

Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias

# Introdução às teorias do desenvolvimento

Paulo André Niederle  
Guilherme Francisco W. Radomsky  
(orgs.)



UNIVERSIDADE  
FEDERAL DO RIO  
GRANDE DO SUL

---

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora  
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

---

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Carlos Pérez Bergmann

Claudia Lima Marques

Jane Fraga Tutikian

José Vicente Tavares dos Santos

Marcelo Antonio Conterato

Maria Helena Weber

Maria Stephanou

Regina Zilberman

Temístocles Cezar

Valquiria Linck Bassani

Alex Niche Teixeira, presidente

Copyright dos autores 1ª edição: 2016

Direitos da edição: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Capa: Ely Petry

Revisão: Ignacio Antonio Neis, Jaques Ximendes Beck e Sabrina Pereira de Abreu

Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias

Coordenação: Lovois de Andrade Miguel, Gabriela Trindade Perry e Marcello Ferreira

Curso de Graduação Bacharelado em Desenvolvimento Rural (PLAGEDER)

Coordenação Pedagógica: Marcelo Antonio Conterato

Coordenação de Tutoria: Laura Wunsch

Coordenação Núcleo EAD: Tânia Rodrigues da Cruz

Secretário: Jorge Luis Aguiar Silveira

Projeto gráfico: Evangraf

---

I61 Introdução às teorias do desenvolvimento / organizadores Paulo André Niederle [e] Guilherme Francisco Waterloo Radomsky ; coordenado pelo SEAD/UFRGS. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

118 p. : il. ; 17,5x25cm

(Série Ensino, Aprendizagem e Tecnologias)

Inclui referências.

1. Economia. 2. Teorias do desenvolvimento. 3. Rostow – Estágios – Desenvolvimento. 4. Schumpeter – Teoria do desenvolvimento econômico. 5. Celso Furtado – Economia política – Desenvolvimento latino-americano. 6. Hirschman – Economia do desenvolvimento 7. Sen – Desenvolvimento – Liberdade. 8. Desenvolvimento – Teoria evolucionária – Mudança institucional. 9. Estado – Desenvolvimento – Neodesenvolvimentismo. 10. Pós-desenvolvimento. 11. Desenvolvimento sustentável. 12. Desenvolvimento rural. I. Niederle, Paulo André. II. Radomsky, Guilherme Francisco Waterloo. III. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Secretaria de Educação a Distância. IV. Série.

CDU 330.34

---

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.

(Jaqueline Trombin– Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-85-386-0326-9

Paulo André Niederle  
Guilherme Francisco Waterloo Radomsky  
(Organizadores)

## INTRODUÇÃO ÀS TEORIAS DO DESENVOLVIMENTO



# Sumário

**PREFÁCIO .....7**

**Capítulo 1**  
**ROSTOW E OS ESTÁGIOS PARA O DESENVOLVIMENTO .....11**  
Ariane Fernandes da Conceição, Cíntia Gonçalves de Oliveira e Dércio Bernardes de Souza

**Capítulo 2**  
**SCHUMPETER E A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO .....17**  
Dieisson Pivoto, Cíntia de Oliveira Caruso e Paulo André Niederle

**Capítulo 3**  
**CELSO FURTADO E A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO.....29**  
Abel Cassol e Paulo André Niederle

**Capítulo 4**  
**HIRSCHMAN E A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO.....39**  
Paulo André Niederle, Juan Camilo de los Ríos Cardona e Tanise Dias Freitas

**Capítulo 5**  
**SEN E O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE.....51**  
Tanise Dias Freitas, Abel Cassol, Ariane Fernandes da Conceição e Paulo André Niederle

**Capítulo 6**  
**DESENVOLVIMENTO, TEORIA EVOLUCIONÁRIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL .....65**  
Paulo André Niederle, Dieisson Pivoto e Dércio Bernardes de Souza

**Capítulo 7**  
**ESTADO, DESENVOLVIMENTO E NEODESENVOLVIMENTISMO.....77**  
Paulo André Niederle, Guilherme F. W. Radomsky, Rafaela Vendruscolo, Felipe Vargas Yara Paulina Cerpa Aranda e Gabriella Rocha de Freitas

**Capítulo 8**  
**PÓS-DESENVOLVIMENTO: A DESCONSTRUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO .....95**  
Gabriella Rocha de Freitas, Mailane Junkes Raizer da Cruz e Guilherme F. W. Radomsky

**Capítulo 9**  
**DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: INTRODUÇÃO HISTÓRICA E PERSPECTIVAS TEÓRICAS .....103**  
Felipe Vargas, Yara Paulina Cerpa Aranda e Guilherme F. W. Radomsky

Capítulo 10

**DESENVOLVIMENTO RURAL: DO AGRÍCOLA AO TERRITORIAL ..... 113**

Juan Camilo de los Ríos Cardona, Mailane Junkes Raizer da Cruz, Rafaela Vendruscolo  
Guilherme F. W. Radomsky

**DADOS SOBRE OS AUTORES.....123**

As teorias do desenvolvimento ganharam grande importância política e social após a Segunda Guerra Mundial. As negociações que objetivavam o estabelecimento de organismos multilaterais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), visando a consolidação de uma governança global para o novo contexto geopolítico do pós-guerra, a formulação de acordos internacionais para o crescimento do comércio internacional, sobretudo no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), e a fundação do Banco Mundial com vistas à reconstrução dos países devastados pelo conflito revelam que o cenário se havia tornado propício a uma espécie de compromisso global em nome da estabilidade econômica pró-crescimento.

Para países como os Estados Unidos, que tomaram a dianteira dessas negociações, era fundamental buscar aliados para o capitalismo, respondendo aos desafios impostos pela Guerra Fria, pela expansão territorial da União Soviética e pelo avanço do ideário socialista, que conquistava forte apelo em certos segmentos sociais. Por outro lado, os países latino-americanos encontravam na reconfiguração das relações econômicas e políticas internacionais uma oportunidade para romper com os constrangimentos que historicamente determinavam seu baixo dinamismo econômico.

Na América Latina, o sonho da superação do subdesenvolvimento alimentava expectativas e utopias com o progresso industrial. Mas as escolhas processadas logo se revelaram mais conservadoras do que muitos esperavam. Sob a retórica do combate às ideologias socialistas, utilizada para desencadear as reformas estruturais propostas por alguns governos e setores sociais – principalmente a Reforma Agrária –, a alternativa da expansão capitalista conjugou desenvolvimento industrial, tecnológico e financeiro com um Estado intervencionista e conservador que, em inúmeros países e por longos períodos, também se tornou nacionalista e ditatorial.

Durante os chamados “trinta anos gloriosos” (1945-1975), um pacto entre capital e trabalho foi responsável por sustentar o padrão desenvolvimentista e industrializante. Nesse período, as teorias do desenvolvimento foram fundamentalmente “modernizantes”. Simplistas e baseadas em diagnósticos comprometidos com a ideologia do progresso, sustentavam que os países subdesenvolvidos precisavam passar de um estágio tradicional a um estágio moderno através de inúmeras etapas intermediárias. A repercussão desse ideário foi significativa, produzindo resultados expressivos tanto na agropecuária quanto na indústria brasileira. A partir dele, constituíram-se políticas e programas dentro de um espírito que equalizava crescimento econômico e desenvolvimento.

No final dos anos 70 do século XX e, sobretudo, na década seguinte, esse quadro foi problematizado por outras abordagens teóricas. As críticas eram oriundas das teorias da dependência e do referencial heterodoxo proposto pelos economistas da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A economia e a sociologia do desenvolvimento ganharam, assim, novas e importantes vertentes analíticas, que causaram impactos profundos no pensamento latino-americano. Após décadas de predomínio do padrão modernizador-desenvolvimentista, com forte intervenção do Estado, o esgotamento deste modelo abriu uma janela histórica para que fossem formuladas teorias inovadoras. O reconhecimento de novos problemas globais, muitos dos quais decorrentes do modelo de industrialização implantado, passou a exigir novas respostas. Questões relacionadas às mudanças demográficas, ao colapso urbano, à preservação ambiental, à participação social e ao fortalecimento das instituições democráticas impulsionaram teorias alternativas. Ao mesmo tempo, os tradicionais indicadores econômicos (Produto Interno Bruto, Renda *per Capita*) começaram a ceder espaço a novas métricas – cuja equação incorporava aspectos relacionados à expectativa de vida, à sustentabilidade, à saúde e à educação –, até que a própria ONU assumisse um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como parâmetro de avaliação.

O presente livro propõe-se a introduzir algumas dessas formulações teóricas a respeito do desenvolvimento. A meta é apontar elementos que possam orientar o estudo da história complexa e cheia de vicissitudes que perpassa tais teorias, que tiveram efeitos práticos em políticas, programas e projetos em inúmeras nações. Não se busca explorar de forma minuciosa cada uma das abordagens, pois sequer haveria razões para fazê-lo em vista do escopo desta obra. Os textos foram redigidos pelos professores e tutores da disciplina de Teorias do Desenvolvimento para uso didático por parte dos estudantes do Bacharelado em Desenvolvimento Rural (PLAGEDER) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Este é o público prioritário da publicação. Por isso, e tendo em vista as necessidades específicas que se apresentam no decorrer do curso, os textos procuram, sempre que possível, contextualizar a discussão a partir de exemplos e situações relacionadas ao mundo rural e à agricultura. Obviamente, o material será útil a estudantes de outras áreas do conhecimento que se aproximem dos debates em torno de um tema tão multifacetado quanto é o do desenvolvimento.

Os capítulos abordam as teorias do desenvolvimento pelo viés de um exame histórico. O percurso temporal é fundamental para se perceber quanto as teorias e políticas de desenvolvimento contemporâneas se diferenciam daquelas que as precederam. Como se afirmou acima, foi em meados do século XX que se construiu na América Latina a ideologia desenvolvimentista. Uma parte relevante deste livro é dedicada a examinar como o desenvolvimentismo se constituiu e como, em determinado momento, ele passou a enfrentar problemas de legitimação política com a perda da capacidade do Estado para



conduzir as políticas de modo centralizador e planejado. Isso ocorreu especialmente nas décadas de 1980 e 1990 e derivou, em parte, da pressão da dívida externa, do choque do petróleo (aumento abrupto dos preços internacionais em dois momentos, 1973 e 1979) e da dificuldade dos países do capitalismo avançado em absorver mão de obra e produção, o que se costuma denominar de crise do modelo fordista de acumulação.

De forma um tanto dispersa, o livro também esboça um panorama sobre o resultado dos esforços e das iniciativas para o desenvolvimento, tais como a modernização da agropecuária, a urbanização e a industrialização com vistas à substituição de importações. Mas esses temas terão que ser aprofundados com a leitura de outras obras citadas ao longo dos capítulos. No caso específico dos efeitos dos diferentes modelos de desenvolvimento sobre o meio rural, sugere-se que a leitura do presente livro seja complementada com os demais materiais didáticos produzidos pela série Educação A Distância do PLAGEDER, em especial o manual publicado pelos Professores Marcelo Antonio Conterato e Eduardo Ernesto Fillipi<sup>1</sup>. Preparado para a mesma disciplina de Teorias do Desenvolvimento, essa publicação aborda de modo mais preciso e detalhado aspectos da trajetória da agricultura e do meio rural brasileiro.

Nos últimos capítulos, são tratados assuntos da atualidade, tais como desenvolvimento sustentável, desenvolvimento territorial, multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento local, mostrando-se especialmente como tais temas estão sendo discutidos no Brasil. Um dos objetivos centrais dessas discussões, com os novos e diferentes qualificativos do desenvolvimento (rural, sustentável, participativo, territorial), consiste em indagar em que medida os modelos contemporâneos representam algo inovador em relação àqueles que prevaleceram após a Segunda Guerra Mundial.

De modo geral, do conjunto do livro ressaltam dois pontos de vista bastante abrangentes, que se manifestam no debate sobre o desenvolvimento como dois polos opostos. Por um lado, dentro de uma gama variada de perspectivas, encontram-se pesquisadores e estudiosos que confiam nos resultados do desenvolvimento ao longo da história. Algumas das posições mais radicais dentro deste grupo provêm de entusiastas do “desenvolvimento a qualquer preço”, não importando os efeitos ambientais, tampouco os resultados sociais no curto prazo. Por outro lado, identifica-se um grupo de estudiosos mais céticos em relação às promessas do desenvolvimento. Vários deles argumentam que as tentativas de desenvolvimento representam um grande fracasso, se for levada em conta a persistência das relações de poder e dominação, da pobreza, da desigualdade e do receio de que os países periféricos não logrem jamais deixar de ser parte do Terceiro Mundo.

<sup>1</sup> CONTERATO, Marcelo Antonio; FILLIPI, Eduardo Ernesto. *Teorias do desenvolvimento*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009. (Educação A Distância, 3).

No meio termo entre essas duas interpretações opostas, despontam vozes propondo outras possibilidades de análise e avaliação. **Umas sustentam ser impossível comparar o desenvolvimento com o planejamento estatal centralizador e nacional-desenvolvimentista dos anos 60 e 70**, justamente porque se aprendeu com os erros do passado e porque hoje se projetam processos democráticos e inclusivos, que não levam a prescrever uma única via, mas que contemplam, por consequência, elementos da diversidade social. **Outras, menos confiantes, procuram demonstrar que é preciso construir opções de desenvolvimento com resultados democráticos, embora reconheçam que parte dessas estratégias persiste presa ao desenvolvimentismo enquanto ideologia.**

No que diz respeito à organização do livro, os cinco primeiros capítulos focalizam o pensamento de autores clássicos, abordando sucessivamente a perspectiva modernizante de **Walt Rostow**, a teoria evolucionária de **Joseph Schumpeter**, a economia política do subdesenvolvimento latino-americano de **Celso Furtado**, a economia do desenvolvimento de Albert **Hirschman** e a proposta mais contemporânea centrada na noção de liberdade construída por **Amartya Sen**. O objetivo desta primeira parte é apresentar diferentes visões sobre o processo do desenvolvimento, porém sem a pretensão de dar conta exaustivamente do amplo leque de autores que avançam relevantes perspectivas para o debate desse tema. Tão importante quanto disponibilizar para o leitor o conteúdo sumarizado em cada um dos cinco capítulos iniciais é despertar o seu olhar para as diferentes facetas que cada autor destaca neste poliedro conceitual que se desenha em torno do desenvolvimento.

Os capítulos subsequentes voltam-se para abordagens mais recentes, que não vêm necessariamente orientadas por um autor central. Aqui se desenrolam exposições sobre o papel da inovação, os modelos de ação do Estado – inclusive comparando o velho e o novo desenvolvimentismo –, as críticas e perspectivas que se levantam a partir das discussões sobre o pós-desenvolvimento, a noção de desenvolvimento sustentável e, para concluir, o debate sobre desenvolvimento territorial, o qual tem implicações relevantes sobretudo – mas não exclusivamente – para os estudiosos do meio rural.

Com esse leque de temas e autores, esperamos que o livro venha contribuir para desencadear a problematização das inúmeras questões presentes em décadas de discussão teórica e política, elucidar aspectos e eventos históricos que marcam as transformações sociais, discutir o papel do Estado e das políticas públicas, examinar questões contemporâneas a partir de temáticas recentes e apresentar elementos conceituais e referências que possam auxiliar os estudantes na organização de seus estudos sobre o desenvolvimento.

*Os Organizadores*

# ROSTOW E OS ESTÁGIOS PARA O DESENVOLVIMENTO

Ariane Fernandes da Conceição  
Cíntia Gonçalves de Oliveira  
Décio Bernardes de Souza

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar as contribuições de Walt Whitman Rostow, que permitem apontar elementos introdutórios para os debates sobre modernização e desenvolvimento. Este autor representa um marco nos estudos de economia do desenvolvimento, pois apresenta uma alternativa à teoria marxista sobre os rumos da história, considerando o desenvolvimento de cada economia em etapas.

Rostow propõe uma teoria dinâmica da produção, baseada na observação de sociedades realmente existentes, e não em modelos teóricos que consideram o desenvolvimento econômico como um processo de desdobramentos logicamente encadeados em etapas que se articulam. Suas ideias foram influenciadas pela sucessão de diferentes momentos históricos que caracterizaram o desenvolvimento europeu, tais como a Revolução Industrial, a Segunda Guerra Mundial e a reconstrução no período do pós-guerra.

O conceito de desenvolvimento, segundo Rostow, é vinculado ao crescimento econômico, o qual se daria com a industrialização, significando, portanto, modernização. Nesse sentido, sua perspectiva vai ao encontro da de outros autores clássicos que, como Ragnar Nurse e Gunnar Myrdal, construíram, no mesmo período, teorias sobre o subdesenvolvimento nitidamente marcadas pelas lentes políticas dos países capitalistas centrais. Inserido nas discussões de sua época, e reproduzindo um referencial amplamente aceito entre os economistas mais ortodoxos, Rostow acreditava que o desenvolvimento econômico teria suas bases consolidadas através da intervenção setorial na economia, de modo que o crescimento industrial se traduziria em modernização. Após a Segunda

Guerra, os países procuraram acelerar o crescimento econômico, aumentar a renda e diminuir a pobreza por meio de medidas de industrialização compulsória. Analisando esse processo, o autor confronta sociedades diversas por meio de perspectivas econômicas, mostrando quais seriam as condições necessárias para se alcançar tal modernização.

## VIDA E OBRA DE ROSTOW

Walt Whitman Rostow, nascido na Prússia em 1916, e radicado posteriormente nos Estados Unidos, foi, antes de tudo, um historiador econômico. Graduiu-se em Economia e História na Universidade de Yale, onde também fez seu doutoramento em Economia. Economista e professor renomado, lecionou nas Universidades de Columbia, Oxford, Cambridge, MIT e Texas e exerceu a função de assessor para assuntos de segurança nacional dos Estados Unidos durante os governos de John Kennedy e Lyndon Johnson. Durante este último período, também trabalhou como representante estadunidense no Comitê Internacional da Aliança para o Progresso.

Impulsionado por sua formação, Rostow buscava aplicar a teoria econômica à história econômica e apresentar uma alternativa à teoria marxista sobre os rumos do capitalismo. Ribeiro (2008, p. 94) assinala que Rostow se opôs ao “determinismo econômico por meio do qual reconhecia a produção teórica de Marx e do marxismo”. Em sua análise das etapas do crescimento, Rostow (1960, p. 14) “oferece uma explicação que poderia substituir a teoria marxista da história moderna”, a qual conquistava “perigosamente” adeptos em muitos países periféricos, em particular na América Latina, devido à precariedade das condições de vida de grande parte da população em meio a um processo de plena ascensão capitalista no pós-guerra.

Nessa perspectiva, o autor postula que, na análise da sociedade em geral, bem como do crescimento econômico em particular, faz-se necessário incluir os fatores não econômicos como parte efetiva e essencial da determinação dos fenômenos sociais. Para resolver o problema do determinismo econômico, Ribeiro (2008) avalia que Rostow substitui o determinismo por interação, visualizando a sociedade como um todo e assinalando o relacionamento entre os seus componentes econômicos e não econômicos em processos de interação.

## AS ETAPAS DO CRESCIMENTO ECONÔMICO

Em sua obra *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (*As etapas do crescimento econômico: um manifesto não comunista*), publicada em 1960, Rostow estabelece a possibilidade de desenvolvimento econômico em cinco etapas. Trata-se de

fases que um país deveria atravessar para atingir o desenvolvimento, o que permitiria classificar as sociedades de acordo com seus estágios econômicos específicos. A passagem de um estágio para outro envolveria alterações nos padrões de produção, a partir do manejo de três fatores principais: poupança, investimento e consumo (demanda).

Ao mesmo tempo, Rostow parte do pressuposto de que, para se obter uma nova ordem capitalista em nível internacional, o desenvolvimento deve ser visto ideologicamente, de forma que os países considerados desenvolvidos tivessem nele seu principal foco. Assim, a teoria rostowiana aponta que, ao se impulsionar o desenvolvimento para os demais países, as economias consideradas desenvolvidas, além de expandir ideais capitalistas, poderiam auxiliar as demais com empréstimos e auxílio técnico (SANTOS SILVA, 2004).

As cinco etapas do desenvolvimento de Rostow são:

- 1 – Sociedade tradicional (*traditional society*);
- 2 – As condições para o arranco ou a decolagem (*transitional stage*);
- 3 – O arranco (*take-off*);
- 4 – A marcha para a maturidade (*drive to maturity*);
- 5 – A era do consumo em massa (*high mass consumption*).

No que tange à primeira etapa, esta se refere à sociedade tradicional, a qual é definida em relação à sociedade moderna e se identifica liminarmente pela insuficiência de recursos. Nesse sentido, Rostow entende tratar-se de uma economia baseada na produção rudimentar e tradicional, que busca a subsistência e prioriza o trabalho, cujos principais recursos provêm da agricultura e que não obtêm senão limitada quantidade de capital. De acordo com esta visão economicista, a sociedade tradicional traduz-se em incapacidade de produção de excedentes e, conseqüentemente, de acumulação, sendo fadada a viver com limites bem precisos, sem perspectivas de ascensão ao crescimento econômico. Contudo, acreditava Rostow que as mudanças sociais, na sociedade tradicional, estariam condicionadas a fatores internos, ao passo que as sociedades que não sofressem tais evoluções e mudanças sociais as experimentariam graças à interferência de fatores externos, como efeito dos processos de colonização, por exemplo.

Na segunda etapa, encontra-se uma sociedade em processo de transição, na qual surgem os primeiros sintomas do que o autor considera “o princípio do arranco ou decolagem”. Diferentemente da primeira fase, onde a produtividade é limitada, nesta etapa busca-se romper com os fatores que determinam rendimentos decrescentes, sobretudo mediante o aumento da especialização do trabalho e a modernização tecnológica. Ao mesmo tempo, sugerem-se mudanças relevantes nos itens relativos ao conhecimento, na política e nos sistemas de valores, os quais alavancariam a produtividade e, conseqüentemente, o desenvolvimento econômico.

Saliente-se que esta é considerada a **etapa mais importante entre as descritas por Rostow**, pois ela sinaliza um marco para todas as demais, as quais passam a ter suas características balizadas pelas configurações definidas nesse processo de transição. **No entanto**, como esta sociedade em transição ainda mantém características da sociedade tradicional, a economia continua bastante limitada. Apenas de **forma incipiente, começam a emergir os primeiros empreendimentos**, fator primordial para o desenvolvimento, juntamente com a expansão dos comércios interno e externo, em um Estado operativo, capaz de incrementar as mudanças tecnológicas e socioculturais que a modernização exigiria.

Na **terceira fase**, que o autor chama de **“arranco”**, o desenvolvimento sobrepõe-se às resistências e bloqueios que limitavam as mudanças econômicas e sociais já ocorridas na segunda fase. **Já não há amarras – tecnológicas, políticas, institucionais, morais, etc. – que impeçam o desenvolvimento, o qual é definido como uma revolução industrial**. Nesta etapa, fomenta-se a industrialização e ocorre a migração de mão de obra predominantemente rural para o setor industrial. Constroem-se as bases da “sociedade moderna”, não apenas do ponto de vista econômico, mas também como alavanca para o surgimento de um novo sistema político, institucional e social (SARMENTO, 2012).

Da mesma forma, também a **quarta etapa**, que o autor chama de “marcha para a maturidade”, **agrega o aumento da tecnologia moderna, o incentivo à produção e a busca pela diversificação de produtos**. A mão de obra reduz-se ainda mais no campo, em contraponto ao aumento da **mão de obra especializada nos centros urbanos**. Assim, graças a vários incentivos, sobretudo por parte do Estado, alguns bens anteriormente importados passam a ser **produzidos internamente**. Consolida-se aqui a ideia de que, por meio da **inovação técnica**, pode-se produzir tudo ou quase tudo; e isso redundará no afloramento de novas áreas produtivas, bem como na possibilidade de importação de novos produtos para o mercado (SANTOS SILVA, 2004).

Na **quinta e última etapa**, compreendida como “era do **consumo em massa**”, Rostow completa seu modelo focando o consumo de uma sociedade industrial massificada, que, a partir do aumento da renda *per capita*, estimula um sistema econômico centrado no consumo intensivo, tanto de alimentos e vestuário quanto de bens duráveis. Verifica-se, por consequência, além disso, um aumento na busca por uma melhor distribuição de renda (SANTOS SILVA, 2004).

Vale ressaltar que essas etapas **não são separadas por demarcações nítidas no tempo**. As sobreposições são decorrência do modo como se processa a interação comercial e tecnológica entre as nações.

A teoria rostowiana foi alvo de inúmeras críticas, sobretudo por ter caracterizado as circunstâncias do processo de modernização da economia dos países hoje vistos como desenvolvidos, que teriam cumprido essa trajetória no período posterior à Segunda Guerra Mundial. O problema é que Rostow sugere que os países subdesenvolvidos chegariam ao desenvolvimento seguindo idêntica trajetória de modernização, uma vez que o subdesenvolvimento seria apenas uma etapa atrasada do mesmo processo histórico de crescimento econômico e progresso industrial.

Por outro lado, segundo Ribeiro (2008), a teoria de Rostow torna-se frágil na medida em que ela se revela muito mais ideológica do que científica. Mais do que para apontar evidências de um processo universal, o modelo rostowiano serviu para sustentar a ideologia do progresso, a qual foi amplamente invocada como fundamento político das decisões tomadas por inúmeros países que passaram a se espelhar no padrão dos países considerados desenvolvidos. Por ter sido utilizada a mesma fórmula para os demais países – embora ela possa ter produzido algum resultado positivo, fundamentalmente no que se refere ao crescimento econômico –, os reflexos negativos foram o aumento do endividamento externo e o agravamento das disparidades sociais, além de intervenções fortes do Estado com o objetivo de promover compulsoriamente a modernização, inclusive com a instauração de ditaduras militares, a exemplo do que ocorreu na América Latina.

Ainda hoje, a ideologia de Rostow permeia pertinazmente as discussões sobre desenvolvimento. No caso da agricultura, ela encontrou sua expressão maior nas políticas de modernização levadas a cabo desde os anos 60, as quais têm como pressuposto a ideia de que os sistemas tradicionais de produção, tidos de antemão por atrasados, necessitam ser substituídos pela moderna agricultura tecnificada, com vistas a sustentar um elevado padrão de desenvolvimento industrial. Isso se deu com a vigorosa intervenção do Estado, nas áreas de crédito, pesquisa, extensão rural, etc., visando a promover mudanças técnicas, políticas e mesmo socioculturais, com o intuito de inculcar um novo espírito capitalista em um meio rural até então qualificado como sendo sinônimo de atraso (lembre-se a imagem do Jeca Tatu imortalizada por Monteiro Lobato). Como se verá adiante, independentemente das consequências sociais e ambientais que o modelo rostowiano suscitou, sua fragilidade se encontra na própria acepção de que existe um modelo único a ser replicado em toda parte, o que se repercutiu na desastrosa ideia de que existem países, regiões e agricultores atrasados cuja única opção é adotar o pacote técnico e ideológico da modernização.

## REFERÊNCIAS

RIBEIRO, Flávio Diniz. *Walt Whitman Rostow e a problemática do desenvolvimento: ideologia, política e ciência na Guerra Fria*. Tese (Doutorado em História Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ROSTOW, Walt Whitman. *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Cambridge: Cambridge University Press, 1960.

SANTOS SILVA, Jorge Antonio. *Turismo, crescimento e desenvolvimento: uma análise urbano-regional baseada em cluster*. Tese (Doutorado em Relações Públicas, Propaganda e Turismo) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SARMENTO, Alexandre Dallamura. Notas sobre o take-off: a teoria rostowiana revisada. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, v. 18, n. 38, p. 144-167, jan./jun. 2012.



# SCHUMPETER E A TEORIA DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Dieisson Pivoto  
Cíntia de Oliveira Caruso  
Paulo André Niederle

## JOSEPH SCHUMPETER E SUA OBRA

Ele figura no rol dos grandes pensadores do século XX. Joseph Alois Schumpeter, economista austríaco, nasceu em 8 de fevereiro de 1883 em Triesch, na Morávia, província austríaca hoje pertencente à República Tcheca, filho único de um fabricante de tecidos. Seu percurso acadêmico foi dedicado ao estudo de Direito e Economia na Universidade de Viena, onde desde cedo teve contato com a chamada “escola austríaca”, uma das principais signatárias do pensamento econômico neoclássico.

Aluno brilhante, Schumpeter publicou sua primeira obra, *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung* (Teoria do desenvolvimento econômico), em 1911, quando tinha apenas 28 anos de idade. Seu currículo inclui funções como professor nas Universidades de Czernovitz (Ucrânia) e Graz (Áustria), onde permaneceu até o final da Primeira Guerra Mundial. A seguir, tornou-se Ministro austríaco das Finanças. Após essas atividades, devido à ascensão do nazismo de Hitler ao poder, viajou pelo Japão e, logo em seguida, emigrou para os Estados Unidos, onde assumiu uma cátedra na Universidade de Harvard e, mais tarde, a presidência da Associação Americana de Economistas (Schumpeter, 1982).

Schumpeter trouxe inúmeras contribuições à teoria econômica e à discussão sobre o desenvolvimento, distribuídas em um vasto conjunto de artigos e livros. Assim sendo, sumariar uma perspectiva schumpeteriana torna-se um desafio considerável. Isso porque, ao longo do tempo, ela esteve sujeita a processos de inovação não somente cumulativos, como também radicais e abruptos. Da mesma forma que as inovações estudadas por Schumpeter, suas teorias também devem ser compreendidas em seu caráter evolucioná-

rio. Isso é válido não apenas em relação aos desdobramentos que elas tiveram em diferentes vertentes neoschumpeterianas – algumas das quais muito próximas da moderna Teoria dos Jogos e que provavelmente causariam inquietações no próprio Schumpeter –, mas também em relação à evolução da trajetória acadêmica e política deste pensador.

Três obras são particularmente recorrentes nas tentativas de decifrar a evolução de suas formulações: *Teoria do Desenvolvimento Econômico*, publicada em 1911, quando o autor ainda residia na Áustria, e traduzido para o inglês apenas em 1934; *Business Cycles*, uma das obras de maior densidade teórica, publicada em 1939, quando Schumpeter já residia nos Estados Unidos; e, finalmente, *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, lançada em 1942, ou seja, três décadas após a primeira.

Enquanto a primeira obra apresenta conceitos fundamentais que guiarão toda a construção de uma teoria schumpeteriana evolucionária – focando a inovação e o progresso técnico, o papel do empresário-inovador e a função do crédito –, a segunda representa uma densa contribuição teórica ao estudo dos fenômenos cíclicos da economia, mas foi menos difundida, em virtude, sobretudo, do lançamento simultâneo da *Teoria Geral* de John Maynard Keynes, a qual, em face dos eventos do pós-guerra, passou a ser a principal novidade teórica da época.

Por sua vez, o terceiro livro absorve a evolução que se verificou nos trinta anos decorridos desde a primeira publicação e, conseqüentemente, traz algumas inovações teóricas; entre estas, a mudança de foco, que passa do empresário-inovador para as organizações corporativas que se encontram à frente dos processos de inovação, os quais também se alteram qualitativamente. Ademais, nesse livro, Schumpeter discute o modo como ele entendia a configuração de um “estado estacionário do capitalismo” que levaria à emergência do socialismo, analisando essa mudança mais como um processo evolucionário do que revolucionário, tal qual previra Karl Marx.

Alguns autores que revisaram a teoria schumpeteriana tendem a salientar os aspectos de descontinuidade e ruptura que existem entre as três obras. De nossa parte, preferimos interpretá-las como expressões de uma evolução teórica ocorrida concomitantemente com as mudanças nada desprezíveis que a sociedade experimentou entre 1911 e 1942. De fato, aqueles que prospectam em Schumpeter um modelo único passível de ser replicado em todas as circunstâncias encontrarão dificuldades em compreender essa evolução teórica. A rigor, contudo, poderíamos afirmar que a unidade de sua obra é mais consistente do que a de outros grandes economistas clássicos e contemporâneos, entre os quais o próprio Marx, por quem Schumpeter sempre nutriu grande admiração. Por outro lado, trata-se seguramente de uma trajetória mais heterogênea do que aquela seguida por economistas que, excluindo de suas análises o tempo e o espaço, preferiram abraçar modelos de equilíbrio geral, a exemplo de Léon Walras, que também mereceu o reconhecimento de Schumpeter.

## O DESENVOLVIMENTO NA TEORIA SCHUMPETERIANA

Na sequência, será exposta a configuração de uma teoria do desenvolvimento segundo a formulação schumpeteriana. Impõem-se **duas considerações preliminares** para situar adequadamente essa análise. Em **primeiro lugar**, está claro que, para Schumpeter, o aspecto fundamental do desenvolvimento econômico diz respeito ao processo de inovação e às suas consequências na organização dos sistemas produtivos (SOUZA, 2012). Assim, enquanto novos produtos e processos forem gerados, a economia estará em crescimento. Os investimentos em inovação dinamizam o crescimento, gerando efeitos em cadeia sobre a produção, o emprego, a renda e os salários.

Em **segundo lugar**, cumpre estabelecer uma distinção entre crescimento e desenvolvimento, embora ela tenha, para Schumpeter (1982), um efeito mais didático do que teórico. Embora o **autor defina crescimento** como o resultado de incrementos cumulativos e quantitativos que ocorrem em determinado sistema econômico, ele vê no **desenvolvimento** um processo de outra natureza, a saber, uma mudança qualitativa mais ou menos radical na forma de organização desse sistema, gerada em decorrência de uma inovação suficientemente original para romper com o seu movimento regular e ordenado.

Para se compreender essa distinção e o efeito da inovação sobre o processo de desenvolvimento, importa analisar o modelo que Schumpeter cria para explicar uma economia *sem* desenvolvimento. É a partir desse modelo que o autor destaca os impactos das inovações, revelando por que elas podem ser consideradas promotoras de desenvolvimento.

