento

A proposição do desenvolvimento endógeno e a discussão em torno de um ED democrático implica necessariamente considerá-lo como conceito teórico, não mais como conceito descritivo de um conjunto particular de aparatos de Estado em uma certa conjuntura histórica (Evans e Heller, 2013; Leftwich, 1998; White, 1998).

a) As funções desenvolvimentistas reconcebidas

⁷ Pode-se perceber 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 pública detém uma posição proeminente sobre uma sociedade civil relativamente fraca e subordinada (Leftwich, 1995, p. 415-6). 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. 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, ONGs autônomas e organizações comunitárias (conforme Evans e Heller, 2013).

Para pensar as funções do EDD, tomamos como referência as reflexões de Chang (1999) e Wade (1999 [1990]). Todas as **funções desenvolvimentistas diretas**, que podem ser derivadas da análise de Wade (1999) sobre o ED clássico, interessam ao EDD, ainda que os agentes econômicos possam ter uma natureza social distinta. Tais funções são diretamente pertinentes à formulação de políticas de desenvolvimento da produção.⁸ Assim, o EDD também deve estar comprometido com a formulação e legitimação de uma estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional. Deve promover a acumulação de capital no território nacional, com seletividade setorial e tecnologias de ponta, promover o progresso científico e tecnológico vinculado à produção nacional e sob controle nacional, visando maior agregação de valor no país, além de fomentar a formação de empresas nacionais competitivas em nível internacional. A regulação do comércio exterior e das relações financeiras externas e a promoção da estabilidade macroeconômica também são funções estatais relevantes e indispensáveis para o desenvolvimento endógeno. Entretanto, o foco nas metas de desenvolvimento humano conduz a uma requalificação dessas funções desenvolvimentistas, inquirindo acerca de seus resultados sociais e ambientais, além dos resultados diretamente produtivos e econômicos.⁹ 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) deve ser parte das políticas produtivas e tecnológicas, combinando-se à democratização dos locais de trabalho.

Para o desenvolvimento endógeno, é importante que as **políticas produtivas** (a) sejam estabelecidas em conexão com as metas das políticas sociais, pois educação de qualidade e provisão de cuidados de saúde são indispensáveis para o crescimento econômico sustentado a médio e longo prazos, (b) estejam voltadas para enfrentar o problema do emprego, da ocupação em geral e da inclusão produtiva, por meio da

⁸ 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).

⁹ “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).

promoção das capacidades humanas dos indivíduos, ao passo que (c) sejam concebidas de modo a dar lugar a estratégias institucionais inovadoras que atuem especialmente para promover a inclusão produtiva, mobilizando recursos sócio-econômicos ocultos, de modo não convencional e estimulando a auto-organização, o voluntariado e o empreendedorismo.

Também a reflexão de Chang (1999) aponta quatro funções especiais que justificam a necessidade de um ED. A **função de coordenação** entre agentes privados e desses com o Estado para a realização de investimentos complementares visa ampliar a taxa de acumulação de capital e evitar uma situação de equilíbrio ineficiente, em vista das externalidades positivas envolvidas nos blocos de investimentos.¹⁰ Com base nas proposições originais de Hirschman (1961 [1958]), Chang identifica uma **função de provisão de visão do futuro**, que corresponde à estratégia nacional de desenvolvimento (Bresser-Pereira, 2006),¹¹ destacando o caráter empreendedor (inovador e líder) do Estado, que vislumbra um futuro possível para estrutura produtiva e a indústria nacionais, fazendo convergir as ações dos agentes econômicos privados e públicos.¹²

No exercício das funções de coordenação e de provisão 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 ‘co-produzida’ por agências públicas e comunidades”, contribuindo para a própria organização dessas comunidades (Evans e Heller, 2013, p. 9). As funções de

¹⁰ Cabe notar que, dentre todas as funções propostas por Chang, apenas esta pode ser sustentada com base em argumentos pertinentes à teoria econômica neoclássica. A função de coordenação é um requisito técnico, mas decorre de capacidades tanto técnicas quanto políticas, visto que a função requer poder discricionário para disciplinar ou enquadrar principalmente os capitais privados na estratégia de desenvolvimento.

¹¹ É possível identificar estratégias nacionais de desenvolvimento, realizadas sempre com suporte do Estado e com configurações institucionais muito variadas, não apenas nos Estados desenvolvimentistas do século XX, mas também por trás das industrializações de virtualmente todas as nações atualmente desenvolvidas. Sobre as industrializações atrasadas (Alemanha, França, EUA, Japão e Rússia) ver Oliveira (2003), Gershenkron (1973) e Chang (2004). Nesses casos, frequentemente o esforço nacional empreendido no processo de industrialização-desenvolvimento confunde-se com a construção da própria ordem social capitalista. Isso vale igualmente para o caso da industrialização originária na Inglaterra (Oliveira, 2003; Chang, 2004). Na realização dessa tarefa histórica, o Estado também desempenhou papel fundamental, (Polanyi, 2000). Também no caso da Inglaterra, o Estado deve ser destacado em seu papel na promoção inicial da indústria, particularmente no importante setor dos produtos têxteis de lã (Chang, 2004).

