



Capacidades Estatais e Democracia

Arranjos Institucionais de Políticas Públicas

Editores

Alexandre de Ávila Gomide

Roberto Rocha C. Pires

ipea

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República

Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

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

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais

Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete

Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>



Capacidades Estatais e Democracia

Arranjos Institucionais de Políticas Públicas

Editores

Alexandre de Ávila Gomide

Roberto Rocha C. Pires

ipea

Brasília, 2014

Capacidades estatais e democracia : arranjos institucionais de políticas públicas / editores: Alexandre de Ávila Gomide, Roberto Rocha C. Pires. – Brasília : Ipea, 2014.
385 p. : grafs.

Inclui Bibliografia.

ISBN 978-85-7811-199-1

1. Política de Desenvolvimento. 2. Políticas Públicas. 3. Democracia. 4. Governabilidade. 5. Participação Social. 6. Administração Pública. I. Gomide, Alexandre de Ávila. II. Pires, Roberto Rocha C. III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 338.9

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

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

A obra retratada na capa deste livro é *A puxada da rede*, do pintor Candido Portinari, datada de 1959.

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

Ronaldo Herrlein Jr.

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo trata da formação de um Estado Desenvolvimentista (ED) de novo tipo, pois democrático e com fundamentos sociais e ideológicos distintos dos que marcaram o ED no século XX. Mais que indicar a possibilidade desta construção institucional, argumenta-se aqui que este tipo de Estado 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 “mal-formações geradas pela difusão da civilização industrial”, estudadas pela teoria do subdesenvolvimento (Furtado, 1979; 1984).

As experiências históricas de três países do Leste Asiático (Japão, Coreia do Sul e Taiwan), em que o Estado notabilizou-se por seu papel desenvolvimentista, distinguem-se por não apresentarem as formas típicas do subdesenvolvimento. No final do século XX, o ED 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. Neste padrão histórico, o Estado assumiu como prioridade maior de suas ações o desenvolvimento 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, valendo-se de instituições de consulta e coordenação com os capitais privados. Isto permitiu aos agentes públicos atuar com “autonomia enraizada” (Evans, 1993) junto a uma elite industrial que, em larga medida, foi ela mesma forjada pelas estratégias de industrialização.¹

1. Essa descrição resumida tem por base os trabalhos clássicos de Johnson (1982), Wade (1999 [1990]), Amsden (1985; 1989), Evans (1993) e Chang (1994; 1999), bem como os estudos de Kohli (1999), Leftwich (1995), Deyo (1989) e Kim (2010).

Embora o êxito das realizações desenvolvimentistas desses Estados somente se explique no contexto do sistema político e das relações econômicas internacionais, o plano das relações sociais internas evidencia experiências históricas nacionais que minaram as estruturas sociais existentes e tornaram o desenvolvimento econômico uma condição necessária à afirmação da soberania nacional. 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 explica-se pela boa distribuição dos benefícios do crescimento econômico que estes Estados acabaram por realizar, mesmo sem políticas 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. Por outro lado, ainda nos marcos estritos da modernização capitalista e da busca por padrões de consumo do capitalismo ocidental, expressaram-se pela ideia de *catching-up*. A despeito 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 seus arranjos institucionais da democracia e do mercado sucumbem à autonomização do capital, impotentes para assegurar mais desenvolvimento humano.

É preciso ir além do desenvolvimento capitalista e do ED realmente existentes no século XX. A perspectiva sustentada neste ensaio considera as funções clássicas desempenhadas pelo ED, mas pretende, sobretudo, indicar em que sentido o *desenvolvimento* pode estar em consonância com as necessidades das grandes maiorias e ainda ser referência comum para a mobilização dos povos pela transformação social que conduz à expansão da liberdade, superando o subdesenvolvimento e enfrentando as contradições do capitalismo contemporâneo.

O ensaio possui cinco seções, incluindo esta introdução e a 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, indica-se que tipo de coalizão social é requerida para dar suporte a este 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, a qual 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* deste processo de desenvolvimento corresponde à faculdade que possui uma comunidade humana de *ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas* (Furtado, 1984, p. 106-107).²

Furtado (1984) 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 Nesta via, a endogeneidade

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 autorreprodução, "subordinando a criação de valores à sua própria lógica" (Furtado, 1984, p. 107). Isto 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. 120-123).

reside em que o perfil da distribuição da renda, que assegura a satisfação daquelas necessidades, é fruto de decisão política. A dificuldade maior desta via é a geração da vontade política capaz de realizá-la.

