

Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico

VERA ALVES CEPÊDA

Desenvolvimento e desenvolvimentismo

O TERMO desenvolvimento é reconhecidamente polêmico e seu significado, gerador de aguda controvérsia no debate político e intelectual. Parte dessa tensão deriva de sua polissemia conceitual ao atravessar inúmeras áreas, diversos momentos históricos e por aninhar-se no coração de algumas das mais complexas correntes teóricas produzidas em mais de quatro séculos de pensamento ocidental. Uma primeira dificuldade ao se tratar do tema do desenvolvimento é sua aproximação com duas concepções também espinhosas: as noções de evolução e de progresso. Uma segunda dificuldade é separar desenvolvimento de desenvolvimentismo.

Examinemos a primeira questão com mais vagar. Desenvolvimento, evolução e progresso são temas caros ao pensamento moderno, quer seja na reflexão filosófica, no debate histórico, quer nas teses originais da economia. Condorcet e Herder podem ser apontados como pensadores que primeiro trataram a questão da diferença das relações humanas e sociais em patamares sucessivos de mudança temporal e qualitativa, como uma escala evolutiva do desenvolver do homem e da sociedade. Mais adiante, pensadores como Kant, Hegel, Marx e Comte observaram a mesma questão procurando descortinar a *ratio* que provocava essa evolução e seu destino, fortalecendo a perspectiva epistemológica da filosofia da história ou da transformação centrada no movimento das formas sociais. Independentemente de toda a diversidade teórica presente nesses autores, oscilando entre a metafísica e o materialismo, o cerne da dimensão histórica como *locus* de uma mudança que ascendia a momentos cada vez mais sofisticados de existência os unia sob o princípio da evolução, do desenvolvimento, de uma fuga para frente impulsionada pela ação humana. Mudança qualitativa, no eixo da história, como realização de uma energia que se renova, é o princípio da síntese contida na ideia de progresso, de evolução e de desenvolvimento. Independentemente do estabelecimento do motor ou Sujeito dessa mudança (Razão, História, classe social ou indivíduo) ou do *telos* de sua realização, o cânone do desenvolvimento assentou bases sólidas no pensamento intelectual dos séculos XVIII em diante.

A tese apresentada por Charles Darwin é outra fonte de sustentação importante para a metapercepção do desenvolvimento ao postular a lógica da evolução

como chave explicativa da diversidade e pluralidade da vida orgânica. Posteriormente, os efeitos dessa premissa, baseada nos elementos de competição e superação como *modus operandi* da evolução biológica, seriam adaptados aos estudos da área de humanidades. O evolucionismo assimilou uma escala valorativa para a diversidade cultural, política e econômica encontradas nas diversas sociedades integradas pela Expansão Ultramarina e pelo mercantilismo, na forma do darwinismo social. A diferença das culturas foi enquadrada em um esquema mundial com centro no padrão europeu, escalonando-as como degraus ou estágios de desenvolvimento em termos de uma aceção unitária, mas desigual de história.

No pensamento econômico clássico, o tema do desenvolvimento foi trabalhado por Adam Smith na, talvez, mais duradoura versão da ideia de progresso: aquele que, brotando da energia do trabalho humano, socializado pela divisão da produção (na fábrica ou na relação fábrica-mercado-sociedade), forjava as portas do futuro pela via da elevação da produção industrial e, na sequência, do bem-estar humano. Encontramos na argumentação de *A riqueza das nações* os elementos centrais do *ethos* da modernidade: a proeminência do trabalho como forma de autonomia do Homem sobre a natureza, a percepção do sistema organizado de divisão do trabalho, a perspectiva da produtividade e da inovação, o espaço da liberdade subjetiva movendo a engenharia da ação produtiva e, como resultante de todo esse complexo, na mudança e melhoria das condições sociais da existência em uma curva progressiva contínua. Por mais que as teorias econômicas tenham posteriormente contestado, recortado ou ressignificado o argumento liberal clássico, essa assertiva de progresso baseado em alterações constantes no universo da produção não foi superada. E seu vínculo como base da realização social – portanto humana – também não.

Mesmo que se questionem o lugar e a forma do trabalho na sociedade moderna ou hipermoderna, a reprodução dos mecanismos de produção permanece como tela de fundo e condicionante do futuro social. As divergências ocorrem no processo de explicação da dinâmica econômica, na detecção das variáveis fundamentais desse movimento e na definição do objetivo pretendido pelo desenvolvimento. Nesse contexto é que encontramos a diátribe mais comumente apontada entre crescimento e desenvolvimento, pautada fortemente pela disputa entre o paradigma da economia do lado da oferta *versus* a economia do lado da demanda, entre autonomia do mercado (via mão invisível) *versus* regulacionismo macroeconômico – questões que distanciam os campos concorrentes da economia neoclássica e keynesiana. Mas é nesse cenário que se separa, também, o significado entre desenvolvimento e desenvolvimentismo.