¹² Vale notar que tal visão de futuro precisa ser minimamente legitimada e mobilizadora, capaz de suscitar a ação coletiva, fazendo assim parte da ideologia que identifica e coesiona as forças sociais que sustentam o ED.

coordenação e provisão de visão implicam a consideração de outros agentes sociais e se vinculam, pela via democrática, a tarefas sociais mais vastas.

A **função de coordenação** deve exercer-se no nível dos agentes produtivos (políticas industriais e tecnológicas) e tratar da 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 do mesmo e sua permeabilidade ao controle público dos cidadãos (*accountability*). O exercício dessa função deve permitir novos formatos experimentais em políticas públicas, que estimulem o auto-governo, a gestão e a fiscalização locais, valendo-se de um potencial de inovação ampliado para solução de problemas sociais e promovendo conscientização e auto-confiança nas coletividades.¹³

A **provisão de uma visão de futuro** pelo EDD configura-se de modo novo, por meio do aprofundamento da democracia, sem prescindir de uma perspectiva estratégica para a produção nacional. Uma visão de futuro adequada pode emergir a partir do aprendizado histórico (Hirschman, 1961) e nada assegura que qualquer sociedade nacional possa construir uma visão coletiva favorável ao desenvolvimento. 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, o que provavelmente compromete o alcance estratégico da coletividade nacional para realizar seus objetivos.

A **função de administração de conflitos** pode ser amplamente justificada nos termos de Chang (1999), que argumenta ser o processo de desenvolvimento inerentemente conflitivo, beneficiando mais a uns que outros grupos na sociedade, ao reduzir o valor atual de certos ativos e conhecimentos. Os conflitos geram constante incerteza sobre o futuro, para empresas e trabalhadores. A provisão de seguridade social opera aqui com efeitos econômicos positivos, ao reduzir a insegurança e a incerteza na sociedade. O Estado atua para dirimir os conflitos, administrando-os dentro da ordem institucional vigente (ou ajustando-a), de modo a reduzir as resistências ao desenvolvimento e compensar os perdedores com novas possibilidades econômicas e sociais, usando os recursos gerados pelo próprio desenvolvimento (Chang, 1999, p. 196-7). A explicitação e o processamento dos conflitos faz parte da operação qualificada das instituições democráticas, que inibe os conflitos provocados por desinformação e

¹³ Nesse sentido, a função de coordenação reconsiderada inclui o que Peter Evans denomina de promoção das capacidades coletivas de expandir as capacidades humanas (Evans, 2005).

miopia e tende a pacificar os protagonistas, ao assegurar a subordinação recíproca aos resultados produzidos dentro da ordem institucional, a qual suscita possibilidades futuras de reversão de poder e rumos. A administração de conflitos é favorecida pelas políticas públicas de promoção de capacidades, que provêm condições de saúde, educação e inclusão produtiva, também fortalecendo assim as bases da democracia. As tarefas necessárias de assistência e previdência social podem ser realizadas pela 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).¹⁴ 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 provêm os recursos e serviços da assistência social (à criança, ao jovem, ao aposentado, ao idoso e ao indivíduo relativamente e/ou temporariamente incapacitado), de forma que cada adulto sadio ocupa uma posição dentro dessa “economia social”, além da posição ocupada no sistema econômico (Unger, 2008, p. 30-1).¹⁵

A proposição de uma **função desenvolvimentista de nivelamento cultural e informacional** justifica-se porque a informação é a base da democracia e a cultura é a base da escolha autêntica, devendo ser consideradas bens públicos de grande relevância para a democracia e o desenvolvimento endógeno – a viabilidade mesma 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 através da publicidade e das ações dos grandes grupos de mídia, afetando gravemente o processo de formação das preferências individuais (Evans, 2002, 2005). Por isso, as políticas públicas 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 outras mídias. O nivelamento cultural certamente implica na promoção da cultura nacional, como difusão de um patrimônio comum e também por meio da provisão de fundos para produção autóctone.

O nivelamento informacional estabelece elevado grau de transparência na sociedade, tanto acerca do Estado e das empresas, quanto das condições de vida das

¹⁴ Como se sabe, 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).

¹⁵ Para definir esse conjunto de atividades de assistência e previdência social, optamos por utilizar a denominação “economia social” e não a expressão original de Unger, “economia solidária”.

