

Marcelo Mallet Siqueira Campos |

## Estado desenvolvimentista e a ampliação das capacitações: uma possível convergência

### RESUMO

Existe pouca relação entre os estudos atuais sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico — por parte dos que defendem uma atuação ativa do Estado, normalmente focados nas políticas de promoção da industrialização — e as teorias modernas sobre desenvolvimento humano — especialmente os trabalhos que surgem a partir da abordagem das capacitações de Amartya Sen. A partir de um debate sobre instituições e da abordagem das capacitações, o artigo discute o papel do Estado e desenvolvimento econômico, contrastando o Estado desenvolvimentista tradicional com o Estado desenvolvimentista do século XXI. Este artigo tem como objetivo mostrar uma possível convergência entre estas abordagens, utilizando a sociologia econômica, principalmente por meio das contribuições de Peter Evans.

### Palavras-chave

Desenvolvimento econômico, Estado desenvolvimentista, Abordagem das capacitações.

### ABSTRACT

*There is very little relationship between existing studies of the role of the State in economic development – carried out by those who defend the State's active involvement, generally focusing on policies aimed at promoting industrialization – and modern-day theories on human development – particularly those based on Amartya Sen's capabilities approach. In discussing institutions and the capabilities approach, this article looks at the role of the State and economic development, contrasting the traditional Developmental State with the Developmental State of the 21st Century. The article attempts to show a possible convergence between these two approaches by employing economic sociology, especially that based on the ideas put forward by Peter Evans.*

### Keywords

*Economic Development, Developmental State, Capabilities Approach.*

## Introdução

Existe pouca relação entre os estudos atuais sobre o papel do Estado no desenvolvimento econômico — por parte dos que defendem uma atuação ativa do Estado, normalmente focados nas políticas de promoção da industrialização — e as teorias modernas sobre desenvolvimento humano — especialmente os trabalhos que surgem a partir da abordagem das capacitações<sup>1</sup> de Amartya Sen (2000, 2008) — que consideram, na definição do que é desenvolvimento, várias dimensões, com foco, principalmente, nas questões humanas. Ainda, apesar do enorme avanço na definição do conceito de desenvolvimento econômico, pouco se estuda a respeito de como realizar a ampliação das capacitações. Neste contexto, destacam-se duas questões importantes: como definir o desenvolvimento econômico e como atingi-lo.

Este artigo propõe uma síntese entre a literatura do Estado desenvolvimentista, a partir da visão do economista sul-coreano Ha-Joon Chang, e as contribuições da abordagem das capacitações de Amartya Sen. Embora possam, inicialmente, parecer incompatíveis, pelo foco da primeira na produção industrial e da segunda nas liberdades humanas, as abordagens de Chang e de Sen são na realidade complementares. Para realizar a ligação entre a abordagem das capacitações e a teoria do Estado desenvolvimentista será utilizada a sociologia econômica do estadunidense Peter Evans (2003, 2005, 2008), que inclusive escreveu um artigo em coautoria com Chang (CHANG; EVANS, 2000) e outro sobre a abordagem das capacitações (2002).

Este artigo faz uma contextualização a respeito da evolução das teorias sobre desenvolvimento econômico e da discussão sobre o papel do Estado, entre meados do século XX e início do século XXI. O texto pretende ir além das abordagens mais conservadoras, que costumam focar apenas no caráter positivo, alegando uma suposta neutralidade da teoria em relação à realidade material concreta.<sup>2</sup> O entendimento aqui é de que é necessária a manifestação do economista frente aos fatos, assumindo uma posição normativa. Portanto, a pretensão é de não apenas identificar as características dos estados desenvolvimentistas e da abordagem das capacitações, mas sugerir medidas deliberativas que possam ser adotadas para ampliação das capacitações, no sentido de gerar desenvolvimento econômico de fato.

O artigo inicia descrevendo o desenvolvimento pela perspectiva neoclássica, em seus modelos de crescimento. Algumas críticas são expostas, focando em Chang — que chama de “desenvolvimento sem desenvolvimento” — e

1. A abordagem de Sen ficou conhecida na língua portuguesa como *Abordagem das Capacitações* — no original, *Capabilities Approach* —, que se refere não só às capacidades (no sentido das habilidades dos indivíduos), mas às oportunidades e às liberdades substantivas, levando em conta aquilo que os indivíduos consideram como importante.

2. É necessário lembrar que até mesmo a descrição da realidade é influenciada por crenças e pela visão de mundo dos indivíduos que lhe descrevem e que possuem um caráter normativo por trás. Portanto, não existe teoria neutra e ao menos implicitamente está clara a ideia de como o mundo deve ser.

em Evans, que descreve a “virada institucionalista”. A seção seguinte apresenta o Estado desenvolvimentista, a partir da experiência histórica do século XX, para então apresentar alguns aspectos fundamentais para o Estado desenvolvimentista do século XXI. Por fim, as contribuições de Amartya Sen e da abordagem das capacitações são apresentadas, sendo proposta a convergência com a literatura do Estado desenvolvimentista.

## 1. Desenvolvimento econômico

### 1.1 Desenvolvimento enquanto crescimento

A maior parte da literatura econômica (tanto a neoclássica, dominante no pensamento econômico, como algumas correntes heterodoxas de abordagens de inspiração keynesiana) boa parte do século XX assumia crescimento como sinônimo do desenvolvimento. Nos últimos 50 anos, porém, houve uma profusão de estudos em diferentes correntes do pensamento econômico, levando a uma mudança na maneira como o desenvolvimento econômico é analisado. Parte desta mudança ocorre dentro da teoria neoclássica, com a Nova Teoria do Crescimento, que surge a partir do modelo de crescimento de Solow (SOLOW, 1956, 1957). Ao mesmo tempo, diversas abordagens institucionalistas, assim como evolucionárias e neoschumpeterianas, exploram as limitações do paradigma neoclássico em compreender o processo de desenvolvimento econômico. Neste mesmo contexto, deve ser ressaltado o surgimento da abordagem das capacitações. O foco desses estudos vai desde explicar as causas do crescimento econômico, até definir no que consiste o desenvolvimento, diferenciando-o do crescimento. O que há de comum entre abordagens tão distintas é que elas ressaltam a importância de fatores tecnológicos, institucionais e humanos, superando as visões anteriores, focadas apenas no aumento do estoque de capital físico.

Existe bem menos discussão a respeito do conceito de crescimento, se comparado ao de desenvolvimento. Crescimento econômico pode ser definido como aumento da renda *per capita* ao longo do tempo. Mas, o que explica o crescimento?

Antes do trabalho de Solow (1956), o crescimento era visto como resultado da combinação dos fatores capital e trabalho. Solow demonstrou que apenas uma pequena parcela poderia ser atribuída a estes fatores, o restante seria atribuído ao resíduo, que seria a medida de nossa ignorância, causado pela mudança tecnológica. Não obstante, Solow estava interessado nas características do crescimento e não em formular uma teoria do desenvolvimento econômico. Ainda dentro da tradição neoclássica, Lucas (1988) afirmava que o problema do desenvolvimento econômico estava em contabilizar padrões

3. O próprio Lucas reconhece que essa é uma definição muito estreita (1988, p. 3).

4. No entanto, fora da abordagem neoclássica, essa diferença era reconhecida anteriormente, já estando presente na obra de Schumpeter.