O modelo schumpeteriano de “**economia estacionária**” (sem desenvolvimento, mas com crescimento) organiza-se em fluxo circular, o que constitui uma espécie de sistema de equilíbrio geral – tal qual preconizado por Walras –, onde as relações entre as variáveis produtivas se encontram em condições de crescimento equilibrado, determinadas pelo ritmo do crescimento demográfico, ou por mudanças políticas. Isso significa que, nessas condições, há um **ajuste equilibrado entre oferta e demanda, assim como entre poupança e investimento, de modo que o crescimento da economia acompanha o ritmo de acumulação do capital, mas sem criar diferenças expressivas nos níveis de distribuição, havendo uma expansão da renda determinada por pequenas variações na força de trabalho engajada no processo produtivo**. Por seu turno, as receitas provenientes do processo de produção reingressam no sistema fechado para financiar novas etapas de produção, de modo que aqui o crédito não tem nenhum papel. As mudanças que ocorrem no sistema são marginais e não alteram substancialmente o equilíbrio geral; há apenas processos de adaptação (SOUZA, 2012).

Nesse sistema fechado, todas as atividades e relações se processam de forma circular. As alterações internas são mais quantitativas do que qualitativas, e costumam ocorrer de forma lenta, contínua e cumulativa. Trata-se, fundamentalmente, de um esquema de reprodução, onde os fenômenos e processos podem ser compreendidos por meio de uma análise estática. Esse sistema hipotético criado por Schumpeter explica uma situação de economia sem desenvolvimento. Inversamente, segundo o autor, a existência do desenvolvimento envolve uma mudança que gera perturbação desse estado de equilíbrio. Nota-se, assim, de antemão que, ao contrário do que ocorre na economia neoclássica, em que o agente econômico busca o equilíbrio como condição para o desenvolvimento econômico, o agente schumpeteriano – o empresário inovador – está sempre tentando romper esse equilíbrio, introduzindo inovações que geram concentração oligopolística, permitem aferir lucro puro (monopolístico) e produzem imperfeições no mercado. É assim que Schumpeter (1982, p. 74) expõe seu pensamento:

Entenderemos por “desenvolvimento”, portanto, apenas as mudanças da vida econômica que não lhe forem impostas de fora, mas que surjam de dentro, por sua própria iniciativa. Se se concluir que não há tais mudanças emergindo na própria esfera econômica, e que o fenômeno que chamamos de desenvolvimento econômico é na prática baseado no fato de que os dados mudam e que a economia se adapta continuamente a eles, então diríamos que não há nenhum desenvolvimento econômico. Pretenderíamos com isso dizer que o desenvolvimento econômico não é um fenômeno a ser explicado economicamente, mas que a economia, em si mesma sem desenvolvimento, é arrastada pelas mudanças do mundo à sua volta, e que as causas e portanto a explicação do desenvolvimento devem ser procuradas fora do grupo de fatos que são descritos pela teoria econômica.

De acordo com Schumpeter, essas mudanças surgem no âmbito da produção, e não do consumo. Assim como os demais autores clássicos, ele privilegia, em seu modelo de desenvolvimento, a oferta. Não há, porém, preocupação fundamental com o trabalho produtivo (Adam Smith), com a acumulação capitalista (Karl Marx) ou com a renda, o salário e a demanda efetiva (John Keynes). O fundamental aqui é o papel que tem a inovação ao introduzir descontinuidades que produzem desequilíbrios no sistema, levando a uma nova configuração qualitativamente distinta da anterior.

A demanda, por sua vez, é compreendida basicamente na perspectiva da criação de novos mercados, um tipo de inovação que incentiva os produtores a alterar suas estru-

turas de produção e que gera lucros. Para Schumpeter, os consumidores são induzidos a consumir novos produtos, principalmente por meio de campanhas publicitárias. De certo modo, o autor acredita que, por constituírem novidade, os novos produtos sempre provocam sua demanda – o que lembra, neste caso, a chamada Lei de Say, segundo a qual “a oferta cria sua própria demanda”. Esse tipo de leitura irá receber críticas e aprimoramentos por parte de autores neoschumpeterianos.

Por outro lado, diferentemente dos autores clássicos que acentuaram a necessidade de poupança como condição imprescindível para a promoção do crescimento econômico, Schumpeter (1982) confere maior relevância ao crédito como mecanismo de financiamento dos processos de inovação. Os problemas de poupança (acumulação capitalista), segundo o autor, não são tão graves, na medida em que as inovações são financiadas pelo crédito conferido pelos capitalistas interessados na apropriação do lucro que será gerado. Schumpeter sustenta, além disso, que a concessão do crédito revela uma ordem emitida pelo sistema econômico, com claros impactos sobre as expectativas sociais criadas em relação ao futuro da economia e ao comportamento dos empresários. Desse modo, além do capital material ressaltado pela economia clássica, valoriza-se o papel ativo do dinheiro no estímulo ao crescimento econômico. Essas formulações schumpeterianas contribuíram para a posterior criação dos bancos de fomento do desenvolvimento em diversos países (BNDES, no Brasil) e no mundo (BID). Como se verá adiante, no último capítulo, no caso da agricultura brasileira, o sistema de crédito tornou-se o grande motor dos processos de modernização tecnológica, principalmente nas décadas de 1960 e 1970.

Como Schumpeter tinha em mente uma situação de pleno emprego, a consequência do aumento do crédito seria a elevação dos preços dos fatores de produção, deslocando as combinações antigas de equilíbrio para novas combinações. O processo inflacionário exigiria das empresas inovações para competirem no novo cenário. Consequentemente, as empresas menos eficientes desapareceriam ou cresceriam em ritmo mais lento. Instaura-se, assim, um processo de “destruição criativa”: sobrevivem as empresas com maior capacidade de inovação, inclusive no que se refere à formação de conglomerados competitivos. Tais empresas assumem posições oligopolistas no mercado, oferecendo novos produtos capazes de competir nas novas estruturas de custo. Ademais, elas fixam preços mais elevados para os produtos recém-lançados e conseguem auferir lucros monopólicos durante determinado tempo, até que surjam novos concorrentes que produzam bens similares.

A produção de lucros em função das inovações acaba elevando a capacidade de autofinanciamento das empresas, de modo que a demanda por crédito bancário se reduz e, assim, se verifica uma deflação do crédito a partir do momento em que os empresários começam a pagar seus empréstimos. Como consequência, observa-se um processo de

contração da oferta monetária, e a economia pode entrar em um período de retração, caso não ocorra um novo surto de inovação.

Como se pode notar, o mercado monetário é, na perspectiva de Schumpeter (1982), o quartel-general do sistema capitalista, a partir do qual partem as ordens para as decisões individuais dos empresários e, portanto, para as inovações. São essas inovações financiadas pelo crédito as principais responsáveis pelo crescimento econômico. São elas que propiciam novas combinações de forças produtivas que alteram o equilíbrio inicial, acarretando uma arrancada para o desenvolvimento. Entre essas forças produtivas, figuram os meios de produção, o trabalho, os recursos naturais, as inovações tecnológicas e as instituições (SOUZA, 2012).

## INOVAÇÃO E DESTRUIÇÃO CRIATIVA

Retomando o tema do modelo de fluxo circular, cumpre assinalar que o deslocamento no equilíbrio original causado pelas inovações ocorre, segundo Schumpeter, de modo irreversível e descontínuo. As novas combinações de fatores produtivos levam à destruição da condição anterior e à criação de novas condições de produção, que o autor chama de “destruição criativa”: novas firmas inovadoras ocupam novos espaços no mercado, podendo conduzir ao fechamento daquelas menos preparadas. Assim, há um processo evolucionário de seleção em favor das atividades mais lucrativas e eficientes. Como exemplo de inovações que catalisam esse processo, Schumpeter cita: (a) a introdução de novos produtos, (b) novos métodos de produção, (c) a abertura de novos mercados, inclusive externos, (d) novas fontes de matérias-primas e (e) novas estruturas organizacionais na indústria, com oligopólios competitivos.

A geração de lucro monopólico proporcionada por essas inovações é o motor do desenvolvimento econômico. Nessa perspectiva, faz-se necessário destacar o papel da concorrência, o qual tem sido compreendido de formas diversas. No modelo schumpeteriano, a concorrência não ocorre basicamente devido à redução das margens entre preços e custos, mas graças à competição entre as firmas para o lançamento de nova mercadoria ou tecnologia. Esse tipo de concorrência por meio da inovação seria, segundo o autor, muito mais eficiente que a outra, e a única capaz de efetivamente causar transformações significativas no processo de desenvolvimento econômico.

A controvérsia nessa discussão envolve algumas afirmações de Schumpeter constantes no livro *Capitalismo, Socialismo e Democracia* (1961). Ao ver de alguns autores, Schumpeter teria sustentado nessa obra o princípio de que “quanto maior a empresa, mais fácil o processo de inovação”. Em outras palavras, a crescente oligopolização e, inclusive, a formação de monopólios seriam benéficos ao processo de inovação e, por conseguinte, ao desenvolvimento. Essa afirmação obviamente vai de encontro ao pres-

suposto das virtudes da concorrência para o processo de inovação, especialmente se armoarmos em termos evolucionistas, segundo os quais a variedade é requisito essencial para os processos de seleção e adaptação. Na abordagem desta questão, será necessário retroceder previamente ao primeiro livro do autor em foco e ao papel do “empresário inovador”, e só em seguida, discutir qualquer mudança importante na compreensão dos agentes de inovação.

Para que as inovações aconteçam, Schumpeter destaca inicialmente o papel do empresário inovador, agente capaz de realizar novas combinações de recursos produtivos, que reúnam as condições e os agentes necessários para que isso aconteça. O empresário – com características psicossociais particulares mas não claramente identificadas pelo autor – seria o responsável pela adoção de novas combinações capazes de produzir uma perturbação no fluxo contínuo que caracteriza o equilíbrio geral. Ele é um líder, um agente de inovação. É definido por sua função – a de colocar em prática inovações –, podendo, enquanto indivíduo, assumir outras funções econômicas. A racionalidade do empresário schumpeteriano não é, contudo, a mesma do *homo oeconomicus* neoclássico. Este é um agente racional que toma decisões econômicas racionais em face de determinado modelo universal. De outro modo, Schumpeter insere esse agente em um contexto sociocultural, que leva em conta o papel das instituições, assim como as condições psicossociais do empresário. A rigor, o empresário schumpeteriano é dotado de uma racionalidade limitada e procedural, como define Herbert Simon.

Ademais, conforme Schumpeter, o empresário não assume os riscos da inovação, porque não é ele que concede crédito. Para tanto, entram em cena os banqueiros e capitalistas, que detêm o capital e concedem empréstimos para viabilizar a ação do empresário. Nesta perspectiva, como se disse acima, o capitalista não se identifica necessariamente com o empresário. Enquanto este é o agente de inovação, aquele detém os fundos a serem emprestados.

Passados trinta anos entre a publicação do primeiro livro, *Teoria do desenvolvimento econômico*, e a de *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, Schumpeter (1961) revela uma séria inquietação em relação às mudanças nos processos de inovação ocorridas nas sociedades capitalistas avançadas. Por um lado, cabe notar que ele estabeleceu inicialmente uma diferenciação muito precisa entre a geração da inovação e sua difusão, as quais se dariam por agentes distintos. As mudanças econômicas da primeira metade do século XIX mostraram, no entanto, que o empresário-inovador ficaria mais preso à estrutura das empresas. Schumpeter vai, então, constatar que o local da inovação passara a ser a grande empresa, com seus laboratórios de pesquisa e desenvolvimento, criando novos produtos em processos mais ou menos rotinizados e padronizados. Ademais, deixara de existir aqui uma diferenciação nítida entre produção e difusão das inovações, uma vez que esses processos ocorrem de forma integrada no interior das organizações.

Neste último livro, escrito em um período de turbulências do capitalismo nos Estados Unidos, Schumpeter (1961) apresenta sua leitura das consequências nefastas do processo de interiorização das atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) nas organizações privadas. Segundo ele, os empresários de outrora estavam sendo substituídos por burocratas profissionais das grandes empresas oligopolizadas. Face às condições econômicas da época, não surpreende o ceticismo que esse processo gerou no autor, o qual passa a considerar esta como a principal razão da crise do capitalismo que levaria ao socialismo.

Quanto aos elementos centrais de sua teoria do desenvolvimento, no que tange especificamente ao papel das instituições, Schumpeter adverte que instituições arcaicas não apenas impedem o desenvolvimento, como promovem o subdesenvolvimento ao obstarem a que o empresário aja para promover inovações (falta de um sistema bancário, instabilidade monetária, lei de propriedade privada, lei de patentes, etc.). Condições econômicas desfavoráveis, riscos e incertezas podem inibir a ação empresarial e reduzir a demanda de crédito e o ritmo das inovações. Aqui cabe salientar o papel do Estado na construção das condições institucionais para a promoção das inovações, através da educação, da tecnologia, da regulação dos mercados.

Schumpeter, porém, não valorizou muito o papel do Estado como agente de inovação, ou mesmo como financiador, que seriam atribuições, respectivamente, do empresário e do capitalista. Este tema estará mais frequentemente presente em artigos publicados já no final da carreira do autor, quando ele cita, por exemplo, o papel que tem a Secretaria da Agricultura nos Estados Unidos no desenvolvimento e na difusão de inovações. De qualquer modo, esta faceta da análise será objeto de maior atenção quando se abordarem, abaixo, alguns desdobramentos de sua teoria.

## ONDAS DE DESENVOLVIMENTO

Outro componente básico do modelo schumpeteriano é sua compreensão da existência de “ondas de desenvolvimento”. A seu ver, e contrariamente à concepção dos modelos de equilíbrio geral, o desenvolvimento não se produz de maneira uniforme no tempo, mas através de ondas ou surtos de inovação associados à introdução de novos produtos e processos, ou à criação de novos mercados. Assim sendo, a economia schumpeteriana move-se de forma cíclica em quatro fases: ascensão, recessão, depressão e recuperação. Nada há aqui de “regularidade” na perspectiva de um modelo passível de ser aplicado a diferentes momentos históricos. O que é particularmente interessante na ideia de “ondas longas” – uma derivação da teoria do economista russo Kondratieff – é a explicação sobre as origens dessa concepção: em diversas épocas, diferentes agrupamentos tecnológicos e institucionais estabeleceram um novo formato para o desenvolvimento do sistema econômico (SOUZA, 2012).



Na fase de ascensão, surgem inovações radicais que levam à formação de verdadeiros “enxames” de empresários que as adotam visando apropriar-se dos lucros que podem ser gerados ou simplesmente manter-se no mercado. A adoção das inovações cria novas situações ótimas de produção, causando prejuízos às empresas que utilizam processos mais antigos. Os novos produtos chegam ao mercado retirando espaço dos antigos. Ao longo do tempo, a concorrência acaba provocando a queda dos preços dos bens de consumo e a elevação do custo dos bens de capital e das matérias primas, o que dá fim ao surto de expansão e desencadeia a crise e a fase de recessão, a qual somente será superada por uma nova onda de inovações.

De acordo com Schumpeter, dois fatores podem acelerar a recessão: (a) crises especulativas nas bolsas de valores e de mercadorias; e (b) a rigidez dos salários, que não se reduzem com a queda dos preços dos produtos durante a recessão (SOUZA, 2012). Nesse período de recessão, as empresas são obrigadas a cortar custos, o que pressiona por estruturas produtivas mais eficientes. Mas não há muita margem para cortar salários, em virtude das reações que isso geraria entre os trabalhadores. Verifica-se a expulsão sistemática das empresas que não acompanharam o processo de inovação e uma nova onda de concentração na indústria. Essa concentração em favor de empresas potencialmente inovadoras propiciaria maior potencial para a retomada do desenvolvimento.

Note-se que o autor não considerava a fase recessiva como totalmente negativa, pois a recessão cumpre o papel de promover os ajustes necessários para um novo ciclo, o qual tende a otimizar a competitividade e a eficiência, conduzindo a economia a um nível superior àquele em que ela se encontrava antes da crise. Ao longo desse processo de ruptura do fluxo circular, dá-se a passagem da fase concorrencial para a fase oligopolista.

Schumpeter acreditava que esse processo de crises sucessivas ao longo do tempo reduziria as possibilidades de investimento e que se observaria uma redução da rentabilidade de novos projetos ou inovações. Destarte, com a redução gradativa de novas oportunidades, a sobrevivência do capitalismo no longo prazo ficaria comprometida e abriria a porta para o surgimento do socialismo, que, na visão de Schumpeter, seria um estado de bem-estar – próximo à compreensão de John Stuart Mill – em que a busca por bens materiais cederia espaço à evolução cultural das sociedades desenvolvidas. Ou seja, o “estado estacionário” schumpeteriano não tem correlação com a visão mais catastrófica de Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx.

## ALGUNS DESDOBRAMENTOS DA TEORIA SCHUMPETERIANA

Em face do modelo apresentado, pode-se afirmar que, de modo geral, a teoria de Schumpeter é mais adequada para países que contam com elevado número de empresários potenciais, com capacidade de financiamento e com possibilidades de criar

tecnologias, além de quadros institucionais eficientes. Ademais, esse modelo parece supor serem indispensáveis um contexto sociopolítico favorável às mudanças, um espírito empreendedor e a busca do lucro como objetivo legítimo. Nem sempre, porém, essas condições se observam nos países subdesenvolvidos, ou mesmo naqueles ditos desenvolvidos. Em determinadas circunstâncias, o empresário schumpeteriano não é a força propulsora das inovações, a inovação não é o processo mais característico e a busca do lucro nem sempre constitui o objetivo exclusivo ou predominante dos agentes. Neste caso, seria necessário introduzir alterações na equação do desenvolvimento, a saber, na força motivadora, no sentido do processo e nos seus objetivos (SOUZA, 2012).

Ao mesmo tempo, as teorias neoschumpeterianas alimentam o debate com uma compreensão diferenciada do modo como ocorre a maioria dos processos de inovação. Dosi et al. (1988) ponderam que a inovação não é um fenômeno aleatório e impremeditado, mas, antes, o resultado de processos rotinizados de busca, experimentação e imitação. O caráter de excepcionalidade do empresário-inovador, por sua vez, dá espaço para redes de pesquisa e sistemas locais, regionais ou nacionais de inovação (LUNDVALL, 1992). O desenvolvimento implica um processo coletivo de aprendizagem e cooperação em redes organizacionais através das quais são trocadas informações e conhecimentos essenciais para a emergência e a difusão das inovações. O processo torna-se ainda mais institucionalizado, envolvendo também o Estado como agente central das transformações econômicas, sobretudo no âmbito das economias periféricas (NELSON; WINTER, 1982).

No caso da América Latina, por exemplo, a ação governamental passou a ser muito importante não apenas na criação das condições institucionais, mas também no financiamento e na ação empreendedora (Estado-inovador). Uma das expressões mais evidentes dessa mudança é o próprio processo de modernização conservadora da agricultura brasileira, em que o Estado atuou como banqueiro e inovador, por um lado, assegurando crédito rural altamente subsidiado e, por outro, produzindo modernas tecnologias agrícolas – haja vista a criação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da própria Companhia Brasileira de Tratores (CBT) – e disseminando essas tecnologias entre os agricultores, principalmente através da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER).

Os efeitos desse processo, por sua vez, também são amplamente conhecidos, e colocam sob suspeição a ideia de que a ação inovadora constitua parâmetro suficiente para mensurar o desenvolvimento, pelo menos nos termos acima expostos. Na verdade, assim como ocorre com outros estudos clássicos, o interesse de Schumpeter por um modelo de crescimento econômico fundado na mudança técnica e institucional parece ter desviado sua atenção de uma discussão mais apurada sobre as medidas do desenvolvimento. A diferenciação por ele estabelecida entre crescimento e desenvolvimento não

faz senão apresentar momentos distintos de um mesmo processo de mudança, que não deixa, contudo, de ser essencialmente de ordem produtiva. Até aqui, portanto, ainda estamos tratando de desenvolvimento “econômico”.

## REFERÊNCIAS

DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard R.; SILVERBERG, Gerald; SOETE, Luc (Eds.). *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter, 1988.

LUNDVALL, Benkt-Åke (Ed.). *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter, 1992.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney Graham. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1982.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. *Business Cycles: A Theoretical, Historical and Statistical Analysis of the Capitalist Process*. New York: McGraw-Hill, 1939.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

# CELSO FURTADO E A ECONOMIA POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO LATINO-AMERICANO

Abel Cassol  
Paulo André Niederle

## INTRODUÇÃO

O ponto de partida para se analisar a contribuição de Celso Furtado e de seu corpo teórico, que poderia ser definido como “a economia política do desenvolvimento latino-americano”, passa necessariamente pela identificação dos fatores que o distinguem das demais teorias constituídas no pós-guerra, quando o “desenvolvimento” ganha significação e adentra o debate político-institucional. Nesse sentido, é fundamental perceber os pontos de inflexão da formulação latino-americana *vis-à-vis* a perspectiva predominante na economia do desenvolvimento que se ergueu sobre as bases teóricas da ortodoxia econômica, notadamente a dos teóricos da modernização, como Rostow (*vide supra*, cap. 1).

As diferenças e divergências em relação à vertente dominante que permeou o debate político-institucional do desenvolvimento têm como ponto inicial a recusa do que Hirschman (1996) chama de *monoeconomics*, isto é, a pretensão universalista da existência de um único modelo explicativo capaz de abarcar a diversidade das situações históricas (*vide infra*, cap. 4). Como afirma Celso Furtado (1992, p. 5), era necessária uma nova formulação capaz de “descer ao estudo de situações concretas” e reconhecer que “os processos de desenvolvimento não se davam fora da história”, no caso, o contexto peculiar do desenvolvimento periférico latino-americano.

Desta forma, Celso Furtado e outros intelectuais vinculados à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) passaram a destacar a necessidade de construção de um corpo teórico distinto para a interpretação e a análise dos processos

econômicos dos países não centrais (periféricos), que levasse em consideração as peculiaridades históricas de formação social dessas economias. Para tanto, esses autores apropriam-se de modo original de distintas matrizes teóricas – marxismo, keynesianismo, estruturalismo – para constituir um método – estruturalismo histórico – e um conjunto de conceitos e categorias analíticas – relações centro-periferia, subdesenvolvimento, heterogeneidade estrutural, padrões de desenvolvimento desigual – que sirvam de base a uma consistente construção analítica. Esse conjunto permite analisar as economias periféricas a partir de suas diferenças e de suas distintas formas de inserção no sistema capitalista global.

O objetivo do presente capítulo é revisitar alguns dos principais elementos teórico-metodológicos desta proposição peculiar do desenvolvimento latino-americano e destacar a importância central dos estudos de Celso Furtado na interpretação do caso brasileiro e nas análises do subdesenvolvimento. Na sequência, serão apontadas algumas fragilidades da matriz teórica cepalina e as críticas que lhe foram endereçadas por autores reunidos em torno das chamadas “teorias da dependência”.

## VIDA E OBRA DE CELSO FURTADO

Celso Furtado nasceu em 1920, na cidade de Pombal, no sertão da Paraíba. De família aristocrática, é filho de pai advogado, mais tarde juiz e desembargador, e de mãe de família tradicional proprietária de terras. Em 1940, então com 20 anos, transfere-se para o Rio de Janeiro, onde vai cursar a Faculdade Nacional de Direito. Em 1945, embarca para a Itália como aspirante a oficial da Força Expedicionária Brasileira. Ao retornar, decide não seguir a carreira de advogado, mas tornar-se economista. Viaja para Paris em 1946 a fim de cursar doutorado na Faculdade de Direito e Ciências Econômicas na Sorbonne, onde também irá atuar posteriormente como docente, na condição de exilado, no período da ditadura militar.

Já formado doutor em Economia, e de volta ao Brasil, é integrado na recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), sendo nomeado Diretor da Divisão de Desenvolvimento e encarregado de missões no Equador, na Argentina, na Venezuela, no Peru e na Costa Rica. Em 1954, publica seu primeiro livro, *A economia brasileira*. Em 1957, realiza estudos de pós-graduação no King's College, na Inglaterra, período durante o qual vai escrever sua mais difundida e conhecida obra, *Formação econômica do Brasil*.

Um ano depois, desliga-se da CEPAL e assume a diretoria do Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDES), iniciando uma notável vida pública na política. É nomeado pelo Presidente Juscelino Kubitschek interventor no Grupo de Trabalho do Desenvol-

vimento do Nordeste, que mais tarde dará origem à Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), órgão responsável pelo desenvolvimento de políticas públicas de combate à seca e à fome naquela região e do qual Furtado se torna superintendente. Em 1961, viaja para os Estados Unidos, a fim de se reunir com o Presidente John Kennedy; depois, encontra-se com Ernesto Che Guevara em evento da Aliança para o Progresso, em Punta del Este, no Uruguai. No mesmo ano, publica *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Em 1962, durante o governo de João Goulart, torna-se o primeiro titular do Ministério do Planejamento, sendo o responsável pela elaboração do Plano Trienal.

Em 1963, deixa o Ministério e retorna à SUDENE, da qual é forçado a sair por ocasião do Golpe Militar de 1964, que cassa seus direitos políticos por dez anos. Transfere-se então para os Estados Unidos e ingressa como pesquisador no Centro de Estudos do Desenvolvimento da Universidade de Yale, onde redige *Dialética do desenvolvimento*.

Em 1965, assume a cátedra de Professor de Desenvolvimento Econômico na Faculdade de Direito e Economia da Sorbonne, sendo o primeiro estrangeiro nomeado para uma universidade francesa. Furtado manterá sua atividade de professor por vinte anos, concentrando, nesse período, suas pesquisas em três temas: o fenômeno da expansão da economia capitalista, o estudo teórico das estruturas subdesenvolvidas e as análises da economia latino-americana. O que frutificou duas obras: *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina* e *Teoria e política do desenvolvimento econômico*.

Entre os anos de 1968 e de 1978, Celso Furtado concilia suas atividades docentes com missões das Nações Unidas em inúmeros países. No mesmo período, atua como Professor visitante em diversas universidades dos Estados Unidos e da Inglaterra. Em 1974, publica *O mito do desenvolvimento econômico* e, em 1976, lança seu livro mais difundido no exterior, *A economia latino-americana*.

Em 1979, após o processo de anistia, retorna ao Brasil e reinsere-se na vida política. Em 1984, integra a Comissão de Notáveis que elabora um Plano de Ação para o futuro governo de Tancredo Neves, que veio a falecer na véspera de sua posse. É nomeado Embaixador do Brasil junto à Comunidade Econômica Europeia. Em 1986, torna-se Ministro da Cultura do governo José Sarney e passa a ser o responsável pela elaboração da primeira legislação brasileira de incentivo à cultura.

Em 1993, é nomeado membro da Comissão Mundial para a Cultura e o Desenvolvimento da ONU/UNESCO. Em 1997, é eleito para a Academia Brasileira de Letras; e, dois anos depois, publica aquela que é considerada sua última grande obra, *O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil*. Faleceu em sua residência no Rio de Janeiro, em 2004, aos 84 anos de idade.

Assim como para os demais intelectuais ligados à CEPAL, também para Celso Furtado as formulações teóricas acerca do subdesenvolvimento são indissociáveis de uma preocupação com a própria superação do fenômeno, de onde emerge simultaneamente a industrialização como paradigma de desenvolvimento e a ação estatal como o modo mais efetivo para se levar adiante esse processo, segundo uma perspectiva ainda próxima à dos teóricos da modernização. Como alude Bielschowsky (2000, p. 35), “a ação estatal em apoio ao processo de desenvolvimento aparece no pensamento cepalino como corolário natural do diagnóstico de problemas estruturais de produção, emprego e distribuição de renda nas condições específicas da periferia subdesenvolvida”. Esta centralidade do Estado funda-se em razões sociais e históricas estreitamente vinculadas à própria ascensão da teoria do desenvolvimento.

A crise de 1929 e o estrangulamento externo, responsáveis por reduzir drasticamente as possibilidades de importação, serviram como propulsores do desenvolvimento da indústria interna<sup>1</sup>. Por outro lado, tanto a intervenção desenvolvimentista para a reconstrução europeia no pós-guerra através do Plano Marshall quanto a proeminência do regime planificado soviético constituíram um terreno ideológico que legitimava a intervenção estatal, ainda que com diferenças essenciais quanto ao seu formato.

No caso das proposições cepalinas, a influência decisiva proveio das ideias keynesianas em ascensão no mundo anglo-saxão, as quais não presumiam estatização tal qual a matriz soviética, mas uma participação ativa do Estado não somente no aumento da demanda, como também no investimento direto naqueles segmentos indispensáveis ao desenvolvimento – bens intermediários – que não interessavam a iniciativa privada ou não poderiam ser atendidos por ela. O capital privado, por sua vez, se concentraria em atividades mais eficientes em termos de progresso técnico, sobretudo na produção de bens de consumo duráveis, controlando assim o setor mais dinâmico da economia e concentrando a riqueza, que, com frequência, era enviada para fora do país (FURTADO, 1981).

No caso do Brasil, essa modalidade de intervenção em favor da industrialização deu-se, majoritariamente, via “substituição de importações” e do apoio à produção nacional. Esse processo iniciou-se pelas indústrias mais simples, pouco exigentes em tecnologia e capital, para, em seguida, alcançar as indústrias de bens de capital e de matérias-primas intermediárias. Na formulação cepalina, todavia, esse processo tende-

---

<sup>1</sup> Contudo, o desenvolvimento posterior dessa indústria ficou basicamente condicionado ao tamanho do mercado interno, no que sobressaíram países como o Brasil, a Argentina e o Chile.

ria à estagnação, uma vez que, quanto mais ele evoluía para bens exigentes em tecnologia e capital, mais difícil se tornava sustentá-lo. Obter os recursos necessários para manter o ritmo de industrialização foi possível mediante o endividamento externo e o aumento da pressão inflacionária, problemas que explodiram na recessão econômica dos anos 80.

Ademais, a industrialização criou uma estrutura produtiva pouco diversificada e pouco heterogênea, que acentuava o subdesenvolvimento e a dependência. Ao confirmar a tendência à concentração de renda e ao subemprego, o efeito indissociável da industrialização foi aumentar o dualismo social, conforme constata Furtado (1992, p. 10): “Daí que a industrialização nas condições de subdesenvolvimento, mesmo ali onde ela permitiu um forte e prolongado aumento de produtividade, nada ou quase nada haja contribuído para reduzir a heterogeneidade social”. A “heterogeneidade estrutural” demonstrou-se ainda mais evidente, revelando que o sistema produtivo das economias subdesenvolvidas apresentava “segmentos que operavam com níveis tecnológicos diferentes, como se nela coexistissem épocas distintas” (p. 19)<sup>2</sup>.

Com base nestas constatações acerca da ineficiência do processo de industrialização via substituição de importações – levado a cabo pelo Estado para promover as mudanças sociais esperadas –, Furtado propõe o aprimoramento das análises cepalinas por meio da construção de uma “teoria do subdesenvolvimento”. Ao se dar conta de que o subdesenvolvimento era parte indissociável do processo de desenvolvimento, o autor passou a problematizar a questão a fim de entender por que os países latino-americanos, e especialmente o Brasil, eram subdesenvolvidos e qual era a dinâmica desse processo. Para tanto, porém, era necessário engendrar uma nova abordagem, que interpretasse o (não) desenvolvimento de forma distinta daquela que propunham as teorias da modernização, em especial a ideia de “etapas” concebida por Rostow (*vide supra*, cap. 1).

## UMA TEORIA DO SUBDESENVOLVIMENTO

Contrariando a teoria-padrão que embasou a economia do desenvolvimento – a qual advogava a existência de benefícios mútuos para países envolvidos em relações comerciais conjuntas –, o constructo econômico-político formulado na década de 1940 pelo então diretor da CEPAL, Raúl Prebisch, acerca das relações centro-periferia marca o princípio de uma teoria original para explicar o subdesenvolvimento latino-americano.

Prebisch (1982) demonstra a inconsistência da formulação ortodoxa, atacando um dos preceitos fundamentais da economia clássica, a “lei das vantagens comparativas”, de David Ricardo, a qual buscava dar sustentação teórica à argumentação em favor da

---

<sup>2</sup> Associada a esta, emergiu nas décadas de 1960 e 1970 outra discussão que marcou a economia política do desenvolvimento latino-americano no tocante aos diferentes “estilos” ou padrões de desenvolvimento, resultando no reconhecimento das diferentes modalidades de crescimento possíveis, embora nem sempre desejáveis.



liberalização comercial. Essa formulação, segundo Prebisch, desconsiderava o fenômeno da “deterioração dos termos de intercâmbio” que alicerçava as relações desiguais entre países centrais e periféricos, desigualdade essa proveniente da natureza dos bens que compunham a pauta de importações e exportações. Os países periféricos haviam-se tornado produtores de bens primários – produtos agrícolas e minerais –, que detinham demanda internacional pouco dinâmica, e importadores de bens manufaturados, com demanda doméstica em rápida expansão. A consequência disso era um desequilíbrio estrutural na balança de pagamentos (“a diferença entre o total de dinheiro que entra e que sai de um país”). A saída dessa condição passava necessariamente pela capacidade de industrialização dos países periféricos, invertendo a pauta de importações e exportações (BIELSCHOWSKY, 2000; 2008). Assim, na formulação cepalina original, a industrialização nasce como sinônimo de desenvolvimento.

Com essa formulação, Prebisch deu o primeiro passo na proposta de uma reflexão acerca da experiência latino-americana, a qual, como ele defenderá, exigia uma teorização própria. Não obstante, o avanço mais significativo nesse sentido irá acontecer a partir da formulação da “teoria do subdesenvolvimento”, notadamente com a contribuição de Celso Furtado. Além de apontar elementos que complicam a análise da condição periférica, destacando fatores socioculturais internos que sustentam o modo de inserção dependente no comércio internacional, Furtado acrescenta ao estruturalismo uma perspectiva histórica de longo prazo e um viés metodológico mais indutivo. Além disso, Furtado adiciona em suas análises a dimensão do “poder” enquanto elemento central para explicar a reprodução estrutural do subdesenvolvimento.