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, especialmente os que visam promover e fortalecer os indivíduos excluídos ou precariamente inseridos na produção e no consumo.

b) Inovação institucional para o desenvolvimento endógeno

A busca do desenvolvimento endógeno destaca a perspectiva inovadora da **função de construção de instituições**. A aceleração da acumulação de capital, a criação de novos setores produtivos e novos agentes econômicos, a realização de mudanças tecnológicas e a promoção de novas qualificações produtivas de empresas e trabalhadores, requerem um conjunto de instituições que serão o veículo das ações desenvolvimentistas. Nessa função, o Estado atua como formulador de regras e normas, mas também como instituidor de organizações que vão favorecer, apoiar, impulsionar ou dirigir o processo de desenvolvimento. O EDD corresponde a um novo padrão de Estado que guarda semelhanças com as formas históricas conhecidas do Estado capitalista, mas não corresponde ao ED clássico, ao Estado de Bem-Estar Social ou ao Estado regulatório liberal, formas pouco adequadas à promoção do desenvolvimento endógeno. É provável que os países subdesenvolvidos não possam realizar a meta de crescimento com inclusão social e de alcançar a expansão das liberdades e das oportunidades 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, pp. 15-7, 75-6). Apenas um conjunto particular de inovações, na organização de sociedades, economias e políticas contemporâneas, pode fornecer tais instrumentos e abrir caminho para o desenvolvimento endógeno.

A inovação institucional pode ser 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, do que a política industrial. Isso implica que o Estado deve ter tanto um significativo poder infraestrutural – de buscar e de fornecer coisas dentro da sociedade – quanto um significativo poder discricionário – de fazer indivíduos e grupos obedecerem voluntariamente seus comandos (Evans e Heller, 2013, p. 7-8; Mann, 1984).

Furtado indica três condições que as instituições nacionais devem assegurar para encaminhar o desenvolvimento pelo caminho da endogeneidade, além de autonomia

para limitar a apropriação externa do excedente. São necessárias “**estruturas de poder** que evitem a canalização do 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”. Para tanto, a democracia política, assegurando as metas de desenvolvimento humano, barra as tendências socialmente excludentes e promotoras do privilégio que acompanham a difusão da civilização industrial. Furtado aponta também “certo grau de descentralização das **estruturas econômicas** requerido para a adoção de um sistema de incentivos capaz de assegurar o uso do potencial produtivo”, reafirmando a importância dos mercados. 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” (Furtado, 1984, p. 124), o que corresponde à liberdade associativa e criativa da sociedade civil e seu empoderamento frente ao Estado.

Democracia histórica e progressiva

Uma democracia pode assumir variadas configurações institucionais, podendo servir o conceito de “poliarquia” (O’Donnell, 1998) como referência para uma organização do poder em que os indivíduos gozam de liberdades instrumentais básicas e vigora uma efetiva competição eleitoral. É preciso pensar com autonomia as instituições da democracia, que representam em si mesmas um progresso. A rejeição de uma ordem democrática, mesmo em nome de projetos de reforma que introduziriam maior igualdade, corre o risco de implicar uma regressão societária, como no destino das revoluções socialistas, estabelecidas a partir de “ditaduras revolucionárias” que liquidaram a democracia e trouxeram muito pouca igualdade (Fausto, 2002, 2007).

Eleições livres e justas são indispensáveis para qualquer democracia, sendo uma condição crítica para a sociedade civil exercer controle sobre os governantes e evitar a permanente captura do poder por grupos particulares da elite. Contudo, as condições da poliarquia são 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 degradadas formam parte da crise contemporânea da democracia histórica, com suas duas patologias: o absentismo e a ausência do sentimento de representação entre os eleitores (Santos e Avritzer, 2002, p. 43).

As insuficiências da democracia representativa, em suas formas atuais, precisam ser enfrentadas por meio de sua combinação com as formas de democracia direta, mesmo em estados maiores e mais populosos, nos diferentes níveis de governo.¹⁶ “A democracia direta não suplanta a representativa – a enriquece” (Unger, 2008, p. 89). Portanto, é necessário também um programa de reformas das instituições representativas e revigoramento dos partidos. A realização do potencial existente na representação só pode se 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 se tornar permanentemente presente, como agente de influência e supervisão desde fora dos organismos e aparelhos de Estado (Loureiro, 2010, p. 308).¹⁷ 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, 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.

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. No envolvimento da população com as decisões e 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 o autogoverno. 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, revertendo o aumento do controle da burocracia sobre a política (Santos e Avritzer, 2002, p. 48).

¹⁶ Formas densas de articulação entre democracia representativa e democracia participativa baseiam-se na sua complementaridade e favorecem a expressão e a defesa de interesses e identidades socialmente subalternas. “[A]rranjos 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” (Santos e Avritzer, 2002, pp. 46, 55, 76).