Correndo risco de polêmica, penso que, no argumento econômico geral, desenvolvimento é um conceito relativamente neutro, já que pressupõe o *desenvolver*, o evoluir exponencial da energia contida nas formas da produção. Excetuando-se correntes que recusem o padrão de uma sociedade centrada na produção e no consumo capitalistas (Sachs, 2000), é comumente aceita como necessária a ligação entre o potencial produtivo crescente e a obtenção da auto-

nomia de nações e indivíduos. Mesmo se colocarmos o problema de que produção não é sinônimo de distribuição, essa discussão não poderia ser sequer posta sem que o primeiro termo se realize, como base do provimento do segundo. Nem indivíduos, nem governos desejam a escassez e sim a sua superação. A longa hegemonia do progresso calcado em bases econômicas repousa nesse pressuposto.

No âmbito da teoria econômica, a distinção entre crescimento e desenvolvimento espelha o conflito entre uma visão naturalista do processo produtivo (pressuposto do livre-mercado e da lógica de maximização de ganhos) e uma visão que imputa à baliza do cálculo racional privado um potencial de distúrbios graves. Na primeira chave, qualquer ação extraeconômica pode inibir o mecanismo fundamental da livre-iniciativa; já na segunda, as crises (previsíveis e inerentes ao naturalismo econômico) exigem mecanismos corretivos com algum grau de racionalização não individual, adotando em seu lugar uma visão sistêmica e reguladora do conjunto econômico. Essa engenharia, em boa e grande medida institucional e política, absorveria em seu complexo as várias fases, funções e disfunções da estrutura econômica, observando o pulso e o *timing* da produção (externa, interna, regional, setorial, no curto e no longo prazo), do consumo, da capacidade de poupança e investimento, do impulso à inovação, da higidez da moeda e de seu padrão nas trocas mundiais etc. A economia é aqui vista em rede, podendo e devendo ser corrigida em suas disfunções como meio de destravamento dos pontos críticos. Automatismo *versus* regulação constitui-se em campo complexo e muito tenso porque implica a definição da *ratio* do movimento econômico, tornando-se arena central no confronto entre as concepções de crescimento e desenvolvimento. Podemos nos referir assim a políticas de desenvolvimento como aquelas que fomentam a economia fora do primado do *laissez-faire*.

Outra zona nebulosa surge quando tratamos da questão do *desenvolvimentismo*. A adição do sufixo *ismo* ao termo desenvolvimento indica o aspecto de processo, de movimento com dimensão social, gerando paradigmas, correntes e, especialmente, configurações históricas. Gostaria de tratar aqui mais detidamente da definição mínima desse conceito associando-o com o tema da periferia capitalista, situação particular de seu surgimento e de sua laboração. De maneira geral, pode-se definir desenvolvimentismo como um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social. Se essa definição estiver correta, o desenvolvimentismo nasce de uma constatação de deficiência estrutural e crônica como base lógica de intervenção com objetivo de transformação. Portanto, é mais que desenvolvimento: é mudança social sistêmica, orientada e sustentada politicamente. O desenvolvimentismo, percebido como projeto, é produto de um momento datado e de uma conjuntura específica, mas mesmo nessa modalidade foi capaz de produzir um arranjo teórico e político capaz de ser atualizado e realinhado em outras situações históricas.

Na definição proposta são centrais o momento histórico de sua gênese, o argumento teórico específico e as implicações políticas que o projeto alcança. O desenvolvimentismo surgiu como derivação da tese do atraso e foram várias as contribuições para a configuração de seu campo explicativo. Da original contribuição de List em *Sistema nacional de economia política* (publicada em 1841), das teses de Manoilescu, Rostow, Nurske, Lewis, Agarwala e Singh, até as formulações mais próximas ao caso brasileiro, como as concepções cepalinas, e as elaborações teóricas de Roberto Simonsen e de Celso Furtado, forma-se um leito comum na compreensão do atraso a partir da situação de capitalismo tardio. O elemento comum nessas teses é a existência de obstrução na maturação dos processos de produção e de modernização nos países retardatários. A via da industrialização não surge ou não se conclui, em grande medida como resultado da posição desigual das economias mais e menos avançadas no circuito das trocas internacionais. Assim, os óbices de progressão ao moderno pleno não seriam dados por uma situação pré-moderna, feudal ou não capitalista, mas por condicionantes engendrados pela própria modernidade capitalista. São o resultado de relações históricas que brotaram do desenho realizado pelo colonialismo, pela expansão mercantilista, pela arquitetura do comércio internacional ricardiano e por novas formas de dominação econômica, que *incluiram excluindo*, mediante a situação subalterna e complementar (geralmente na fórmula do modelo primário-exportador). O atraso aparece, então, como um capitalismo inconcluso, incompleto: como expressão de subdesenvolvimento.