Diferentemente de Rostow (1961), que aponta a existência de diferentes “etapas de desenvolvimento”, Furtado caracteriza o subdesenvolvimento como uma variante do processo de desenvolvimento decorrente da trajetória desigual entre os países. Trata-se, portanto, de “um processo autônomo, e não [de] uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 1961, p. 180). É um processo histórico peculiar em que a difusão do progresso técnico – a inovação – não conduz à homogeneização social, mas à concentração de renda e ao aumento da desigualdade social.

Ou seja, de acordo com Furtado, o subdesenvolvimento é uma condição estrutural dos países pouco industrializados (os latino-americanos), pelo fato de que, nesses países, as inovações nos padrões de consumo – e a adoção de um estilo de vida nos moldes dos países centrais – não suscitaram, como contrapartida, a adoção de métodos produtivos eficazes. Em suma, o processo de modernização não pode ser completado nos países periféricos, na medida em que há um descompasso entre os padrões de consumo e os métodos produtivos. É esse descompasso o responsável pela manutenção da heterogeneidade social, já que a dinamização da demanda – o consumo – esteve em contradição

com o relativo imobilismo social gerado pelo lento desenvolvimento das forças produtivas, processo que resultou no subdesenvolvimento.

Assim, “como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer um esforço de teorização autônomo”, pondera Furtado (1961, p. 193). O autor sustenta, porém, que é o próprio processo capitalista que cria o subdesenvolvimento, na medida em que ele – o capitalismo – não necessita integrar todos os indivíduos na divisão social do trabalho. E conclui que o fenômeno do subdesenvolvimento é estruturalmente funcional para o próprio desenvolvimento.

Parte da explicação para a reprodução do subdesenvolvimento pode ser encontrada nas relações desiguais entre o centro e a periferia. Cabe notar, todavia, que as estruturas sociais híbridas que se reproduziram internamente também desempenham papel determinante nessas relações. A noção de “dualismo estrutural” (ou “economia dual”) ajuda a compreender essa associação. Foi baseado nela que Furtado resumiu uma contradição marcada pela coexistência entre setores modernos e atrasados. Em *Formação econômica do Brasil* (1991 [1959]), o autor demonstra que, ao longo da história de diversos ciclos econômicos, o Brasil se caracterizou pela formação de um modo de produção capaz de ser competitivo nos mercados internacionais – agricultura comercial –, ancorado em uma estrutura social interna “arcaica” (modelo de economia de subsistência), cujas principais características eram a precariedade das relações de trabalho, a excessiva concentração da propriedade da terra e da riqueza e o atraso das condições tecnológicas. Em outras palavras, constituiu-se no País um tipo de capitalismo que se reproduzia associado a relações sociais que não poderiam ser qualificadas como tipicamente capitalistas.

Em *O mito do desenvolvimento econômico* (1981 [1974]), Furtado demonstra que, se, por um lado, a apropriação desigual da riqueza que estava na base do subdesenvolvimento era diretamente associada ao modo de produção estabelecido, por outro, a natureza dessa condição era igualmente resultante do destino conferido ao excedente produzido (modo de circulação). Enquanto nos países desenvolvidos o excedente era, em sua maior parte, utilizado para financiar o investimento produtivo, nos países subdesenvolvidos ele serviu para manter um nível de consumo supérfluo e um estilo de vida de uma pequena elite econômica similares aos encontrados nos países desenvolvidos. Dessa forma, o autor demonstra que, na base das estruturas sociais que mantinham o subdesenvolvimento, se encontrava uma “dependência cultural” que condicionava a utilização do excedente para consumo improdutivo.

Assim sendo, percebe-se em Furtado mais um componente diferencial na interpretação do (sub)desenvolvimento: a dimensão cultural. Embora reconheça a necessidade de crescimento econômico para gerar desenvolvimento, o autor atribui importância central à dimensão cultural como fator decisivo na mudança social, ou seja, no processo de desenvolvimento. Dessa forma, crescimento econômico, por si só, não é capaz de

gerar desenvolvimento, se este não vier acompanhado de uma mudança no âmbito dos valores e da cultura.

Outra mudança de monta deve-se ao fato de que, com a industrialização, a dependência assumiu uma conotação diferente – notadamente tecnológica e financeira – e maior complexidade, o que tornou remota a possibilidade de explicá-la exclusivamente com base na deterioração dos termos de troca. A busca por explicações mais abrangentes para o novo momento histórico trouxe como consequência a proliferação de distintas vertentes da chamada “teoria da dependência”. De modo geral, as formulações daí oriundas caminharam para um entendimento sobre a necessidade de se integrarem os fatores econômicos, sociais e políticos, reconhecendo a debilidade das formulações excessivamente centradas nas estruturas produtivas, na dimensão econômica e nos processos tecnológicos (a inovação). Este é o caso da teorização proposta por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1981), que discutem como a disputa entre diferentes grupos sociais, envolvendo interesses e poderes heterogêneos, foi um dos condicionantes básicos da situação de subdesenvolvimento, especialmente ao focarem as alianças políticas e o modo como as elites dos países subdesenvolvidos voltam seus interesses para o exterior.

Ao mesmo tempo, reconheceu-se que não apenas o padrão de desenvolvimento periférico reproduzia a desigualdade, como a própria ação do Estado atuava nesse sentido. O fato de o Estado se apropriar de interesses privados evidenciava que a saída da dependência implicaria uma contenda política acerca das prioridades de investimento estatal. O essencial aqui foi a proposta de uma teorização sobre o Estado, algo remoto nas teses cepalinas, onde este era visto por um viés quase instrumental, como regente das mudanças, externo e sobranceiro à sociedade.

Segundo Bielschowsky (2008), a teorização dependentista demonstrou que “a industrialização não eliminava a heterogeneidade tecnológica e a dependência, apenas alterava a forma como essas características passam a se expressar”. Na perspectiva do autor, o subdesenvolvimento revela-se um processo de crescimento com estruturas heterogêneas, onde os segmentos modernos são comandados por capitais externos e por seus associados internos. Formam-se, então, conglomerados multinacionais que passam a ser atores-líderes de uma nova modalidade de dependência, a qual questiona as fronteiras dos Estados Nacionais e, gradativamente, se torna muito mais financeira do que industrial.

Cabe lembrar também que foi neste contexto – nos anos 60 e 70 – que emergiu uma agenda de reformas sociais cuja execução era considerada imprescindível para se enfrentarem os obstáculos estruturais do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2000). Temas como desigualdade, distribuição de renda e reforma agrária vieram à tona com relativa força e passaram a demandar um novo padrão de desenvolvimento, uma vez que aquele até então perseguido apenas tornava mais crítica a já assombrosa heterogeneidade social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A década de 1980 marca o declínio da economia política do desenvolvimento latino-americano, acompanhando o próprio arrefecimento da discussão sobre desenvolvimento. Um período de instabilidade mundial e de perda de força do Estado desenvolvimentista pôs em xeque o paradigma keynesiano e abriu caminho para a expansão da ortodoxia neoliberal. A palavra de ordem passou a ser desenvolvimento via “ajuste com crescimento”, mediante o qual se visava a enfrentar basicamente os problemas do endividamento externo e da crise inflacionária, heranças do modelo de substituição de importações.

Pelo mesmo caminho vão os anos 90, quando cabe ao “neoestruturalismo cepalino” a defesa de temas como equidade social e democracia pluralista como condições básicas e necessárias do desenvolvimento (BIELSCHOWSKY, 2006), demonstrando a importância do pensamento de Celso Furtado e de seu legado para interpretações contemporâneas acerca dos processos de desenvolvimento (*vide infra*, cap. 8).

Na era atual, a crescente preocupação com a desregulamentação dos mercados – e todas as consequências nefastas que semelhante opção engendra – submetem à prova a vitalidade do paradigma neoliberal. Tem-se aberto, assim, a possibilidade de retorno e atualização de muitos dos elementos que foram rápida e parcialmente analisados neste capítulo e que estiveram na base da formulação da economia política do desenvolvimento latino-americano.

## REFERÊNCIAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Cinquenta anos de pensamento na CEPAL: uma resenha. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 13-68.

\_\_\_\_\_. Vigencia de los aportes de Celso Furtado al estructuralismo. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 88, p. 7-15, abr. 2006.

\_\_\_\_\_. Celso Furtado, o estruturalismo latino-americano e o desenvolvimento brasileiro. Texto apresentado na Apresentação no Ciclo de Conferências “O pensamento de Celso Furtado”. Rio de Janeiro, abr. 2008.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 6. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

\_\_\_\_\_. *O mito do desenvolvimento econômico*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

\_\_\_\_\_. *Formação econômica do Brasil*. 24. ed. São Paulo: Nacional, 1991.

\_\_\_\_\_. O subdesenvolvimento revisitado. *Economia e Sociedade*, UNICAMP, v. 1, n. 1, p. 5-19, ago. 1992.

HIRSCHMAN, Albert Otto. Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 49-80.

PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas [1949]. In: GURRIERI, Adolfo (Org.). *La obra de Prebisch en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, 1982. v. 1.

ROSTOW, Walt Whitman. *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não comunista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

## HIRSCHMAN E A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO

Paulo André Niederle  
Juan Camilo de los Ríos Cardona  
Tanise Dias Freitas

### INTRODUÇÃO

Neste capítulo, serão analisadas as principais contribuições de Albert Hirschman. Este economista alemão radicado nos Estados Unidos talvez tenha sido o principal defensor da chamada “economia do desenvolvimento” desde seu surgimento na década de 1940, mas também se tornou um dos seus maiores críticos. Sua obra, extensa e diversa, expõe o pensamento de um entusiasta do progresso e da modernização, otimista com as possibilidades abertas pelas “sociedades de mercado pluralistas”, e, por outro lado, o de um questionador veemente das decisões políticas que implicavam crescente desigualdade.

Trata-se de um autor avesso à ideia de caminho único e melhor, bem como às prescrições abstratas, aos princípios gerais e à crença de que existem soluções últimas, integrais e definitivas – o que geralmente vai dar na imposição das “boas” instituições criadas nos países ditos desenvolvidos para o restante do mundo. Com efeito, quando atacado por Paul Krugman, economista americano Prêmio Nobel de Economia de 2008, em razão de uma pretensa falta de rigor analítico decorrente do uso de inúmeras metáforas em substituição aos tradicionais modelos econométricos, Hirschman (1996, p. 89) sustentou que “é preferível abarcar a complexidade do que ter predizibilidade”. Assim, afirma o autor, “com esta conclusão, posso alegar a existência de pelo menos um elemento de continuidade em meu pensamento: a recusa em definir o “melhor jeito”. Ou seja, distintos contextos sociais definem diferentes trajetórias de desenvolvimento.

A título de exemplo, lembre-se que vários autores condenaram alguns países devido a um processo de especialização produtiva com efeitos particularmente danosos ao desenvolvimento, em virtude da abundância de recursos naturais disponíveis. Arezki e Ploeg (2007) chegam a falar em “maldição”, uma vez que a disponibilidade desses recursos resultaria em desindustrialização precoce e em excessiva dependência da economia em relação ao comportamento de poucas *commodities* nos mercados internacionais. Isso constituiria um efeito direto e negativo sobre o crescimento econômico, e um efeito indireto sobre as instituições, em consequência da voracidade econômica que ocasiona a rapinagem dos recursos, dos riscos de expropriação, do incentivo à corrupção e às guerras e da expansão de um Estado clientelista e assistencialista sustentado pelas divisas produzidas pela comercialização dos bens naturais. Hirschman, por seu turno, sustenta que a questão está menos associada à disponibilidade de recursos do que às escolhas sociais processadas em relação à sua governança. O desenvolvimento passaria, portanto, a ser objeto de opções políticas, e não de determinações naturais.

A retomada do pensamento de Hirschman nas discussões sobre desenvolvimento também está associada à sua preocupação com a questão da equidade social. Enquanto uma parcela expressiva da economia do desenvolvimento insistia na necessidade da manutenção de taxas elevadas de crescimento econômico a qualquer custo – no Brasil, Delfim Neto, Ministro do Governo Geisel, afirmava a necessidade de “fazer o bolo crescer para depois dividi-lo” – e os teóricos da dependência apenas revelavam seu pessimismo com as virtudes da industrialização em contextos de subdesenvolvimento, Hirschman mostrava-se particularmente otimista com os rumos da modernidade, mas atribuía ao Estado a função de coordenar o desenvolvimento visando a garantir que a busca pela equidade se constituísse em um componente indissociável desse processo. Levando-se em conta que, segundo Hirschman, o crescimento econômico é inexoravelmente criador de desigualdades, é mister que alguém – o Estado – execute escolhas que favoreçam os desfavorecidos. Isso demanda soluções antagônicas. Mas é papel do Estado gerir uma cadeia de desequilíbrios, tratando desigualmente os desiguais.

## UMA ABORDAGEM POSSIBILISTA

Hirschman nasceu em Berlim, em 1915. Começou a estudar, em 1932, na Friedrich-Wilhelms-Universität (Alemanha); a seguir fez estudos na Sorbonne (França), na London School of Economics (Inglaterra) e na Universidade de Trieste (Itália), onde recebeu seu título de doutorado em 1938. Lutou na Guerra Civil Espanhola; e, durante a Segunda Guerra Mundial, na França – haja vista sua origem judaica –, ajudou intelectuais, artistas e escritores europeus a fugirem para os Estados Unidos. Ele mesmo, para fugir da perseguição nazifascista, transferiu-se em 1941 para os Estados Unidos (BIANCHI, 2007).

De 1943 e 1946, Hirschman atuou nos serviços estratégicos do Exército Norte-Americano. Finda a Segunda Guerra, atuou, entre 1952 e 1954, como assessor financeiro do Conselho Nacional de Planejamento da Colômbia. No que diz respeito às suas atividades de ensino e pesquisa, ocupou cátedras nas Universidades de Yale (1956-1958), Columbia (1958-1964) e Harvard (1964-1974), e no Instituto de Estudos Avançados, em Princeton (1974 a 2012). Faleceu em dezembro de 2012, aos 97 anos de idade (LEPENIES, 2009).

Outros eventos marcantes na trajetória intelectual e política de Hirschman foram suas participações, durante as décadas de 1950 e 1960, na avaliação e diagnóstico de diferentes projetos de desenvolvimento, financiados, na maioria dos casos, pelo Banco Mundial em diferentes países pobres da Ásia, da África e, especialmente, da América Latina. Em virtude deste tipo de atividades, Hirschman teve grande influência nas discussões sobre o desenvolvimento econômico na América Latina. Seu interesse pelos problemas do crescimento econômico nos países da periferia e sua visão heterodoxa permitiu-lhe aproximar-se da realidade das economias subdesenvolvidas sem os preconceitos recorrentes entre os economistas da sua época, tentando ver como realmente eram essas economias, e não como deveriam ser em relação às economias industrializadas.

Hirschman não pode ser considerado propriamente um revolucionário, porque ele acredita fielmente na possibilidade de avançar no desenvolvimento sem a necessidade de mudanças radicais na ordem estabelecida (PINTO, 1964). O que é necessário, diria o economista, são “bons governos” cercados por “boas pressões sociais” e um ambiente democrático propício ao diálogo e à concertação. Nesse sentido, pode-se afirmar que ele não era totalmente avesso a determinadas posições da ortodoxia econômica. Sua preocupação se traduzia muito mais em um questionamento do excessivo estruturalismo das teorias marxistas sobre a dependência periférica, as quais dominavam as discussões latino-americanas. Tais teorias, na sua perspectiva, não davam margem a ações que, sem pretender uma transformação total da estrutura socioeconômica, poderiam contribuir para reduzir o hiato entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, principalmente no que tange ao enfrentamento da pobreza absoluta de grande parte da população desses países. Segundo Hirschman (1996, p. 178), “essa relutância em louvar ou mesmo reconhecer o progresso enquanto ele acontece bem debaixo do nosso nariz, o que faz com que os louvores coincidam com a lamentação por seu final, foi particularmente marcante na América Latina”.

Como o próprio Hirschman define, sua abordagem “possibilista” – otimista, diriam alguns – elege como mais importante identificar possibilidades do que prever probabilidades ou tendências. Mas, mais do que isso, no caso da América Latina, ela expressa uma profunda crítica do que o economista considerava ser o resultado do excessivo pessimismo dos teóricos da CEPAL e dos dependentistas, o qual estaria produzindo



efeitos nefastos no que diz respeito à capacidade de mobilização social pela construção de uma nova estratégia de desenvolvimento. Nas palavras de Hirschman (1996, p. 217), “a estratégia de enfatizar o negativo há muito tempo produz retornos decrescentes e mesmo contrários”. Com efeito, o autor dedicou boa parte de seus escritos e de sua militância a contrapor-se às visões ideologizadas que negam os elementos positivos da experiência histórica e passam facilmente à proposição de soluções últimas e integrais para os “problemas do desenvolvimento”.

Ampliando sua crítica, Hirschman sugeria que, na América Latina, a negação das experiências passadas criava uma cultura de imprevisibilidade e descontinuidade, de modo que, com frequência, novos governantes passavam a procurar alternativas originais, geralmente por meio de projetos mirabolantes que trariam soluções salvadoras e definitivas. Desconsideravam-se, assim, as evidências do progresso econômico e social, para creditar a única possibilidade de mudança a soluções integrais que deveriam derrubar a velha estrutura social para erguer em seu lugar outra totalmente diversa. Em oposição a isso, o autor dizia ser imprescindível evitar tanto a ilusão do reformismo – apenas soluções incrementais – quanto a ideia de que, para qualquer mudança, se necessita de uma nova revolução.

Por outro lado, Hirschman (1996) também refuta a ideia de que “todas as coisas boas andam juntas”. Para ele, inexitem razões ou fatos que façam disso uma regra. Como revelou a própria experiência latino-americana, é possível realizar um progresso econômico considerável sem um concomitante avanço democrático, e vice-versa. Do mesmo modo, também não é possível afirmar o imperativo de soluções sequenciais do tipo “uma coisa por vez” (primeiro, crescimento; depois, distribuição). Tais propostas podem estar associadas a posturas antirreformistas que, pretextando a ameaça, a perversidade ou a futilidade de uma reforma, procuram manter a situação inalterada<sup>1</sup>. O fato é que progresso econômico e progresso político “não estão ligados de modo fácil, direto e funcional” (HIRSCHMAN, 1996, p. 257). Como sugere o autor, deve-se antes pensar numa relação intermitente de interdependência e autonomia, algo semelhante a uma conexão “liga/desliga”<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> A “tese da perversidade”, explorada pelo autor, advoga que determinada política, se implantada, desencadeará um efeito que piorará a situação. A “tese da futilidade” alega que a política é vã e que, portanto, não produzirá efeito algum. Já segundo a “tese da ameaça”, a adoção de uma nova reforma coloca em risco realizações anteriores.

<sup>2</sup> Esta formulação deriva de uma discussão anterior sobre o “efeito catraca”, que revela a inexistência de uma correlação automática, perfeita e mecânica entre indicadores econômicos e sociais. A ideia de catraca ilustra a maneira como alguns indicadores sociais avançam em períodos de crescimento econômico, sem retroceder novamente em face de um retrocesso.

## A QUESTÃO DO DESENVOLVIMENTO

Diferentemente do modelo neoclássico, onde tudo se resume a uma questão de melhor alocação de recursos – tidos de antemão como escassos –, ao ver de Hirschman, o desenvolvimento refere-se, antes de mais nada, à “mobilização de habilidades e recursos ocultos”. Em seu dizer, “o desenvolvimento não depende tanto de encontrar ótima confluência de certos recursos e fatores de produção, quanto de provocar e mobilizar com propósito desenvolvimentista, os recursos e as aptidões que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados” (HIRSCHMAN, 1961, p. 19). Esses recursos ocultos, também denominados por ele de “racionalidades ocultas”, estão sempre em processo de crescimento e mudança, e são definitivos para lutar contra o que ele mesmo chamava, ao analisar os projetos de desenvolvimento, de “síndrome do economista visitante” e de “fracassomania nativa” (BLANCO, 2013).

Hirschman considera que há uma “arte de promover o desenvolvimento”, a qual pressupõe que os atores não possuem plena compreensão de como devem agir. Os projetos são construídos em um mundo repleto de incertezas e acasos, onde, na verdade, distintos eventos convergem numa “conspiração multidimensional em favor do desenvolvimento”, numa conjunção de circunstâncias extraordinárias completamente inesperadas (HIRSCHMAN, 2000). O desenvolvimento não consiste simplesmente no resultado final alcançado por um esquema de planejamento racional ou no saldo global das ações individuais em busca da satisfação de preferências – fixas e exógenas –, mas em uma “aventura épica” onde nada é certo, claro ou absoluto (HIRSCHMAN, 1996). É um processo individual e coletivo, em que os indivíduos e as instituições são ao mesmo tempo os agentes (*developer*) e os principais beneficiários (*developed*) do desenvolvimento (SANTISO, 2000).

Foi essa incerteza, com que Hirschman se deparou ao avaliar diferentes projetos de desenvolvimento, que o levou a propor o “princípio da mão-oculta”, em oposição à clássica noção de “mão invisível” que Adam Smith utilizou para caracterizar o mercado. De acordo com Hirschman, a mão-oculta atua principalmente através do descobrimento, da ignorância, das incertezas e das dificuldades, agindo por meio das técnicas da pseudoimitação e do programa global. A pseudoimitação é aquela que apresenta os projetos como menos difíceis do que são, enquanto o programa global dá aos planejadores a ilusão de serem mais perspicazes em relação às dificuldades do projeto do que realmente são. Com efeito, Hirschman acreditava que essa mão-oculta, embora necessária, teria cada vez menos influência, na medida em que se aprimorasse a arte de promover o desenvolvimento. Este passa a ser o resultado dos projetos dos atores sociais, o fruto da ação visível dos indivíduos e organizações, incluindo o Estado como mecanismo regulamentador e promotor.

Assim como Celso Furtado, Hirschman também foi categórico em afirmar a inexistência de benefícios mútuos, mecânicos e abstratos dados de antemão pelas “leis do mercado”. No entanto, contrariamente à matriz cepalina de Furtado, Hirschman (1986; 1996) tem uma postura mais otimista com relação à construção desses benefícios mútuos – os problemas do subdesenvolvimento podem ser superados –, notadamente através da intervenção estatal.

Como se afirmou acima, o crescimento, segundo Hirschman, é quase inexoravelmente criador de desigualdades, porquanto é decorrente de escolhas que beneficiam alguns em detrimento de outros. Isso desqualifica a falácia conservadora de que “é preciso fazer o bolo crescer para depois dividi-lo”. Por outro lado, também não é possível imaginar que uma sociedade deva antes acabar com a iniquidade social para só então se desenvolver, ideia associada, de acordo com Hirschman (1961), ao “ponto de vista derrotista de que o desenvolvimento deve ser equilibrado de início, ou então não se dará”. Na percepção do autor, enfrentar a iniquidade é “mais fácil” com crescimento; mas essa tarefa exige soluções antagônicas, opções que favoreçam aqueles que não são “naturalmente” beneficiados pelo crescimento.

É nesta perspectiva que o economista sugere uma estratégia de “crescimento desequilibrado”. Trata-se de uma notável discordância com o pensamento da época, o qual se assentava na ideia de “crescimento equilibrado”, expressa, por exemplo, pelo Modelo Harrod-Domar. Esse modelo de crescimento de longo prazo, de inspiração keynesiana, sugere que o desenvolvimento é um processo gradual e equilibrado, cuja equação é composta por três variáveis fundamentais: taxa de investimento, taxa de poupança e relação produto/capital. O modelo apresenta, ademais, como condição básica para o crescimento equilibrado, uma relação produto/capital constante, conhecida como o “equilíbrio no fio da navalha”.

Outro tipo de aplicação desse modelo é encontrado nas formulações de Rosenstein-Rodan (1969) e de Nurkse (1957). Este último cunhou a conhecida expressão do “círculo vicioso da pobreza”, segundo a qual forças circulares mantêm as economias em um “estado de equilíbrio de subdesenvolvimento”. Note-se que, neste caso, a discussão se volta para a reprodução do não desenvolvimento. Segundo Nurkse, o baixo rendimento *per capita* nas economias subdesenvolvidas define dois tipos de bloqueio à formação de capital: (a) o baixo poder de compra (nível de consumo); e (b) a reduzida capacidade de poupança (potencial de investimento). Assim, a indução do investimento é limitada pela dimensão do mercado. A fragilidade do mercado condiciona a existência de custos altos e de baixas taxas de lucro, o que reduz o investimento, ocasionando menor crescimento econômico. O resultado final é a reprodução do subdesenvolvimento e da pobreza. Nos termos do autor (NURKSE, 1957, p.7),

[...] um homem pobre não tem o bastante para comer; sendo subalimentado, sua saúde é fraca; sendo fisicamente fraco, sua capacidade de trabalho é baixa, o que significa que ele é pobre, o que, por sua vez, quer dizer que não tem o bastante para comer; e assim por diante. Tal situação, transposta para o plano mais largo de um país, pode ser resumida nesta proposição simplória: um país é pobre porque é pobre.

A questão passa, portanto, a ser: como superar esse bloqueio? Em uma estratégia de crescimento equilibrado, cogita-se a aplicação simultânea e sincronizada de capital em diferentes segmentos, com vistas a promover a expansão generalizada do mercado. Assim, sugere-se às economias subdesenvolvidas que ataquem o problema da insuficiência de demanda por meio de um “grande impulso” no conjunto da economia, a fim de expandir emprego e renda, supondo-se que a demanda cresça com a expansão da oferta generalizada e que se conforme a chamada “Lei de Say”. Algo similar foi realizado com a aplicação do Plano Marshall para a reconstrução da Europa no pós-guerra. Mas este era um contexto particular. De outro modo, os países subdesenvolvidos que se empenharam para obter vultosos empréstimos internacionais logo se deram conta de que a arrancada para o crescimento não dependia apenas de recursos, mas de um arranjo institucional e político propício ao desenvolvimento. Nestes casos, os resultados foram níveis crescentes de endividamento com retornos contestáveis.

Quais seriam as principais restrições de Hirschman frente a esse tipo de estratégia nos países subdesenvolvidos? *Primo*, a insuficiência de recursos desses países para promoverem esse grande impulso simultaneamente em todas as áreas. *Secundo*, a necessidade de coordenação global do processo, o que implicaria governos centralizados e com capacidade operacional. *Tertio*, o fato de que os Estados não possuiriam estrutura para agir, ao que se somaria a falta de conhecimentos, tecnologias e habilidades sociais. O autor destaca, em particular, que, no contexto das economias ditas subdesenvolvidas, os obstáculos ao crescimento estariam relacionados sobretudo com a escassez de conhecimentos e competências organizacionais e de gestão, fatores essenciais para uma estratégia de crescimento equilibrado. Conclui Hirschman (1961, p. 88-89), dizendo que, “se um país estivesse em condições de aplicar a doutrina do desenvolvimento equilibrado, então, preliminarmente, não seria um país subdesenvolvido”.

Fortemente influenciado pelas ideias de Schumpeter (*vide supra*, cap. 2), segundo as quais os desequilíbrios poderiam ser forças motrizes do desenvolvimento, Hirschman (1961) passou a propor a realização de investimentos em setores-chave, fundamentalmente naqueles que dispõem de maior potencial de encadeamento a montante e a jusante. Ao invés das soluções simultâneas, propôs soluções sequenciais com foco nos pontos de desequilíbrio. Os planos desenvolvimentistas deveriam mobilizar recursos e

habilidades ocultos, dispersos ou mal aproveitados, e incentivar inovações que permitissem produzir e gerir novos desequilíbrios. Obviamente, Hirschman (1983) estava ciente de que, uma vez iniciado o processo, as interdependências entre os inúmeros setores econômicos acentuariam os desequilíbrios, efeito do maior desenvolvimento de determinado setor. Isso colocaria em movimento as forças de mercado (mudanças de preços) e as políticas governamentais, em resposta a clamores sociais contra a escassez gerada, controlando o desequilíbrio.

A rigor, na espinha dorsal dessa estratégia de desenvolvimento, segundo Bianchi (2007), estão os “encadeamentos” do setor industrial, principalmente para trás, como quando se enviam estímulos para setores que fornecem os insumos requeridos. Na visão hirschmaniana, sobretudo os investimentos públicos com vistas à modernização deveriam priorizar áreas tecnologicamente mais avançadas, com maior “efeito de arrasto”, isto é, que induzam com mais força à criação de outras empresas. Ao mesmo tempo, este autor defendia o investimento em grandes projetos (ferrovias, hidroelétricas, etc.), seja pelo potencial de encadeamento, seja pelo “efeito-demonstração”, ou ainda, pela maior facilidade de controle público do uso dos recursos. Seja como for, o principal “mecanismo indutor” desses encadeamentos seria a “indução da decisão”, visto que, segundo Hirschman, a chave do desenvolvimento se encontra primordialmente nos incentivos da ação humana – canalizar energias na direção desejada – e na mediação do espírito cooperativo e criador. Como nota Bianchi (p. 137), “um aspecto importante da originalidade da abordagem de Hirschman é o fato de ter sido capaz de realizar a dimensão psicológica da estratégia desenvolvimentista”.

Não obstante, Hirschman considera que certo grau de iniquidade é tolerado no início do processo. A constatação de que os “outros” estão melhorando sua condição de vida leva à presunção de que a minha também poderá melhorar. A isso, o autor denomina de “efeito túnel”, metáfora que remete à experiência das filas de automóveis engarrafados dentro de um túnel. Todavia, a demora para ver a luz no fim do túnel pode fazer com que a expectativa do motorista se transforme em indignação, resultando em um acirramento de conflitos que perturba a continuidade do processo e provoca alterações sucessivas e incertas, com os motoristas procurando mudar constantemente de pista e piorando ainda mais o fluxo geral. Como a propósito de tantas outras incertezas, não há como se saber de antemão o limite de tolerância necessária. A arte do desenvolvimento está justamente em gerir esta cadeia de desequilíbrios e os conflitos a ela inerentes, sem a pretensão de caminhar rumo a qualquer forma de equilíbrio preestabelecido<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Note-se que, na visão de Hirschman (1996), os conflitos não são necessariamente negativos. Eles podem atuar como “cola” ou “solvente” das relações sociais, coerindo ou dilacerando os laços sociais. Ademais, os conflitos são indivisíveis – do tipo *ou-ou*, onde só uma das partes pode sair vencedora, como no caso de disputas étnicas e religiosas de difícil resolução – ou divisíveis – do tipo *mais ou menos*, como no caso de disputas entre classes, grupos e regiões, que se prestam a soluções conciliatórias.

## HIRSCHMAN E A ECONOMIA DO DESENVOLVIMENTO: UMA SÍNTESE

Bonente e Almeida Filho (2008) destacam a importância dos trabalhos de Hirschman na consolidação de uma disciplina designada como Economia do Desenvolvimento (ED), a qual serviu de base à formulação de políticas nacionais de desenvolvimento até a década de 1970. Em que pese sua diversidade interna, encontra-se na origem dessa disciplina uma crítica contundente à simplificação e esquematização da realidade pelas ortodoxias, tanto liberais quanto marxistas.

Em *Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento*, Hirschman (1986) analisa as especificidades que justificam a instituição da disciplina. Um **primeiro ponto** destacado pelo autor é o fato de que a disciplina traduz sua rejeição ao monoeconomismo e, nesse sentido, o débito que ela tem para com a *Teoria geral* de Keynes, a qual constituiria o primeiro corpo analítico coerente capaz de evidenciar o equívoco da economia convencional, que desconsidera a existência de realidades sociais diversas e a necessidade de instrumentos distintos para analisá-las. Note-se que este argumento também serviu de base para uma teorização sobre o fenômeno do subdesenvolvimento.

A **segunda característica** distintiva da ED apontada por Hirschman seria a sua posição peculiar em relação ao princípio da reciprocidade das vantagens nas relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Contrariamente aos liberais, que sustentavam a existência dessa relação recíproca, a ED afirmava a inexistência de benefícios mútuos, mecânicos e abstratos gerados de antemão pelas “leis do mercado”. Nesse sentido, a disciplina se aproximaria da tese cepalina referente à “deterioração dos termos de troca” nas relações desiguais entre centro e periferia. Hirschman (1986) acreditava, todavia, que esses benefícios poderiam ser construídos com medidas adequadas de políticas públicas. Não é em vão que grande parte da ED se volta de modo particularmente assíduo à análise e à formulação de instrumentos de intervenção do Estado.

Cabia à ED, instituída enquanto disciplina, teorizar sobre sua principal tarefa: encontrar formas de superar os elementos que obstam o desenvolvimento e (des)cobrir os recursos e capacidades ocultos. Para tanto, havia certo consenso na avaliação de que qualquer política desse tipo reservaria um papel relevante à industrialização (HIRSCHMAN, 1986). Faltava, porém, discernir qual estratégia seria capaz de impulsionar a industrialização e a modernização dos países subdesenvolvidos. O economista contribuiu para este debate com sua teorização sobre encadeamentos e desenvolvimento desequilibrado.

A partir dos anos 70, a tranquila segurança que até então animava a ED foi abalada. O principal motivo do abalo advinha do fato de que a modernização trouxera consigo tensões e problemas não previstos inicialmente, em especial o autoritarismo. Isso abriu caminho para que economistas neoclássicos e marxistas responsabilizassem a disciplina

pelas consequências da industrialização. A direita liberal acusou-a de esquecer os “fundamentos universais da economia”. Os marxistas encontraram brecha para demonstrar que as mudanças, finalmente, só se dariam a partir de uma transformação total das estruturas sociais (HIRSCHMAN, 1986).

