

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

GUILHERME SPINATO MORLIN

**INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO:
A DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

Porto Alegre

2014

GUILHERME SPINATO MORLIN

**INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO:
A DEMOCRACIA DEIBERATIVA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Orientador: Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr.

Porto Alegre

2014

GUILHERME SPINATO MORLIN

**INOVAÇÕES INSTITUCIONAIS PARA O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO:
A DEMOCRACIA DELIBERATIVA**

Trabalho de conclusão submetido ao Curso de Graduação em Ciências Econômicas da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título Bacharel em Economia.

Aprovada em: Porto Alegre, ____ de ____ de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ronaldo Herrlein Jr. – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Leandro Valiati
UFRGS

Prof. Dr. Stefano Florissi
UFRGS

*A memória de Paulina Portella Morlin e
Natalício Jordão Morlin.*

AGRADECIMENTOS

Esta monografia não seria possível sem o apoio incondicional de minha família. Agradeço a meus pais, José Paulo e Neide, pela fé depositada em mim, pela referência que ambos representam para mim e por todo o tipo de suporte provido. A meu irmão, Rodrigo, por seu inabalável companheirismo e compreensão. Sou grato também a meus avós Nilsen e Walter pelo carinho encontrado ao seu lado. Muitos amigos poderiam ser lembrados, mas destaco aqui os que sempre estiveram presentes, que alegraram meus dias e cujo apoio me foi fundamental: Arthur, Gabriela, Juliana, Augusto e Ana Paula. Contar com todas essas pessoas é que dá o verdadeiro sentido para qualquer conquista.

Em segundo lugar, agradeço a meu orientador Prof. Ronaldo Herrlein Jr. por me encorajar a me aventurar nesse projeto. Esse professor marcou minha graduação, afetou minha compreensão sobre a Economia e tornou-se também um bom amigo. Além disso, sua leveza conseguiu deixar esse trabalho muito mais prazeroso.

Pelo aprendizado prático, pelas habilidades que adquiri e pelos momentos que vivenciei, agradeço à empresa junior *Equilíbrio Assessoria Econômica*, e em seu nome a todos os colegas com quem trabalhei nesse empreendimento. Pelas reflexões e entusiasmo, agradeço aos amigos do *Grupo de Estudos Marxianos*. Pelos sonhos compartilhados, que me abriram novos horizontes, agradeço aos colegas do coletivo *Cantamos, porque gritar só não basta*. Pela formação profissional agradeço aos colegas da Superintendência de Planejamento do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul.

Finalmente, agradeço aos dedicados professores e colegas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelo fecundo ambiente acadêmico, pelo aprendizado que adquiri e pela visão crítica formada através de diversas discussões. Agradeço a todos os brasileiros que financiaram minha educação superior, com o compromisso de dedicar-lhes parte do trabalho e conhecimento que me oportunizaram.

A liberdade não é surda-muda, nem parálitica. Ela vive, ela fala, ela bate as mãos, ela ri, ela assobia, ela clama, ela vive da vida. Se eu na galeria não posso dar um berro, onde é que o hei de dar? Na rua, feito maluco?

Machado de Assis (27 de Novembro de 1892)

A história nos demonstra que o avanço social dos países que lideram esse processo não foi fruto de uma evolução automática e inercial, mas de pressões políticas da população. [...]. Em outras palavras, só haverá verdadeiro desenvolvimento – que não se deve confundir com “crescimento econômico”, no mais das vezes resultado de mera modernização das elites – ali onde existir um projeto social subjacente. É só quando prevalecem as forças que lutam pela efetiva melhoria das condições de vida da população que o crescimento se transforma em desenvolvimento.

Celso Furtado (Junho de 2004)

RESUMO

O objetivo deste trabalho é estabelecer um referencial consistente a respeito do vínculo entre o desenvolvimento enquanto processo endógeno e sua viabilidade por meio de instituições que efetuem os princípios da democracia deliberativa. A noção de desenvolvimento endógeno implica na capacidade da sociedade determinar de forma autônoma as finalidades desse processo e os caminhos para atingi-las. A democracia deliberativa emerge como arranjo institucional oportuno, permitindo decisões legítimas em um contexto de diferentes valores, visões de mundo e interesses. Propõe-se que a criação de novas instituições e procedimentos democráticos pode promover o desenvolvimento endógeno. Além disso, a resenha de estudos sobre casos de procedimentos deliberativos demonstra que eles emergem em contextos sociais variados. São destacadas ainda as condições para sua viabilidade e seus principais resultados. Com efeito, esses procedimentos podem contribuir com o sentido do desenvolvimento endógeno ao prover intensificação da democracia, melhoria dos indicadores sociais, resultados mais equitativos, impacto sobre as relações de poder, além de possibilitar a deliberação a respeito dos fins do desenvolvimento. Assim, buscou-se contribuir para a compreensão e o avanço dessas instituições democráticas que se apresentam como alternativas promissoras para a efetiva endogeneidade do processo de desenvolvimento.

Palavras-chave: desenvolvimento endógeno. democracia deliberativa. subdesenvolvimento. instituições deliberativas.

ABSTRACT

The present work aims to establish a consistent framework about the linkage between development as an endogenous process and its feasibility through institutions that perform the principles of deliberative democracy. The concept of endogenous development implies the ability of society to define autonomously the purposes of this process and the ways to achieve them. Deliberative democracy arises as an auspicious institutional arrangement, allowing legitimate decisions in a context of different values, worldviews and interests. It is proposed that the creation of new democratic institutions and procedures can promote endogenous development. In addition, a review of case studies of deliberative procedures shows that they emerge in a variety of social environments. Conditions for its viability and its main results are highlighted. Indeed, these procedures can contribute to the sense of endogenous development by providing deepening of democracy, improvement of social indicators, more equitable outcomes, impact on power relations as well as enabling the deliberation on the priorities of development. Thus, it was sought to contribute to understanding and advancing on those democratic institutions that represent promising alternatives for an effective process of endogenous development.

Keywords: endogenous development. deliberative democracy. underdevelopment. deliberative institutions.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

KSSP	– Kerala Sastra Sahitya Parishad
OP	– Orçamento Participativo
PCI(M)	– Partido Comunista Indiano (Marxista)
UAMPA	– União das Associações de Moradores de Porto Alegre

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	DESENVOLVIMENTO E ACUMULAÇÃO CAPITALISTA.....	13
2.1	Possibilidades e limites do capitalismo	14
2.2	Inversão entre fins e meios na civilização industrial.....	23
3	O DESENVOLVIMENTO COMO PROCESSO ENDÓGENO.....	31
3.1	Do subdesenvolvimento ao desenvolvimento endógeno	32
3.2	A via da democracia deliberativa.....	44
4	PROCEDIMENTOS E INSTITUIÇÕES DELIBERATIVAS	53
4.1	Viabilidade dos procedimentos deliberativos	54
4.2	Dois procedimentos singulares	64
4.3	Contribuições dos procedimentos deliberativos	72
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	80
	REFERÊNCIAS.....	83

1 INTRODUÇÃO

A temática do desenvolvimento é um ponto privilegiado para aproximação entre as distintas ciências sociais. Ao relacionar o estudo da acumulação, a estratificação social e a dinâmica das relações de poder, a ciência do desenvolvimento oportuniza abarcar a multidimensionalidade da realidade social. Traz, portanto, importantes contribuições para a compreensão da trajetória das sociedades contemporâneas. Nesse sentido, uma vertente de pesquisadores localizou a primazia dos fatores políticos na determinação desse processo, questionando, portanto, a solidez de abordagens estritamente econômicas (FURTADO, 2013b). Assim, o conjunto de relações sociais e de poder passaram a ter relevância na abordagem deste tema.

Sendo um processo de realização das potencialidades humanas, o desenvolvimento pode ser entendido como a criação e ampla difusão de valores materiais e imateriais em certa sociedade. A acumulação é um requisito para o desenvolvimento, mas não é por si capaz de determiná-lo. No contexto do subdesenvolvimento, ela é incapaz de reestruturar as relações sociais e acaba por reforçar as estruturas vigentes que sustentam o atraso. Assim, persiste em um grupo de países um quadro de dependência cultural, heterogeneidade social e exclusão de considerável parcela da população. A busca por um desenvolvimento endógeno é sugerida por Celso Furtado como solução ao impasse do subdesenvolvimento. Essa via consiste num processo intencional de transformação social identificado com os valores e a cultura de uma sociedade, distribuindo os resultados do crescimento econômico para amplos segmentos da população e ampliando a capacidade de ação e criação da coletividade. Para tanto, a sociedade deve ser capaz de determinar de modo autônomo suas próprias finalidades e os caminhos para persegui-las. Seguramente, a democracia deliberativa emerge como uma forma interessante de determinação em nível social das finalidades do desenvolvimento. Nesse sentido, instituições que efetuem os princípios da democracia deliberativa têm um papel importante para o esse processo, sendo necessário, portanto, analisar tais instituições assim como seus resultados.

Desse modo, o objetivo principal do trabalho é estabelecer um referencial consistente a respeito do vínculo entre o desenvolvimento enquanto processo endógeno que expande a liberdade e sua viabilidade por meio de uma estrutura de poder fortemente democrática. Pretende-se demonstrar como a democracia deliberativa preenche o conceito de desenvolvimento endógeno com um arranjo social possível, através da elaboração de novas instituições que sejam funcionais a esse propósito. O desempenho desse arranjo institucional depende das condições sociais e econômicas nas quais ele é aplicado, das áreas de política

pública envolvidas e dos mecanismos institucionais que o regulam. Seus resultados são considerados satisfatórios não apenas quando solucionam os problemas propostos, mas também por fortalecerem os mecanismos descentralizados de decisão, uma vez que a possibilidade de fazer escolhas é considerada fundamental para a realização humana (EVANS, 2005). A pesquisa foi realizada por meio de revisão sistemática de literatura, com uma abordagem de economia política sobre o desenvolvimento.

A investigação também foi orientada a questões complementares, articuladas com o problema principal. Assim, a partir da referência normativa no desenvolvimento endógeno, buscou-se avaliar os limites do desenvolvimento capitalista. Nesse ponto, são apresentadas algumas conexões com a análise de Karl Marx – neste caso, vinculadas à crítica da inversão entre meios e fins, inerente à civilização industrial capitalista. Em segundo lugar, foram estabelecidas relações entre a teoria do desenvolvimento endógeno e a abordagem do desenvolvimento como expansão das capacitações de Amartya Sen. Por fim, foram relacionados aspectos teóricos da concepção de desenvolvimento apresentada com estudos de caso sobre experimentos em democracia deliberativa, indicando as condições para a viabilidade destes procedimentos em diferentes contextos e mostrando os impactos resultantes da intensificação da democracia sobre o desenvolvimento.

A hipótese a ser explorada é de que a ampliação do alcance da democracia deliberativa gera condições favoráveis a um processo de desenvolvimento endógeno, tal como definido por Furtado (1984). Embora muitos procedimentos de democracia deliberativa sejam especializados tematicamente, eles apresentam características promissoras, que podem ser fortalecidas ou adquirir maior alcance. Assim, no limite, realizam uma trajetória de valor singular que pode propiciar a superação das iniquidades do subdesenvolvimento e avanços em direção às verdadeiras finalidades do desenvolvimento humano.

No primeiro capítulo discute-se as principais possibilidades e obstáculos ao desenvolvimento nas formações sociais capitalistas contemporâneas. O progresso tecnológico, as melhorias sociais, a maior capacidade de criação e de ação dos indivíduos ficam sujeitas à predominância da acumulação, que, sob relações sociais capitalistas, impõe obstáculos à plena realização desses avanços. No capítulo seguinte, é exposta a teoria do subdesenvolvimento e, a partir dela, a alternativa do desenvolvimento endógeno. Então, estabelecemos relações entre a concepção do desenvolvimento como processo endógeno e a abordagem do desenvolvimento como expansão das capacitações. Ambas as concepções encaminham para a resolução democrática das questões problematizadas, tendo a deliberação características vantajosas para tanto. Assim, o papel desempenhado pela democracia deliberativa será

apresentado com base em diferentes autores. Prosseguimos no terceiro capítulo, onde são analisadas formas institucionais concretas que incluem cidadãos comuns em diferentes processos de decisão política. Foram destacadas as condições para a viabilidade dessas instituições e os diferentes modos pelos quais contribuem com o desenvolvimento. Nas considerações finais são sintetizadas as principais respostas encontradas e suas implicações. As instituições deliberativas se mostram não só viáveis como também um arranjo institucional promissor para o desenvolvimento endógeno. Por outro lado, a concretização dessas mudanças institucionais está muitas vezes associada com processos políticos mais intensos, com importante protagonismo das organizações da sociedade civil.

O desenvolvimento é um tema clássico da Economia, como a democracia é na Política, porém a relação entre os experimentos de democracia deliberativa e o desenvolvimento é um tema próprio de nossa época. O sucesso de muitas experiências, e a possibilidade de reprodução delas, torna importante estudá-las e compreender os processos políticos que culminaram na sua criação. Muitas das experiências práticas já têm sido amplamente analisadas por pesquisadores, principalmente sob a abordagem da Ciência Política ou da Administração Pública, o que fortalece a relevância do tema e fornece maior base de informações. Portanto, essas experiências merecem ser estudadas sob a perspectiva do desenvolvimento, sendo entendidas na totalidade deste fenômeno multidimensional.

2 DESENVOLVIMENTO E ACUMULAÇÃO CAPITALISTA

A noção de desenvolvimento incorpora uma visão positiva a respeito do homem enquanto lhe atribui a faculdade de transformar o meio que o envolve (FURTADO, 1984). O desenvolvimento pode ser entendido, portanto, como uma progressão histórica de libertação do homem através da ampliação da sua capacidade de ação e criação; como o empenho da capacidade criativa no enriquecimento do universo de valores, e a difusão destes em amplos segmentos da sociedade. Em perspectiva histórica, a trajetória do homem no domínio do mundo exterior – a ampliação de sua capacidade de controlar e agir sobre a natureza – revela-se como o caminho da conquista do homem por ele mesmo, desafio final às suas aspirações de ser superior (FURTADO, 2013a).

De modo semelhante a Furtado, Marx vê a mudança, o desenvolvimento das formações sociais e das formas de vida, como a essência da humanidade. Desde os primórdios de sua existência, o homem é capaz de elevar suas atividades básicas a patamares superiores, superando a busca por sobrevivência dos primórdios da humanidade, e criando novas necessidades espirituais e sociais. Inicialmente ele torna sua “própria atividade vital objeto de sua vontade e sua consciência” (MARX, 2011); o homem assegura sua sobrevivência mediante sua capacidade natural de trabalhar – despender sua energia, esforço físico e intelectual, mirando atingir um resultado previamente concebido, realizando, portanto, uma atividade consciente. O processo que segue é cumulativo e não tem limites. Assim, a caça pode ser ritualizada ou convertida em prática esportiva, a agricultura é aperfeiçoada constantemente, gerando excedentes cada vez maiores, e a necessidade básica de comunicação se desenvolve na literatura, na música e nas telecomunicações contemporâneas.

O autodesenvolvimento do ser humano, e em extensão da humanidade, é um fim em si mesmo e avança em uma dinâmica intrínseca à natureza humana. Enquanto os animais produzem apenas instintivamente quando compelidos por suas necessidades vitais, o homem produz conscientemente e mesmo quando suas necessidades físicas já estão supridas. Na verdade, é apenas aí que o homem produz verdadeiramente: “Somos livres, então, quando, como artistas, produzimos sem o agulhão da necessidade física” (EAGLETON, 1999, p. 29).¹

¹ Contrapondo-se à concepção tradicional de liberdade, essencialmente negativa (livrar-se daquilo que constrange), Marx e Furtado apoiam-se com mais ênfase em uma concepção positiva, resumida por Berlin (1981). O ponto de partida desta concepção não é a mítica liberdade já adquirida e que não deve ser ameaçada, mas o processo de expansão da liberdade frente a constrangimentos reais a ela. Neste quesito, a visão de Marx é explicitada com maior clareza em *Marx e a Liberdade* (EAGLETON, 1999), e a de Furtado em *Criatividade e Dependência na civilização industrial* (FURTADO, 2008).

A liberdade seria, assim, um processo de expansão da subjetividade criativa do homem, em contínua elaboração de padrões superiores, antes imprevisíveis.

Furtado (2013a) valoriza a noção de liberdade em Marx, ressaltando neste “o desejo de liberar o homem de todas as peias que o escravizam socialmente, permitindo que ele se afirme na plenitude de suas potencialidades, e [...] uma atitude otimista com respeito à autodeterminação consciente das comunidades humanas.” (FURTADO, 2013a, p. 390). Por isso, considera essa noção de liberdade, em última instância, “um estágio superior do humanismo”. Reconhece também a constatação de Marx de que a realidade social foi historicamente construída, e não é, portanto, manifestação natural de características intrínsecas ao homem².

O objetivo deste primeiro capítulo é apresentar o caráter ambíguo da acumulação capitalista – acompanhada de suas repercussões na estrutura social – em sua relação com o processo de desenvolvimento³, orientação normativa exposta acima e compartilhada por Karl Marx e Celso Furtado. Quando são visualizadas as possibilidades e anseios de certo agrupamento (sociedade, nação, municipalidade), e mediados pelos conflitos entre interesses de diferentes classes ou outros grupos sociais, podem ser delimitadas as finalidades – os objetivos – que se tornam, então, desígnios da atividade política e da ação coletiva. A acumulação capitalista é reconhecida por Marx e Furtado como meio – um instrumento – para se atingir determinadas finalidades; ela cria novas condições de produtividade e de geração de riqueza material, e supera barreiras até então intransponíveis à atividade do homem. Ao mesmo tempo, no entanto, tende a subverter as verdadeiras finalidades do desenvolvimento humano e toma seu lugar, movimentando enormes forças produtivas no amparo ao incessante processo de acumulação, e confrontando o homem como força estranha (MARX, 2011).

2.1 Possibilidades e limites do capitalismo

O advento do capitalismo significou o dismantelamento das formas tradicionais de dominação vinculadas ao controle sobre a terra e sobre a população, e a transferência do poder para a esfera da produção. As relações mercantis, antes operando em área restrita, passam a funcionar dentro da esfera produtiva, tornando mercadorias os componentes do

² Ao mesmo tempo, Furtado (2013a) coloca-se como crítico do aspecto anti-humano das revoluções socialistas irrompidas no século XX e da regressão política e social que representaram quando romperam com valores avançados da democracia e das liberdades individuais.

³ Por ora, tratamos de desenvolvimento em nível genérico, como mudança social provedora, em alguma medida, de emancipação do ser humano. Uma definição mais acabada será apresentada no capítulo seguinte.

processo de produção. A terra e a capacidade de o homem trabalhar viram objetos de transação mercantil – tornam-se “fatores de produção” – e são, assim como os demais insumos, submetidos aos critérios racionais da organização das firmas. São medidos e combinados de forma a proporcionar a maior eficiência. Este processo irradia-se progressivamente para novos setores e regiões, e proporciona aceleração da acumulação (FURTADO, 2008, 2013b). Contudo, a racionalização da divisão social do trabalho não ocorre espontaneamente, mas mediante um processo violento de reestruturação das relações sociais de produção⁴. O movimento histórico que transforma camponeses em trabalhadores assalariados, através da mercantilização da propriedade da terra, cria, ao mesmo tempo, o mercado interno. Dissociadas dos meios de produção, famílias que antes produziam sua própria subsistência e as matérias-primas de sua produção passam a suprir suas necessidades por meio da aquisição de mercadorias (MARX, 2011).

A destruição das relações tradicionais que submetiam homens comuns a senhores ou patriarcas coloca os indivíduos em relações mediadas apenas pela racionalidade do mercado (racionalidade instrumental), livres de quaisquer ilusões e obscurantismos. O capitalismo, “[e]m suma, substitui a exploração, encoberta pelas ilusões religiosas e políticas, pela exploração aberta, única, direta e brutal” (MARX; ENGELS, 2003, p.28). Apenas nessa condição em que se reconhecem como livres e donos de si os trabalhadores podem questionar sua subordinação e refletir sobre ela, buscando seu próprio benefício. Isso possibilita que estes se organizem em torno de suas aspirações, podendo negociar melhores salários, jornada e condições de trabalho, assim como defender seus projetos em nível social. Historicamente, a luta dos trabalhadores foi determinante das melhorias na distribuição da riqueza e da renda no capitalismo. No entanto, cabe ressaltar que persiste a dimensão de subordinação na relação econômica fundamental deste modo de produção. A assimetria de poder é assegurada pela separação primordial entre trabalhadores e meios de produção, que obriga os primeiros – despossuídos e constrangidos por suas necessidades – a vender no mercado sua capacidade de trabalhar. Comandados pelo capitalista, trabalham sem domínio sobre as decisões de produção e ameaçados pelo desemprego, durante jornada superior à que supre suas necessidades. A serviço da acumulação, os trabalhadores são empregados pelos meios de produção, sem propriedade sobre o produto do próprio trabalho, sem conceber a organização do processo de

⁴ Marx (2011) identifica essa fase de transformação como acumulação primitiva, processo histórico no qual se constituem as bases para o funcionamento do capitalismo: a criação de um mercado de trabalhadores livres da dominação servil ao mesmo tempo em que despossuídos de meios de produção. Em diferentes países, o uso da força concentrada e organizada do Estado foi responsável pelas mudanças estruturais que culminariam na transição para o sistema capitalista.

trabalho, do qual cumprem apenas uma etapa parcial, gerando um produto intermediário. A produção torna-se enigmática e hostil aos trabalhadores, uma vez empregada a ciência como força produtiva independente deles (MARX, 2011). Ao mesmo tempo, os capitalistas representam tão somente a personificação da busca pela máxima expansão do capital, na medida em que convertem o objetivo da valorização em sua finalidade subjetiva. Não operam simplesmente em função de uma procura de lucros, nem mesmo pelo desfrute de valores-de-uso; desejam acumular incessantemente. Enfim, as relações sociais de produção escapam ao controle dos indivíduos, desorientados num sistema de relações impessoais que domina sua vontade e consciência.

A ascensão de uma estrutura de dominação social, e da correspondente visão de mundo, vinculada à apropriação mercantil do excedente econômico conduz à busca sistemática pela redução de custos, e com isso à mecanização e à crescente automação da produção⁵. Segundo Furtado (2008), o processo social de acumulação, uma crescente extensão da racionalidade à esfera produtiva, criou condições para a recepção do discurso científico pela sociedade. A “*dessacralização da natureza e a secularização da sociedade*” foram preparadas por práticas sociais que refletiam as exigências da acumulação” (FURTADO, 2008, p.200, grifos do autor). Como consequência, ganha importância um ramo muito específico da ciência, que é a sua orientação para a ampliação da capacidade técnica de ação humana sobre a natureza, baseada nos conhecimentos empíricos: a tecnologia. Ao analisar o processo histórico de constituição da civilização industrial⁶, Furtado (2008) identifica características peculiares à ciência moderna, e como elas estão condicionadas por certa visão de mundo.

Foi a nova visão de mundo surgida com a burguesia que valorizou o acervo de novos conhecimentos, ao mesmo tempo que o desenvolvimento dos novos conhecimentos consolidava e aprofundava essa visão do mundo. A revolução científica do século XVII já traz em si elementos avançados da referida convergência. Desde sua origem, a ciência moderna está ligada à ideia de acumulação de conhecimentos que permitem ao homem aumentar sua capacidade de ação; portanto, responde aos requerimentos de uma civilização que tende inexoravelmente a transformar o mundo físico (FURTADO, 2008, p. 192-193).

⁵ O progresso tecnológico desencadeado pelo capitalismo proporciona uma tendência persistente de redução do componente humano no controle e execução do processo de produção (MARX, 2011). O trabalhador precisa adaptar-se ao ritmo e à divisão do trabalho previamente estabelecidos no sistema de máquinas. Por conseguinte, não possui mais domínio sobre o processo de trabalho, “examinado objetivamente em si mesmo” (MARX, 2011, p. 436).

⁶ Com o conceito de civilização industrial Celso Furtado descreve a civilização surgida da Revolução Burguesa, transformação política que conduz à ascensão da burguesia e produz rupturas institucionais, e da Revolução Científica, processo de difusão da racionalidade e exacerbação do progresso técnico, consolidada na Europa do século XIX e difundida de diferentes maneiras pelo mundo. O conceito não incorpora apenas o sistema capitalista, mas também o socialismo existente durante o século XX, dadas as características comuns, em especial a centralidade ocupada pela racionalidade instrumental na organização da sociedade.

A pressão concorrencial em um sistema de decisões descentralizadas converte o progresso tecnológico em condutor privilegiado da acumulação, e em gerador de quantidade de inovações sem precedentes. À diferença dos modos de produção anteriores, o capitalismo impulsiona a contínua revolução nos meios de produção: descobre novos recursos naturais, emprega sistemas de máquinas sempre mais produtivos, em grandes escalas, intensifica a divisão do trabalho, e assim transforma concomitantemente todo o conjunto de relações sociais (MARX; ENGELS, 2003). O estágio do avanço tecnológico sempre é compreendido como provisório, a ser superado. Dessa forma, o capitalismo produziu “novas imagens e paradigmas, vívidos, da vida boa como a vida de ação” (BERMAN, 2007, p. 116). Ao ampliar-se o domínio humano sobre a natureza, e a produção superar em muito as necessidades básicas da população, percebe-se “que é possível, através da ação organizada e concertada, realmente mudar o mundo” (BERMAN, 2007, p. 116). Logo, consolida-se um requisito primordial para o surgimento da ideologia do progresso, e posteriormente da ideologia do desenvolvimento (FURTADO, 2008).

Ao lado da concentração de capitais, a centralização é parte relevante deste processo, já que possibilita o envolvimento do capital em grandes empreendimentos. Inovações como as sociedades anônimas, os conglomerados financeiros e até as instituições públicas de financiamento permitiram colocar grandes somas à disposição de projeto maiores e mais arriscados, inviáveis aos recursos próprios do capitalista individual.