Uma das consequências dos efeitos da economia do subdesenvolvimento foi colocar em xeque a neutralidade e a universalidade da dinâmica capitalista na constelação geoeconômica mundial. As disfunções na divisão do trabalho mundial, entre economias industriais e primário-exportadoras, implicam o surgimento de diversos problemas nacionais para o segundo grupo, especialmente na capacidade de longo prazo de crescimento, diversificação produtiva, saltos inovativos e expansão do mercado interno. Associam-se, assim, questão econômica e autonomia nacional. Das causas apontadas pela teoria do subdesenvolvimento emergirão tanto o desenvolvimentismo (proposta de superação do subdesenvolvimento) quanto o nacional-desenvolvimentismo (pacto social que sustenta a proposta de intervenção e meio de construção da nação, clássico no Brasil e América Latina).

O desenvolvimentismo é a outra face da tese do subdesenvolvimento, preso ao mesmo princípio explicativo: a aceitação da causalidade econômica implica receituário também pautado por soluções econômicas. E esse movimento combinado afasta-se dos paradigmas da teoria econômica clássica, em dois pontos essenciais: no reconhecimento de que a patologia do subdesenvolvimento resulta do efeito perverso da tese da mão invisível (que funciona às avessas nas economias primário-exportadoras) e na patologia dos gargalos estruturais, do atraso tecnológico e dos limites de investimento endógeno, presentes mesmo em situação de arranque (Rostow, 1964; Nurske, 1957) ou brecha histórica (Furta-

do, 1995, 1967). Tanto a formação do subdesenvolvimento (modelo mercantil-exportador) quanto na situação de brecha histórica/arranque são recusados postulados centrais do liberalismo como a premissa das vantagens competitivas, da inércia progressiva do arranque e da autonomia decisória dos agentes econômicos privados. A superação do subdesenvolvimento exigirá, ao contrário, o recurso heterodoxo do planejamento e da racionalização da economia para que se desate o círculo vicioso do subdesenvolvimento por meio da queima de etapas e da ação transformadora do Estado. A possibilidade do desenvolvimento, econômico e social, depende de um projeto artificial que *pense e oriente* o mundo da produção. Muito longe do modelo de *vícios privados, benefícios públicos*, no qual o progresso social é efeito da ação econômica, o planejamento para o desenvolvimento – desenvolvimentismo – inverte o vetor colocando a vontade social como origem da dinâmica do progresso. O projeto desenvolvimentista apoia-se em uma expectativa de mudança de trajetória, *path dependency*, em uma perspectiva de alteração do passado (atraso) e construção de futuro (progresso, autonomia, soberania e nação).

O nacional-desenvolvimentismo é o resultado dessa confluência que envolveu uma situação histórica particular (a situação de capitalismo tardio e periférico e, em vários casos, herança colonial), a produção de um complexo explicativo rompido com o liberalismo econômico (incapacitado de dar conta do problema do atraso periférico) e o esforço social condensado em um projeto nacional pautado pela superação do subdesenvolvimento pela via da modernização econômica. Convém assinalar que essa é uma perspectiva genérica na qual, dada a abstração conceitual, os fenômenos podem se apresentar homoganeamente. Cada situação particular aproxima-se dessa tipologia ideal e, ao mesmo tempo, distanciando-se em razão de suas especificidades factuais. A contribuição de Cardoso & Falleto (1969) demonstra que cada experiência dependente é nacional e possui uma arquitetura própria, fruto de sua historicidade, arranjos econômicos e pactos políticos estabelecidos (para fora e para dentro). No entanto, malgrado as experiências particulares, o modelo nacional-desenvolvimentista expandiu-se por inúmeros países em sua fase áurea, com momento de maior importância compreendido entre as décadas de 1950 e 1970, perfazendo o projeto de modernização de grande recorte da periferia capitalista.

