

# A relação entre Estado e sociedade no século XXI

## A perspectiva paraeconômica como estratégia neodesenvolvimentista

Taisa Dias  
Silvio Cario

ILPES

---



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL

Este documento foi preparado por Taisa Dias, Doutora em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), professora e pesquisadora vinculada ao Programa de Mestrado em Administração da UNISUL e do Curso de Pós-graduação em Administração da FGV, ambos em Florianópolis (SC-Brasil), e Silvio Cario, Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), professor e pesquisador vinculado aos Programas de Pós-graduação em Economia e Administração da Universidade Federal de Santa Catarina, em Florianópolis (SC-Brasil).

O documento foi elaborado no marco das Primeiras Jornadas de Planejamento Econômico e Social 2013, organizadas pelo Instituto Latino-Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES). A revisão e preparação de todos os trabalhos foi levada a cabo por Paulina Pizarro, sob a coordenação geral de René A. Hernández.

Agradecem-se os comentários e o apoio do comitê liderado por Jorge Máttar, Diretor do ILPES, e integrado por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner e Lucy Winchester.

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade dos autores, não refletindo, necessariamente, a posição da CEPAL. Este documento não foi submetido à revisão editorial.

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Resumo .....   | 5  |
| I. Introdução .....  | 7  |
| II. Séculos XVIII e XIX: a hegemonia do ideário liberal e a desintegração dos sistemas sociais .....                         | 9  |
| III. Século XX: o pensamento desenvolvimentista forjado a partir da utopia do ideário liberal.....                           | 11 |
| IV. A emergência do neodesenvolvimentismo a partir da crise do estado e sua relação com o fortalecimento da democracia ..... | 15 |
| V. Século XXI: a perspectiva paraeconômica como estratégia neodesenvolvimentista .....                                       | 21 |
| VI. Considerações finais.....  | 25 |
| Bibliografia .....   | 27 |
| Índice de quadro   |    |
| Quadro 1 Relação entre sistema cognitivo, respectivo interesse dominante e o tipo de sistema social .....                    | 22 |
| Índice de diagrama   |    |
| Diagrama 1 A perspectiva paraeconômica de desenvolvimento.....   | 23 |



## Resumo

A história de várias sociedades evidencia que uma perspectiva unidimensional de desenvolvimento foi responsável pela construção social, dada a direção desse processo por parte do mercado. Com o objetivo de avançar no debate sobre a relação entre Estado, sociedade e desenvolvimento, o artigo discute, numa perspectiva histórica, as razões que levaram à desintegração dos sistemas sociais, as evidências da fragilidade do ideário liberal e o pensamento desenvolvimentista forjado a partir da crise do liberalismo. Tal discussão leva a conclusão de que a relação direta entre a situação de alguns países e o nível de emprego de recursos estratégicos depois da II Guerra Mundial reascendeu a importância da intervenção estatal, fortalecendo o pensamento de que o Estado deve coordenar as relações que se dão a partir de um projeto que tem a industrialização como forma de acumulação de capital, mas também como meio para a diminuição das desigualdades sociais.

Palavras-chave: Estado; estratégia; desenvolvimento.

JEL: H, H 00; H 7



## I. Introdução

As grandes guerras, a revolução industrial, o progresso advindo daí e grandes revoluções políticas ocorridas em e entre diversos países ditaram um movimento constante de mudança no papel do Estado na sua relação com a sociedade nos últimos séculos, destacadamente, porém, dirigido pelo interesse econômico. Assim, o debate acerca da relação entre Estado, sociedade e desenvolvimento é antigo e permeia discussões entre cientistas sociais de diversas áreas e origens.

Embora estudos e pesquisas contemporâneos alimentem o debate em nível nacional e internacional, a discussão não é simples, a começar pela interdisciplinaridade que isso denota. Demonstração disso é a constatação de que a reflexão a respeito das funções estatais não deve ser restrita à dimensão econômica, pois ainda que se observe uma relação intrínseca entre estes dois sistemas, ela deve ir além do foco no crescimento do mercado para se mostrar capaz de oferecer contribuições significativas para problemas subjacentes ao desenvolvimento, como a diminuição das desigualdades sociais.

Polanyi (1980) contribuiu com essa reflexão quando demonstrou que, com a anuência do Estado, durante todo o século XVIII, o mercado atuou como direcionador da vida em sociedade e transformou tudo em mercadoria (terra, dinheiro e trabalho). Garantiu, num momento seguinte, uma estrutura de livre-troca e reforçou a importância da intervenção estatal para o desenvolvimento depois da II Guerra Mundial, frente à transformação provocada pelos eventos que se observaram e à relação direta entre o atraso de alguns países e o emprego de recursos estratégicos por parte do governo.

Mas estudos críticos apontam que não aconteceram mudanças significativas nas teorias que suportam as ciências sociais no que tange aos pressupostos epistemológicos, provocando limitações a estas no sentido de superar a hegemonia do interesse econômico. Como afirmou Guerreiro Ramos (1989), a racionalidade predominante nas ciências sociais conduz ao entendimento de que o comportamento econômico constitui a totalidade da natureza humana. Assim sendo, apesar da hegemonia do econômico, um movimento em outra direção insiste em lembrar que o devir das ciências sociais trouxe consigo a preocupação em compreender a forma pela qual as instituições e as estruturas sociais dão conta da dinâmica dos mercados e da sua influência na sociedade.

Cientes dessa tarefa, estudiosos das ciências sociais vêm, desde as primeiras décadas do século passado, se dedicando à crítica do predomínio da racionalidade funcional nas teorias utilizadas para o planejamento e análise de sistemas sociais, ajudando, dessa forma, a apontar as lacunas existentes para dar conta da sociedade complexa. Com estudos críticos como o de Polanyi (1980) e Guerreiro Ramos (1989), ganha força então o debate sobre o papel do Estado para a garantia do

desenvolvimento pautado na multidimensionalidade social, potencializando, conseqüentemente, a perspectiva paraeconômica.

Para contribuir com o debate, o presente trabalho faz uma visita à história e discute as diversas relações que se estabeleceram entre o Estado e todo o complexo social desde o século XVIII até os dias atuais, quando a perspectiva paraeconômica parece se apresentar como uma estratégia neodesenvolvimentista. Assim, em consonância com Polanyi (1980) - que evidencia a fragilidade do ideário liberal de Smith (1983) e lança a abordagem substantiva da economia – e com Guerreiro Ramos (1989; 1996) – que, apropriando-se também da perspectiva crítica de Habermas (1987), aponta os prejuízos da perspectiva unidimensional para o desenvolvimento das sociedades contemporâneas e lança o paradigma paraeconômico como alternativa teórica para a delimitação dos sistemas sociais, o trabalho apresenta o resultado dessa visita à história da relação entre Estado e sociedade nos últimos três séculos.

Para dar conta disso, está estruturado em cinco seções, além dessa introdução. Na segunda seção a visita é feita aos séculos XVIII e XIX, quando as ideias liberais lideravam o modelo de desenvolvimento econômico, provocando, por consequência, a desintegração entre política, economia e interesse social. Na terceira seção, a visita ao século XX demonstra que o liberalismo foi, de certa forma, sustentado pelo Estado, e, diante de tal constatação, ganha força o ideário desenvolvimentista – cujo refinamento faz surgir o neodesenvolvimentismo. Na quarta seção, se discute o devir do século XXI e o contexto das suas primeiras décadas, evidenciando uma sociedade demandante de uma nova perspectiva para o desenvolvimento. A quinta seção trata especificamente dessa nova perspectiva de desenvolvimento demandada pela sociedade do século XXI, ou seja, uma perspectiva pautada no paradigma paraeconômico que, por sua vez, transpassa o ideário neodesenvolvimentista, apresentando-se como uma nova estratégia. Encerrando o trabalho, a sexta seção faz algumas considerações finais sobre os resultados da visita e das diretrizes de um projeto de desenvolvimento para as próximas décadas, sustentado numa perspectiva de superação da ideia de unidimensionalidade social.