5. A Nova Economia Institucional é amplamente influenciada pela economia dos custos de transação de Ronald Coase. Sua aplicação se desdobra no estudo das organizações e mecanismos de governança por Oliver Williamson e na interpretação da história e compreensão do processo de mudança econômica, por Douglass North. Ela se diferencia da Economia Institucional Original de Thorstein Veblen, recuperada e atualizada por Geoffrey Hodgson. Uma análise das diversas correntes institucionalistas e suas nuances foge do escopo deste trabalho. Para um detalhamento a respeito destas correntes, ver Conceição (2002). Uma visão que enfatiza o papel das instituições no desenvolvimento econômico é a economia política institucionalista, liderada por Ha-Joon Chang, e exposta neste artigo.

6. Neste aspecto, a garantia do cumprimento dos contratos é central. A respeito disso, Sen (1999) trata da ética dos mercados, bem como de cooperação e situações de conflito.

7. Como Rodrik (2005, p. 1005-1006) salienta, existem instituições responsáveis por criar, regular, estabilizar e legitimar o mercado. Caso contrário, ocorrerão: abuso de poder de mercado, externalidades, assimetria de informação, e falhas de mercado de maneira geral. Os mercados também necessitam de arranjos monetários, fiscais, entre outros, para lidar com problemas macroeconômicos.

observados, através de países e ao longo do tempo, dos níveis e taxas de crescimento da renda *per capita*.<sup>3</sup> Um avanço importante é o reconhecimento que tecnologia e capital humano seriam determinantes sobre o crescimento econômico. Entretanto, Lucas (1988, p. 13) distingue crescimento de desenvolvimento,<sup>4</sup> sendo o primeiro sobre fenômenos sobre os quais temos compreensão e o segundo sobre fenômenos que não compreendemos.

A tecnologia, que para os neoclássicos era vista na forma de resíduo — ou seja, a parcela do crescimento que não poderia ser atribuída nem ao capital nem ao trabalho —, é um fator amplamente explorado pelos autores neoschumpeterianos, como Dosi (1982) e Nelson e Winter (2005). Estes autores possuem uma visão evolucionária da economia, herdada de Schumpeter. A tecnologia é um conjunto de conhecimentos práticos e teóricos, *know-how*, métodos, procedimentos, experiências de sucesso e fracasso, assim como equipamentos. Neste processo é fundamental a existência de fatores institucionais e de atores sociais dispostos a assumir riscos. Cabe lembrar que muito do crescimento econômico dos países do Leste Asiático foi assentado na exportação de produtos industriais intensivos em tecnologia.

Outra corrente, entre aquelas que superam o argumento neoclássico de ver desenvolvimento apenas como crescimento — e que também passou a chamar atenção nas últimas décadas do século XX —, é a Nova Economia Institucional.<sup>5</sup> Uma contribuição importante de Douglass North, um dos principais expoentes dessa corrente, foi ver o desenvolvimento econômico como um processo histórico, dependente da trajetória e das instituições. A afluência do mundo ocidental seria explicada pelas instituições anglo-saxônicas (NORTH; THOMAS, 1973). Os economistas ligados à Nova Economia Institucional costumam ver as instituições como restrições ao comportamento humano que regem as interações na sociedade. Alguns economistas veem nisso, portanto, a criação de ineficiências, desviando o que seria o resultado de mercado. Um dos problemas decorre da interpretação de que as instituições anglo-saxônicas seriam sempre mais eficientes e, por isto, deveriam ser copiadas por outros países. Evans (2003) chama este fenômeno de monocultura institucional: a imposição sobre vários países de uma versão idealizada das instituições britânicas e norte-americanas, ignorando história, cultura e as circunstâncias. De qualquer maneira, apesar da extensão ainda limitada, alguns economistas neoclássicos passaram a considerar a existência e a importância das instituições.

Muito do discurso advindo da parte do *mainstream* que passou a considerar a importância das instituições enfatizou apenas a garantia dos direitos de propriedade privada e cumprimento de contratos.<sup>6</sup> Ao afirmarem isto, reconheceram que é importante a noção de que os mercados dependem de certo arranjo institucional para funcionarem adequadamente.<sup>7</sup> Este arcabouço deve ser visto como estrutura social, dependente, entre outras coisas, das subjetividades

individuais e da história (ABRAMOVAY, 2004, p. 35-36). Esta dependência faz com que o funcionamento do mercado não seja algo automático, como alguns neoclássicos ainda supõem.

Outra importante mudança no pensamento econômico, no que diz respeito ao desenvolvimento, pode ser atribuída ao economista indiano Amartya Sen, que também passou a se destacar ao final do século XX. Sen mostrou a inadequação da renda, como medida analítica para comparação de bem-estar, e do argumento utilitarista, que reduz o bem-estar a um bem homogêneo (a renda, como meio de satisfação das preferências). A abordagem das capacitações de Amartya Sen será descrita na seção 2.

A mudança não ocorreu só no pensamento econômico, mas também na implementação de políticas econômicas. O foco, em meados do século passado, estava basicamente na acumulação de capital e industrialização, visando aumento no nível de renda. A partir da experiência histórica concreta, como a ocorrida na América Latina, verificou-se que a elevação da renda agregada (mesmo em termos *per capita*) não se traduziu em melhoria do padrão de vida para a totalidade da população. A industrialização gerou crescimento, mas não desenvolvimento: houve o predomínio de um padrão excludente, com concentração de renda, e com parcelas consideráveis das populações sem acesso à saúde e à educação. O desenvolvimento de tecnologia própria foi limitado nos países latino-americanos, que continuaram dependentes da importação de tecnologia, ao contrário das nações do Leste Asiático. Além disso, boa parte das medidas desenvolvimentistas foram implementadas por governos autoritários, que restringiram direitos políticos e civis de seus cidadãos.

Quando da identificação dos problemas ocorridos no processo de industrialização, todas as políticas intervencionistas foram condenadas, ao invés de se alterarem os objetivos, de forma a promover um maior bem-estar. Não obstante, esta mudança não foi exclusiva dos países em desenvolvimento, pelo contrário, trata-se de um fenômeno iniciado nas economias centrais.

Se os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial foram de domínio de políticas keynesianas e desenvolvimentistas, à medida que o século se aproximava do fim foi verificada uma ascensão do neoliberalismo, tanto nos aspectos teóricos como na condução da política econômica (inicialmente com Thatcher, no Reino Unido, e Reagan, nos Estados Unidos, se espalhando ao redor mundo, inclusive América Latina). A intervenção do Estado na economia foi atacada.<sup>8</sup>

É interessante notar, que houve complementaridade entre teoria e prática. Enquanto a economia neoclássica<sup>9</sup> pregava o mínimo possível de intervenção estatal na economia (limitada a situações de falhas de mercado), políticos de diversos países implantavam medidas no sentido de reduzir a participação estatal na economia, por meio de privatização de empresas estatais, desregulamentação, liberalização comercial e financeira, disciplina fiscal, estabilidade monetária,<sup>10</sup>

**8.** Embora o discurso liberal sempre condene a participação do Estado. Não obstante, o discurso liberal está distante das práticas efetivamente adotadas, como bem destaca Chang.