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 (1964), 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.⁴

A conquista do desenvolvimento endógeno ou a superação do subdesenvolvimento requer o estabelecimento 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 esta 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. É possível 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 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 grau 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).

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

Quanto ao método de construção dos fins do desenvolvimento, pode-se assumir a democracia deliberativa como a forma de configurar e legitimar um modelo de desenvolvimento para a sociedade nacional.

O desenvolvimento se realiza para benefício dos cidadãos nacionais, para a expansão de sua liberdade (Sen, 2000), 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 de as pessoas viverem de modo satisfatório e realizador, segundo suas próprias perspectivas individuais e comunitárias. A liberdade humana é considerada por Sen (2000) 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 – estar bem nutridos, ser alfabetizados, participar da vida cívica nacional e comunitária, dizer o que pensam, gozar de boas condições de moradia, oportunidades de trabalhar e obter rendimentos satisfatórios, de evoluir culturalmente e de aprender continuamente 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 poder 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 sua liberdade.

Essa liberdade encontra-se limitada quando o desenvolvimento humano do indivíduo é barrado pela falta de oportunidades econômicas, pela pobreza, pelo despotismo político, pela 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 (2000), a liberdade é um fim do desenvolvimento, na medida em que corresponde à extensão das capacidades dos indivíduos, mas também é um meio para alcançar o desenvolvimento. Enquanto meio, a liberdade é considerada por Sen (2000) de modo instrumental, desdobrando-se em liberdades políticas, oportunidades de acesso a recursos econômicos, oportunidades de obter saúde e educação, garantias de transparência nos assuntos públicos e proteção social.

A definição do desenvolvimento como liberdade deve corresponder às preferências sociais. Assim como Furtado, Sen sustenta que a renda real é uma métrica inadequada para comparações de bem-estar, 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. Segundo 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 (2000) insiste que não se pode em geral tomar as preferências como dadas independentemente da discussão pública e de um entendimento adequado sobre o que são as “necessidades econômicas” ou “materiais”, algo que requer discussão e intercâmbio de opiniões – 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 que em termos de bem-estar, conduz à perspectiva de eliminação das privações materiais e das formas sociais de opressão e coloca a 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 ajudem a definir e levar o tipo de vida que se deve 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. “[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, tradução nossa). Ademais, são necessárias estratégias nacionais de desenvolvimento e políticas realizadas pelos Estados nacionais para alcançar a endogeneidade (Furtado, 1984, p. 123-124).

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 (1984) 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 (2000) 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. Unger (2008) 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”. A democracia não pode fracassar em traduzir a promessa da ideia de nação na realidade da capacitação e da oportunidade para os trabalhadores, do contrário a própria democracia não terá como subsistir (p. 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 subofertar bens públicos 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 a ordem social de classe mas também como expressão da comunidade nacional organizada, sendo seu instrumento de ação coletiva por excelência. Presume-se 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 deste 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). 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. É a forma de processar os conflitos sociais, para que se expressem, institucionalmente, de modo construtivo, como fator dinamizador da sociedade.

A democracia suscita a possibilidade de controle do Estado pela sociedade civil, assim como deste 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 resultado das políticas de desenvolvimento, que devem, assim, guardar estreita correspondência com a realização de metas de desenvolvimento humano e de sustentabilidade ambiental.

Para realizar o desenvolvimento endógeno, é preciso partir da luta democrática ou, na melhor hipótese, das instituições democráticas existentes, sem implicar uma acomodação aos 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. Neste 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.

É possível 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 isto implique um compromisso com uma rígida igualdade de circunstâncias. A sociedade precisa equipar cada indivíduo com os instrumentos econômicos e educacionais para que este possa se desenvolver plenamente. Para tanto, Unger (2008) propõe ancorar a inclusão social e o fortalecimento do indivíduo nas instituições da vida política, econômica e social, desafiando a 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 apontadas por Sen (2000). 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), por meio de uma “democracia de alta energia” (Unger, 2008).