No decorrer da acumulação incitada pelo progresso técnico, massas de capitais e de trabalhadores são subitamente transferidas entre diferentes setores e diferentes regiões. Para assegurar empregos, a versatilidade e mobilidade dos trabalhadores são essenciais. Além disso, com as menores exigências de força e destreza, a indústria – quando recém-constituída – abre as portas para o trabalho das mulheres e das crianças, reduzindo, por conseguinte, o salário de subsistência pago por trabalhador. Ao contrário de se refletir em diminuição da jornada de trabalho, a crescente produtividade possibilitada pela maquinaria foi acompanhada da existência de longas jornadas e da intensificação do trabalho (MARX, 2011).

A pauperização da população foi evidenciada por Marx (2011) não apenas na redução da estatura média dos soldados franceses e alemães década após década durante o século XIX, mas também nas insalubres condições de trabalho, na subnutrição, e nas exaustivas jornadas que causavam doenças pulmonares pela exposição à fumaça, pó e vapor, além da disseminação de doenças como tuberculose e pneumonia, velhice e morte precoces. Foi registrado também o rebaixamento intelectual dos trabalhadores, trancafiados nas fábricas

desde a infância, sem obter qualquer tipo de educação, uma vez que esta era desnecessária para o trabalho fabril desqualificado.

Marx (2011, p. 759) complementa que se reduz, com o tempo, “a verdadeira extensão do pauperismo à medida que se desenvolve, com a acumulação do capital, a luta de classes, e, em consequência, tomam os trabalhadores consciência de sua própria dignidade”. Apesar das melhorias, persistem sérios problemas nas relações de trabalho. Dado que medidas de segurança para o trabalhador consistem, em geral, em custo para o empregador, elas tendem a ser aplicadas somente quando se tornam obrigatórias e são fiscalizadas com o recurso da punição, se este for o caso. Podem ser ignoradas mesmo assim, quando os custos relacionados com indenizações forem inferiores aos custos de aplicar as medidas de segurança. Acidentes de trabalho, doenças ocupacionais, estresse causado pelo trabalho, redução da qualidade de vida ainda compõem o quadro das condições de trabalho (MORGAN, 2002). Trabalhadores da construção civil, técnicos de laboratório, tintureiros, funcionários de hospitais, agricultores são, em suas tarefas, expostos a substâncias químicas cujos efeitos a longo prazo muitas vezes não são conhecidos⁷. Além disso, a saúde física e mental dos trabalhadores também é prejudicada pelo estresse gerado dentro do ambiente de trabalho⁸, seja pela tensão, frustração e sentimento de impotência vivenciados por trabalhadores insatisfeitos e sem perspectivas para sua carreira, seja pela intensa competição entre colegas, estimuladas pelos empregadores na busca de eficiência a todo custo (MORGAN, 2002). As novas tecnologias de informação são usadas como mecanismos de controle e subordinação ao ampliar a vigilância da empresa sobre seus funcionários e possibilitar o prolongamento da jornada de trabalho.

Por meio do uso de programas sofisticados e de sistemas de informação *online*, vendedores, operadores de telefone, equipes de produção e pessoal de serviços podem ser submetidos a controle constante. Sua produtividade pode ser medida e atualizada a cada minuto do dia. Em alguns escritórios e fábricas, as últimas estatísticas sobre produtividade das pessoas ou grupos podem ser continuamente exibidas como um lembrete de quão bem ou quão mal alguém vai indo em relação às expectativas. Nem é preciso dizer que o *stress* em tais situações é extremamente alto. (MORGAN, 2002, p. 323).

⁷ Um exemplo clássico é a história da indústria do amianto, que até os anos 2000 causava aproximadamente 50.000 mortes por ano nos Estados Unidos. A maior parte das mortes relacionadas com o amianto é causada por doenças como câncer de pulmão, amiantose e câncer gastrointestinal. Os riscos provocados por este produto foram identificados há várias décadas, embora tenham sido ocultados por muito tempo. Documentos de ações legais contra as empresas do setor sugerem que o acobertamento dos perigos do amianto ocorreu propositalmente (MORGAN, 2002).

⁸ Ainda segundo Morgan (2002), algo entre 75% e 90% das consultas médicas nos Estados Unidos tem relação com o estresse causado pelo trabalho.

O acelerado progresso tecnológico destrói funções e desqualifica trabalhadores ao tornar suas habilidades obsoletas. Em outras palavras, gera desemprego tecnológico. Não existe mecanismo interno que amenize os grandes custos envolvidos neste processo, e as empresas não possuem incentivos para investir na qualificação dos trabalhadores mais velhos. Conseqüentemente, uma parcela da classe trabalhadora acaba transformada em população supérflua à produção. Não sendo mais necessários à produção, desempregados saturam o mercado de trabalho, e ao competir por menor número de vagas de emprego, eles cumprem o papel de manter os salários baixos. Assim, essa superpopulação relativa é funcional ao avanço da acumulação. Os trabalhadores compõem o exército industrial de reserva, fomentado pelas tendências de redução de mão-de-obra na produção, e disponível às necessidades variáveis da expansão capitalista (MARX, 2011). Esses trabalhadores são os mais vulneráveis às flutuações do nível de atividade: contratados (às vezes massivamente) em empregos temporários durante períodos de aquecimento econômico, são também os primeiros atingidos nos momentos de desaceleração ou contração da atividade econômica. Nestes períodos, as firmas possuem mecanismos para a própria proteção, enquanto os trabalhadores têm pouca ou nenhuma escolha.

O desemprego tecnológico seria, segundo Keynes (1963), um primeiro sintoma de progresso e abundância. De acordo com este autor, já estaria traçado o caminho em direção à solução do problema econômico, que não seria o problema permanente da humanidade. Esta conclusão parte do papel de destaque possuído pela acumulação produtiva e pelo acelerado progresso tecnológico no capitalismo, que culminam no aumento da riqueza material. A vitória sobre a escassez permitiria a todos fruir uma vida muito mais enriquecedora moral e culturalmente, com menores esforços de trabalho. O desejo de possuir e o amor ao dinheiro não seriam mais necessários como motores da acumulação, e por isso seriam finalmente reconhecidos como uma patologia, objeto de tratamento por especialistas em doenças mentais (KEYNES, 1963).

Entretanto, a promessa de ampliação do tempo livre acaba desmentida pela realidade: enquanto alguns poucos se dedicam a usufruir do “tempo livre” e do “consumo de luxo”, “[o]s demais se tornam dependentes crônicos da obsessão consumista e do endividamento, permanentemente ameaçados pelo desemprego e, portanto, obrigados a competir desesperadamente pela sobrevivência” (BELLUZZO, 2013, p. 27). A tendência à ampliação do consumo é uma necessidade para o funcionamento do sistema, mesmo que este crescimento não seja necessariamente desejável, pelo menos do ponto de vista da qualidade de vida dos indivíduos. Uma redução autônoma do consumo teria resultados

macroeconômicos negativos, pois a produção massiva de mercadorias precisa encontrar a venda a fim de manter o ritmo da produção. As preferências dos indivíduos são em larga escala moldadas por mensagens culturais e expectativas socialmente difundidas, e muitos recursos são despendidos na elaboração de maneiras de vender as mercadorias e estimular o consumismo, a exemplo da intensa propaganda e das estratégias de marketing (WRIGHT, 2010). Como o consumo crescente exige também uma renda elevada, as pessoas são convencidas a trabalharem em jornadas longas, em prejuízo ao tempo que poderiam dispor livremente para seu autodesenvolvimento. Portanto, a elevadíssima produtividade não se reverte em ganho de tempo livre no capitalismo, e a escassez de tempo é mais uma causa de estresse. Além disso,

[...] o consumismo capitalista conduz a vidas com menores realização e significado do que modos de vida menos maniacamente orientados ao consumo. Certamente a pesquisa sobre felicidade indica que uma vez que uma pessoa possui um padrão de vida confortável, aumentos na renda e no consumo não causam aumento na satisfação pessoal e na felicidade (WRIGHT, 2010, p. 68, tradução nossa).

Nessa dinâmica de expansão progressiva dos padrões de consumo, cria-se um dos principais elementos que tornam o capitalismo ambientalmente destrutivo. A atividade econômica ocorre no contexto ambiental e possui contrapartida irreversível no meio ambiente – desconsiderada pela contabilidade dos custos empresariais. O sistema está sempre absorvendo novos recursos, matéria e energia, do ambiente sem devolvê-los, e em geral apenas os descarta inutilizados. De acordo com Furtado (1974), o padrão de consumo estabelecido nos países desenvolvidos é inacessível às numerosas populações que habitam os países subdesenvolvidos. Se esses países acumulassem a ponto de prover para a maioria da sua população tal padrão de consumo, “[...] a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem (ou, alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso” (FURTADO, 1974, p. 19), colocando, inclusive, a sobrevivência da humanidade em risco. Seria ingenuidade, conforme afirma o autor, acreditar que um problema dessa dimensão será *necessariamente* resolvido pelo progresso tecnológico, como se a aceleração do progresso tecnológico não tivesse, até então, contribuído para agravá-lo⁹.

⁹ O mito do desenvolvimento econômico é esta infundada certeza de que os padrões de vida da população se elevarão permanentemente e estão acessíveis às nações periféricas. Este mito serviu, segundo Furtado (1974), para mobilizar essas nações para objetivos abstratos como a expansão das exportações, os investimentos, o crescimento do Produto Interno Bruto, desconsiderando as necessidades fundamentais da coletividade. Ao mesmo tempo, legitima o enfrentamento de quaisquer sacrifícios, como a destruição de culturas tradicionais, a submissão da democracia e os danos ao meio ambiente.

Analisando o problema em outros termos, Wright (2010) acrescenta que a degradação ambiental consiste em uma “externalidade negativa” da produção e consumo de bens. Ainda que se elaborassem soluções para inibi-las, é inconcebível um mercado completo que incorpore todas as externalidades. Ainda, na prática, as firmas evitam custos desnecessários, optando assim por soluções geralmente prejudiciais ao meio ambiente, no descarte de materiais ou na obtenção de matéria-prima. Wright (2010) argumenta também que os recursos não renováveis são sistematicamente *under-priced*, porque sua precificação é realizada no curto prazo e desconsidera uma valoração de longo prazo ponderando as necessidades das gerações futuras e as previsões de estoques futuros dos recursos naturais. Isso provoca o sobreconsumo destes recursos e desestimula o uso de substitutos ou a adoção de tecnologias mais eficientes. Vale dizer: sob o domínio da lógica da acumulação capitalista, os mercados “falham” sistematicamente.

Relatórios recentes das Nações Unidas (UNEP, 2009; PNUMA, 2012) apresentam resultados que corroboram a gravidade da situação ambiental, sem apresentar-se nenhuma trajetória de reversão. Durante o século XX o produto mundial cresceu mais de 20 vezes. Enquanto isso, a extração anual de matérias-primas aumentou de 7 bilhões de toneladas até quase 60 bilhões de toneladas (PNUMA, 2012). No mesmo período, o uso médio de recursos por pessoa por ano dobrou de 4,6 toneladas para cerca de 9 toneladas (PNUMA, 2012). O nível de consumo de matérias-primas pelo sistema econômico atingiu proporção equivalente à dos principais fluxos globais de matéria nos ecossistemas, como no caso da quantidade de biomassa produzida anualmente pelas plantas. Portanto, o consumo predatório dos recursos naturais dirige-se para o próprio esgotamento.

As emissões de gases provocadores do efeito estufa crescem desde o início da Revolução Industrial. A elevada concentração destes gases na atmosfera provoca o aumento das temperaturas globais médias. Consequências desse processo podem demorar, mas uma vez iniciadas são muito provavelmente irreversíveis (UNEP, 2009). Algumas tendências dadas como irreversíveis, e já em manifestação, são citadas por UNEP (2009). Uma delas é a acidificação dos oceanos, que ameaça recifes de corais e várias espécies marinhas que habitam nos recifes ou dependem de seu ecossistema. Outra é a elevação do nível do mar, mesmo que sua velocidade ainda seja dada como indefinida. Também há o degelo das montanhas glaciais nas zonas tropicais e temperadas, que por sua vez perturbará o sistema hidrográfico, a irrigação da agricultura e as condições de vida de talvez 20 a 25% da população do planeta. A alteração no ciclo hidrológico prejudicará a distinção entre os climas regionais, ameaçando ecossistemas e espécies. As emissões de gás carbônico derivadas do

consumo de combustíveis fósseis têm se acelerado, de uma taxa de crescimento de 1,1% ao ano de 1990-1999 para 3,5% ao ano de 2000-2007, em taxas superiores às mais elevadas previsões realizadas no Painel de Mudança Climática ao fim da década de 1990 (UNEP, 2009). Esse acréscimo foi impulsionado pelo crescimento populacional e pelos incrementos no PIB per capita, além do recente aumento na participação de fontes de energia elétrica que usam carvão como combustível. As economias em desenvolvimento têm sido responsáveis pelo maior crescimento das emissões, contendo 80% da população mundial, elas contribuíram em 2004 com 73% do aumento das emissões, mas apenas com 41% das emissões totais, e 23% das emissões acumuladas desde 1750 (UNEP, 2009). Caso a comunidade internacional persista em suas dificuldades para amenizar a mudança climática as temperaturas poderão registrar aumento de 3,5 a 6°C até o final do século.

Existem oportunidades de melhoria: pesquisadores identificam atualmente lacunas na eficiência energética. Apesar dos ganhos econômicos envolvidos, são escassos os investimentos realizados por consumidores ou pela indústria voltados à otimização do gasto de energia e à redução do desperdício. Por outro lado, a maior eficiência pode causar o efeito adverso de aumentar a sua demanda, dada a redução de custos. Se o aumento exceder a parcela economizada, haverá danos ao ambiente causados indiretamente pelo avanço técnico (UNEP, 2009).

O disseminado uso de automóveis privados, um dos hábitos de consumo mais característicos do capitalismo contemporâneo, é responsável por considerável fatia do consumo de energia e das emissões de gases do efeito estufa. A tendência ao uso de automóveis também impacta os padrões de urbanização, ao permitir a ocupação de áreas longínquas. Por sua vez, a dependência de longas viagens diárias compromete a organização da cidade e reduz a qualidade de vida das famílias.

O problema ambiental é agravado pela inércia; a dificuldade de reverter o quadro estabelecido em uma civilização centrada na acumulação de capital e na expansão do consumo privado. Investimentos já realizados têm longa duração e seria extremamente custoso substituir toda a infraestrutura física existente e readequá-la. Existe ainda o custo de realocarem-se milhões de postos de trabalho e de adaptarem-se indústrias completas – um conjunto de estruturas estabelecidas conforme o *status quo*.

Seguindo em mais um peculiar ponto de crítica ao capitalismo, Wright (2010) aponta suas inevitáveis ineficiências. Evidentemente, o capitalismo é fonte de eficiência econômica, gerada por mecanismos estáticos (alocativos) e dinâmicos. Entretanto, ele contém relevantes formas de ineficiência. Um exemplo disso são os recursos despendidos com advogados e

processos derivados das relações de mercado e da propriedade privada, subterfúgios e desafios às regulações governamentais, e especialmente o problema principal-agente em relação aos trabalhadores. Este último seria reduzido caso os trabalhadores fossem proprietários dos meios de produção, como em cooperativas. O oferecimento de serviços públicos também é exemplificado por Wright (no caso do sistema de saúde) como redutor de custos de contrato e monitoramento.

Direitos de propriedade intelectual também causam certa ineficiência. Em defesa destes direitos argumenta-se que eles proporcionam os incentivos requisitados para estimular a produção intelectual, fator importante para muitas empresas com atividades baseadas na inovação. Ao mesmo tempo, porém, a restrição à difusão de informações e de seu uso impede a formação de novas ideias que gerariam avanços maiores. Além disso, convém ressaltar que os incentivos econômicos não são a única recompensa à produção intelectual: há uma série de diferentes motivações tais como busca por prestígio, curiosidade científica, resolução de problemas em benefício da humanidade. No caso da produção artística verifica-se especialmente a necessidade de expressão pessoal. Portanto, direitos de propriedade intelectual exercem efeitos ambíguos sobre o incentivo à inovação (WRIGHT, 2010). Nota-se, ainda, que geralmente eles excluem dos seus benefícios a maior parte da população, que não encontra dispositivos institucionais para assegurar os direitos sobre suas próprias manifestações culturais.

2.2 Inversão entre fins e meios na civilização industrial

A criatividade é a faculdade humana de intervir em algum determinismo causal, enriquecendo certo processo social com novos elementos. Inspirado em Nietzsche, Furtado (2008) caracteriza-a também como uma expressão única da liberdade, pois se origina dos impulsos mais fundamentais do homem, relacionados com sua busca por autoidentificação – por situar-se no Universo.

Sociedades necessitam de mecanismos de proteção e de adaptação mesmo para tão somente reproduzir suas estruturas tradicionais. Dependem, portanto, da aptidão de seus membros para conjecturar hipóteses, formular soluções e tomar decisões em condições de incerteza. Quando surge um excedente adicional, a mera reprodução da estrutura de certa sociedade é extrapolada pela ampliação do horizonte de possibilidades. Por si, esse excedente constitui um desafio à inventividade, pois exige uma nova forma de despendê-lo. “[S]e os

grupos humanos se empenharam por toda parte para ter acesso a novo excedente é porque a vida social gera uma energia potencial cuja liberação requer meios adicionais.” (FURTADO, 2008, p. 111-112). Cabe ressaltar, contudo, que em níveis de acumulação hoje considerados muito baixos emergiram civilizações que, em muitos aspectos, não foram superadas.

A evolução da esfera cultural apresenta uma coerência diacrônica delimitada pela reprodução da sociedade. Sob o capitalismo, a racionalidade é uma estrutura que orienta e submete a criatividade. Neste período, energias criadoras foram progressivamente colocadas a serviço do desenvolvimento das forças produtivas. Neste contexto, todas as formas de atividade criadora foram, cada vez mais intensamente, subordinadas pela dinâmica da acumulação. Quanto mais a acumulação progride, mais o sistema precisa da criatividade, e mais a liberdade é subordinada à lógica da acumulação. Como consequência, ocorre hipertrofia das áreas da criatividade que produzem mais resultados para a acumulação – a tecnologia –, e o atrofiamento daquelas menos “produtivas”, porém mais vinculadas com a realização da vida humana concebida como um fim em si mesma – como as artes, a investigação filosófica, a pesquisa de ciência básica, a formação de uma consciência crítica a respeito da civilização contemporânea (FURTADO, 2008).

Dessa forma, a ascensão da ciência para posição central no espaço cultural é uma implicação da crescente subordinação da criatividade. Seus propósitos de expansão do conhecimento prático e da capacidade de ação do homem sobre a natureza fornecem subsídios fundamentais para a acumulação, conforme já relatado. A escolha dos campos de pesquisa para os quais a ciência se orienta e os propósitos da aplicação dos conhecimentos científicos demonstram a visão de mundo sobre a qual se baseiam e a função social que eles exercem. Finalmente, é a propriedade de desenvolvimento cumulativo, uma característica intrínseca à tecnologia a diferença dos demais produtos da ciência, que a torna central para a acumulação. Decorre daí a dimensão que adquire essa forma específica assumida pela criatividade.

A ciência e a tecnologia não são neutras em relação ao contexto social em que surgem. “Assim, desenvolver processos técnicos que induzem a poupar mão-de-obra de preferência a outros que criam emprego é expressão inequívoca de uma forma de poder” (FURTADO, 2008, p. 200). Sua não neutralidade é expressa novamente no superdimensionamento de sua função prática que desfavorece investigações a respeito dos objetivos sociais cumpridos, e a respeito daqueles que *devem ser* concretizados, pelo avanço técnico e pela pesquisa científica (percebe-se novamente a atrofia de certas manifestações da criatividade). Entretanto, mesmo

com sua orientação condicionada historicamente, a ciência, em si mesma e no cerne de suas aplicações, consolida uma ampliação permanente da capacidade do homem para pensar e agir.

Da mesma forma, uma das mais nobres expressões da criatividade, a arte também acaba submetida por esta lógica, que ameaça a sua vitalidade e independência. Uma vez transformada em mercadoria, diminui-se o espaço para a diversidade e para a quebra de paradigmas artísticos e culturais, enquanto aumenta o espaço dos “sucessos comerciais”, dos *blockbusters*, dos *hits*, que viram as verdadeiras metas do mercado cultural. Mesmo fora do mercado de massas, o valor de troca de uma obra artística tende a prevalecer sobre a relevância de seu conteúdo, e a posse de uma obra de preço elevado pretende traduzir seu valor de uso. Uma vez que o preço depende em grande medida da influência do artista, e esta é vinculada ao seu reconhecimento pelo mercado, o impacto do artista na sociedade fica estritamente canalizado. Por conseguinte, a mensagem a ser transmitida – o conteúdo do objeto de arte – é confinada a uma área preestabelecida, o que restringe a experiência da apreciação (FURTADO, 2008; WRIGHT, 2010). Nesse contexto, uma independência relativa da arte sobrevive apenas quando amparada por fundos públicos ou filantrópicos.

O crescimento do mercado por meio da difusão de certas formas de consumo, associada à produção em massa, ocasiona a homogeneização de padrões de consumo. O intenso fluxo de inovações no mercado é responsável pela diferenciação do consumo, pela formação de novos mercados. Os novos produtos serão difundidos posteriormente, e a relação entre esses dois processos consiste numa poderosa alavanca para a acumulação. A velocidade do processo de inovação tem como contrapartida a acelerada obsolescência do produto, por mais elaborado que seja. Como a dinâmica inovativa de bens finais já antevê a difusão desses bens, mesmo que em uma versão menos dispendiosa, um conjunto de princípios derivados do movimento da acumulação subjuga a criação do estilo de vida da sociedade, uma das esferas mais universais da criatividade (FURTADO, 2008).

Com a subordinação de todas as formas de criatividade à lógica da acumulação, fica limitado gravemente o exercício da criatividade. Torna-se, portanto, impossível qualquer compreensão global sobre o sistema. Por sua vez, isso inviabiliza a constituição de uma consciência crítica, que seria, segundo Furtado (2008, p. 208), “o exercício pleno da liberdade”, pois representa, entre outras coisas, um instrumento do desenvolvimento, já que é requisito para a solução dos problemas citados.

As adversidades produzidas pela dinâmica da acumulação também estão presentes nas distorções da distribuição de renda: seu sucesso na promoção da riqueza material convive ao lado da situação de desigualdade social. Não se observa na atualidade a polarização social

prevista por Marx: a evolução do capitalismo promoveu condições reais de mobilidade social e uma heterogeneidade de renda dentro do conjunto dos trabalhadores. Ainda assim, os mercados têm sido criadores e reprodutores de desigualdades. Mesmo nos países em que mais avançou a acumulação, algumas parcelas da população seguem sem satisfazer suas necessidades básicas. Na ausência de mecanismos de compensação, as desigualdades decorrentes do processo de mercado são cumulativas: aqueles que possuem mais recursos terão maiores oportunidades para competir nos períodos seguintes. Desde os primeiros anos de vida a desigualdade no acesso a recursos e a oportunidades afeta permanentemente as condições de aprendizado, a formação de habilidades, e posteriormente outras etapas do desenvolvimento profissional e pessoal, o que se reflete na menor capacidade de concorrer por empregos.

Wright (2010) acrescenta que altos níveis de desigualdade, especialmente quando associados à marginalização das camadas mais baixas, causam criminalidade e violência. Conseqüentemente, a sociedade precisa custear todo o conjunto de medidas de combate ao crime, desde o policiamento até o sistema prisional, e arcar com as demais perdas relacionadas – inclusive as mortes causadas pelo crime. Além disso, a falta de oportunidades de muitos para desenvolver seus próprios talentos, decorrente da elevada desigualdade no acesso aos recursos necessários para tanto, representa enorme desperdício, tanto do ponto de vista dos potenciais ganhos econômicos, quanto para o desenvolvimento dos indivíduos¹⁰.

Em contrapartida, quando prevalecem as forças políticas defensoras da valorização do trabalho e da expansão da cidadania, são difundidos os benefícios do crescimento econômico, que então é convertido em progresso social. Portanto, sociedades nas quais os trabalhadores se organizaram com o intuito de elevar seus salários e assegurar seus empregos atingiram níveis mais baixos de desigualdade. Da mesma forma, sociedades mais democráticas conseguiram impor certos controles à expansão do capital, contendo os custos relacionados com a acumulação, e expandiram o acesso a serviços essenciais, através da oferta pública destes serviços. No Ocidente, no decorrer do século XX, houve um processo generalizado de expansão de direitos dos cidadãos. Segundo Belluzzo (2013), a formação do Estado de bem-estar no pós-guerra, bem como dos arranjos sociais correlatos que emergiram no mesmo período, respondeu a uma crise estrutural das sociedades capitalistas baseadas nos valores e

¹⁰ O biólogo evolucionista Steven Jay Gould expressa a questão da seguinte forma: “Eu estou, de certa forma, menos interessado no peso e nas convoluções do cérebro de Einstein do que na quase certeza de que pessoas de igual talento viveram e morreram em campos de algodão ou em *sweatshops*” (GOULD, 1980, p. 151 *apud* WRIGHT, 2010, tradução nossa). GOULD, S. J. Wide Hats and Narrow Minds. In: GOULD, S. J. (Org.). **The panda's thumb**. New York: W.W.Norton, 1980.

nas práticas individualistas. Seus efeitos consistiram em mecanismos de proteção do cidadão dos efeitos negativos da acumulação, das flutuações da atividade econômica e da concorrência desenfreada. Como instrumento de ação coletiva, o Estado assumiu responsabilidade sobre a educação dos indivíduos, sua saúde, seu transporte e sua seguridade social. Concretiza-se, assim, a melhoria da qualidade de vida, possibilitada pela acumulação e conquistada pela sociedade mediante processos políticos. Esse complexo de reformas traduz-se em uma estrutura social consideravelmente homogênea, e cria um panorama que se configura no desenvolvimento, objetivo alcançado por algumas nações quando foram mobilizadas por um projeto de sociedade. Essa dinâmica é resumida por Belluzzo (2013, p. 21): “a modernidade avança de modo contraditório, impulsionada pela tensão permanente entre as forças e valores da concorrência capitalista e os anseios de realização da autonomia de um indivíduo integrado responsabilmente na sociedade”.