**9.** Nem toda teoria neoclássica é liberal, como destaca Chang (2004, p. 79-81), afirmando que esta teoria pode ser utilizada, inclusive, para justificar o socialismo, como fez Oskar Lange, ou medidas intervencionistas. No entanto, grande parte dos economistas ligados a essa corrente defende uma visão política liberal.

**10.** Chang (2008b, p. 145-159) concorda que a inflação pode ter consequências danosas para a economia, mas critica o objetivo de inflação zero (ou entre 1% e 3%, como recomendava o FMI) e o custo das políticas de estabilização, que implicam na redução da atividade econômica.

11. Chang (2001, p. 1) chama de *“unholy alliance”*, tamanhas as diferenças entre as duas abordagens. Do ponto de vista austríaco, os neoclássicos não seriam liberais o bastante.

12. Chang questiona a visão tradicional de que a corrupção seria prejudicial ao desenvolvimento. Os impactos da corrupção são ambíguos, havendo tanto fatores positivos quanto negativos. As consequências dependeriam de qual decisão o ato corrupto afetaria, de como os subornos seriam utilizados e o que poderia ter sido feito com o dinheiro caso não houvesse corrupção (2008b, p. 166).

13. Chang (2008b, p. 182-202) também contesta os argumentos culturalistas que veem algumas culturas sendo incompatíveis com o desenvolvimento. Este argumento é bastante semelhante com a monocultura institucional descrita por Evans (2003), que atribui a uma única configuração institucional específica a capacidade de gerar crescimento econômico, e que será vista a seguir.

14. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que seriam: a erradicação da pobreza extrema e da fome; obtenção de educação primária universal; promoção de igualdade de gênero; redução da mortalidade infantil; melhora da saúde materna; combate ao HIV/AIDS, malária e outras doenças; assegurar sustentabilidade ambiental; desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento (CHANG, 2009, p. 3).

15. Esse termo para Chang possui significado diferente do utilizado por Sen. Nesse contexto, está apenas se referindo à capacidade produtiva dos indivíduos em uma sociedade.

proteção à propriedade privada, cumprimento de contratos e outras medidas para tornar as economias mais expostas aos incentivos de mercado. Houve, portanto, uma aliança<sup>11</sup> entre a teoria neoclássica e a tradição política austríaca-liberal, mesmo havendo divergências fundamentais entre essas correntes, como apontado por Chang (2001, p. 5-6).

Os anos 1980 e 1990 foram, então, marcados por um receituário liberal. Há um consenso de que os organismos internacionais e multilaterais exerceram pressão sobre os países em desenvolvimento para adotarem essa agenda (STIGLITZ, 2002). Por características estruturais e pela situação da conjuntura, os países desenvolvidos não eram tão sensíveis a esse tipo de pressão:

A monocultura institucional baseia-se tanto na premissa geral de que a eficiência institucional não depende da adaptação ao ambiente sociocultural local como na premissa mais específica de que versões idealizadas de instituições anglo-americanas são instrumentos de desenvolvimento ideais, independentemente do nível de desenvolvimento ou posição na economia global. Formas institucionais correspondentes a uma versão idealizada de supostas instituições anglo-americanas são impostas naqueles domínios organizacionais mais facilmente sujeitos à pressão externa (como organizações formais do setor público). (EVANS, 2003, p. 28-29)

De maneira resumida, a resposta para governos ineficientes, seria menos governo. O papel do Estado no desenvolvimento econômico foi ignorado. O discurso do desenvolvimento começou a focar na dimensão humanística, que é essencial, não obstante sem se importar com as políticas que levam a mudança estrutural das sociedades, tanto produtiva como social.

## 1.2 Desenvolvimento sem desenvolvimento

Dado esse cenário, Chang (2009) observa que o “desenvolvimento” desapareceu do discurso do “desenvolvimento”, situação que ele chama de Hamlet sem o príncipe da Dinamarca. Com a ascensão do neoliberalismo, duas concepções se destacaram na visão que considerava a situação dos países em desenvolvimento: a primeira atribuía o subdesenvolvimento às inabilidades endógenas desses países (seja pela corrupção,<sup>12</sup> ou por causa de sua cultura);<sup>13</sup> já a segunda (e mais progressista) advogava em prol da necessidade de ajuda a esses países para superar a pobreza. Esta corrente, assim como o trabalho de Amartya Sen, inspirou a formulação dos objetivos de desenvolvimento do milênio pelas Nações Unidas.<sup>14</sup> O argumento de Chang é o de que estes objetivos não tratam de desenvolvimento, pois não se detêm na transformação da estrutura produtiva da sociedade e das capacitações<sup>15</sup> (2009, p. 3).

Além do esvaziamento do discurso sobre o desenvolvimento, muitas vezes políticas contrárias ao desenvolvimento eram sugeridas. Rodrik (2005, p. 973) aponta a confusão entre princípios universais e arranjos institucionais específicos:

“Não há correspondência única entre as funções que boas instituições desempenham e a forma que tais instituições assumem”. Ou seja, para atingir determinados princípios, era recomendado um pacote específico de medidas, impossibilitando arranjos alternativos, em uma legítima promoção da monocultura institucional descrita por Evans (2003), caracterizada como uma expressão da virada institucionalista, descrita pelo mesmo autor.

Essa mudança na maneira de ver o papel do Estado no desenvolvimento econômico é definida por Rodrik (2007) da seguinte maneira:

Era uma vez, economistas que acreditavam que o mundo em desenvolvimento estava cheio de falhas de mercado, e que a única maneira pela qual os países pobres poderiam escapar de suas armadilhas de pobreza era através de intervenções governamentais fortes. Então veio uma época em que economistas começaram a acreditar que falhas do governo eram de longe o maior mal, e a melhor coisa que o governo poderia fazer era desistir de qualquer pretensão de dirigir a economia. (2007, p. 99)

Para Rodrik (2007), os mercados funcionarão mal mesmo se houver muita ou pouca interferência do governo. Mas nos últimos anos, só se dava atenção ao excesso, ignorando as evidências de intervenções bem sucedidas. Atualmente, além de Rodrik (2007), muitos estudiosos — entre eles Evans (1993, 2005, 2008), Chang (2008) e, no Brasil, Abramovay (2004) — têm procurado demonstrar como o Estado pode funcionar de maneira a melhorar o mercado, numa profusão de análises de cunho institucionalista.