## **II. Séculos XVIII e XIX: a hegemonia do ideário liberal e a desintegração dos sistemas sociais**

Na percepção de Smith (1983), embora as políticas mercantilistas não tenham sido capazes de impedir o crescimento no século XVIII, o teriam retardado. No seu entendimento, as intervenções estatais no mercantilismo teriam entravado o processo de desenvolvimento, uma vez que os elementos necessários ao crescimento da riqueza encontram-se na natureza humana, devendo o sistema compatibilizar as inclinações naturais do homem com os resultados desejados para a sociedade. O Estado não disporia, segundo Smith (1983), de competência, bom senso e vontade para defender os interesses de uma sociedade multicêntrica e complexa. Isso estaria além da capacidade do sistema de mercado regulado e assim sendo, essa direção deveria permanecer nas mãos dos detentores de capital.

Segundo ele, tais políticas, ao dirigir artificialmente o capital para uso menos produtivo em detrimento de atividades com maior potencial de retorno econômico, fizeram com que, durante esse crescimento, comerciantes e produtores enganassem o Estado e a sociedade. Tal regulamentação era desenhada pelos próprios agentes interessados nela, sob a argumentação de que esta beneficiaria a todos, quando, na verdade, enriqueceria alguns poucos e prejudicaria outras dimensões sociais. Os indivíduos só aplicariam os seus capitais em setores mais benéficos à sociedade caso isso viesse a convergir com a melhor promoção de seus interesses, cabendo a esses arquitetos do sistema o delineamento das estratégias para tanto (Smith, 1983).

Nessa visão canonizada da sua obra, a regulação por parte do Estado fere os interesses de alguns em detrimento de outros, projetando-se a partir da cortina da promoção da igualdade entre súditos e poderosos e sob a promessa de garantia à proteção do indivíduo e da propriedade. O liberalismo seria, segundo Smith (1983), superior a isso. Ao extrair restrições e privilégios feitos a indivíduos ou determinados grupos deles, esse sistema não privilegiaria qualquer classe e garantiria maiores níveis de justiça e liberdade do que o sistema engendrado pela economia de mercado.

O significativo crescimento da riqueza observado durante o predomínio das políticas mercantilistas estaria, para os liberais, associado ao ambiente de liberdade e justiça que prevalecia em maior grau na Grã-Bretanha do que em outros países. Tal sucesso econômico seria, segundo essa escola de pensamento, fruto principalmente da administração igualitária e imparcial que garantia a igualdade dos direitos entre os mais miseráveis súditos britânicos e os mais poderosos, assegurando os resultados do empenho conforme o empenho de quem atuasse no processo. A existência de

desigualdades de riqueza estaria associada às diferenças da natureza humana, quais sejam: empenho, dedicação e determinação (Smith, 1983).

O apoio ao *laissez-faire* em Smith (1983) sustentava-se no pressuposto de que as diversas regulamentações, ou seja, restrições, privilégios, concessões, subsídios, incentivos, etc., concedidas pelo Estado, compunham um sistema intervencionista que interferiria negativamente nos graus de justiça e liberdade individual, teoricamente garantidos. A ausência desses cerceamentos e privilégios no que toca às atividades econômicas de uma sociedade deixaria todo indivíduo livre para buscar o seu interesse e do seu próprio jeito. Para tanto, Smith (1983) partiu do pressuposto de que este indivíduo não violaria as leis e empenhar-se-ia da melhor forma para pôr seu capital em concorrência com o capital de qualquer outro indivíduo.

Assim, no cenário defendido por Smith (1983), o Estado teria um papel reduzido, não abdicando, porém, de três funções básicas: a garantia da defesa nacional, a administração da justiça e a execução de obras públicas. Com isso, a ideologia econômica passou a modelar a sociedade e uma racionalidade baseada em valores assumiu papel coadjuvante, diluindo progressivamente a capacidade humana de pensar criticamente e de atuar pautando-se numa lógica em que o processo é tão ou mais importante que o fim. A compreensão de que o mercado seria uma esfera da sociedade capaz de transformar o autointeresse em benefícios sociais sem que, para isso, o Estado tivesse que intervir, pressupunha que os ambientes competitivos se encarregariam da alocação mais eficiente dos recursos.

Em outras palavras, a relevância do critério de justiça e a crítica à ideia de regulamentação estatal teriam sido a forma encontrada por Smith (1983) para engendrar um sistema político de fomento simultâneo da justiça comutativa e da justiça distributiva – discutidas por Aristóteles, haja vista a sua inclinação no sentido de entender que políticas mercantilistas não devem violar a liberdade individual nem tão pouco conceder privilégios além dos que cada indivíduo ou grupo de indivíduos fez por merecer.

Smith (1983) escreveu sua obra inspirado nos avanços do capitalismo manufatureiro do século XVIII e seu entusiasmo devia-se à crença de que o aumento da riqueza material seria compartilhado por todos os indivíduos e esferas da sociedade. Não conheceu, contudo, os efeitos sociais provocados por isso e que atravessariam os próximos séculos. O *laissez-faire* parecia um princípio de garantia da lei e da ordem com um mínimo de custo e esforço. Os fundamentos de Smith (1983) vieram como respostas às questões da época e fizeram emergir a economia separada do sistema político. A sociedade, que era para ser tratada como complexa por ser tecida de várias dimensões, se tornou um sistema de mercado e mudou suas bases. Dissociando seu desenvolvimento do respeito aos princípios do mundo moral, da política e dos valores essenciais à vida, caracterizou a desintegração dos sistemas sociais.

### **III. Século XX: o pensamento desenvolvimentista forjado a partir da utopia do ideário liberal**

Uma perspectiva de que as leis naturais manteriam o equilíbrio insistiu, durante todo o século XIX, na defesa dos ideais liberais, demonstrando que a fome incentiva os animais a obedecerem aos que detêm o alimento, tentando assim confirmar os pressupostos smithianos. No entanto, uma análise que se tornou clássica das consequências da utopia do mercado autorregulado foi desenvolvida por Polanyi (1980) cuja obra cabe ser resgatada como ponte com a obra de Smith (1983). Em seu livro *A Grande Transformação* (1946, publicado no Brasil pela primeira vez em 1980), Polanyi (1980) remonta e analisa criticamente as bases liberais.

Segundo o autor, desde o final do século XVIII e durante todo o século XIX, dois movimentos controlaram a dinâmica da sociedade: a expansão contínua do mercado e o cerceamento desta expansão, por parte do Estado, em direções definidas. Embora tal cerceamento fosse vital para proteger a sociedade, sempre foi um movimento enfrentado pelos liberais que o tentavam negar. Mesmo negando-o, ele existia; exintindo, se desenhava incompatível com o sistema de mercado autorregulável. Assim, a partir de uma abordagem crítica em relação aos argumentos de que a fome incentiva os animais a obedecerem aos que detêm o alimento e que, em função disso, o ser humano simplesmente se aceitaria num papel de subserviência a quem garantisse a sua sobrevivência, Polanyi (1980) construiu a abordagem substantiva da economia.

Havia um mercado tanto para o trabalho (homem) quanto para a terra (natureza) como para o dinheiro (capital) sendo controlado pela oferta e demanda; mas havia também outro movimento paralelo que se propunha a controlar a ação do mercado sobre esses fatores de produção, ou seja, o movimento em defesa da intervenção. Os próprios empresários sentiam os impactos da autorregulação: quando os preços caíam e os custos não, as empresas muitas vezes fechavam. Segundo o autor, “Separar o trabalho das outras atividades da vida e sujeitá-lo às leis do mercado foi o mesmo que aniquilar todas as formas orgânicas da existência e substituí-las por um tipo diferente de organização, uma organização atomista e individualista” (Polanyi, 1980, p.167).

Um século depois da publicação da *Riqueza das Nações* (Smith, 1983) é que os economistas compreenderam que num sistema de mercado, os fatores de produção participam do produto e, à medida que ele aumenta, aumenta também a sua participação absoluta. Isso teria explicado o problema da riqueza ser atingida apenas por alguns: “A sociedade econômica estava sujeita a leis que não eram leis humanas” (Polanyi, 1980).

Na verdade, nada havia de natural no *laissez-faire*: os mercados livres jamais poderiam funcionar deixando as coisas seguirem seu curso. Ele foi sustentado pelo Estado, que emitia inúmeras leis para proibir as regulamentações restritivas, além de aumentar significativamente as suas funções administrativas. Para Polanyi (1980) a dificuldade estava colocada: o estabelecimento da liberdade simples e natural de Adam Smith demandava a criação constante de leis, controles e funções administrativas.