Portanto, compreende-se que mudanças institucionais podem ser implementadas de modo a neutralizar, ou pelo menos reduzir, as iniquidades sociais causadas pelo processo de acumulação capitalista. Com horizontes mais amplos que os da acumulação, a sociedade civil é capaz de cultivar e inclusive praticar valores para além dos reduzidos valores do mercado, tanto em escala privada quanto social. Certas variações no capitalismo podem ser compreendidas, por conseguinte, “como redutoras do ‘grau de capitalismo’ da economia: algumas sociedades capitalistas são em um sentido profundo menos capitalistas do que outras.” (WRIGHT, 2010, p. 36, tradução nossa). Dessa forma, através da expansão do universo de direitos sociais, com garantia de acesso àqueles considerados fundamentais, é possível promover, em certa medida, uma desmercantilização. Coibindo a propensão do capitalismo à desigualdade e à exclusão, pode-se colocar como prioridade a melhoria das condições de vida da população.

Entretanto, políticas promovidas desde a década de 1980 limitaram o alcance das conquistas sociais obtidas no contexto do pós-guerra. Belluzzo (2013) registra como, em um contexto de desregulamentação financeira, concorrência em escala global e mutações no formato da grande empresa, ficaram comprometidas a atuação do Estado e a força das organizações responsáveis pelos avanços distributivos. Uma “onda de inovações” no domínio das relações de trabalho foi seguida por uma intensiva campanha conservadora contra esses direitos econômicos e sociais consolidados¹¹. Desde então, foram desconstruídas muitas das

¹¹ Em artigo para o *The Guardian*, Chang (2012) relaciona o forte aumento do índice de suicídios na Coreia do Sul (o índice que fora de 10 a cada 100 mil habitantes até 1995 elevou-se para 28,4 a cada 100 mil habitantes no ano de 2009) com um conjunto de reformas liberalizantes das relações trabalhistas e do sistema financeiro.

políticas de bem-estar, e as desigualdades têm crescido até mesmo nos países que mais tiveram sucesso em combatê-las. Os resultados da crise econômica contemporânea nos Estados Unidos e na Europa diferem dos observados na Grande Depressão dos 1930. Atualmente, a maioria não sofre pela fome nem pela severa privação daquela época, mas suporta as consequências da estagnação dos rendimentos familiares, o desemprego de longa duração, o desamparo na doença e o crescimento da pobreza (BELLUZZO, 2013).

Sendo assim, temos de entender as políticas neoliberais como uma tentativa de *reestruturação regressiva*. Esse é o momento em que as classes dominantes e dirigentes, em escala mundial, apostam (e ganham) no retrocesso, no recuo das conquistas sociais e econômicas das classes subalternas. Não é de espantar que se observe a corrosão das instituições republicanas, que seja constante e reiterada a violação dos direitos sociais acumulados ao longo dos últimos trinta anos. Torna-se, portanto, agudo o conflito entre a aspiração a uma vida decente, segura, economicamente amparada e as condições reais de existência que, segundo o cânone liberal, devem ser definidas pelas regras impostas pelos processos de ‘regeneração capitalista’. Difunde-se a ideia de que a *liberação* das forças que impulsionam a acumulação de capital é um movimento ‘natural’ e ‘irreversível’ em direção ao progresso e à realização da autonomia do indivíduo (BELLUZZO, 2013, p. 33).

Finalmente, é possível recobrar o paralelismo entre os escritos de Celso Furtado e os de Karl Marx. Na medida em que conduz a reestruturação de relações sociais, emancipa o homem em relação à natureza, produz melhoria efetiva das condições de vida da população em geral, quando amplia o espaço para o livre exercício da criatividade, a acumulação capitalista proporciona desenvolvimento. Furtado percebe, entretanto, que sob o sistema capitalista, procede-se a uma inversão entre meios e fins, ou seja, a acumulação que antes era apenas um requisito para o progresso do universo cultural tende a subordinar crescentemente valores centrais para as sociedades, inclusive os mais estimados como a autonomia, a liberdade, a criatividade. Em sua contribuição original a respeito das diferentes manifestações da criatividade, Furtado mostra como esta expressão positiva da liberdade é subvertida ao ser convertida em motor da acumulação. Ademais, o intenso progresso tecnológico não responde aos anseios de certos segmentos da população, que seguem sem suprir necessidades consideradas básicas, mesmo nos países mais avançados. Este cenário apresenta não só obstáculos ao desenvolvimento, mas também uma genuína regressão em muitos aspectos. Ao subordinar fins aos meios, nossa civilização “avança aceleradamente para um despenhadeiro”

O impacto nos trabalhadores foi de severo crescimento do trabalho informal e do emprego terceirizado. O medo do desemprego e a pressão da concorrência disseminam um sentimento de insegurança nos trabalhadores, que por sua vez generaliza a infelicidade e o estresse mental.

(FURTADO, 2008, p. 203)¹², no qual a difusão desenfreada da racionalidade leva à destruição da capacidade criadora do homem e a sua desumanização. Furtado (2008) acrescenta ainda que a unilateralidade dessa civilização se manifesta nos distúrbios mentais de parcela crescente da população dos países ricos.

A constatação de Furtado a respeito desta inversão é traduzida em Marx na crítica à autonomização do capital, relação social de exploração que converte trabalhadores e capitalistas em meros instrumentos do seu processo de valorização sem fim. Um processo de mercantilização generalizada perverte a subjetividade dos indivíduos, devido à centralidade de um espaço que limita a sociabilidade a interações mediadas pelo cálculo egoísta. Participantes de relações sociais que lhes são enigmáticas, os indivíduos são movidos por forças incontrolláveis e independentes de suas vontades individuais. Seus arbítrios são fatalmente suplantados pelo movimento automático de expansão do capital (MARX, 2011). Marx demonstra com clareza o caráter ambíguo do capitalismo, e observa seu papel transformador: os burgueses foram os primeiros a revelar do que a ação humana é capaz (MARX; ENGELS, 2003). Ironicamente, “a burguesia é obrigada a se fechar para as suas mais ricas possibilidades, que só chegam a ser vislumbradas por aqueles que rompem com seu poder” (BERMAN, p.116), uma vez que seu único interesse é acumular capital. Na verdade, essa é, segundo a filosofia da história do autor, a função do capitalismo.

O capitalista só possui um valor perante a História e o direito histórico à existência enquanto funciona personificando o capital. Sua própria necessidade transitória, nessas condições, está ligada à necessidade transitória do modo capitalista de produção. Mas, ao personificar o capital, o que o impele não são os valores-de-uso de sua fruição, e sim o valor-de-troca e sua ampliação. Fanático da expansão do valor, compele impiedosamente a humanidade a produzir por produzir, a desenvolver as forças produtivas sociais e a criar as condições materiais de produção, que são os únicos fatores capazes de constituir a base real de uma forma social superior, tendo por princípio fundamental o desenvolvimento livre e integral de cada indivíduo (MARX, 2011, p. 690).

O quadro produzido pela acumulação capitalista e pelas transformações sociais que a acompanham tende a provocar uma perda de referência nos valores culturais constituintes das sociedades nacionais dos países de capitalismo avançado (HERRLEIN JR., 2013). Os arranjos institucionais da democracia e do mercado sucumbem, nestes países, à autonomização do capital, incapazes de garantir maior expansão das liberdades e a completa realização do homem. “Mesmo em suas formas avançadas, fracassa o capitalismo em fazer do crescimento

¹² Nessa passagem, Celso Furtado está corroborando a ideia que atribui a Nietzsche. É significativa a referência intelectual que demonstra pelo filósofo, de quem retoma muitas concepções. Suas menções a Nietzsche no livro *Criatividade e dependência na civilização industrial* são baseadas nas seguintes obras: *Gaia ciência*, *Nascimento da tragédia* e *Zaratustra*.

econômico, entre uma crise e outra, um processo de ampliação geral das oportunidades e das capacidades dos indivíduos sociais”. (HERRLEIN JR., 2013, p. 19) O desafio da contemporaneidade consiste, afinal, em dominar os meios aparentemente incontroláveis, e a partir disso recolocar em curso a concretização das verdadeiras finalidades da existência humana.

3 O DESENVOLVIMENTO COMO PROCESSO ENDÓGENO

As condições requeridas para a manifestação do desenvolvimento sucedem historicamente, conforme a ocorrência de encadeamentos específicos. A capacidade humana de inovar, de romper com o estabelecido e assim ampliar o horizonte de opções disponíveis ao coletivo, depende da geração dos alicerces desse processo. Em nossa época, o crescimento do excedente de recursos, derivado da intensificação da divisão social do trabalho e do desenvolvimento das forças produtivas, é que amplia a quantidade de alternativas disponíveis à sociedade. O emprego adicional de um excedente requer a criação de algo novo, em oposição à mera reprodução da sociedade. As reconhecidas possibilidades abertas pela produção deste explicam os grandes esforços mobilizados a serviço da sua ampliação – essa busca se refletiu em guerras, colonialismo, expansões territoriais na procura de recursos naturais, e também na acumulação. O sistemático emprego do excedente no desenvolvimento das forças produtivas – acumulação –, e, conseqüentemente, na geração de maior excedente, é um fenômeno moderno que permite seu uso para a realização das potencialidades dos membros de certa sociedade (FURTADO, 1984). Cabe ressaltar que as formas de uso do excedente estão vinculadas ao sistema de dominação vigente e ao conjunto de valores que emerge desse sistema. *Grosso modo*, são os grupos dominantes que determinam as finalidades que serão atendidas, e estas decisões conduzirão diferentes processos históricos. Em contraste com os diversos usos estéreis do excedente observados em outras épocas, desde a construção de pirâmides e muralhas até a participação em guerras, o desenvolvimento apresenta-se como um caso excepcional na história. (FURTADO, 1984).

Este segundo capítulo apresentará o processo histórico de formação do subdesenvolvimento, e mostrará como Furtado elaborou alternativas para sua superação, por meio de uma endogeneização do desenvolvimento. Será exposta a complementaridade da visão de Celso Furtado com abordagem das capacitações de Amartya Sen. Em ambas as caracterizações do desenvolvimento estão contidas implicações normativas relevantes na defesa vigorosa de um método democrático. Porém, se aceitamos a função da democracia no desenvolvimento, torna-se indispensável qualificá-la. Para tanto, deve-se compreender as limitações de modelos representativos e como elas podem ser contornadas por propostas alternativas e complementares, dados os seus devidos conceitos e enumerados seus condicionantes. Finalmente, é estabelecido um vínculo teórico entre a noção de desenvolvimento endógeno e o modelo de democracia deliberativa.

3.1 Do subdesenvolvimento ao desenvolvimento endógeno

Para se conhecer os determinantes da persistência histórica do subdesenvolvimento, é preciso analisá-lo como componente de um todo em movimento, um elemento do sistema econômico mundial produzido pelo capitalismo industrial (FURTADO, 1980). A constituição do sistema econômico mundial sustentou-se na transformação das estruturas sociais e no processo de modernização do estilo de vida. Da interação entre esses dois fenômenos e da prevalência de um deles derivam dois processos históricos discrepantes na época contemporânea: o desenvolvimento e o subdesenvolvimento.

Os países denominados centrais¹³, dos quais partiram os impulsos dinamizadores da economia mundial nos séculos XIX e XX, foram o ambiente gerador da revolução industrial. Furtado distingue duas etapas no processo histórico observado nesses países. Uma primeira, em que o resultado das revoluções burguesas e das revoluções tecnológicas reestrutura as relações sociais de modo a ampliar a acumulação e seu impacto na sociedade. A acumulação no centro dá-se com um contínuo e intenso avanço tecnológico, que sustenta a sequência da acumulação no longo prazo (RODRIGUEZ, 2009). A tendência observada nessa etapa é de aumento da quantidade de capital por trabalhador. Apesar do caráter predominantemente poupador de mão de obra do progresso técnico, persiste uma tendência de escassez desta, o que promove uma elevação gradual dos salários. Ao mesmo tempo, o progresso tecnológico traduz-se também na diversificação do conjunto de bens de consumo final, evento convergente com o crescimento dos salários e o decorrente robustecimento do mercado de consumo. Posteriormente, em uma segunda etapa, a organização das massas trabalhadoras e sua crescente participação nas estruturas de poder conduziria a uma maior homogeneidade social. Na verdade, a intensa acumulação e a concentração industrial e financeira – resultantes da busca de ganhos de escala e de conglomeração – convertem o trabalhador individual em partícipe de “grupamentos sociais estruturados”, fontes de novas formas de poder que proporcionam a transferência dos conflitos sociais para a esfera política. (FURTADO, 2013b, p. 209).

¹³ A diferenciação centro-periferia surge do modo como grupos de países assimilaram a civilização industrial. Originada na Europa e estendida por meio das migrações para regiões temperadas, a civilização industrial engendrou uma divisão internacional do trabalho, que culminou na formação de um sistema econômico global. Os países periféricos foram aqueles que assimilaram a civilização industrial de forma indireta, por meio de sua participação no comércio internacional. Nesses países, ocorreram alterações na demanda por bens finais, sem anteriores transformações em seu conjunto de relações sociais, nem em seu sistema produtivo. Nesse processo, não absorvem apenas padrões de consumo, mas valores e ideologias, assumindo uma posição dependente no sistema econômico mundial (FURTADO, 2008).

Com esse referencial simplificado, pode-se discorrer sobre o processo antípoda: o subdesenvolvimento. A propensão expansiva do capitalismo industrial procedeu, gradualmente, a formação de um sistema econômico mundial¹⁴, integrando as economias periféricas por meio do comércio internacional e da transferência de capitais. O investimento realizado dentro das economias centrais era o principal fator dinamizador das economias de todo o conjunto de países, operando transformações nas economias periféricas. A inserção da periferia na divisão internacional do trabalho ocorreu, portanto, a partir de seu vínculo com o centro e não do desenvolvimento de suas forças produtivas (FURTADO, 1980). As relações tradicionais de dominação vigentes nesse grupo de países foram apenas parcialmente modificadas, conforme seguia a apropriação de um excedente crescente, originado pela inserção comercial. Na maioria dos casos, a considerável ampliação do excedente reforçava o sistema de dominação social, acrescentando-lhe alianças externas (FURTADO, 2008).

Mesmo assim, mutações importantes foram promovidas, como a elaboração de uma infraestrutura de transportes, com o suporte financeiro e conforme os interesses das economias centrais, mas também com o apoio político dos grupos dominantes locais. Esses investimentos aprofundavam a divisão internacional do trabalho e, portanto, seus resultados concentravam-se no setor exportador. Enquanto isso, nos demais setores a produtividade persistia baixa e estagnada. A economia periférica especializa-se na exportação de certos produtos, com mínimos aumentos de produtividade decorrentes de progresso tecnológico, mas com ganhos derivados da realocação de recursos – como a expansão da fronteira agrícola. O crescimento econômico da periferia tem insignificante impacto sobre sua estrutura social. O lento ritmo da acumulação no conjunto da economia mantém uma limitada expansão da demanda pela força de trabalho, exígua quando comparada ao acréscimo da oferta. Por conseguinte, grandes parcelas da mão de obra ocupam-se em setores de baixa produtividade e reduzida remuneração. Nesse quadro de subemprego, consolida-se a heterogeneidade social, que é característica marcante do subdesenvolvimento (FURTADO, 1980).

Contudo, o quadro adverso não resultou em completa rigidez da estrutura econômica. Na verdade, a especialização assegurou o crescimento do excedente, embora este tenha sido, muitas vezes, acompanhado pela simplificação do sistema produtivo (FURTADO, 1980). Dada sua inserção internacional subordinada – figurada, por exemplo, pelo modelo agrário-

¹⁴ A força expansionista do capitalismo industrial causou modificações de três formas distintas, consolidando a tendência de unificar a civilização material em todo o planeta. O primeiro fenômeno foi a amplificação e complexificação do núcleo industrial inicial; outro elemento foi o deslocamento de milhões de europeus para novos territórios, de baixa densidade demográfica; por fim, a expansão das relações comerciais que conduziria à constituição de uma divisão internacional do trabalho (FURTADO, 1980).

exportador –, e os vínculos externos de seus grupos dominantes, os países periféricos assimilaram valores e ideais disseminados em países do centro, e a partir disso procedem à importação de padrões de consumo e dos padrões tecnológicos relacionados. Portanto, uma minoria da população efetua um processo de diversificação da demanda interna por bens finais, suprida por meio de importações, em um contexto de imobilismo social. A modernização do consumo – este conjunto de transformações de sofisticação da demanda – compromete o uso produtivo do excedente em favor da “exacerbação prematura do consumo imitativo” (RODRIGUEZ, 2009, p. 412). Consequentemente, a demanda de uma minoria da população obtém um dinamismo incoerente com a estrutura produtiva local e que somente pôde prosseguir conforme aumentavam as exportações. “Com efeito: o excedente retido na periferia desempenhará papel fundamental no processo de aculturação desta, operando como vetor dos valores culturais do núcleo industrial em expansão” (FURTADO, 1980, p. 86). Nesta concepção, a dependência cultural torna-se um elemento central na explicação do processo de subdesenvolvimento.

É certo que a introdução de diversos produtos industrializados na cesta de consumo modifica a estrutura da economia, através da necessidade de produtos ou serviços locais complementares. Isso se traduziu em uma industrialização restringida¹⁵. Essa indústria estabelecia um vínculo direto com mercado interno – ao contrário das indústrias relacionadas aos produtos de exportação –, embora sua formação fosse de iniciativa de grupos comerciais ligados às importações. Seu crescimento tem significativo impacto sobre a economia local e constituiu o ponto de partida das indústrias de substituição de importações nos períodos de desequilíbrio no setor externo (FURTADO, 1980). Uma vez que a elasticidade-renda da demanda pelos bens industrializados era elevada e que o aumento das exportações, condição para o crescimento das importações, encontrava obstáculos especialmente na maior rigidez do sistema produtivo, existia uma tendência ao desequilíbrio externo, que foi reforçada no período de crise do sistema de divisão internacional do trabalho (conjunto de crises e tensões internacionais no período entre guerras). Nessas circunstâncias, a alternativa foi substituir as importações, o que pôde acontecer apenas mediante a industrialização. Segue uma dinâmica na qual as importações são responsáveis por diversificar a oferta interna – e com isso,

¹⁵ A ideia de industrialização restringida denota, nos termos de Furtado, um crescimento industrial limitado e localizado setorialmente. Conforme a periodização de Cardoso de Mello (1988) essa etapa corresponde ao surgimento e expansão da indústria, mas que não consiste em industrialização. Nessa periodização alternativa, o termo industrialização restringida está associado ao período posterior em que ocorre a criação *parcial* das bases para a reprodução ampliada da economia industrial, como sistema provedor de seu capital constante e capital variável – isto é, a produção de bens de capital, bens intermediários e dos bens de consumo dos trabalhadores. A industrialização se dá plenamente no Brasil somente a partir da década de 1950, com a industrialização pesada (CARDOSO DE MELLO, 1988).

modernizar os padrões de consumo. A industrialização emerge como segunda opção no suprimento da demanda interna, sendo sempre mediada pela modernização, isto é, a absorção de padrões de consumo diferenciados sem uma estrutura produtiva complexa (FURTADO, 1980).

Conforme se complexifica o grau de substituição de importações, aumenta a dependência de tecnologias importadas. As profundas conexões entre o progresso técnico e o contexto social que o produz são essenciais na explicação do subdesenvolvimento. A industrialização periférica se dá por meio de técnicas geradas nos países de acumulação mais avançada, que têm alta densidade de capital e propiciam baixa criação de empregos. Portanto, elas mostram-se inadequadas ao estágio de acumulação em que a economia periférica se encontra, usando mais intensivamente seus recursos escassos na forma de bens de capital e prejudicando, conseqüentemente, o ritmo de absorção da mão de obra. Além disso, a introdução de tecnologia estrangeira¹⁶ inibe a elaboração endógena de técnicas adequadas à estrutura social, problema consolidado nas estratégias substitutivas (FURTADO, 1984). Por fim, tais técnicas compõem processos produtivos de grande escala, excessivas quando comparadas ao tamanho dos mercados formados na periferia. Por conseguinte, a capacidade produtiva ficará subocupada e, por isso, a produtividade do trabalho estará sempre abaixo do seu potencial.

Nos períodos em que se acelera o desenvolvimento das forças produtivas, isso ocorre com a contrapartida de maior pressão sobre os trabalhadores (FURTADO, 1980). Nesses momentos, forma-se uma pequena classe média urbana, composta por profissionais especializados, quadros superiores civis e militares, que desfruta de consumo diversificado, cada vez mais discrepante das massas trabalhadoras. Esses elementos inter-relacionados que qualificam a industrialização periférica provocam, em conjunto, a vastidão do subemprego estrutural. Ao mesmo tempo, esses trabalhadores, donos de uma consciência de classe construída com lentidão, não conseguem organizar um poder sindical capaz de prover um conteúdo social ao crescimento econômico¹⁷. Sem aumento dos salários, persistem as grandes desigualdades sociais (FURTADO, 2008).

¹⁶ O poder de iniciativa na criatividade técnica desempenhado por alguns países lhes garante a liderança na acumulação mundial, enquanto outros países dedicam-se a cópia e importação de tecnologia e de padrões de consumo, posicionando-se de forma dependente (FURTADO, 2008).

¹⁷ Muitas vezes, a emergência de um poder autoritário impossibilitou, à força, o exercício de pressão social pela valorização do trabalho. Nas condições de atraso da acumulação, conflitos sociais são muitas vezes vistos como desperdício de energia, como impeditivo no avanço do crescimento econômico. Então, o autoritarismo emerge como forma de poder capaz de proceder à rápida industrialização (imitativa), conduzindo a sociedade a patamares superiores de acumulação. O “autoritarismo é uma arma repressora das forças sociais que a industrialização dependente não consegue canalizar de modo construtivo” (FURTADO, 2008, p. 110). Com

O subdesenvolvimento demonstra peculiaridades no conjunto de suas relações sociais. A ascensão de grupos burgueses na periferia, que utilizam o excedente para ampliar sua própria esfera de ação, reproduz o controle do poder político experimentado pela burguesia europeia. No entanto, as consequências no plano político são muito diferentes. A burguesia periférica não procede à profunda recriação das relações sociais como no centro, mas mantém as arcaicas estruturas preexistentes (FURTADO, 2008). “De uma ou outra forma, a massa da população é mantida sob tutela: a participação no processo político da massa assalariada faz-se sob o controle de grupos que integram a estrutura tradicional de poder” (FURTADO, 2008, p. 122).

Em resumo, o subdesenvolvimento pode ser compreendido como a disparidade entre o atraso na acumulação e o dinamismo da demanda em certo país. Assim, a economia subdesenvolvida se industrializa e supera a rígida estrutura produtiva preexistente. Entretanto, esse esforço adaptativo está vinculado à sustentação do processo de modernização do consumo dos segmentos de renda elevada, em geral aprofundando (ou mantendo) a desigualdade. Consequentemente, “o desenvolvimento das forças produtivas em condições de dependência não engendra as transformações sociais que estão na base da valorização da força de trabalho” (FURTADO, 2008, p. 98). Em consequência, persiste o caráter antissocial do subdesenvolvimento, conjugado com a dependência cultural e com o reforço do poder de elites identificadas com os países centrais. A acumulação, por si, não é capaz de reverter este quadro, uma vez que os principais obstáculos ao desenvolvimento encontram-se na esfera social.

Já caracterizamos o desenvolvimento como enriquecimento do universo de valores, com difusão destes em amplos segmentos da sociedade. A essa definição, Furtado acrescenta a noção de propósito: “[m]ais do que *transformação*, o desenvolvimento é *invenção*, comporta um elemento de intencionalidade” (FURTADO, 1984, p. 105). É preciso, então, destacar as especificidades decorrentes dessa definição. Compreendemos que existe um desenvolvimento capitalista, subproduto dos conflitos sociais internos a esse modo de produção e de seu avanço produtivo, que exacerba a criatividade, ainda que de modo indireto e distorcido, e eleva os padrões de vida da população. Essa face capitalista do desenvolvimento não contém, no entanto, o elemento intencional presente na alternativa defendida por Furtado, sujeitando-se à progressão desordenada desse modelo societário, no

isso, reprime a constituição de respostas genuínas aos problemas locais, impede a manifestação da criatividade no plano social para acomodar conflitos e produzir resultados, e, assim, bloqueia o verdadeiro desenvolvimento.

qual prevalecem os meios em prejuízo das verdadeiras finalidades do desenvolvimento humano, e no qual se colocam em risco até as condições da vida no planeta¹⁸.

A superação das deformações engendradas pelo acesso tardio e indireto à civilização industrial só é possível com o reencontro da criatividade no nível das finalidades, superando a perversão relacionada à dominância da lógica da acumulação, assim como estancando a dependência cultural e tecnológica. Uma vez que não se pode refutar a relevância da técnica e da acumulação como formas de ampliar a capacidade de ação da coletividade, torna-se indispensável usar desses mecanismos preservando a autonomia na definição dos objetivos perseguidos. Em consequência, cabe descobrir como usufruir das oportunidades oferecidas pela moderna tecnologia como instrumento na busca pela homogeneização social, averiguando as possibilidades de endogeneização do desenvolvimento.