Em *Ascensão e declínio da economia do desenvolvimento*, Hirschman (1982) pondera que a emergência da ED ocorreu como resultado da conjunção de distintas correntes ideológicas, as quais, mesmo tendo apresentado resultados produtivos, trouxeram sérios problemas para o futuro:

Primeiro, em razão de sua feição ideológica heterogênea, a nova ciência estava submetida a tensões que se mostrariam explosivas na primeira oportunidade. Segundo, em razão das circunstâncias sob as quais surgiu, a Economia do Desenvolvimento se sobrecarregou de esperanças e ambições irrealistas que logo teriam que ser afastadas (p. 6).

A rigor, mais do que defensor da ED, Hirschman foi, acima de tudo, defensor de um pensamento heterodoxo e híbrido, que evitou que se caísse nas armadilhas que ambos os lados engendravam. De forma positiva, seus trabalhos originam-se, geralmente, de uma reação crítica às teorias e ideologias dominantes, as quais, vendo suas fragilidades colocadas à tona, costumam formular teorias completamente novas. Foi o posicionamento antagônico das escolas de pensamento econômico que fez com que Hirschman recusasse filiar-se a uma ou outra corrente teórica, o que lhe permitiu adaptar com muita maleabilidade sua teoria para explicar as diferentes realidades observadas.

A obra de Hirschman destaca-se não apenas em virtude dos seus aportes à economia, mas, e talvez principalmente, graças à sua propensão a ultrapassar as fronteiras com outras ciências sociais, entre as quais as ciências morais e políticas (OCAMPO, 2008; SANTISO, 2000). Essa tendência levou-o a ser pouco apreciado por seus pares. Ele próprio declarou-se não apenas um subversivo, mas um “autossubversivo”, questionando recorrentemente suas próprias formulações. Mas, como ele faz questão de ressaltar, seu principal desafio era a ortodoxia:

[...] é verdade: o inimigo principal é a ortodoxia. Repetir sempre a mesma receita, a mesma terapia, para curar tipos diferentes de doença; não admitir a complexidade, querer reduzi-la a todo custo; ao passo que as coisas reais são sempre um pouco mais complexas (HIRSCHMAN, 2000, p. 96).

A preocupação em afastar-se das soluções familiares unifica sua abordagem. Mais do que isso, esse modo peculiar de olhar a realidade – que insiste em ultrapassar (*trespassing*) as barreiras disciplinares – e a procura incansável pelos fatores que impulsionam e aprestam o desenvolvimento, estão presentes ao longo de toda a sua trajetória. É justamente isso que dá um sentido de continuidade à sua obra, apesar das recorrentes autossubversões. De acordo com Bianchi (2007, p. 132), pode-se afirmar que o autor dedicou sua obra a questões que o fazem voltar sempre aos mesmos assuntos, de tal modo que “é como se ele tivesse escrito um único livro durante sua vida”. Em uma de suas últimas obras, escritas já no contexto da crise da ED e da consolidação do neoliberalismo, Hirschman (1996, p. 105) afirma:

A nova dinâmica que percebemos nos temas da dependência, encadeamentos, saída/voz, etc., no fim das contas, não cancela nem refuta as descobertas anteriores; em vez disso, ela define esferas do mundo social onde as relações originalmente postuladas não têm validade.

De qualquer forma, não há dúvida de que seus escritos impactaram profundamente as discussões sobre desenvolvimento nas décadas que se seguiram à crise da ED. Os modelos econômicos de crescimento endógeno incorporaram em suas funções variáveis como capital humano e social; o neoestruturalismo da CEPAL começou a enfatizar as questões de equidade, conjugando uma defesa de novos padrões de transformação produtiva com equidade social; a nova economia institucional privilegiou o papel das instituições, bem como preceitos de incerteza e racionalidade limitada; e, por fim, a abordagem seniana (*vide infra*, cap. 5) deu atenção às capacidades individuais na construção de novas trajetórias de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- AREZKI, Rabah; PLOEG, Frederick van der. Can the natural resource curse be turned into a blessing? The role of trade policies and institutions. *IMF Working Paper*, International Monetary Fund, n. 7, March 2007. Disponível em: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0755.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2015.
- BIANCHI, Ana Maria. Albert Hirschman na América Latina e sua trilogia sobre desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 16, n. 2, p. 131-150, ago. 2007.
- BLANCO, Luis Armando. Hirschman: un gran científico social. *Revista de Economía Institucional*, Universidad Externado de Colombia, v. 15, n. 28, p. 47-64, 1. sem. 2013.
- BONENTE, Bianca Imbiriba; ALMEIDA FILHO, Niemeyer. Há uma nova Economia do Desenvolvimento? *Revista de Economia*, Ed. da UFPR, v. 34, n. 1, p. 77-100, jan./abr. 2008.



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

\_\_\_\_\_. Ascensão e declínio da economia do desenvolvimento. *Revista de Ciências Sociais*, Universidade Federal do Ceará, v. 25, n. 1, 1982.

\_\_\_\_\_. Grandeza e decadência da economia do desenvolvimento. In: \_\_\_\_\_. *A economia como ciência moral e política*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 49-80.

\_\_\_\_\_. *Auto-subversão: teorias consagradas em xeque*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

\_\_\_\_\_. *A moral secreta do economista*. São Paulo: Ed. da UNESP, 2000.

LEPENIES, Philipp H. Possibilismo: vida e obra de Albert Otto Hirschman. Traduzido do inglês por Otacílio Nunes Jr. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 83, p. 65-88, mar. 2009.

NURKSE, Ragnar. *Problemas da formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

OCAMPO, José Antonio. Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo. *Desarrollo y Sociedad*, Bogotá, n. 62, p. 41-61, jul./dic. 2008.

PINTO, Aníbal. Albert Otto Hirschman. Journeys toward progress. Studies of economic policy making in Latin America. *El Trimestre Económico*, México, v. 31, n. 1, p. 166-168, 1964.

ROSENSTEIN-RODAN, Paul. Problemas de industrialização da Europa Oriental e Sul-Oriental. In: AGARWALA, Amar Narain; SINGH, Sampat Pal (Eds.). *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969 [1943].

SANTISO, Javier. Hirschman's view of development, or the art of trespassing and self-subversion. *CEPAL Review*, Santiago de Chile, n. 70, p. 93-109, Apr. 2000.

# SEN E O DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Tanise Dias Freitas

Abel Cassol

Ariane Fernandes da Conceição

Paulo André Niederle

## INTRODUÇÃO

As mudanças globais do pós-guerra mostraram faces do desenvolvimento que extrapolavam as medidas convencionais relacionadas ao crescimento econômico, tais como os indicadores de renda e o Produto Interno Bruto (PIB). Neste contexto, emergem diversas abordagens que buscam compreender de modo mais amplo e integrado as transformações sociais e econômicas, sem cair nas armadilhas do economicismo, que geralmente recorre a uma ideia de etapas de desenvolvimento, com os países ditos “subdesenvolvidos” tendo que se adequar aos modelos das economias “avançadas” (*vide supra*, cap. 1).

Ao mesmo tempo, sobretudo nas décadas de 1980 e 1990, não apenas se percebeu que os modelos estritamente fundados nos critérios econômicos convencionais não eram suficientes para explicar a mudança social, como também se passou a advogar a necessidade de dar maior atenção aos sujeitos sociais e às suas capacidades de alterar os padrões institucionalizados. Muitas das novas abordagens do desenvolvimento voltaram-se à compreensão do modo como as pessoas veem seu lugar no mundo e procuram construir alternativas para viabilizar a vida que elas mesmas julgam adequada. Assim, na esteira de debates sociológicos em torno da capacidade de “agência” humana, vários autores procuraram re-situar os indivíduos no centro das novas abordagens do desenvolvimento. Os “atores sociais” passaram a merecer a atenção que antes era dada prioritariamente ao Estado ou ao Mercado, enquanto forças externas promotoras do desenvolvimento.

Do ponto de vista dos resultados do desenvolvimento, o que até então se sabia e estava posto era que os ganhos da modernidade industrial não foram igualmente repartidos entre as sociedades e os indivíduos. Os teóricos da dependência e os economistas cepalinos, como Celso Furtado, deixaram isso muito claro (*vide supra*, cap. 3). A desigualdade evoluía paralelamente ao crescimento econômico, as promessas de diminuição da pobreza e da miséria material não encontravam respostas frente à crescente vulnerabilidade social e aos riscos aos quais os indivíduos estavam expostos. Precisava-se então esclarecer novos conceitos e abordagens que analisassem privações, bem-estar, qualidade de vida e capacidades para entender o que estava acontecendo em determinados contextos e como estes poderiam ser melhorados.

É neste momento que os trabalhos do economista indiano Amartya Sen ganham visibilidade nos estudos sobre o desenvolvimento. Na visão de Sen, para pensar a equidade social, é necessário inserir nos debates a questão da diversidade humana, além de reconhecer os valores e as concepções de vida daqueles que seriam “alvos” dos “projéteis” de desenvolvimento. O autor questiona as concepções de desenvolvimento restritas ao crescimento do Produto Interno Bruto e ao aumento das rendas pessoais, ou de qualquer outra avaliação que tenha como critério único indicadores monetários. A vida das pessoas é a finalidade última, sendo a produção e a prosperidade meros meios para atingi-la. O objetivo é a liberdade, a fim de que os indivíduos não sofram privação de capacidades e estejam livres para viver do modo que preferirem; ou seja, a fim de que os indivíduos possam agir para ir ao encontro das mudanças a eles propiciadas, de acordo com seus valores e objetivos.

Tal discurso está atrelado às oportunidades, às capacidades de escolha e à liberdade de ação. A situação hipotética que segue elucida as críticas elaboradas por Sen.

Imagine uma família “A”, composta por três membros, que possui renda *per capita* mensal de R\$ 500,00, reside no meio rural, onde produz para o autoconsumo e dispõe de precário saneamento básico.

A família “B” é constituída de quatro membros, possui renda *per capita* mensal de R\$ 500,00, reside no meio urbano, satisfaz suas necessidades alimentares unicamente mediante a compra dos alimentos e conta com excelente saneamento básico.

Já a família “C” é formada por quatro pessoas, duas das quais apresentam graves problemas de saúde, reside em imóvel alugado e tem renda *per capita* mensal de R\$ 900,00 reais.

Por fim, a família “D” é formada por cinco membros, que gozam todos de excelente saúde, reside em casa própria e tem renda *per capita* mensal de R\$ 650,00 reais.

Quem são os pobres? Qual das famílias é a mais pobre? Como avaliar tal heterogeneidade? Estas são perguntas com as quais estudiosos dedicados à temática da pobreza, desigualdade social, qualidade de vida e bem-estar vêm se defrontando a partir da “Abordagem das Capacitações” proposta por Amartya Sen.

## VIDA E OBRA DE AMARTYA SEM

Amartya Sen nasceu em 1933, na cidade de Santiniketan, em Bengala, Índia. Filho de uma família de intelectuais e políticos, Sen formou-se em Economia no ano de 1953, na Universidade de Calcutá. Aos 23 anos de idade, foi indicado para fazer doutorado na Universidade de Cambridge, e obteve o título em 1959, com um trabalho inédito sobre *A escolha de técnicas*, sob a orientação do “brilhante, mas vigorosamente intolerante” Joan Robinson, um economista herdeiro da tradição keynesiana<sup>1</sup>. Além disso, Sen estudou Filosofia durante quatro anos, com foco na teoria da escolha social pela lógica matemática, na filosofia moral e no estudo da desigualdade e privação.

Tendo ingressado na vida profissional, Sen lecionou na Delhi School of Economics, na London School of Economics, na Universidade de Oxford e na Universidade de Harvard. Em 2011, recebeu o título de Doutor *Honoris Causa* pela Universidade de Coimbra. Também foi membro, coordenador e presidente de diversas associações e grupos (Associação de Estudos do Desenvolvimento, Sociedade Econométrica, *International Economic Association* e Associação Indiana de Economia). Foi Reitor da Universidade de Cambridge; é também um dos fundadores do Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento – Universidade da ONU. Atualmente, atua como Diretor Honorário do Centro de Estudos de Desenvolvimento Humano e Econômico da Universidade de Pequim, e é membro da diretoria do Conselho do Primeiro-Ministro da Índia.

Sua bibliografia é bastante extensa, cabendo destacar aqui apenas algumas de suas principais obras:

- *Choice of Techniques* (*Escolha de técnicas*, tese de doutoramento, 1960);
- *On Economic Inequality* (*Sobre a desigualdade econômica*, 1976);

---

<sup>1</sup> Sen era considerado um membro da sociedade secreta dos Apóstolos de Cambridge, pois não concordava nem com economistas neoclássicos, nem com os keynesianos, mas transitava como poucos pelas duas vertentes.

- *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (*Pobreza e fomes: um ensaio sobre direito e privação*, 1982);
- *Inequality reexamined* (*Desigualdade reexaminada*, 1982);
- *Choice, Welfare and Measurement* (*Escolha, bem-estar e medição*, 1983);
- *On Ethics and Economics* (*Sobre Ética e Economia*, 1987);
- *The Quality of Life* (*A Qualidade de Vida*, com Martha Nussbaum, 1993);
- *Development as Freedom* (*Desenvolvimento como Liberdade*, 1999);
- *Freedom, Rationality and Social Choice* (*Liberdade, racionalidade e escolha social*, 2000);
- *The Idea of Justice* (*A ideia de Justiça*, 2010); *Peace and Democratic Society* (*Paz e sociedade democrática*, 2011).

No que tange às principais implicações do seu trabalho, cumpre mencionar que, em 1993, juntamente com Mahbudul Haq, economista paquistanês, Sen propôs o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual vem sendo aplicado desde então pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em seu relatório anual, e se tornou uma das principais medidas comparativas de desenvolvimento utilizadas por inúmeras organizações em todo o mundo. O IDH é composto de dados relativos à expectativa de vida ao nascer, à educação e ao PIB *per capita*. Ele possibilita comparar a situação de diferentes países, regiões, estados e municípios em dado momento, ou em séries históricas, com vistas a analisar os avanços ao longo do tempo.

## A ABORDAGEM DAS CAPACITAÇÕES

Como se afirmou acima, na Introdução, a abordagem seniana deita um olhar novo sobre o desenvolvimento, que não o estritamente econômico. A noção de desenvolvimento proposta por Amartya Sen sustenta que este somente pode ser alcançado quando os indivíduos dispõem dos “meios” pelos quais podem realizar os “fins” que almejam, ultrapassando obstáculos preexistentes que condicionem ou restrinjam a liberdade de escolha. Segundo o autor, os benefícios do crescimento ampliam as *capacidades humanas* – o conjunto das coisas que as pessoas podem ser ou fazer na vida. Quando se dá a expansão dessas capacidades, as pessoas têm as condições necessárias para fazer suas escolhas e alcançar a vida que realmente desejam.

Sen (2000, p. 10) define:

[...] o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição enquanto agentes de sua própria mudança.

Em outras palavras, a partir do momento em que as pessoas deixam de estar submetidas à privação de suas capacidades, pode-se estimular o desenvolvimento. Nessa perspectiva, a construção de capacidades busca melhorar a condição humana, focalizando a liberdade de “ser” e de “fazer” dos indivíduos, ou seja, de exercer ponderadamente suas condições enquanto agentes do processo de desenvolvimento.

Os saldos do desenvolvimento melhoram não somente a qualidade de vida, como também as habilidades produtivas das pessoas e o crescimento econômico de base compartilhada. Assim, desvia-se o foco das ações voltado para os fins ou resultados, materializados em variáveis como renda, posse de bens ou capitais, para privilegiar o aprimoramento dos meios e modos de que os indivíduos dispõem para lidar com as adversidades dos contextos em que vivem, com os riscos sociais e as incertezas.

Para melhor elucidar tais ideias, um dos pontos de partida da análise de Amartya Sen é a investigação da razão das fomes coletivas, do porquê de as pessoas morrerem de fome. Em suas conclusões, o autor atribui esse fenômeno, não à perspectiva malthusiana da escassez de alimentos, mas às falhas nos *intitulentos* – ativos ou recursos –, compreendidos como “pacotes de mercadorias sobre as quais uma pessoa pode ter controle (é capaz de escolher consumir)” (SEN, 2001, p. 235). Segundo o autor, as pessoas passam fome quando não obtêm seu intitlamento sobre uma quantia adequada de alimentos, o que não resulta necessariamente do declínio da disponibilidade de alimentos. Algumas das piores fomes ocorreram sem declínio significativo da disponibilidade de alimentos por pessoa. Argumenta Sen (1999, p. 21):

Se uma de cada oito pessoas tem regularmente carências alimentares no mundo, isso é considerado como resultado de sua incapacidade de adquirir direito a alimentos suficientes; a questão da disponibilidade física dos alimentos não está diretamente envolvida.

O intitlamento do indivíduo ou da família, de acordo com Sen (2000), depende de três fatores: dotação, possibilidades de produção e condições de troca. A *dotação* refere-se à propriedade de recursos produtivos e de riqueza que a família possui e que têm preço no mercado. Trata-se, geralmente, da força de trabalho e da posse da terra. As *possibilidades de produção* referem-se à tecnologia, ao conhecimento disponível e à capacidade das pessoas para organizarem seus conhecimentos e desfrutarem deles.

As condições de troca, por sua vez, concernem ao potencial para vender e comprar bens e à determinação dos preços relativos de diferentes produtos. Esses ativos ou recursos também dependem da proteção de governos e organizações. Assim, ao invés de focar o declínio da disponibilidade de alimentos, a abordagem dos intitulentos concentra-se na capacidade dos indivíduos para dispor dos alimentos através dos meios legais que lhes fornece a sociedade, incluindo o recurso a possibilidades de produção, a oportunidades comerciais e a direitos em relação ao Estado (SEN, 1999; 2000). Há, por conseguinte, um aspecto central relacionado aos mecanismos redistributivos, os quais se fundamentam nas discussões senianas sobre equidade social.

Na evolução do pensamento de Sen, esta análise da fome centrada nos intitulentos – que também pode ser aplicada à pobreza – será instrumental e dará origem à abordagem das capacitações. Para conceituar a abordagem, será necessário apresentar previamente outro conceito relevante, o de *funcionamentos*. Estes refletem o conjunto de coisas que uma pessoa pode considerar indispensável fazer ou ter. Podem ser desde as coisas mais elementares, como estar adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, até as mais complexas, como participar da vida comunitária e ter respeito próprio. Assim, de acordo com Sen (2000, p. 95), capacidade diz respeito às “várias combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é factível para ela”. Em outras palavras:

A quantidade ou grau de cada funcionamento usufruído por uma pessoa pode ser representada por um número real e, quando isso é feito, a realização efetiva da pessoa pode ser vista como um *vetor de funcionamento*. O “conjunto capacitário” consistiria nos vetores de funcionamentos alternativos dentre os quais a pessoa pode escolher. Enquanto a combinação de funcionamento de uma pessoa reflete suas *realizações* efetivas, o conjunto capacitário representa a *liberdade* para realizar as combinações alternativas de funcionamentos dentre as quais a pessoa pode escolher (p. 95. Grifos do autor).

Sen (2010) destaca ainda a importância das liberdades instrumentais para o desenvolvimento como liberdade, e as categoriza em cinco tipos (SEN, 1999, p. 56-57): (a) *liberdades políticas*: dizem respeito às decisões de escolha de representantes políticos, em consonância com seus princípios pessoais e de acordo com seus direitos democráticos; (b) *facilidades econômicas*: são oportunidades de se utilizarem os recursos econômicos para consumo, produção ou troca; (c) *oportunidades sociais*: são as possibilidades que a sociedade oferece aos indivíduos para que estes possam viver melhor; (d) *garantia de transparência*: está atrelada à confiança entre as pessoas; e (e) *segurança protetora*: oferece a “segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida a miséria abjeta”.

## PRINCIPAIS CONCEITOS APRESENTADOS POR AMARTYA SEN

**INTITULAMENTOS = MEIOS:** são os condicionantes ou ativos que caracterizam recursos que os indivíduos possuem.

**Liberdades políticas:** direitos civis, liberdade de expressão, de voto, direito de escolha informativa, etc.

**Facilidades econômicas:** consumo, condições de troca, renda, riqueza.

**Oportunidades sociais:** educação, saúde, emprego (com foco na vida privada).

**Garantias de transparência:** relações de confiança (institucional ou individual)

**Segurança protetora:** rede de segurança social, habitação, saneamento, aposentadoria, transporte, etc.

**FUNCIONAMENTOS = FINS (realizações):** são os resultados das várias combinações de intitulamentos, repercutindo, então, na liberdade que uma pessoa tem para levar a vida da forma que deseja. (Exemplos: estar bem nutrido, livre de doenças, ter boa saúde, ter um bom emprego, etc.; ou conquistas mais complexas, como ter respeito próprio, ser feliz, fazer parte da vida da comunidade, etc.)

São consecutivos ao ‘estado’ (*being*) de uma pessoa; e uma avaliação do bem-estar tem de assumir a forma de uma apreciação desses elementos constituintes.

Elaborado pelos autores.

Nessa perspectiva, desenvolvimento humano passa a ser concebido como expansão das capacidades; e sua avaliação tem como foco a liberdade, uma vez que “a capacidade reflete a liberdade pessoal de escolher entre vários modos de viver” (SEN, 1993, p. 318). Logo, o desenvolvimento pode ser alcançado à medida que, diante de um leque de oportunidades, os indivíduos têm a liberdade e a capacidade de escolha para alcançarem os fins que almejam.

A liberdade, que era acima de tudo, na obra de Sen, um critério de avaliação, passa a ser posteriormente uma definição, e o desenvolvimento é compreendido como liberdade, mais precisamente, liberdade de escolha (SEN, 2000). Liberdade constitui então um valor *intrínseco* e *instrumental*: intrínseco, na medida em que é tido como objetivo primordial do desenvolvimento, como *fim* e como direito; instrumental, uma vez que se



relaciona ao modo como diferentes tipos de liberdade se ligam entre si, contribuindo para promover outros tipos de liberdades e a liberdade humana em geral.

Neste ponto, os indivíduos são agentes de mudança, e não receptores passivos de benefícios. Dependem das oportunidades sociais, políticas e econômicas; e a liberdade individual é considerada como um comprometimento social. O motor do desenvolvimento é essa condição de agente, que contribui para fortalecer outros tipos de condições. O que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e condições habilitadoras, tais como boa saúde, educação básica e incentivo ao aperfeiçoamento de iniciativas.

## DIVERSIDADE HUMANA, EQUIDADE E DESIGUALDADE

Um debate importante na abordagem de Sen, com consequências de monta para a avaliação do desenvolvimento e da pobreza, diz respeito à diversidade humana. Existem, segundo o autor (2000), cinco tipos de fontes de diversidade entre os seres humanos que interferem na conversão de recursos em capacitações, quais sejam: (a) heterogeneidades pessoais (sexo, idade, limitações físicas, etc.); (b) diversidades ambientais; (c) variações no clima social (saúde pública, educação, violência, etc.); (d) diferenças de perspectivas relativas (convenções e costumes entre comunidades); e (e) distribuição dentro da família (entre os sexos, as idades ou as necessidades percebidas). Como, nesta diversidade, considerar a igualdade? Equidade em termos de uma variável (renda, por exemplo) pode conduzir à desigualdade em outro espaço (potencial para realizar funcionamentos ou obter o bem-estar). De acordo com Sen (2001, p. 30), “as exigências de igualdade substantivas podem ser especialmente rigorosas e complexas quando existe uma boa dose anterior de desigualdade a ser enfrentada”. Faz sentido, então, falar de igualdade, levando-se em conta a diversidade humana? Sim, desde que as demandas de equidade se ajustem à existência de uma diversidade humana generalizada.

A avaliação e a medição da desigualdade são inteiramente dependentes da variável focal. A diversidade acima apontada é difícil de ser ajustada à avaliação da desigualdade, e, por essa razão, as variáveis usuais se concentram na renda e na riqueza. Contudo, a desigualdade real de oportunidades com que as pessoas se defrontam não pode ser reduzida à desigualdade de rendas, “pois o que podemos ou não fazer, podemos ou não realizar, não depende somente das rendas, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam nossas vidas e fazem de nós o que somos” (SEN, 2001, p. 60). Portanto, a escolha do espaço – liberdades, direitos, utilidades, rendas, bens primários, etc. – é crucial para a avaliação da desigualdade. Como, então, considerar a igualdade? Igualdade de quê?

A equidade, segundo Sen, deve ser buscada no espaço da liberdade. Assim se expressa o autor (2001, p. 34):

[...] a capacidade de uma pessoa para realizar funcionamentos que ela tem razão para valorizar fornece uma abordagem geral à avaliação de ordenamentos sociais, e isto produz uma maneira singular de ver a avaliação da igualdade e da desigualdade.

O sentido da igualdade é a equidade de liberdade que as pessoas têm, e é nesta que a desigualdade deve ser analisada. Assim sendo, o desenvolvimento – e a possibilidade de igualdade em termos de equidade de liberdade – estão estreitamente relacionados às liberdades sociais, civis e políticas que os indivíduos usufruem em suas vidas. Ou seja, o desenvolvimento e a igualdade também dependem do respeito aos direitos humanos e políticos.

Ao mesmo tempo, a existência de iniquidades requer que se tratem de maneira distinta os desiguais. Expor, por exemplo, diferentes agricultores às mesmas condições de mercado e políticas públicas significaria reproduzir elementos da desigualdade – acesso à terra, ao crédito e aos canais de comercialização, por exemplo – que comprometem a reprodução de inúmeros grupos e unidades de produção no meio rural. O desafio consiste, pelo contrário, em garantir o acesso aos meios, a fim de que esses agricultores tenham condições de constituir o tipo de vida que julguem relevantes, mantendo os aspectos essenciais – materiais e simbólicos – que definem sua identidade social, a qual é necessariamente diversa da de outros grupos.

O risco das abordagens economicistas é reduzir essa diversidade – e a desigualdade – a uma questão meramente produtiva, com foco na mensuração da produção e da renda. Ao longo do tempo, tal tendência levou as práticas políticas de modernização da agricultura a uma tentativa de homogeneização, não apenas dos sistemas de cultivo e criação, mas do conjunto das características que definem o mundo rural, sempre tomando por base um ideal “moderno-industrial” frequentemente inadequado às expectativas de vida de inúmeros agricultores e grupos sociais, sobretudo das chamadas “comunidades tradicionais”.

## A ANÁLISE DA POBREZA

Na análise de Amartya Sen, a pobreza deve ser compreendida como privação de capacidades básicas, e não como baixo nível de renda, tido como critério tradicional de avaliação. O autor (2000) aponta três argumentos em favor desta compreensão:

(a) tal abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes, ao passo que a renda é apenas *instrumentalmente* relevante;

(b) há outras influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza –, além da insuficiência de renda;

(c) a relação instrumental entre renda e capacidade é variável entre comunidades, famílias e indivíduos, em decorrência da diversidade humana; ou seja, o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional.

Sen (1999) também estima ser relevante entender a pobreza como privação *relativa* ou *absoluta*. A pobreza *relativa* envolve *condições de privações* e *sentimentos de privações*. Privação relativa é uma expressão da desigualdade; todavia, “nem pobreza nem desigualdade podem, realmente, ser incluídas no império uma da outra” (p. 32). Por exemplo, uma transferência de rendimento de um indivíduo do topo para outro do estrato intermediário da pirâmide social deve reduzir a desigualdade, mas pode deixar pouco afetada a percepção da pobreza. Por outro lado, um declínio geral do rendimento pode manter a desigualdade inalterada, mas acentua sensivelmente a pobreza, a carência alimentar e a desnutrição.

No que concerne às *condições de privações*, a pobreza relativa diz respeito a situações em que indivíduos possuem um atributo desejado – rendimento, condições ou capacidades de emprego favoráveis, etc. – a menos do que outros. No entanto, as *condições de privações* não podem estar desvinculadas de *sentimentos de privações*, conforme argumenta Sen (1999, p. 33):

[...] os objetos materiais não podem ser vistos neste contexto sem referência à maneira como as pessoas os veem, e, mesmo que os *sentimentos* não sejam explicitamente introduzidos, eles devem ter um papel implícito na seleção de *atributos* (Grifos do autor).

Deve-se observar o estilo de vida que é valorizado e partilhado em determinada sociedade e identificar um limite abaixo do qual os indivíduos ou as famílias avaliem ser cada vez mais difícil participar nos costumes e atividades que esse estilo de vida compreende. Sen (1999) exemplifica este ponto referindo-se à observação de Adam Smith, de que um trabalhador na Europa ficaria envergonhado de aparecer em público sem vestir uma camisa de linho, ao passo que os gregos e romanos não sentiriam tal desconforto. A falta de camisa de linho e de sapatos denotaria a condição de pobreza acentuada do indivíduo.

Mas a pobreza relativa não deve ser a única a ser considerada no conceito de pobreza. Ela é complementar à privação *absoluta*, que se relaciona com padrões mínimos de existência humana, tais como as necessidades básicas. Estas sofrem variações de acordo com as características físicas, climáticas, hábitos de trabalho, etc., o que determina necessidades nutricionais distintas para diferentes grupos. Há diversos fatores que pesam neste tipo de determinação. A tradução de necessidades nutricionais mínimas em necessidades mínimas de alimentos de custo mínimo pode não levar em conta os hábitos alimentares. Geralmente, assume-se que será gasto em alimentação uma parte específica do rendimento; esta proporção, no entanto, varia de acordo com os hábitos de consumo, a cultura e os preços relativos, e não é fácil especificar as necessidades mínimas para produtos não alimentares. Mesmo assim, como aponta Sen (1999), embora vaga, e necessitando de reformulações, a noção de necessidades básicas continua relevante:

Uma fome, por exemplo, será prontamente aceite como um caso de pobreza aguda independentemente do que for o padrão relativo dentro da sociedade. Na verdade, há um núcleo irredutível de privação absoluta na nossa ideia de pobreza que traduz informações de carência alimentar, desnutrição e dificuldades visíveis num diagnóstico de pobreza, sem ter de verificar primeiro a imagem relativa (p. 34).

Segundo essa abordagem, a superação ou minimização da pobreza está relacionada à expansão das capacidades básicas de um indivíduo, ou seja, das liberdades substantivas para que ele possa levar o tipo de vida que tem motivo para valorizar. Destarte, a pobreza não é vista apenas como uma mensuração negativa (a “falta de”) de um indicador objetivo (como a renda), mas como uma situação que também envolve critérios subjetivos e sentimentais, relacionados à cultura e aos hábitos das sociedades nas quais os indivíduos se encontram inseridos, e dos quais se valem para determinar os modos de vida que consideram mais apropriados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais contribuições de Amartya Sen estão relacionadas não somente à introdução do tema da diversidade humana no debate concernente à equidade social e ao desenvolvimento, mas também, e sobretudo, à mudança de foco no estudo do desenvolvimento e na avaliação da pobreza, concentrando-se nos *fins*, e não apenas nos *meios*.

Resultados importantes sobre a compreensão do desenvolvimento, da desigualdade e da pobreza foram colhidos com base na obra de Amartya Sen. O mais significativo é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). No Brasil, muitos autores – entre os

quais Kageyama e Hoffmann (2006); Mattos (2006); Garcia (2003); Comim e Bagolin (2002), entre outros – enveredaram por esta discussão, buscando, por exemplo, mensurar a pobreza com base nas capacidades. Trata-se de uma abordagem que tem conquistado crescente adesão em diferentes campos acadêmicos e político-institucionais em todo o mundo, não obstante suas dificuldades de operacionalização e as críticas de que possa ser alvo.

Levando em conta a definição de pobreza sugerida por Sen, e o fato de que a avaliação das capacidades também incide sobre os fins, sugere-se operacionalizar essa abordagem através de estudos participativos que permitam aos pesquisadores avaliar a pobreza de acordo com a percepção dos próprios pobres. Tal opção, porém, tem topado com resistências; e a crítica mais recorrente endereçada a esses estudos aponta as limitações que têm os pobres para reconhecerem que a falta de capacitações – entre as quais a falta de capacitação para entender a própria pobreza – é parte constituinte do ser pobre.

É por isso que alguns autores entendem que a abordagem de Sen é mais adequada para estratos que vão da linha da pobreza para cima, porque, abaixo dessa linha, se encontram as necessidades básicas, determinantes das capacidades. Neste caso, o pleno exercício das capacidades pode estar comprometido pelo insuficiente atendimento das necessidades básicas. Por outro lado, a réplica deste debate está sujeita a um questionamento não menos convincente sobre a efetiva possibilidade de colocar-se o pesquisador na situação de pobreza com vistas a definir, ele mesmo, os aspectos relevantes que compõem as condições de vida das pessoas. Infelizmente, não há uma solução conciliatória simples nesta discussão.

Por fim, outra crítica relevante dirigida à abordagem seniana diz respeito à individualização das trajetórias sociais – o foco nos indivíduos –, o que dificulta a análise das assimetrias de poder que estão na base da “não liberdade” dos sujeitos (OLIVEIRA, 2007). Como um dos signatários dessa crítica, Evans (2002) propõe focalizar as *capacidades coletivas*. Estas teriam melhores condições para enfrentar as restrições de poder que limitam as liberdades dos indivíduos. Segundo este autor, as possibilidades de o indivíduo agir de acordo com as razões que ele tem para valorizar algo aumentam à medida que ele se vincula a coletividades – movimentos sociais, por exemplo – que têm razões para valorizar coisas similares. Superar as restrições à liberdade e, por conseguinte, ao desenvolvimento não constituiria, portanto, uma ação individual.

## REFERÊNCIAS

COMIM, Flávio Vasconcellos; BAGOLIN, Izete Pengo. Aspectos qualitativos da pobreza no Rio Grande do Sul. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 23, Número Especial, p. 467-490, 2002.

EVANS, Peter. Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's development as freedom. *Studies in Comparative International Development*, Cham, v. 37, n. 2, p. 54-60, Summer 2002.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Iniquidade social no Brasil: uma aproximação e uma tentativa de dimensionamento. Texto para Discussão n. 971. Brasília: IPEA, ago. 2003.

KAGEYAMA, Angela; HOFFMANN, Rodolfo. Pobreza no Brasil: uma perspectiva multidimensional. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 15, n. 1, p. 79-112, jan./jun. 2006.