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 suas ações e políticas ao controle da grande maioria da população, para a consecução de finalidades democraticamente estabelecidas. Assim, 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.⁵

3 FUNÇÕES E INSTITUIÇÕES DO ESTADO DEMOCRÁTICO PARA O DESENVOLVIMENTO

A proposição do desenvolvimento endógeno e a discussão em torno de um ED democrático implicam, necessariamente, considerá-lo como conceito teórico, não mais como conceito descritivo de um conjunto particular de aparatos de Estado em uma certa conjuntura histórica (Evans e Heller, 2013; Leftwich, 1995; White, 1998).

3.1 As funções desenvolvimentistas reconcebidas

Para pensar as funções do Estado Democrático para o Desenvolvimento (EDD), toma-se 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 às políticas de desenvolvimento da produção. Assim, o EDD também deve estar comprometido com a formulação e a legitimação de uma estratégia de desenvolvimento produtivo e do projeto nacional. Deve promover a acumulação de capital no território nacional, com seletividade setorial e tecnologias de ponta,

5. 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. 415-416). Ao contrário, um Estado capaz de promover o desenvolvimento endógeno é um Estado democrático que pressupõe uma sociedade civil forte ou, pelo menos, a possibilidade de seu fortalecimento progressivo pela via democrática. 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 (Evans e Heller, 2013).

promover o progresso científico e tecnológico vinculado à produção nacional e sob controle nacional, visando mais 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 destas funções desenvolvimentistas, inquirindo acerca de seus resultados sociais e ambientais, além dos resultados diretamente produtivos e econômicos. 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*: *i*) sejam estabelecidas em conexão com as metas das políticas sociais (educação de qualidade e provisão de cuidados de saúde); *ii*) estejam voltadas para enfrentar o problema do emprego, da ocupação em geral e da inclusão produtiva, por meio da promoção das capacidades humanas dos indivíduos; ao passo que *iii*) utilizem estratégias institucionais inovadoras que atuem especialmente para promover a inclusão produtiva, mobilizando recursos socioeconômicos ocultos, de modo não convencional, e estimulando a auto-organização, o voluntariado e o empreendedorismo.

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 destes com o Estado para a realização de investimento 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. 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), destacando o caráter empreendedor (inovador e líder) do Estado, que vislumbra um futuro possível para a estrutura produtiva e a indústria nacionais, fazendo convergir as ações econômicas privadas e públicas.

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 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, para a consecução de finalidades explícitas de desenvolvimento humano, que requeiram a presença do Estado junto à sociedade civil, um elevado grau de organização funcional e sua permeabilidade ao controle público (*accountability*). O exercício desta função deve favorecer formatos experimentais em políticas públicas, que estimulem o autogoverno, a gestão e a fiscalização locais, valendo-se de um potencial de inovação ampliado para solução de problemas sociais e promovendo conscientização e autoconfiança nas coletividades.⁶

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 disto, 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. 196-197). A explicitação e o processamento dos conflitos fazem parte da operação qualificada das instituições democráticas, que inibe os conflitos provocados por desinformação e miopia e tende a pacificar os protagonistas, ao assegurar a subordinação recíproca

6. 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).

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).⁷

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 pela publicidade e pelas ações dos grandes grupos de mídia, afetando gravemente o processo de formação das preferências individuais (Evans, 2002; 2005). Por isto, 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 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 coletividades, visando aferir a consecução das metas de desenvolvimento humano. A transparência é vital para o EDD e deve marcar o serviço público e os empreendimentos produtivos que têm apoio do Estado.

3.2 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

7. A redução da solidariedade social a meras transferências financeiras mina os fundamentos da sociabilidade (Habermas, 1987). 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 desta “economia social”, além da posição ocupada no sistema econômico (Unger, 2008, p. 30-31). Para definir este conjunto de atividades de assistência e previdência social, optou-se por utilizar a denominação “economia social” e não a expressão original de Unger, “economia solidária”.

trabalhadores requerem um conjunto de instituições que serão o veículo das ações desenvolvimentistas. O Estado atua como formulador de regras e normas e 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. É provável que os países subdesenvolvidos não possam realizar a meta de crescimento com inclusão social e 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, p. 15-17, 75-76). Apenas um conjunto particular de inovações, na organização de sociedades, economias e políticas contemporâneas, pode abrir caminho para o desenvolvimento endógeno.