### 1.3 Virada institucionalista

Evans identifica o que ele chamou de virada institucionalista a partir da falência do fundamentalismo do capital, a interpretação vista anteriormente, de que bastava aumentar o estoque de capital para que a economia se desenvolvesse. Desde então há uma tendência entre os economistas de considerar as particularidades institucionais. Evans sugere que além da acumulação de capital, o desenvolvimento seja visto como um processo de mudança organizacional que também dá importância à cultura e às normas. Da mesma maneira, Chang (2009) aponta que tão importante como as condições atuais de um país é a maneira pela qual ele as atingiu.<sup>16</sup>

Alguns economistas ligados à nova economia institucional, bem como alguns neoclássicos, focam em um tipo ideal de “boas instituições”. Eles normalmente veem as instituições como restrições ao funcionamento livre dos mercados, como faz North (2005, p. 2) argumentando que a matriz institucional pode impor restrições às escolhas dos empreendedores que procuram inovar. Entretanto, como salientam Chang e Evans (2000, p. 7), a retórica das “restrições” mantém o mito de que mercados desregulados são a ordem natural.

Certas regras, apesar de serem tratadas como restrições, permitem

16. Douglass North (1990, 2005) enfatiza o papel da dependência da trajetória.

resultados mais eficientes, como o caso das regras de trânsito (por exemplo, restringindo os indivíduos a trafegar em determinado lado nas ruas), possibilitando transitar a uma velocidade maior (CHANG; EVANS, 2000, p. 8). O mesmo exemplo é dado por Hodgson, que vê as instituições como sistemas estabelecidos de regras sociais que estruturam a interação humana (HODGSON, 2006, p. 180). Frequentemente, restrições aos indivíduos podem levar a melhores resultados coletivamente. As instituições podem, ao mesmo tempo, restringir, permitir e constituir (CHANG; EVANS, 2000).

Essa definição mais ampla permite analisar o papel das instituições que permitem trajetórias bem sucedidas de crescimento e desenvolvimento. Evans e Chang (2000) focam nas instituições que possibilitam que certos objetivos econômicos sejam atingidos, ao invés de analisar alguma restrição imposta ao funcionamento dos mercados. Da mesma maneira que as instituições podem restringir, elas também podem servir como propulsoras para o desenvolvimento. Chang (2004) argumenta que assim como existem instituições necessárias para o funcionamento adequado dos mercados, também existem as necessárias para a formulação e implantação da política industrial.<sup>17</sup>

A partir da experiência concreta do Leste Asiático, houve um enriquecimento das teorias sobre o papel do Estado, política industrial e instituições. Isto se deu graças ao sucesso de países como Japão, Coreia do Sul, Taiwan e até mesmo a China,<sup>18</sup> que contrariaram as prescrições normativas amplamente difundidas. Inicialmente, os economistas ligados ao *mainstream* atribuíram esse sucesso ao mercado. No entanto, a participação ativa do Estado nesse processo foi demonstrada em vários estudos (AMSDEN, 1989; WADE, 1990; CHANG, 2008). Tanto as experiências positivas como as negativas levam à crítica ao *mainstream*: “A experiência das últimas duas décadas tem frustrado as expectativas dos conselheiros políticos que pensavam que tínhamos uma boa solução sobre as políticas que promoviam crescimento” (RODRIK, 2005, p. 971).

Enquanto os países do Leste Asiático, onde a teoria neoclássica não era tão influente, apresentavam um bom desempenho em termos de crescimento, adotando medidas diferentes das recomendadas pela sabedoria econômica tradicional, as nações da América Latina, que seguiam o receituário proposto, apresentaram duas décadas com taxas de crescimento baixíssimas, ficando a década de 1980 conhecida como a *década perdida*.<sup>19</sup>

Ao longo do século XX, vários adotaram políticas voltadas à industrialização de maneira deliberada, a partir de Estados desenvolvimentistas.<sup>20</sup> Diversos trabalhos têm tratado dessas experiências concretas, sendo referidos, como casos de sucesso, vários países asiáticos. Japão, Coreia do Sul, China, Taiwan. A partir da história recente do Leste Asiático, somado a alguns exemplos da industrialização da Europa, Chang (2004) analisa as políticas adotadas para tal. Na próxima seção, o papel do Estado desenvolvimentista será objeto de uma breve análise.

17. Será utilizado o termo política industrial para descrever políticas industriais, comerciais e tecnológicas.

18. A diversidade institucional entre estes países chama atenção, medidas desenvolvimentistas foram adotadas desde o Japão capitalista até a China socialista.

19. Rodrik (2005, p. 969-972) apresenta dados relativos ao crescimento econômico que evidenciam isto: O crescimento do PIB *per capita* na América Latina entre 1980 e 1990 foi de -0,8% e o produto por trabalhador variou -1,8%, enquanto no mesmo período a variação na China foi 6,8% e no Leste Asiático (exclusive China), 4,4%.

20. Para uma análise teórica a respeito do Estado desenvolvimentista, ver Woo-Cumings (1999) e para a experiência dos países do Leste Asiático ver Chang (2004, 2008).

## 2. Estado desenvolvimentista

A preocupação com o papel do Estado na economia é tão antiga como a preocupação com o desenvolvimento econômico. O Estado, inclusive, precede o mercado<sup>21</sup> como maneira de organizar a atividade econômica. Mas os desdobramentos da evolução do pensamento econômico levaram grande parte dos economistas — desde Adam Smith — a se preocuparem mais com o mercado do que com o Estado (que também é uma instituição).

Como visto, a relação entre Estado e desenvolvimento econômico foi tratada de diversas maneiras ao longo das últimas décadas. Há uma retomada de política industrial<sup>22</sup> por estados desenvolvimentistas (inspirando as formulações teóricas a respeito do chamado Novo Estado Desenvolvimentista), que resgatam alguns princípios que inspiraram as políticas desenvolvimentistas de meados do século XX e se somam a uma estrutura institucional no sentido de promover incentivos que gerem eficiência de mercado. A partir da identificação de algumas das políticas adotadas, e de certos requisitos institucionais para a sua implementação, autores contemporâneos como Rodrik, Chang e Woo-Cumings (1999) passaram a organizar e sistematizar essas experiências bem sucedidas.

Durante as décadas de 1950 e 1960, foram adotadas pelos países mais pobres políticas de desenvolvimento baseadas em planejamento e substituição de importações. O Brasil foi um desses países e Rodrik (2005) afirma que a substituição de importações no Brasil foi bem sucedida comparando com a Argentina, que não teve o mesmo desempenho. Mas o autor chama a atenção para incentivos que não geraram eficiência, se comparados a países do Leste Asiático, como a Coreia do Sul. Hoje em dia, essas medidas são interpretadas como sendo do velho Estado desenvolvimentista.

Tradicionalmente, a preocupação estava no início do processo de crescimento, ou seja, com a decolagem. Rodrik (2005, p. 996) argumenta que a sustentação do crescimento é mais difícil que iniciá-lo. Portanto, a estratégia de promoção do crescimento tem uma dimensão dupla, estimulando o crescimento com estratégias de curto prazo e sustentando-o com estratégias de médio e longo prazo.