¹⁷ Os partidos políticos são atores fundamentais de uma ordem democrática e o aprofundamento da democracia requer a ampliação de sua capacidade governativa (de formular e implementar um amplo espectro de políticas públicas). Essa ampliação deve provir da democratização das estruturas dos partidos, combinada à sua permanente atuação na formulação das políticas públicas (Loureiro, 2010, p. 305-6).

A possibilidade do Estado fornecer serviços coletivos sociais de qualidade depende tanto de sua capacidade técnica quanto do aprofundamento da democracia (Evans e Heller, 2013). 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. Favorece a coordenação entre Estado e sociedade civil, incentivando a cooperação e estabelecendo o tipo de sintonia fina (via múltiplos canais de informação contínua sobre resultados) que é crítica para a construção de formas efetivas de intervenção e para a eficiência das políticas públicas (Evans e Heller, 2013).¹⁸ Visto que as políticas de desenvolvimento implicam inúmeras disputas e inevitáveis conflitos, o modo como as preferências são formadas e as escolhas sociais estabelecidas torna-se crucial 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). Em cada nação, essa 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 para o desenvolvimento endógeno terá de ser uma maior participação do povo no sistema de decisões, o que permitirá realizar “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” (idem, p. 30).

Reconstrução social dos mercados

O programa do desenvolvimento endógeno realiza-se a partir das condições de uma economia capitalista de mercado, marcada pela heterogeneidade estrutural e por

¹⁸ 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 formulação e 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, mesmo 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).

peculiaridades históricas e institucionais de cada país. Esse programa desdobra-se em três formas de ação frente aos mercados: (a) 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; (b) compensar as desigualdades extremas de condições de vida reforçadas ou produzidas pelo mercado; (c) reorganizar o mercado, tornando-o real, de mais modos, para mais gente (Unger, 2005).¹⁹

O propósito central da regulação pública sobre a atividade econômica privada é conter as tendências destrutivas das relações capitalistas sobre o ambiente natural e as condições pessoais de vida, defrontando-se principalmente com 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. Com apoio na mobilização popular e em novos dispositivos legais, os consumidores podem conquistar espaços de poder nas empresas enquanto cidadãos usuários, na forma de conselhos de fiscalização e controle de qualidade. Da mesma forma, 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.

É preciso, contudo, ir além da regulação dos mercados. Se a liberdade de mercado representa nominalmente e, acompanhada de outras liberdades, também realmente uma condição favorável à emancipação do indivíduo despossuído, relativamente às formas de escravidão, servidão e de dependência pessoal, sabemos que também 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

¹⁹ 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 nível (a) situamos também a realização das políticas produtivas (política industrial, tecnológica, de comércio exterior, de capacitação e inclusão produtiva).

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 a intervenção do mercado, para que seja apenas um meio na ordenação da vida social. O desenvolvimento endógeno precisa enfrentar o desafio de enraizar igualdade e inclusão na lógica organizada do crescimento econômico e da inovação tecnológica, mediante a reorganização institucional. Isso 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, pp. 30, 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 mercados, buscando identificar, desenvolver e propagar os experimentos produtivos e as inovações tecnológicas locais de êxito comprovado.²⁰

Para democratizar a economia de mercado é preciso inovar o arranjo institucional que a define,²¹ 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, poderes sociais e 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.

É preciso alargar a esfera da vida social que transcorre aquém e além do mercado, da produção mercantil e da gestão pública e comunitária. Tais espaços e atividades podem ser progressivamente qualificados para corresponder à autonomia individual e coletiva, porém são basicamente meios para aquisição da verdadeira riqueza, o tempo

²⁰ 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 à uma perspectiva prática para a transformação social é sobre que espécie de economia de mercado deveria ser estabelecida (Unger, 2008, p. 66), pressupondo que o dirigismo estatal extensivo e sem mercado está descartado pela história.

²¹ 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 associações aceitáveis ou não entre Estado e empresas privadas. O mercado é uma construção política, estabelecida socialmente na forma de uma específica estrutura de direitos e obrigações, que define quem participa, em que condições e o que pode ou não ser transacionado (Chang, 2002).

livre conquistado pelos indivíduos e coletividades para os outros fazeres e associações, no campo da cultura e do estreitamento dos laços humanos.

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 no século XX (Chang, 2004a), 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 essas 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.

1) 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 prioridades traçadas por governos e processos políticos deliberativos. A transparência das atividades estatais é decisiva para tal resguardo, sendo também como uma segurança dos cidadãos contra a apropriação dos recursos públicos pelas corporações de servidores públicos. Sem uma burocracia pública de qualidade, os serviços públicos que expandem as capacidades humanas não serão efetivamente concebidos, muito menos 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 presume-se possam ser cada vez mais auto-organizadas.