Na observação de estratégias na busca da endogeneização, Furtado (1984) localiza três modelos de experiências. A primeira citada é a coletivização dos meios de produção, baseada no controle coletivo das atividades produtivas. Ela visa destruir as bases das estruturas de poder que sustentam o subdesenvolvimento, e substituir o sistema de mercado por uma racionalidade mais abrangente. Esbarra nas dificuldades de promover a acumulação num contexto de grandes demandas coletivas. Ao mesmo tempo, se o planejamento ocorrer de forma centralizada, essa forma social pode promover uma elite burocrática autoritária e cada vez mais distante dos interesses da maioria da sociedade. Outra limitação é a ausência de um sistema de incentivos e de iniciativa descentralizada para favorecer a produção, o crescimento da produtividade e a acumulação de modo geral. Também existem problemas no plano das relações externas, na obtenção da tecnologia e do financiamento necessários, sem comprometer o propósito inicial.

Outra via seria a do aumento do grau de autonomia externa, através de uma posição ofensiva no mercado internacional. Essa estratégia exportadora requer manter-se na vanguarda das inovações em produto, obter competitividade no mercado internacional e ainda assim assegurar um efeito indutor interno. A formação de grandes empresas nacionais pode ser um veículo dessa trajetória. Contudo, países que adotam essa estratégia correm o risco de sucumbir ao reforçamento de estruturas estatais autoritárias¹⁹, o que perverteria o processo de endogeneização (FURTADO, 1984). A endogeneidade nesse modelo de experiência reside no

¹⁸ Ver capítulo 1.

¹⁹ Uma vez que o sucesso dessa estratégia depende de planejamento rigoroso e de uma elevada taxa de poupança, trata-se de um projeto dificilmente amparado pelos agentes sociais. Como precisa ser conduzido pelo Estado, acaba sendo executado de forma autoritária, o que desvirtua a trajetória de endogeneização (FURTADO, 1984).

ganho de autonomia nas relações externas, sendo superadas a dependência e a passividade estabelecidas pela divisão internacional do trabalho. Ao mesmo tempo, a acumulação reverte-se em melhoria do padrão material de vida da população. Em consequência, o país assume uma posição ofensiva no comércio internacional, podendo ingressar na vanguarda do progresso tecnológico e pautar a elaboração dos estilos de vida (FURTADO, 1984).

Finalmente, o terceiro caminho para a endogeneização do desenvolvimento é o atendimento de necessidades básicas da coletividade. Trata-se de atender um conjunto de necessidades consideradas prioritárias para a maioria da população – até então excluída da partilha dos resultados da acumulação. A intencionalidade política poderia assegurar que parcela do excedente seja empregada na redistribuição da renda e na expansão e qualificação dos serviços públicos – um exemplo indicado por Furtado (1984) é a erradicação da pobreza extrema por meio de transferências de renda. Além da necessidade de engajar forças políticas nesse processo, existe também o desafio de modificar a estrutura do sistema produtivo e adequá-lo não só ao encarecimento da mão de obra, mas também ao crescimento do mercado consumidor. Essa mutação pode representar elevado custo social. O elemento de endogeneidade neste caso encontra-se na designação política do padrão de distribuição de renda, almejando garantir a satisfação das necessidades básicas de toda a população.

O objetivo tático tem sido ganhar autonomia na ordenação das atividades econômicas, visando à redução das desigualdades sociais que parece segregar necessariamente a civilização industrial em sua propagação periférica. O objetivo estratégico é assegurar um desenvolvimento que se traduza em enriquecimento da cultura em suas múltiplas dimensões e permita contribuir com criatividade própria para a civilização que se mundializa. A ideia de desenvolvimento endógeno funda-se nesse desejo de preservação da própria identidade na aventura comum de unificação do processo civilizatório (FURTADO, 1984, p. 123-124).

Furtado (1984) cita, por fim, condições importantes para se avançar no caminho da endogeneização. Em primeiro lugar é preciso obter certo grau de autonomia nas relações exteriores, limitando a apropriação externa do excedente ao mínimo possível. Ao mesmo tempo, no âmbito interno, exige-se uma sustentação de estruturas de poder que evitem o direcionamento do excedente para o processo de modernização, garantam o nível necessário de poupança, determinem objetivos de médio e longo prazos e promovam a redução das iniquidades sociais. Também se deve assegurar a descentralização das estruturas econômicas para o adequado funcionamento do sistema de incentivos, assegurando a utilização do potencial produtivo. E, por fim, são necessárias estruturas sociais que forneçam amplo espaço

para a criatividade e previnam – ou corrijam – qualquer processo de concentração excessiva do poder.

Em suma: “[a] endogeneidade não é outra coisa senão a faculdade que possui uma comunidade humana de ordenar o processo acumulativo em função de prioridades por ela mesma definidas” (FURTADO, 1984, p. 108). Os objetivos e a avaliação do desenvolvimento estão inscritos nos requisitos do sujeito; nesse caso, da coletividade, que determina os caminhos de sua própria trajetória. Dessa forma, essa concepção normativa do desenvolvimento é inerentemente democrática, pois requer que a determinação dos objetivos expresse uma vontade coletiva, sucedendo por meio de processos políticos abrangentes.

Parece residir neste aspecto uma contradição entre os requisitos de um verdadeiro desenvolvimento endógeno e os exemplos demonstrados por Furtado de trajetórias de endogeneização. É notório que duas dessas estratégias (a coletivização e o aumento de autonomia externa) não dependem da democracia e com ela possuem frágeis vínculos. Nesse caso, as trajetórias conteriam uma noção relativa de desenvolvimento endógeno, representando um processo parcial de retomada do projeto de construção nacional opondo-se às referências e determinações externas – isto é, processo de conquista de autonomia na designação das finalidades do desenvolvimento de certa sociedade –, ainda que alheio aos anseios e à inventividade populares²⁰. Todavia, quando se considera o conceito em sua profundidade, torna-se imprescindível uma democracia intensa, abrangente e de ampla participação.

A partir desses marcos é possível relacionar a teoria do desenvolvimento endógeno com a abordagem das capacitações de Amartya Sen²¹.

Sen (2010) compreende o desenvolvimento como um processo de eliminação de privações e de expansão das liberdades reais que os membros de uma sociedade desfrutam. Dessa forma, propõe que a atenção das políticas públicas seja direcionada para os fins relevantes (longevidade, reconhecimento, participação nas decisões públicas), em vez de

²⁰ É importante destacar que realizações nacionais, mesmo que não democráticas, podem ampliar o acesso de amplos segmentos da população aos benefícios materiais da civilização industrial, assim como fomentar a realização das potencialidades humanas pelo menos em medida superior ao subdesenvolvimento.

²¹ Domingues e Fonseca (2012) ressaltam a importância de se completar a perspectiva do desenvolvimento como liberdade com a análise dos processos históricos originários do desenvolvimento ou subdesenvolvimento, que não são, de nenhuma forma, contraditórias. É nesse sentido que entendem a contribuição de Celso Furtado: fornecendo explicações a respeito da trajetória histórica dos indicadores de qualidade de vida, de modo compatível com a abordagem das capacitações, sendo esta responsável por prover um método avaliativo multidimensional, que enriquece a noção de desenvolvimento, aferindo-o pela realização de um conteúdo humano substantivo. Compreendemos, no entanto, que a abordagem das capacitações não é apenas complementar à teoria do subdesenvolvimento, mas pode ser considerada um marco avaliativo do desenvolvimento em consonância com a concepção desenvolvimento endógeno. As convergências entre as duas noções também são assinaladas em Herrlein Jr. (2014).

restringir-se ao fomento dos meios (renda e riqueza, por exemplo) cujo papel é estritamente instrumental. É nessa linha de rejeição ao fomento da riqueza como objetivo principal que Sen elabora sua crítica a teorias convencionais de bem-estar e de desenvolvimento (SEN, 2010). Portanto, o desenvolvimento requer a superação das estruturas sociais de opressão, como a tirania e qualquer negação de liberdades políticas e civis, a pobreza, a carência de oportunidades econômicas e sociais, a negligência dos serviços públicos e a intolerância religiosa ou racial²². Trata-se, então, do “objetivo fundamental que é o homem em sua plenitude, liberado de todas as formas de exploração e sujeição” (FURTADO, 2013a, p. 402).

A abordagem das capacitações avalia a qualidade de vida a partir dos conjuntos de escolhas e realizações dos indivíduos, que permitem seu crescimento enquanto seres humanos²³ (SEN, 2008). Funcionamentos são conjuntos de realizações humanas que certa pessoa valoriza ter ou ser. Existem funcionamentos elementares, como nutrir-se adequadamente e escapar da morbidade precoce, e outros que são mais complexos, como participar da vida em comunidade e possuir respeito próprio. As capacitações, por sua vez, expressam as oportunidades reais; as combinações alternativas de funcionamentos cuja realização consciente está disponível para determinado indivíduo em vistas de seus próprios fins. A avaliação de capacitações indica em que medida a situação de certo indivíduo é resultado de escolha ou fruto de constrangimentos, apresentando, assim, quais são as liberdades substantivas fruídas por ele.

A avaliação da qualidade de vida como a conquista de funcionamentos pelos indivíduos, a efetuação de suas aspirações de “fazer e ser”, compreende uma riqueza multidimensional a respeito do desenvolvimento, que o relaciona à capacidade dos indivíduos realizarem-se enquanto seres humanos. Funcionamentos elementares e complexos compõem a vida dos indivíduos e são bons indicadores do progresso social. Ao rejeitar a riqueza material como medida das realizações humanas, Sen afirma que a “tarefa é avaliar a importância de vários funcionamentos na vida humana, indo além do que Marx chamava, em um contexto diferente mas relacionado, de ‘fetichismo da mercadoria’” (SEN, 2008, p. 46). Em conformidade, Furtado (1984, p.105) afirma que “sociedades são consideradas mais

²² Como a expansão de capacitações consiste em ampliação da liberdade e remoção das formas de privação dela, a expansão das capacitações também desafia a hegemonia política das elites capitalistas (EVANS; HELLER, 2012).

²³ A visão da vida do homem como um conjunto de fazeres e modos de ser remonta a concepções compartilhadas por Aristóteles, Adam Smith, Karl Marx e John Stuart Mill, a respeito da riqueza da existência humana quando valorizada em sua plenitude, e a possibilidade de expansão das fronteiras das atividades e realizações do homem. Os vínculos com Marx são sublinhados por Sen (2008), que percebe seu elo em comum na filosofia aristotélica. É válido também estender a afinidade com a concepção exposta por Celso Furtado, trabalhada no capítulo anterior e fundamento para todo este trabalho.

desenvolvidas na medida em que nelas o homem mais cabalmente logra satisfazer suas necessidades, manifestar suas aspirações e exercer seu gênio criador”. Compreendendo que o desenvolvimento se caracteriza no plano da criação de *valores* materiais e imateriais e numa ampla difusão destes, Furtado está evidentemente muito além de qualquer perspectiva unilateral do processo, especialmente por sua valorização do plano cultural como primordial para o desenvolvimento.

Existe uma relação de recíproco fortalecimento entre as diferentes faces da liberdade, ao mesmo tempo em que a privação de certo tipo de liberdade tende a privar o indivíduo de outros tipos de liberdade²⁴. As liberdades instrumentais²⁵ relacionam-se entre si e contribuem para a ampliação da liberdade humana em geral. Nessa concepção a liberdade é o fim primordial do desenvolvimento, e também o principal meio para se atingi-lo. Ou seja, “[t]er mais liberdade para fazer as coisas que são justamente valorizadas é (1) importante por si mesmo para a liberdade global da pessoa e (2) importante porque favorece a oportunidade de a pessoa ter resultados valiosos” (SEN, 2010, p. 33). Entretanto, o acesso de um indivíduo a certas capacitações depende decisivamente de suas dotações de recursos. Por sua vez, as dotações de certo indivíduo ou grupo social são afetadas por questões socioeconômicas e trajetórias históricas. Isso significa que em muitos países elas são frutos de processos históricos de concentração e privação de renda e patrimônio²⁶. Portanto, deve-se admitir uma responsabilidade fundamental do Estado e das organizações da sociedade na promoção de capacitações.

Segundo essa perspectiva, a renda nacional (ou o PIB) não merece a primazia como indicador de bem-estar social. Não há uma relação constante, direta e automática entre sua variação e a realização de liberdades substantivas individuais. Além disso, a avaliação do desenvolvimento é um exercício de escolha social e não deve fundamentar-se em um sistema de valores implícito, como ocorre quando a renda é o indicador privilegiado. Em um esquema avaliativo com valores explicitados, a contribuição da renda e da riqueza ao desenvolvimento

²⁴ Sen (2010) exemplifica este ponto narrando a história de um muçulmano que, diante da privação econômica de sua família, teve de trabalhar em uma área de conflito – em um período de conturbadas lutas entre muçulmanos e hindus, precedente da independência do Paquistão. A morte do trabalhador muçulmano é registro de como a privação de certa liberdade pode tornar o indivíduo presa fácil da violação de outras liberdades.

²⁵ Liberdades instrumentais são aquelas que contribuem para a ampliação da liberdade geral dos indivíduos. Sen (2010) cita as liberdades políticas, as facilidades econômicas, as oportunidades sociais, a transparência e a segurança social como formas de liberdades cujo funcionamento aumenta as liberdades substantivas, sendo estas últimas valiosas por si mesmas. Dado esse papel, torna-se especialmente relevante conhecer os encadeamentos produzidos pelas liberdades instrumentais, considerando também as relações entre diferentes liberdades instrumentais.

²⁶ Essa ideia aparece em Sen sob a forma dos intulamentos (*entitlements*), que são os conjuntos de bens passíveis de serem adquiridos por um indivíduo, dada a sua dotação inicial de bens e fatores (SEN, 2010). Estes são, evidentemente, determinados por condições socioeconômicas historicamente herdadas.

deve ser apreciada segundo as capacitações promovidas por elas, dentro de um quadro geral de liberdades igualmente relevantes (SEN, 2010).

A partir do momento em que se *ordenam* previamente as necessidades sociais a satisfazer, o problema do desenvolvimento deixa de ser o de maximizar uma taxa abstrata de PIB, para ser o de minimizar os custos sociais requeridos para atingir os objetivos definidos. As comparações intertemporais de graus de desenvolvimento passam a ser feitas em termos de indicadores precisos: expectativa de vida, mortalidade infantil, alfabetização, tempo médio de vida escolar, incidência negativa de doenças mentais, atividade cultural, criatividade nas artes e nas ciências, tempo de trabalho não pago (transporte, etc.), qualidade e quantidade da habitação, tempo e qualidade do ócio, participação na vida política, acesso à informação, contatos com populações estrangeiras, etc. (FURTADO, 1975²⁷, p. 68, n. 59, *apud* HERRLEIN JR., 2014 p. 26).

Na verdade, a priorização do crescimento econômico e a supervalorização da renda como indicador de bem-estar traduziu-se, notadamente nos países subdesenvolvidos, na ideia de que melhorias na qualidade de vida devem ser precedidas por uma trajetória longa de crescimento econômico (SEN, 2010). Essa parece ser mais uma manifestação do *Mito do Desenvolvimento Econômico*, criticado por Furtado (1974), no qual a ilusão de uma automática conversão de crescimento econômico em progresso social transforma aquele em meta primordial. A defesa do crescimento torna-se pretexto para o rompimento com valores e instituições consideradas obstáculos ao rápido crescimento. Afirma-se com certa frequência que direitos civis e políticos atrapalham o crescimento econômico e impedem a aceleração do desenvolvimento. “Alguns chegaram a defender sistemas políticos mais autoritários – com negação de direitos civis e políticos básicos – alegando a vantagem desses sistemas na promoção do desenvolvimento econômico” (SEN, 2010, p. 30). Na prática, o *Mito* é um desdobramento cultural das relações de poder presentes em sociedades subdesenvolvidas e atua como reforçador destas relações.

Rezende (2013) percebe a influência que cinco décadas de debates sobre desenvolvimento, na perspectiva de seu conteúdo social e distributivo, exerceram sobre a noção de desenvolvimento humano adotada nos Relatórios de Desenvolvimento Humano da ONU. Os economistas dos países subdesenvolvidos tiveram relevante contribuição nesse processo, com destaque para Celso Furtado, que a partir da década de 1970 procurou desvincular o projeto de desenvolvimento de quaisquer mitos de progresso ou modernização que favorecessem a persistência das estruturas de dominação e da heterogeneidade social. A problemática de uma ótica social do desenvolvimento, como fenômeno não apenas econômico, estava presente nos debates sucedidos na CEPAL, já em seus primeiros anos

²⁷ FURTADO, C. *Análise do modelo brasileiro*. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.

(REZENDE, 2013). Além disso, Furtado confessa o peso exacerbado que todo o grupo de economistas atribuiu à industrialização, como se esta pudesse resolver parcela expressiva dos problemas latino-americanos, mas isso não significa que sua preocupação na época reduzia-se a uma estratégia de crescimento.

Com a emergência dos debates sobre desenvolvimento humano durante a década de 1990, expandiu-se o diálogo entre os pesquisadores do desenvolvimento. Nesse contexto, Furtado passou a valorizar as contribuições de Sen no diagnóstico de como a intensa concentração de recursos em alguns países – como Brasil e Índia – impedia amplos segmentos de sua população de desfrutar de capacitações fundamentais, como, por exemplo, acesso à moradia e à nutrição adequada²⁸. Nesse caso, populações rurais despossuídas de terra para trabalhar, enfrentariam maiores obstáculos na garantia da própria sobrevivência. A pobreza em massa, atributo do subdesenvolvimento, origina-se frequentemente de prévias situações de privação, às quais os mecanismos de mercado não solucionam por si (FURTADO, 2013b).

Em resumo: ambas as concepções, tanto a noção de desenvolvimento como expansão das capacitações, quanto a de desenvolvimento endógeno, abordam o desenvolvimento enquanto um projeto aberto – não completamente definido – cujas conquistas devem, em sentido normativo, estar contidas nas aspirações da coletividade, necessitando de um mecanismo democrático abrangente para a definição e ordenação das prioridades. A abordagem de Celso Furtado enfatiza a realização de um projeto coletivo fundamentado por amplo consenso social, afirmando com mais intensidade a superação do mimetismo cultural. Sen, por outro lado, fundamenta sua posição na liberdade individual e no indivíduo²⁹, embora contextualizado na sociedade, que também é parte formadora de seus valores. Elaboradas no espaço social, as políticas públicas só serão legítimas se forem resultado de debates democráticos. Uma vez que o desenvolvimento enquanto expansão das capacitações necessita dos processos de escolha social, o conceito torna-se equivalente à noção de desenvolvimento endógeno. Sen avança em relação a Furtado ao apresentar um mecanismo prático de mensuração e avaliação do progresso social, daí a importância dos conceitos de capacitações e funcionamentos.

Ao contrário de Furtado, entretanto, Sen não indica como o mercado capitalista pode obstruir e comprometer o conjunto das liberdades do homem. Ainda que descompromissado

²⁸ Ver Furtado (1999; 2013b).

²⁹ Através dessa análise individualista, Sen traz uma contribuição adicional: características individuais interferem na possibilidade de conversão de recursos, ou intitamentos, em liberdades substantivas. Dessa forma, jovens, idosos, homens, mulheres, habitantes de zonas centrais ou periféricas, próximas ou não dos serviços públicos, e toda uma diversidade de indivíduos enfrentarão diferentes condições para realizar seus funcionamentos e estas singularidades devem ser consideradas na elaboração de políticas públicas (na medida em que isto for viável).

com as visões mais entusiásticas do “livre mercado”, Sen indica a participação de indivíduos no mercado como parte de suas liberdades e a intervenção direta em seu mecanismo como uma restrição a elas. Furtado, além de crítico do capitalismo, propõe estratégias de desenvolvimento intervencionistas e causadoras de distorções de preços relativos. Nesse aspecto, os autores possuem visões bem discrepantes, o que não impede a convergência já indicada.

Uma vez que o processo de desenvolvimento endógeno não é espontâneo, ele precisa ser determinado politicamente. Através da participação direta coletiva é possível aproximar-se de uma consciência comum a respeito das finalidades desejadas. A participação e o respaldo social são condições fundamentais para a ocorrência do desenvolvimento endógeno, pois só eles podem levar os anseios do cidadão comum e combiná-los com a criatividade no plano social. Dessa forma, é possível superar o impasse do subdesenvolvimento. O ponto de partida para tanto é a maior participação do povo no sistema de decisões (FURTADO, 1984).

3.2 A via da democracia deliberativa

Ao afirmar que as preferências não são de nenhuma forma intrínsecas aos indivíduos, Sen (2010) destaca a centralidade do debate público na formação de valores e contrapõe-se ao tradicional “teorema da impossibilidade” de uma escolha social³⁰. A democracia, os direitos civis, o debate público, a imprensa livre e a existência de uma oposição ativa e comprometida com os valores democráticos são elementos essenciais para o desenvolvimento. Como tais elementos têm significado intrínseco para a vida humana, constituem capacitações básicas, elementos da liberdade. Contudo, também cumprem função instrumental, pois elevam o grau em que as necessidades e reivindicações do cidadão comum atingem os núcleos de tomada de decisão e repercutem, assim, nas políticas públicas. A democracia, então, também é um instrumento para a ampliação das capacitações.

Finalmente, as liberdades políticas têm função constitutiva na definição de *quais* são as necessidades que devem ser atendidas e na avaliação do desenvolvimento (SEN, 2010). A “*formação* bem informada e não sistematicamente imposta de nossos valores requer comunicação e diálogo abertos, e as liberdades políticas e direitos civis podem ser centrais para esse processo.” (SEN, 2010, p. 201) Portanto, a elaboração de prioridades e dos valores que orientam as decisões democráticas não pode ser tomada como independente do processo

³⁰ Ver Sen (1999).

de discussão pública, e a expressão pública de opiniões, assim como a possibilidade de se exigir resultados práticos, depende do exercício de liberdades civis e políticas em um ambiente democrático. Cabe ressaltar ainda que o fortalecimento da cultura de participação colabora para o bom desempenho das escolhas posteriores.

Observando posturas convencionais a respeito da relação entre democracia e desenvolvimento, Sen (2010) elabora críticas relevantes. O principal argumento criticado é o de que, em situações de pobreza, é preferível aos indivíduos atender suas necessidades básicas a participar de regimes democráticos. Esse argumento parte do falso pressuposto de que há um conflito entre liberdades políticas e o atendimento de privações econômicas, isto é, a ampliação da democracia eliminaria as possibilidades de se suprir as carências mais elementares dos pobres. No entanto, “[e]studos empíricos sistemáticos não dão sustentação efetiva à afirmação de que existe um conflito entre liberdades políticas e desempenho econômico. O encadeamento direcional parece depender de muitas outras circunstâncias” (SEN, 2010, p. 198). E prossegue, em conclusão: “[t]udo sopesado, a hipótese de que não existe relação entre os dois fatores em nenhuma das direções é difícil de rejeitar” (SEN, 2010, p. 198). Por fim, nada indica que as inúmeras políticas em favor do crescimento econômico sejam incompatíveis com a democracia³¹.

Nunca uma fome coletiva substancial ocorreu em qualquer país independente sob regime democrático e com imprensa minimamente livre. Sen (2010) mostra que fomes coletivas já ocorreram em países de regime autoritário (Etiópia, China) com maiores safras e condições econômicas superiores a países que evitaram essa calamidade pública. É notório que não ocorrem fomes coletivas em países democráticos pauperríssimos como Índia, Botsuana e Zimbábue. A capacidade de a população exercer controle e crítica sobre os governantes é crucial para se evitar calamidades de fácil prevenção – estende-se essa proposição não só em relação à fome, mas também ao impedimento de desastres econômicos e sociais em geral. Além da questão dos incentivos políticos envolvidos, deve-se ressaltar o papel da informação: uma imprensa livre traz ao público informações antecipadas de alerta, cujas repercussões, unidas às reações da população, são capazes de garantir a prevenção das fomes coletivas.

³¹ Enquanto muitos autores acreditavam que trajetórias de acelerado crescimento econômico originariam movimentos extremistas, e uma tendência a desestabilização da democracia, Przeworski e Limongi (1997) mostram que períodos de rápido crescimento favorecem a estabilidade de regimes políticos, sejam eles democráticos ou autoritários. Contrariando modelos deterministas, nos quais a democracia emergia apenas como resultado da modernização e do desenvolvimento econômico, Przeworski e Limongi (1997) colocam que a democratização resulta do envolvimento de atores políticos e de suas estratégias, podendo ocorrer em qualquer estágio de desenvolvimento.

Além disso, resultados empíricos resumidos por Evans e Heller (2012) dão suporte aos impactos positivos da democracia na qualidade de vida. Instituições democráticas e um contexto de ativismo social estão vinculados à melhores indicadores de saúde, especialmente quando na comparação entre países de baixa renda. Outros dados mostram uma correlação forte entre expectativa de vida e democracia³². De forma geral, estudos apontam que regimes democráticos fornecem um maior conjunto de serviços sociais de qualidade, a partir de elevadas expectativas e contínuas cobranças dos cidadãos.

Contudo, o sucesso da democracia em prover bons resultados depende muito do modo como é exercida. Ela cria oportunidades, mas essas devem ser aproveitadas de forma eficiente e qualificada pela sociedade civil. Nesse caso, o papel de grupos e organizações oposicionistas é especialmente relevante. Um exemplo negativo é a baixa percentagem de votantes nas eleições dos Estados Unidos, especialmente entre eleitores afro-americanos, que acabam sendo preteridos no acesso a políticas públicas (o que se reflete em seus indicadores sociais). “Em uma democracia, o povo tende a conseguir o que exige e, de modo mais crucial, normalmente não consegue o que não exige” (SEN, 2010, p. 206).