MATTOS, Ely José de. *Pobreza rural no Brasil*: um enfoque comparativo entre a abordagem monetária e a abordagem das capacitações. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

OLIVEIRA, Valter Lúcio de. Liberdade e Poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. *Desenvolvimento em Questão*, Ed. UNIJUÍ, v. 5, n. 9, p. 9-31, jan./jun. 2007.

SEN, Amartya. O desenvolvimento como expansão das capacidades. *Lua Nova*, São Paulo, n. 28-29, p. 313-333, abr. 1993.

\_\_\_\_\_. *Pobreza e fomes*: um ensaio sobre direitos e privações. Lisboa: Terramar. 1999.

\_\_\_\_\_. *Desenvolvimento como Liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

\_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.

# DESENVOLVIMENTO, TEORIA EVOLUCIONÁRIA E MUDANÇA INSTITUCIONAL

Paulo André Niederle  
Dieisson Pivoto  
Dércio Bernardes de Souza

## INTRODUÇÃO

O objetivo deste capítulo é analisar a conformação do “evolucionismo” enquanto corrente teórica que empresta um conjunto específico de conceitos e métodos de análise à economia do desenvolvimento. Ao mesmo tempo, focaliza as interfaces estabelecidas entre essa corrente e o institucionalismo, apontando alguns elementos de convergência no que tange ao papel das “instituições” no processo de desenvolvimento. Inicialmente, o texto apresenta as origens teóricas do evolucionismo, destacando as principais divergências dessa corrente com a economia neoclássica. Em seguida, discute alguns conceitos-chave, tais como trajetórias, rotinas, dependência de caminho, aprendizagem coletiva e paradigma tecnológico. A última seção destaca as contribuições do evolucionismo para uma teoria do desenvolvimento.

Antes de apresentar as origens da teoria evolucionária, é necessário, contudo, alertar para as dificuldades de uma caracterização rígida dessa corrente, em razão da ampla variedade de formulações teóricas que podem ser identificadas como tais e que, segundo Hodgson (2001), tornam impossível encontrar uma proposição única e coerente. Ou seja, não existe consenso sobre qual deve ser o significado do termo *economia evolucionista* ou *evolucionária*. O que pode ser constatado, no entanto, é o reconhecimento de uma profusão de abordagens alternativas para a economia-padrão, as quais buscam analisar os fenômenos econômicos enquanto sistemas abertos que evoluem com uma temporalidade histórica e irreversível.

A unidade da economia evolucionária situa-se, portanto, na análise das mudanças econômicas – principalmente de longo prazo – associadas a dois mecanismos inter-relacionados: a geração e a seleção de variedade institucional. De acordo com Dosi et al. (1988), o que define essa abordagem é o foco nas propriedades dinâmicas dos sistemas econômicos guiados por processos de aprendizagem. A teoria evolucionária, segundo os autores, abarca três elementos principais: (a) microfundamentos de um agente com racionalidade limitada; (b) a suposição de que as interações econômicas ocorram fora do equilíbrio; e (c) a noção de que as instituições – incluindo os mercados – atuam como mecanismos de seleção entre agentes e tecnologias heterogêneas. Como se verá adiante, esses elementos põem em xeque pressupostos básicos da economia-padrão: racionalidade, equilíbrio e homogeneidade.

## AS ORIGENS DA TEORIA EVOLUCIONÁRIA

O evolucionismo tem diferentes origens e desdobramentos analíticos. Hodgson (2001) identifica seis grupos ou vertentes, quais sejam:

1. os institucionalistas, que se firmaram a partir da tradição de Thorstein Veblen e John Commons e que atualmente podem ser reunidos na *Association for Evolutionary Economics*;
2. os autores neoschumpeterianos, que analisam a transformação capitalista como um “processo evolutivo”, e que estão articulados em torno do *Journal of Evolutionary Economics*;
3. os seguidores da escola austríaca, que enfatizam a natureza mutável e imprevisível dos processos de mercado (Friedrich Hayek);
4. os escritos de autores clássicos, como Adam Smith, Karl Marx e Alfred Marshall, que podem ser qualificados como sendo de “índole evolucionista”;
5. as teorias heterodoxas do comportamento do agente econômico, como aquelas desenvolvidas por Herbert Simon acerca da racionalidade limitada e procedural, além de elementos da teoria organizacional de Ronald Coase; e
6. as formulações associadas à moderna física quântica e às teorias da complexidade e dos sistemas (Luc Bertalanffy).

Em virtude do caráter introdutório do presente livro, nossa preocupação fundamental, na sequência, recai sobre um conjunto preciso de autores que pioneiramente reivindicaram a economia evolucionária como disciplina específica das ciências sociais.



Foi a partir de 1982, com a publicação de *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*, de Richard Nelson e Sidney Winter, que o termo se difundiu e começou a constituir uma nova vertente analítica, embora longe de se enquadrar em um corpo teórico unificado. Tais estudos se intensificaram rapidamente na década seguinte, relacionados, sobretudo, a questões de inovação e transformação tecnológica, com uma interface muito próxima das formulações de Schumpeter (*vide supra*, cap. 2). A rigor, a afinidade entre as análises contemporâneas e aquelas originalmente desenvolvidas por Schumpeter foi tão marcante que Nelson e Winter chegaram até a se autoproclamar autores neoschumpeterianos.

Antes de tratar deste vínculo com a economia schumpeteriana, o qual, na verdade, não é tão inequívoco quanto aparenta, cabe destacar alguns elementos da biologia, que – para fazer justiça a essa disciplina – inspiram a maior parte das reflexões da economia evolucionista. Contrariamente à abordagem convencional da economia, cujo modelo de equilíbrio se edifica sobre os alicerces rígidos da física e da mecânica clássicas, a teoria evolucionista constrói parte considerável da sua abordagem sobre metáforas biológicas. Com efeito, são a teoria da evolução das espécies e o comportamento dinâmico dos sistemas biológicos que vivificam a imagem sobre a qual se assenta essa corrente (HODGSON, 2001).

Dentre os clássicos, Veblen (1965) talvez tenha sido o primeiro a incorporar ideias darwinianas, tais como variedade, herança e seleção, no estudo da evolução econômica. No entanto, ele mesmo ressalta que são impróprias as explicações que se esteiam unicamente na biologia. O comportamento humano, no dizer do autor, não pode ser explicado estritamente com base na herança genética. O uso desse tipo de metáfora biológica revelou-se, porém, particularmente útil para demarcar as diferenças entre o evolucionismo e a economia neoclássica, sobretudo por realçar aspectos como a irreversibilidade e as mudanças qualitativas nos sistemas econômicos, a exemplo do que ocorre nos sistemas orgânicos.

No que tange à teoria da evolução das espécies, esta foi utilizada para demonstrar e justificar as trajetórias históricas de desenvolvimento que envolvem processos de seleção e adaptação, mas também a herança e a irreversibilidade que se manifestam nos fenômenos sociais. Aqui apontam, contudo, algumas diferenças de monta entre os fenômenos biológicos e os fenômenos sociais, ratificando o alerta de Veblen. Na perspectiva da economia evolucionista, a seleção é realizada pela concorrência no âmbito dos mercados; e a sobrevivência das empresas – e dos países – está condicionada à sua capacidade de inovar, mediante a alteração de padrões tecnológicos e institucionais preestabelecidos, a fim de se adequarem melhor às condições do ambiente concorrencial. Diferentemente do que ocorre na biologia, onde esse processo é aleatório, na economia os agentes podem antecipar as mudanças dos contextos, de modo que, frequentemente, as transformações econômicas são o resultado de processos intencionais. Cabe à aprendizagem um papel

de destaque na evolução econômica. Por isso, a economia atribui uma responsabilidade particular às capacidades dos indivíduos e organizações para criarem condições que permitam romper com as tendências hereditárias dos fenômenos sociais.

Além disso, na visão do evolucionismo, os fenômenos econômicos devem ser estudados a partir da ideia de sistemas abertos e complexos, onde os elementos internos às firmas interagem necessariamente com um contexto mais amplo, que compreende outros agentes e organizações. A ideia de sistema aberto, extraída de autores como Bertalanffy (1973), leva em conta o fato de que o estudo de tais fenômenos não pode ser realizado partindo do simples somatório das partes isoladas, como faz a economia convencional, mas deve considerar as interações entre essas partes. Assim sendo, a economia evolucionista recusa-se a reconhecer a um indivíduo isolado, hiper-racional e maximizador, a capacidade de definir o curso dos processos sociais. Ao contrário – embora os primeiros estudos busquem manter um vínculo com o individualismo metodológico (o foco no agente econômico) –, é na interação com sistemas abertos que se apoia, segundo essa corrente, a construção do mundo social. Aqui, é evidente a proximidade em que se encontra a economia evolucionista tanto da Teoria da Complexidade de Fritjof Capra quanto da moderna física quântica de Ilya Prigogine, as quais também superam os preceitos ontológicos dos modelos de equilíbrio que fundamentaram essas disciplinas no passado, e que ainda hoje sustentam a economia-padrão.

## UMA VIRADA INSTITUCIONALISTA

Ao se distanciar de uma abordagem totalmente centrada no indivíduo, a economia evolucionária gerou um problema metodológico particularmente grave. Uma das virtudes da teoria-padrão é que seu modelo permite atribuir tudo ao comportamento do agente econômico maximizador, de modo que toda e qualquer explicação tem um fundamento microsociológico que está associado à sobrevalorização das preferências individuais, embora essas preferências não tenham fundamento algum. A economia evolucionária, ao contrário, precisa definir outro tipo de unidade básica de análise, a qual logre dar conta dos elementos de conexão entre os indivíduos. Em outras palavras, está no ar uma discussão a respeito do que afinal constitui a “sociedade”; pois não são os indivíduos isolados, mas as diferentes maneiras como eles interagem que conformam as empresas, os países e a sociedade como um todo coeso. Assim, superando posturas individualistas e holistas, que dão preferência às partes ou ao todo, a economia evolucionária procura construir um arcabouço que lhes permita analisar como os indivíduos se constituem e se condicionam mutuamente, sem conceder prioridade a nenhum deles.

Para tanto, a unidade de análise privilegiada da economia evolucionária passam a ser as “instituições”, enquanto detentoras de recursos discursivos e normativos que

permitem aos indivíduos organizar a vida social e econômica. São as instituições que definem o formato, a fronteira e o comportamento das empresas, das nações e de qualquer outro agrupamento humano. É nesse sentido que a economia evolucionária assume também uma perspectiva institucionalista e acolhe a contribuição fundamental do institucionalismo histórico de Thorstein Veblen e John Commons, bem como determinados conceitos de vertentes mais contemporâneas da nova economia institucional de Oliver Williamson (2012) e de Douglas North (1991), e do neoinstitucionalismo histórico de Geoffrey Hodgson (2001).

No entanto, esta virada institucionalista representa ao mesmo tempo uma *força* e uma *fraqueza* da economia evolucionária. Uma *força*, na medida em que consegue encontrar uma unidade de análise específica que possibilita superar o individualismo metodológico; e uma *fraqueza*, na medida em que tudo o que esta unidade de análise não tem é “unidade”. Em outras palavras, a profusão de abordagens evolucionistas e institucionalistas redundou em uma enorme dificuldade para se caracterizarem com precisão as instituições.

Admite-se, geralmente, que as instituições abarcam desde quadros normativos mais formalizados (leis, regulamentos, regras, padrões) até aqueles mais informais, que se perpetuam pelo conhecimento tácito (hábitos, convenções, formas de conduta); mas, afora isso, ainda existe uma dificuldade manifesta para se compreender como exatamente as diferentes instituições contribuem à formatação dos processos sociais. Isso reduz consideravelmente as possibilidades de modelização e quantificação que tornam a economia convencional tão atrativa.

A economia evolucionária, por seu turno, desenvolve teorias apreciativas que, normalmente expressas de forma discursiva, buscam dar conta da complexidade qualitativa das situações empíricas estudadas. Assim, ao invés de modelos únicos universalmente adotados, prefere formulações adequadas à variedade dos contextos institucionais e tecnológicos. Não é em vão que ela está na origem de formulações recentes que se constituem em torno da ideia de “variedades de capitalismo” (HALL; SOSKICE, 2001).

Em face dessa dificuldade metodológica, muitos teóricos evolucionários reconhecem o papel primeiro das instituições, mas concentram suas análises em outros aspectos, em particular na discussão sobre padrões tecnológicos e inovação. As pesquisas empíricas passam a enfocar, sobretudo, as mudanças tecnológicas devidas ao enraizamento institucional dos fenômenos econômicos.

Como se afirmou acima, de acordo com os autores mencionados, uma concepção adequada da evolução econômica precisa analisar o papel da inovação. Para tanto, é mister atentar para a transformação das estruturas socioeconômicas e para o surgimento e a disseminação de inovações, e teorizar focalizando um sistema aberto com múltiplas interações. Isso significa endogeneizar o progresso tecnológico no modelo econômico,

uma dificuldade premente da economia neoclássica. No modelo evolucionário, os padrões tecnológicos – com as rotinas e as irreversibilidades que eles apresentam – são equiparados às instituições, pelo menos no que diz respeito à capacidade desses padrões para condicionarem as relações sociais.

Em outras palavras, a economia evolucionária desenvolveu a compreensão de que o papel das rotinas e trajetórias tecnológicas se aproxima daquele atribuído por algumas vertentes institucionalistas às normas, regras e leis, qual seja, criar “mundos estáveis” (FLIGSTEIN, 2001), onde os agentes possam estabelecer mecanismos de cooperação e competição. Os fatores tecnológicos e institucionais introduzem elementos de coerência e ordem nas condutas dos agentes. Como afirma a teoria dos sistemas, estes não se movem em direção a nenhum equilíbrio, mas a estados estacionários ou estáveis (BERTALANFFY, 1973). A economia evolucionária entende que, para um “paradigma tecnológico” estabelecido e para o arranjo institucional a ele associado, não existe apenas um ponto de equilíbrio, mas uma variedade, ainda que limitada, de sequências de “equilíbrios evolucionários estáveis”. As empresas, por sua vez, não operam com a função única de produção, mas em um contexto específico que as coloca frente a um conjunto de possíveis combinações tecnológicas e institucionais.

Cabe destacar uma sutil diferença entre o evolucionismo e a teoria schumpeteriana original. Schumpeter (1997) enfatiza reiteradamente que as fontes da mudança provêm do interior do sistema. O desenvolvimento decorreria da introdução de inovações pelos empresários inovadores, ou seja, de novas formas de combinar os meios de produção disponíveis, para induzir um processo de “destruição criadora” no interior do próprio sistema (*vide supra*, cap. 2). Já o evolucionismo, mesmo reconhecendo as mudanças fundamentais que ocorrem no seio dos sistemas econômicos, prefere lidar com sistemas abertos, destacando igualmente os condicionantes externos – políticos, sociais, tecnológicos – que interagem com os fatores econômicos e determinam sua mudança.

Nesse sentido, pode-se afirmar que, a exemplo de uma nova geração de pesquisas sobre o comportamento das firmas e organizações, derivada de Herbet Simon e Ronald Coase, a economia evolucionária revela uma preocupação evidente com a compreensão do ambiente externo em que atuam as organizações. Mas, além disso, professa uma compreensão diferenciada da própria natureza da firma, a qual não é um ente indivisível, nem se comporta de maneira a maximizar seu lucro, como quer a economia convencional, mas busca cumprir objetivos ou metas. Detenhamo-nos um pouco neste ponto.

Apesar de manter o foco no sistema e nas interações dinâmicas entre seus componentes, a economia evolucionária não retira da análise a “firma”, mas lhe confere um novo conteúdo, rompendo com a posição ultraindividualista da economia neoclássica. A firma é concebida como o centro do processo de acumulação tecnológica, no interior do qual se criam rotinas e estruturas de comportamento que conduzem a esquemas repeti-

tivos, institucionalizados, de atividades, ou seja, “trajetórias”. Isso institui uma memória organizacional que orienta os processos de decisão, os quais, por conseguinte, não se desenvolvem visando à maximização, mas partindo do leque de mudanças possíveis, face à força das normas e rotinas que provocam algum grau de inércia no comportamento econômico – o que é chamado de “dependência de caminho” (*path dependence*).

Por outro lado, as firmas desenvolvem processos de aprendizagem cumulativa que requerem códigos comuns e procedimentos coordenados, os quais, via de regra, são reproduzidos como conhecimentos tácitos. As firmas convertem-se em organizações complexas – subsistemas –, que se movem em busca de soluções e dentro das quais existem instituições que garantem coesão interna (FLIGSTEIN, 2001). Cabe salientar que tais organizações comportam conflitos em seu interior, de modo que a institucionalização de regras, padrões e rotinas serve também para lhes assegurar estabilidade interna. A inovação pode ocorrer também em decorrência de mudanças políticas no interior das firmas, com reflexos observáveis através de seu posicionamento no mercado.

Para a firma – que poderia ser equiparada a uma unidade de produção – se adaptar e sobreviver aos processos de seleção do mercado, ela precisa evoluir de acordo com as características do contexto institucional e tecnológico em que está inserida. Cumpre lembrar que nem sempre isso significa a adoção de tecnologias “de ponta”, uma vez que o paradigma tecnológico vigente pode condicioná-la a adotar outro tipo de inovação. O mercado, enquanto meio de seleção, pode produzir ineficiências, na medida em que estabelece trajetórias dependentes que coagem as unidades de produção a seguirem determinados padrões menos produtivos e eficientes. O caso clássico é o do padrão QWERTY dos teclados, reconhecidamente menos eficientes que outros formatos que não foram adotados em razão do alto grau de irreversibilidade dos processos envolvidos. Ademais, face à pluralidade de contextos institucionais, faz-se mister levar em conta o papel central do Estado e das políticas públicas enquanto dispositivos que servem tanto para consolidar quanto para alterar os padrões tecnológicos e institucionais.

A sobrevivência da unidade de produção está, portanto, relacionada à sua habilidade em aprender como alterar suas rotinas de ação em vista de dado contexto institucional. A unidade optará por aquelas praxes e regras de decisão que lhe propiciarem atingir suas metas, tais como, por exemplo, obter certa taxa de lucro, assegurar certa parcela de mercado, manter a família nas atividades de gestão. A partir do momento em que isso deixar de ocorrer, as rotinas e regras terão que ser mudadas, o que depende da capacidade de assimilar novos comportamentos. A unidade não pode se limitar a processar informações já disponíveis em seu ambiente, mas deve também produzir conhecimentos, que podem ser tácitos ou explícitos. Ao agir assim, estará recriando o seu próprio ambiente.

Neste processo, ao contrário do que postula a teoria econômica padrão, as escolhas feitas pelas unidades de produção podem envolver erros sistemáticos, decorrentes do

fato de tais escolhas serem feitas em um contexto de incerteza. Por um lado, a incerteza pode ser devida à ausência de parte das informações necessárias para a tomada de decisão. Por outro, a insegurança pode provir da capacidade cognitiva limitada dos agentes sociais, isto é, dos limites de sua capacidade de reconhecer e interpretar corretamente as informações disponíveis. É exatamente em resposta a esta incerteza que os agentes são levados a adotar rotinas e regras de decisão estáveis para orientar suas ações, o que alguns autores traduziram como “aversão ao risco”. Torna-se manifesto o papel do erro humano na geração de mudanças e nas trajetórias de inovação.

## TEORIA EVOLUCIONÁRIA E DESENVOLVIMENTO

Nos termos em que opera o debate, já está evidente a importância que o evolucionismo confere à mudança tecnológica – e institucional – para o processo de desenvolvimento. De acordo com Saviotti e Metcalfe (1991), para essa vertente teórica, o desenvolvimento (econômico) consiste na adição ao sistema de elementos institucionais e tecnológicos qualitativamente diferentes daqueles que o compunham anteriormente, o que explica o forte vínculo com Schumpeter. Há, neste ponto, uma analogia biológica com a emergência de novas espécies e com a extinção de espécies mais antigas. Assim sendo, explanar-se-á na sequência como a economia evolucionista concebe a mudança tecnológica – sempre conectada ao contexto institucional – e qual é seu papel na dinâmica do desenvolvimento capitalista.

Ao contrário do que se verifica na economia neoclássica, onde a informação é explícita, articulada, imitável, codificável e perfeitamente transmissível, para a economia evolucionista, a mudança tecnológica envolve assimetrias informacionais, apropriabilidade de conhecimentos, indivisibilidade e reproduzibilidade. Ademais, de modo geral, os autores evolucionistas sublinham uma diferença importante entre *informação* e *conhecimento*, este incluindo categorias cognoscitivas, códigos de interpretação e habilidades técnicas e heurísticas de resolução dos problemas.

Observa-se aqui uma divergência apreciável em relação à Nova Economia Institucional (NEI) de Williamson (2012): enquanto esta focaliza as assimetrias de informação que geram falhas de mercado, a economia evolucionária destaca que, não obstante as assimetrias informacionais, a mesma informação pode ser diferentemente percebida pelos agentes, em função de distintos contextos institucionais e habilidades cognitivas (valores, representações, visões de mundo). A rigor, isso faz com que, no caso do conhecimento, as “falhas de mercado” sejam a regra, e não a exceção; ou seja, não se trata de “falhas”.

Outro aspecto de diferenciação, tanto em relação à economia neoclássica quanto em relação à NEI, é o peso que as abordagens evolucionistas atribuem ao conhecimento

tácito (não codificável), reproduzido por meio de processos de aprendizagem coletiva e cumulativa. Infere-se daí que o processo inovador se configura altamente dependente de trajetórias constituídas que o tornam, na maioria das vezes, cumulativo, localizado e não formalizado (via “aprender fazendo”). Isso não significa, contudo, que os resultados do processo de inovação sejam plenamente conhecidos, haja vista a quantidade de eventos não previstos – as incertezas – que conferem ao processo alto grau de imprevisibilidade.

Por fim, uma discrepância em relação ao próprio Schumpeter diz respeito à distinção que este propõe entre invenção, inovação e difusão. Opondo-se a tal distinção, a teoria evolucionista trata os três atos como inseparáveis, encarando o progresso tecnológico como um processo contínuo, em que revoluções ou mudanças abruptas constituem uma possibilidade, mas não necessariamente a regra.

Isto posto, faz-se mister abordar a noção de “paradigma tecnológico”. Este conceito busca dar conta da existência, em cada sociedade e situação histórica, de um regime sociotécnico dominante que modela e restringe o ritmo e a direção das mudanças tecnológicas, estabelecendo um caminho com alto grau de irreversibilidade, a exemplo do que ocorreu com o paradigma da Revolução Verde para a agricultura na década de 1970. Assim como Thomas Kuhn (1975), a teoria evolucionária interpreta o possível despontar de novos paradigmas como decorrente da crise do antigo paradigma, o qual encontra dificuldades crescentes de se reproduzir face ao surgimento de novas instituições e tecnologias. Os paradigmas tecnológicos definem “ciclos de crescimento de longo prazo”, que Schumpeter analisou em termos de “ondas longas”, seguindo o postulado inicial de Kondratieff. A ideia básica é de que a mudança de um paradigma procede de mudanças tecnológicas articuladas à reestruturação institucional, as quais estendem seus efeitos para além de produtos ou setores específicos, atingindo o conjunto da economia e modificando as estruturas de custo e as condições de produção e distribuição em todo o sistema (SOUZA, 2012).

A existência de um paradigma tecnológico define os rumos das transformações socioeconômicas. Nesse sentido, cabe ressaltar que uma tecnologia não é escolhida por ser mais eficiente, mas torna-se eficiente por ter sido escolhida graças às condições estabelecidas pelo paradigma vigente. Isso depende não somente das trajetórias de aprendizado e inovação priorizadas pelo paradigma tecnológico hegemônico, como também do uso crescente que essa tecnologia possa registrar em função das externalidades de rede, das complementaridades tecnológicas que ela possa suscitar, além de uma série de fatores de ordem institucional – como pressões políticas, interesses setoriais, juízos profissionais –, os quais determinam as tendências tecnológicas. As tecnologias, portanto, não são escolhidas por sua eficiência técnica, mas por fatores econômicos, institucionais e sociais. Mudança tecnológica e estrutura institucional coevoluem de modo articulado.

Finalmente, a economia evolucionária salienta o caráter interativo e social dos processos de inovação e desenvolvimento, os quais ocorrem em redes formais e informais que envolvem produtores, consumidores, técnicos, pesquisadores, etc. O exemplo paradigmático, nesse sentido, é o do Vale do Silício, nos Estados Unidos; mas inúmeros outros poderiam ser aduzidos ao se tratar de redes localizadas que favorecem a circulação de conhecimentos e catalisam os processos de inovação, com implicações diretas no desenvolvimento econômico das regiões. A criação de interdependências entre firmas, setores e tecnologias estimula a geração de tecnologias, inovações e desenvolvimento.

Os estudos sobre redes de inovação incentivaram muitos autores evolucionistas a dedicar especial atenção aos impactos que a constituição de redes globais de produção tem provocado nos regimes de inovação. Neste ponto, existem posições diferenciadas no que tange ao tipo de leitura que é feita das transformações em curso na sociedade. Há, por um lado, quem esboce uma visão um tanto pessimista quanto às possibilidades das regiões e dos países para manterem uma trajetória específica de desenvolvimento, em face da crescente globalização econômica, a qual seria responsável por fenômenos de homogeneização institucional. De fato, a criação de uma série de regulamentações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) – sobretudo aquelas relacionadas aos direitos de propriedade intelectual – revela uma tentativa de equalização dos quadros institucionais, facilitando a deslocalização dos processos tecnológicos e dos capitais.

Por outro lado, porém, autores evolucionistas destacam que o processo de globalização, mais do que superar as fronteiras nacionais e mesmo as regionais, esteve alicerçado nelas. Em última análise, foram os Estados Nacionais que implementaram as regulamentações necessárias ao processo de globalização e que garantiram sua efetividade. Com um foco voltado para as organizações e instituições dedicadas a atividades de ciência e tecnologia, Lundvall (1992) propõe um conceito de Sistemas Nacionais de Inovação justamente para avançar em uma análise que revele como as especificidades nacionais continuam sendo relevantes para analisar os processos de desenvolvimento.

Segundo Lundvall (1992), as diferenças históricas, culturais, linguísticas, entre outras, refletem-se nos diferentes formatos de organização das empresas, nas relações entre elas, no papel do setor público, na regulamentação dos mercados, na organização das atividades de pesquisa, e em outros fatores. Essas especificidades não podem ser literalmente copiadas ou transferidas para outros países, de modo que os processos de inovação e desenvolvimento continuam sendo extremamente dependentes dos contextos sociais, não apenas em termos de Estados-Nações, mas também em termos de regiões e de territórios. Abre-se aqui uma ampla discussão acerca das interfaces entre a economia evolucionária e abordagens contemporâneas de desenvolvimento regional e territorial, que não há como abordar neste momento.



De acordo com a teoria-padrão sobre o crescimento econômico, as instituições estão ausentes do modelo, e a mudança tecnológica é tratada como um fator exógeno. O pensamento evolucionista, por sua vez, define o desenvolvimento como um processo multifacetado, no qual as mudanças tecnológicas, as características e os comportamentos das unidades de produção e as instituições são vistos como fatores que modelam padrões de desenvolvimento específicos. Portanto, não há uma concepção universal do desenvolvimento passível de ser formulada em termos de modelo mecanicista. Não há sequer uma causalidade unidirecional entre mudança tecnológica e acumulação de capital/crescimento econômico. Pelo contrário, as assimetrias tecnológicas e institucionais são essenciais para se conceberem diferentes trajetórias de desenvolvimento, inclusive aquelas que alguns economistas tomam equivocadamente por “falta de desenvolvimento”, caracterizando-as, então, como “subdesenvolvidas” (*vide supra*, cap. 1 e 3).

Face a esse tipo de considerações, as recomendações de intervenção do Estado assumem geralmente um caráter mais evasivo, uma vez que não podem ser definidas políticas únicas para diferentes contextos nacionais ou regionais. Neste ponto, onde economistas ortodoxos tendem a ver uma fragilidade da economia evolucionária, percebe-se uma de suas maiores virtudes, qual seja: sair dos modelos abstratos para uma análise das situações empíricas reais, levando em conta a especificidade de seus processos de aprendizagem e de mudanças tecnológicas. Como afirma Mark Blaug (1997), pode-se vislumbrar, neste caso, um novo tipo de economia, com potencial para substituir a economia “doente” dos modelos matemáticos, que se tornaram jogos intelectuais cujo objetivo precípua é sua própria reprodução, sem preocupação aparente com as consequências práticas para a apreensão do mundo real.

## REFERÊNCIAS

- BERTALANFFY, Ludwig von. *Teoria geral dos sistemas*. Petrópolis: Vozes, 1973.
- BLAUG, Mark. Ugly Currents in Modern Economics. *Options Politiques*, Montréal, v. 18, n. 17, p. 3-8. Sept. 1997.
- DOSI, Giovanni; FREEMAN, Christopher; NELSON, Richard R.; SILVERBERG, Gerald; SOETE, Luc (Eds.). *Technical Change and Economic Theory*. London: Pinter, 1988.
- FLIGSTEIN, Neil. *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- HALL, Peter A.; SOSKICE, David (Eds.). *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HODGSON, Geoffrey Martin. El enfoque de la economía institucional. *Análisis Económico*, v. 16, n. 1, p. 3-41, 2001.

KUHN, Thomas Samuel. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1975.

LUNDVALL, Benkt-Åke (Ed.). *National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter, 1992.

NELSON, Richard R.; WINTER, Sidney Graham. *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1982.

NORTH, Douglass Cecil. Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, Winter 1991.

SAVIOTTI, Pier-Paolo; METCALFE, John Stanley (Eds.). *Evolutionary theories of economic and technological change: present status and future prospects*. Harwood: Reading, 1991.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento econômico*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

VEBLEN, Thorstein Bunde. *A teoria da classe ociosa*. São Paulo: Pioneira, 1965 [1899].

WILLIAMSON, Oliver Eaton. *As instituições econômicas do capitalismo*. São Paulo: Pezco, 2012.

# ESTADO, DESENVOLVIMENTO E NEODESENVOLVIMENTISMO

Paulo André Niederle  
Guilherme F. W. Radomsky  
Rafaela Vendruscolo  
Felipe Vargas  
Yara Paulina Cerpa Aranda  
Gabriella Rocha de Freitas

## INTRODUÇÃO

Neste capítulo, será discutida a relação entre o aparato estatal e as políticas econômicas que atravessaram a segunda metade do século XX, especialmente a partir da década de 1960, e que nos colocam, atualmente, diante de alguns dilemas no cenário político, econômico e social. O foco da discussão será o papel que o Estado desempenha nas mudanças sociais, na perspectiva desenvolvimentista (1930-1970) e neodesenvolvimentista (a partir de 2000).

A ideia de “Estado desenvolvimentista” (*Developmental State*) fundamenta-se na construção de processos de desenvolvimento alicerçados em políticas setoriais, programas macroeconômicos e projetos de infraestrutura, com a participação ativa do Estado. Como demonstra Chang (2010), a definição de desenvolvimentismo está associada à legitimidade social conferida ao Estado para interferir nas trajetórias de desenvolvimento por meio de instrumentos vários de política pública. Ao longo da história – ou, no mesmo momento, em distintos contextos sociais –, diversas modalidades de Estado desenvolvimentista já foram testadas. Elas emergem em diferentes condições políticas e se adequam às instituições e aos valores que cada sociedade estima serem legítimos no respectivo contexto histórico.

No Brasil, esse modelo foi adotado em diferentes momentos e com distintas características, e atuou, inicialmente, como propulsor do crescimento econômico industrial – sobretudo por meio da intervenção do Estado –, com vistas a promover a substituição das importações industriais pela produção doméstica. Nos anos de 1930 a 1970, e principalmente nas duas últimas décadas desse período, os impactos do modelo desenvolvimentista na agricultura e no mundo rural foram particularmente relevantes. O processo de modernização agrícola foi desencadeado sob os auspícios do Estado, com uma vigorosa intervenção capitaneada pelo Sistema Nacional de Crédito Rural, e complementado com políticas de garantia de preços e comercialização, seguro agrícola, extensão rural e pesquisa agropecuária. Entre os componentes do modelo, contava-se a tentativa de tornar a agricultura funcional no desenvolvimento urbano-industrial, habilitando-a a absorver tecnologia da indústria nascente, a produzir alimentos e matérias primas de baixo custo, a enviar mão de obra para as cidades e a gerar divisas para financiar a industrialização (LEITE, 2005; CONTERATO; FILIPPI, 2009).

Atualmente, a retomada desse modelo alimenta sobretudo as discussões em torno do chamado “novo ou neodesenvolvimentismo” (BRESSER-PERREIRA, 2010; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005). Após o choque liberal dos anos 80-90, na década de 2000 a 2010, uma série de mudanças político-econômicas mobilizou esforços para a reconstrução, sobre novas bases teóricas, de projetos de desenvolvimento que recuperaram um papel central para o Estado. O novo desenvolvimentismo surge, portanto, após o fracasso da ortodoxia econômica.

De modo geral, essa retomada do estado desenvolvimentista, de acordo com Chang (2004) e Stiglitz (1989), pode ser associada a um conjunto de fatores, entre os quais sobressaem:

- (a) a deslegitimação do modelo neoliberal, em razão da sua incapacidade para produzir crescimento sustentado das economias e para reduzir a desigualdade social;
- (b) o desencantamento com a fórmula do “livre mercado”, que apresentou resultados calamitosos, particularmente no caso da América Latina, haja vista as crises que atingiram economias como a argentina e a brasileira;
- (c) as recentes crises das economias avançadas e a necessidade premente de medidas regulatórias – sobretudo no mercado financeiro – e de estabilização econômica;
- (d) o sucesso econômico de países que mantiveram algum nível de planejamento estatal, políticas industriais, comerciais e tecnológicas ativas, assim como o controle dos fluxos financeiros e do balanço de pagamentos; e

(e) a emergência de novas abordagens teóricas que revalorizam o papel do Estado, sem incorrer nos *totalismos*<sup>1</sup> que outrora acarream um conflito entre planejamento centralizado e livre mercado enquanto polos opostos de uma “guerra de surdos”.