O fornecimento de serviços de educação e saúde de qualidade requer complexas capacidades estatais e intervenções mais profundas e mais intrusivas, social e politicamente, que a política industrial. Isto implica que o Estado deverá 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 (1984, p. 124) 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” (grifo nosso). 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” (grifo nosso), 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” (grifo nosso), o que corresponde à liberdade associativa e criativa da sociedade civil e seu empoderamento frente ao Estado.

3.2.1 Democracia histórica e progressiva

Uma democracia pode assumir variadas configurações institucionais, enquanto forma de organização do poder na qual os indivíduos gozam de liberdades instrumentais básicas e vigora uma efetiva competição eleitoral – poliarquia (O’Donnell, 1998). 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 mais 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 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.⁸ “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 mesmo estando fora dos organismos e aparelhos de Estado (Loureiro, 2010, p. 308). 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.

8. 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, p. 76).

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, especialmente na base comunitária local, visando, em última instância, ao autogoverno. Nesta 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, evitando o esvaziamento da democracia decorrente do controle da burocracia sobre a política (Santos e Avritzer, 2002, p. 48).

A possibilidade de o Estado fornecer serviços coletivos sociais de qualidade depende tanto de sua capacidade técnica quanto do aprofundamento da democracia (Evans e Heller, 2013). Por esta 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). Visto que as políticas de desenvolvimento implicam disputas e 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.

3.2.2 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 peculiaridades históricas e institucionais de cada país. Este programa desdobra-se em três formas de ação frente aos mercados: *i*) regulamentar e disciplinar os mercados existentes em função de escolhas sociais sobre o uso do trabalho e dos recursos naturais, bem como sobre as finalidades do desenvolvimento; *ii*) compensar as desigualdades extremas de condições de vida reforçadas ou produzidas pelo mercado; e *iii*) reorganizar o mercado, tornando-o real, de mais modos, para mais gente (Unger, 2005).⁹

9. 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 *i*) situa-se também a realização das políticas produtivas (política industrial, tecnológica, de comércio exterior, de capacitação e inclusão produtiva).

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 os direitos de consumidores e trabalhadores e com recursos para fomentar atividades escolhidas pelas comunidades.

É preciso ir além da regulação dos mercados. Se a liberdade de mercado representa nominalmente e, acompanhada de outras liberdades, também realmente uma condição relativamente favorável à emancipação do indivíduo despossuído, sabe-se que as formas mercantis podem ser excludentes e opressivas, especialmente se 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 e recursos. A competição no mercado nunca ocorre sobre bases igualitárias e tende a aprofundar as desigualdades, sendo a exclusão social uma possibilidade real. Desigualdade econômica e exclusão social podem ser enfrentadas com políticas distributivas, que são ética e praticamente importantes, mas possuem apenas um caráter compensatório.

Para democratizar a economia de mercado é preciso inovar o arranjo institucional que a define,¹⁰ mais que meramente regulamentá-la em sua forma presente ou compensar suas desigualdades por meio de transferências posteriores (Unger, 2008). 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. Isto pode ser feito com o uso ativo dos poderes de Estado para reconfigurar os mercados, viabilizando sua democratização e a experimentação de novas formas de organização produtiva e social (Unger, 2008, p. 30 e 42), com inovações institucionais que alteram as bases da oferta e estendem radicalmente o acesso aos mercados, identificando, desenvolvendo

10. 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).

e propagando os experimentos produtivos e as inovações tecnológicas. 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).

3.2.3 Instituições desenvolvimentistas de vanguarda

As instituições de um EDD são “de vanguarda” porque é preciso contar com certas instituições que favoreceram o sucesso do ED no século XX (Chang, 2004), adaptando-as, mas também ir além delas, criando novos arranjos institucionais adequados às circunstâncias nacionais e capazes de materializar seus próprios objetivos desenvolvimentistas. Sem instituições formais adequadas, não é possível construir e direcionar as capacidades estatais. Sem estas capacidades, o Estado não pode cumprir as funções desenvolvimentistas e o desenvolvimento endógeno não se realiza. A sociedade nacional que se determina para alcançar o desenvolvimento endógeno deve percorrer um longo caminho original de construção institucional.