A predominância de regimes democráticos em todo o planeta representa uma ruptura positiva na história da humanidade. Todavia, é exatamente nesse contexto que se apresentam com força os limites da democracia representativa. Procedimentos de agregação característicos desses regimes são insuficientes na geração de (algo próximo de) consensos sobre estratégias para solucionar problemas econômicos e sociais. Na verdade, eles se fundamentam muito pouco no debate público, e a imensa maioria das decisões é delegada aos representantes eleitos. Nesse sistema, grupos minoritários dificilmente veem seus interesses representados, embora sejam, em geral, os mais vulneráveis socialmente. Ao mesmo tempo, o regime de representação não incorpora a diversidade étnica e cultural e obstrui a criatividade e o experimentalismo institucionais (SANTOS; AVRITZER, 2002). Os grandes aparelhos burocráticos do Estado moderno, de caráter hierárquico, centralizado e avesso ao controle público, não dão conta da base informacional necessária à implantação de políticas complexas no campo social, cultural e ambiental.

Além disso, a competição eleitoral entre partidos políticos é objeto de fraca *accountability*. O cálculo eleitoral num sistema majoritário pode favorecer a lógica dos interesses particulares e do clientelismo, em detrimento de uma lógica mais universalista (EVANS; HELLER, 2012). Atualmente, regimes representativos têm vivenciado o

³² Ver Caldwell (1986), e Besley e Kudamatsu (2006).

esvaziamento e a apatia dos eleitores. Isso ocorre porque os regulares processos eleitorais são incapazes de estabelecer um genuíno debate público, “que tenha verdadeira relação com a consideração de objetivos do desenvolvimento ou a alocação de recursos coletivos” (EVANS, 2003, p. 36). A decrescente participação em eleições, a transformação de onerosos programas televisivos em principal fonte informativa para as decisões de voto são alguns elementos deste panorama de uma democracia esvaziada.

Fung e Wright (2001) oferecem justificativas para sustentar a superioridade de soluções deliberativas sobre soluções técnicas para alguns problemas sociais complexos. Muitas vezes as soluções requerem visões mais plurais a cerca do problema, assim como podem necessitar de visões formadas através da experiência e de um vínculo direto com a situação, no lugar de concepções mais especializadas e distantes das vivências das pessoas envolvidas. Além disso, a participação direta proporciona maior *accountability* e reduz a cadeia de execução e monitoramento vigente no aparato burocrático. Ainda assim, o papel dos técnicos segue fundamental, acrescido agora também da função de suprir o processo de decisão com informação plural e qualificada, sendo então responsáveis por aprimorar as decisões deliberativas. São formas de enraizamento democrático das políticas públicas que criam novas condições para o desenvolvimento, argumentam Evans e Heller (2012). Para os autores, a meta política contemporânea é ampliar e transformar o conjunto das interações entre Estado e sociedade civil, expandindo o conteúdo dessas interações e o controle democrático sobre o Estado e as políticas públicas. Com isso, é possível assegurar monitoramento e *feedback* contínuos, reduzindo as lacunas da implementação, o que incrementa os serviços prestados à população – e seus resultados – qualitativa e quantitativamente.

O modelo normativo de democracia deliberativa surge da análise crítica dos modelos republicano e liberal³³. No modelo liberal, a democracia é responsável por gerar um equilíbrio em uma sociedade composta por interesses privados conflitantes. Grupos que concorrem pelo poder obtêm sucesso na medida em que programam o Estado de acordo com o interesse do agregado de preferências individuais manifestadas através do voto. Uma vez que as relações ocorrem sempre em defesa de interesses próprios, as interações estratégicas são mediadas por barganhas, e não por argumentos. Cidadãos são portadores de direitos subjetivos e gozam de proteção do Estado, conforme operam nos limites legais. Por sua vez, o modelo republicano baseia-se numa concepção da política enquanto processo de formação da sociedade, uma

³³ Ver Habermas (1995), Lubenow (2010), Avritzer (2000).

fonte de integração social, implicando noções de solidariedade e de uma identidade comum. Autônoma da burocracia e do mercado, a sociedade civil procede a uma formação de vontade coletiva por meio de uma comunicação pública voltada ao entendimento e orientada para o bem comum. O embate de opiniões contém uma força legitimadora que delimita as bases legais para o emprego do poder administrativo, estando, portanto, mais intensamente vinculado ao processo democrático. Está implicada aqui uma visão demasiado idealizada a respeito do comportamento dos cidadãos, de seu viés sistemático ao bem comum, e do exercício da política (HABERMAS, 1995).

O modelo deliberativo “associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas do que o modelo republicano” (HABERMAS, 1995, p. 47), tomando elementos de ambos e provendo-lhes uma configuração distinta. Nos processos deliberativos é reservado espaço central para o processo político de formação de opinião e de uma vontade comum, e da posterior tomada de decisão – como no modelo republicano –, indo muito além da mera agregação de interesses privados. Ao mesmo tempo, também se prioriza a conservação dos direitos individuais e os princípios do Estado de Direito – como no modelo liberal. Contudo, a formação de objetivos coletivos não requer uma cidadania excepcionalmente ativa e capaz de vigorosa cooperação; depende *exclusivamente* da institucionalização dos procedimentos comunicativos, independentemente, assim, dos pressupostos mais fortes (e menos realistas) do modelo republicano (HABERMAS, 1995). A rejeição do modelo republicano não nega, no entanto, que tal institucionalização ocorra a partir de lutas sociais por maior representação de interesses³⁴. Além disso, no modelo deliberativo as concepções dos participantes são formadas ou transformadas no decorrer do processo de argumentação, o que contorna problemas na agregação das múltiplas opiniões. Em um processo verdadeiramente deliberativo, cada participante vota não na opção que conforma seu interesse privado, mas naquela alternativa que lhe parece mais razoável (FUNG; WRIGHT, 2001).

A noção de deliberação surge com o objetivo de fundamentar a elaboração de decisões legítimas e aceitáveis racionalmente³⁵. Funda-se na aspiração de aumento da participação dos

³⁴ Na prática, a formalização de procedimentos deliberativos em diferentes países está associada a certos agentes e processos políticos, conforme veremos no capítulo seguinte.

³⁵ Esta noção surge como alternativa ao elitismo democrático, que reduzia a soberania aos processos eleitorais e justificava a racionalidade política pela presença de elites no governo. No limite, a argumentação ou a participação mais intensas seriam contraproducentes para a eficiência da ação governamental, representando apenas um custo. Especificamente na visão de Schumpeter, estava implicada uma teoria de massas, segundo a qual a população comum, além de facilmente manipulável, seria incapaz ou excessivamente desinteressada para tomar decisões qualificadas. Por isso, deveria delegar esse poder para seus representantes (AVRITZER, 2000).

indivíduos nos processos decisórios e no apreço por uma cultura política democrática (LUBENOW, 2010). Nas sociedades contemporâneas, resta o mútuo reconhecimento entre os indivíduos como livres e iguais, uma vez superadas as identidades coletivas religiosas, tradicionais. Comportam, então, uma multiplicidade de visões sobre o mundo, que deve ser considerada nas decisões coletivas, conforme expõe Werle (2013, p. 150):

Na ausência de um consenso substancial sobre valores, normas e princípios expresso numa imagem de mundo aceita e compartilhada por todos, o único critério de justificação das respostas às questões práticas (que pode funcionar como equivalente racional das fundamentações tradicionais) reside no consentimento racional de indivíduos autônomos, livres e iguais.

É oportuno destacar que a igualdade se faz necessária nos termos específicos de uma igualdade democrática: o igual *status* entre cidadãos como coautores da ordem legal a qual se vinculam (BAYNES, 2010). Nos procedimentos deliberativos, indivíduos tratam-se como iguais, e apresentam discursivamente suas críticas e opiniões nos termos que os outros tenham razões para aceitar. Se os indivíduos possuem valores razoáveis, são capazes de gerar acordos e negociações, e então tomar decisões legítimas.

Os discursos de justificação racional não são condicionados ao comando de autoridades, nem são domínio de uns poucos indivíduos “iluminados”. Embora não se afirme que a hierarquia social seja irrelevante para os resultados efetivos da discussão, ela pode muitas vezes ser contrariada com a vitória do melhor argumento. Na esfera pública, minorias étnicas, mulheres e desfavorecidos podem problematizar abertamente a respeito das desigualdades existentes na esfera privada, e avançar em conquistas equitativas.

Em resposta a críticos da política deliberativa, Baynes (2010) ressalta que nem Jürgen Habermas e tampouco Joshua Cohen (outro autor fundador deste tema) defendiam que todos os conflitos e discordâncias seriam encaminhados e resolvidos através de consensos. Na verdade, qualquer consenso absoluto seria falso. O consenso deve ser visto como uma “ideia reguladora”, que na prática só é possível de ser realizada aproximadamente. Ainda assim, a busca pelo consenso pode conduzir ao surgimento de novas opiniões sintéticas e deverá criar bases mais amplas para o acordo (BAYNES, 2010). Mesmo quando não houver concordância plena, a regra da maioria pode ser aceita como uma razão para legitimar certa decisão³⁶ (AVRITZER, 2000).

A esfera pública é o local onde ocorre a deliberação comunicativa; é o espaço em que se confrontam e se relacionam diversas concepções morais e identidades culturais. Por meio

³⁶ De acordo com Baynes (2010), tanto Habermas quanto Cohen teriam demonstrado estar de acordo com esta ideia.

dela, “comunicações públicas, oriundas das redes periféricas, são captadas e filtradas por associações, partidos e meios de comunicação e canalizadas para os fins institucionais de resolução e tomada de decisão” (LUBENOW, 2010, p. 234). Então, opiniões e vontades formadas discursivamente podem ser institucionalizadas, concretizando-se em nível de execução. A esfera pública não corresponde a conceitos tradicionais – não é uma instituição nem um sistema –, ela é simplesmente um fenômeno social elementar. Trata-se de uma rede complexa, ramificada em especializações temáticas e em níveis territoriais, na qual ocorre a comunicação de conteúdos, cujos fluxos são filtrados e sintetizados, condensando-se em opiniões *públicas* sobre assuntos específicos (LUBENOW, 2010). Compõe essa rede um diversificado leque de associações especializadas em contribuir com determinados temas; algumas são representantes de grupos de interesse, outras estão orientadas por preocupações específicas. Os exemplos são variados: sindicatos, associações de bairro, instituições culturais, sociedades de proteção ao meio ambiente ou aos animais, grupos de teste de produtos e de defesa do consumidor, igrejas. Neste espaço comum, os cidadãos podem apresentar reivindicações específicas, ao mesmo tempo em que aperfeiçoam sua “práxis de legitimação discursiva” (WERLE, 2013, p. 150). Como se configura num espaço irrestrito, o conteúdo comunicativo da esfera pública não pode ser previamente delimitado.

A sociedade civil é o núcleo organizatório da esfera pública. Pode ser entendida como um conjunto de associações e movimentos voluntários que se delimitam fora do Estado e das relações de mercado. Essas organizações captam e traduzem situações e problemas encontrados na existência comum de seus membros, e transportam-nos para a esfera pública (WERLE, 2013, EVANS; HELLER, 2012). “Contudo, ela preserva sua ambiguidade estrutural: é um espaço do exercício pleno da cidadania democrática, mas é também um espaço de manipulação e afirmação dos imperativos dinheiro e poder” (WERLE, 2013, p. 175). Outra ressalva relevante é que nem sempre o núcleo de uma sociedade civil é de caráter democrático, mesmo quando ela é composta por associações atuantes. Existem associações organizadas em torno do propósito de negar direitos de outros grupos. Ainda assim, a base da legitimidade de propostas na sociedade civil é a busca por direitos, que são, geralmente, expressos em termos universais. Nota-se que a tradução de direitos de forma excludente, apesar de possível e com referência histórica, é de difícil e complicada legitimação na esfera pública (EVANS; HELLER, 2012). Existe, portanto, um viés universalista na esfera pública, que abre caminho para a ação coletiva de grupos subordinados ou minoritários.

Para que os resultados da deliberação tonem-se realidade, é preciso conectá-los com o sistema político e com a administração pública, por meio de novos arranjos institucionais,

permitindo que o poder gerado comunicativamente se traduza em um poder empregado administrativamente (HABERMAS, 1995). Isso só pode ocorrer quando os participantes respeitam as regras estabelecidas para o procedimento de deliberação e reconhecem a autoridade dos resultados dele – mesmo quando a solução construída contrarie sua proposta individual. De acordo com Avritzer (2000), o *locus* institucional da democracia deliberativa deve ser os fóruns entre Estado e sociedade. Em suas versões práticas, os arranjos deliberativos constituem-se em mecanismos de ampla participação, nos quais a maior participação parece estimular a argumentação e ampliar suas repercussões. A abertura para livre manifestação de quaisquer assuntos e o reconhecimento de todos os participantes contribui com resultados impensáveis em um sistema de representação. Nas instituições deliberativas são trazidas novas razões e motivações, até então ignoradas. Essas instituições tornam-se também espaços para a manifestação de interesses de grupos minoritários, que são sistematicamente ignorados em outros contextos. Adotam uma forma diferenciada no tratamento da informação, no momento em que rejeitam a superioridade da “racionalidade burocrática”. Instituições de democracia deliberativa devem ampliar os mecanismos pelos quais as pessoas comuns são capazes de efetivamente influenciar políticas que afetem suas vidas (FUNG; WRIGHT, 2001). Dessa forma, os participantes também contribuem completando a base informacional sobre problemas sociais, atentos às especificidades locais ou temáticas e propondo soluções mais adequadas, construídas coletivamente. Por fim, a vasta participação abre espaço para a maior criatividade no plano institucional, fomentando o experimentalismo e a diversidade de arranjos. Assim, a pluralidade de crenças, valores, etnias, religiões, é acomodada na diversidade de arranjos políticos e administrativos (AVRITZER, 2000).

Quaisquer que sejam as virtudes e potencialidades das instituições de participação direta, um sistema de eleições democráticas, direitos civis e liberdade de expressão segue sendo condição fundamental para qualquer avanço em procedimentos deliberativos. A concorrência eleitoral impede a captura permanente do poder por certos grupos particulares e possibilita o ativismo político de grupos subordinados, assim como abre janelas para a própria reestruturação das instituições democráticas (EVANS; HELLER, 2012). Santos e Avritzer (2002) afirmam que os processos de democratização dos regimes autoritários latino-americanos contaram com o protagonismo dos movimentos sociais. A democratização não esbarrou em restrições estruturais – no subdesenvolvimento – como alguns previram, mas inseriu novos atores na cena política, criando, então, uma disputa em torno da concepção de democracia a ser adotada. Dessa forma, democracias recentes, surgidas em contexto de

intensa mobilização, foram capazes de adotar instituições mais profundamente democráticas do que os países em que esses regimes já estavam estabelecidos há décadas. A diferença nos processos sociais também se refletiu na diferente relação entre os experimentos de democracia direta e a democracia representativa. Em alguns casos, os experimentos podem simplesmente existir ao lado da representação; mas quando são fruto de mobilizações podem ter uma articulação mais profunda, na qual se reconhece que as instâncias participativas podem substituir funções da democracia representativa. Assim, pode-se também convocar o governo a incorporar propostas de inclusão social e de reconhecimento cultural elaboradas nos procedimentos deliberativos, ao mesmo tempo em que estes incorporam funções de decisão e execução antes restritas aos processos representativos.

Em busca de um desenvolvimento endógeno, Furtado não impõe maiores condições sobre a democracia e a participação. Demonstra satisfazer-se com modelos de democracia representativa, requerendo apenas a existência de associações mais ativas que contem com a participação direta dos cidadãos. No entanto, as últimas décadas mostraram que o panorama atual das instituições políticas não é suficiente para a retomada do desenvolvimento enquanto um processo endógeno. Embora um contexto democrático representativo deva prover melhores resultados sociais, persistem nele os limites de um fraco controle da população sobre seus representantes e de falha na promoção de verdadeiras discussões públicas sobre valores, estratégias e soluções. A democracia representativa também tem, de modo geral, dificuldade em superar as relações de poder atrasadas vigentes nos países subdesenvolvidos, pois limita a influência dos grupos excluídos ou subordinados. Há boas razões para crer que instituições de democracia deliberativa são capazes não apenas de confrontar as forças políticas e o conjunto de relações sociais que sustentam o subdesenvolvimento, mas também de recolocar o esforço da atividade social na perseguição das verdadeiras finalidades do desenvolvimento humano, revertendo a inversão de objetivos protagonizada pela dinâmica da acumulação e sofrida nas sociedades capitalistas de diferentes níveis de desenvolvimento. Acrescenta-se a isso o propósito de fortalecer a participação na democracia, resgatando-a da apatia e da crise de representação, promovendo, assim, uma expansão das liberdades. Portanto, o fomento de instituições deliberativas pode ser considerado um programa válido tanto para o mundo subdesenvolvido quanto para o desenvolvido. No capítulo que segue serão apresentados resultados de estudos empíricos a respeito destas instituições, buscando, a partir de casos reais, compreender como interagem com o desenvolvimento.

4 PROCEDIMENTOS E INSTITUIÇÕES DELIBERATIVAS

A elaboração de formas institucionais concretas que sirvam como espaço de amplo debate público é uma questão fundamental para o desenvolvimento, oportunizando a realização de um projeto identificado com as necessidades e anseios da maioria da população (EVANS, 2005). Contudo, a adoção de procedimentos deliberativos enquanto uma opção de aprofundamento da democracia é um processo resultante de múltiplas determinações vinculadas a certos atores políticos e ao desempenho de práticas políticas muito específicas. Sua tradução em uma trajetória de endogeneização do desenvolvimento, no entanto, é ainda mais difícil de obter. Poucos dos casos estudados refletem genuinamente exemplos de deliberação mais abrangente a respeito do processo de desenvolvimento aspirado por certa sociedade. Entretanto, em todos os casos há mudança significativa no sistema de tomada de decisão vigente, em benefício de setores antes alheios aos processos decisórios. Além disso, é notório o sucesso dos procedimentos deliberativos em ampliar o acesso a bens e serviços públicos, incrementando também a qualidade destes. Os resultados apresentaram, ainda, melhoria na distribuição de recursos entre os indivíduos. Assim, as instituições deliberativas proporcionam resultados interessantes mesmo quando têm um escopo de atuação restrito. Não só empoderam o cidadão comum, mas também proporcionam, por meio de diferentes mecanismos, melhoria dos indicadores sociais da população. Portanto, representam um método de decisão descentralizado que interage com o desenvolvimento em vários aspectos.

Este terceiro capítulo objetiva sintetizar características relevantes dos procedimentos deliberativos para as finalidades do desenvolvimento, a partir da resenha de vários estudos de diversos casos. Dessa forma, pretende-se analisar como e sob quais limitações esses procedimentos são capazes de materializar uma alternativa viável ao desenvolvimento capitalista e suas contradições. Para tanto, também é necessário compreender a partir de quais processos políticos eles emergem e são implementados, considerando-se que diferentes processos também determinarão diferenças nos arranjos e em seus resultados. Por insuficiência de espaço não entraremos em detalhes a respeito da maioria dos casos em que nos apoiamos, descrevendo alguns a fim de ilustrar a diversidade que foi encontrada. Ainda assim, características mais importantes para os objetivos deste trabalho serão amplamente exploradas, enfatizando-se, sobretudo, a viabilidade dos procedimentos realizados em diferentes contextos sociais e atendendo a variados objetivos de política pública. Além disso, damos destaque para os dois casos muito singulares por levarem à democracia deliberativa

para o conjunto de funções estatais em nível local. Tratam-se do planejamento participativo em Kerala, Índia, e do Orçamento Participativo em Porto Alegre, arranjo institucional de organização do gasto público disseminado, posteriormente, pelos municípios brasileiros.

4.1 Viabilidade dos procedimentos deliberativos

Os processos deliberativos procuram solucionar algum problema social através da radicalização da democracia, confiando na capacidade de pessoas comuns de elaborar e propor soluções dentro de espaços de decisão. Para gerar decisões legítimas, as instituições devem estabelecer canais de participação abertos, incluindo especialmente aqueles mais prejudicados pelo problema a ser resolvido e aqueles mais interessados na solução. As decisões devem basear-se num processo de discussão pública, planejamento conjunto, reflexão e de levantamento de novas informações. Ou seja, as estratégias e soluções devem ser elaboradas através da deliberação, podendo as proposições trazidas pelos indivíduos ser alteradas no decorrer do processo. Evidentemente, tudo isso depende de regras internas que garantam a viabilidade da discussão, assim como do cumprimento dessas regras pelos participantes (FUNG; WRIGHT, 2001).

Para se consolidarem como alternativa possível, as instituições deliberativas precisam ser autossustentáveis em termos da participação necessária para seu funcionamento e em termos do amparo político requerido para a continuidade desses procedimentos – isto é, o apoio eleitoral aos partidos e aos políticos³⁷ que defendem este modelo. Portanto, é preciso que os cidadãos encontrem razões para valorizar sua própria participação, estando dispostos a despender seu tempo e energia nesses procedimentos (EVANS, 2003). Um fator relevante para assegurar a participação é a confiança de que as decisões tomadas durante as discussões serão executadas pelos responsáveis – quase sempre, o setor público. Quando cidadãos observam a execução das decisões tomadas em períodos anteriores, seu comprometimento com os procedimentos aumenta. Além disso, as instituições deliberativas são capazes de envolver maior quantidade de cidadãos na medida em que se direcionam a questões concretas e que sejam de seu interesse direto. Assim, bairros com os maiores índices de criminalidade

³⁷ “Tanto em Kerala como em Porto Alegre, o impulso em direção aos processos deliberativos foi acionado por partidos combativos de esquerda, com ideologias marxistas, possibilitados (e forçados) por um contexto nacional mais amplo de competição eleitoral e direitos civis a estabelecer seu foco sobre estratégias mobilizadoras. Engajar suas bases em um projeto positivo de governança fazia sentido para esses partidos como uma estratégia política. Sem esse ímpeto, é improvável que tais experimentos deliberativos tivessem vingado.” (EVANS, 2003, p. 47)

foram aqueles em que maior parcela da população participou do policiamento comunitário em Chicago (FUNG, 2001).

De modo geral, os procedimentos deliberativos envolvem momentos distintos. Existem momentos mais fortemente deliberativos nos quais a sociedade civil é mais presente. Neles ocorrem as discussões, são definidas prioridades e tomadas decisões dentro de conselhos, assembleias, reuniões. Esses momentos se articulam com outros momentos institucionais de natureza menos deliberativa, mas fundamentais para o conjunto das instituições. Esses, por sua vez, envolvem mais intensamente os atores estatais responsáveis pela execução das decisões (AVRITZER, 2011).

Nesta concepção, a eficiência da atuação estatal torna-se também uma questão política, pois é condição necessária para a execução das decisões democráticas. O comprometimento do governo com as instituições deliberativas foi determinante para produção de melhores resultados. O caso mais emblemático dessa relação é o Orçamento Participativo (OP) de Porto Alegre, onde houve elevado nível de execução de obras demandadas nas instituições deliberativas, o que, por sua vez, contribuiu com o crescimento do número de participantes (SANTOS, 2002). Membros de certa sociedade democrática tenderão a preferir e a participar mais ativamente nas instituições em que estão mais evidentes as conexões entre a deliberação e seus resultados práticos (AVRITZER, 2011).

Ademais da questão da autossustentabilidade da participação, Evans (2003) enumera outras duas condições para que a democracia deliberativa seja atraente enquanto arranjo institucional para o desenvolvimento. Primeiro, a implantação das instituições deliberativas depende da convivência ou da superação dos interesses dominantes, uma vez que elaborar novas formas de democracia geralmente implica em confrontar grupos interessados na manutenção das instituições vigentes. Cabe ressaltar que “[q]ualquer conjunto de instituições acarreta uma distribuição de perdas e ganhos” (EVANS, 2003, p. 27). Os chamados “vencedores institucionais”, aqueles que detêm maior poder econômico e político em determinado arranjo, provavelmente não estarão dispostos a apoiar mudanças que piorem seus ganhos econômicos e seu poder em relação aos demais agentes, ainda que melhorem sua posição em termos absolutos. São confrontados, por exemplo, interesses dos funcionários da administração pública, que agora precisam negociar os objetivos das políticas públicas e passam a ser submetidos ao monitoramento contínuo por parte da cidadania³⁸. Também são enfrentados os políticos que usufruem de redes de clientelismo e que perdem seu espaço de

³⁸ Enquanto controlar o planejamento concede prestígio aos tecnocratas, “atribuir importância maior às deliberações de pessoas comuns lhes será, provavelmente, frustrante, se não aviltante” (EVANS, 2003, p. 41).

barganha. Dessa forma, atentar à dinâmica de poder é crucial para os resultados de procedimentos deliberativos, que só terão sucesso caso desafiem interesses estabelecidos e se estiverem apoiados em algum poder neutralizador (DONOVAN, 2012).

A última condição é que as instituições deliberativas não prejudiquem o desempenho econômico de certa região. Elas não podem ter um custo tão elevado economicamente a ponto de tornarem-se desinteressantes mesmo àqueles que valorizam suas propriedades intrínsecas. Uma vez que não existem evidências que indiquem efeito negativo ou positivo dessas instituições sobre o desempenho da economia, Evans (2003) sugere que se deve supô-las neutras em termos de crescimento. Ainda assim, elas seriam mais desejáveis por seus efeitos sobre a distribuição de recursos e sobre os indicadores sociais.

Entretanto, diferentes características dessas instituições podem ser cruciais para seu sucesso ou fracasso em ser capaz de influenciar, controlar ou decidir sobre determinada política ou conjunto de políticas (AVRITZER, 2011). Diferentes instituições desempenham de modo diferente seu papel deliberativo e algumas podem ser mais fortemente deliberativas do que outras³⁹.