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 provisão dos bens e serviços de menor complexidade (Unger, 2008). A organização dos serviços de saúde e 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 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 custeada por orçamentos adequados aos serviços, com transparência plena, supervisão dos agentes públicos e controle dos cidadãos usuários. Existem inúmeras formas não-estatais de prestação de serviços públicos e, para grande parte dos mesmos, essas formas são quase sempre mais eficazes e de menor custo, além de contarem com flexibilidades infinitamente superiores (Accurso, 2007, p. 36).

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.

2) *Empresas e agências estatais*

Empresas estatais são importantes para o desenvolvimento endógeno, pois podem assegurar o controle sobre importantes recursos produtivos, para utilizá-los de acordo com finalidades estratégicas nacionais. 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). Para os serviços públicos já concedidos ou aqueles que a sociedade julgar conveniente atribuir a prestadores privados, 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.

3) *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 uma política monetária bem conduzida e 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. É preciso operar em duas frentes: com bancos de desenvolvimento à maneira clássica (Amsden, 2009, cap. 6), mas também com outras instituições financeiras desenvolvimentistas, focadas na inovação das formas empresariais, na economia solidária e no empreendedorismo. O crédito público, além de alcançar pequenas e médias empresas produtivas e grandes grupos capitalistas (quando comprometidos de algum modo com a estratégia nacional de desenvolvimento), deve

assegurar o financiamento aos projetos da economia solidária, ampliar o microcrédito a empreendedores individuais ou em grupos, cumprindo um papel insubstituível no fomento a novas formas de propriedade coletiva e organização produtiva.

As instituições financeiras devem atuar para estreitar a relação entre finanças e produção e reverter a tendência produzida pela hegemonia financeira rentista na acumulação de capital (Unger, 2008, p. 78; Braga, 1993; Chesnais, coord., 1998). O Estado deve constituir um Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), para dar visibilidade ao esforço produtivo e à sua canalização ao financiamento do desenvolvimento, através de diferentes instituições financeiras capazes de fomentar atividades produtivas e de serviços com variados 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, pp. 84, 99). A criação do FND e seu gerenciamento, a criação de instituições financeiras tradicionais ou inovadoras, são tarefas de Estado com envergadura para justificar a formação de uma secretaria especial ou ministério.

4) 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 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, 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 sócio-econômicos 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 ciências do centro capitalista procede por meio do aprendizado crítico, combatendo às “fórmulas universais ministradas pelas elites do Atlântico Norte – particularmente Washington, Wall Street e as universidades dos Estados Unidos” (Unger, 2008). Centros públicos de pesquisa e universidades também cumprem um importante papel na produção de tecnologias que viabilizem transparência e circulação das informações nos níveis público e privado, bem como na 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).

5) Organismo piloto das políticas industrial e de comércio exterior

A realização do desenvolvimento endógeno pode replicar o ED clássico na construção de um organismo piloto das políticas voltadas para a qualificação da produção e revigoração do tecido produtivo nacional. Um comitê superior de Estado, que reúne dirigentes públicos eleitos ou quadros públicos, 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 ED clássico, o funcionamento desse 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), pois o Estado apoia-se em bases sociais mobilizadas para o desenvolvimento endógeno, para imprimir diretrizes de desenvolvimento industrial convergentes com as metas de desenvolvimento humano.

6) 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 e/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, em combinação com os poderes executivos, nas esferas nacional e infranacionais, procedendo 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 cidadania, valendo-se dos meios de comunicação de massa para organizar e realizar grandes debates e manifestações públicas que contribuam para amadurecer as escolhas nacionais.

5. Bases sociais e fundamentos ideológicos do EDD

Reformas institucionais e uma ação estatal com as características indicadas podem se tornar realidade somente com elevada e organizada mobilização popular. A realização de políticas públicas que promovem o desenvolvimento endógeno implica a inversão das prioridades do Estado, desafiando o grande capital e os grupos sociais economicamente poderosos. O foco na expansão das capacidades humanas pode colocar o Estado democrático em articulação com as lutas sociais e os setores populares. A capacidade do Estado, sua habilidade em formular e perseguir metas coletivas, depende de um amplo enraizamento social – os 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 instituições do EDD, diferem também as relações Estado-sociedade subjacentes. Os laços com as elites industriais podem não ser suficientes, pois as tarefas do Estado são mais amplas que cumprir um programa produtivo e industrial. Ademais, tais alianças podem ser contraproducentes para as finalidades de desenvolvimento humano, no caso dessas elites oporem-se ao desenvolvimento endógeno. Contudo, esse processo pode ser compatível com pelo menos algumas estratégias de acumulação capitalista, configurando-se como transformação social promovida por um Estado com bases sociais pluriclassistas.²²

As bases sociais nacionais para o desenvolvimento endógeno são reais em grande parte dos países do 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 combina 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 (Unger, 2008, p. 53). É preciso romper com a naturalização das formas sociais capitalistas e

²² 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 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 um mercado de massas, que reversamente abriga as bases sociais mais amplas do desenvolvimento endógeno.

formular um programa de desenvolvimento que vá ao encontro dessas aspirações em novos termos, por meio de arranjos institucionais favoráveis à mutação das formas de produção e troca, fornecendo-lhes um conjunto mais rico de instituições e práticas.