Pensando o desenvolvimentismo no Brasil

Tanto a tese do subdesenvolvimento quanto o projeto desenvolvimentista tiveram papel fundamental no processo de construção da modernidade brasileira. Essas duas influências permeiam o debate intelectual e político nacional bem antes de sua formulação mais clara e definida no entorno da década de 1950. O desenvolvimentismo pode ser associado a duas chaves conceituais distintas, re combinadas em sua elaboração. A primeira, endógena ao pensamento social e político brasileiro, filia-se à percepção intelectual do déficit de identidade nacional, resultando do legado colonial, da mistura étnica, das diferenças regionais ou

dos limites intrínsecos ao surgimento da racionalidade moderna (*ethos* do trabalho e individualismo). A segunda chave é a da sua filiação a um campo teórico de que recusa o espontaneísmo das relações sociais como *parti pris* para a geração do progresso social, do equilíbrio econômico ou da emancipação, afastando-se do campo liberal e aproximando-se das concepções corporativa ou orgânica.

O movimento intelectual que pensa a construção da nação a partir da superação de suas deficiências vem do final do século XIX, em autores como Nabuco, Euclides da Cunha, Alberto Torres, Gilberto Amado, Oliveira Vianna, Manoel Bonfim, Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, entre muitos outros. Mas a associação entre essa lacuna e a determinação de ordem econômica pertence a autores que acentuaram o peso da herança primário-exportadora no viés da *formação econômica*, como Roberto Simonsen, Caio Prado Jr. e Celso Furtado. O termo subcapitalismo (significando situação periférica, especializada e dependente, responsável pelo travamento do desenvolvimento nacional) aparece pela primeira vez constituído como *corpus* teórico em Roberto Simonsen, na década de 1930, quando afirmava que o Brasil é um país pobre dada a dificuldade de se “obter um elevado quociente se o divisor é fraco e o dividendo cresce continuamente”.¹ A partir do final dos anos 1940, a ideia de subdesenvolvimento vai ganhando uma dimensão hegemônica, mesmo que entendida de maneiras distintas e diversamente teorizada. Tornava-se uma espécie de bloco histórico, capaz de organizar em um campo associado na tarefa da superação do atraso pela via econômica setores e grupos sociais diversos.

A intersecção entre o argumento econômico e a dimensão política emerge com a questão social, fundamental no processo de transformação brasileiro no entorno dos anos 1920 e 1930. A crise que se abre em 1930 expressa o processo de transformação estrutural da sociedade, sem conseguir, no entanto, produzir uma correlata hegemonia política (Cepêda, 2010). A década de 1950 é o momento áureo nesse processo de transformação ao consolidar um pacto social com alta capacidade hegemônica, o nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pela presença de atores e agenda absolutamente modernas. Trabalhadores assalariados e empresários de várias frações de classe (ligados aos interesses da indústria, comércio, agricultura; cindidos entre dinâmica interna e externa), classes médias urbanas, funcionalismo e intelectuais com poder de *state makers* mesclam-se no debate sobre a configuração de uma sociedade moderna (de modelo urbano-industrial), definida como projeto nacional.² O projeto nacional-desenvolvimentista cinzelado nos anos 1950 só seria encerrado com a Constituição de 1988 e a Reforma do Estado, que desfazem a estrutura do Leviatã brasileiro (Sallum Jr., 2003). Esse longo período, denominado velho desenvolvimentismo, inclui, no entanto, dois momentos políticos muito diferentes: a fase democrática e o regime militar. Tendo como hiato o período de estabilização econômica e a Reforma do Estado dos anos 1990, na última década detecta-se o retorno a vários aspectos do desenvolvimentismo, porém, com

outra roupagem e novos compromissos, o que lhe granjearia a denominação de novo-desenvolvimentismo.

Temos assim uma onda longa (o desenvolvimentismo), duas grandes fases (velho e novo-desenvolvimentismo) e três ondas curtas, oscilando no espectro democrático ou não democrático (nacional-desenvolvimentismo com democracia, nacional-desenvolvimentismo autoritário e o atual novo-desenvolvimentismo). Nesse cenário, é possível reconhecer que o desenvolvimentismo tornou-se um projeto amplo, com faces contraditórias e permitindo a construção de mais que um único pacto no maciço bloco desenvolvimentista. Tomando o Plano Salte e o Manifesto dos Periféricos como marco inaugural do modelo desenvolvimentista, ambos no final dos anos 1940, podemos observar que o desenvolvimentismo espalhou-se em duas grandes fases e pelo menos três ondas, marcadas pelo problema da produção *versus* distribuição e pela questão democrática.