Mas as dificuldades enfrentadas pela civilização do século em questão (Século XIX) não se justificaram pelo fato dela ser uma sociedade industrial, mas sim por ser uma sociedade dirigida pelo mercado. A sociedade desintegrada se delineou em função de um conjunto de razões, mas principalmente porque adotou medidas de um mercado autorregulável e engendrou a desintegração das esferas política e econômica. O conflito entre esse sistema de mercado e as exigências de uma vida social organizada produziu o dinamismo do século XIX até as primeiras décadas do século XX, mas também as tensões e as pressões que destruíram a própria sociedade.

Na continuidade desse objetivo de otimização da produção, Henry Ford investiu, em 1922, na ideia de criação das linhas de montagem, o que conduziu os trabalhadores a um processo de intensificação do ritmo de atividades, além da especialização das tarefas. O processo de produção fordista tornou-se comum e hegemônico nas economias a partir do início do século XX por proporcionar a produção em grandes quantidades e com forte grau de padronização. Neste contexto, a classe trabalhadora foi se tornando a representante dos interesses humanos. Regras, sindicatos e leis foram então criados para regular as ações e defender o mecanismo do mercado. Dessa maneira, estes mesmos mercados ficavam cada vez menos autônomos e autorreguláveis. Assim, as tensões que nasceram na zona de mercado transcenderam para todas as áreas da sociedade e o equilíbrio tinha que ser restaurado por meios políticos. “No cerne da transformação estava o fracasso da utopia do mercado [...]. Uma civilização estava se desmoronando pela atuação cega de instituições sem alma, cujo único propósito era o incremento automático do bem-estar material” (Polanyi, 1980, p. 217).

Com isso, o sistema político e o sistema econômico se desintegraram e o capitalismo liberal foi sendo abandonado. No entanto, a industrialização continuará existindo e o sistema de mercado autorregulável é que não se sustenta. Por isso, a crítica não se dá pelo fato de essa sociedade se basear na economia, mas pelo fato de essa economia ser baseada no autointeresse e por se saber que uma organização econômica é antinatural. Como alertou Polanyi (1980), nenhum motivo especificamente humano é econômico e, assim sendo, a liberdade ampla e para todos seguiria garantida por parte do Estado –agente a quem cabe a coordenação no sentido de regular e assegurar que não seria a racionalidade econômica a promover o devir de uma sociedade que já rompeu o século XX dando sinais de que precisava retomar a perspectiva substantiva para se respeitar como complexa, atendendo, assim, ao interesse coletivo.

Voltar-se contra a regulação para os liberais significava a defesa da livre empresa, mas isso não foi suficiente para inibir, por exemplo, a construção e o fortalecimento de trustes e monopólios gigantescos, além dos desdobramentos dessa realidade construída. Isso garantiu, entre outras coisas, renda, lazer e segurança para a pequena fatia da classe privilegiada (leia-se os proprietários) e um mínimo de liberdade para o povo (leia-se trabalhadores). Ainda que a sociedade tenha tentado em vão se utilizar dos seus direitos democráticos para se proteger do poder dos grandes proprietários, a solução encontrada para tentar garantir os ideais liberais sempre era na linha de uma reforma da economia de mercado, que previa a extinção das instituições democráticas tanto de ordem industrial como políticas.

Segundo Polanyi (1980), no entanto, certas liberdades deveriam ser mantidas.

[...] Devemos tentar manter, por todos os meios ao nosso alcance, esses elevados valores herdados de uma economia de mercado em derrocada. Esta é uma grande tarefa [...] Nem a liberdade nem a paz puderam ser institucionalizadas sob aquela economia, pois seu propósito era criar lucros e bem-estar e não a paz e a liberdade (Polanyi, 1980, p. 248).

Durante as décadas de 1930 e 1940, entre a Grande Depressão e a Segunda Guerra, o liberalismo sofre a grande derrota. Seus princípios e métodos, ainda preservados na indústria e no comércio da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos da América (EUA), se mostraram incapazes de combatê-las. As normas, leis e decretos que foram surgindo nessa época eram para tratar de assuntos e problemas causados pelas modernas condições industriais e nem os liberais da época achavam que poderiam diminuir o *laissez-faire* aplicando as ações para defender o mercado autorregulável.

Segundo Polanyi (1980), os Estados Unidos foram um dos primeiros países a rever os ideais do liberalismo, quando a situação assumiu um status insustentável. Para ele, o surgimento do Welfare State, ou seja, do Estado do Bem-Estar Social, pautado na teoria econômica de Keynes, que foi publicada pela primeira vez em 1936, pode ser entendido como o reconhecimento da inviabilidade do modelo liberal por parte dos países desenvolvidos.

Diante disso, a polarização entre o ideário que defende o mercado autorregulado (Smith, 1983) e o ideário do mercado regulado (Polanyi, 1980), aponta, na verdade, duas grandes correntes que se colocam em evidência no que diz respeito às diferentes formas de relação entre Estado e sociedade, à luz dos modelos de desenvolvimento econômico: o liberalismo e o desenvolvimentismo.

Ao se colocar contra os argumentos da economia clássica, pano de fundo do liberalismo, ou seja, da presumida harmonia de interesses, da visão estática do mundo, do individualismo e da livre-troca, List (1983) –corroborando com Polanyi (1980)– defendia que os interesses são conflitantes e a ação individual não garante melhores resultados sociais. Essa harmonia, segundo ele, seria alcançada por meio de organismos superiores, isto é, pelo sentido de nação e por meio da intervenção estatal. Para ele, os argumentos usados pelos economistas e políticos ingleses para defender o livre-comércio tentavam disfarçar a realidade de que tal sistema funcionava bem entre países com parecidos níveis de desenvolvimento, mas não entre países de níveis diferentes.

Dessa forma, ele criticou, na sua época, o que Chang (2002) também viria contemporaneamente criticar, ou seja, a tentativa de disfarçar as razões que levaram os países desenvolvidos a superar o atraso. Na intenção de manter os países subdesenvolvidos sob sua dependência, Chang (2002) explica que os primeiros tendem a disfarçar a eficácia da intervenção estatal, desestimulando a adoção de políticas públicas que lhes foram eficazes para superar a situação de atraso e atingir a posição de país desenvolvido. Na maneira de escrever de Chang (2002), estariam destruindo os degraus que usaram para subir a escada e atingir melhores índices de desenvolvimento.

Nos trilhos do alerta embrionário de Polanyi (1980) e List (1983), Chang (1999) defende que um Estado desenvolvimentista é aquele que exerce o papel de i) principal articulador de um acordo sobre a formulação de um projeto de longo prazo, dentre os vários agentes representativos da nação; ii) coordenador do processo de mudança estrutural de longo prazo por meio de incentivos a setores-chave e planejamento indicativo; iii) principal responsável por inovar, construir e adaptar instituições para a efetivação da estratégia desenvolvimentista; e iv) administrador eficaz dos conflitos que surgem ao longo da implementação da estratégia de desenvolvimento.

[...] essa é a corrente que põe, aberta e deliberadamente, o Estado no centro das decisões fundamentais para a economia e assume a liderança na formulação da política econômica de industrialização. Na qualidade de instituição para a qual confluem o poder político e o poder econômico, e pelas técnicas de que pode lançar mão, o Estado se tornou um órgão indispensável à dinamização das forças produtivas (Ianni, 1989, p. 220).

Assim, o conceito “desenvolvimentista” (*developmental*) se legitima a partir do reconhecimento da capacidade do Estado de promover e sustentar o desenvolvimento e da ideia de que a intervenção parte da compreensão de que níveis diferentes de desenvolvimento demandam formas de intervenção também diferentes. Por isso ele está tão relacionado com a época em que o processo de industrialização se intensificou na Europa, nos Estados Unidos e posteriormente também no Brasil e em grande parte da América Latina, com cada nação lançando mão do tipo de intervenção necessária para o seu estágio de industrialização.