A sustentação social do EDD poderá contar com classes trabalhadoras da cidade e do campo: 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; além dos miseráveis do campo e da cidade. Contudo, para viabilizar o EDD, vislumbra-se uma equação política complexa e ambígua de aprofundamento democrático (Evans e Heller, 2013, p. 4). Para forjar uma unidade nacional a partir de bases sociais pluriclassistas e diversificadas, a construção do EDD nos leva a abandonar 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 admitir que o principal interlocutor do Estado é de fato o mais ambíguo e ambivalente dos atores: a “sociedade civil” (Evans e Heller, 2013). Suas complexas ambigüidades enquanto ator social compósito solapam qualquer fórmula simples para prever como irá se desenrolar a política de sinergia entre um Estado democrático potencialmente desenvolvimentista e a sociedade civil nacional (Evans e Heller, 2013, p. 13-4). O desenrolar dessa política irá depender das ideologias e valores que movem os grupos sociais referidos e os indivíduos à frente do Estado.

A ideologia capaz de dar fundamento ao desenvolvimento endógeno e a uma aliança de classes que lhe sirva de base é uma **ideologia desenvolvimentista** em que o progresso é medido explicitamente em termos de melhoria das condições de **vida para todos os cidadãos nacionais**. A base social do EDD deverá se configurar como uma articulação heterodoxa e fluida de variadas vertentes ideológicas que convergem para valorizar o “nacional” (Fajnzylber, 1983).²³

²³ O nacionalismo é um fenômeno social específico das grandes sociedades-Estado industriais, no nível de desenvolvimento atingido nos séculos XIX e XX e constitui um tipo de crença caracteristicamente secular, pressupondo 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 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. 142-3). A vontade de diferença que caracteriza o nacionalismo pode eventualmente degenerar em raiva estéril ou belicosa. Mas é possível operar a conversão dessa vontade de diferença (Unger, 2008), na forma de mobilização nacional e popular que realiza o desenvolvimento endógeno.

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.²⁴ 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, distinto do neoliberalismo.²⁵ São valores que convergem com o “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 e cumulativa reorganização do Estado e da economia (Unger, 2008, p. 31). A tarefa teórica dessa esquerda renovada é formular um programa que responda à aspiração universal dos trabalhadores por mais oportunidades para seu crescimento. Um programa de reformas revolucionárias capaz de transformar instituições democráticas, economias de mercado e sociedades civis livres em meios para o desenvolvimento de novas e distintas formas de vida (Unger, 2008, p. 58).²⁶

²⁴ A rigor, presumimos que tal mobilização deve se configurar 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).

²⁵ A perspectiva liberal clássica parte da liberdade criadora do homem e de uma 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 do 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.

²⁶ O pensamento de esquerda que pretende reconfigurar a ordem social admite a plasticidade das instituições sociais. “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. 198-9). “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” (Anderson, 1995, 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).

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. Esse programa de transformação social e o modelo de Estado apoiam-se na possibilidade real de disputar e formar as consciências de classes, grupos sociais e indivíduos, com vistas à construção de uma hegemonia do trabalho contra a propriedade capitalista. Mobilização de consciências e forças sociais sobretudo contra uma lógica especificamente capitalista de conferir sentido à atividade produtiva (e à vida), para desfazer a inversão entre meios e fins promovida pela civilização industrial, liquidando ou pelo menos neutralizando o capital, sem pretender o fim de toda a circulação de mercadorias, para construir uma sociedade democrática pluralista, com mercados e Estado socialmente regulados.

5. Conclusão

As possibilidades da construção de um EDD radicam nas condições históricas de cada nação. Tal construção é coetânea à transformação da sociedade capitalista subdesenvolvida em busca da endogeneidade no processo de desenvolvimento, vislumbrada aqui enquanto progressão democrática nacional, 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, de forças produtivas latentes na cultura nacional, no seio da massa popular, que passa a se mover como povo que luta para seu próprio desenvolvimento, como sociedade civil engajada na mudança que melhora a vida de todos.