O objetivo deste capítulo é rever as principais proposições sobre o papel do Estado que vieram à luz nesses diferentes contextos. Para tanto, iniciar-se-á com a retomada histórica das ações políticas de alguns Estados Nacionais – em especial na Ásia, nas Américas e na Europa –, alicerçados sobre a insígnia do desenvolvimentismo. A seguir, serão destacados alguns fatores que levaram à adoção do desenvolvimentismo e à consequente crise no Brasil, abrindo as portas para a consolidação do neoliberalismo e a supremacia da Economia Neoclássica, a partir dos anos 80. Por fim, abordar-se-á a eclosão do novo desenvolvimentismo no contexto brasileiro contemporâneo, apontando as principais ideias que o definem e seus contrastes com o paradigma anterior. Neste ponto, caberá arguir sobre o lugar da agricultura e do meio rural face a um paradigma neodesenvolvimentista. Estariam ainda sendo atribuídas à agricultura aquelas funções tradicionais concebidas pelo modelo da modernização conservadora da década de 1960?

## O PAPEL DO ESTADO NO “VELHO” DESENVOLVIMENTISMO

O desenvolvimentismo é constituído de uma combinação de diferentes mecanismos, que conjugam, em maior ou menor grau, setorialismo, intervencionismo e heterodoxia econômica. Geralmente, a caracterização de um Estado desenvolvimentista compreende, segundo Bresser-Pereira (2010),

- (a) um certo nível de nacionalismo econômico;
- (b) a proteção ou a sustentação da indústria doméstica;
- (c) o fortalecimento da burocracia estatal;
- (d) o corporativismo fundado em uma aliança entre Estado, trabalho e setor privado;
- (d) o incentivo à inovação e à transferência de tecnologia; e
- (e) a prioridade do crescimento econômico sobre a estabilidade monetária. Em distintos contextos, porém, cada uma dessas características se revela mais ou menos evidente.

---

<sup>1</sup> *Totalismo* é um termo da língua espanhola que, no presente contexto, designa um sistema de governo em que os poderes políticos e econômicos do país ficam em torno de apenas um líder.

Embora os casos da América Latina e do Brasil sejam úteis para se analisarem as várias configurações do desenvolvimentismo ao longo do tempo, o caso clássico que serviu de inspiração para grande parte das formulações sobre esse modelo é o da experiência asiática no período posterior à Segunda Guerra Mundial. Isso se deve a uma série de fatores, tais como, inicialmente, o “milagre japonês” e, em um segundo momento, o crescimento expressivo de países como Taiwan, Coreia do Sul e Cingapura. Em todos os casos, o cenário apresentava um ritmo acelerado de desenvolvimento associado a políticas industriais, comerciais e tecnológicas, as quais viabilizaram elevados níveis de crescimento, mesmo em períodos em que a maior parte das economias se ressentia dos efeitos de diversas crises, sobretudo em decorrência da desregulação dos mercados financeiros e do fluxo de capitais.

No entanto, uma das críticas que se levantam com certa frequência a esse modelo argumenta que a obtenção de altos níveis de crescimento com a mão pesada do Estado passou a ocorrer em detrimento de um avanço significativo das liberdades democráticas<sup>2</sup>. Em outras palavras, esse nível de crescimento somente seria possível em virtude da supressão das “boas” instituições que garantem liberdade aos indivíduos para definir e exercerem suas preferências, inclusive no mercado. Essa crítica encontrou forte eco na América Latina. De fato, grande parte dos países latinos que buscaram assimilar e redefinir o “modelo clássico” de desenvolvimentismo obtiveram resultados expressivos em pleno contexto de ditaduras militares. Mas esta não é necessariamente a regra, e o período anterior ao Golpe Militar no Brasil serviria facilmente para demonstrar que o intervencionismo econômico do Estado não é incompatível com reformas democráticas. Nesse sentido, todavia, outras experiências, como as dos países escandinavos, talvez sejam mais ilustrativas.

Algumas outras modalidades de Estado, “menos intervencionistas” do que as do modelo asiático, também podem ser incluídas em uma leitura do desenvolvimentismo. As trajetórias seguidas nos países escandinavos (Finlândia, Dinamarca, Noruega e Suécia), por exemplo, apontam uma ação menos centrada em políticas industriais e mais voltadas à promoção do emprego e do bem-estar social, sem que isso significasse defender um papel menor do Estado na definição dos rumos do desenvolvimento (CHANG, 2010). Nesses países, o modelo clássico de desenvolvimentismo eminentemente centrado em medidas de proteção à indústria doméstica, marcou menor presença, pelo menos em comparação com os países asiáticos. Contudo, durante algum tempo, a forte presença da esquerda e da social-democracia foi fundamental, não apenas para consolidar um modelo de *welfare state* – estado de bem-estar social –, como também para criar condições para o desenvolvimento de uma variedade de capitalismo totalmente

---

<sup>2</sup> Outra crítica está associada aos efeitos socioambientais desencadeados pelo tipo de industrialização levado a cabo em muitos desses países. Neste sentido, sugere-se a leitura do capítulo 9 da presente publicação.

integrada ao Estado. Se, aqui, as políticas protecionistas e comerciais foram menos relevantes, o peso das políticas associadas à geração de inovações e de progresso tecnológico revelou-se fundamental, sendo elas as grandes responsáveis por colocar países dotados de economias relativamente pequenas na fronteira dos mercados globais de tecnologia.

Do outro lado do Atlântico, até mesmo os Estados Unidos podem ser tomados como exemplo de Estado desenvolvimentista (*Developmental State*). De acordo com Chang (2004), os Estados Unidos foram, na realidade, os criadores da teoria desenvolvimentista, particularmente no que tange ao seu núcleo central: a proteção da indústria nascente, proposta pelo Primeiro-Ministro das Finanças americano, Alexander Hamilton. No entanto, como argumenta Fred Block (2008), a história deste país desvenda a formação de um forte “Estado desenvolvimentista em rede”, ao invés de um “Estado desenvolvimentista burocrático e centralizador”, como foi o caso na América Latina. Isso não significa uma redução na capacidade performativa do Estado sobre a economia, mas, antes, um modo mais difuso de ação por meio de intervenções rápidas e pontuais. Assim, embora o governo norte-americano jamais tenha adotado um organismo centralizado de planejamento, a exemplo do que fizeram países como Coreia, Japão e China, ele sempre manteve uma forte intervenção comercial e monetária, a fim de garantir o funcionamento dos mercados<sup>3</sup>.

No Brasil e na América Latina, o modelo desenvolvimentista passou a se constituir, lentamente, a partir da década de 1930. No caso brasileiro, o chamado nacional-desenvolvimentismo pode ser definido como um processo de industrialização dirigido pelo Estado por meio do modelo de substituição de importações, o qual tinha por suporte a proteção do mercado interno e a vigorosa intervenção governamental no setor de infraestrutura e na produção de insumos básicos (BRESSER-PEREIRA, 2010). Esse modelo teve seu início no governo Getúlio Vargas, prosseguiu com Juscelino Kubitschek (JK) e **João Goulart, e não foi alterado em sua essência econômica com as mudanças que se seguiram ao Golpe de 1964**. Martins (1991, p. 3) sumariza:

Fazendo uma simplificação extrema, é possível dizer que o que prevaleceu no Brasil dos anos 30 até o início da década de 80 [...] foi a ideia de construção da nação, baseada na industrialização via substituições de importações, tendo o Estado como demiurgo, vários matizes de nacionalismo como ideologia e o populismo sob suas diferentes formas como sustentação política. Foi a isso que se convencionou

<sup>3</sup> Quando a ideologia do livre mercado ascendeu, a partir dos anos 70, essas ações tornaram-se cada vez mais “escondidas”, sob a alegação de que o Estado interviria apenas em áreas prioritárias que envolvessem a defesa e segurança nacionais. A máscara, obviamente, começou a cair após a recente crise financeira, que demandou inúmeras reformas regulatórias em diferentes setores, desde os mercados financeiros até a saúde.

chamar “nacional-desenvolvimentismo”, que não chega a ser um conceito, mas descreve e sintetiza um projeto político e um estilo de ação.

Foi, porém, nas décadas de 1960 e 1970 que o desenvolvimentismo teve seu auge com a centralidade do papel do Estado comandada por elites políticas e econômicas (RADOMSKY, 2009). Como se viu acima, no capítulo 3, alguns dos principais formuladores do antigo desenvolvimentismo brasileiro estavam sediados na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), outros no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). O estruturalismo cepalino de orientação keynesiana foi o principal sustentáculo teórico de uma estratégia nacionalista que se arquitetou com base em uma crítica à desigualdade das relações centro-periferia. O elemento central dessa formulação assentava-se na crítica à lei das vantagens comparativas no comércio internacional, em virtude da “deterioração dos termos de troca” (PREBISCH, 1950). Por essa razão, advogava-se que a América Latina deveria superar seu viés agrário-exportador, para passar a uma etapa de industrialização; mas esta, face aos limites do processo de “acumulação primitiva”, somente seria possível com a decisiva ação do Estado.

O nacional-desenvolvimentismo como estratégia de desenvolvimento foi responsável por fazer com que vários países latino-americanos – entre os quais o Brasil – crescessem expressivamente entre as décadas de 1930 e de 1970. Contudo, o desenvolvimentismo é mais que uma política econômica; além de representar uma ideologia que alimentou o sonho do desenvolvimento, fundamenta-se em diagnósticos realizados nos países ditos “atrasados”, nos quais os resquícios de uma sociedade arcaica poderiam ser eliminados por meio da modernização social a ser liderada por elites sociais. Neste período, o desenvolvimentismo apelava para um tom nacionalista, criando alianças entre classes, grupos sociais e partidos políticos a fim de promover mudanças sociais profundas que pudessem repercutir em toda a nação.

Esse modelo propunha, entre outras metas, estabelecer uma poupança forçada para a realização de investimentos em indústrias de base, cujos riscos e necessidades de capital eram grandes demais para serem assumidas pelo setor privado. Além de obter empréstimos internacionais, a agricultura exportadora serviu de sustentáculo para a geração de divisas. O Estado atuou vigorosamente para introduzir um padrão agrícola centrado em poucas *commodities* (soja, café e cana-de-açúcar), em poucas regiões (Sul e Sudeste) e em poucos produtores (grandes e tecnificados). O modelo parece ter funcionado, pelo menos para o que ele se propunha: os “cinquenta anos em cinco”, apregoados pelo Plano de Metas de JK, fizeram com que, entre 1955 e 1961, a produção do setor industrial crescesse 80%, destacando-se as indústrias de aço, mecânicas, elétricas, de comunicações e de equipamentos de transportes. Entre 1957 e 1961, a taxa de crescimento real da economia brasileira foi de 7% ao ano, comparável ao padrão chinês contemporâneo.



No final da década de 1960 e nos anos 70, o nacional-desenvolvimentismo disputou a hegemonia com o modelo dependente-associado<sup>4</sup>. Enquanto o primeiro modelo era defendido por produtores e industriais com interesses no desenvolvimento do mercado interno, o segundo tinha como representantes os setores ligados à agricultura exportadora, desde grandes produtores até grupos ligados ao comércio exterior. O nacional-desenvolvimentismo buscava maior autonomia para o Brasil, defendendo o crescimento e a modernização da indústria, do comércio e da agricultura para o mercado interno, assim como o investimento em obras de infraestrutura que possibilitassem a comunicação entre as diversas regiões. Já o modelo dependente-associado defendia uma economia voltada para o mercado externo, no que tange tanto à exportação quanto à importação de produtos, com um tratamento igualitário ao capital estrangeiro e ao capital nacional.

Os efeitos sociais, ambientais, políticos e mesmo econômicos desses modelos somente se tornaram objeto de ampla preocupação alguns anos mais tarde, sobretudo quando começaram a apresentar sinais de esgotamento (*vide infra*, cap. 9, sobre desenvolvimento sustentável). Bresser-Pereira (2010) aponta cinco fatores como responsáveis pela crise do desenvolvimentismo: (a) o esgotamento das estratégias de substituição de importações; (b) o predomínio na América Latina da interpretação da dependência como perspectiva analítica; (c) a grande crise da dívida externa durante a década de 1980, que enfraqueceu os países latino-americanos; (d) o fortalecimento do neoliberalismo como nova ideologia econômica e política; e (e) o êxito da política norte-americana no treinamento de economistas latino-americanos, muitos dos quais assumiram postos-chave nos governos nacionais a partir dos anos 1990.

## A CRISE DO ESTADO DESENVOLVIMENTISTA E A EMERGÊNCIA DO NEOLIBERALISMO

A ideologia do livre mercado que ascendeu mundialmente a partir dos anos 70 passou a defender a diminuição do papel do Estado. Em grande medida, o neoliberalismo emergiu assente sobre a crise do antigo desenvolvimentismo, em decorrência de razões internas e externas ao modelo. Segundo Bresser-Pereira (2010), o antigo desenvolvimentismo brasileiro, baseado na industrialização por meio da substituição das importações, continha as sementes da sua própria destruição. Por quê?

A primeira razão remete ao fato de que, embora a substituição de importações tenha sido importante para a indústria nascente, a partir de determinado momento, a

---

<sup>4</sup> O modelo dependente-associado teve como um de seus principais teóricos o sociólogo e ex-presidente brasileiro Fernando Henrique Cardoso.

concentração de renda não somente levou à expansão do consumo de bens de luxo por parte da burguesia industrial, em detrimento do investimento produtivo (FURTADO, 1961), como também reduziu a demanda de bens de consumo básico e de bens de capital por parte do segmento de mercado interno. A substituição das importações falhou por não ter sido acompanhada de absorção tecnológica e por ter incutido no empresariado doméstico uma mentalidade excessivamente protecionista, com o consequente fechamento de diversos mercados. Assim, a baixa incorporação do progresso técnico determinou uma reduzida produtividade industrial em vários setores.

A segunda razão diz respeito aos altos índices de endividamento do Estado, ao qual se soma certa complacência com os déficits orçamentários e com a inflação. As crises do petróleo nos anos 70 e a crise da dívida externa na década de 1980 comprometeram seriamente a capacidade de investimento do Estado. A crise da dívida abriu caminho para uma inflação galopante, a qual foi enfrentada com políticas populistas de aumento de gastos que, ao fim e ao cabo, selaram a falência do Estado desenvolvimentista. O processo de industrialização teve que ser freado e, face ao endividamento do Estado, somente seria retomado na década de 1990, já com a abertura para o capital internacional, a desregulação dos mercados e a privatização de setores estratégicos.

A terceira razão está relacionada ao rompimento da aliança capital-trabalho, construída por Getúlio Vargas e responsável pela sustentação política e ideológica do nacional-desenvolvimentismo. Contribuiu para esse rompimento a própria crítica dirigida à estratégia nacional-desenvolvimentista por alguns setores da esquerda, formuladores da “Teoria da Dependência” (CARDOSO; FALETTTO, 1970), sobretudo a vertente que rejeitava a possibilidade de existência de uma burguesia nacional na América Latina. Propondo uma mudança radical que recusava a ideia de uma revolução burguesa interna no Brasil, essas formulações acabaram servindo, paradoxalmente, a partir dos anos 1990, para justificar alianças com o centro capitalista em prol de uma agenda focada na expansão dos mercados aliada à abertura democrática.

A quarta e última razão deve-se ao desgaste político de uma estratégia nacional-desenvolvimentista que se vinculou aos governos militares e às ditaduras que se instalaram em toda a América Latina. Suprimindo amplamente os direitos individuais e alegando evitar o fantasma comunista, a ditadura acabou definitivamente com o pacto social criado por Vargas. Os movimentos de reconstrução democrática seguramente não tinham entre as suas bandeiras fundamentais a sustentação de um Estado forte e, muito menos, planejamento centralizado. Assim, à medida que os governos militares caíam, geravam-se as condições para uma onda neoliberal no Brasil e na América Latina, a exemplo do que já se desenhara alhures. Nesse sentido, cabe ressaltar os efeitos do regresso de economistas brasileiros que haviam sido formados em programas de doutorado norte-americanos e ingleses, já sob a forte influência do pensamento neoclássico. A queda dos

regimes militares inspirou um discurso que rejeitava o “retorno” das políticas sociais nacionalistas, em prol de um conjunto de políticas macroeconômicas ortodoxas associadas a reformas institucionais sob os auspícios do Consenso de Washington.

Para substituir o desenvolvimentismo, foi estabelecido um conjunto de políticas macroeconômicas ortodoxas associadas a reformas institucionais orientadas para o mercado. Face à crise inflacionária que havia saído de controle, a receita neoliberal foi a manutenção de altas taxas de juros e apreciáveis taxas de câmbio. Por outro lado, frente à crise do investimento público, a solução passou pela valorização da moeda estrangeira, com vistas a obter a entrada de capitais, mecanismo utilizado para financiar os déficits e promover investimentos privados.

O resultado dessas políticas foi a falência do Estado, o qual viu esvaír-se completamente sua capacidade de investimento e regulação. A crise do balanço de pagamentos (total de dinheiro que entra e sai de um país), consubstanciada em baixos índices de crescimento, conduziu a economia à estagnação. Enquanto o investimento produtivo dos setores público e privado se reduzia, a concentração de renda prosseguia em ritmo mais e mais acelerado, sobretudo em decorrência das altas taxas de juros que incentivavam os movimentos especulativos. O caminho escolhido possibilitou a estabilização da economia através da adoção de uma política de juros extremamente elevados. A “armadilha dos juros” levou a um equilíbrio perverso, e tornou toda a política econômica refém da política monetária, revelando-se, por consequência, incapaz de estimular a retomada do desenvolvimento.

Do ponto de vista social, o neoliberalismo excluiu a possibilidade de retomar um modelo de crescimento com distribuição de renda e bem-estar social. A privatização dos bens públicos reduziu consideravelmente o acesso a serviços pela população mais pobre. Por sua vez, as altas taxas de juros promoveram uma brutal transferência monetária para os setores rentistas, impediram políticas de pleno emprego e a retomada do desenvolvimento. Já a pronunciada estabilidade econômica sempre comprovou ser uma situação precária em que, a cada choque externo, a situação do país se deteriorava ainda mais. A receita monetarista não deixava nenhuma margem à retomada da saúde do Estado; apenas aumentava a dose do remédio a cada recaída mais grave.

## O NOVO DESENVOLVIMENTISMO E A RETOMADA DO PAPEL DO ESTADO

Na década de 2000 a 2010, a retomada do Estado não se deu por meio da simples replicação das proposições do velho desenvolvimentismo, mas pela construção de uma visão do desenvolvimento que não concebe Estado e Mercado como oponentes de um jogo de soma zero.

Na década de 1990, um grupo de países, entre os quais China, Índia e Indonésia, impressionaram o mundo com altas taxas de crescimento, melhoria relativa das condições de vida da população e notórios progressos em termos de infraestrutura e inovação tecnológica. Tudo isso foi obtido graças à vigorosa intervenção do Estado, sem, no entanto, criar déficits orçamentários ou endividamento público. Esses países simplesmente negaram-se a aceitar as “boas instituições” promovidas pelos países desenvolvidos e continuaram com políticas industriais, comerciais e tecnológicas fortemente protecionistas. Na prática, como demonstra Chang (2004), o que esses países fizeram foi adotar o mesmo conjunto de políticas que, em diferentes momentos históricos, tornaram ricos os países hoje desenvolvidos; depois, passaram a condenar tais políticas, em uma clara estratégia de “chutar a escada” que lhes propiciou ascender economicamente.

Serão analisadas, a seguir, as características essenciais de que se reveste o novo desenvolvimentismo, na concepção dos principais signatários deste modelo. Para Bresser-Pereira (2010), “o novo desenvolvimentismo é um ‘terceiro discurso’ entre o velho discurso desenvolvimentista e a ortodoxia convencional”. Não se trata exatamente de uma teoria, mas de uma estratégia de desenvolvimento com foco na ação dos Estados Nacionais em contextos de globalização. As teorias que fundamentam o novo desenvolvimentismo encontram-se em formulações da macroeconomia keynesiana, na economia do desenvolvimento e no neoinstitucionalismo histórico (*vide* capítulos anteriores).

Vale lembrar que, quando o programa neoliberal se viu parcialmente esgotado, a ideologia desenvolvimentista renasceu tendo que se situar em dois campos problemáticos: o incremento das políticas sociais – com a consequente elevação do gasto governamental que redundou em uma diminuição da desigualdade social – e o investimento em desenvolvimento tecnológico associado ao incentivo a empresários. Assim, parece não restarem dúvidas de que o desenvolvimentismo ingressa em uma nova fase, em que deixa de mobilizar de maneira anacrônica elementos ideológicos nacionalistas ou populares, mas se mantém aberto à economia global, e com grande expectativa quanto à capacidade dos atores da sociedade civil e das empresas para gerarem desenvolvimento de modo relativamente endógeno.

Em primeiro lugar, busca-se superar a oposição entre “Estado forte” e “mercado livre”; mas a construção de um aparato institucional consistente passa a ser uma precondição para o desenvolvimento dos mercados. Segundo Sicsú, Paula e Michel (2005), o novo desenvolvimentismo pode ser sintetizado em quatro teses:

- (a) não há mercado forte sem Estado forte;
- (b) não haverá crescimento sustentado [...] sem o fortalecimento do Estado e do mercado e sem implementação de políticas macroeconômicas adequadas;

(c) mercado e Estados fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento com equidade social; e

(d) não é possível reduzir a desigualdade sem crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas.

Em segundo lugar, há, nesta formulação, um claro componente político<sup>5</sup>. Como sustenta Bresser-Pereira (2010), não haverá novo desenvolvimentismo sem um novo acordo entre classes sociais em torno de uma estratégia nacional de desenvolvimento. A dimensão política do processo de desenvolvimento reemerge na medida em que se coloca como condição necessária para tal processo a existência de um projeto nacional “que expresse o sentimento de nação”. De fato, a construção de tal projeto tem estado cada vez mais presente na agenda não apenas do governo brasileiro, mas – e sobretudo – em um conjunto de países latino-americanos que têm experimentado governos com viés nacionalista. Os resultados desse esforço são, porém, objeto de discordância e contestação.

No que toca às estratégias definidas pelos adeptos do novo desenvolvimentismo, também se observa um relativo consenso em relação a certo número de itens que se entende serem imprescindíveis (BRESSER-PEREIRA, 2010; SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005):

- (a) a retomada da capacidade de poupança e de investimento do Estado;
- (b) o incentivo à inovação e ao progresso técnico;
- (c) a superação da barreira criada pelo baixo nível de desenvolvimento de capital humano;
- (d) o aumento da coesão social em torno de uma estratégia de desenvolvimento nacional;
- (e) a manutenção de políticas macroeconômicas que garantam estabilidade fiscal ao Estado, o que inclui índices moderados de endividamento;
- (f) a redução gradativa das taxas de juros, visando estimular investimento produtivo;
- (g) a manutenção de uma taxa de câmbio competitiva que abra os mercados externos às empresas nacionais;
- (h) tolerância nula com a inflação e insubordinação de toda a economia a qualquer regime de metas de inflação; e, finalmente,

<sup>5</sup> O que não significa que este esteja ausente das demais formulações. Mas, no modelo neoclássico, o componente político e ideológico foi travestido sob a alegação de uma falsa neutralidade das modelizações econométricas.

(i) uma política ativa de salários, que acompanhe os ganhos de produtividade, mantendo, assim, uma demanda interna aquecida e redistribuindo renda.

Deste modo, contrariamente ao seu primogênito, o novo desenvolvimentismo não é essencialmente protecionista e tem um foco menos evidente nas políticas de proteção à indústria nascente, uma vez que, nos países em desenvolvimento, o setor industrial já estaria consolidado. Ao mesmo tempo, e em razão do novo contexto de integração internacional, abre-se uma perspectiva para reconhecer maior importância ao mercado externo. O crescimento com poupança externa e o fortalecimento das atividades exportadoras – foco do modelo neoliberal – não seriam incompatíveis com o novo desenvolvimentismo.

No entanto, acentua-se a necessidade de manutenção de um mercado interno forte – o que, entre outros fatores, reduz a vulnerabilidade da economia nacional face à volatilidade das crises internacionais – e a imprescindibilidade de uma taxa de câmbio competitiva, no intuito de apoiar, sobretudo, indústrias com alto índice de conhecimento, tecnologia e valor agregado. Nesse sentido, alerta-se até sobre os riscos de primarização da economia (ou, ao menos, da pauta de exportação), quando esta se volta para um modelo centrado em poucas *commodities* agrícolas.

Outra diferença diz respeito ao papel atribuído pelo novo desenvolvimentismo ao Estado, que deixa de ser tão centrado na realização de investimentos diretos na produção (Estado-empresário) para assumir um papel predominantemente regulador e incentivador das atividades econômicas. Trata-se de garantir o funcionamento dos mercados de acordo com as necessidades do desenvolvimento nacional, na tentativa de propiciar a geração de lucros e o aumento do emprego. Segundo Bresser-Pereira (2010), “o novo desenvolvimentismo compreende que, em todos os setores em que exista uma razoável competição, o Estado não deve ser um investidor; ao contrário, deve se concentrar em defender e garantir a concorrência”.

Esta posição permitiria ao Estado alocar recursos para investimentos em setores estratégicos, de modo a manter uma estabilidade orçamentária consistente, evitando os déficits que comprometeram o processo de industrialização por substituição de importações. Caberia ao Estado, por exemplo, atuar com vigor na produção de tecnologia, incentivando a inovação via novos nichos de mercado. No antigo nacional-desenvolvimentismo, o Estado assumia as tarefas de planejamento, financiamento e produção de insumos básicos e infraestrutura – energia, transportes e comunicações –, que demandavam uma enorme quantidade de capital. Isso durou até a situação de deterioração financeira nos anos 80, quando eclodiu a crise da dívida externa. Para o novo desenvolvimentismo, no atual estágio produtivo, não faz mais sentido a existência de um “Estado-empresário”, já que o setor privado agora conta com recursos e capacidade para inves-

tir. O Estado segue desempenhando um papel-chave, mas com uma função normativa de facilitação e encorajamento, e não necessariamente de investidor (MATTEI, 2013).

Neste estágio, um primeiro instrumento do novo desenvolvimentismo, mais importante do que uma política industrial forte, é uma política macroeconômica consistente, baseada em equilíbrio fiscal, taxas de juros moderadas e taxas de câmbio competitivas. É mister que o Estado apoie setores industriais e agrícolas de modo estratégico, mas não permanente. Impõe-se, de certo modo, a defesa de um protecionismo seletivo e temporário, diferentemente do que ocorreu no período do nacional-desenvolvimentismo, quando o protecionismo generalizado contribuiu para incutir no empresariado industrial brasileiro uma mentalidade conservadora no que diz respeito ao investimento em inovação. A preocupação estatal deve estar voltada para a criação de condições que permitam às empresas adquirirem competitividade, desonerando o Estado de pesados investimentos que acarretem déficit fiscal.

Ao contrário do que muitos imaginam, em uma estratégia de desenvolvimento econômico, um segundo instrumento do novo desenvolvimentismo consiste em conferir um lugar de destaque aos mercados, embora reconheça suas limitações. Enquanto a teoria neoclássica pressupõe que os mercados podem coordenar tudo de maneira ideal, se estiverem livres de interferências de outra ordem (políticas, por exemplo), e a nova economia institucional acredita que bastam algumas “boas instituições” para corrigir as “falhas de mercado” – e tudo estará resolvido –, o novo desenvolvimentismo concebe os mercados como o mecanismo principal, mas insuficiente, de coordenação econômica.

Isso se evidencia particularmente nos países em desenvolvimento, onde se verifica uma tendência de sobrevalorização da taxa de câmbio e onde os salários aumentam em ritmo mais lento do que a produtividade. Assim sendo, os mercados constituem mecanismos claramente insatisfatórios, porque não distribuem renda e favorecem os participantes mais fortes (BRESSER-PEREIRA, 2010). Caberia, pois, ao Estado, por exemplo, adotar um sistema tributário progressivo, visando reduzir as desigualdades de renda.

Um terceiro instrumento são os programas sociais universais. Todavia, nesta perspectiva, os programas de transferência de renda são vistos como ações temporárias e complementares, as quais deixariam de ser relevantes na medida em que o desenvolvimento trouxesse consigo geração de empregos e qualificação de mão de obra. Enquanto o nacional-desenvolvimentismo admitiu certa complacência com a inflação e optou pelo crescimento com déficits públicos, o novo desenvolvimentismo defende tanto o equilíbrio fiscal quanto o controle rigoroso da inflação, porém, de acordo com Bresser-Pereira (2010, p. 24),

[...] não em nome da ortodoxia, mas porque entende que o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação por excelência. E se o Estado é tão estratégico, seu aparelho precisa ser forte, sólido e grande; e, por essa mesma razão, suas finanças precisam estar equilibradas.

Ao mesmo tempo, as contribuições derivadas de uma nova economia política institucionalista levam o novo desenvolvimentismo a conferir um papel saliente a instituições que não apenas regulam o funcionamento dos mercados, mas potencializam sua ação. Assim, ao mesmo tempo em que incorpora um aspecto pouco evidente no antigo desenvolvimentismo – face às próprias condições daquele momento histórico –, o novo desenvolvimentismo busca superar concepções correntes da nova economia institucional que oferecem respostas simplórias e universalistas para o bom funcionamento dos mercados – tais como a garantia dos direitos de propriedade e dos contratos – e propõe outra visão, considerando as instituições como objeto de ajustes mais ou menos contínuos, de acordo com diferentes estratégias de desenvolvimento.

Um aspecto particularmente relevante, nesse sentido, diz respeito à compreensão diferenciada que as duas vertentes desenvolveram em relação ao papel do Banco Central. Enquanto a ortodoxia neoliberal defende a autonomia do Banco Central – cujo objetivo fundamental é controlar as taxas de juros a fim de evitar o aparecimento de bolhas inflacionárias –, o novo desenvolvimentismo condiciona a ação do Banco Central a uma estratégia de desenvolvimento equilibrada, na qual, além do controle da inflação, se exige o equilíbrio do balanço de pagamentos por meio de dois instrumentos: a taxa de juros e a taxa cambial. Isso legitima tanto a regulamentação do ingresso de capitais quanto a inserção do Estado no mercado monetário, através da compra e venda de moeda, visando a garantir uma taxa de câmbio que assegure competitividade às empresas nacionais e equilíbrio das contas públicas. Cabe lembrar que a globalização é vista como uma oportunidade, mas que a desregulamentação do fluxo de capitais se revela um risco que os países em desenvolvimento não precisam correr.

Mas nem tudo parece ser tão contraditório assim entre o novo desenvolvimentismo e o modelo neoliberal. Esta é a conclusão a que chegam Moraes e Saad-Filho (2011) ao analisarem a agenda desenvolvimentista face à política macroeconômica da década de 2000 a 2010. Segundo os autores, o primeiro governo Lula não diferiu substancialmente do de seu antecessor no que diz respeito às políticas macroeconômicas. No entanto, o segundo governo lulista, embora tenha preservado o núcleo das políticas macroeconômicas introduzidas pelas reformas neoliberais, operou uma institucionalização parcial das propostas novo-desenvolvimentistas. O resultado foi uma política econômica de natureza híbrida e confusa: aumentou-se a geração e a distribuição de renda, mas a proporção dos ganhos seguiu respeitando relações de poder radicalmente assimétricas.



Já em período mais recente, sobretudo após o início do governo Dilma Rousseff, o agravamento da crise internacional e os resultados exíguos de crescimento econômico têm revelado exatamente os limites dessa política híbrida e da manutenção de um modelo dependente dos regimes inflacionários e de poupança externa. Apesar da crescente incorporação do ideário desenvolvimentista no discurso e nas ações do Estado, o crescimento econômico persiste bloqueado. Os principais obstáculos continuam sendo as armadilhas das elevadas taxas de juros e do câmbio sobrevalorizado, que outorgam um poder considerável aos rentistas e ao mercado financeiro, obstruindo os investimentos necessários à retomada do crescimento econômico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

No dizer de Chang (2010), não há fórmula para criar um Estado desenvolvimentista em termos organizacionais: diferentes países adotam diferentes fórmulas, de acordo com seu próprio contexto político, ideológico e econômico. Existe, por isso, um grande ceticismo quanto à possibilidade de se sustentar uma teoria única que dê conta de toda a variedade de contextos históricos e de dinâmicas sociais. Nesse sentido, uma das principais contribuições que despontam nessas discussões diz respeito aos limites do universalismo a-histórico da teoria ortodoxa do desenvolvimento, incapaz de abdicar dos seus modelos uniformizados, aplicados indistintamente em todos os países, inclusive nas suas vertentes mais modernas, que buscam incorporar em toda parte as mesmas instituições econômicas, sobretudo a garantia dos direitos de propriedade, como fundamento básico do desenvolvimento.

A comparação sumária entre o novo desenvolvimentismo e os dois modelos implantados no passado recente permite depreender que não se trata de oposições simplistas entre diferentes estratégias de desenvolvimento. Na verdade, o novo desenvolvimentismo destaca-se por ser uma estratégia que não prescinde do Estado e de um mercado forte. Por isso, não busca nem a redução do Estado, nem a retomada do protecionismo do mercado interno nos moldes do passado (MATTEI, 2013). Conforme seus propositores, a alternativa novo-desenvolvimentista visa a reconstrução do Estado, “tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2007, p. 515).