3.3 Burocracia pública

Burocracias públicas coerentes e competentes são ainda mais importantes que foram para o ED. A inserção social do Estado, com suas inúmeras agências articuladas a uma diversidade de atores particularistas presentes na sociedade civil, requer uma burocracia pública autônoma, capaz de resguardar as metas traçadas por governos e processos deliberativos. A transparência das atividades estatais é decisiva para tal resguardo, sendo também uma segurança dos cidadãos contra a apropriação dos recursos públicos pelas corporações de servidores. 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, mas, sim, com a capacidade de coordenação da burocracia, no papel de articuladora de forças sociais e coletividades, progressivamente auto-organizadas. A necessidade do enfrentamento à corrupção vem reforçar a importância da democracia, da transparência e do controle público civil, 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.

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 não precisam tomar a forma de empreendimentos capitalistas. No âmbito dos serviços

e bens públicos, a oferta poderia progressivamente abandonar os 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 usuários. Existem inúmeras formas não estatais de prestação de serviços públicos que geralmente são mais eficazes e de menor custo, além de contarem com flexibilidades infinitamente superiores (Accurso, 2007, p. 36).

3.3.1 Empresas e agências estatais

Empresas estatais são importantes para o desenvolvimento endógeno, assegurando o controle sobre importantes recursos produtivos, para utilizá-los de acordo com finalidades estratégicas nacionais. Certo tipo de empresa estatal deveria prover um insumo especial de uso geral: 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 concedidos ou aqueles que a sociedade vier a conceder a prestadores privados, as agências de regulação podem representar um modo apropriado para o controle dos cidadãos sobre a prestação e os resultados destes serviços.

3.3.2 Instituições financeiras e de fomento empresarial

O financiamento dos investimentos é central em qualquer projeto de 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), 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 com a estratégia nacional de desenvolvimento), deve assegurar o financiamento aos projetos à economia solidária e ao microcrédito, 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, 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, pelas diferentes instituições financeiras capazes de fomentar

atividades produtivas e de serviços em variados setores e escalas e diversa natureza social dos empreendimentos. Um conjunto de fundos subsidiários, eventualmente conjugados com centros de suporte, intermediando entre o Estado e as empresas privadas, pode ter papel de relevo na redefinição institucional do mercado e na promoção de novos agentes empresariais (Unger, 2008, p. 84 e 99). A criação do FND, seu gerenciamento e a criação de instituições financeiras tradicionais ou inovadoras são tarefas de Estado com a envergadura de uma secretaria especial ou ministério.

3.3.3 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, formando quadros nas áreas das ciências básicas e nas engenharias. Também os centros públicos de pesquisa, de variados tipos, cumpriram um papel importante para a qualificação da produção industrial. Em larga medida, cumpriram-se as tarefas tecnológicas necessárias ao desenvolvimento endógeno, ao se viabilizar a apropriação de tecnologias desenvolvidas no centro para as finalidades produtivas e estratégicas nacionais. De modo geral, a tarefa central da universidade e dos centros de pesquisa públicos é viabilizar a apropriação nacional da ciência produzida no centro, perseguindo seu domínio, enquanto se permitem pensar e encaminham o ensino e a pesquisa por outras vias, de conveniência e necessidade nacionais, apoiando empresas nacionais, as novas formas de organização da produção mercantil e os projetos socioeconômicos de inclusão produtiva.

Tais instituições 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, p. 152). Estas instituições do EDD também devem voltar-se à 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).

3.3.4 Organismo piloto das políticas industrial e de comércio exterior

A realização do desenvolvimento endógeno pode replicar o ED clássico na formação de um organismo piloto das políticas produtivas. Um comitê de Estado, que reúna 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

deste organismo piloto não tem autonomia para traçar as políticas produtivas à revelia das decisões mais amplas da sociedade, 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.

3.3.5 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 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 infranacional, procedendo sua contínua revisão. Este fórum não substitui a 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 que contribuam para amadurecer as escolhas nacionais.