Esta corrente compreende o Estado como um elemento ativo e não apenas corretivo, defendendo a importância da industrialização, sem, no entanto, deixar de ter o Estado como centro das decisões, como líder da formulação de políticas econômicas e como agente dinamizador das forças produtivas. Em um Estado desenvolvimentista, as políticas priorizam o crescimento e, por isso, beneficiam o setor privado nacional, mesmo tendo como referência as práticas internacionais. Dessa forma, o Estado desenvolvimentista lidera o mercado, definindo setores e produtos que devem ter a produção incentivada e mobilizando os recursos para tanto (Ferraz; Kupfer; Haguenaer, 1996). Nas palavras de Ianni (1989, p. 19), no ideário desenvolvimentista “o Estado configura-se como um instrumento decisivo de coordenação e ação em todas as esferas da economia”.

Quanto à superação do atraso de algumas nações em relação a outras, a necessidade de uma ideologia nacionalista e de uma estratégia nacional de desenvolvimento tem recebido destaque para a promoção da superação do estado de subdesenvolvimento. No que tange ao capitalismo tardio, na América Latina a ideologia desenvolvimentista foi apontada no estruturalismo cepalino. Em seus vários estudos sobre o subdesenvolvimento em estados latino-americanos (meados do século XX), o conjunto de ideias desenvolvidas pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) conduzia para a necessidade de um Estado planejador e organizador da expansão do capital industrial para segmentos novos, promovendo os processos de centralização e concentração –indispensáveis ao desenvolvimento econômico em setores nos quais o capital privado não conseguia investir.

Cabe destacar, porém, que, no entendimento de Bresser-Pereira e Gala (2010), o estruturalismo cepalino partiu da ideia de que as economias latino-americanas estavam apenas no início do processo de industrialização, o que justificaria a proteção à indústria nacional e à estratégia de industrialização substitutiva de importações. Mas, certamente, foi um, entre os mais importantes ideais desenvolvimentistas, ou seja, a intervenção estatal, que garantiu a concentração e a centralização do capital nesse período. Como assinalam Ferraz, Kupfer e Haguenaer (1996, p. 555) pautados na argumentação de Raul Prebisch, “[...] quanto à perversidade das relações desiguais de troca entre países centrais e periféricos, que perpetuariam a restrição externa ao crescimento, a industrialização era vista como forma de promover o desenvolvimento das sociedades latino-americanas”.

Nessa época, grande parte dos países latino-americanos teve o Estado como interventor no projeto de desenvolvimento da economia, atuando como planejador e coordenador da expansão do capital industrial para outros setores e permitindo que grande parte desses países vivesse seus melhores indicadores de crescimento econômico durante as décadas de 1970 e 80 do século passado. Tal realidade foi construída a partir da perspectiva de um Estado desenvolvimentista que reconhece que a intervenção estatal é necessária e situacional conforme o estágio de desenvolvimento em que o país se encontra.

E foi isso que aconteceu em grande parte dos países da América Latina no período aproximado de 1930 até início da década de 1980, isto é, nos trilhos do que aconteceu com muitos países desenvolvidos, os países em atraso resolveram subir os degraus da escada de List e Chang e melhorar suas economias. Em outras palavras, eles também lançaram mão da intervenção estatal para dar conta das insuficiências da produção e dos desequilíbrios estruturais, acreditando que estes não podiam ser resolvidos apenas pelas forças do mercado.

## **IV. A emergência do neodesenvolvimentismo a partir da crise do estado e sua relação com o fortalecimento da democracia**

Em paralelo à consolidação do ideário do Estado desenvolvimentista, a segunda metade do século XX assiste a uma profunda alteração do sistema econômico mundial. Entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1970, o padrão de produção fordista depara-se com vários questionamentos de ordem econômica, política e social que sinalizavam a sua exaustão e resultaram em importantes mudanças de comportamento por parte do mercado e do governo para dar conta do que passou a ser demandado.

Permeada pela perda da hegemonia americana –liderada principalmente pela aceleração do desenvolvimento tecnológico– e associada a uma significativa redução dos custos de transportes e das comunicações em virtude do avanço das tecnologias de informação, uma nova dinâmica passa a conduzir o capitalismo no mundo, fomentando a integração das economias e dos mercados, promovendo o rompimento de barreiras e acirrando a competição entre os países. Essa nova dinâmica –correspondente à globalização– e a inexorável internacionalização do capital forçam o Estado a mudar de papel mais uma vez, deixando de atuar apenas em economias fechadas para atuar diante de um contexto internacional.

Frente a isso, o modelo pautado na intervenção estatal, que tinha o modelo econômico proposto por Keynes (1936) como um dos seus trilhos, ou seja, o pressuposto de que para tirar a economia da recessão gerada pela Crise de 1929 seria necessário que o Estado financiasse o crescimento e o fortalecimento das nações, fica pressionado sob dois aspectos: i) a necessidade de o Estado continuar a proteger a sociedade, dado que a lógica de mercado do liberalismo acaba por privilegiar os mais fortes e aumentar a concentração de renda; e ii) a busca por maior eficiência na execução dos serviços públicos, mais especificamente no sentido de atenuar as pressões sofridas pelas empresas nacionais, facilitando seu nível de competitividade com o mercado internacional.

A partir de então, as limitações e as dificuldades que o Estado passou a enfrentar para dar conta de cumprir o que havia se proposto denunciam um esgotamento do modelo intervencionista adotado até então. O Estado do Bem-Estar Social (Welfare State) –surgido a partir de 1930 nos países desenvolvidos e especialmente na Europa– e o Estado desenvolvimentista protecionista (Estado social-burocrático) surgido na mesma época nos países em desenvolvimento, são testemunhas da incapacidade estatal para manter integradas as dimensões econômica e social e viabilizar o

cumprimento da sua responsabilidade no sentido de prestar serviços sociais fundamentais e promover o controle da ordem econômica.

A crise econômica mundial iniciada em meados de 1970 e agravada ao longo dos anos 1980, fez com que muitos países enfrentassem um período de recessão e infrutíferas tentativas de retorno ao padrão de crescimento ocorrido a partir de 1930 até a década de 1960. Com isso se instala a Crise do Estado, que se configurou, além dessa crise de governabilidade, também como uma crise fiscal dado o pano de fundo baseado na economia keynesiana. Após as várias décadas de crescimento financiado, muitos governos já não davam mais conta dos seus déficits e passaram a elevar a carga tributária sem a contrapartida da melhoria da qualidade na prestação dos serviços. Em suma, enquanto os estados estavam absorvidos de responsabilidades, os recursos também ficavam escassos.

No início dos anos 70, enquanto a Crise do Estado estava sendo forjada, o padrão de produção fordista começa a apresentar limitações de ordem econômica, política e social. A dificuldade de se elevar continuamente a produtividade do trabalhador em face dos limites físico e mental, a inadequação da produção em massa em relação às demandas de um mercado consumidor segmentado por faixa de renda e hábitos de consumo diferenciados, a redução da disponibilidade da mão-de-obra em decorrência do esgotamento de processos migratórios internos, o aumento dos custos de produção principalmente de energia e salarial, e a fragilidade das contas públicas frente ao crescimento dos gastos do Estado para garantir direitos sociais conquistados sem correspondente aumento de receita fiscal foram as principais razões que começaram a sinalizar os limites da funcionalidade do padrão vigente (Cario; Pereira; Souza, 2001). Assim sendo, entra em crise aquele modelo de Estado Desenvolvimentista baseado no padrão fordista, também trilhado nos pressupostos de Keynes desde o período pós-Segunda Guerra Mundial, chamado por alguns de Estado keynesiano de bem-estar social.

Em resposta à crise, o Estado passou, nos anos 70 e com ápice nos anos 80, por reformas que resgataram o liberalismo e a crítica às formas de intervencionismo ou regulação estatal. Segundo Bresser Pereira (2008), os componentes básicos dessa onda de reformas foram: a) programas de privatização visando transferir atividades produtivas estatais para o setor privado; b) terceirização dos serviços com vistas a reduzir o tamanho do Estado em termos de pessoal; c) transformação do Estado em promotor de capacidade de competição internacional com programas de abertura de mercado e desregulamentação econômica; d) ajuste fiscal com o propósito de proporcionar maior autonomia financeira e uma administração pública gerencial; e, por fim, e) aumento da governabilidade, com instituições públicas que proporcionem melhor intermediação dos interesses, tornando mais legítimos e democráticos os governos.