Um dos problemas do novo-desenvolvimentismo refere-se ao tema ambiental, e outro, à crítica às promessas desenvolvimentistas pelo pós-desenvolvimento (*vide infra*, cap. 9). Mas os dois problemas parecem não exercer efeitos consideráveis, haja vista o quanto o desenvolvimentismo está arraigado em nossas vidas. Neste caso, o novo-desenvolvimentismo retoma firmemente a aliança para o crescimento econômico, priorizando grandes obras – no caso brasileiro, hidrelétricas, portos, aeroportos e tantas outras,

incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento –, setores prioritários de investimento – indústria do petróleo, extrativismo mineral, tecnologias de ponta – e geração de energia. Frente a essas iniciativas, o meio ambiente tem sido um aspecto francamente desconsiderado, em favor de alianças que incentivem crescimento econômico.

A despeito das críticas ao novo-desenvolvimentismo, o crescimento das economias latino-americanas, juntamente com a redução da desigualdade social, tem colocado esta estratégia desenvolvimentista como uma alternativa viável e bem-aceita por diversos segmentos sociais. Cabe advertir, entretanto, que a queda dos índices de desigualdade, significativo dilema para a maior parte das nações latino-americanas, é lenta. Outra mudança fundamental no quadro analítico diz respeito à conceituação de Estado Nacional proposta pelos adeptos do novo-desenvolvimentismo. Diferentemente de outrora, o Estado não é mais visto como um ente único e indivisível. Isso não significa negar sua constituição enquanto organização segundo regras e princípios institucionais particulares. É necessário, porém, reconhecer a pluralidade institucional que existe no seio desta organização, o que lhe permite conjugar diferentes interesses e formas de ação. Semelhante compreensão possibilita analisar com mais cuidado situações contemporâneas em que a constituição de um Estado mínimo, intervencionista ou regulador, não faz mais sentido em si, mas tão somente na análise de processos sociais específicos. É isso que tem permitido proclamar o “novo-desenvolvimentismo” antes mesmo de termos assistido à morte do neoliberalismo. Nos últimos anos, bem pelo contrário, em várias partes do mundo, a receita liberal até tem sido fortalecida.

## REFERÊNCIAS

BLOCK, Fred. Swimming against the current: the rise of a hidden developmental state in the United States. *Politics & Society*, v. 36, n. 2, p. 169-206, June 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. Texto para Discussão n. 274. São Paulo: FGV, nov. 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e desenvolvimento na América Latina: ensaio de interpretação sociológica*. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CHANG, Ha-Joon. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Ed. da UNESP, 2004.

\_\_\_\_\_. How to ‘do’ a developmental state: political, organisational and human resource requirements for the developmental state. In: EDIGHEJI, Omano (Ed.). *Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges*. Pretoria: Human Sciences Research Council Press, 2010. cap. 4, p. 82-96.

CONTERATO, Marcelo Antonio; FILLIPI, Eduardo Ernesto. *Teorias do desenvolvimento*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2009. (Educação A Distância, 3).

FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

LEITE, Sérgio Pereira. Estado, padrão de desenvolvimento e agricultura: o caso brasileiro. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 280-332, 2005.

MARTINS, Luciano. A crise do nacional-desenvolvimentismo. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p. 1-3, 29 dez 1991.

MATTEI, Lauro. Gênese e agenda do novo desenvolvimentismo brasileiro. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 41-59, jan./mar. 2013.

MORAIS, Lecio; SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 31, n. 4, p. 507-527, out./dez. 2011.

PREBISCH, Raúl. *Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico*. Santiago de Chile: CEPAL, 1950.

RADOMSKY, Guilherme Francisco Walterloo. O pós-guerra e as teorias do desenvolvimento. In: ULBRA (Org.). *Desenvolvimento e Sustentabilidade*. Curitiba: Ibpx, 2009, p. 33-55.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando de; MICHEL, Renaut. *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

\_\_\_\_\_. Por que novo-desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 507-524, out./dez. 2007.

STIGLITZ, Joseph E. The economic role of the state. In: HEERTJE, Arnold (Ed.). *The economic role of the state*. Oxford: Basil Blackwell, 1989. p. 12-85.

# PÓS-DESENVOLVIMENTO: A DESCONSTRUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Gabriella Rocha de Freitas  
Mailane Junkes Raizer da Cruz  
Guilherme F. W. Radomsky

## INTRODUÇÃO

A discussão teórica sobre o desenvolvimento e as políticas e programas implementados pelos Estados e governos parte geralmente da premissa da naturalidade do desenvolvimento, tratando-o como um processo inquestionável. Para essa visão progressista simplória, o desenvolvimento é um processo com o qual a humanidade convive há muito tempo, ou pelo menos desde a Revolução Industrial. Um exercício reflexivo válido consiste em aventar outras possibilidades, explorar modos distintos de conceber a mudança social e o desenvolvimento.

Será possível pensar a vida em sociedade fora do eixo balizador do desenvolvimento? Uma sociedade em que não exista o conceito de desenvolvimento? Será razoável dizer que poderíamos viver em uma sociedade que não se represente em termos classificatórios, tais como “desenvolvido” *versus* “subdesenvolvido”? Este capítulo tem por finalidade realizar um balanço teórico sobre o pós-desenvolvimento – perspectiva recentemente surgida nas ciências sociais –, examinando suas características principais, apresentando alguns de seus principais propositores e analisando em que medida esta possibilidade interpretativa pode ser instrutiva para os estudos sobre o desenvolvimento.

O que se denomina pós-desenvolvimento não é um programa homogêneo, tampouco uma teoria precisa e delimitada; é, antes, um ponto de vista que lança um olhar crítico sobre a história do desenvolvimento e seus efeitos sociais. Tal como apresentado

na Introdução deste livro, pode-se afirmar que o pós-desenvolvimento se insere no âmbito das vertentes céticas quanto aos benefícios dos processos de desenvolvimento. Com essa perspectiva, visa-se analisar e visibilizar diferentes modos de viver coletivamente, práticas sociais que não se vinculam aos valores culturais oriundos da modernidade europeia e da ideologia desenvolvimentista. Ademais, o pós-desenvolvimento alcançou algum destaque entre os pesquisadores ao demonstrar os impactos negativos das políticas de desenvolvimento, focando as resistências alternativas levantadas por movimentos sociais ou atores locais ao se depararem com projetos de intervenção.

## A CRIAÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO

O discurso em favor do desenvolvimento, apesar das controvérsias que tem suscitado, encerra uma grande capacidade de renovação e de continuidade. A diversidade de caminhos tomados pelo desenvolvimento – como desenvolvimento sustentável, local ou territorial, etc. – contribuiu para a crença de que cada nova ideia equivale a uma concepção original e diferente das anteriores. Esta renovação periódica garante novos meios de lidar com problemas sociais, concorrendo, portanto, para que o desenvolvimento adquira novos significados e se torne duradouro.

Atualmente, o discurso do desenvolvimento pode ser compreendido como uma crença social, uma vez que aparece como uma certeza coletiva que não é colocada à prova (RIST, 2008). A maior parte das pessoas acredita que o desenvolvimento é algo bom e necessário, sem fazer um exame minucioso sobre as consequências das políticas e práticas a ele relacionadas. O mesmo se diga a respeito da noção de progresso, tão disseminada e tão pouco questionada quanto à sua validade histórica para explicar a mudança social (DUPAS, 2007). A despeito dos fracassos sucessivos associados ao desenvolvimento, suas promessas e experiências continuam sendo repetidas e reproduzidas. A crença pode facilmente tolerar contradições, já que não pode ser refutada; os erros são sempre atribuídos a falhas humanas ou de interpretação.

Apesar da hegemonia exercida desde o fim da Segunda Guerra Mundial pelas políticas e programas de desenvolvimento, muitos pesquisadores (RIST, 2008; ESCOBAR, 2007; CRUSH, 1995; ESTEVA, 1992) passaram, a partir dos anos 80, a produzir estudos críticos sobre os processos de desenvolvimento. Ainda que apresentem orientações teóricas distintas, esses autores têm em comum o mérito de demonstrarem como o desenvolvimento é um discurso historicamente construído que, sob pretexto de melhorar a vida de comunidades pobres, tem causado intervenções com impactos negativos para as populações.

O conjunto de práticas e projetos sistemáticos que visavam o desenvolvimento teve origem no pós-guerra, e mais especificamente, conforme apontam Esteva (1992)

e Escobar (2007), no discurso de posse do presidente norte-americano Harry Truman em 1949<sup>1</sup>. Nesse discurso, o adjetivo “subdesenvolvido” – em referência a áreas economicamente atrasadas – foi utilizado pela primeira vez em um texto de grande circulação. O evento marcou uma mudança fundamental na concepção de desenvolvimento, que foi transformado em assunto global; e o subdesenvolvimento foi visto como condição a ser superada através da ajuda e da cooperação internacional que o “Primeiro Mundo” deveria oferecer ao “Terceiro Mundo”.

Naquele momento, os Estados Unidos passavam a ser a nação no Ocidente mais importante em termos econômicos e militares, em um contexto de disputa de modelos de vida e de economia – entre capitalismo e socialismo – que envolvia inúmeros países. A importância do país norte-americano pode ser associada ao seu papel na reconstrução da Europa arrasada pela guerra e na construção de uma aliança desenvolvimentista para apoiar os países considerados subdesenvolvidos. Agora, sim, estes poderiam tornar-se desenvolvidos, desde que seguissem os preceitos norte-americanos, uma vez que o subdesenvolvimento não era mais o oposto de desenvolvimento, mas apenas a sua forma incompleta, ou seja, uma etapa anterior a esse processo (*vide supra*, cap. 1).

Segundo os autores vinculados à perspectiva do pós-desenvolvimento, a dicotomia desenvolvimento/subdesenvolvimento foi inventada e legitimada para classificar países e populações com o objetivo de justificar intervenções desenvolvimentistas naqueles países tidos por “atrasados” (*vide supra*, cap. 3). O desenvolvimento seria algo arbitrário, não passando de uma convenção moderna que estipularia quais países se situam em patamares supostamente avançados em confronto com os demais.

## COMO PODE SER ENTENDIDO O PÓS-DESENVOLVIMENTO?

O pós-desenvolvimento insere-se no debate acadêmico opondo-se a duas teorias que se tornaram balizadoras da discussão sobre o desenvolvimento entre os anos 50 e 70: a teoria da modernização e o marxismo<sup>2</sup>. O pós-desenvolvimento surgiu como uma tentativa de superação das teorias anteriores (ESCOBAR, 2005), porém sem o

<sup>1</sup> O quarto ponto abordado pelo discurso de Harry Truman estabeleceu que a assistência técnica já concedida a partes da América Latina fosse estendida aos países mais pobres do mundo, lembra Rist (2008). Neste discurso, segundo o mesmo autor, a realidade social dos países com problemas de pobreza e desigualdade estava sendo reelaborada em torno da noção de “subdesenvolvido”, momento em que a diversidade dos povos do mundo recebeu este singelo e sintético rótulo.

<sup>2</sup> Entende-se por marxismo o conjunto de ideias filosóficas, econômicas, políticas e sociais elaboradas inicialmente por Karl Marx (1818-1883) e seu colaborador Friedrich Engels (1820-1895) e desenvolvidas posteriormente pelos intelectuais que seguiram suas teorias, denominados marxistas. São temas relevantes para a perspectiva marxista o trabalho e a luta de classes: o trabalho, entendido como o meio pelo qual o homem transforma a natureza para produzir seus meios de vida; e a luta de classes, como consequência das contradições do capitalismo, materializada no embate entre os donos dos meios de produção (burgueses capitalistas) e trabalhadores assalariados (proletariado).

propósito de atingir um conceito definitivo para o desenvolvimento. Isto significa que, no pós-desenvolvimento, não se procura mais o bom desenvolvimento ou o melhor conceito que possa defini-lo; a preposição “pós” sugere que se avance, que se supere o ideário do desenvolvimento, ou seja, que se viva em um mundo onde “subdesenvolvido” e “desenvolvido” não sejam rótulos utilizados para classificar países. Vejamos como o pós-desenvolvimento se diferencia das teorias anteriores.

Amparadas pela dicotomia “tradicional/moderno”, as teorias da modernização destacavam os elementos empíricos que marcariam a passagem de um estado tradicional para outro moderno. Essa passagem demandaria que se incrementassem gradualmente as rendas monetárias e o Produto Interno Bruto (PIB) das nações, a diminuição da população pobre considerada marginal ao sistema de produção e de consumo do mercado capitalista e os ganhos contínuos em produtividade. Essa perspectiva dispunha de receituários simples e homogêneos a respeito de como os países subdesenvolvidos deveriam se desenvolver.

A teoria da modernização sofreu seus primeiros ataques a partir das publicações articuladas à **teoria da dependência, de influência marxista e também weberiana**. A teoria da dependência enfatizava os efeitos contraditórios do desenvolvimento, mostrando que o conflito de classes no capitalismo criava desigualdades. Neste sentido, as políticas e programas de desenvolvimento seriam problemáticos, porque resultariam do próprio capitalismo, ou seja, o desenvolvimento sempre beneficiaria as classes sociais dominantes. O desenvolvimento, na abordagem marxista, somente seria positivo ao evidenciar as contradições do capitalismo, com o objetivo de superar este estágio e de contribuir para a implantação de uma sociedade comunista. Assim sendo, as teorias da modernização mostraram suas fragilidades analíticas, uma vez que **já jamais ofereceram qualquer resposta ao problema das relações de poder em sociedade**. Por outro lado, autores da perspectiva da dependência – particularmente os da vertente marxista – não formularam críticas aos valores que orientavam a busca do desenvolvimento (a confiança na mudança social e no progresso), mas somente aos resultados contraditórios que o desenvolvimento do capitalismo gerava. Vale ressaltar, portanto, que progresso e desenvolvimento são elementos importantes para a vertente teórica da dependência, em suas diferentes linhas interpretativas.

O pós-desenvolvimento diferencia-se das duas correntes anteriores ao mostrar que o problema não está na ineficácia da modernização, e tampouco – como sugere a orientação marxista – naquilo que o desenvolvimento não faz, a saber, os benefícios prometidos e não cumpridos. De acordo com os pesquisadores do pós-desenvolvimento, não há a pretensão de se criar um modelo de desenvolvimento não capitalista, porque o **socialismo também é problemático ao ser industrialista, produtivista e evolucionista**. Para esses pesquisadores, um desenvolvimento socialista não resolveria os problemas

sociais, pois o ponto crucial reside nos valores acima mencionados que orientam o desenvolvimento. Ou seja, neste caso, continuaríamos presos à armadilha do progresso a qualquer custo e dependentes do crescimento econômico para transformar a vida das pessoas. Assim, a questão central do pós-desenvolvimento consiste em apontar o que as políticas e os programas de desenvolvimento executam, ou seja, seus efeitos, seu sucesso e seus resultados concretos (RADOMSKY, 2014).

Ainda segundo os autores dessa perspectiva, **o que o desenvolvimento faz é instrumentalizar e mercantilizar as pessoas**, intervir em suas vidas, planejar, modificar e colonizar os modos de vida tradicionais, quantificar resultados e construir realidades por meio de diagnósticos e relatórios. A violência presente nos projetos de desenvolvimento é uma consequência direta desse processo, que transforma a vida humana em um objeto que precisa ser modernizado e desenvolvido.

A perspectiva do pós-desenvolvimento desenvolveu-se a partir de um conjunto de publicações sobre os dilemas e as críticas relativas aos projetos intervencionistas e de **planejamento top-down** (“de cima para baixo”). Entre os principais propositores ligados a essa corrente de pensamento, encontram-se Arturo Escobar, Gilbert Rist, Gustavo Esteva, Jonathan Crush e Wolfgang Sachs. Ao ver desses estudiosos – retomando o que antes foi mencionado –, não estava mais em questão encontrar um bom conceito para o desenvolvimento, tampouco buscar boas práticas que venham a renovar o conceito. Encontrar um modo mais eficaz de se pensar e de se perseguir o desenvolvimento é algo muito diferente de “imaginar uma era pós-desenvolvimento” (ESCOBAR, 2007), na qual estaríamos livres dos “fantasmas” e das ideologias desenvolvimentistas. O que esta visão de mundo pretende é, portanto, livrar-nos do desenvolvimento enquanto narrativa que alimenta o planejamento social, governa populações por meio de programas de crescimento econômico e nutre utopias de progresso, geralmente frustradas ao longo de décadas (RIST, 2008; WALSH, 2010).

A maior parte dos pesquisadores que propuseram projetos de pesquisa em torno do **pós-desenvolvimento sofre influências parciais do pós-modernismo e do pós-estruturalismo, temas que não serão abordados neste capítulo**<sup>3</sup>. Num eixo de investigação fundamental para explicar as intenções dessa perspectiva, os pesquisadores que se orientam pelo pós-desenvolvimento sustentam que as teorias da modernização e as teorias marxistas fizeram perguntas equivocadas a respeito da relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento. **A questão não é saber quais fatores – capital, trabalho, inovação técnica, instituições ou conhecimentos – podem auxiliar na superação do subdesenvolvimento; tampouco importa saber como o capitalismo é responsável pelos problemas**

<sup>3</sup> Ao leitor que deseja entender os aspectos epistemológicos oriundos do pós-estruturalismo presentes na perspectiva do pós-desenvolvimento, sugere-se consultar Escobar (2005). Para uma abordagem propositiva sobre o pós-desenvolvimento em estudos rurais, ver Radomsky (2014).



sociais do desenvolvimento. A questão determinante é problematizar as relações de poder que definem quais países são representados como desenvolvidos ou como subdesenvolvidos. A pergunta se formula da seguinte maneira: como compreender o processo histórico graças ao qual Ásia, África e América Latina foram definidas como continentes subdesenvolvidos que, portanto, necessitam de desenvolvimento? (ESCOBAR, 2005). Para tal abordagem, o desenvolvimento pode ser compreendido com base em três elementos: as formas de conhecimento implícitas no discurso do desenvolvimento; os sistemas de poder que regulam as práticas; e as formas de subjetividade mantidas por esse discurso, que determinam a diferença entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Apesar de trazer novos aspectos à discussão do desenvolvimento, o pós-desenvolvimento tem sido alvo de diversas críticas. A perspectiva pós-desenvolvimentista é acusada de romantizar as tradições locais e os movimentos sociais, como se estes fossem sempre dotados de relações democráticas e antiautoritárias, ignorando o fato de que eles também são configurados por relações de poder. Ademais, parece que as capacidades de resistência das populações que são alvos de projetos de desenvolvimento são subestimadas. De Vries (2007) destaca que o pós-desenvolvimento, ao focar as experiências localizadas às margens da modernidade, não problematiza a aspiração das populações locais por desenvolvimento, embora estas conheçam em parte seus impactos negativos, especialmente aqueles relacionados a grandes obras e a tudo o que delas pode advir (reassentamentos, remoções residenciais, expectativas e decepções quanto à geração de empregos, entre outros).

Em resposta, os pesquisadores que seguem realizando investigações orientadas pelas ideias do pós-desenvolvimento refutam a tese de que o desenvolvimento seja o único meio para se atingir uma melhora nas condições de vida e não pretendem substituir esse discurso desenvolvimentista por outra versão que se legitime como verdade universal. Antes, buscam dar visibilidade a outras realidades, experimentadas por povos tradicionais e por movimentos sociais para os quais o desenvolvimento sempre foi algo “estranho”, e construídas fora dos preceitos do desenvolvimento, comprovando que seria – e é – possível viver de outro modo. Deste ponto de vista, incluem-se no debate sobre desenvolvimento elementos até então pouco discutidos por pesquisadores da área: a preservação ambiental e a diversidade cultural dos povos, bem como o desejo das pessoas de viverem sem demasiada preocupação com o aumento da produtividade e com o crescimento econômico.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O pós-desenvolvimento não poder ser confundido com outras importantes críticas endereçadas ao modelo convencional de desenvolvimento tais como o desenvolvimento

sustentável, a abordagem multidimensional que se diversificou a partir do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU e a abordagem das capacitações proposta por Amartya Sen. Os autores do pós-desenvolvimento rejeitam a manutenção de qualquer noção de desenvolvimento. Eles não estão em busca de desenvolvimentos alternativos, mas de alternativas ao desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

CRUSH, Jonathan (Ed.). *Power of development*. London: Routledge, 1995.

DE VRIES, Pieter. Don't compromise your desire for development! A lacanian/deleuzian rethinking of the anti-politics machine. *Third World Quarterly*, Routledge, London, v. 28, n. 1, p. 25-43, Jan. 2007.

DUPAS, Gilberto. O mito do progresso. *Novos Estudos*, CEBRAP, São Paulo, n. 77, p. 73-89, mar. 2007.

ESCOBAR, Arturo. El "postdesarrollo" como concepto y práctica social. In: MATO, Daniel (Org.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, 2005. p. 17-31.

\_\_\_\_\_. *La invención del Tercer Mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: Fundación Editorial El Perro y La Rana, 2007.

ESTEVA, Gustavo. Development. In: SACHS, Wolfgang (Ed.). *The development dictionary: a guide to knowledge as power*. London: Zed Books, 1992. p. 6-25.

RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. Pós-desenvolvimento e estudos rurais: notas sobre o debate e agenda de pesquisa. In: CONTERATO, Marcelo Antonio et al. (Orgs.). *Pesquisa em desenvolvimento rural: aportes teóricos e proposições metodológicas*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2014. v. 1, p. 167-182.

RIST, Gilbert. *The history of development: from western origins to global faith*. 3. ed. London: Zed Books, 2008.

WALSH, Catherine. Development as buen vivir: institutional arrangements and (de)colonial entanglements. *Development*, v. 53, n. 1, p. 15-21, March 2010.

# DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: INTRODUÇÃO HISTÓRICA E PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Felipe Vargas  
Yara Paulina Cerpa Aranda  
Guilherme F. W. Radomsky

## INTRODUÇÃO

A partir do fim da década de 1980, a noção de desenvolvimento sustentável começa a circular como uma possibilidade de revisar e ajustar desgastadas concepções de desenvolvimento. Tendo surgido com o propósito inicial de estreitar a relação entre o crescimento econômico e a temática ambiental, a noção de desenvolvimento sustentável é atualmente mobilizada sobretudo por setores governamentais, empresariais e acadêmicos para distintas prioridades e objetivos. Um olhar atento sobre essa temática desvenda uma variedade enorme de sentidos, que são, por vezes, divergentes.

O pontapé inicial da discussão é a percepção da “finitude dos recursos naturais e das injustiças sociais provocadas pelo modelo de desenvolvimento vigente na maioria dos países” (ALMEIDA, 1997, p. 42). E tal constatação coloca em questão os rumos e as consequências da industrialização e do crescimento econômico de determinadas nações. Diante desse impasse, surge a necessidade de qualificar o desenvolvimento, o que impõe, como efeito imediato, pensar e debater o futuro da humanidade. Uma estratégia para entender como a noção de desenvolvimento sustentável se consolidou nas diferentes esferas da vida – econômica, estatal, jurídica, científica e social – é acompanhar o processo histórico de institucionalização do debate ambiental.

Para tanto, este capítulo está dividido em dois tópicos. O primeiro tem como objetivo apresentar brevemente alguns antecedentes e contextos da emergência da noção de

desenvolvimento sustentável. O segundo mostra como alguns discursos têm modificado os sentidos de sustentabilidade, explorando a perspectiva de três autores que se destacam no campo do desenvolvimento sustentável: Ignacy Sachs, Serge Latouche e Michael Redclift.

## SUSTENTABILIDADE COMO PROBLEMA PARA O DESENVOLVIMENTO: ANTECEDENTES E CONTEXTOS

No período pós-Segunda Guerra Mundial, entra em curso um amplo processo de desenvolvimento econômico e social no grupo das nações mais abastadas. Trata-se de um ciclo com altas taxas de crescimento e expansão econômica, comandado pelos Estados Unidos, que dura até meados da década de anos 1970, provocando o ressurgimento ou a reanimação de nações europeias abaladas pela guerra, às quais se junta alguns anos depois o Japão (ALMEIDA, 2005). No bojo desse processo, sob o impulso da preocupação com os limites dos recursos naturais, a hipótese de crescimento contínuo, seus objetivos e limites passam a ser questionados, e a noção de sustentabilidade começa a ser forjada.

Diante de tal conjuntura, é necessário conhecer o debate internacional que se instaura, para, primeiro, se compreender como, aos poucos, a noção de sustentabilidade se foi afirmando enquanto questão e, segundo, se observarem as situações em que se começa a exigir a introdução de variáveis que levem em conta as limitações de recursos não renováveis e as consequências dos empreendimentos humanos nas teorias desenvolvimentistas até então vigentes. Nesse sentido, serão apresentados, a seguir, alguns momentos emblemáticos em que o debate se torna público e se busca institucionalizar.

*O Clube de Roma (1972)* – Em 1972, na reunião do Clube de Roma, em Estocolmo, veio a público o estudo *Limites do crescimento*, também conhecido como *Relatório Meadows*, redigido por Meadows e sua equipe do Massachusetts Institute of Technology (MIT). O documento apresenta um ponto de vista global e sistêmico sobre os problemas que se estendem por todo o planeta e interagem uns com os outros (distribuição de renda, êxodo rural, exploração abusiva de recursos naturais, etc.) e sustenta que “desenvolvimento e meio ambiente devem absolutamente ser tratados como um só e mesmo problema” (MEADOWS et al., 1972, p. 295, *apud* URTEAGA, 2008, p. 128).

Ancorado em cinco parâmetros – população, produção de alimentos, industrialização, contaminação e utilização de recursos naturais não renováveis –, o estudo infere que a dinâmica desse “ecossistema” mundial conduz a um círculo vicioso: um número cada vez maior de indivíduos consomem e contaminam de maneira crescente um mundo de recursos limitados. E conclui que, seja qual for o cenário escolhido para as próximas décadas, “este crescimento exponencial conduz finalmente ao fim do sistema”

(URTEAGA, 2008). Este tema passa a atrelar-se a outros, tais como o controle do crescimento demográfico, especialmente nos países do Terceiro Mundo, e o patamar zero de crescimento econômico. Pode-se dizer que, com isso, o debate abre a questão sobre “a capacidade de carga da biosfera e a necessidade de um sistema mundial sustentável” (DIEGUES, 1992, p. 25).

*A Conferência de Estocolmo (ONU, 1972)* – Três meses depois da publicação do Relatório do Clube de Roma, realiza-se, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, onde, pela primeira vez, se debatem temas centrais relativos ao crescimento econômico, desenvolvimento e proteção ambiental. O lema oficial do evento é “Uma só Terra”. Não obstante esse apelo, a Guerra no Vietnã coloca, naquele momento, em oposição os blocos dos países do Norte e do Sul, de Leste a Oeste. Ainda assim, a Conferência mantém seu objetivo, a saber, definir modelos de comportamento coletivo que permitam às civilizações coexistir.

Os países industrializados presentes à Conferência estavam mais interessados em controlar o aspecto negativo da industrialização, a degradação ambiental, ao passo que os países subdesenvolvidos, entre os quais o Brasil, temiam que a “proposta de controle dos efeitos do crescimento econômico significasse uma arma contra o chamado ‘desenvolvimento’ dos países mais pobres” (DIEGUES, 1992, p. 25).

Ao fim do encontro, são aprovadas algumas resoluções. Decide-se criar no seio da ONU um órgão específico encarregado das questões ambientais: o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUE), com sede em Nairóbi e encabeçado por Maurice Strong, Secretário Geral da Conferência. É no cerne desse processo que o Secretário Geral introduz a noção de “ecodesenvolvimento” – como uma alternativa para a dicotomia “economia-ecologia” –, definindo-o como uma estratégia de desenvolvimento que rejeita um crescimento econômico que implique degradação ambiental. Seria um paradigma de terceira via, que não vê a humanidade frente a um panorama fatalista, e tampouco crê cegamente no desenvolvimento da tecnologia como solução para os problemas. Aos poucos, no entanto, a noção de “ecodesenvolvimento” vai sendo colocada de lado, dando lugar à noção de “desenvolvimento sustentável” (DIEGUES, 1992; URTEAGA, 2008).

*O Relatório Brundtland (1987)* – Efetivamente, enquanto ideia, a noção de “desenvolvimento sustentável” começou a circular apenas no final da década de 1980, quando o Relatório *Nosso Futuro Comum*, também denominado de *Relatório Brundtland*, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMED) da ONU, foi entregue à Assembleia Geral em 31 de dezembro de 1987. O Relatório é fruto de cinco anos de trabalho da CMED e apresenta muitas propostas. As questões de desenvolvimento e meio ambiente aparecem intimamente relacionadas entre si: alguns modos de desenvolvimento prejudicariam o meio ambiente, e isso poderia obstar o próprio desen-

volvimento. Reconhece-se, pois, a possibilidade de haver crises, já que diferentes âmbitos são considerados – população, segurança alimentar, biodiversidade, contaminação –, vinculados uns com os outros (URTEAGA, 2008). O Relatório conclui que não existe outra solução a não ser a instauração de um desenvolvimento sustentado, caracterizado como *aquela capaz de garantir as necessidades das gerações futuras*, nos seguintes termos:

O atendimento das necessidades básicas requer não só uma nova era de crescimento econômico para as nações cuja maioria da população é pobre, como a garantia de que esses pobres receberão uma parcela justa dos recursos necessários para manter esse crescimento [...]. Para que haja um desenvolvimento global sustentável, é necessário que os mais ricos adotem estilos de vida compatíveis com os recursos ecológicos do planeta, quanto ao consumo de energia, por exemplo [...] (*Relatório Brundtland*, apud ALMEIDA, 1997, p. 42).

A definição geral de desenvolvimento sustentável é a noção dominante do *Relatório Brundtland*, a mais amplamente utilizada e, por outro lado, a mais passível de críticas. Como assinala Almeida (1997), o adjetivo *sustentável* é empregado para qualificar aquilo “que está em equilíbrio, que se conserva sem desgaste e se mantém no tempo”. Ao tentar transferir tais qualidades ao desenvolvimento, cria-se a falsa expectativa de uma sociedade sustentável, em harmonia com a natureza, com exclusão da dimensão conflituosa ou das tensões sociais.

Outro aspecto exposto a severas críticas é a ideia de que o crescimento econômico presente é compatível com a preservação da natureza. Segundo a avaliação de Ribeiro (1992), o desenvolvimento sustentável supõe que agentes econômicos articulem ações de planejamento que compatibilizem interesses muito heterogêneos, como a busca de lucro por parte de empresários, a lógica do mercado, a preservação da natureza e até a justiça social, sem problematizar, por exemplo, a exploração de um grupo social por outro. De fato, na contramão do que fora proposto pelo *Relatório Meadows*, de reduzir a zero o patamar do crescimento econômico, o *Relatório Brundtland* silencia sobre o tema.

A Rio-92 (1992) – Vinte anos separam a ECO-Rio da Conferência de Estocolmo. Proposta pelos redatores do *Relatório Brundtland*, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) ocorre no Rio de Janeiro em junho de 1992. Pela sua dimensão – 40.000 participantes, 108 chefes de Estado e governo, 172 países representados – é, até então, a conferência mais importante já promovida pela ONU.

Tamanha mobilização expressa a crescente influência que tem, na cena institucional, o ambientalismo, num campo de lutas econômicas, ideológicas e políticas em torno do desenvolvimento (RIBEIRO, 1992). Ao término de dez dias de discussões, vários textos são aprovados. Na ocasião, foi estabelecido um plano de ação batizado de *Agenda 21*, compromisso assinado por um conjunto de mecanismos internacionais que busca envolver governos, empresas e organizações sociais com o objetivo de tratar dos problemas ambientais de maneira mais eficiente.

Conforme, Redclift (2002), dois pressupostos orientaram as propostas da *Rio-92*: (a) os problemas ambientais internacionais, tais como a mudança climática e a perda de biodiversidade, seriam “anomalias” das relações entre política, ciência e a capacidade de lidar com os problemas ecológicos; e (b) os países do Norte e os do Sul têm interesse comum em assegurar um desenvolvimento econômico que não seja prejudicial ao meio ambiente. No entanto, em termos de aplicabilidade, a noção de sustentabilidade se vê sujeita a um alto grau de diluição. De fato, como assinala Veiga (2010), basta consultar a *Agenda 21 Brasileira* para verificar que o desenvolvimento sustentável é apresentado como um “conceito em construção”, o que quer dizer que seus princípios e premissas são experimentais, e que sua implementação depende de um processo social no qual os atores devem pactuar novos consensos rumo a um futuro “sustentável”.

*A Rio +10 (2002)* – No ano de 2002, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento é organizada em Johannesburgo. A palavra de ordem do encontro é rever os compromissos firmados dez anos antes, durante a Conferência do Rio. Além disso, é preciso insistir sobre o aspecto social da sustentabilidade e colocar mais ênfase na pobreza. No entanto, um contexto de crise financeira e os problemas de segurança decorrentes do pós-11 de setembro – o ataque às torres gêmeas do World Trade Center, em Nova Iorque – ofuscam o encontro. Os observadores concordam que os resultados desse evento são frágeis e que a declaração final apresenta compromissos assumidos vagamente (URTEAGA, 2008).

## NOVAS TEMÁTICAS E PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Viu-se até aqui que a sustentabilidade se apresenta historicamente atrelada às preocupações com o ambiente. Inicialmente entendido como objeto-meio, ou seja – dito de maneira sumária –, como o conjunto de recursos por intermédio dos quais a humanidade satisfaz suas mais variadas necessidades, o ambiente é reconceituado como um fim. Em outros termos, os efeitos de esgotamento deste objeto a serviço da economia bifurcam as discussões em dois focos distintos: (a) a urgência em reduzir ou modelar o crescimento econômico mediante a diminuição da exploração de matérias-primas ou a busca de alternativas menos impactantes; e (b) a importância de conceder ao am-

biente o estatuto de domínio em si mesmo, que precisa ser pensado enquanto esfera substancialmente distinta – mas não isolada – dos demais domínios: o econômico, o jurídico, o político, o social, etc.

Pode-se asseverar que esses dois eixos se cruzam, dando espaço para duas discussões de suma importância: os efeitos da degradação ambiental e as forças políticas e sociais a serem mobilizadas para responder a esse problema (GOLDBLATT, 1998). Nesse ínterim, três autores merecem especial atenção.