4 BASES SOCIAIS E FUNDAMENTOS IDEOLÓGICOS DO EDD

Reformas institucionais e ações estatais como as indicadas podem se tornar realidade somente com elevada e organizada mobilização popular. A realização de políticas públicas que promovam o desenvolvimento endógeno implica a inversão das prioridades do Estado, desafiando o grande capital e os grupos sociais 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). 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 de uma oposição destas elites ao desenvolvimento endógeno. Contudo, este processo pode ser compatível com algumas estratégias de acumulação capitalista, configurando-se como transformação social promovida por um Estado com bases sociais pluriclassistas.¹¹

11. 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.

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 formular um programa de desenvolvimento que vá ao encontro destas 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 conta 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, trabalhadores nos serviços de suporte às atividades formais de indústria e comércio e 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 com bases sociais pluriclassistas e diversificadas, a construção do EDD implica 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 ambiguidades enquanto ator social compósito solapam qualquer fórmula simples para predizer como irá se desenrolar a política de sinergia entre um Estado democrático potencialmente desenvolvimentista e a sociedade civil nacional (Evans e Heller, 2013, p. 13-14). O desenrolar desta política dependerá das ideologias e dos 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).

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.¹² 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.¹³ 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 se engajar 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).¹⁴ Trata-se de mobilizar consciências e forças sociais com vistas à construção de uma hegemonia do trabalho contra a propriedade capitalista, 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, liquidar ou pelo menos neutralizar o capital, para construir uma sociedade democrática pluralista, com mercados e Estado socialmente regulados.

12. A rigor, presume-se 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).

13. 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 isto, preocupa-se em limitar o poder do Estado para assegurar a liberdade do indivíduo, mas não se preocupa em limitar o poder privado que igualmente pode tolher esta liberdade do indivíduo (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.

14. “A paisagem institucional é muito mais maleável do que se crê” e a esquerda “não [deveria] aceitar nenhuma instituição estabelecida como imutável (Anderson, 1995, p. 198-199).” O pensador brasileiro-norte-americano, Roberto Mangabeira Unger, desde a esquerda, teorizou este traço histórico mais sistematicamente que qualquer pensador da direita, dando-lhe uma fundamentação histórica e filosófica de grande envergadura (Anderson, 1995, p. 199; Anderson, 2002). “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).

5 CONCLUSÃO

As possibilidades de 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. A meta do desenvolvimento endógeno resgata o sentido original das propostas de superação do subdesenvolvimento: a mobilização de forças produtivas latentes e recursos presentes na cultura nacional, no seio da massa popular, que passa a se mover como povo que luta pelo 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 isto, 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. Tanto quanto “um outro mundo é possível”, há chance histórica para a construção do EDD, num processo histórico 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 anticapitalista com as ações e políticas de governos populares em Estados democráticos, fomentando novas relações sociais, à margem das relações estabelecidas e em combate a estas. Para tanto, será preciso imaginação institucional capaz de inspirar grupos e indivíduos a estabelecer novas práticas sociais, no mercado e no Estado.

REFERÊNCIAS

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

_____. Desenvolvimento, Estado e democracia. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DEMOCRACIA NO BRASIL, 1., 26-28 abr. 2010. **Anais...** Porto Alegre: Ipea/FCE, 2010. Mimeografado.

AMSDEN, Alice. The State and Taiwan's economic development. *In*: EVANS, Peter; RUESCHMEYER, Dietrich; SKOCPOL, Theda (Eds.). **Bringing the State back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

_____. **Asia's next giant**: South Korea and late industrialization. Oxford: Oxford University Press, 1989. Disponível em: <<http://goo.gl/fktvhl>>.

_____. **A ascensão do "resto"**: os desafios ao Ocidente de economias com industrialização tardia. São Paulo: Editora da UNESP, 2009.

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

_____. Roberto Mangabeira Unger: a política do engrandecimento. *In*: _____. **Afinidades eletivas**. São Paulo: Boitempo, 2002.