Em resposta a esse contexto, as empresas, como unidades do mercado, também investiram na flexibilização da produção, na desverticalização do processo produtivo, na inovação dos produtos e dos processos e no estabelecimento de alianças estratégicas. Os governos, por sua vez, investiram na criação de melhores condições para o incentivo à exportação, criaram políticas de apoio a pequenas e médias empresas e políticas de desenvolvimento industrial, além do estímulo a programas de pesquisa e desenvolvimento (P&D) (Pereira; Cario; Koehler, 2001).

Dá-se início, a partir de então, à construção do que Jessop (2004) aponta como o Estado schumpeteriano da inovação, ou seja, o Estado do período pós-fordista. Este agente mudou o seu papel de financiador da produção por meio do aspecto fiscal para agir como incentivador da inovação como alternativa que se destacava para que as empresas nacionais pudessem competir internacionalmente. Esse novo Estado está, de acordo com Jessop (2004), fundado na reforma da estrutura estatal e em condições funcionais de atendimento a conjuntura promovida pela globalização. Esse novo tipo ideal de Estado, baseado em políticas de inovação, se justificaria pelo fato de que o contexto econômico deixou de estar dominado pelo conjunto de economias nacionais altamente protegidas e com pouca integração –típico do modelo fordista– para estar dominado por economias nacionais mais integradas e por mercados mais globais (Arienti, 2003).

Essa revolução no sistema capitalista presenciada a partir da metade da década de 1970 foi responsável então por uma nova mudança de papel do Estado, provocando o refinamento do padrão

desenvolvimentista adotado desde os idos de 1930. Jessop (2004) resume tal mudança tratando-a como a migração do estado keynesiano para o estado schumpeteriano, entendendo que caberia agora, ou seja, ao período pós-década de 1980, à inovação, e não mais ao financiamento público às empresas, a estruturação forte do setor produtivo.

Dando destaque à mudança de direção da atuação estatal e ao nível de poder desse agente, o autor explica que a referida mudança de papel delinea-se a partir de um poder que foi promovido e não diminuído, passando de um Estado nacional para um Estado que teria que se relacionar amplamente com organizações internacionais e inter-governamentais para garantir as bases do seu setor produtivo, de maneira a assegurar que o mercado nacional pudesse ter níveis de competitividade internacional (Jessop, 1993; 2004).

Alguns formuladores de políticas públicas e certa parte do meio acadêmico, porém, baseados no mito de que a intensificação da globalização provocaria a perda da autonomia e da importância dos Estados-nação fomentaram um caráter hegemônico à tese do Estado mínimo, forjando aí os ideais neoliberais (Bresser-Pereira, 2007a; 2009). Para estes pensadores, tal perda de autonomia se daria em função da necessidade de estabelecimento de regras para a competição em âmbito internacional. Ao contrário, contudo, do que imaginaram os neoliberais, a autonomia e poder mínimos se transformaram em estratégicos, já que tais países tiveram que desenvolver uma capacidade de coesão tão importante que esta acabou, por consequência, gerando um Estado mais forte (Bresser-Pereira, 2007a).

Essa consequência provocada pela necessidade de encarar um mercado altamente competitivo e politizado fez com que o Estado se tornasse significativamente mais relevante e reforçava o modelo da intervenção estatal para a construção das bases econômicas do Estado-nação. A globalização, ao mesmo tempo que fomentou a competição entre países, demandou que cada Estado-nação sustentasse um nacionalismo econômico em apoio às suas empresas (Bresser-Pereira, 2009).

A partir disso surge a ideologia do novo desenvolvimentismo, expresso pelo conjunto de diagnósticos e ideias que devem servir de base para a formulação, por cada Estado-nação, da sua estratégia nacional de desenvolvimento. Trata-se de nova orientação que possibilita que, através de uma estratégia nacional, nações em desenvolvimento encontrem o caminho para promover o desenvolvimento segundo seus próprios interesses e num mundo globalizado. Permite, através desta orientação, rejeitar as propostas e pressões de nações desenvolvidas e suas instituições, que, em tentativas neoimperialistas, insistem em impor reformas e políticas econômicas que neutralizam um projeto de desenvolvimento.

Para tanto, o novo desenvolvimentismo defende a necessidade da ocorrência de um consenso interno entre as classes e as frações de classes, consenso que una os segmentos sociais em um acordo que coloque o Estado nacional como importante agente promotor de melhorias econômicas e sociais aos empresários, trabalhadores, burocratas, intelectuais e profissionais em geral (Bresser-Pereira, 2009). Em pauta a ideia unida de nação e nacionalismo; em pauta a necessidade de solidariedade básica e objetivos comuns entre as classes e frações de classe na definição de um acordo ou pacto nacional, capaz de formular uma estratégia nacional de desenvolvimento para competir internacionalmente.

Na visão de Bresser-Pereira (2007b), o acordo firmado trata-se de um contrato social que dá origem à nação, mantendo-a forte e coesa; e mais ainda, trata-se de um acerto entre classes sociais que permite a essa sociedade transformar-se em nação e em condições de formular uma estratégia segundo os interesses dela. Assim sendo, cumpre ao Estado, neste processo, constituir-se em um instrumento efetivo da ação coletiva voltada para os interesses nacionais, buscando formas consistentes para atingir objetivos que conjuguem o desenvolvimento econômico com justiça social e liberdade de ação em quadro internacional de acirrada competição capitalista.

Nessa perspectiva, o novo desenvolvimentismo reforça ainda mais a importância da intervenção estatal na economia. A partir da sua estratégia nacional de desenvolvimento, concede ao Estado o papel de potencializador –por meio das políticas econômicas (cambial, monetária, fiscal e comercial)– da capacidade de competição internacional de sua economia, bem como defensor de práticas que venham

possibilitar melhor distribuição dos frutos do desenvolvimento aos seus cidadãos, por meio de políticas sociais voltadas à distribuição de renda, melhoria dos índices de saúde e habitação.

Neste sentido, o Estado do novo desenvolvimentismo difere do papel exercido pelo Estado nacional-desenvolvimentismo. Segundo Bresser Pereira (2007), neste último, o Estado “tinha como tarefa completar a acumulação de capital e realizar a revolução capitalista (...)” (pag. 84), colocada para impulsionar o processo de industrialização pautado pela substituição das importações. O Estado, neste novo contexto, se posiciona frontalmente à ortodoxia convencional cuja visão “considera o mercado uma instituição extraordinariamente eficiente para coordenar sistemas econômicos (...)” (pag. 88). No novo desenvolvimentismo, o Estado reconhece o mercado como importante espaço de competição, mas o mercado reconhece o Estado como instrumento que congrega interesses de classe e instrumentaliza ações nacionais em prol do desenvolvimento econômico e social.

Como fica evidenciado, um encadeamento entre a estrutura social e o desenvolvimento (nesse caso, econômico) continua a ser crescentemente demandado e à atuação estatal passou a caber a capacidade de eliminar, corrigir ou reduzir desproporções e descompassos entre setores e esferas sociais, interna e externamente aos seus limites geográficos. Em relação a isso, Diniz (2007), ao discutir o conceito de governabilidade, ressalta que este encerra três aspectos estreitamente inter-relacionados. O primeiro trata da capacidade do governo para identificar os problemas mais críticos e elaborar políticas para enfrentá-los; o segundo trata da capacidade do governo de mobilizar os meios e recursos necessários para a execução de tais políticas, garantindo que estas não se tornem inócuas; e, por último, o cuidado para que essa capacidade de solução dos problemas internos não seja dissociada da capacidade de cada país para administrar sua inserção no sistema internacional.