Já nos anos 1970 começa a ocorrer uma grande reversão, tanto no campo teórico como na condução da política econômica. A economia mundial transita de um período de crescimento econômico, a *Era de Ouro* do pós-guerra, para uma época de crises (com dois choques do petróleo) e menos crescimento. É neste contexto que se inicia o questionamento da industrialização liderada pelo governo, dominante no período pós-guerra.

No pensamento econômico há a ascensão da literatura neoclássica, focada na ação governamental apenas para correção de falhas de mercado. As recomendações normativas centravam-se na promoção do livre-mercado e da estabilidade monetária. O *mainstream* ressaltava a limitação da ação estatal

**21.** Alguns economistas ligados à Nova Economia Institucional, como é o caso de Williamson, acreditam que o Estado é uma criação humana, enquanto que os mercados são a ordem natural. Nesta visão, o mercado precede as instituições.

**22.** Será usado o termo política industrial, para descrever políticas industriais e comerciais seletivas, que Chang (2004) define como aquelas voltadas para indústrias específicas, para atingir resultados que o Estado percebe como eficientes para a economia. Para Chalmers Johnson (1984), um dos pioneiros do estudo da política industrial, ela é definida como um sumário para as atividades governamentais com a intenção de desenvolver indústrias para manter a competitividade global.

(com ênfase ainda maior nos últimos anos do século XX), pregando as vantagens do livre comércio. A utilização de políticas industriais e comerciais seletivas,<sup>23</sup> como a de substituições de importações, era vista como promoção de distorções no mecanismo de mercado. Pela ótica liberal, a política industrial consiste em selecionar algumas indústrias consideradas “erradas”, onde o país que a implanta não possui vantagens comparativas. A redução de barreiras a produtos industriais (como defende o argumento liberal) pode gerar ganhos de curto prazo, porém, inviabilizam o setor industrial em longo prazo. O pensamento neoclássico pouco se preocupa com o caráter dinâmico das vantagens comparativas. Pelo foco da análise ser, normalmente, estático, não há espaço para mudanças. Rodrik (2007, p. 109-110), ao apresentar alguns dados relativos a países da América Latina, chama atenção, entre outros, para as exportações do Brasil para os Estados Unidos, em 2000, pois entre os principais produtos estavam aço, aviões e calçados. Estes setores são fruto de protecionismo, que permitiu a aquisição das vantagens comparativas.

Quando examinadas as experiências históricas de industrialização e desenvolvimento, fica claro que todos os países industrializados adotaram políticas voltadas para isso. É improvável ocorrer transformação da estrutura produtiva dos países em desenvolvimento sem algum tipo de proteção às indústrias nascentes. Enquanto a indústria de determinado país encontra-se defasada, ou é inexistente, são erigidas barreiras e adotadas medidas de fomento setorial (o argumento de proteção à indústria nascente). Assim que ocorre o *catching up*, esse país passa a ter vantagens comparativas e a advogar em defesa do livre comércio.<sup>24</sup> Este argumento está fortemente presente em várias obras de Chang (2001, 2004, 2008), que toma emprestadas as palavras de Friedrich List (CHANG, 2004, p. 14-18), dizendo ser comum os que alcançam o topo *chutarem a escada*, para impedir os demais de fazerem o mesmo. Rodrik (2005, 2007) também verifica as políticas protecionistas que foram adotadas por vários países.

A experiência histórica mostra que o desenvolvimento é uma condição associada à industrialização. Antes da Revolução Industrial, o mundo inteiro era subdesenvolvido, de acordo com os padrões atuais. Até hoje, não houve país que superou o desenvolvimento sem se industrializar. A própria existência de um setor de serviços avançado, como presente nos países desenvolvidos, é dependente do setor industrial. Mesmo a redução do emprego industrial (relativo ao setor de serviços) não significa uma redução da importância do setor industrial em termos de produção (CHANG, 2013). Historicamente, o desenvolvimento está associado à industrialização, assim como a industrialização ocorreu após esses países adotarem medidas protecionistas, como destaca Chang (2004).

A defesa da utilização de política industrial decorre da constatação da importância da indústria. No entanto, nem todos aqueles que concordam que

**23.** Políticas industriais e comerciais tendem a ser seletivas, a menos que tenham caráter horizontal, beneficiando todos os setores, algo pouco comum (no entanto foram adotadas por países da Escandinávia) quando se têm como objetivo transformação estrutural da sociedade.

**24.** É claro que pode haver fracasso e o *catching up* não ocorrer, gerando indústrias permanentemente nascentes. Por isto, Rodrik salienta a importância dos incentivos corretos e da preocupação com eficiência de longo prazo.

a indústria possui um papel central defendem política industrial. Alguns preferem enfatizar as condições macroeconômicas, que também são importantes. No entanto, um ambiente macroeconômico adequado pode não ser suficiente para que países em desenvolvimento realizem o *catching up*. Para isso, algum grau de coordenação do investimento na sociedade é necessário, explicitando a importância da política industrial.

Chang e Evans (2000) afirmam que o Estado desenvolvimentista é um exemplo de como as instituições importam para o desenvolvimento econômico.<sup>25</sup> Sempre cabe lembrar que o desenvolvimento econômico leva à mudança nas relações de poder entre nações, reforçando a importância da análise institucional e política na teoria econômica.

A ascensão das nações do Leste Asiático não foi prevista pelos economistas neoclássicos, por estes desconsiderarem a possibilidade de mudança institucional no setor público, criando incentivos para o crescimento do setor industrial. De acordo com o *mainstream*, o desenvolvimento desses países seria uma anomalia (RODRIK, 2005). Chang (2008) relata, inclusive, que houve tentativas de interpretar esse crescimento como resultado de forças do mercado. Entretanto, um estudo histórico facilmente demonstra que a maioria das medidas adotadas por esses países encontra-se distante do ideal liberal.

O sucesso das nações do Leste Asiático é incontestável, como afirma Evans (2008), seja qual for a variável analisada: IDH, crescimento do PIB *per capita* ou de medidas de competitividade industrial. No intervalo de duas gerações, elas passaram da condição de subdesenvolvidas para desenvolvidas, algo excepcional, mesmo se comparado à experiência histórica dos demais países desenvolvidos. Enquanto é possível descrever a industrialização da Inglaterra ao longo de séculos, na Coreia do Sul bastaram algumas décadas.

São necessários fundamentos institucionais para efetivo *design* e implementação de políticas industriais nos países menos desenvolvidos (CHANG, 2004, p. 305-330). Um dos aspectos que chama atenção nos estados desenvolvimentistas do Leste Asiático é a qualidade de suas burocracias, algo destacado tanto por Evans (2008) como por Chang (2004). Isto não é algo tão extraordinário, pois até mesmo políticas *laissez-faire* necessitam de um arranjo de instituições eficientes para funcionar. “Uma política de livre comércio pode não ser bem sucedida como poderia ser se o país carece de instituições como leis contratuais, facilidade de crédito comercial e mecanismos efetivos de resolução de litígios” (CHANG, 2004, p. 310). É chamada a atenção para o fato de que muitos dos críticos da burocracia estatal na política industrial advogam, quando se trata de política monetária, em prol de um banco central independente. Ou seja, o argumento liberal aceita determinada burocracia e instituição, mas não outras semelhantes. Não há evidência de que instituições favoráveis ao livre mercado sejam mais fáceis de implementar do que aquelas voltadas à política industrial.