Ao examinar um conjunto de reformas democráticas ocorridas em países democratizados a partir da década de 1970, Santos e Avritzer (2002) percebem que a mobilização social implicada no processo de democratização promoveu uma releitura da noção de democracia. Atribuindo importância à participação, enquanto buscavam acumular forças, as organizações da sociedade civil introduziram práticas participativas e defenderam a incorporação dessas práticas no nível administrativo. O ideal participativo também foi parte do projeto de superação do legado de décadas de colonialismo ou de autoritarismo. Assim, procederam a um processo de redefinição das concepções sociais sobre democracia, rejeitando, ao mesmo tempo, a exclusão social então vigente e defendendo uma alternativa inclusiva através da expansão do universo dos direitos e do espaço para reivindicá-los. “Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e o aumento da participação, especialmente no nível local”. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 59) Emerge, conseqüentemente, uma “nova determinação política baseada na criatividade dos atores sociais” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 54).

³⁹ A procura do melhor arranjo institucional está colocada já nas primeiras elaborações sobre democracia deliberativa. A discussão sobre a efetividade desses procedimentos diz respeito à qualidade da deliberação, no envolvimento de grandes grupos, na tomada de decisões sem manipulação por atores mais poderosos, e na execução de seus resultados (AVRITZER, 2011).

Fung (2011) também identifica o papel das organizações da sociedade civil ao estudar instituições deliberativas criadas no Brasil. Analista de diversos casos de procedimentos deliberativos dos Estados Unidos, o autor surpreende-se com o sucesso das instituições brasileiras, atribuído em grande parte a uma sociedade civil singular. “O que é distinto em algumas organizações brasileiras, no entanto, é que elas demandam não apenas políticas que beneficiem seus membros e componentes, mas também processos de governança participativa, ao invés de decisões alocativas momentâneas” (FUNG, 2011, p. 867, tradução nossa). A partir daí, Fung (2011) percebe as causas das deficiências nos procedimentos estadunidenses. A falta de uma visão mais ambiciosa a respeito das potencialidades da democracia, a ausência de uma sociedade civil composta por numerosas associações independentes e defensoras da criação de novos processos para tomada de decisão, além da ausência de lideranças políticas comprometidas com a descentralização das estruturas de poder político são indicados como os principais elementos faltantes na sociedade de seu país.

Por desafiarem interesses dominantes, processos de intensificação democrática foram fortemente contestados pelas elites dos países recentemente democratizados. Muitas vezes esses processos são combatidos, outras, são cooptados e descaracterizados. Dessa forma, a participação corre o risco de ser convertida em um processo de controle social organizado de cima para baixo, no qual interesses dominantes encontram uma nova forma de prevalecer (SANTOS; AVRITZER, 2002). Cornwall (2002) mostra como projetos de desenvolvimento no Sudeste Asiático incorporaram a participação comunitária apenas com o intuito de monitorar e fiscalizar o cumprimento de objetivos estabelecidos “de cima para baixo” pelos governos ou por agências internacionais de desenvolvimento. Ainda que as comunidades não sejam escutadas na definição dos objetivos e prioridades, elas são consideradas “participantes”, o que acaba legitimando projetos exteriores às necessidades da população. De fato, existem casos em que delegar o controle à comunidade debilitou o acesso a direitos e recursos de grupos marginalizados dentro dessas comunidades⁴⁰. Isso ocorreu quando as desigualdades, os diferentes tipos de exclusão e os interesses conflituosos existentes dentro da comunidade não foram levados para a dinâmica dos processos de participação, que não caracterizaram, portanto, deliberação. Nesses casos, tais instituições podem ser

⁴⁰ Donovan (2012) critica experiência ocorrida em Karnataka, Índia, onde mudanças tecnológicas no registro da propriedade da terra que visavam universalizar o registro e dar transparência a um processo antes marcado pelo suborno de funcionários públicos acabaram dominadas pelos grandes fazendeiros e prejudicaram os pequenos proprietários. Nesse caso, a abordagem meramente técnica esteve divorciada de uma inserção política dos pequenos proprietários na participação, resultando em uma exacerbação das desigualdades.

instrumentalizadas para reforçar, ao invés de transformar, as estruturas de poder vigentes⁴¹ (CORNWALL, 2002).

Uma resposta a esse problema seria a criação de processos mais abrangentes de negociação a partir dessas instituições limitadas. Nesses novos processos, deve-se assegurar que as tomadas de decisão passem a comportar distintos interesses e a ter poder sobre o conteúdo dos projetos. Eles não devem, portanto, servir apenas para o monitoramento da execução de projetos elaborados fora da discussão pública (SANTOS; AVRITZER, 2002). Em suma, trata-se de criar procedimentos abertos à participação dos cidadãos interessados em que ocorra deliberação sobre objetivos e elaboração conjunta das estratégias para alcançá-los.

Outros caminhos da perversão das instituições deliberativas podem vir pela burocratização, pela reintrodução do clientelismo, pela manipulação ou pela instrumentalização partidária. Tais problemas podem ser evitados somente com um processo de aprendizado e reflexão crítica que encaminhe contínua reformulação das instituições, criando formas de aprofundar ainda mais a democracia. Portanto, as regras que coordenam essas instituições devem também ser objeto de discussão e estar sujeitas a revisão. No campo da democracia deliberativa, “a democracia é um princípio sem fim e as tarefas democráticas só se sustentam quando elas próprias são definidas por processos democráticos cada vez mais exigentes” (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 75).

Observados a função cumprida por atores sociais e os riscos de perversão das instituições deliberativas, é preciso apresentar ainda a diversidade de áreas em que essas instituições são empregadas. Entre os casos estudados, foram encontrados exemplos de sucesso desempenhados na educação (FUNG, 2001), na segurança (FUNG, 2001), na revitalização de bairros (FAGOTTO; FUNG, 2006), saneamento (OSTROM, 1996), preservação ambiental (PROST, 2009, FUNG; WRIGHT, 2001), desenvolvimento rural (FREITAS et al, 2009), na alocação do orçamento municipal (SANTOS, 2002, AVRITZER, 2002, MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012), no planejamento para o desenvolvimento local (HELLER; ISAAC, 2002, HELLER; HARILAL; CHAUDHURI, 2007), na gestão de políticas públicas (FUNG, 2011) e até no treinamento profissional (FUNG; WRIGHT, 2001). Em instituições abertas à participação dos indivíduos interessados, com decisões deliberativas e contando com o suporte de uma instância executora, cidadãos atingiram objetivos compartilhados que resultaram em melhor qualidade dos serviços públicos ou na ampliação

⁴¹ Cornwall (2002, p. 5, tradução nossa) denuncia que, em muitos casos, “a participação se tornou o que Foucault (1991) denomina uma ‘tecnologia política’: usada para conduzir e controlar projetos e processos, limitando as possibilidades de engajamento da população e disciplinando as temáticas”.

desses serviços. Além de inserir cidadãos comuns em processos decisórios, outro resultado visível em todas as instituições deliberativas estudadas é tornar seus participantes mais capacitados e organizados para influenciar e supervisionar a política local. Os casos também fornecem forte evidência da autossustentabilidade da participação, que se conserva durante anos nos experimentos, às vezes até com trajetória contínua de crescimento. Cada situação exigiu um diferente desenho institucional que assegurasse a influência e execução das decisões dos participantes, considerando-se também a quantidade de pessoas envolvidas e especificidades de cada área de política pública. Narramos alguns dos procedimentos estudados para exibir essa diversidade e, ao mesmo tempo, indicar não só a viabilidade como também os resultados positivos obtidos pelas diferentes formas institucionais⁴² e nos diferentes contextos sociais e políticos.

O procedimento criado na cidade estadunidense de Minneapolis visava reverter uma trajetória de dispersão espacial de seus habitantes, que desencadeou um processo de declínio dos bairros, falências das escolas e crescimento da criminalidade, no decorrer da década de 1970 até meados da década seguinte. Em 1984, foi criado um programa de revitalização dos bairros, que através de uma inovação democrática empoderava os habitantes a definir as carências prioritárias de seus bairros, elaborar projetos para supri-las e executar esses projetos em parceria com as autoridades municipais. O planejamento ocorre em discussões nas reuniões de associações de moradores, em que cidadãos expõem suas diferentes necessidades. Muitos participantes relatavam mudar sua percepção sobre as prioridades do bairro após as reuniões (FAGOTTO; FUNG, 2006). O planejamento propriamente dito é conduzido por voluntários e é finalizado em vários meses⁴³, sendo, ao final do processo, ratificado por uma assembleia geral que envolva todo o bairro. Após essa etapa, ainda é necessário obter a aprovação das autoridades municipais, que então iniciam a execução. Os residentes continuam envolvidos por meio de comitês que supervisionam a implementação e também em atividades voluntárias organizadas com a finalidade de maximizar o aproveitamento dos recursos

⁴² Convém lembrar a distinção entre forma e função, estabelecida pela Economia Política Institucionalista. As falhas de “transplantes institucionais” evidenciam que formas específicas não se traduzem em resultados específicos, necessariamente. A ilusão de uma relação direta entre o formato institucional e a função cumprida por ele consiste no, assim denominado, “fetiche da forma”, no qual também é negado que outras formas possam cumprir a mesma função. Na prática, instituições relacionam-se sistemicamente com o ambiente em que operam, com efeitos sobre a efetividade de seus resultados (GRAZZIOTIN; AVILA; HERRLEIN JR., 2014).

⁴³ Nesta etapa, ocorrem valiosas interações – geralmente informais – entre os cidadãos e as agências municipais. Vários departamentos de Minneapolis estão comprometidos com a cooperação com o planejamento, auxiliando principalmente na elaboração dos projetos. Muitos ativistas notaram que o programa de revitalização reestabeleceu a relação entre os residentes e as agências municipais, aprimorando os resultados finais (FAGOTTO; FUNG, 2006).

destinados à revitalização⁴⁴. O programa concretizou benefícios a todos, incorporando, ainda, um viés redistributivo por meio de uma fórmula progressiva de alocação, que considerava fatores como tamanho do bairro, nível de pobreza e condições de habitação⁴⁵. Finalmente, uma das conclusões relevantes é que a participação foi maior nos bairros em que existiam previamente associações maiores e mais robustas (FAGOTTO; FUNG, 2006).

A cidade de Chicago também protagonizou reformas democráticas, com enfoque nos serviços de educação e de segurança. Tudo começou com a urgência de uma mudança no sistema educacional, dados seus resultados precários. A solução adotada foi a transferência da autoridade sobre a escola – seu orçamento, seus planos estratégicos, a contratação de diretores, o currículo e a gestão da estrutura física e administrativa – para os “conselhos escolares locais”, recém-constituídos. Os conselhos são eleitos para mandatos de dois anos, sendo compostos por seis pais de alunos, dois representantes da comunidade, dois professores, o diretor da escola e por um estudante sem voto nas decisões. Assim, as reformas criaram oportunidade para cidadãos participarem contínua e diretamente na gestão das escolas, além de proporcionarem resultados substanciais na melhoria da educação pública (FUNG, 2001). Com esse exemplo positivo, a cidade também promoveu uma reforma na segurança, acreditando que os cidadãos poderiam tornar-se parceiros na tarefa do policiamento comunitário ao prover conhecimento local e monitorar a atuação dos policiais. Dessa forma, os policiais foram organizados segundo pequenas regiões e passaram a realizar reuniões mensais com os moradores, que, por sua vez, identificam os principais problemas e participam da elaboração das soluções. Estatísticas para o ano de 1997 mostram que 14% dos cidadãos de Chicago participaram de pelo menos uma reunião do policiamento comunitário. Com relação à criminalidade, uma comparação com estatísticas de quatro anos após a implantação do novo policiamento comunitário mostrou queda estável em crimes violentos a cada ano, a taxas bem expressivas⁴⁶ (FUNG, 2001). Nos dois casos, a relação entre funcionários públicos e o resto da população mudou substancialmente, crescendo uma colaboração mútua cujo resultado é a melhoria da qualidade dos serviços. As autoridades municipais também tiveram papel importante⁴⁷: foram responsáveis por diversos treinamentos temáticos para os conselheiros escolares locais. Em contrapartida, treinamentos também foram aplicados aos funcionários públicos a fim de capacitá-los a enfrentar as dificuldades

⁴⁴ Como veremos adiante, esse é um evidente caso de coprodução de bens e serviços públicos.

⁴⁵ Algumas críticas às limitações do programa são encontradas em Fagotto e Fung (2006, p. 643-647).

⁴⁶ “Esses números são comparáveis aos muito mais divulgados declínios em Nova York sob a contrastante abordagem de policiamento do prefeito Rudolph Giuliani” (FUNG, 2001, p. 99, tradução nossa).

⁴⁷ Existem instrumentos para reclamações dos habitantes sobre eventuais violações às normas deliberativas. Nesse caso, o conhecimento do problema chega às autoridades municipais, que intervêm para corrigi-lo.

relacionadas à construção deliberativa de soluções. Além disso, canais de comunicação de massa foram utilizados pelo governo para informar os cidadãos sobre as instituições deliberativas criadas, o que ampliou a participação nelas.

Um desenho institucional mais particular foi encontrado nos conselhos gestores de políticas públicas do Brasil. Esses conselhos são classificados por Borba (2011) como arranjos de partilha de poder, não incorporam vasto número de atores sociais e contém algumas barreiras a participação. Alguns conselhos são previstos pela Constituição, que impõe sanções caso não entrem em funcionamento. Especializados em certa área de política pública, combinam um papel fiscalizador das ações governamentais com a responsabilidade de formular novas políticas. Um resultado positivo é apontado por Wampler (2011b), que afirma que a presença de conselho de habitação em certo município está relacionada à adoção de programas de habitação voltados para famílias de baixa renda. Por sua vez, a qualidade da deliberação nos conselhos está diretamente relacionada com o grau de mobilização da sociedade civil organizada de cada cidade (FUNG, 2011).

Uma característica presente em muitos procedimentos deliberativos, visível nos casos narrados, é a coprodução de bens e serviços públicos. Na prestação desses serviços, aqueles frequentemente considerados “clientes”, estão, na verdade, engajados ativamente no fornecimento de insumos para a produção de bens públicos conforme seu interesse⁴⁸.

Se estudantes não estão ativamente comprometidos com sua própria educação, encorajados e apoiados por suas famílias e amigos, as ações dos professores podem fazer pouca diferença na obtenção de habilidades pelos estudantes. Se cidadãos não reportam eventos suspeitos rapidamente aos departamentos policiais, há pouco que o departamento pode fazer para reduzir o crime em uma área ou esclarecer os crimes que ocorreram. Nós desenvolvemos o termo ‘coprodução’ para descrever as relações potenciais que podem existir entre os produtores ‘convencionais’ (oficiais de polícia, professores escolares ou trabalhadores da saúde) e ‘clientes’ que querem ser transformados pelo serviço em pessoas mais seguras, melhor educadas e mais saudáveis. A coprodução é uma forma pela qual pode ocorrer sinergia entre o que o governo faz e o que os cidadãos fazem (OSTROM, 1996, p. 1079, tradução nossa).

No caso característico descrito por Ostrom (1996), de expansão do acesso ao sistema de saneamento na periferia de Recife, os cidadãos possuíam informação, habilidades e tempo necessários para realizar as obras no âmbito residencial, enquanto o setor público possuía as capacidades para prover as obras em vias públicas e conectá-las ao encanamento de acesso de cada residência. Ao invés dos convencionais grandes encanamentos de ferro, propunha-se utilizar canos menores que corresse entre as casas e calçadas dos usuários, que seriam

⁴⁸ Ver Evans (1996), para uma análise sobre a sinergia entre as políticas públicas e a sociedade civil.

responsáveis por enterrá-los e mantê-los. Entretanto, a operacionalização só ocorria após reuniões de planejamento com ampla participação dos envolvidos. Após grandes assembleias iniciais apresentando o projeto, ocorriam reuniões com cada quarteirão nas quais eram detalhadas as alternativas disponíveis, considerados seus devidos custos, principalmente de manutenção. Nota-se que as decisões dos cidadãos afetam os custos nos quais incorrerão para o desenvolvimento do projeto. A estratégia de negociação evolui durante o processo de discussão. A lentidão desse processo nos primeiros quarteirões de uma região dá lugar à agilidade nos seguintes, causada pelo efeito demonstração e pela comunicação entre vizinhos a respeito dos resultados positivos. Com efeito, aumentando a coordenação entre agentes públicos e cidadãos, aumentando, ao mesmo tempo, a organização e a disposição para o trabalho conjunto entre as duas partes, os projetos foram implementados com sucesso e a um custo baixo (OSTROM, 1996).

Quando cidadãos fornecem informações estratégicas, como no caso do policiamento comunitário em Chicago, ou colaboram exercendo atividades práticas, como observado no programa de revitalização de bairros em Minneapolis, ou mesmo atividades de planejamento, como nos conselhos escolares, estão coproduzindo os serviços públicos de seu interesse. Portanto, a coprodução, embora já presente em muitos serviços públicos, é fortalecida quando os cidadãos são mais intensamente engajados nas tomadas de decisão. Ostrom (1996) afirma que essa fórmula traz resultados superiores⁴⁹ ao mesmo tempo em que reduz, ainda que não elimine, o espaço para comportamento oportunista e para a corrupção.

Uma avaliação contínua das instituições deliberativas, orientada para a criatividade e para a experimentação, permite avançar no aprofundamento da democracia, além de superar eventuais impasses colocados em alguns procedimentos, como a inclusão de segmentos da população⁵⁰. Da mesma forma, Chicago poderia, após testemunhar o sucesso de suas instituições deliberativas em dois setores, ampliar a área de atuação destas e aprofundar a democracia em níveis cada vez mais abrangentes. Um requisito dessa capacidade de experimentação é, novamente, a existência de organizações da sociedade civil empenhadas

⁴⁹ “Nenhum governo pode ser eficiente e equitativo sem consideráveis insumos dos cidadãos” (OSTROM, 1966, p. 1083, tradução nossa).

⁵⁰ O programa de revitalização urbana de Minneapolis, por exemplo, é um arranjo que suprime a participação de inquilinos. Isso poderia ser corrigido através de outras formas, ou de novas instituições, voltadas para a incorporação dos interesses dos inquilinos, reduzindo, portanto, o viés em favor dos proprietários de apartamentos (FAGOTTO; FUNG, 2006). Em contrapartida, outros procedimentos esforçaram-se em assegurar ampla participação de segmentos populares, mulheres, pessoas com menor nível educacional e, no caso indiano, de castas e tribos tradicionalmente excluídas. Em geral, a participação desses grupos foi sistematicamente apurada e registrada. Quando a participação observada não correspondeu ao nível pretendido, foi possível realizar mudanças a fim de aumentá-la.

em assegurar a intensificação da democracia, que monitorem, portanto, a qualidade da deliberação nas instituições e estejam atentas para os riscos de reprodução de desigualdades existentes na sociedade dentro dos procedimentos.

Um dos caminhos para a inovação em procedimentos deliberativos, através do redesenho de instituições existentes que promova a inserção da democracia em novas instâncias, consiste em repensar a propriedade pública. Cumbers e McMaster (2012) citam países europeus em que o setor estatal produtivo cresceu bastante no decorrer do século XX, e em muitos casos isso foi acompanhado pela inserção dos trabalhadores e dos consumidores nas tomadas de decisão dentro das empresas. Neste caso, a Inglaterra é considerada um exemplo negativo, pois suas empresas públicas não tiveram seu controle descentralizado em nenhum nível. A proposta dos autores é que essas empresas sigam princípios de participação não hierárquica e proporcionem diálogo entre todos agentes econômicos interessados em seus resultados. Então, tornar-se-ia democrático aquilo que já é reconhecido como pertencente a todos.

Outro caminho de experimentação é a via da democracia digital, sugerida por Shane (2005). O autor defende que pesquisadores e ativistas já demonstraram teoricamente o potencial das tecnologias de informação e comunicação em proporcionar práticas democráticas mais robustas. Com efeito, a adoção de formas de consulta *online* tem se espalhado pelo mundo, embora sejam processos mais agregativos de preferências do que realmente deliberativos. De outro modo, a participação digital foi introduzida no Orçamento Participativo de Belo Horizonte, na expectativa de fortalecimento da participação (ALVARENGA; DIAS, 2010). Por ora, a digitalização representa, ao mesmo tempo, um desafio e uma oportunidade para a experimentação em instituições deliberativas. O maior obstáculo parece ser a obtenção de discussões mais aprofundadas por esse método, nas quais cidadãos possam transformar suas opiniões durante o processo e construir novas sínteses.

Portanto, embora estejam, muitas vezes, circunscritas a objetivos bem específicos, as experiências de democracia deliberativa podem ser expandidas horizontalmente (para outras regiões geográficas assim como para outras áreas de política pública) e verticalmente (para esferas superiores de administração), deixando de ser restritas a questões ou regiões específicas (FUNG; WRIGHT, 2001). A ampliação da base de participação também gera oportunidade de criatividade no plano social, possibilitando novas formas institucionais que confrontem as relações sociais e as estruturas de poder vigentes. A criatividade política origina formas que superam impasses criados pela acumulação ou pelo subdesenvolvimento, apontando soluções originais para problemas específicos (FURTADO, 1978). Em países

subdesenvolvidos, essa criatividade pode emergir a partir de um reencontro com os valores permanentes da cultura nacional, enraizada nas massas da população (FURTADO, 1984). Esta é seguramente uma alternativa viável para definir coletivamente as finalidades do desenvolvimento em níveis mais abrangentes, como sustenta Celso Furtado.

4.2 Dois procedimentos singulares

Entre os casos estudados, dois se destacam como processos decisórios de maior abrangência e com significativos impactos nos indicadores sociais e no alcance social da atuação estatal. São eles o Orçamento Participativo (OP) disseminado pelo Brasil a partir de Porto Alegre e a gestão participativa e descentralizada do estado de Kerala, Índia. Ambos os casos apresentaram participação de elevado número de cidadãos nos procedimentos de forma sustentável ao longo dos anos e transformaram as práticas e a cultura política local.

A experiência democrática de Porto Alegre⁵¹ é uma das mais conhecidas em todo o mundo, e é valorizada por permitir uma gestão eficaz e extremamente democrática dos recursos públicos. Porto Alegre foi considerada na década de 1990 a cidade brasileira com melhor qualidade de vida. Consideradas todas as reuniões do ciclo do OP, a participação total chegava a 100.000 pessoas, isto é, 8% da população da cidade no final da década, sendo que a maioria dos participantes pertencia às classes populares (SANTOS, 2002). A cidade contava com uma sociedade civil ativa, organizada em torno de problemas específicos, que costumava levar demandas à administração local. Em meados da década de 1980, no contexto da redemocratização brasileira, a União das Associações de Moradores de Porto Alegre cobrava espaço para os cidadãos participarem da gestão pública, e indicava ser o orçamento o principal instrumento da gestão, além de um espaço de decisões políticas fundamentais. Entretanto, naquele contexto, a tradição política clientelista tornava a execução do orçamento peça central de uma dinâmica de troca de favores orientada a interesses particulares. Assim, além de atender a cobrança da sociedade civil, o OP promovido pela prefeitura de Porto Alegre a partir de 1989 buscou romper com a tradição autoritária das políticas públicas, recorrendo à participação direta da população em diferentes etapas da elaboração e execução

⁵¹ A experiência de Porto Alegre é descrita com base na década e meia pela qual se destaca. As mudanças no contexto político a partir de 2005, com a saída do Partido dos Trabalhadores do poder municipal, e as consequentes alterações na estrutura do OP não estão contempladas. A limitação de espaço também impede uma discussão a respeito dos problemas ou falhas existentes nesse procedimento, apontadas por Santos (2002), Avritzer (2002), Marquetti, Silva e Campbell (2012).

orçamentária. Há preocupação especial na definição de prioridades para a distribuição dos recursos de investimento entre as diferentes regiões da cidade (SANTOS, 2002).

O OP combina mecanismos de participação direta com formas de representação, presentes na eleição de conselheiros para as votações definitivas do orçamento municipal⁵². Precedendo, no entanto, a constituição do Conselho do OP, ocorrem diversas reuniões de debate conduzido por movimentos ou lideranças comunitárias. Nessas reuniões preparatórias são organizadas as demandas e reivindicações dos cidadãos, dos movimentos populares de base e de outras instituições comunitárias. Elas são cruciais para ventilar as demandas e definir as prioridades (SANTOS, 2002). Convocadas e presididas pelos conselhos populares ou por líderes comunitários, essas atividades comportam muitos conflitos e discussões. Todos os cidadãos têm o direito de participar e votar nas reuniões, sendo que organizações comunitárias não possuem formalmente nenhuma prerrogativa especial. As reuniões são sucedidas pelas assembleias regionais ou temáticas, que têm por objetivo a apresentação pelo Executivo do plano de investimentos realizado durante o ano anterior e do plano aprovado para o orçamento em vigor; avaliação pelos cidadãos e pelo Executivo do plano de investimentos do ano anterior; a eleição dos delegados aos Fóruns de Delegados (delegados regionais ou temáticos serão eleitos durante a etapa seguinte). Os delegados eleitos nessas primeiras assembleias e nas reuniões intermediárias são, em geral, indicados por dirigentes de associações presentes nas reuniões.

Reuniões intermediárias escalonam as prioridades eleitas por cada associação ou organização, conforme consensos obtidos sujeitos a alguns critérios gerais. Há muita discussão e votação nessas reuniões, embora muitas vezes negociações informais entre líderes comunitários conduzam os resultados. Uma segunda rodada de assembleias regionais e temáticas, nas quais cada região adota diferentes critérios para indicar delegados, é coordenada e presidida por representantes do Executivo que a organizam em conjunto com os conselhos populares da região ou do tema. Nessa reunião, o Executivo apresenta princípios importantes da política fiscal e da política de receitas e despesas que influenciarão o orçamento. Os delegados, representantes de suas regiões, apresentam as exigências anteriormente hierarquizadas. E então são eleitos os membros do Conselho do OP. Nota-se que conselheiros são eleitos para mandato de um ano e só podem reeleger-se uma vez, sendo

⁵² A participação da população na elaboração do orçamento cumpre parte da função do poder Executivo, que então envia o projeto do orçamento para votação na Câmara Municipal, sujeito a emendas ou outras alterações.

seu mandato sujeito a revogação pelos eleitores em qualquer momento⁵³. Os delegados exercem, então, papel de intermediar a relação e sustentar um fluxo de informações entre o Conselho do OP e os habitantes de sua região (SANTOS, 2002).