BRAGA, José C. de Souza. A financeirização da riqueza: a macroestrutura financeira e a nova dinâmica dos capitalismo centrais. **Economia e sociedade**, Campinas, v. 2, p. 25-58, 1993.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Revista de economia política**, v. 26, n. 2, p. 203-230, abr./jun. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/S8VoHo>>.

CHANG, Ha-Joon. **The political economy of industrial policy**. London: MacMillan Press, 1994.

_____. The economic theory of the developmental state. *In*: WOO-CUMINGS, Meredith (Org.). **The Developmental State**. Nova Iorque: Cornell University Press, 1999.

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

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

CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. **The role of institutions in economic change**. Oslo, Aug. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/9KIk3>>.

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

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

DEYO, Frederic C. Labor and development policy in East Asia. **Annals of the American Academy of Political and Social Science**, v. 505, Sept., p. 152-161, 1989.

EVANS, Peter. O Estado como problema e solução. **Lua nova**: revista de cultura e política, n. 28-29, abr. 1993. Disponível em: <<http://goo.gl/2hTDsq>>.

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

_____. Além da “monocultura institucional”: instituições, capacidades e o desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 9, jan./jun. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/Np2OQK>>.

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

EVANS, Peter; HELLER, Patrick. **Human development, state transformation and the politics of the developmental state**. Oxford: Oxford University Press, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/J8mx2W>>.

FAJNZYLBER, Fernando. **La industrialización trunca de América Latina**. México: Nova Imagem, 1983.

_____. **Industrialización em América Latina**: de la cajá “negra” ao “casillero vacío” – Comparación de patrones contemporáneos de industrialización. Santiago do Chile: ONU, 1990. (Série Cadernos da Cepal, n. 60).

FAUSTO, Ruy. **Marx**: lógica e política – investigações para uma reconstituição do sentido da dialética. São Paulo: Editora 34, 2002. Tomo III. Disponível em: <<http://goo.gl/Hvdf35>>

_____. **A esquerda difícil**. São Paulo: Perspectiva, 2007.

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

_____. **Análise do “modelo brasileiro”**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975. 5ª edição.

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. 7. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

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

HABERMAS, Jürgen. A nova intransparência: a crise do Estado de bem-estar social e o esgotamento das energias utópicas. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 18, p. 103-114. set. 1987. Disponível em: <<http://goo.gl/Sgu8XZ>>.

_____. Três modelos normativos de democracia. **Lua nova**: revista de cultura e política, n. 36, 1995. Disponível em: <<http://goo.gl/ppspV8>>.

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

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

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

KIM, Eun Mee. Limits of the authoritarian developmental state of South Korea. In: EDIGHEGI, O. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa**: potentials and challenges. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ibvBv8>>.

LEFTWICH, Adrian. Bringing politics back in: towards a model of developmental state. **The journal of development studies**, v. 31, n. 3, p. 400-427, fev. 1995.

LOUREIRO, Maria Rita Democracia e políticas públicas: o papel da burocracia e dos partidos políticos. In: IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Estado, instituições e democracia**: democracia. Brasília: Ipea, 2010. p. 305-336. Disponível em: <<http://goo.gl/3UK5TY>>.

MANN, Michael. The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results. **European journal of sociology**, v. 25, n. 2, p. 185-213, Nov. 1984. Disponível em: <<http://goo.gl/QqVf2b>>.

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

O 'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua nova**: revista de cultura e política, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/6sFYTC>>.

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

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

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

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

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

UNGER, Roberto Mangabeira. **O que a esquerda deve propor**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2008.

WADE, Robert. **El mercado dirigido**: la teoría económica e la función del gobierno en la industrialización del Este de Asia. México: Fondo de Cultura Económica, 1999.

WHITE, Gordon. Constructing a democratic Developmental State. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. **The democratic developmental state**: political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

EDIGHEJI, Omano. (Ed.). **Constructing a democratic developmental state in South Africa**: potentials and challenges. Cidade do Cabo: HSRC Press, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/ibvBv8>>.

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

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

SEN, Amartya. Desenvolvimento como expansão de capacidades. *In*: PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Desenvolvimento humano**: leituras selecionadas. Belo Horizonte: IDHS-PUC; PNUD, 2008.

WOO-CUMINGS, Meredith (Ed.). **The developmental state**. New York: Cornell University Press, 1999.