25. “O Estado desenvolvimentista é um exemplo clássico de como as instituições fazem diferença para a mudança econômica” (CHANG; EVANS, 2000, p. 2).

Chang (2004) apresenta as características de uma burocracia de alta qualidade. Rodrik (2007) faz algo similar, procurando pelas instituições que importam para gerar crescimento econômico de alta qualidade. Um aspecto interessante é que o senso comum imagina uma burocracia qualificada como um grupo de pessoas com treinamento avançado em economia e administração. Mas a maior parte dos burocratas no Japão, Coreia do Sul e Taiwan eram engenheiros ou advogados, e quando tinham treinamento em economia recebiam das correntes “erradas” (MARX, LIST e SCHUMPETER). A formação em economia nesses países não era de alta qualidade, de acordo com os padrões internacionais, até recentemente. Chama atenção a comparação feita com a Índia:

O fato de que a burocracia na Índia, um país indiscutivelmente com um dos melhores ensinos de economia no mundo, não foi igualmente bem sucedido na condução da sua economia, também sugere que a formação especializada em economia pode não ser tão crucial na criação de uma burocracia econômica de “alta qualidade”. (CHANG, 2004, p. 312)

A nota de rodapé na mesma página também é esclarecedora. Nela, Chang compara planos econômicos da década de 1960 e observa que enquanto os coreanos utilizavam projeções macroeconômicas simples, os indianos utilizavam modelos sofisticados. Portanto, a capacidade de fazer bons julgamentos deve ser mais valorizada do que a especialização em economia.

Essa burocracia weberiana (baseada em recrutamento competitivo e carreira bem definida) deve ser isolada de pressões políticas, uma vez que a política industrial suspende os incentivos de mercado, podendo, se não bem gerenciada, resultar em indústrias permanentemente infantis.

## 2.1 Estado desenvolvimentista do século XXI

A partir da experiência histórica do século passado e dos avanços teóricos recentes têm ocorrido formulações sobre o novo Estado desenvolvimentista, ou sobre como o Estado desenvolvimentista deverá agir no século XXI.

Evans (2008), aproveitando dos avanços teóricos listados na seção 1,<sup>26</sup> aponta que no século XXI conhecimento, ideias e tecnologia serão os principais geradores de crescimento. Em contrapartida, o capital físico terá menos importância na determinação do crescimento econômico. Por causa disto, a abordagem das capacitações torna-se mais importante, pois além dos argumentos morais e filosóficos, ela passa a ter em sua defesa argumentos estritamente econômicos, uma vez que a expansão de algumas capacitações (como saúde e educação básica) tem potencial para gerar crescimento econômico.

Esse raciocínio proposto por Evans permite aliarmos as visões a respeito das capacitações de Chang e Sen. Por mais que ambos vejam este conceito de maneira diferente ou como um meio — ou como um fim e um meio — para

26. A saber, nova teoria do crescimento, abordagem institucionalista e abordagem das capacitações.

o desenvolvimento, fica claro que expansão das capacitações deve ocupar um lugar central nas abordagens sobre o desenvolvimento econômico no século XXI. “Se a expansão das capacitações humanas é tanto o meio fundamental quanto o objetivo central do desenvolvimento, recompensar serviços ampliadores de capacitações e aumentar sua oferta deve ser, então, a prioridade desenvolvimentista” (EVANS, 2008, p. 12).

Entretanto, o mercado falha em prover “capital humano”, uma vez que o retorno social é substancialmente maior que o retorno privado (ou seja, uma externalidade positiva, gerando um problema de precificação). Também há a distância temporal entre a educação infantil e o impacto na produção. Além disso, para um investidor privado, o investimento em capital físico apresenta menos incertezas que em capital humano. Portanto, o investimento em educação por parte do Estado apresenta-se como uma necessidade.<sup>27</sup>

Na descrição do novo Estado desenvolvimentista, Chang (2009, p. 9-10) destaca cinco aspectos que terão de ser considerados:

- a) O foco não somente nos aspectos materiais do desenvolvimento, incorporando aspectos mais humanísticos, abrindo espaço para relacionarmos com a abordagem das capacitações e com algumas medidas adotadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Por mais que Chang (2009) critique a centralidade destas políticas, não significa que ele se opõe a elas.
- b) A necessidade da retomada da economia política (não neoclássica), que preste atenção nas complexidades do sistema político. Neste aspecto, os economistas têm muito que aprender com as pesquisas realizadas por cientistas políticos e sociólogos, assim como economistas como Albert Hirschman e Gunnar Myrdal.
- c) Os velhos desenvolvimentistas prestavam pouca atenção nas instituições, que devem ser consideradas. É necessário desenvolver teorias e mudanças institucionais, principalmente devido às limitações do discurso do *mainstream* a respeito das organizações.
- d) Os velhos desenvolvimentistas também prestavam pouca atenção ao processo de desenvolvimento tecnológico dentro do processo de transformação produtiva. Novamente podemos citar o Brasil, que no seu ciclo desenvolvimentista focou no capital físico, sem preocupação (ou com pouca) em desenvolver tecnologia, ao contrário do que ocorreu no Japão, na Coreia do Sul e na China. Uma teoria do novo Estado desenvolvimentista deve considerar esse aspecto. De acordo com Rodrik (2005, p. 1000) dois fatores são importantes: adaptação das tecnologias existentes; e inovação para criar novas tecnologias. As contribuições da literatura neoschumpeteriana sobre tecnologia nos anos 1980 (DOSI, 1982; NELSON; WINTER, 2005)

27. O investimento em “capital humano” foi um fator bastante presente nas economias do Leste Asiático, em contraste com o que ocorreu no Brasil no momento de domínio de políticas desenvolvimentistas no século XX.

possuem uma relação positiva, devendo ser incorporadas.

- e) Por fim, a questão da sustentabilidade ambiental, ignorada pelo velho desenvolvimentismo, até mesmo por muitos dos problemas ambientais atuais não estarem em evidência por volta dos anos 1950.<sup>28</sup>

## 2.2 Abordagem das capacitações

Amartya Sen retoma muitas preocupações recorrentes nos economistas clássicos (sobretudo Adam Smith) que estavam completamente ausentes do pensamento neoclássico. Para ele, o desenvolvimento deve ser visto em termos da expansão das capacitações das pessoas em direção ao tipo de vida que elas valorizam e possuem razões para valorizar.