Há amplo diálogo entre as secretarias do Executivo e o Conselho do OP. Os membros das secretarias participam das reuniões e também elaboram propostas que sejam de interesse geral, com base nas discussões. Portanto, o Executivo exerce um papel decisivo: além de organizar as reuniões do conselho, contribui com informações relevantes a respeito do orçamento, que são consideradas no processo decisório. Com o passar dos anos, e conforme as demandas são atendidas e solucionadas, as prioridades definidas pelas regiões vão se modificando. Saneamento, que era prioridade generalizada nos primeiros anos de existência do OP, foi deixado de lado em nome de novas demandas mais complexas como educação e cultura (SANTOS, 2002).

O OP representou também um processo de inserção e aprendizado participativo. Até sua criação, os movimentos comunitários não possuíam nenhuma experiência na participação institucionalizada. Tantos eles quanto os dirigentes partidários que encabeçavam o Executivo foram socializados em uma cultura política do confronto, despreparados para ir além do protesto e do enfrentamento. Não havia espaço para a mediação entre reivindicações de diferentes regiões da cidade, nem uma estratégia para executá-las. Além disso, as lideranças comunitárias estavam envolvidas por uma cultura política do clientelismo, por meio da qual costumavam conquistar recursos para suas comunidades. Dessa forma, a participação popular não-clientelista veio não apenas para enfrentar e perturbar a política tradicional, mas também para afetar as estruturas de poder dentro das comunidades. O primeiro ano de funcionamento do OP foi verdadeiramente frustrante, por causa do ambiente político problemático e da falta de recursos (restava cerca de 3,2% da receita para os investimentos). Assim, poucas obras planejadas foram de fato executadas, e com isso, a participação declinou. A solução adotada foi uma reforma fiscal, executada com amplo apoio popular e com mudanças institucionais na organização do OP. O Executivo também se comprometeu em preparar o orçamento de forma eficiente, coerente e realista. Conseqüentemente, há vontade política do Executivo de cumprir com o plano de investimentos de forma tão rigorosa quanto possível. Cabe observar ainda que esse compromisso também proporcionou duradouro sucesso eleitoral para o Partido dos Trabalhadores, responsável pela implementação do OP no município. Além disso, são

⁵³ Ainda assim, persiste o risco de certa autonomia dos representantes (membros do Conselho do OP) frente à sua base. O retorno, o fluxo de informações, é crucial para o efetivo exercício de controle sobre esses representantes e, assim, para a responsabilização dos mesmos.

formados comitês pelos delegados eleitos para o acompanhamento das obras, que têm acesso direto ao gabinete do prefeito para exigir explicações. O forte vínculo das instâncias intermediárias com sua base também fortalece o controle popular sobre o desempenho das obras e a qualidade da representação (SANTOS, 2002).

Entre os critérios gerais para a alocação de investimentos, incluíam-se regras que conduziam a um viés distributivista para o gasto municipal. Em seus efeitos práticos, a eficácia redistributiva do OP foi plenamente confirmada, conseguindo também inverter as prioridades que até então determinavam o emprego dos recursos públicos. Em 1989, 95% dos domicílios porto-alegrenses eram abrangidos pelos serviços domiciliar de água e apenas 70% pelos de esgoto. Em 2001, 99% dos lares tinham água canalizada e 83% eram servidos pelo sistema de esgoto, traduzindo significantes investimentos voltados às regiões mais pobres (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012). Bairros populares foram urbanizados e ergueram-se moradias para as populações marginalizadas. A coleta de lixo e a pavimentação de ruas cresceram a taxas expressivas, ano após ano (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012). “O OP é, assim, capaz de integrar uma forma de ampliação da soberania popular com uma forma de lidar com a questão de justiça” (AVRITZER, 2002, p. 588). Isso mostra que a ampliação da participação é compatível com um comportamento não estritamente individualista por parte dos participantes.

Experiências de OP disseminaram-se pelo Brasil já na década de 1990 e passaram a ser praticadas por diferentes partidos políticos⁵⁴. Um estudo estatístico realizado por Touchton e Wampler (2013) proporciona evidências do potencial dessas instituições em melhorar a qualidade de vida, especialmente das populações mais pobres. Os maiores benefícios de adotar o OP não são imediatos, mas estão relacionados com uma construção de vários anos, associadas a mudanças institucionais e políticas de longo prazo (TOUCHTON; WAMPLER, 2013). O universo amostral deste estudo englobou todos os municípios brasileiros com mais de cem mil habitantes, comparando aqueles que adotaram o OP com os municípios que não o adotaram. Os dados revelam que a presença do OP está associada com aumento no gasto municipal em saúde e saneamento. Enquanto adotar o OP gera um aumento estimado de 6% em gastos em saúde e saneamento, o grupo que adotou o OP por 8 ou mais anos ininterruptos tem um gasto estimado em saúde e saneamento 23% superior. Ademais, o estudo comprovou que o OP aumenta o número de Organizações da Sociedade Civil em um município (já que não é verificada causalidade reversa). Isso ocorre, entre outras razões, porque as regras de

⁵⁴ Para uma análise comparativa entre as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte, ver Avritzer (2002).

participação estimulam o agrupamento e mobilização das comunidades em torno de demandas compartilhadas para assim conduzi-las com maior força nas discussões e votações. Finalmente, a adoção do OP, por pelo menos 4 anos, diminui a mortalidade infantil por mil nascidos vivos em 11%; praticar o OP por 8 ou mais anos gera uma estimativa 19% menor para o mesmo indicador (TOUCHTON; WAMPLER, 2013).

O caso de Kerala⁵⁵ apresenta uma dinâmica semelhante e permite observar mudanças em um contexto muito diferente. A história indiana, após a independência, produziu trajetórias divergentes para seus estados. Atualmente, convivem nesse país regiões de um autoritarismo quase feudal, com regiões em que houve busca pela descentralização e maior democratização. Kerala, estado ao sudoeste da Índia, é reconhecido por uma tradição de movimentos populares liderados pelo Partido Comunista da Índia (Marxista) e por ser capaz de promover grande distribuição de riqueza, além de ser lembrado por construir uma das mais ousadas e abrangentes experiências de governo participativo, desde 1996 (HELLER; ISAAC, 2002).

O PCI(M) liderava a coligação Frente Democrática de Esquerda quando assumiu o poder em Kerala e cumpriu sua principal promessa de implementar a Campanha dos Cidadãos pela Descentralização do Planejamento⁵⁶ (daqui para frente, Campanha). Todos os 1.214 órgãos de poder local de Kerala – municípios e os três níveis rurais de panchayats (assembleias locais); distrito, bloco e *grama* – receberam novas funções de poder de decisão e liberdade de gestão de 40% dos fundos governamentais para o desenvolvimento. O projeto ambicionava uma transformação social de compensação das deficiências das estruturas representativas e dos processos burocráticos decisórios formais por meio da construção de instituições deliberativas. A reconstrução significou uma reconfiguração das interações entre Estado e sociedade que possibilita uma transformação dramática nas práticas democráticas quotidianas dos cidadãos de Kerala – 31 milhões de habitantes. Portanto, isso implicava tanto uma mobilização dos cidadãos quando uma estruturação institucional que possibilitasse que o cidadão comum empreende-se papel ativo nas decisões e no planejamento para o desenvolvimento local (HELLER; ISAAC, 2002). Como estratégia de enfrentamento à

⁵⁵ Os estudos pesquisados descrevem os primeiros quatro anos de realização da Campanha dos Cidadãos pela Descentralização do Planejamento, enfatizando o processo de ruptura com as práticas e cultura política precedentes. Nota-se que apesar da derrota eleitoral do PCI(M) na eleição seguinte, as reformas foram sustentadas e tornaram-se um consenso entre os grupos políticos da região (HELLER; HARILAL; CHAUDHURI, 2007).

⁵⁶ Muitos cidadãos que apoiaram a campanha alegaram que a divisão política do estado, entre esquerda e direita, refletida em todas as instituições, tornou-se um obstáculo ao desenvolvimento. Acreditava-se, então, que o fortalecimento da sociedade civil e a adoção de mecanismos deliberativos poderiam solucionar os conflitos de modo construtivo (HELLER; ISAAC, 2002).

carência de informação e conhecimento pelos cidadãos, a Campanha procedeu a um massivo programa de formação, que já no primeiro ano educou 15.000 dirigentes eleitos, 25.000 funcionários públicos e 75.000 voluntários. O programa requeria no mínimo cinco dias de formação, com um máximo de 20 dias. Houve duas consequências importantes dessa delegação de recursos e autoridade: primeiro, o planejamento de intervenções locais possui maior significado – seus resultados são mais tangíveis – para os cidadãos, o que estimula maior participação e engajamento; segundo, a transferência da autoridade sobre o orçamento diminuiu o clientelismo político e o autoritarismo da burocracia no exercício de suas funções (HELLER; ISAAC, 2002).

As *grama sabhas* representam o momento deliberativo básico do planejamento. Por lei, devem ocorrer no mínimo quatro vezes, com quorum mínimo de 150 residentes. Ocorrem sempre em feriados e em prédios públicos, geralmente em escolas. Essas assembleias são abertas, uma vez que os próprios habitantes enumeram os problemas do desenvolvimento local, ordenam prioridades e organizam seminários setoriais, nos quais são formuladas propostas específicas. Evitando problemas relacionados a assembleias com público numeroso, em cada *grama sabha* os moradores são, após reunião introdutória, divididos em grupos menores, de modo a debater cada setor do desenvolvimento com maior profundidade. Então, esses grupos apresentam uma lista das carências da comunidade. Na fase seguinte, os Seminários de Desenvolvimento elaboram soluções integradas para as diversas questões indicadas. Participam dos Seminários representantes da comunidade eleitos nos *grama sabha*, lideranças políticas locais, funcionários públicos da área, além de especialistas no tema. Juntos, produzem um documento de planejamento para o *panchayat*, indicando, a seguir, grupos de trabalho responsáveis por elaborar projetos a partir das soluções propostas. Por fim, esses projetos serão incorporados ao orçamento do *panchayat* ou município (HELLER; HARILAL; CHAUDHURI, 2007).

Heller, Harilal e Chaudhuri (2007) afirmam que as prioridades de investimentos públicos mudaram substancialmente em relação ao período anterior à Campanha. Cresceram investimentos em distribuição de água, habitação, saneamento, ruas e creches. Cabe ressaltar que a dinâmica dos investimentos contém importantes diferenças entre cada aldeia, traduzindo a adequação das políticas públicas à diversidade e complexidade das carências de cada aldeia ou município. Ao mesmo tempo, cresceu significativamente o dispêndio em benefício de grupos tradicionalmente subordinados. Normas delimitavam um mínimo para investimentos

em programas voltados às mulheres e às castas e tribos protegidas pela constituição indiana⁵⁷. Além disso, o uso de índices de pobreza para orientar parte da distribuição dos recursos colaborou com o combate às desigualdades inter-regionais.

“Uma das maiores proezas da Campanha foi a demonstração de que as assembleias populares podem funcionar de forma eficiente” (HELLER; ISAAC, 2002, p. 635). Nas primeiras *grama sabhas*, em agosto de 1996, compareceram cerca de 11,4% dos eleitores. As taxas de participação diminuíram ligeiramente nos anos seguintes, mas as assembleias populares consolidaram-se como característica incontornável do panorama político de Kerala, com impacto marcante sobre o sistema político. Dessa forma, a campanha consolidou uma nova configuração política e novas redes de política pública: órgãos locais receberam novas atribuições; ONGs obtiveram novos espaços de atuação; e buscou-se construir novas relações entre instituições profissionais e acadêmicas e a comunidade. A consequente aproximação entre os especialistas e os demais cidadãos contribui, especialmente, na etapa de negociação com a burocracia, na maioria das vezes pouco disposta a cooperar (HELLER; ISAAC, 2002). Também se observou, durante a Campanha, a proliferação de grupos de mulheres, que apresentaram elevado nível de atividade, e de grupos de vizinhança, ambos impulsionados pelos esforços de mobilização. Esses processos caracterizam uma revitalização da sociedade civil e a reconfiguração de sua interação com a estrutura do Estado.

As inovações democráticas em Kerala tiveram resultados inclusivos, representativos da população e abrangentes na incorporação de contribuições dos cidadãos durante as tomadas de decisão. Com uma estrutura social historicamente menos desigual em termos de casta e classe em comparação com outras regiões da Índia, a descentralização realizada em Kerala não foi capturada pelas elites locais. O risco de controle excessivo por parte da burocracia foi evitado com a intensa mobilização dos cidadãos e ampliação do seu poder. Por conseguinte, uma vez que adquiriram maior conhecimento e experiência através da prática deliberativa, cidadãos passaram a esperar mais dos governos locais, e essas expectativas sustentam as práticas democráticas (HELLER; HARILAL; CHAUDHURI, 2007).

A descrição do planejamento participativo de Kerala mostra semelhanças interessantes com o caso do OP de Porto Alegre. Ambos os casos constituem processos decisórios sobre a alocação de recursos públicos, empoderando os cidadãos para influenciar um espaço central da gestão pública. Ainda que tenham um certo viés de curto prazo, diferem dos demais experimentos deliberativos ao proporcionar um espaço de decisão abrangente, que interage

⁵⁷ As chamadas *Scheduled Castes* e *Scheduled Tribes*.

com as diferentes finalidades do desenvolvimento. Enquanto alguns processos tinham escopo centrado na questão da segurança ou da educação, por exemplo, e, mesmo com seu sucesso, não ampliavam os setores de atuação, esses dois procedimentos singulares influenciam as variadas áreas de atuação do setor público. Nota-se que em Kerala o direcionamento dos recursos incluía projetos de desenvolvimento econômico, tornando esses também objetos da deliberação pública. Esses dois casos são, portanto, mais fortemente identificados com a noção de desenvolvimento endógeno, pois permitem ordenar as prioridades de certa sociedade. No entanto, encontram-se ainda limitações, pois essas instituições raramente formularam estratégias e projetos para vigorar durante vários anos e atuam em escala restrita. Para além do sucesso e da importância da participação direta no nível dos municípios ou das aldeias, existe também a necessidade de ampliar os experimentos deliberativos para níveis de decisão mais agregados, culminando no nacional.

Santos e Avritzer (2002) destacam que as duas experiências emergem em um processo de renovação da sociedade, sendo originadas, assim, por processos políticos mais intensos liderados por partidos políticos de esquerda, que por sua vez estavam enraizados em uma sociedade civil bastante ativa. No caso de Porto Alegre, em um contexto de recente democratização da política nacional, a UAMPA propõe a criação de novas instituições democráticas. Em Kerala, a renovação foi intermediada por experiências de participação locais conduzidas por organizações da sociedade civil, principalmente pela Kerala Sastra Sahitya Parishad (KSSP)⁵⁸. Os autores acrescentam, ainda, que os dois casos dependeram da disposição da esfera representativa de poder, que decidiu abrir mão de prerrogativas de decisão em favor das instituições deliberativas. Essas instituições operaram de acordo com regras complexas, entre as quais se incluíam normas que causavam seu viés redistributivista. Assim, índices de pobreza em Kerala, e indicadores de acesso a serviços públicos em Porto Alegre foram usados para promover justiça social, através de mecanismos legítimos e democráticos.

Assim como os demais casos estudados, as evidências mostram que as instituições deliberativas são autossustentáveis em termos de participação, estando menos vulneráveis à apatia observada nas instituições de democracia representativa (EVANS, 2003). A participação nas decisões sobre a alocação de recursos aumenta o interesse dos cidadãos em monitorar seu reflexo na execução de obras e projetos, gerando uma tendência que contribui não só prevenindo a corrupção, mas também ampliando a eficiência dos investimentos

⁵⁸ Durante a Campanha, a KSSP também exerceu papel crucial ao promover a formação de grupos de vizinhança e organizações de mulheres por todo o estado.

públicos. Como o monitoramento passa a ser característica permanente da administração pública, esta se torna mais sensível as demandas dos cidadãos por prestação de contas. Por conseguinte, “[q]uanto mais a população está informada, menos as explicações usuais para ineficiência e atrasos em cronogramas de obras são aceitas” (AVRITZER, 2002, p. 591). Finalmente, convém sublinhar que os casos se revelaram neutros quanto ao crescimento econômico – sem prejudicar nem contribuir com ele, portanto. Dessa forma, não há custos econômicos que diminuam o valor dessas instituições, mesmo quando consideradas suas demais qualidades (EVANS, 2003).

4.3 Contribuições dos procedimentos deliberativos

Fundamentando-se nas abordagens apresentadas e nas análises dos procedimentos deliberativos, de suas características e impactos gerais, foi possível sistematizar as principais contribuições que esses procedimentos podem prover para o desenvolvimento enquanto processo endógeno. O objetivo desta seção é enumerar sete vínculos diretos ou indiretos entre as instituições estudadas e o desenvolvimento. Ressaltamos que não se pretende aqui expor ou defender a generalizada adesão a um modelo institucional único, que supostamente transcenda a diversidade cultural, regional e social. Na prática, a adaptação ao ambiente institucional interage de forma determinante com os objetivos de certa instituição. Portanto, o verdadeiro propósito é encontrar princípios para a elaboração de novos formatos, que cumpram a tarefa do desenvolvimento conforme ela foi expressa, e que justamente por ser *endógeno* pode ser considerado uma meta universal das sociedades contemporâneas. Assim, assumir certas propriedades institucionais mais abstratas como universalmente valiosas – a exemplo da participação e da tomada de decisão deliberativa – é significativamente diferente de impor um conjunto uniforme de estruturas e regras organizacionais específicas (EVANS, 2003). Da mesma forma, advertimos que como frutos de processos políticos e das estratégias de certos atores sociais, as instituições deliberativas também não podem ser vistas como solução para todos os impasses do subdesenvolvimento e sua efetividade está vinculada também à intensidade dos processos que determinam sua criação. A adoção de certas práticas na sociedade civil e a existência de organizações adeptas da democracia deliberativa revelaram-se pilares fundamentais para maior abrangência e obtenção de impactos mais profundos por tais instituições.

Tendo isso em vista, expõem-se, então, as sete formas pelas quais as instituições deliberativas tendem a promover o desenvolvimento endógeno.

4.3.1 Aprofundamento da democracia

O resultado mais imediato e evidente dos procedimentos deliberativos é permitir que cidadãos comuns influenciem decisões políticas que os afetam diretamente. Além de enriquecer as discussões com a diversidade de opiniões e a ampliação da base informacional, essa participação também proporciona decisões mais legítimas. Enquanto isso, a delegação de poder através do voto e por período de anos é comparada por Sader (2002) a um cheque em branco, nos casos em que essa é a principal forma de influenciar as políticas públicas e há poucos espaços para cobrança de resultados. Em contrapartida, a melhora no compartilhamento de informações permite que a comunidade emita sinais sobre suas necessidades ou preferências, mesmos em níveis mais específicos. A maior interação entre Estado e sociedade civil também intensifica o poder desta sobre os grandes aparelhos burocráticos hierarquizados do Estado, colocando suas escolhas até então “tecnocráticas” sob escrutínio público⁵⁹.

Entretanto, o aprofundamento da democracia se dá também por outras vias. Ao se tornarem protagonistas de processos de tomadas de decisão, cidadãos comuns estão exercitando e aperfeiçoando sua *práxis* de legitimação discursiva (HABERMAS, 1995). Esses experimentos encorajam os indivíduos a desenvolver suas capacidades políticas, permitem que cidadãos não especialistas adquiram conhecimentos práticos sobre assuntos considerados relevantes, seja por meio da discussão ou por meio de treinamentos – oferecidos nas duas instituições deliberativas de Chicago, assim como nos casos de Kerala e Porto Alegre. Além disso, existem incentivos para os cidadãos dominarem a cadeia de informações que podem proporcionar decisões mais qualificadas, pois quem sofrerá as consequências de más escolhas serão os próprios cidadãos (FUNG; WRIGHT, 2001).

Outros desdobramentos ocorreram sobre a sociedade civil, na qual surgem novas organizações graças à interação cotidiana entre cidadãos com interesses compartilhados. Esse aumento também é causado pela maior disposição dos indivíduos em participar ativamente da esfera política, dado que estão mais capacitados e familiarizados com esses espaços. Destacou-se, ainda, a mudança na cultura política, muitas vezes marcada por relações clientelistas ou conflituosas, que foram substituídas por relações de negociação e cooperação.

⁵⁹ “Nas minhas observações de campo, assisti a muitos debates vivos entre moradores e engenheiros acerca da pavimentação, da localização dos canos de esgoto etc., e fiquei impressionado com a capacidade de argumentação dos líderes das comunidades” (SANTOS, 2002, p. 540-541).

4.3.2 *Feedback* contínuo e monitoramento

Uma consequência de certo modo implícita na anterior é a permeabilização do Estado e de sua burocracia ao *feedback* contínuo e a mais intenso monitoramento na execução de suas atividades. As instituições deliberativas rompem certas barreiras quanto à transparência e à publicidade de informações essenciais. Com esses elementos, é possível prevenir problemas de grande dimensão em países subdesenvolvidos, como a corrupção no exercício da governança (EVANS, 2003). O fato de integrarem ativamente o processo de decisão sobre a alocação instiga nos cidadãos um interesse mais intenso em monitorar a execução de suas decisões. Além disso, uma “capacidade ampliada de monitorar a alocação e os resultados das despesas públicas é o outro lado da moeda na disposição de fazer investimentos maiores em bens públicos” (EVANS, 2003, p. 47). Com efeito, a criação de instituições deliberativas aumenta a responsabilização sobre os governos, traduzindo-se, conforme muitos dos casos estudados, em renovada disposição dos cidadãos para cobrarem as melhorias que desejam. Ao mesmo tempo, instituições deliberativas geram espaços privilegiados para interação entre funcionários públicos e lideranças comunitárias ou demais cidadãos. Isso permite um fluxo contínuo de informações entre as duas partes, que colabora com a qualificação dos serviços públicos. Em vários dos casos estudados, observou-se a diversidade das demandas colocadas por diferentes grupos, bairros ou associações. Dificilmente essa diversidade é prevista pelos aparelhos centralizados de execução das políticas públicas, mas ela pode emergir com os canais de comunicação. Contudo, nos casos de sucesso essa relação dependeu também de esforços por parte do setor público, que criou departamentos voltados à interação – como uma secretaria especial no caso do OP – ou treinou seus funcionários de modo a assegurar os benefícios dessa interação – como no policiamento comunitário de Chicago e no planejamento descentralizado de Kerala.

4.3.3 Aumento da provisão e da qualidade de bens e serviços públicos

Instituições deliberativas tendem a aumentar a provisão de serviços públicos. Após analisar o OP de Porto Alegre, Evans (2003, p. 43) afirma que um “controle popular mais eficaz da alocação das despesas públicas realmente parece levar a uma maior disposição dos cidadãos de investir em bens coletivos”. O mesmo pode ser dito para Kerala, onde os elevados indicadores sociais atestam a qualidade dos serviços públicos prestados. Para testar os efeitos do planejamento participativo, Heller Harilal e Chaudhuri (2007) coletaram uma elevada

amostra de entrevistas representativa de diferentes grupos locais. Em todas as diferentes áreas, cerca de 80% dos entrevistados apontavam melhoria ou melhoria significativa. O diagnóstico de melhoria significativa foi indicado por mais de 60% dos entrevistados para os itens habitação para os pobres, creches e estradas. Da mesma forma, testes anuais aplicados para verificar a qualidade do ensino evidenciaram os resultados crescentes dos estudantes das escolas de Chicago, em um período de 10 anos de vigências das reformas. Assim, a maioria das escolas tornou-se mais eficaz em educar seus alunos. Já apresentamos, também, a estável redução da violência desde a adoção dos programas de policiamento comunitário em 1995 na mesma cidade.

Comprova-se, portanto, que a inserção de amplos segmentos da população nos processos de tomada de decisão tem sucesso em considerar suas demandas, realizando soluções práticas. Observou-se também que essas soluções abrangeram a diversidade de carências e as especificidades locais ou de diferentes grupos, contrariando a tendência à padronização de políticas públicas de uma burocracia hierarquizada em instituições convencionais.

4.3.4 Coprodução

Conforme aumentam os espaços de contato entre Estado e sociedade civil crescem também as possibilidades de trocas e de complementaridade entre os dois entes. A ação de funcionários públicos ou as interações geradas dentro de instituições deliberativas proporcionam aos cidadãos oportunidades de coproduzir bens ou serviços públicos. Com efeito, vimos que a coprodução está presente em diversos dos casos estudados. A informação e o conhecimento locais talvez sejam os insumos mais característicos desses processos, pois não estão disponíveis aos agentes públicos, mas são obtidos a baixos custos através da comunicação com os cidadãos. Ainda assim, encontramos outras formas de participação dos cidadãos na produção, como a execução direta de atividades para revitalização dos bairros ou para a construção de redes de saneamento, a colaboração em serviços de planejamento, a condução de treinamentos.

Muitas regiões ou bairros pobres são caracterizados pela subutilização de recursos disponíveis como o conhecimento, a habilidade e o esforço de seus habitantes. A coprodução é essencial para se atingir níveis elevados de bem-estar nos países subdesenvolvidos, com benefícios excepcionais às populações pobres. Assim, embora processos de coprodução possam demorar a se concretizar, trazem resultados melhores e mais duradouros (OSTROM,

1996). Portanto, colaboram com o aumento da provisão de bens e serviços públicos de forma eficiente, qualificando os resultados.