Na virada do século XX para o século XXI então, o Estado vê seu papel ser novamente redesenhado nessa terceira onda, principalmente no que tange à definição de um arranjo institucional para o efetivo alcance da estratégia de desenvolvimento desenhada pelo país. Agora este agente deve definir um conjunto de normas, leis e regras formais que visam ao fortalecimento do capital nacional para competir internacionalmente, ajudando a compor os pressupostos do novo-desenvolvimentismo ou “terceiro discurso”, como chama Bresser-Pereira (2009). Ele continua no centro da situação, garantindo que, por sua iniciativa e sob sua responsabilidade, os processos de diagnóstico e planejamento e os processos de coordenação e execução sejam aplicados em benefício do desenvolvimento econômico. Como amarra Ianni (1989, p. 159-160), “[...] Por essas razões, ao Estado se impõe a tarefa especial de coordenar, dinamizar, disciplinar ou reorientar as transformações em curso nos vários setores de produção”.

Estas ideias permitem a atualização da corrente desenvolvimentista ao recuperar a preocupação com a constituição de novas forças para alterar a estrutura produtiva do país e sua inserção no mercado internacional. Estão, da mesma forma que o desenvolvimentismo, inspiradas na visão de que o mercado é apenas uma das formas pelas quais a sociedade organiza suas relações econômicas, mas diferenciada em função de que a inserção internacional da força produtiva acaba afetando fortemente o papel do Estado, tanto pelos efeitos da diferente atuação no mercado interno, quanto pelos reflexos das ações dirigidas ao ambiente internacional.

Com isso, articulações importantes como as que o Estado passa a ter com organizações externas à sua estrutura, com organizações de nível internacional, regional e local, e destacadamente com a sociedade civil que volta a participar do processo, intensificam o processo cooperativo de maneira a viabilizar acordos e soluções que interessam a uma rede de atores.

Num texto que examina as principais perspectivas analítico-políticas de desenvolvimento industrial e as correntes pertinentes, Erber e Cassiolato (1997) apontam o neodesenvolvimentismo como uma delas. Os autores salientam que coalizões estratégicas entre Estado e segmentos da sociedade civil com objetivos e compromissos recíprocos explicitamente definidos constituem parte importante de tal visão. Por outro lado, a ênfase conferida à manutenção e promoção da diversidade e a importância dada à cooperação, afastam tal perspectiva do planejamento rígido e impõem limites à intervenção estatal (Erber, Cassiolato, 1997).

Diante disso, reconhecem também que esta corrente tem importantes interseções teóricas e práticas com uma perspectiva social-democrata, assim chamada por eles uma das quatro perspectivas analisadas. Esta, diferente da liberal e da desenvolvimentista, que tem como diretriz o desenvolvimento econômico no sentido único de crescimento, acaba ilustrando a terceira onda, ou seja, a neodesenvolvimentista. Ao se voltar para os problemas sociais, torna latente a necessidade de encontrar soluções para problemas específicos. E assim sendo, tem, na consideração de esferas governamentais locais, na participação da sociedade e na perspectiva regional, a triangulação-chave para a solução das questões sociais que a desafiam (Erber; Cassiolato, 1997).

Emerge assim o neodesenvolvimentismo como desdobramento da segunda corrente, tendo o Estado como articulador das relações locais, regionais, nacionais e internacionais, e avançando no sentido de fazer com que este processo produza mais do que crescimento econômico: que seja fruto de um projeto de Estado que tenta promover o avanço da industrialização com respeito aos problemas sociais. Por contar, para tanto, com o envolvimento da sociedade civil e da comunidade na solução das questões específicas, traduz-se, por consequência, num reforço ao movimento rumo ao fortalecimento da democracia.



## V. Século XXI: a perspectiva paraeconômica como estratégia neodesenvolvimentista

O reconhecimento da dimensão social na economia (POLANYI, 1980) é exemplo do despertar da crítica à visão funcionalista de sociedade. Entre as suas contribuições para o campo está a intenção de fazer com que a ciência econômica i) não se reconheça alheia a valores inerentes à vida humana e ii) refute a ideia de que os interesses individuais podem se tornar coletivos, demandando, assim, uma mão visível (a mão do Estado) para fazer com que a ação humana leve a melhores resultados para todos.

A abordagem substantiva das organizações ensaiada por Guerreiro Ramos (1989) com base na abordagem substantiva da economia, por sua vez, aponta que o paradigma paraeconômico pode ser utilizado para a estruturação de um sistema político de visão também substantiva de alocação dos recursos, levando à melhoria qualitativa da vida em sociedade. Segundo seu autor, um dos aspectos que caracterizam um paraeconomista é o compromisso de valor que o faz ter contínua postura de confronto com o modelo unidimensional e a postura de ser seletivo e delimitativo ao se envolver em determinadas atividades, pois se dispõe a participar apenas daquilo que visa à criação e à implementação de planos de vida individual e coletiva na qual a lógica de mercado não é prioritária.

O paraeconomista, conforme Guerreiro Ramos (1989), atua para contribuir com as mudanças que tenham significado para o homem e para a sociedade. Uma diretriz desse entendimento indica que uma sociedade não deve ter, por exemplo, seus indicadores de desenvolvimento pautados na relação custo/benefício de determinada ação, decisão ou investimento, ou seja, no sentido dado pela economia de trocas (*two way*). A qualidade do consumo de uma sociedade multicêntrica não está expressa no que seus atores compram, e sim no que eles precisam consumir. Por isso, o mercado deveria produzir o que a sociedade precisa consumir, e não o que esse sistema deseja vender. (Guerreiro Ramos, 1989; 1996).

Assim, a paraeconomia (Guerreiro Ramos, 1989) corrobora com os princípios da abordagem substantiva da economia (Polanyi, 1980) quando esta aborda que é papel da dimensão econômica garantir a utilidade dos bens produzidos, devendo esta anteceder a decisão de produzi-los, já que se origina nas necessidades humanas e na escassez. Mas, para isso, indivíduos, instituições e governo devem conjugar as perspectivas da lógica de mercado com as perspectivas inerentes a uma lógica que também represente distribuição de renda, melhoria do bem-estar e melhores índices de desenvolvimento no seu sentido para além do econômico.

Para sustentar a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento, na Teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais desenvolvida por Guerreiro Ramos (1989) seis categorias foram identificadas: anomia, isolado, motim, economia, isonomia e fenomenia.

**QUADRO 1**  
**RELAÇÃO ENTRE SISTEMA COGNITIVO, RESPECTIVO INTERESSE DOMINANTE**  
**E O TIPO DE SISTEMA SOCIAL**

| Sistema social | Sistema cognitivo | Interesse dominante     |
|----------------|-------------------|-------------------------|
| Economias      | Funcional         | Produção ou controle    |
| Isonomias      | Político          | Desenvolvimento social  |
| Fenonomias     | Personalístico    | Desenvolvimento pessoal |

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Habermas (1987) e Guerreiro Ramos (1989).

A classificação de Habermas (1987) para sistemas cognitivos, associada à categorização desenvolvida na teoria da Delimitação dos Sistemas Sociais de Guerreiro Ramos (1989), permite elaborar o Quadro 1, demonstra a relação entre o interesse dominante num dado sistema cognitivo e a referida categoria de sistema social.

Cabe ressaltar, todavia, que perpassa as classificações de Habermas (1987) e Guerreiro Ramos (1989) a ideia de que, na realidade, os sistemas sociais se compõem de várias dessas categorias, não sendo estas encontradas no seu sentido puro. Por isso, devem ser individualmente entendidas como tipos ideais. Tratam-se de duas categorizações de tendências básicas a serem observadas na tessitura de uma sociedade, assemelhando-se à concepção de Weber (1994) quanto à burocracia e seu tipo ideal, o que dá à categorização do modelo de desenho de sistemas sociais ora exposto a ideia de serem estas usadas apenas como referência.

Dito de outra forma, num cenário social pode existir simultaneamente diversos tipos de sistemas sociais, ainda que haja o predomínio do sistema cognitivo funcional nas economias, do sistema cognitivo político nas isonomias, do sistema cognitivo personalístico nas fenomenias e do sistema cognitivo deformado nas anomias, havendo, em cada uma delas, um interesse que predomina.