A dimensão oculta do desenvolvimento é a criação de valores espirituais substantivos. Somente uma cultura nacional 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 as capacidades técnicas e produtivas, mas também o fundo simbólico comum para a disputa de valores e perspectivas, que pode colocar os fins do desenvolvimento. A primazia da técnica e a centralidade da produção na dominação social capitalista ocultam a importância da cultura não-produtiva. Por isso, a criação de valores substantivos é a dimensão oculta do processo de desenvolvimento e as possibilidades de desenvolvimento endógeno de um povo residem na sua identidade cultural, sem a qual estará reduzido à condição de consumidor de bens culturais concebidos por outros povos (Furtado, 1984, p. 32).

O programa do desenvolvimento endógeno e a transformação do Estado pela democracia consistem numa perspectiva construtiva e processual, que oferece respostas práticas e possibilidades concretas de ação, uma alternativa ao imobilismo das proposições de “mudança global”. Tanto quanto “um outro mundo é possível”, há chance histórica para a construção do EDD, num processo histórico longo, progressivo e não-linear. 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 anti-capitalista com as ações e políticas de governos populares em Estados democráticos, fomentando novas relações sociais, à margem das relações estabelecidas e em permanente combate a essas. Para tanto será preciso imaginação institucional capaz de inspirar grupos e indivíduos a estabelecer novas práticas sociais, no mercado e no Estado. Podemos 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 perspectivas gerais para os povos pobres e subdesenvolvidos. Dessa urgência surge a possibilidade de conscientização, mobilização, participação e envolvimento com políticas públicas transformadoras, capazes de alavancar o fortalecimento individual, a valorização do trabalho e o empreendimento econômico, estabelecendo nas mentes de homens e mulheres comuns a ideia e a experiência de seu próprio poder, firmando as condições para a mutação social democrática.

Bibliografia

- ACCURSO, Cláudio F. (2007). *Questões econômicas de Estado*. Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- ACCURSO, Cláudio F. (2010). *Desenvolvimento, Estado e democracia*. Seminário Nacional Desenvolvimento Econômico e Democracia no Brasil. Porto Alegre, IPEA/FCE, abril (mimeo).
- AMSDEN, Alice (1985). *The State and the Taiwan's economic development*. In EVANS, P.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.) (1985). *Bringing the State back in*. Cambridge, Cambridge University Press.
- AMSDEN, Alice (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford, Oxford University Press.
- AMSDEN, Alice (2009 [2001]). *A ascensão do “resto”*. São Paulo, Editora da UNESP.
- ANDERSON, Perry (1995). *Pós-neoliberalismo*. In SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.) (1995). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- ANDERSON, Perry (2002). *Roberto Mangabeira Unger: a política do engrandecimento*. In _____ (2002). *Afinidades seletivas*. São Paulo, Boitempo.

- BRAGA, José C. de Souza (1993). A financeirização da riqueza. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, UNICAMP, p.25-58.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2006). *Estratégia Nacional e Desenvolvimento*. *Revista de Economia Política*, v. 26, n. 2 (102), abr-jun.
- CHANG, Ha-Joon (1994). *The political economy of industrial policy*. London, MacMillan Press.
- CHANG, Ha-Joon (1999). The economic theory of the developmental state. In: WOO-CUMINGS, Meredith (Org.) (1999). *Obra citada*.
- CHANG, Ha-Joon (2002). Rompendo o modelo. Uma economia política institucionalista alternativa à teoria neoliberal do mercado e do Estado. In ARBIX, Glauco et alii (orgs.) (2002). *Brasil, México, África do Sul, Índia e China: diálogo entre os que chegaram depois*. São Paulo, Ed. UNESP, EDUSP.
- CHANG, Ha-Joon (2004). *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo, Editora UNESP.
- CHANG, Ha-Joon (2004a). Institutional foundations for effective design and implementation of selective trade and industrial policies in the least developed countries: theory and evidence. In _____ (2004). *Globalisation, Economic Development and the Role of the State*. London, Zed Books, 2004.
- CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter (2000). The role of institutions in economic change. Paper for the meeting of the “Other Canon” group. Oslo, ago.
- CHESNAIS, François (Coord.) (1998). *A mundialização financeira: gênese, custos e riscos*. São Paulo, Xamã.
- CHOMSKY, Noam. (2007 [1970]) . *O Governo no futuro*. Rio de Janeiro, Record.
- DEYO, Frederic C. (1989). Labor and Development Policy in East Ásia. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 505.
- EDIGHEGI, Omano. (Ed.) (2010). *Constructing a democratic Developmental State in South Africa*. Cape Town, HSRC Press.
- ELIAS, Norbert (1997). Uma digressão sobre o nacionalismo. In _____ (1997). *Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- EVANS, Peter (1993). O Estado como problema e solução. In: *Lua Nova*, n. 28-29.
- EVANS, Peter (2003). Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. *Porto Alegre, Sociologias*, ano 5, n. 9, jan.-jun.
- EVANS, Peter (2005). The challenges of the institutional turn: new interdisciplinary opportunities in development theory. in NEE, Victor; SWEBER, Richard (eds) (2005). *The Economic Sociology of Capitalist Institutions*. Princeton: Princeton University Press, pp. 90-116.
- EVANS, Peter; HELLER, Patrick (2013). Human development, State transformation and the politics of the Developmental State. (forthcoming as a chapter in *The Oxford handbook of transformations of the State*). (disponível em: http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/evans_heller_devel_state_human_devel_oxon_state_hdbk_draft_june_2012_1.pdf). (draft version, quoted with permission by the authors).
- FAJNZYLBER, Fernando (1983). *La industrialización trunca de América Latina*. México, nova Imagem.