A onda longa do desenvolvimentismo brasileiro pode ser legitimada como um dos momentos da *linhagem orgânica* do pensamento social e político brasileiro, como parte daquela tradição intelectual calcada na ação protagônica do Estado, exigida como necessária na superação dos problemas estruturais de uma sociedade hipossuficiente (Brandão, 2007). A adoção dessa perspectiva da linhagem orgânica é importante por assinalar a permanência na cultura intelectual e política nacional da tendência de subalternizar a potência da sociedade civil e de fortalecer a capacidade do Estado. O desenvolvimentismo estaria, assim, enquadrado em uma tela de fundo que o precede historicamente (a enunciação fina e sintética do “idealismo orgânico” aparece em 1927 em *O idealismo da Constituição* de Oliveira Vianna [1927]) e talvez dele se origine sua hegemonia e persistência de trajetória. No entanto, o reconhecimento do desenvolvimentismo como parte de uma “família intelectual e política” centrada no organicismo e centralidade do papel do Estado não impede o seu desdobramento em compromissos autoritários ou progressistas. A presença da linhagem orgânica desenvolvimentista ganhará corpo pós-1930, com atores concorrentes ideologicamente, no campo esquerda-direita, inclinando-se ao campo do planejamento e da intervenção estatal, movido pela energia explicativa da perspectiva do subdesenvolvimento (embora sustentado por lógicas diversas em casos particulares).³

O desenvolvimentismo brasileiro possui um corpo teórico comum, pautado pela suspeita ou recusa às virtudes da auto-organização da sociedade (a partir do mercado, do protagonismo dos indivíduos ou da competição política) como mola do progresso e do desenvolvimento geral. Dessa assertiva origina-se a inclinação a uma perspectiva mais orgânica. Essa onda longa abriga tanto a percepção de que a trava do desenvolvimento é a insuficiência de produzir (velho desenvolvimentismo) ou a incapacidade de distribuir (novo-desenvolvimentismo). Entre os dois extremos surge um delicado complexo que, além do problema econômico, tem que lidar ainda com os aspectos sociais e políticos na construção do desenvolvimento, lidando com demandas, interesses, ideologias

e projetos concorrentes na configuração dos compromissos sociais em cada momento (Bresser-Pereira, 2009, 2012).

Entre o velho e o novo-desenvolvimentismo

A fórmula do velho desenvolvimentismo pode ser sintetizada em seis argumentos essenciais: 1) entendimento da economia como um sistema nacional integrado, uma totalidade que não pode ser reduzida a setores produtivos, regiões ou atores; 2) crítica aos automatismos de mercado e, conseqüentemente, afastamento das matrizes do liberalismo econômico; valorização de mecanismos de regulação estatal e de políticas de estímulo/desentrave da produção, anelando economia e política, com função de transformação social profunda; 3) preponderância dos interesses industriais como fator propulsor da cadeia dinâmica da economia (nesse caso aceitando o argumento da economia do lado da oferta); 4) oposição externo *versus* interno, apoiando-se em uma tese de antagonismo entre interesses mundiais e nacionais, fortalecendo barreiras protecionistas e investimentos pesados nos segmentos mais vitais da economia doméstica; 5) superação do paradigma de especialização liberal (vantagens competitivas) e esforço de desenvolvimento de um aparelhamento econômico diversificado, autônomo e completo, especialmente nos segmentos estratégicos (infraestrutura, indústria de base, setores tecnológicos e qualificação profissional); 6) protagonismo diretivo do Estado via planejamento e o uso da ideia de nação como base desse pacto social.

O velho desenvolvimentismo, partindo do e preso ao diagnóstico do subdesenvolvimento, elege como nuclear o problema dos obstáculos à realização de um sistema econômico industrial complexo e maduro. O foco no velho desenvolvimentismo está assestado, centralmente, nos estrangulamentos do mundo da produção e na sua resolução via industrialização pesada. Aparecem em segundo plano, quando muito no horizonte de sua proposição e como efeito de sua ação, os aspectos de distribuição e elevação de bem-estar. O mote *crescer primeiro para distribuir depois*⁴ não é acidental, mas uma metáfora exemplar do compromisso e custos sociais necessários no projeto de desenvolvimento.⁵

O novo-desenvolvimentismo, ao contrário, apoia-se no processo de inclusão social, colocando redistribuição e equidade em posição prioritária. Estabelecer a distinção entre as duas fases não é fácil e nem tranquila, especialmente quando nela se cruzam as dimensões econômicas e aquelas de alcance (ou causalção) política. A questão nacional que cimenta o novo-desenvolvimentismo, presente nas políticas públicas federais da última década e em seu projeto de sustentação (PAC I e PAC II), apoia-se no diagnóstico da exclusão social como eixo do problema atual (cf. Albuquerque, 2011; Pochmann, 2010). Reafirmando o compromisso do 3º artigo da Constituição de 1988 de “I – *construir uma sociedade livre, justa e solidária*; II – *garantir o desenvolvimento nacional*; III – *erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais*; IV – *promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo,*

cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”, o tema da inclusão e da equidade ganharam destaque no conjunto dos documentos e cartas de intenção do governo federal em suas ações recentes, incluindo o atual *slogan* do governo: “Brasil – país rico é país sem pobreza”.