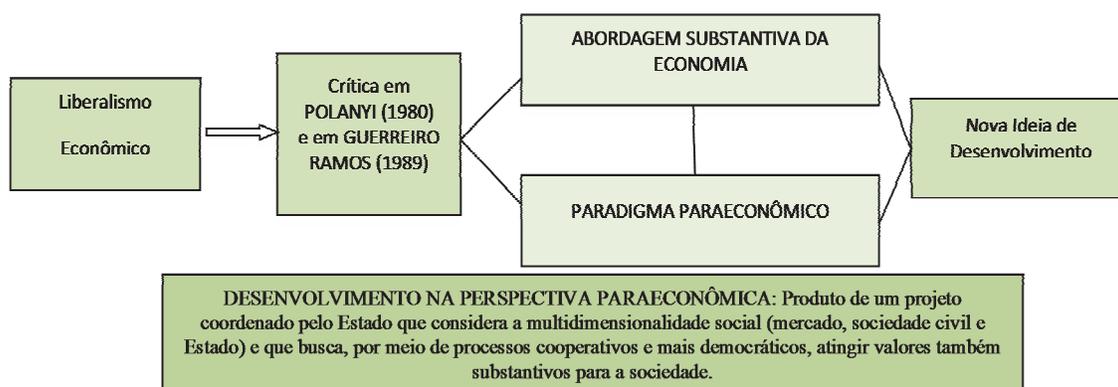
Considerando o interesse dominante em cada uma delas e sua relação com o desenvolvimento de uma sociedade, algumas considerações sobre três delas merecem ser destacadas. A categoria economia concebe que, em qualquer sociedade, certo grau de hierarquia e coerção dá a toda ação humana um tom da natureza econômica. Mas as outras duas categorias são diferentes. Nas isonomias, parte-se do contexto de que todos os membros são iguais e o seu desenvolvimento é permitido e se dá a partir das relações interpessoais. A fenomenia é um sistema social que possibilita aos seus membros o máximo de desenvolvimento pessoal e um mínimo de subordinação a prescrições formais, sendo, dessa forma, um tipo de sistema social que fomenta a criatividade dos seus participantes, que, por sua vez, se empenham de maneira comprometida com o que consideram importante, têm consciência social e são sensíveis à cooperação (Guerreiro Ramos, 1989).

Cabendo ao agente estatal o papel de garantidor da elaboração e da execução de políticas públicas que atendam aos diferentes interesses que predominam em cada sistema social e a respectiva racionalidade, fica evidenciada sua função de incentivador das diretrizes distributivas e destaca-se o fortalecimento da democracia. Sendo a sociedade, nessa perspectiva multidimensional do paradigma paraeconômico, um empreendimento intencional, se estabelece uma relação deste com a importância da intervenção estatal como garantia de que o interesse econômico não volte ao status de hegemônico, pressupondo, portanto, de um bom funcionamento das estruturas democráticas.

Retomando a fragilidade do ideário smithiano, a abordagem substantiva da economia (Polanyi, 1980) e a crítica à visão funcionalista e unidimensional de sociedade (Guerreiro Ramos, 1989), a ilustração apresentada na Diagrama 1 aponta que o desenvolvimento que o novo século

demanda tem perspectiva para além da econômica, ou seja, o projeto de desenvolvimento que o século XXI almeja tem perspectiva paraeconômica por entender que desenvolvimento é mais do que acumulação de capital e é mais do que o atendimento a interesses individuais. Dito isso, ela ilustra o caminho da análise e aponta a definição de desenvolvimento na perspectiva paraeconômica.

**DIAGRAMA I**  
**A PERSPECTIVA PARAECONÔMICA DE DESENVOLVIMENTO**



Fonte: Elaborada pelos autores.

Desenvolvimento na perspectiva paraeconômica é um processo induzido pelo Estado, fruto da coesão entre os interesses das diversas esferas que compoem uma sociedade e reflexo da subida constante dos degraus que levam de um nível a outro superior porque envolve elementos mais democráticos para a busca dos resultados desejados pela sociedade e suas diferentes dimensões. O papel do Estado na perspectiva paraeconômica se assemelha, assim, ao tipo de intervenção estatal defendido pelo ideário neodesenvolvimentista, que, por consequência da coordenação entre os diferentes atores e com vistas não só ao desenvolvimento econômico, acaba por fortalecer a democracia. O fortalecimento da democracia, por sua vez, apoia-se no sistema cognitivo político, cujo interesse dominante é o desenvolvimento social (Quadro 1).

A busca sistemática do desenvolvimento considerando a dimensão política como sistema cognitivo tende a levar à atenuação dos efeitos da abordagem unidimensional e, conseqüentemente, à atenuação da predominância da visão funcionalista para com esta sociedade. Diante de tais considerações, o que parece ficar evidenciada é uma importante relação entre a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento e os pressupostos do ideário neodesenvolvimentista que, de maneira semelhante, delineiam um papel estratégico para o Estado na sua relação com a sociedade do século XXI.

A perspectiva paraeconômica, sugerida como solução teórica para a crítica à visão funcionalista de sociedade engendrada pela hegemonia no mercado como direcionador do modelo de desenvolvimento, converge, dessa forma, em relação a, no mínimo, dois importantes pressupostos da corrente neodesenvolvimentista. Em ambas as abordagens está defendida a construção de um sistema político que sirva à sociedade no sentido multidimensional, ou seja, para além do interesse econômico e, portanto, no sentido de atenuar a visão funcionalista dada a esta sociedade. Além disso, as duas perspectivas se cruzam também quando destacam a demanda de fortalecimento democrático evidenciada na sociedade do século XXI e que pode viabilizar a reconsideração da dimensão humana abandonada no caminho percorrido pela sociedade capitalista durante os dois últimos séculos.

Com isso, evidencia-se que a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento delineada por Guerreiro Ramos (1989) e baseada em autores críticos como Habermas (1987) e Polanyi (1980), cabe ser associada ao ideário neodesenvolvimentista para que diferentes galerias de conhecimento das ciências sociais possam demonstrar que juntas, ensaiam uma construção teórica que venha a contribuir com a superação dos limites que atrasam o desenvolvimento de determinadas sociedades e a diminuição das desigualdades sociais.

A diminuição da desigualdade social no contexto de um padrão de desenvolvimento econômico, sempre esteve presente em instituições preocupadas com esta temática, em regiões que o desenvolvimento capitalista se mostra, historicamente, tardio (Cardoso de Mello, 1998). Neste aspecto, no âmbito institucional evolui o tratamento analítico voltado à promoção do desenvolvimento, promovendo a passagem de uma concepção baseada na “transformação produtiva com equidade” para a “defesa da igualdade”, em várias dimensões, como valor diante do futuro a ser alcançado pela sociedade periférica (CEPAL 1990 e 2010). Há uma evolução no tratamento, sem ignorar a busca da equidade a partir da transformação produtiva, dado que o domínio do progresso técnico constitui elemento diferenciador do desenvolvimento na sociedade.

A transformação produtiva com equidade decorre da visão de que a industrialização, por si só, mostra-se limitada como modelo de desenvolvimento, pois não traz consigo a inclusão e a distribuição de renda nas regiões periféricas, diferentemente do que ocorre nas economias centrais e desenvolvidas. Na primeira, a dinâmica produtiva é marcada pela existência de uma estrutura heterogênea, cujos frutos do progresso técnico não são distribuídos de forma igualitária. A difusão desigual dos frutos do progresso técnico gera uma estrutura produtiva com postos de trabalho de diferentes remunerações devido à produtividade distinta proporcionada. Tal remuneração, por sua vez, dá origem à má distribuição de renda e esta incita a privação de uma parte da população ao acesso a bens e serviços, e, diante da fragilidade do Estado, à qualificação, saúde, educação, etc. Logo, o alcançar da equidade impõe a promoção de medidas que vinculem a transformação produtiva, sendo esta baseada na incorporação do progresso técnico com medidas redistributivas (CEPAL, 1990).

Para tanto, o desafio é posicionar o Estado diante desta agenda de nova articulação entre a sociedade e o mercado. Nesse sentido, o primeiro passo deve ser dado em favor de um crescente consenso sobre o papel decisivo do Estado em relação à garantia dos bens públicos, à dinamização do crescimento, ao fomento do desenvolvimento produtivo, à coordenação da transição demográfica com políticas igualitárias na perspectiva de ciclo de vida e geração de consensos em torno de pactos fiscais com claro efeito redistributivo. O segundo passo volta-se para o rumo de uma nova arquitetura estatal em que linhas mestras, tais como promoção de um ambiente macroeconômico estável, esforços voltados às convergências produtiva e territorial, ações voltadas à diminuição das disparidades sociais, entre outras, venham a contribuir para reduzir as disparidades e abrir novos caminhos em busca da igualdade (CEPAL, 2010).