- FAJNZYLBBER, Fernando (1990). *Industrialización em América Latina: de la cajá “negra” ao “casillero vacío”*. Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Cuadernos de la CEPAL, nº 60. Santiago do Chile, CEPAL.
- FAUSTO, Ruy (2002). *Marx: lógica e política. Investigações para uma reconstituição do sentido da dialética (tomo III)*. São Paulo, Editora 34.
- FAUSTO, Ruy (2007). *A esquerda difícil*. São Paulo, Perspectiva.
- FURTADO, Celso (1964). *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- FURTADO, Celso (1996 [1974]). *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FURTADO, Celso (1975). *Análise do “modelo brasileiro”*. 5ª edição. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- FURTADO, Celso (1979). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 7ª EDIÇÃO. São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- FURTADO, Celso (1984). *Criatividade e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- GERSCHENKRON, Alexander (1973). *Atraso económico e industrialización*. Barcelona, Ariel.
- HABERMAS, Jürgen (1987). *A nova intransparência. A crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das enrgias utópicas*. *Novos Estudos CEBRAP*, nº 18, setembro, p. 103-14.
- HABERMAS, Jürgen (1995). *Três modelos normativos de democracia*. *Lua Nova*, n. 36.
- HIRSCHMAN, Albert O. (1961 [1958]). *Estratégia do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- JOHNSON, Chalmers (1982). *MITI and the Japanese Miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford, Stanford University Press.
- KOHLI, Atul (1999). *Where do high-growth political economies come from? The Japanese lineage of Korea’s “Developmental State”*. In WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.) (1999). *Obra citada*.
- KIM, Eun Mee (2010). *Limits of the authoritarian developmental state of South Korea*. In EDIGHEGI, O. (Ed.) (2010).
- LEFTWICH, Adrian (1995). *Bringing politics back in: towards a model of Developmental State*. *The Journal of Development Studies*, v. 32, n. 3, february, p. 400-427.
- LOUREIRO, Maria Rita (2010). *Democracia e políticas públicas: o papel da burocracia e dos partidos políticos*. In IPEA (2010). *Estado, instituições e democracia: democracia*. cap. 10. Brasília, Ipea.
- MANN, Michael (1984). *The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results*. *European Journal of Sociology*, 25, 185-213, november.
- MYRDAL, Gunnar (1962). *O estado do futuro: o planejamento econômico nos Estados de bem-estar e suas implicações internacionais*. Rio de Janeiro, Zahar.
- OLIVEIRA, Carlos A. B. (2003). *Processo de industrialização: do capitalismo originário ao atrasado*. São Paulo, Editora da UNESP; Campinas, Editora da UNICAMP.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. *Lua Nova*. 1998, n.44, p. 27-54.

- PRZEWORSKI, Adam (1989). *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo, Companhia das Letras.
- PRZEWORSKI, Adam (1995). *Estado e economia no capitalismo*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- ROBINSON, Mark; WHITE, Gordon (1998). *The Democratic Developmental State: political and institutional design*. Oxford, Oxford University Press.
- SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo (2002). Introdução: para ampliar o cânone democrático. In SANTOS, B. S. (2002) (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.
- SEN, Amartya (1999). The possibility of social choice. *American Economic Review*, v. 89 (3), 349-378, Jun.
- SEN, Amartya (2000). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras.
- SEN, Amartya (2008). Desenvolvimento como expansão de capacitações. In: PNUD (2008). *Desenvolvimento humano: leituras selecionadas*. Belo Horizonte: IDHS-PUC Minas, PNUD. (traduzido de *Jornal of Development Planning*, 1989, nº 19, p. 41-58).
- UNGER, Roberto Mangabeira (2008). *O que a esquerda deve propor*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- WADE, Robert (1999 [1990]). *El mercado dirigido: la teoría económica e la function del gobierno en la industrialización del Este de Asia*. México, Fondo de Cultura Económica.
- WHITE, Gordon (1998). *Constructing a Democratic Developmental State*. In ROBINSON, M.; WHITE, G. (1998). *Obra citada*.
- WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.) (1999). *The Developmental State*. Ithaca, New York, Cornell University Press.