Evans (2005) vê a abordagem das capacitações como a versão mais radical da virada institucionalista, e a abordagem das capacitações vê o desenvolvimento como:

[...] um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Nesta abordagem, a expansão da liberdade é considerada (1) o *fim primordial* e (2) o *principal meio* do desenvolvimento. Podemos chamá-los, respectivamente, o “papel constitutivo” e o “papel instrumental” da liberdade no desenvolvimento. (SEN, 2000, p. 52)

O maior mérito de Sen é expandir a análise do desenvolvimento econômico para além da esfera da renda. A renda é uma medida analítica inadequada para medir bem-estar. O argumento utilitarista, criticado por Sen, reduz o bem-estar a um bem homogêneo (a renda). Para Sen, a elevação da renda não deve ser vista como um fim em si mesmo, mas como um meio para melhoria do bem-estar humano. O desenvolvimento deve, portanto, ser avaliado em termos de expansão das capacitações (EVANS, 2008, p. 4-5), que depende também do acesso à saúde (redução da mortalidade e morbidade, por exemplo), educação, igualdade de gênero, liberdade política, direitos civis básicos e ausência de opressão — embora Sen nunca tenha feito uma lista de capacitações centrais como fez Martha Nussbaum (2000).

Além do avanço teórico, houve importante aplicação prática, uma vez que essa base teórica serviu de apoio, desde 1990, para o cálculo pelas Nações Unidas do Índice de Desenvolvimento Humano 1990 (UNDP, 2010), bem como para as políticas implantadas por essa e outras organizações multilaterais. Desde então, muita atenção se deu à questão da qualidade de vida e das liberdades individuais.<sup>29</sup>

Por outro lado, o aumento da renda é importante, como salienta Chang (2009) em sua crítica. Na abordagem seniana a renda constitui uma liberdade instrumental e é fundamental, especialmente em países com nível de renda baixo, ao expandir aos intitulos<sup>30</sup> econômicos da população. É importante ressaltar que a maneira como essa renda é distribuída também afetará diretamente as capacitações.

**28.** Embora Chang reconheça a importância da questão da sustentabilidade, sua abordagem, assim como a de Sen, não avança significativamente nesse sentido. Neste aspecto, a abordagem da economia ecológica fornece importantes contribuições (ver, por exemplo, DALY, 2007).

**29.** Chang (2009) critica que atualmente a esfera da produção tem sido deixada de lado das discussões do desenvolvimento. O *mainstream* da literatura econômica tem se focado na pobreza limitada a questões de ajuda humanitária, sendo que o que há de mais progressista nesta área, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que em nenhum momento enfocam com seriedade a transformação da estrutura produtiva ou as capacitações. Chang então chama esta visão de “desenvolvimento sem desenvolvimento”.

**30.** Para Sen, enquanto as capacitações se referem a funcionamentos, os intitulos se referem a mercadorias, sobre as quais a pessoa tem controle.

Sen aponta o desemprego como uma das formas de privação de capacidades que não se limita à privação de renda. Para ele:

A perda de renda acarretada pelo desemprego pode, em grau considerável, ser compensada por um auxílio-renda (incluindo benefícios aos desempregados), como normalmente ocorre na Europa ocidental. Se a perda de renda fosse tudo o que o desemprego acarreta, ela poderia ser, em grande medida, suprimida — para os indivíduos envolvidos — mediante o auxílio-renda (obviamente, existe a questão adicional dos custos sociais do ônus fiscal e dos efeitos de incentivo envolvidos nessa compensação). Se, porém, o desemprego tem outros efeitos graves sobre a vida dos indivíduos, causando privações de outros tipos, a melhora graças ao auxílio-renda seria, nessa medida, limitada. Há provas abundantes de que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo das taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos. (SEN, 2000, p. 119)

Portanto, se o Estado objetiva a ampliação das capacitações de seus cidadãos, deve ter como meta reduzir as taxas de desemprego e implementar políticas de transferência de renda. Para que estas medidas sejam viabilizadas é fundamental a ação do Estado desenvolvimentista, por meio de política industrial. É verdade que inúmeros avanços nas capacitações, como liberdade política ou saúde focada na prevenção, são possíveis com pouco ou nenhum custo econômico, mas as possibilidades são limitadas. Para tantas outras capacitações são necessários recursos. A elevação do nível de renda por meio da industrialização irá fornecer os recursos necessários para expandir as capacitações da população.

Outro ponto importante para justificar a atuação do Estado é o fato de que até mesmo melhora nas condições de educação e saúde pode ter um impacto limitado, se os indivíduos não encontrarem emprego. Do ponto de vista da eficiência, pode ser um desperdício de recursos a capacitação dos cidadãos, se estes permanecerem desempregados ou subempregados.

Mesmo que não se considere o mérito da questão humana, aspectos pragmáticos podem colaborar para a expansão das capacitações, visto que avanços na educação e em outras capacitações impactam positivamente o crescimento. Seja por motivos puramente “econômicos”, ou pela dimensão humana, há uma mudança no sentido de se valorizar mais as capacitações.

A abordagem das capacitações não fornece um receituário claro a ser seguido. Apenas a expansão das liberdades não garante o surgimento de uma trajetória de desenvolvimento. Por causa disto, a síntese com a literatura do Estado desenvolvimentista é essencial para formulações normativas a respeito do desenvolvimento econômico.

## Considerações finais

Há claramente uma mútua causalidade e dependência entre a expansão das capacitações e a política industrial. A expansão das capacitações tem consequências positivas sobre a produção, que, por sua vez, tem potencial para ampliar as capacitações. Se houver um ambiente institucional propício, é possível, portanto, o surgimento de um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

Parece plausível aliar as diferentes definições a respeito do que é o desenvolvimento econômico, definindo-o como transformação da estrutura produtiva da sociedade, com a ampliação das capacitações dos seus cidadãos. Como atingir isso? A proposta que emerge aqui é através das novas políticas desenvolvimentistas, utilizando política industrial e estabelecimento de metas de desenvolvimento humano.

Para propor medidas concretas é necessário aprofundar a compreensão das instituições e das políticas que promovem o desenvolvimento. Estes dois campos costumam ser negligenciados pelo *mainstream*, mas os avanços das últimas décadas têm mostrado que as instituições importam, que o Estado teve uma função importante nos países que se desenvolveram e que a renda é um indicador insuficiente para medir o desenvolvimento. É impossível compreender o desenvolvimento econômico sem partir da trajetória histórica e institucional dos países desenvolvidos. Diversidade e pluralismo, que surgem da comparação das experiências de desenvolvimento, tendem a evitar a monocultura institucional, que busca apenas replicar um único arranjo institucional, desconsiderando a cultura e a história. A existência de múltiplas trajetórias virtuosas possíveis faz com que não exista uma receita pronta para o desenvolvimento econômico, possibilitando uma maior participação da sociedade, por intermédio de meios democráticos.

É necessário, ainda, um aprofundamento para determinar quais instituições são necessárias ao desenvolvimento e quais são desejáveis. Neste sentido, a democracia (não apenas representativa, mas participativa) deve ser levada em conta.<sup>31</sup> Evans (2002, p. 55) aponta um importante mérito da abordagem das capacitações: o esforço em teorizar a respeito da possibilidade e da necessidade de escolha social (*social choice*). O foco de Sen está nas capacitações individuais, porém Evans (2002, p. 56) ressalta que as coisas que os indivíduos possuem razões para valorizar são totalmente dependentes do coletivo<sup>32</sup> e da cultura. Por isto, torna-se necessário falar em capacitações coletivas e, conseqüentemente, de instituições.