O novo-desenvolvimentismo combina políticas de crescimento com políticas de distribuição (Sicsú et al., 2009; Sicsú & Castelar, 2009), mas talvez seja interessante percebermos que a posição do segundo objetivo mudou de lugar na constelação desenvolvimentista, tornando-se epicentro do projeto e acompanhada de políticas de estímulo produtivo, no formato de um *plus* de estratégias setoriais desenvolvimentistas. O fato de produzirem-se políticas de impulsão do desenvolvimento econômico/produtivo é base obrigatória de qualquer projeto desenvolvimentista, piso de onde provêm os recursos distributivos e o fortalecimento do conjunto das forças sociais produtivas⁶ – aqui entendidas como somatório de conhecimento, capacidades e autonomia, espalhadas tanto nos fatores clássicos da economia como o capital (empresários, recursos, nível tecnológico) como naqueles contidos no mundo do trabalho, na cultura, na cidadania e nas instituições (Sen, 2000; Pochman, 2010). Nesse contexto, as estratégias desenvolvimentistas segmentam-se em setores-chave como a economia da inovação, a economia da sustentabilidade, a economia exportadora, acompanhadas de estratégias cambiais e creditícias, voltando-se para o fortalecimento da totalidade da cadeia produtiva. São definidas como expressão do desenvolvimentismo porque antecipam ou neutralizam amarras estruturais da produção, portanto reafirmando o papel da orientação racional do desenvolvimento.

O outro ângulo das políticas recentes apontam, no entanto, para o papel estratégico do consumo e renda popular no processo de desenvolvimento econômico e social. A via de desenvolvimento por consumo de massa, transferência de renda direta (como Bolsa Família), políticas de crédito popular e economia social são características importantes de uma acepção de economia estimulada pelo “lado da demanda” – pela tese do mercado interno e pela inovação via multiplicação de empreendedorismo popular. Associada a distribuição de recursos estratégicos de *empoderamento* e geração de *capabilities*, torna-se distributiva e inclusiva em mais de um sentido. A política de transferência direta de renda impacta na alteração da dinâmica econômica local e regional – vide o caso do nordeste (Araújo, 2006; 2007), na questão de gênero e na inclusão dos segmentos de exclusão mais radical ao universo de uma economia monetarizada e produtora de cálculo racional.⁷ Políticas de transferência indireta de renda via serviços e patrimônio, como os programas “Luz para todos” e “Minha casa, minha vida”, multiplicação de assentamentos rurais, entre outros focos, produzem inclusão desses atores na apropriação de maiores cotas de bem-estar e qualidade de vida, mas também ampliam a consciência de Sujeito político (portador e demandador de direito).

Em termos de redistribuição estratégica de potência social (*empowerment*, como na direção proposta por Amartya Sen), surgem as atuais políticas de de-

mocratização de acesso à educação superior, proporcionada pelas políticas de expansão de vagas e instituições públicas (ReUni e malha de instituições técnicas superiores), financiamento de mensalidades para alunos de baixa renda no sistema privado (ProUni) e proposição de novos mecanismos de seleção/ingresso (Enem, Sisu e Reserva de Vagas). A educação pode produzir uma mutação de longo prazo e de profundo alcance por gerar mobilidade social, inclusão política e simbólica, transformação das balizas cognitivas do conhecimento e da expressão da cultura.

Em seu conjunto, as políticas diretas e indiretas de renda possuem funcionalidade múltipla: *econômica* – pois aquecem mercado, servindo como meio de dinamismo e estímulo à produção industrial, comércio, serviços (a via do consumo de massa é, em boa medida, parente do modelo mercado interno do velho desenvolvimentismo); e *política* – pois ao incluir como consumidor ou proprietário, a lógica dessa inserção, inicialmente econômica, assenta-se no princípio do direito e da cidadania, como parcela do contrato social que possibilita requerer a promoção do bem-estar como uma das tarefas do Estado.

As políticas de expansão da educação, de Ações Afirmativas e reconhecimento do princípio da representação e organização das diferenças sociais expressam uma segunda face dessa funcionalidade inclusiva: empoderar simbolicamente, capacitar instrumentalmente e canalizar institucionalmente o fluxo de demandas dos distintos atores, possibilitando uma mudança da estrutura de poder político e de suas formas de operacionalização.