4.3.5 Resultados mais equitativos

Muitos dos casos de procedimentos deliberativos concentram-se em resolver problemas mais prejudiciais a populações desfavorecidas, como os bairros mais pobres de Porto Alegre e dos outros municípios brasileiros que adotaram o OP, os aldeões de Kerala, e também às populações mais pobres e, conseqüentemente, mais vulneráveis à violência em Chicago (FUNG; WRIGHT, 2001). Esses indivíduos, frequentemente excluídos de decisões públicas e sub-representados nas instituições políticas representativas, podem, agora, contribuir com as tomadas de decisão. Em Kerala, as castas e tribos excluídas participaram em proporções superiores à parcela que representam do total da população (HELLER; HARILAL; CHAUDHURI, 2007). Algo semelhante ocorreu em Porto Alegre, onde o percentual de participantes de classes mais baixas ou de menores níveis educacionais acaba superando sua participação no total da população (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012). Esse fenômeno é considerado praticamente inatingível nas instituições representativas tradicionais. Da mesma forma, as instituições deliberativas foram espaços para inserção política das mulheres, e mesmo quando deixaram a desejar nesse quesito atingiram resultados significativos⁶⁰. Finalmente, deve-se mencionar as fórmulas contidas em diversas instituições deliberativas, que consideram indicadores de qualidade de vida, acesso a serviços públicos e índices de pobreza, determinando uma alocação compensatória dos recursos e promovendo resultados mais equitativos. Delineando essa possibilidade, Fung e Wright (2001) argumentam que em processos deliberativos, caracterizados pela presença de muitos cidadãos que apresentam discursivamente suas propostas em termos que os outros tenham razões para aceitar, são produzidos resultados mais igualitários. Isso ocorre porque ideais de justiça são amplamente difundidos e, por isso, são considerados na prática da deliberação. E assim encaminha-se, através dos procedimentos deliberativos, o objetivo de homogeneização social contido no desenvolvimento endógeno.

⁶⁰ No caso do OP de Porto Alegre, as mulheres foram mais da metade dos participantes nas assembleias no ano de 2005. Contudo, o processo de inclusão das mulheres foi mais lento e gradual em relação aos cargos representativos do OP: nos primeiros anos do OP, elas ocupavam em torno de 10% das cadeiras, percentual crescente com o passar do tempo, chegando a cerca de 45% das cadeiras já na segunda década de funcionamento (MARQUETTI; SILVA; CAMPBELL, 2012).

4.3.6 Mudança nas relações de poder

Instituições deliberativas são valiosas por permitirem enfrentar relações de poder consolidadas na sociedade. Se as iniquidades sociais do subdesenvolvimento são, em grande medida, condicionadas por relações de poder, elas podem ser transformadas por meio de processos políticos que culminem na intensificação da democracia. A inserção de grupos subordinados nas instituições deliberativas, conforme mostramos acontecer, assim como a melhoria na distribuição de recursos dela decorrente, causa impacto nas relações sociais. Isso ocorreu com diferentes intensidades nos procedimentos estudados, que além de enfrentar interesses de políticos clientelistas, de uma burocracia acostumada com o autoritarismo, conseguiram dar voz às necessidades de populações desassistidas e, assim, colocar a qualidade de vida da população entre as prioridades da gestão pública.

Essas mudanças partem da redistribuição de poder político, que permite a acomodação de novos atores sociais em detrimento daqueles tradicionalmente beneficiados. Isso significa que um processo de desenvolvimento afeta os diversos grupos e atores sociais de forma diferenciada, traduzindo o arranjo de interesses constituído na sociedade. Não se pode, portanto, acreditar na existência de uma “vontade geral” que beneficie igualmente a todos e reflita um projeto de todos (MODENESI, 2014). Diferentes grupos tenderão a apresentar suas crenças e propostas como projeto coletivo que atende ao “bem comum”, embora suas propostas sejam elaboradas a partir de sua posição na sociedade. Assim, deve-se considerar a redistribuição de poder político realizada nas instituições deliberativas como uma forma de inserir os grupos subordinados, mesmo que se prejudiquem os interesses dos grupos antes estabelecidos.

Neste quesito, a abrangência dos espaços de decisão torna-se particularmente relevante. Mesmo nos procedimentos que tiveram um escopo restrito a certas atividades houve formas de enfrentamento, especialmente quando setores mais populares passam a pesar mais nas decisões finais. Ainda assim, o OP de Porto Alegre e o planejamento participativo de Kerala destacam-se por colocar inúmeras questões públicas sob a influência direta dos cidadãos, trazendo os grupos menos favorecidos para participar ativamente das decisões. O sucesso de processos político em motivarem grande número de pessoas e a força das organizações da sociedade civil também parecem ser fatores decisivos para assegurar uma mudança nas relações de poder.

4.3.7 Estabelecimento dos fins e da medida social do desenvolvimento

Finalmente, instituições deliberativas podem viabilizar o estabelecimento das finalidades do desenvolvimento por certa sociedade, de forma legítima e razoável. Como mostramos no capítulo anterior, o desenvolvimento é tido como um processo que deve estar de acordo com valores definidos socialmente, e estes devem ser formulados através de amplas discussões públicas (SEN, 2010). Os resultados deverão ser correspondentes com a identidade cultural da população e atender a suas necessidades e carências (FURTADO, 1984). Da mesma forma, a avaliação do desenvolvimento também deve resultar de processos de deliberação.

Na prática, a especialização dos procedimentos deliberativos é um empecilho a debates a respeito dos fins do desenvolvimento, pois ela restringe o conteúdo das discussões e decisões. Por outro lado, nos procedimentos que atuam sobre ações estatais de maior impacto, como no gerenciamento de parcela do gasto público, são oportunizadas discussões mais abrangentes. Assim, participantes das reuniões apresentam diferentes visões a respeito das prioridades do desenvolvimento, pactuando decisões finais através do embate de opiniões, da troca de informações e da persuasão. A inclusão de novos grupos nas tomadas de decisão e o emprego do processo deliberativo na ordenação das prioridades asseguram a composição entre diferentes interesses e visões de mundo. Além disso, essas instituições devem ser abertas à participação dos indivíduos interessados e dos afetados por suas decisões. Desse modo, as instituições deliberativas podem operar no sentido da superação da fragmentação de interesses (e de sujeitos), ao promover um espaço intersubjetivo de formulação de valores, metas e políticas. Nesse espaço, distintos atores têm a oportunidade de conhecer e considerar as condições, interesses e valores dos demais atores, encaminhando a deliberação para a formação de uma vontade coletiva.

A dificuldade da especialização temática presente em muitas instituições deliberativas pode ser contornada através da ampliação do escopo de atuação e da articulação com outras instituições de áreas diferentes. Ao mesmo tempo, a criatividade institucional pode diversificar os modelos de procedimentos deliberativos, expandir suas áreas de atuação e incorporar maior participação.

Os sete vínculos apresentados não aparecem dissociados entre si nem possuem uma intensidade constante nos diferentes casos. Três desses aspectos têm relação indireta com o

desenvolvimento, mediada pela expansão das capacitações, isto é, da qualidade de vida de que indivíduos desfrutam. São eles: *feedback* contínuo e monitoramento – que contribui também com a maior democracia –; o aumento da provisão e da qualidade de bens e serviços públicos e a coprodução, ambos com impacto direto sobre indicadores sociais. Os outros quatro elementos expostos estão diretamente relacionados com o sentido do desenvolvimento endógeno. São eles: o aprofundamento da democracia, a obtenção de resultados equitativos, a mudança nas relações de poder e o estabelecimento dos fins e da medida social do desenvolvimento. Portanto, estimular procedimentos deliberativos, abertos à experimentação e à criatividade, consolida-se como uma alternativa não apenas viável como interessante na promoção do desenvolvimento na esfera local ou regional. Resta, ainda, uma visão promissora da potencialidade desses procedimentos serem aplicados em níveis cada vez mais agregados, influenciando as decisões nacionais e reproduzindo seus impactos de forma mais intensa e abrangente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomar a concepção de desenvolvimento elaborada por Celso Furtado permite uma noção mais completa a respeito desse fenômeno, que é multidimensional, implicado em relações sociais e influenciado por processos políticos. A partir de uma visão normativa das potencialidades do homem e das diferentes manifestações de sua criatividade, foi possível perceber os empecilhos à sua plena realização. A criatividade acaba subordinada à implacável dominância da acumulação, que processa uma inversão entre meios e fins na civilização contemporânea. Perde, gradualmente, sua capacidade de traduzir liberdade e proporcionar sentido à vida humana. Em contrapartida, a esfera política adquire espaço crescente nessa civilização, acomodando conflitos através da criação de novas instituições ou formas de organização. É nela, enquanto expressão da canalização da criatividade para determinação dos objetivos, que reside a possibilidade de reencontro das finalidades do desenvolvimento humano.

O desenvolvimento endógeno é um processo aberto, determinado conforme as prioridades da coletividade. Nesse processo, a democracia adquire papel fundamental, viabilizando mecanismos de definição das prioridades e inserção dos anseios da população nas tomadas de decisão. Essa perspectiva foi complementada com a abordagem das capacitações, sendo então possível fazer uma defesa ainda mais rigorosa da democracia enquanto única forma legítima de avaliação do processo de desenvolvimento e da definição dos objetivos a serem perseguidos por ele. Ambas as visões possuem uma concepção aberta e multidimensional do desenvolvimento, valorizando a realização das potencialidades humanas como verdadeira liberdade. A criação de instituições deliberativas para realizar uma trajetória de desenvolvimento enraizada nos anseios e na criatividade do povo é, portanto, um caminho possível para o desenvolvimento endógeno.

Ao analisar-se diferentes procedimentos deliberativos, foram encontrados dois mais completos e abrangentes: o Orçamento Participativo de Porto Alegre e o planejamento participativo de Kerala. Estes dois casos consistem em processos de decisão sobre o gasto público. Através deles, são hierarquizadas as prioridades da população, elaboradas estratégias conjuntas para solução dessas, em processos de discussão e negociação abertos ao cidadão comum. A execução dos projetos selecionados é monitorada pelos cidadãos. O impacto desses dois procedimentos foi significativo, seja aumentando a qualidade de vida da população, seja pelo sucesso no aprofundamento da democracia. Foi notável também a inserção de grupos

tradicionalmente sub-representados, como as mulheres, a população de baixa renda e escolaridade e, no caso da Índia, as castas e tribos excluídas.

Cabe ressaltar que os demais casos de procedimentos deliberativos apresentaram diversidade de áreas de atuação, entre elas a gestão escolar, o policiamento comunitário, planejamento e revitalização urbanos, preservação ambiental, treinamento de trabalhadores. A especialização temática e espacial dessas instituições não impediu que elas também apresentassem importantes contribuições, que concretizassem o sentido do desenvolvimento endógeno. Dessa forma, encontramos vínculos promissores entre os resultados desses procedimentos deliberativos e os objetivos de homogeneização social, intensificação da democracia, de mudança nas relações de poder, de melhoria na qualidade de vida e da deliberação a respeito de objetivos coletivos. A melhoria na qualidade de vida e nos indicadores sociais é proporcionada pelo aumento na provisão de bens e serviços públicos, pela coprodução desses bens e pelo maior monitoramento e *feedback* na execução das políticas públicas. Esses elementos representam uma mudança nas interações entre Estado e sociedade civil. A estrutura do Estado e sua burocracia tornam-se mais permeáveis aos cidadãos, a suas demandas e a sua participação na produção de bens e serviços públicos. A concretização dos vínculos citados acima proporciona evidências promissoras quanto aos resultados da expansão dos procedimentos deliberativos para outras áreas de atuação e para esferas superiores de decisão. É razoável acreditar que em esferas superiores uma ampla deliberação sobre as finalidades do desenvolvimento possa ser, de fato, realizada.

Não se trata aqui de defender um conjunto de regras específicas como amplamente generalizáveis para se obter resultados homogêneos. Buscou-se princípios para orientar a criação de novas instituições, conforme a cultura e os valores difundidos. Apesar dos resultados benéficos, não se pode afirmar que as instituições deliberativas tenham sucesso em qualquer contexto. Na verdade, muitas vezes elas surgem a partir das práticas de certos atores sociais e têm resultados mais significativos quando decorrem de processos políticos mais intensos. As organizações da sociedade civil adquirem especial relevância nessa perspectiva, pois se tornam zeladoras da qualidade das instituições deliberativas, impedindo sua cooptação ou descaracterização. Assim, as regras da deliberação são também objeto de deliberação e não devem ser independentes das decisões dos participantes. Para assegurar a eficácia das instituições deliberativas, os processos políticos e a dinâmica e discurso das organizações da sociedade civil podem ser especialmente importantes. Esses elementos estão, também, entre os fatores explicativos para diferenças entre regiões ou países.

A inclusão de amplas parcelas da população no processo de tomada de decisão pode ser encaminhada também através da experimentação institucional. O desafio é encontrar formatos adequados à geração de soluções deliberativas que suportem, ao mesmo tempo, grande participação. Este parece ser um desafio colocado aos mecanismos virtuais e da chamada democracia digital (SHANE, 2005). A experimentação também pode conduzir os procedimentos deliberativos para novas esferas de decisão, como nas empresas estatais, como propuseram Cumbers e McMaster (2012). Por outro lado, o aumento da participação, em si, também gera oportunidade para maior criatividade política.

Protagonista de alguns dos casos estudados, nas últimas décadas o Brasil criou e consolidou diferentes formatos institucionais que aumentam a participação deliberativa e o controle social. Com efeito, o País mostra-se um solo fértil para a elaboração e funcionamento de procedimentos deliberativos, destacando-se pela frequente adoção destas em nível nacional. Foram realizados muitos estudos abordando os arranjos institucionais deliberativos na execução de políticas públicas, o funcionamento das conferências nacionais temáticas e dos conselhos gestores de políticas públicas indicam as possibilidades de sucesso da intensificação da democracia – através de procedimentos deliberativos – como forma legítima e mais igualitária de desenvolvimento. O recente decreto promulgado pela presidente Dilma Rousseff no dia 23 de Maio instituiu a Política Nacional de Participação Social e estabelece formas concretas de ampliação da participação democrática nas decisões da administração pública federal, buscando consolidar a participação como método de governo a nível nacional. Assim, foram regulamentadas as formas já praticadas de participação e foi criada a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, responsável por atender a pautas dos movimentos sociais e monitorar seus encaminhamentos (BRASIL, 2014). O presente trabalho buscou apresentar uma contribuição para a compreensão e o avanço dessas formas democráticas, que despontam no Brasil e no mundo como alternativas capazes de promover a efetiva endogeneidade no processo de desenvolvimento.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, E. **Inovação em Celso Furtado**: criatividade humana e crítica ao capitalismo. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 2013. (Texto para discussão, 470).
- ALVARENGA; J.F.; DIAS, W.R. O orçamento participativo digital e a democracia participativa: um estudo de caso a partir de Belo Horizonte. **Revista Tecer**, Belo Horizonte, v. 3, n. 5, nov. 2010.
- ASSIS, M. A semana In: **Obra completa de Machado de Assis**. v. 3. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994.
- AVRITZER, L. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, v. 49, p. 25-46, 2000.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.
- AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento. v. 7. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-25.
- BAYNES, K. Deliberative democracy and public reason. **Veritas**, Porto Alegre, v.55, n.1, p. 135-163, jan./abr. 2010.
- BELLUZZO, L. G. **O capital e suas metamorfoses**. São Paulo: Editora Unesp, 2013.
- BERMAN, M. **Tudo que é sólido desmancha no ar**: a aventura da modernidade. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- BERLIN, I. Dois conceitos de liberdade. In: **Quatro ensaios sobre a liberdade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981, p.133-175.
- BESLEY, T.; KUDAMATSU, M. Health and democracy. **American Economic Review**, [S.l.], v. 96, n. 2, p. 313-318, 2006.
- BORBA, J. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Diálogos para o desenvolvimento. v. 7. Brasília: IPEA, 2011. p. 65-76.
- BUHLUNGU, S. O reinventar da democracia participativa na África do Sul. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 133-170.
- BURAWOY, M. For a sociological Marxism: the complementary convergence of Antonio Gramsci and Karl Polanyi. **Politics & Society**, [S.l.], v. 31, n. 2, p. 193-261, jun. 2003.

CALDWELL, J. Routes to low mortality in poor countries. **Population and Development Review**, [S.l.], v. 12, p. 171-220, 1986.

CARDOSO DE MELLO, J.M. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

CHANG, H. J. South Korea's economic reforms: a recipe for unhappiness. **The Guardian**, London, 1 abr. 2012. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/apr/01/south-korea-recipe-for-unhappiness>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

CORNWALL, A. Participation in development: tracks and traces. **Currents**, Uppsala, v. 28, ago. 2002.

CUMBERS, A; MCMASTER, R. Rethinking public ownership and participation. **On the Horizon**, [S.l.], v. 20, n. 3, p. 172-181, 2012.

DOMINGUES, F.; FONSECA, P.C.D. Uma reflexão normativa do processo de desenvolvimento: uma aproximação entre as visões de Amartya Sen e Celso Furtado. In: CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DE HISTÓRIA ECONÔMICA, 4., ENCONTRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA ECONÔMICA, 6., 09,10,11 de Outubro de 2012, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2012. Disponível em: <http://cihe.fflch.usp.br/sites/cihe.fflch.usp.br/files/Fabian_Domingues%20&%20Pedro%20D.%20Fonseca_0.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2014.

DONOVAN, K. Seeing like a slum: towards open, deliberative development. **Georgetown Journal of International Affairs**, Georgetown, p. 97-104, 2012.

EAGLETON, T. **Marx e a liberdade**. São Paulo: UNESP, 1999.

EVANS, P. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, v. 24, n. 6, p. 1119-1132, jun. 1996.

EVANS, P. Além da “Monocultura Institucional”: instituições, capacidades e desenvolvimento deliberativo. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 5, n. 9, p. 20-63, 2003.

EVANS, P. The Challenges of the Institutional Turn: new interdisciplinary opportunities in development theory. In: NEE, V.; SWEBERGER, R. (Org) **The economic sociology of capitalist institutions**. Princeton: Princeton University Press, 2005. p. 90-116.

EVANS, P.; HELLER, P. **Human development, State transformation and the politics of the Developmental State**. [S.l.], 2012. Disponível em <http://www.patrickheller.com/uploads/1/5/3/7/15377686/evans_-heller_devel_state__human_devel_oxon_state_hdbk_draft_june_2012_1.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2014.

FAGOTTO, E.; FUNG, A. Empowered participation in urban governance: the Minneapolis neighborhood revitalization program. **International Journal of Urban and Regional Research**, Malden, v. 30, n. 3, p. 638-655, set. 2006.

FOUCAULT, M. 'Governmentality', In: BURCHELL, G.; GORDON, C.; MILLER, P. (Org.) **The Foucault Effect: Studies in Governmentality**, Chicago: University of Chicago Press, 1991.

FREITAS, A.F.; DIAS, M.M.; AMODEO, N.P.; SILVA, M.G. **Políticas públicas, promoção do desenvolvimento e formação de organizações locais: entre a imposição e a apropriação**. Texto em discussão de extensão rural. Viçosa: Universidade Federal de Viçosa, jun. 2009.

FUNG, A. Accountable autonomy: toward empowered deliberation in Chicago schools and policing. **Politics & Society**, [S.l.], v. 29, n. 1, p. 73-103, Mar. 2001.

FUNG, A. Recipes for public spheres: eight institutional design choices and their consequences. **The Journal of Political Philosophy**, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 338-367, 2003.

FUNG, A. Reinventing democracy in Latin America. **Perspectives on Politics**, [S.l.], v.9, n. 4, p. 857-871, Dec. 2011.

FUNG, A.; WRIGHT, E. Deepening Democracy: innovations in empowered participatory governance. **Politics & Society**, [S.l.], v. 29, n.1, 5-41, Mar. 2001.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

FURTADO, C. **Pequena introdução ao desenvolvimento: Enfoque interdisciplinar**. São Paulo: Editora Nacional, 1980.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1983. (Coleção Os Economistas)

FURTADO, C. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

FURTADO, C. O Futuro da Economia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 13 nov. 1999. Disponível em : <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/resenha/rs1311199901.htm>>. Acesso em: 13 jun. 2014.

FURTADO, C. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, c1978, 2008.

FURTADO, C. Reflexões sobre a pré-revolução brasileira. In: D'ÁGUIAR, R. (Org.) **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, c1962, 2013a. p. 386-404.

FURTADO, C. O desenvolvimento do ponto de vista interdisciplinar. In: D'ÁGUIAR, R. (Org.) **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, c1979, 2013b. p. 197-235.

FURTADO, C. A superação do subdesenvolvimento. In: D'ÁGUIAR, R. (Org.) **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, c1994, 2013c. p.276-284.

- FURTADO, C. A formação do economista em país subdesenvolvido. In: D'ÁGUIAR, R. (Org.) **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, c1962, 2013d. p. 494-500.
- FURTADO, C. O verdadeiro desenvolvimento. In: D'ÁGUIAR, R. (Org.) **Essencial Celso Furtado**. São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, c2004, 2013e. p. 107-108.
- GRAZZIOTIN, H.A., AVILA, R.I., HERRLEIN JR., R. **A Economia Política Institucionalista e o desenvolvimento**. Porto Alegre: UFRGS/PPGE, 2014. (Texto para discussão, 5)
- HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. **Lua Nova**, São Paulo, v. 36, p. 39-53, 1995.
- HELLER, P.; ISAAC, T.T.M. O perfil político e institucional da democracia participativa: lições de Kerala, Índia. In: SOUSA SANTOS, B (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 599-645.
- HELLER, P.; HARILAL, K.N.; CHAUDHURI, S. Building local democracy: evaluating the impact of decentralization in Kerala, India. **World Development**, [S.l.], v. 35, n. 4, p. 626-648, abr 2007.
- HERRLEIN JR., R. **A construção de um Estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Relatório Final de Pesquisa. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2013.
- HERRLEIN JR., R. **A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Brasília: IPEA, 2014. (Texto para discussão, n 1935).
- KEYNES, J. M. Possibilidades econômicas para os nossos netos. In: KEYNES, J.M. **Ensaio sobre persuasão**. Nova Iorque: W.W.Norton & Cia, 1963. p. 358-373.
- LAVALLE, A.G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. v. 7. Brasília: IPEA, 2011. p. 33-42.
- LUBENOW, J.A. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas. **Kriterion**, Belo Horizonte, n. 121, p. 227-258, jun. 2010.
- MARQUETTI, A.; SILVA, C.E.S.; CAMPBELL, A. Participatory economic democracy in action: participatory budgeting in Porto Alegre, 1989-2004. **Review of Radical Political Economics**, [S.l.], v. 44, n. 1, p. 62-81, Mar. 2012.
- MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- MARX, K.; ENGELS, F. **O manifesto comunista**. São Paulo: Instituto José Luís e Rosa Sundermann, 2003.
- MODENESI, A.M. Convenções: uma visão sociológica do desenvolvimento econômico. In: MONTEIRO FILHA, D.; PRADO, L.C.D.; LASTRES, H. (Org.) **Estratégias de**

desenvolvimento, política industrial e inovação: ensaios em memória de Fabio Erber. Rio de Janeiro: BNDES, 2014. p. 207-234.

MORGAN, G. **Imagens da organização:** Edição Executiva. São Paulo: Atlas, 2002.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas.** Rio de Janeiro: Saga, 1972.

OSTROM, E. Crossing the great divide: coproduction, synergy, and development. **World Development**, [S.l.], v. 24, n. 6, p. 1073-1087, June 1996.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto n. 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em: 13 jun. 2014.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (PNUMA). **Perspectivas del medio ambiente mundial:** medio Ambiente para el futuro que queremos. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2012.

PROST, C. Troca de saberes tendo em vista uma gestão ambiental participativa. **GeoTextos**, Salvador, v. 5, n. 1, p. 165-179, jul 2009.

PRZEWORSKI, A.; LIMONGI, F. Modernization: theories and facts. **World Politics**, Cambridge, v. 49, n. 2, p. 155-183, Jan., 1997.

RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

REZENDE, M. J. As noções de desenvolvimento social como base para a abordagem do desenvolvimento humano presente no Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) de 1990. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 91-122, jul. 2013.

SADER, E. Para outras democracias. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 649-679.

SANTOS, B.S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-84.

SANTOS, B.S. Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 455-559.

SEN, A. Desenvolvimento como expansão de capacitações. In: PNUD. **Desenvolvimento humano:** leituras selecionadas. Belo Horizonte: IDHS-PUC Minas, PNUD, 2008.

SEN, Amartya. The Possibility of Social Choice. **American Economic Review**, v. 89, n.3, p. 349-378, 1999.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SHANE, P.M. Turning GOLD into EPG: lessons from low-tech democratic experimentalism for electronic rulemaking and other ventures in cyberdemocracy. **The Ohio State University Moritz College of Law Working Paper Series**, Columbus, v. 18, 2005.

SHETH, D.L. Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa. In: SANTOS, B.S. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 85-131.

TOUCHTON, M.; WAMPLER, B. Improving social well-being through new democratic institutions. **Comparative Political Studies**, [S.l.], Dec. 2013. Disponível em: <<http://cps.sagepub.com/content/early/2013/12/27/0010414013512601.full?keytype=ref&siteid=spcps&ijkey=tCRBF85v2kL3s>>. Acesso em: 13 de Junho de 2014

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (UNEP). **Climate Change Science Compendium**. Nairobi: UNEP, 2009.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. v. 7. Brasília: IPEA, 2011a. p. 151-158.

WAMPLER, B. Que tipo de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, R.R.C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Diálogos para o desenvolvimento. v. 7. Brasília: IPEA, 2011b. p. 43-51.

WERLE, D. Razão e Democracia: uso público da razão e política deliberativa em Habermas. **Trans/Form/Ação**, Marília, v. 36, p. 149-176, 2013.

WRIGHT, E. **Envisioning Real Utopias**. London: Verso, 2010.