Embora Chang (2008) mostre não haver clara relação entre crescimento e democracia, a democracia é importante para o desenvolvimento econômico, e deve ser valorizada por seu valor intrínseco.<sup>33</sup> Como salienta Sen, a existência de governos democráticos evita a fome e desastres econômicos. Além disso,

31. Fung e Wright (2001) apresentam algumas medidas participativas e de democracia deliberativa.

32. Abramovay (2004) chama atenção para o fato dos economistas neoclássicos colocarem toda atenção nas decisões individuais, enquanto que os sociólogos, normalmente, atribuem nenhum poder de decisão aos indivíduos.

33. E não apenas por critérios de eficiência econômica.

liberdades políticas e civis são importantes por si próprias e são elementos constitutivos da liberdade humana e do desenvolvimento. De maneira semelhante, Rodrik defende que a democracia seja vista como meta-instituição:

Alguém pode querer colocar ênfase especial em instituições democráticas e liberdades civis, não somente porque elas são importantes por si mesmas, mas também porque elas podem ser vistas como meta-instituições que ajudam a sociedade a fazer seleções apropriadas no menu disponível das instituições econômicas. (RODRIK, 2005, p. 1006)

Os avanços recentes convergem para uma maior valorização da dimensão humana. A política industrial não pode ter a industrialização como um fim, mas sim como um meio para promover a melhoria das condições de vida, esta sim a finalidade do desenvolvimento e das políticas estatais. O Estado desenvolvimentista do século XXI deve, portanto, preocupar-se com a renda dos cidadãos e também com a expansão das capacitações, considerando suas inúmeras perspectivas, incluindo a participação democrática na formulação das políticas públicas que promoverão a ampliação das capacitações.

O desenvolvimento humano não deve ser pensado sem considerar a base material, assim como as políticas econômicas e industriais não devem ser feitas sem considerar as capacitações e o desenvolvimento humano.

§

## Referências bibliográficas

- ABRAMOVAY, Ricardo. *Entre Deus e o diabo: Mercado e interações humanas nas ciências sociais*, vol. 16, n. 2. São Paulo: Tempo Social, 2004.
- AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven. *Handbook of economic growth*. Amsterdam: North-Holland, 2005.
- AMSDEN, Alice. *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Oxford: Oxford University Press, 1989.
- CHANG, Ha-Joon. *Breaking the mould: an institutionalist political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state*. United Nations Research Institute for Social Development. Social Policy and Development Programme, Paper Number 6, May 2001.
- \_\_\_\_\_. *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Unesp, 2004.
- \_\_\_\_\_. *Globalization, economic development and the role of state*. London: Zed Books, 2004.
- \_\_\_\_\_. *The East Asian development experience. The miracle, the crisis and the future*. Penang: TWN, New York: Zed Books, 2008a.
- \_\_\_\_\_. *Bad samaritans: The guilty secrets of rich nations & the threat to global prosperity*. London: Randon House, 2008b.
- \_\_\_\_\_. *Hamlet without the Prince of Denmark: How development has disappeared from today's 'development' discourse*. 2009. Disponível em: <http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/pubs/HamletwithoutthePrinceofDenmark-revised.pdf>. Acesso em 30/10/2011.
- \_\_\_\_\_. *23 coisas que não nos contaram sobre o capitalismo*. São Paulo: Cultrix, 2013.
- CHANG, Ha-Joon; EVANS, Peter. *The role of institutions in economic change*. Paper prepared for the meeting of the "Other Canon" group. Venice, Italy, January 13 - 14, 2000.
- CHENERY, Hollis; SRINIVASAN, T. *Handbook of development economics*. Amsterdam: North Holland, 1988.
- CONCEIÇÃO, Octávio. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. In: *Revista de Economia Contemporânea*, vol. 6, n. 2, jul/dez, 2002.
- DALY, Herman. *Ecological economics and sustainable development, selected essays of Herman Daly*. Cheltenham: Edward Elgar, 2007.
- DOSI, Giovanni. *Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation on the determinants and directions of technical change*. Research Policy, vol. 11, n. 3, June, p. 147-162, 1982.
- EVANS, Peter. *Além da "Monocultura Institucional": Instituições, capacidades, e o desenvolvimento deliberativo*. Sociologias, Porto Alegre, vol. 5, n. 9, p. 20-63, jan/jun 2003.
- \_\_\_\_\_. The challenges of the institutional turn: new interdisciplinary opportunities in development theory. In: NEE, Victor; SWEDBERG, Richard. *The economic sociology of capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- \_\_\_\_\_. *In search of the 21st century developmental state*. Working Paper n. 4. The Centre of Political Economy. Brighton: University of Sussex, 2008.
- \_\_\_\_\_. *O Estado como problema e como solução*. In: Lua Nova, São Paulo, n. 28-29, abr 1993.
- \_\_\_\_\_. *Collective capabilities, culture, and Amartya's Sen development as freedom*. Studies in Comparative International Development, Summer 2002, vol. 37, n. 2, p. 54-60.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Eric Olin. *Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance*. Politics & Society, vol. 29, n. 1, p. 5-41, March 2001.
- HODGSON, Geoffrey. *Economics in the shadows of Darwin and Marx: Essays on institutional and evolutionary themes*. Cheltenham: Edward Elgar, 2006.
- JOHNSON, Chalmers (ed.). *The industrial policy debate*. San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1984.
- LUCAS JR., Robert. On the mechanics of economic development. In: *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, 1988.
- NEE, Victor; SWEDBERG, Richard. *The economic sociology of capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- NELSON, Richard; WINTER, Sidney. *Uma teoria evolucionária da mudança econômica*. Campinas: Unicamp, 2005.
- NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- \_\_\_\_\_. *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- NORTH, Douglass; THOMAS, Robert. *The rise of the Western World: A new economic history*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- NUSSBAUM, Martha. *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- RODRICK, Dani. Growth strategies. In: AGHION, Philippe; DURLAUF, Steven. *Handbook of economic growth*. Amsterdam: North-Holland, 2005.
- \_\_\_\_\_. *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Desigualdade reexaminada*. 2. ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- \_\_\_\_\_. The concept of development. In: CHENERY, Hollis; SRINIVASAN, T. *Handbook of development economics*. Amsterdam: North Holland, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.
- SOLOW, Robert. A contribution to the theory of economic growth. In: *Quarterly Journal of Economics*, vol. 70, n. 1, February, 1956.
- \_\_\_\_\_. Technical change and the aggregate production function. In: *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39, n. 3, 1957.
- STIGLITZ, Joseph. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- UNDP. *Human Development Report 2010. 20<sup>th</sup> Anniversary Edition: The real wealth of the nations: Pathways to human development*. New York: United Nations Development Programme; Pallgrave Macmillan, 2000.
- WADE, Robert. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- WOO-CUMINGS, Meredith. *The developmental state*. New York: Cornell University Press, 1999.

Recebido em 19/01/2014  
e aceito em 18/07/2014