No entendimento do arranjo político e econômico do novo-desenvolvimentismo é importante retomar a importância assumida pelo problema da desigualdade social (potencializada nas análises das últimas décadas) e o peso da engenharia democrática. Tendo como pano de fundo a reengenharia democrática e inclusiva da Constituição de 1988, a massificação do colégio eleitoral brasileiro e a mudança de coalizão dos grupos no poder, a inclusão é termo (se não moeda) de extremo valor e poder⁸ na construção dos compromissos sociais.

Se o novo-desenvolvimentismo manteve elementos do modelo original do velho desenvolvimentismo, como a noção de sistema integrado e do protagonismos do Estado na solução de entraves estruturais para os quais a livre ação dos indivíduos e a do mercado não são força suficiente para os transformar, mudou, no entanto, o foco de seu propósito: as deficiências atuais são sociais, filhas da desigualdade e da pobreza.

Destaco aqui, para finalizar este artigo, duas inovações no desenho e ferramentas do novo-desenvolvimentismo. A primeira delas caracteriza-se por uma intervenção econômica mais pontual e menos direta, com menor nível de estatização; predominando políticas de regulação e menos de intervenção direta. Um segundo aspecto explica-se pela diminuição da autonomia do Estado, submetendo-se ao controle da sociedade sob dois níveis: gestão e controle social (participação deliberativa, *accountability*, administração gerencial) e o de fina-

lidade de sua ação (via inclusão e distribuição). A soma desses dois elementos institucionais colocam como centrais a noção de responsividade e de eficácia, simultaneamente valorizando o papel corretivo da ação estatal e, ao mesmo tempo, estabelecendo mecanismos duros de controle sobre ela (jurídico, político-institucional ou pela via eleitoral). Embora de maneira mais flexível e pontual, a ação governamental brasileira nesse período formulou um pacote de mudanças e de políticas que retomam o *telos* do velho desenvolvimentismo, mas não seu *modus operandi*. Mantém-se o foco na lógica econômica, mas definem-se como fundamentais as demandas ligadas ao tema da distribuição e submetidas à várias formas de controle social.

O tema do novo-desenvolvimentismo é de difícil apreensão em toda sua extensão e importância por ser um processo em movimento, mas evidencia-se facilmente a sua filiação a uma mentalidade enraizada fundo na cultura brasileira – a longa duração do repertório desenvolvimentista, quer como léxico, quer como gramática. Sua manutenção repousa na permanência do reconhecimento de tarefas a cumprir, de óbices a remover: anteriormente na chave econômica, hoje na chave social. As políticas públicas mudaram de rumo, redefinindo prioridades e instrumentos a ponto de permitir a legítima suposição de um novo pacto social em andamento, porém claro em termos de um processo e não necessariamente em projeto.

Notas

- 1 Simonsen (1940, p.14). ou seja: a ideia de que o obstáculo central ao desenvolvimento nacional era a insuficiência produtiva, argumento que permanecerá até o final dos anos 1970 (cf. Simonsen, 1931, 1934, 1944).
- 2 A obra coetânea de Celso Furtado (1962, 1964, 1995) é uma boa expressão das tensões e configuração desse momento.
- 3 Cf. taxionomia produzida por Ricardo Bielschowsky (1988).
- 4 Curiosamente, essa afirmação é feita na década de 1930, novamente por Simonsen e reutilizada por Delfim Neto durante o governo militar – ou seja, no início e final do ciclo do velho desenvolvimentismo.
- 5 Um dos poucos intelectuais apartados dessa proposição no período foi Furtado ao afirmar a distribuição de renda como centro da dinâmica para superação do subdesenvolvimento e por definir desenvolvimento enquanto um projeto holístico de modernização da cultura e instituições e com equidade social (Furtado, 1967, 1962, 1964).
- 6 Cf. denominação dada por List (1986).
- 7 Cf. a esse respeito a excelente análise de Alessandro Pinzani e Walquíria Leão Rego em *Vozes do Bolsa família: dinheiro, autonomia e cidadania* (no prelo).
- 8 Sobre o alcance político eleitoral, cf. excelente análise de André Singer (2009).