**Ignacy Sachs** é considerado um dos maiores pensadores dentro do campo do desenvolvimento sustentável. Economista, seus escritos inserem-se no grande tema do ecodesenvolvimento (SACHS, 1981), ou seja, na ideia de que é possível conciliar desenvolvimento e proteção ambiental.

Na história do surgimento do desenvolvimento sustentável como plataforma de ação institucional, as ideias de Sachs foram cruciais, visto que o autor buscou conjugar o que ele próprio chamou as cinco dimensões da sustentabilidade: a economia do crescimento, o social distributivo, o cultural como pertença local, o ambiental para preservação e a especialidade do local. Com isso, o ecodesenvolvimento é definido por Sachs (1981, p. 23), de maneira bastante pontual, como

[...] desenvolvimento endógeno e dependente de suas próprias forças, tendo por objetivo responder à problemática da harmonização dos objetivos sociais e econômicos do desenvolvimento com uma gestão ecologicamente prudente dos recursos e do meio.

Fique bem claro o que o autor pretende dizer com isso. Para tanto, é indispensável situar a definição dentro de uma época em que eclodem a preocupação com o meio ambiente e contestações significativas ao sistema capitalista e à economia de mercado. Muitas críticas de movimentos sociais nos Estados Unidos, na Europa e na América Latina voltam-se contra a civilização do consumo, pregando um retorno a economias de baixa energia. A tentativa de conciliação de Sachs passa, portanto, a articular o caminho da expansão industrial e da movimentação da economia com uma espécie de pedagogia ambiental, ou seja, com a criação de uma consciência do uso adequado dos recursos em prol do bem-estar humano, que se traduz em preservar agora para as futuras gerações poderem usufruir depois.

Sachs apresenta-se, assim, como o autor que pretende criar, ao mesmo tempo, um espaço teórico e um espaço institucional para alavancar as discussões acerca das estratégias de ocupação, uso e geração de riqueza e distribuição de bens. Em *Caminhos para o desenvolvimento sustentável* (2008, p. 32), é este o problema a que ele busca responder: “Como desenhar uma estratégia diversificada de ocupação da Terra, na qual as reservas



restritas e as reservas da biosfera tenham seu lugar nas normas estabelecidas para o território a ser utilizado para usos produtivos?”.

Nesse sentido, no final das contas, a escala do problema à qual o autor se reporta se situa em nível global, e a escala das respostas, em nível local. O segundo responde ao primeiro, e o desenvolvimento sustentável prevê, por conseguinte, diversos modelos que permitam aos países, dentro de seus contextos, pensar estratégias de entrada no sistema da economia mundial.

Em posição distinta situa-se **Serge Latouche**. Este autor justapõe as noções de *desenvolvimento* e de *sustentável* como oxímoros, ou seja, como um jogo de palavras retórico contraditório que, na prática, não resulta em nenhuma transformação eficaz. Assim sendo, antes de significar uma transformação real dos modos de produção capitalistas e de nosso sistema de vida consumista, essa expressão reforça a prática oposta: a de que é preciso sustentar o desenvolvimento com base na expansão industrial e no aumento da força de consumo, via concessão de créditos ao mercado financeiro e obsolescência programada.

Segundo Latouche (2007; 2009), a noção de crise ambiental é, portanto, sintoma incontestável da ineficácia do sistema capitalista, cuja premissa máxima é o crescimento pelo crescimento, ou seja, a acumulação ilimitada de capital. O autor posiciona-se na contramão desse sistema, propondo um decrescimento que se inspiraria em um tripé de divisão e redistribuição dos recursos a partir de uma ética formulada em um projeto político concreto: reavaliar, reconceituar, reestruturar, redistribuir, relocar, reduzir, reutilizar e reciclar (LATOUCHE, 2007). Tal projeto de substituição do desenvolvimento sustentável por um decrescimento convivial está obviamente baseado em ações expressas por alguns dos verbos acima mencionados: reduzir nossa pegada ecológica; redistribuir nos custos dos bens e serviços os danos ambientais causados pelas atividades que os produziram; reestruturar a agricultura familiar/camponesa e relocar essas atividades em sua própria escala; reduzir o desperdício energético; reconceituar os bens relacionais (tais como a amizade, por exemplo), entre outros.

Destarte, o economista francês propõe direcionar o campo de ação prático (a) ao fortalecimento de intercâmbios diretos de saberes locais; e (b) à construção de Universidades Populares, a exemplo do que ocorre no Haiti, em Cabo Verde e na América Latina. É necessário, portanto, fundar outra lógica, cujo efeito primeiro seria “criar valores de uso não quantitativo nem quantificáveis pelos profissionais de necessidades” (LATOUCHE, 2009, p. 167).

**Michael Redclift**, sociólogo britânico, segue, por sua vez, seu próprio percurso. Assim como Latouche, ele critica a noção de desenvolvimento sustentável cunhada nas décadas de 1970 e 1980. Contudo, sua principal preocupação está centrada na formação dos discursos acerca do tema.

Redclift (1984) repõe o oxímoro acima mencionado nos limites de suas condições de possibilidade, ou seja, aliando-o aos discursos que trazem consigo agentes e reivindicações as mais variadas, como, por exemplo, os direitos à/da natureza, os direitos de equidade global, ou até mesmo a legitimidade das intervenções científicas, as demandas das megacorporações, e assim por diante. Em suma, uma vasta gama de agentes tem arrastado a noção de desenvolvimento sustentável para sua própria arena de argumentação, a fim de fazer valer a legitimidade de seus discursos e de suas agendas políticas.

O autor assume de várias formas estar preocupado em articular os domínios ambiental, do sistema econômico global e das estruturas políticas, todos a partir do conceito de *sustentabilidade*. Mas, para tanto, é preciso fugir da ideia capitalista da produção limpa e da apropriação política do termo, como praticada pelo neoliberalismo. Nesse sentido, deve-se reconhecer, com o autor, que o *desenvolvimento sustentável está em disputa*, tanto conceitualmente quanto na construção da agenda política mais geral.

Essa disputa, porém, não é analisada por Redclift de maneira simples. Segundo ele, o desenvolvimento sustentável está conectado, de forma que outros discursos vêm a reboque, tais como energia limpa, combustível biodegradável, economia verde, etc., o que torna mais difícil fazer escolhas e firmar compromissos políticos (REDCLIFT, 2002). O desafio passa a ser explorar as novas ações concretas que são viabilizadas a partir deste confronto, depurando-as das obscuridades que historicamente envolvem o desenvolvimento sustentável.

## CONCLUSÃO: SUSTENTABILIDADE COMO ALTERNATIVA?

As páginas deste breve capítulo perseguiram um duplo objetivo: (a) retratar uma série de eventos globais concretos que contribuíram para o surgimento do conceito de sustentabilidade; e (b) delinear os contornos gerais dos referenciais mais relevantes para as ciências sociais dentro desta temática.

Ao encerrar, deparamo-nos com as seguintes questões: (a) a sustentabilidade logrou apresentar-se como alternativa ao crescimento econômico ao qual fazia contraponho ao surgir?; (b) o conceito engendra práticas alternativas ao desenvolvimento? Responder a tais questionamentos está, obviamente, fora do alcance do presente trabalho. Mas eles continuam sendo relevantes no atual cenário, graças à ampliação do horizonte de realidades dentro de cujos limites pensamos nossos conceitos e nossas ações.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, Jalcione; NAVARRO, Zander (Orgs.). *Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 1997. p. 33-55.

\_\_\_\_\_. Sustentabilidade, ética e cidadania: novos desafios da agricultura. *Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável*, v. 1, n. 4, p. 13-20, 2005.

DIEGUES, Antonio Carlos S. Desenvolvimento sustentável ou sociedades sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, SEADE, v. 6, n. 1-2, p. 22-29, jan./jun. 1992.

GOLDBLATT, David. *Teoria social e ambiente*. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

LATOUCHE, Serge. *Petit traité de la décroissance sereine*. Paris: Mille et Une Nuits, 2007.

\_\_\_\_\_. Decrecimiento o barbarie. Entrevista a Serge Latouche. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, Madrid, n. 107, p. 159-170, jun. 2009.

REDCLIFT, Michael R. *Sustainable development: exploring the contradictions*. London: Routledge, 1987.

\_\_\_\_\_. The meaning of sustainable development. *Geoforum*, v. 23, n. 3, p. 395-403, 1992.

\_\_\_\_\_. Pós-sustentabilidade e os novos discursos da sustentabilidade. *Raízes*, Campina Grande, v. 21, n. 1, p. 124-136, jan./jun. 2002.

\_\_\_\_\_. Sustainable development (1987-2005): an oxymoron comes of age. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 65-84, jan./jun. 2006.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Ambientalismo e desenvolvimento sustentado: ideologia e utopia no final do século XX. *Ciência da Informação*, Brasília, v. 21, n. 1, p. 23-31, jan./abr. 1992.

SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1981.

\_\_\_\_\_. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

URTEAGA, Eguzki. El debate internacional sobre el desarrollo sostenible. *Investigaciones Geográficas*, Universidad de Alicante, n. 46, p. 127-137, mayo/agosto 2008.

VEIGA, José Eli da. *Sustentabilidade: a legitimação de um novo valor*. São Paulo: SENAC, 2010.

## DESENVOLVIMENTO RURAL: DO AGRÍCOLA AO TERRITORIAL

Juan Camilo de los Ríos Cardona  
Mailane Junkes Raizer da Cruz  
Rafaela Vendruscolo  
Guilherme F. W. Radomsky

### INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta as principais discussões sobre o desenvolvimento, com ênfase nas questões do rural, bem como nos principais aportes das políticas públicas que convergem para os modelos de desenvolvimento. Inicia-se com a problemática referente ao desenvolvimento agrícola e agrário, que marcou as décadas de 1950 a 1980, passando pelos debates sobre desenvolvimento rural e desenvolvimento rural sustentável que se instauraram na década de 1980, impulsionados pelas consequências do modelo de desenvolvimento das décadas anteriores. Em seguida, serão tratadas as concepções de desenvolvimento local e desenvolvimento territorial, que surgem nas décadas de 1990 e de 2000 como decorrência, entre outros fatores, da crise do Estado desenvolvimentista e de seu projeto de modernização da agricultura e do meio rural.

### DIFERENTES VISÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO RURAL

As diferentes definições dadas ao conceito de desenvolvimento rural desde a década de 1950 têm sido influenciadas pelo “espírito” de cada época (NAVARRO, 2001), embora, como assinalam Ellis e Biggs (2005), qualquer tentativa de interpretar o desenvolvimento rural desde meados do século passado arrisque incorrer em uma perigosa simplificação. Parece indispensável, não obstante, apresentar alguns conceitos associados ao desenvolvimento rural. Detenhamo-nos, inicialmente, na concepção de

desenvolvimento agrícola, para abordar, na sequência, os conceitos de desenvolvimento agrário, desenvolvimento rural e desenvolvimento local, e terminar com a atual conceitualização de desenvolvimento territorial.

## DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

A visão do desenvolvimento rural especificada como *desenvolvimento agrícola* está vinculada principalmente à base material de produção agropecuária – área plantada, produtividade, formatos tecnológicos, mão de obra, etc. –. Segundo Navarro (2001), foi esta a visão que predominou na década de 1950, mas que teve maior força na década de 1970, período marcado por intensificação tecnológica como parte de uma estratégia que visava o aumento da produtividade e a elevação da renda dos produtores. Nesta perspectiva, *rural* era sinônimo de *agrícola*, e *desenvolvimento rural*, de *modernização agrícola*, “produzindo transformações socioeconômicas no meio rural que trouxeram resultados bastante penosos para os trabalhadores rurais e muito favoráveis às elites agrárias, agrícolas e agroindustriais” (DELGADO, 2009, p. 4).

Navarro (2001) assinala ainda que, entre 1950 e 1975, a noção de desenvolvimento rural visava o bem-estar econômico das populações rurais; isso, porém, se dava graças ao ímpeto modernizante, com expressiva intervenção do Estado para induzir à adoção de tecnologias, no intuito de otimizar a produção e a produtividade no setor agrícola. Em outras palavras, o Estado promovia o desenvolvimento agrícola – ou agropecuário – por meio da modernização calcada nos preceitos da chamada Revolução Verde<sup>1</sup>, que constituiu uma nova compreensão de agricultura, baseada no modelo capitalista ocidental, que gradualmente foi se universalizando. Entende o autor que, ao disseminar um novo padrão de produção, a Revolução Verde representou uma ruptura com o passado que ocasionou perda da relativa autonomia que a agricultura experimentara até então, além da mercantilização gradativa da vida social.

Como foi exposto nos capítulos anteriores, no caso brasileiro, nas décadas de 1960 e 1970, a economia era dominada pela ideia força da industrialização, considerada como o melhor instrumento para eliminar a grande defasagem que separava o País das economias capitalistas industrializadas, com participação expressiva do Estado na economia e no planejamento do desenvolvimento (DELGADO, 2009). É importante lembrar que, nesse período, o Brasil vivia sob a ditadura militar e que quaisquer críticas às ações do Estado corriam risco de sofrer violenta repressão.

<sup>1</sup> Denomina-se *Revolução Verde* o modelo de produção difundido após o término da Segunda Guerra Mundial com o objetivo de aumentar a produção e a produtividade da agricultura mediante o uso intensivo do solo via mecanização, irrigação, aplicação de agroquímicos (fertilizantes e agrotóxicos) e sementes geneticamente melhoradas de alto rendimento.

Embora essas políticas tenham privilegiado principalmente os grandes produtores e os produtos destinados à exportação, também é certo que essa noção de desenvolvimento agrícola estava associada no cenário internacional ao crescimento agrícola baseado na eficiência da pequena produção. Na época, considerava-se que, nos países de baixa renda, a camada de “agricultores tradicionais” ou “agricultores de subsistência” poderia formar a base dos processos econômicos conduzidos pela agricultura (ELLIS; BIGGS, 2005, p. 64). Tal visão encontrou grande expressão no trabalho de Theodore Schultz (1981 [1967]), que considerava o potencial da pequena agricultura como um motor do desenvolvimento e crescimento econômicos, desde que dispusesse das condições técnicas adequadas. Estimava o autor que, caso dispusessem de máquinas e insumos modernos, os agricultores saberiam obter, entre seus custos e resultados econômicos, uma razão tal que esta, por seu comportamento maximizador, se traduziria em substancial aumento de produção e produtividade.

Nesta fase da modernização agrícola, foi implementada a política de crédito rural subsidiado, iniciada em 1965 com a criação do Sistema Nacional de Crédito Rural (SNCR), que foi o principal instrumento de política econômica voltado para a modernização da agropecuária (DELGADO, 2009). Também merecem destaque a criação, no começo dos anos 70, da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER), que coordenavam, respectivamente, a pesquisa e a difusão de tecnologias com vistas ao aumento da produção e da produtividade, e a reformulação da Política de Garantia de Preços Mínimos (PGPM), que assegurava uma renda mínima ao produtor rural mediante a diminuição da flutuação dos preços pagos pelos produtos agrícolas.

## DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

Se, na concepção corrente até quase o fim do século XX, o rural é o espaço onde ocorrem atividades agrícolas, uma possibilidade de mudança social para que o rural acompanhe o desenvolvimento urbano-industrial é modernizar a agricultura com instrumentos para incrementar a produção e a produtividade. Esta é uma visão que revela significativa confiança nos fatores técnicos associados ao progresso. Outra possibilidade de mudança está em aprofundar ou modificar as relações capitalistas no campo ou alterar a estrutura agrária e o padrão de distribuição dos fatores de produção, em especial a terra. A noção de desenvolvimento agrário está vinculada a essa transformação mais geral das relações sociais de trabalho e propriedade no espaço rural.

A expressão *desenvolvimento agrário* refere-se às interpretações acerca do mundo rural em suas relações com a sociedade em todas as suas dimensões. Tal perspectiva assenta-se na análise da vida social rural e na sua evolução histórica associada às de-

mais mudanças na sociedade envolvente. Trata-se de uma visão vinculada à interpretação marxista do desenvolvimento do capitalismo no campo, que enfatiza os processos históricos de transformações da “vida social rural”, para a qual a estrutura agrícola – produção e produtividade – é apenas um entre vários aspectos. Segundo Ellis e Biggs (2005), a ênfase recaiu – e ainda recai – no exame da dinâmica das classes sociais, das relações de poder, da desigualdade e da diferenciação social, e na articulação desses aspectos com processos socioeconômicos mais amplos, ligados à transformação do capitalismo.

No Brasil, alguns acontecimentos, tais como a organização das ligas camponesas antes de 1964 e a luta pela democratização durante a década de 1970 e no início dos anos 80, permitiram que a questão agrária assumisse uma importância política central, principalmente no período de redemocratização do País durante a Assembleia Nacional Constituinte (1987-1988). Delgado (2009) assinala que se ergueram novas reivindicações por políticas de preços e crédito rural para pequenos agricultores, revelando, assim, esta nova faceta do desenvolvimento, que ia além da simples visão de *agrícola*. Essas reivindicações redundaram em políticas públicas voltadas principalmente à promoção da reforma agrária, as quais visavam justamente alterar o padrão de ocupação da propriedade da terra no meio rural, transformando igualmente as relações de trabalho e produção.

## DESENVOLVIMENTO RURAL

Outra conceituação do desenvolvimento rural ganha evidência nas décadas de 1980 e 1990, como fruto do transcorrer histórico das discussões sobre o desenvolvimento agrícola e agrário. De acordo com Navarro (2001), o *desenvolvimento rural* propriamente dito precisa ser diferenciado do *desenvolvimento agrícola* e do *desenvolvimento agrário*, pois se trata de um conjunto de ações sistemáticas e inter-relacionadas, empenhadas em produzir mudanças sociais. O autor define desenvolvimento rural como “ação previamente articulada que induz (ou pretende induzir) mudanças em um determinado ambiente rural” (p. 88).

Esta ação está associada ao fato de que, desde o final da década de 1970, começou-se a perceber que as políticas modernizantes para o desenvolvimento agrícola não haviam sido efetivas em assuntos específicos, como a redução da pobreza. Tal situação gerou um desencanto geral que, sem dúvida, se intensificou com o estancamento da fase econômica expansionista do pós-guerra. Além disso, a partir dos anos 80, com o advento das novas estratégias políticas inspiradas no enfoque conhecido como neoliberalismo, o papel do Estado na condução eficaz das suas políticas foi enfraquecido e, consequentemente, o debate sobre o desenvolvimento foi retirado da agenda pública.

A partir da década de 1990, o desenvolvimento rural foi revitalizado pela emergência de novas abordagens, fortemente influenciadas pelas transformações de ordem social, política e econômica que ocorreram na sociedade como um todo, “desdobrando-se em políticas governamentais direcionadas para a reforma agrária, o crédito para a agricultura familiar, o apoio aos territórios rurais, o estímulo a ações afirmativas para mulheres, jovens, aposentados e negros” (SCHNEIDER, 2010, p. 512). Essas novas dimensões surgiram como resposta ao projeto modernizante da agricultura, que gerou resultados voltados quase que exclusivamente para as elites agrárias, agrícolas e agroindustriais, em detrimento dos trabalhadores rurais (DELGADO, 2009), além do grave impacto ambiental causado pela aplicação de técnicas de produção agrícola com uso excessivo e intensivo de insumos industriais e, em muitos casos, com técnicas inadequadas para as condições biofísicas dos ecossistemas locais (LEFF, 2000).

Tais constatações conduziram a que fossem incorporadas ao “desenvolvimento rural” outras dimensões, não propriamente agrícolas – entre as quais questões relacionadas à sustentabilidade e ao meio ambiente –, dando origem às noções de *desenvolvimento sustentável* e *desenvolvimento rural sustentável* (*vide supra*, cap. 9). O componente “sustentável” da expressão refere-se exclusivamente ao plano ambiental, indicando ser necessário que as estratégias de desenvolvimento rural incorporem uma compreensão adequada das chamadas “dimensões ambientais”. Já o desenvolvimento rural sustentável significaria uma integração da nova dimensão ambiental com as outras dimensões –produtivas, sociais, culturais e econômicas – do desenvolvimento rural.

## DO DESENVOLVIMENTO LOCAL À ABORDAGEM TERRITORIAL

A crise do Estado desenvolvimentista e centralizador e as transformações do rural nas últimas décadas acarretaram mudanças nas concepções de desenvolvimento. De um Estado desenvolvimentista e planejador do desenvolvimento, passa-se à descentralização político-administrativa na gestão, com a crescente influência da sociedade civil em esferas de poder (RÜCKERT, 2005). Isso propicia o surgimento de iniciativas de desenvolvimento da sociedade civil, ou desta em articulação com entes estatais, através de ações de desenvolvimento local e/ou territorial.

A concepção de *desenvolvimento local* nasce da problematização entre desenvolvimento exógeno e endógeno. Os processos de desenvolvimento exógenos acusavam incoerências com as diversas realidades brasileiras, gerando consequências de um modelo imposto uniformemente, o que levou diversos segmentos da sociedade a tecerem críticas a um modelo de desenvolvimento intervencionista. Por outro lado, também os projetos localistas deixaram à mostra fragilidades, pois depositaram excessiva confiança em atores locais – muitas vezes desprovidos de recursos – para implementarem projetos



de desenvolvimento. As limitações da ação do Estado – com a crise econômica e os problemas advindos da ação centralizadora intervencionista – criaram outros dilemas, uma vez que, como estratégia de reforma das ações para o desenvolvimento, o processo foi descentralizado para ser protagonizado por organizações não governamentais (ONGs) e outras entidades da sociedade.

Segundo Navarro (2001), o surgimento da noção de desenvolvimento local é resultado de duas transformações importantes. A primeira está ligada à emergência e à multiplicação das organizações da sociedade civil e de ONGs, que se dedicaram a executar ações em espaços locais. A segunda está vinculada ao processo mais amplo de descentralização das decisões, nas quais o Estado atribui responsabilidade aos atores locais para promoverem e recriarem formas de gestão de recursos públicos. Desenvolvimento local é, na definição de Buarque (1999, p. 9), “um processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população”.

Frente às concepções de desenvolvimento essencialmente exógenas adotadas até então, o desenvolvimento local representa uma inovação ao atentar à necessidade de olhar para a diversidade local e construir projetos de desenvolvimento que partam das necessidades reais de cada localidade. Esta perspectiva busca valorizar a cultura, os saberes e fazeres, os recursos naturais, bem como a participação das pessoas nas decisões e no desenho dos projetos de desenvolvimento.

Com efeito, nos anos 90, as políticas localistas no Brasil multiplicaram-se no vácuo deixado pela crise do Estado. A crise de financiamento do desenvolvimento ofereceu uma oportunidade para iniciativas locais, mobilizadas pelas ONGs e demais organizações da sociedade. A ampliação da pluralidade de atores que passaram a elaborar e a executar projetos de desenvolvimento reverteu-se na pulverização de recursos e na descentralização do Estado.

Quando o Estado, face a tais dificuldades, retoma os projetos de desenvolvimento, observa-se que as experiências locais deram espaço a ações articuladas entre o rural e o urbano e entre municípios, gerando novas compreensões do desenvolvimento fundadas na concepção de território. Essa concepção busca superar tanto a dicotomia entre rural e urbano quanto as ações meramente localistas, para afirmar um tipo de estratégia calcado nas relações espaciais, porém estimulando redes e iniciativas que articulem territórios mais abrangentes que os locais. Estas passaram a ser denominadas iniciativas de desenvolvimento territorial.

Na noção de *desenvolvimento territorial*, o território constitui a unidade sobre a qual se assenta a ação de desenvolvimento. O surgimento do território, enquanto lugar de execução das políticas públicas e ação dos atores sociais, implica, no entanto, diversas consequências. Como salienta Schneider (2004), os espaços não são meros suportes

das relações sociais, econômicas, culturais e políticas; as instituições, as organizações e as relações que configuram o tecido social nos territórios são os recursos efetivamente habilitados para se traduzirem em projetos de desenvolvimento.

Nas universidades, disciplinas como Geografia, Antropologia, Economia e Sociologia debruçaram-se sobre a noção de território, compreendendo-o de diferentes formas, de acordo com o olhar e o contexto político e social. Bonnal et al. (2008, p. 190-191) dividem os estudos sobre território e desenvolvimento territorial em quatro grandes concepções, apoiadas em bases disciplinares.

[...] a) território como unidade de atuação do Estado para controlar a produção de externalidades pela agricultura, sejam elas positivas ou negativas; essa abordagem responde essencialmente a uma preocupação da economia política; b) território como unidade de construção de recursos específicos para o desenvolvimento econômico; essa preocupação corresponde ao ponto de vista da economia territorial; c) território como produto de uma ação coletiva, concepção relacionada à socioeconomia das organizações; d) território como componente fundamental das sociedades tradicionais, no sentido de sociedades arcaicas, que se inscreve na perspectiva da antropologia e da antropologia econômica.

As territorialidades construídas a partir das relações e similaridades socioculturais e naturais de determinado espaço despertaram o interesse das Ciências Sociais para os estudos sobre território – até então objeto restrito da Geografia –, que passaram a focar as interações sociais e a apropriação simbólica do espaço (ABRAMOVAY, 2003; 2007). Inúmeras pesquisas apontam a construção de novas territorialidades como promotoras do desenvolvimento, as quais constituem estratégias ancoradas na valorização cultural e natural dos lugares. Esses processos de valorização de regiões rurais por sua cultura e pela natureza pautam-se pela instauração de uma identidade territorial como propulsora e mobilizadora do desenvolvimento (FROEHLICH, 2002). Assim, os territórios são estabelecidos a partir das características materiais e imateriais, ou seja, com base em seus recursos biofísicos e humanos, suas relações sociais, e seus modos de produção e cultura.

Veiga (2003) e Abramovay (2003) apontam algumas condições para a abordagem territorial do desenvolvimento; entre eles, a necessidade de superação da dicotomia rural/urbano, bem como dos limites municipais, em busca de mecanismos organizacionais que facilitem as relações, a exemplo dos consórcios acima mencionados. Veiga destaca ainda, como principal desafio, a proposição de uma estratégia que viabilize ir além das

ações setoriais e promover uma real articulação horizontal nos territórios rurais; ou seja, sair dos limites municipais, associar-se com vistas a valorizar o território e compartilhar projetos e recursos necessários ao desencadeamento do desenvolvimento territorial.

No Brasil, a abordagem territorial vem ganhando espaço tanto nos centros de pesquisa quanto entre os formuladores de políticas públicas, sendo a Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário o exemplo mais patente de ação pública voltada a esse fim. Projetos de desenvolvimento descentralizados, elaborados pelos atores reunidos em territórios, são estratégicos no século XXI. As Políticas de Desenvolvimento Territorial (Territórios da Cidadania, Territórios Rurais) são uma prova cabal de que o Estado passou a considerar os territórios como lócus para as suas ações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história das políticas e programas de desenvolvimento, de 1950 até nossos dias, mostra que, neste curto período, mudanças nas concepções de espaço rural, de políticas públicas e de lócus privilegiado para ação estatal resultaram em transformações relevantes nas definições de desenvolvimento. De uma orientação que visava aumentar a produção e a produtividade agrícola, expressivas de 1950 até fins dos anos 70, passa-se a considerar o desenvolvimento rural um conjunto abrangente e complexo de ações previamente articuladas que objetivam mudanças gerais em um ambiente social.

Até meados dos anos 80, o Estado era o ente-chave para iniciar, propor e conduzir tais processos de desenvolvimento. No entanto, o final do século XX testemunha a dificuldade desse Estado em organizar o desenvolvimento de modo intervencionista sem a participação dos atores sociais locais. A sociedade civil organizada põe-se a estabelecer parcerias e redes – com a participação crucial do Estado, que não “sai de cena” –, visando promover processos locais ou territoriais de desenvolvimento. Neste panorama, uma das mudanças mais relevantes a destacar é aquela que articula o necessário protagonismo dos atores locais e territoriais com uma concepção de rural enquanto espaço não identificado exclusivamente com a atividade agrícola, que comporta diversidade econômica, social e cultural.

## REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: ORTEGA, Antônio César; ALMEIDA FILHO, Niemeyer (Orgs.). *Desenvolvimento territorial, segurança alimentar e economia solidária*. Campinas: Alínea, 2007. p. 19-38.

BONNAL, Philippe; CAZELLA, Ademir Antônio; MALUF, Renato Sérgio Jamil. Multifuncionalidade da agricultura e desenvolvimento territorial: avanços e desafios para a conjunção de enfoques. *Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 16, n. 2, p. 185-227, out. 2008.

BUARQUE, Sérgio C. *Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal*: material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília: INCRA/IICA, 1999.

DELGADO, Nelson Giordano. *Papel e lugar do rural no desenvolvimento nacional*. Brasília: IICA, MDA, 2009.

ELLIS, Frank; BIGGS, Stephen. La evolución de los temas relacionados al desarrollo rural: desde la década de los años '50 al 2000. *Organizações Rurais e Agroindustriais*, Universidade Federal de Lavras, v. 7, n. 1, p. 60-69, jan./abr. 2005.

FROEHLICH, José Marcos. *Rural e Natureza*: a construção social do rural contemporâneo na região central do Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

LEFF, Enrique. *Ecologia, capital e cultura*: racionalidade ambiental, democracia participativa e desenvolvimento sustentável. Blumenau: Ed. da FURB, 2000.

NAVARRO, Zander. Desenvolvimento rural no Brasil: os limites do passado e os caminhos do futuro. *Estudos Avançados*, São Paulo, USP, v. 15, n. 43, p. 83-100, set./dez. 2001.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. Reforma do Estado, reestruturações territoriais, desenvolvimento e novas territorialidades. *GEOUSP – Espaço e Tempo*, USP, São Paulo, n. 17, p. 79-94, 2005.

SCHNEIDER, Sérgio. A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 6, n. 11, p. 88-125, jan./jun. 2004.

\_\_\_\_\_. Situando o desenvolvimento rural no Brasil: o contexto e as questões em debate. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 30, n. 3, p. 511-531, jul./set. 2010.

SCHULTZ, Theodore William. Modernización de la agricultura. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, Bogotá, n. 7, p. 93-121, sept. 1981.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias*: o Brasil é menos urbano do que se calcula. Campinas: Autores Associados, 2003.

**Abel Cassol** – Mestre e Doutorando em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS). Temas de pesquisa: sociologia econômica, sociologia da alimentação e sociologia do desenvolvimento. E-mail: abelcassol@hotmail.com

**Ariane Fernandes da Conceição** – Doutoranda em Desenvolvimento Rural na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (PPGExR/UFSM). Temas de pesquisa: Comunicação e Extensão Rural, Administração e Planejamento Estratégico, Associativismo e Cooperativismo. E-mail: arianeeuzinha@yahoo.com.br

**Cíntia de Oliveira Caruso** – Doutoranda em Qualidade Ambiental pela Universidade FEEVALE/RS. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Pelotas. Temas de pesquisa: Economia Agrícola e Agricultura Familiar, Sociologia e Meio Ambiente, Qualidade Ambiental e Desenvolvimento. E-mail: cintiacaruso@ig.com.br

**Dércio Bernardes de Souza** – Doutorando em Agronegócios na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEPAN-UFRGS). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Rondônia (PPGA/UNIR). Temas de pesquisa: Gestão do Agronegócio, inovação e sustentabilidade. E-mail: dercio\_souza@yahoo.com.br

**Dieisson Pivoto** – Mestre e Doutorando em Agronegócios na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (CEPAN-UFRGS). Temas de pesquisa: Gestão de organizações do agronegócio, mercados agroindustriais e cooperativismo agropecuário. E-mail: dieissonpivoto@gmail.com

**Felipe Vargas** – Mestre e Doutorando em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS). Temas de pesquisa: o problema do conhecimento; questão ambiental; antropologia da ciência; sociologia rural. E-mail: fvargas85@gmail.com

**Gabriella Rocha de Freitas** – Mestre e Doutoranda em Sociologia na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS). Temas de pesquisa: estudos sobre desenvolvimento; estudos pós-coloniais; Nova Sociologia Econômica. E-mail: gabriellaf.rocha@gmail.com

**Guilherme Francisco Waterloo Radomsky** – Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Doutor em Antropologia Social (PPGAS/UFRGS). Temas de pesquisa: certificações, propriedade intelectual e estudos sobre desenvolvimento. E-mail: guilherme.radomsky@ufrgs.br

**Juan Camilo de los Ríos Cardona** – Mestre e Doutorando em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Temas de pesquisa: Mudanças ambientais e desenvolvimento rural; políticas públicas para a agricultura. E-mail: camidelosrios@yahoo.com

**Mailane Junkes Raizer da Cruz** – Mestranda em Desenvolvimento Rural na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Engenheira Florestal pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Temas de pesquisa: relações de trabalho no campo, desenvolvimento rural. E-mail: mailanejrc@gmail.com

**Paulo André Niederle** - Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). Temas de pesquisa: desenvolvimento rural, dinâmica da agricultura familiar e mercados agroalimentares. E-mail: pauloniederle@gmail.com

**Rafaela Vendruscolo** - Doutoranda em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria (PPGExR/UFSM). Professora no Instituto Federal Farroupilha, Campus de São Vicente do Sul. Temas de pesquisa: desenvolvimento rural, mudanças institucionais, desenvolvimento territorial. E-mail: rafaela.vendruscolo@iffarroupilha.edu.br

**Tanise Dias Freitas** – Mestre e Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS). Temas de pesquisa: Sociologia do Desenvolvimento, Sociologia Rural, Qualidade de Vida, Desenvolvimento Humano, Meios de Vida. E-mail: tanise1208@yahoo.com.br

**Yara Paulina Cerpa Aranda** – Doutoranda em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS/UFRGS). Mestre em Sociologia pelo PPGS/UFRGS. Integrante do Grupo de Pesquisa Tecnologia, Meio Ambiente e Sociedade (TEMAS/UFRGS). Tem experiência na área de Sociologia, com ênfase em Sociologia Ambiental. E-mail: yaracerpa@yahoo.com.br