## VI. Considerações finais

A hegemonia do econômico, expressão lógica do capitalismo, consolidou o mercado como esfera responsável pelo direcionamento da racionalidade predominante. Como modo de produção, o capitalismo conseguiu superar o feudalismo e o mercantilismo, revelou suas características socioeconômicas mais claramente e atingiu seu ápice na Revolução Industrial ocorrida inicialmente na Inglaterra e estendida para a Europa Ocidental no início do século XIX. De maneira geral, provocou transformações sociais relevantes, tais como: a separação do trabalhador dos meios de produção, a sua alienação, a elevação da mais-valia como fim último do processo de criação de riqueza, a transformação da natureza, do trabalhador e do capital em mercadorias, a concentração de riqueza, o avanço tecnológico, mas, destacadamente, a desigualdade social.

Na absorção dessa lógica de mercado voltada predominantemente à contínua busca do lucro e da acumulação da riqueza, nega-se sistematicamente a proteção da justiça e da liberdade individual e promove-se um espaço social cada vez mais impróprio à vida. Não há como negar que esse sistema foi responsável pelo crescimento e acúmulo de riqueza, mas ao fazer isso através do aumento do controle da natureza por parte do homem e do desestímulo ao pleno desenvolvimento do potencial de cada ser humano, se tornou ineficiente no sentido social. Revolucionou a produção humana e possibilitou que uma parte da sociedade pudesse experimentar a vida com segurança e liberdade, mas se assim o fez, além de impedir que tal acúmulo, em muitos casos, possa ser utilizado por aqueles que também o produzem, ao mesmo tempo consagrou-se como um sistema que reduz o processo de produção criativa, promove fragmentação social, impõe barreiras ao desenvolvimento pleno da essência humana, incentiva o consumismo, provocando, por consequência, diversos prejuízos sociais.

Com base no alerta em relação à inexorável consideração da multidimensionalidade dos seres e das coisas que coexistem numa sociedade e cientes do desafio que isso impõe, discutimos neste trabalho a sequência de contextos que justificam a emergência do repensar a sociedade a partir do pressuposto de que as relações econômicas permeiam o tecido social e são dimensões fundamentais, mas não lhes cabe a lógica direcionadora da sua tessitura.

O debate sugere que a polarização entre Estado e mercado não tem sentido, pois o Estado está imerso em um conjunto de relações sociais que incluem as relações econômicas e isso está diretamente associado à dinâmica que permeia a interação administração pública, agentes econômicos e até representantes da sociedade civil. O refinamento que provocou o neodesenvolvimentismo a partir da crise do Estado nas décadas de 1980 e 1990 demonstra que o Estado é o ator-chave na condução da dinâmica social, assumindo a função de garantidor do desenvolvimento para além dos limites econômicos.

A revisita aqui descrita e as reflexões que dela surgiram permitem concluir que as limitações atualmente encontradas nas ciências sociais para dar conta da complexidade da sociedade e suas questões, carecem de uma abordagem mais crítica tanto quanto multidisciplinar. Identificamos, assim, pontos que convergem acerca da ideia de que é preciso pensar na construção da realidade social também a partir de uma perspectiva mais crítica das ciências sociais, de maneira a permitir que os valores essenciais à vida sejam a lógica direcionadora da atuação estatal frente aos prejuízos provocados pela abordagem unidimensional.

Assim, cabe aos estudiosos contemporâneos o desafio de pensar uma nova base epistemológica para a construção do conhecimento acerca das ideias de superação dos limites ao processo de desenvolvimento, assim como a ideia de investir no refinamento do neodesenvolvimentismo como corrente de base contundente para sustentar a importância do papel do Estado como garantidor da perspectiva de um desenvolvimento que é o que vai além da lógica que direcionou grande parte dos últimos séculos, mas que não cabe mais na sociedade do século XXI.

## Bibliografia

- Arienti, W. L., Do Estado Keynesiano ao Estado Schumpeteriano. *Revista de Economia Política*, Florianópolis, v. 4, n. 23, p.97-113, out./dez. 2003.
- Bierman, A. K., *The philosophy of urban existence: a prolegomenon*. Ohio: Ohio University Press, 1973.
- Bresser-Pereira, L. C., *Globalização e Estado-nação*. Texto para discussão 160. Escola de Economia de São Paulo, FGV, 2007(a).
- \_\_\_\_\_. *Novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional*. In: DINIZ, E. *Globalização, estado e desenvolvimento – dilemas do Brasil no novo milênio*. RJ: Ed. FGV, 2007(b), p.63-96.
- \_\_\_\_\_. *A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. In: *Congreso Internacional del CLAD*, 13, 2008, Buenos Aires. *Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Argentina: Clad, 2008. p. 1 - 28. Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0030101.html>>. Acesso em: 13 maio 2008.
- \_\_\_\_\_. *Globalização e Competição: Por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- Cardoso de Mello, J. M., *O capitalismo tardio- contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. Campinas, SP: UNICAMP, IE, 1998.
- Cario, S. A. F., Pereira, L. B., Souza, J. P., *Características do padrão produtivo e determinantes da competitividade: requerimentos para a construção de vantagens competitivas*. In: Pereira, L. B.; Cario, S. A. F; Koehler, M. (Org.). *Padrão Produtivo e Dinâmica Econômica Competitiva: estudo sobre setores selecionados em Santa Catarina*. Florianópolis: Editora da UFSC, 2001. p. 7-21.
- Chang, H. J., *The economic theory of the developmental state*. In: *The developmental state*. Londres: Cornell University, 1999. p. 182-199.
- \_\_\_\_\_. *Chutando a escada: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP, 2002.
- Comissão Econômica para América Latina e Caribe-CEPAL, *Transformación productiva com equidad*. Libros de la CEPAL no. 25. LC/G.1601-P. Santiago de Chile. 1990.
- \_\_\_\_\_. *Cohesion social: inclusión y sentido de pertenencia em América Latina y El Caribe*. *Revista* 1, LC/G. 2335, Santiago de Chile, 2007.
- \_\_\_\_\_. *A hora da igualdade – brechas por fechar, caminhos por abrir*. LC/G. 2432. Santiago de Chile, 2010.
- Diniz, E., *Globalização, Estado e Desenvolvimento: Dilemas do Brasil no novo milênio*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- Erber, F. S., Cassiolato, J. E., *Política Industrial: teoria e prática no Brasil e na OCDE*. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v. 17, n. 2, p. 32-60, abri./jun. 1997.
- Ferraz, J. C., Kupfer, D.; Haguenaer, L., *Competitividade, padrões de concorrência e fatores determinantes*. In: Ferraz, J. C., Kupfer, D., Haguenaer, L., *Made in Brazil: Desafios competitivos para a indústria*. São Paulo: Campus, 1996, p. 553-555.

- Guerreiro Ramos, A., *A Nova Ciência das Organizações*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.
- \_\_\_\_\_. *A Redução Sociológica*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.
- Habermas, J., *The theory of communicative action*. Boston: Beacon Press, 1987, v. 2.
- Ianni, O., *Estado e Capitalismo*. 2. ed. São Paulo: Editora Brasileira, 1989.
- Jessop, B., *Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on post-Fordist Political Economy*. *Studies in Political Economy*, Ottawa, Canadá, n. 40, p.7-40, 1993.
- \_\_\_\_\_. *The Transition to post-Fordism and the Schumpeterian workfare state*. In: Burrows, R., Loader, B. (orgs). *Towards a Post-Fordist Welfare State*, Londres: Routledge, 2004. p.13-37.
- Keynes, J. M., *The general theory of employment, interest and money*. Londres: MacMillan, 1936.
- List, G. F., *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- Polanyi, K., *A Grande Transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- Mello, J. M. C., *O capitalismo tardio – contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. Campinas, SP:UNICAMP-ie, 1998.
- Smith, A., *A Riqueza das Nações: Investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- Weber, M., *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 3 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.