Referências

- ALBUQUERQUE, R. C. *O desenvolvimento social do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 2011.
- AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. (Coord.) *A economia do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.
- ARAÚJO, T. B. Desenvolvimento regional: a descentralização valorizaria a diversidade. In: FLEURY, S. (Org.) *Democracia, descentralização e desenvolvimento – Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. p.373-96.
- _____. Brasil: desafios de uma política nacional de desenvolvimento regional. In: DINIZ, C. C. (Org.) *Políticas de desenvolvimento regional*. Brasília: UnB, 2007. p.221-36.
- BIELSCHOWSKY, R. *Pensamento econômico brasileiro*. Rio de Janeiro: Ipea; Inpes, 1988.
- BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. *Políticas para a retomada do crescimento – reflexões de economistas brasileiros*. Brasília: Ipea; Cepal, 2002.
- BRANDÃO, G. M. *Linhagens do pensamento político brasileiro*. São Paulo: Hucitec, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Construindo o Estado republicano – democracia e reforma da gestão pública*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- _____. *Os três ciclos da sociedade e do Estado*. Texto para discussão 308. São Paulo: FGV-EESP, abril 2012.
- CARDOSO, F. H.; FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. México: Siglo XXI, 1969.
- CEPÊDA, V. A. Contexto política e crítica à democracia liberal: a proposta de representação classista na Constituinte de 1934. In: MOTA, C. G.; SALINAS, N. (Org.) *Os juristas na formação do Estado-Nação brasileiro: de 1930 aos dias atuais*. São Paulo: Saraiva; FGV, 2010. p.195-222.
- FURTADO, C. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- _____. *A pré-revolução brasileira*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1967.
- _____. *Formação econômica do Brasil*. 23.ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1995.
- LEWIS, W. A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1960.
- LIST, G. F. *Sistema nacional de economia política*. São Paulo: Nova Cultural, 1986.
- MANOILESCU, M. *Teoria do protecionismo e da permuta internacional*. São Paulo: Escolas Profissionais do Lyceu Coração de Jesus, 1931.
- NURKSE, R. *Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.
- O'DONNELL, G. *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.

- POCHMANN, M. *Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.
- ROSTOW, W. W. *Etapas do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.
- SACHS, W. *Dicionário do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- SALLUM JUNIOR, B. Metamorfoses do Estado brasileiro no século XX. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Anpocs, v.18, n.52, p.35-54, jun. 2003.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia. das Letras, 2000.
- SICSÚ, J.; CASTELAR, A. (Org.) *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2009.
- SICSÚ, J. et al. (Org.) *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- SIMONSEN, R. *As finanças e a indústria*. São Paulo: São Paulo Editora, 1931.
- _____. *Ordem econômica, padrão de vida e algumas realidades brasileiras*. São Paulo: São Paulo Editora, 1934.
- _____. *Níveis de vida e a economia nacional*. São Paulo: s. n., 1940.
- _____. *Planificação da economia brasileira – parecer apresentado ao CNPIC*. São Paulo: Fiesp, 1944.
- SINGER, A. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Revista Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, v.85, p.83-102, 2009.
- STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- VIANNA, O. *O idealismo da Constituição*. Rio de Janeiro: Terra do Sol, 1927.

RESUMO – Este trabalho analisa o processo do desenvolvimentismo brasileiro compreendido entre a fase clássica dos anos 1950 até a perspectiva atual do novo-desenvolvimentismo, privilegiando o papel e a função desempenhadas pelo tema da democracia e da inclusão distributiva em cada arranjo. Na primeira seção, analisa-se a constelação semântica que envolve os termos progresso e desenvolvimento, procurando separá-los do processo/projeto denominado desenvolvimentismo. Na segunda seção, discutem-se as fases e características centrais do velho e do novo-desenvolvimentismo brasileiro e a perspectiva de sua subdivisão em três ondas históricas, separadas pelo aspecto político democrático e pelo tema da redistribuição. Por último, apresentam-se algumas considerações sobre o novo-desenvolvimentismo em seu arranjo democrático-inclusivo.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia, Equidade, Justiça social, Novo-desenvolvimentismo.

ABSTRACT – This paper analyzes the process of the Brazilian developmentalism between the classical phase of the 1950s to the current perspective of new developmentalism, emphasizing the role and function played by the theme of democracy and distributive inclusion in every arrangement. In the first section, it is analyzed the semantic constellation involving the terms progress and development, seeking to separate them from the process / project called developmentalism. In the second section, it is discussed the

phases and the central features of the old and the new Brazilian developmentalism and the prospect of their subdivision into three historical waves, separated by the political democratic aspect and by the theme of redistribution. Finally it presents some considerations about the new developmentalism in its democratic-inclusive arrangement.

KEYWORDS: Democracy, Equity, Social justice, New developmentalism.

Vera Alves Cepêda é mestre e doutora em Ciência Política (USP). Docente do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGPol-UFSCar) e docente do Departamento de Ciências Sociais-UFSCar.

@ – veracepeda@ufscar.br / cepeda_vera@yahoo.com.br

Recebido em 18.5.2012 e aceito em 8.6.2012.