

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS

GUILHERME MORES

POLÍTICAS INDUSTRIAIS E DESENVOLVIMENTO HUMANO:
uma análise comparativa

Porto Alegre

2013

GUILHERME MORES

**POLITICAS INDUSTRIAIS E DESENVOLVIMENTO HUMANO:
uma análise comparativa**

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

Orientador: Prof. Dr. Flavio Vasconcellos
Comim

Porto Alegre

2013

GUILHERME MORES

**POLÍTICAS INDUSTRIAIS E DESENVOLVIMENTO HUMANO: uma análise
comparativa**

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

Orientador: Prof. Dr. Flavio Vasconcellos Comim

Aprovado em:

Prof. Dr. Flavio Vasconcellos Comim

Prof. Dr. Hermógenes Saviani Filho

Prof. Dr. Marcelo Milan

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, Eliane Tasca e Adelcio Luiz Mores, pelo apoio, dedicação e amor. Sem sombra de dúvidas, este momento só foi possível graças aos valores a mim ensinados e pelo apoio e carinho de ambos. Agradeço, também, a minha irmã, Milena Mores, pelo exemplo de vida e superação que és.

Agradeço a minha namorada, Paula Vieira Picos, pelo carinho, amor e paciência durante o tempo em que estive escrevendo este trabalho. Foste fundamental para esse momento, meu amor.

Aos amigos: Gabriel Provin Testolin, Gabriel Oro, Henrique Chiaradia Rigon, Lucas Batistus, Mauricio Jaroski, Pedro Bergamini, André Tagliani, Carolina Marcantonio, Leonardo Dantas, Fábio Cancelli, Bruno Ferreira, Pedro Iaconelli, Wagner Phillipsen, Renan Poersh, Felipe Favero, Renan Favero, Luis Marco Ceron, Willian Delibieri, Gabriel Chicoski. Em especial, a Willian Adamczyk, pelo apoio e críticas a este trabalho.

Aos professores Marcelo Milan, Hermógenes Saviani Filho, Hudson Torrent, Carlos Henrique Horn e Eduardo Ernesto Fillipi, pelos ensinamentos acerca da economia, e em especial, a Flavio Vasconcelos Comim, pelos ensinamentos para além da economia.

“Os fins e meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observa Aristóteles, ‘meramente útil em e em proveito de alguma outra coisa’. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode ser considerado como fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.” (SEN, pág. 28, 2000).

“Hoje o Brasil tem uma renda dez vezes superior à renda da época em que comecei a refletir sobre o nosso subdesenvolvimento. Nem por isso diminuíram as desigualdades sociais; nem por isso fomos bem sucedidos no combate à pobreza e à miséria. Cabe, pois, a pergunta: o Brasil se desenvolveu? A resposta, infelizmente, é não. O Brasil cresceu. Modernizou-se. Mas o verdadeiro desenvolvimento só ocorre quando beneficia o conjunto da sociedade, o que não se viu no país.” (Furtado, p. 2, 2002)

RESUMO

Este trabalho apresentará o conceito de Política Industrial, Desenvolvimentismo e Desenvolvimento Humano, bem como de seus objetivos, a partir das definições, principalmente, de Fonseca (2013) e de Sen (2000), além de realizar uma breve aplicação desses em um caso concreto, a Política Industrial do Rio Grande do Sul 2012-2014. Além disso, buscará explorar as relações entre Crescimento Econômico, Desenvolvimento Econômico, Desenvolvimento Industrial e Desenvolvimento Humano, a partir de uma breve análise comparativa conceitual. Ainda, buscará compreender os aspectos relevantes não somente aos distintos objetivos de cada concepção, mas também as diferentes formas de avaliação do processo de desenvolvimento.

Palavras-chave: Política Industrial, Desenvolvimentismo, Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Econômico.

Classificação JEL: I38 - Government Policy; Provision and Effects of Welfare Programs e L5 - Regulation and Industrial Policy.

ABSTRACT

This work presents the concepts of Industrial Policy, Developmentalism and Human Development, as its objectives, mainly from Fonseca (2013) and Sen (2000), besides doing a short application in a concrete case: the Rio Grande do Sul Industrial Policy 2012-2014. Also, it will explore the relationship between Economic Growth, Economic Development, Industrial Development and Human Development on a short comparative conceptual analysis. Yet, it will try to comprehend the relevant aspects not only of the distinctive objectives of each conception, but also the different assessment forms of the development process.

Keywords: Industrial Policy, Developmentalism, Human Development, Development, Economic.

Classificação JEL: I38 - Government Policy; Provision and Effects of Welfare Programs e L5 - Regulation and Industrial Policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
1 A POLÍTICA INDUSTRIAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO.....	12
1.1 O Conceito de Desenvolvimentismo.....	14
1.2 Caracterização da “Política Industrial: Modelo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Sul (2012-2014)”.....	20
1.2.1 Política Setorial.....	22
1.2.2 Política da Economia da Cooperação.....	22
1.2.3 Política da Firma.....	24
1.2.4 Instrumentos Transversais.....	24
1.2.5 Infraestrutura para o Desenvolvimento.....	24
2 A ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO HUMANO SOB A PERSPECTIVA DE AMARTHYA SEN	30
2.1 Desenvolvimento Humano, Liberdades e Capability.....	30
2.2 O Papel do Estado e dos Mercados no Desenvolvimento Humano.....	39
3 POLÍTICA INDUSTRIAL, DESENVOLVIMENTISMO E DESENVOLVIMENTO HUMANO	42
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERENCIAS	61

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Critérios de Priorização da PI-RS.....	22
Figura 2 – Setores Estratégicos da PI-RS.....	23

INTRODUÇÃO

Qual o papel da indústria na promoção do desenvolvimento humano e como uma política industrial pode ajudar a atingir objetivos de desenvolvimento humano? Essa pode parecer uma questão trivial do ponto de vista do crescimento econômico, uma vez que não há muita dificuldade em estabelecer a relação entre crescimento industrial e medidas agregadas de Produto Interno Bruto, mas é uma questão ainda pouco explorada na sua dimensão com a promoção do desenvolvimento humano. Mais concretamente, para analisá-la, buscaremos caracterizar o documento de Política Industrial do Rio Grande do Sul 2012-2014: Modelo de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. Primeiramente, realizaremos uma caracterização dessa política industrial juntamente do conceito de desenvolvimentismo na concepção de Fonseca (2013), derivado as principais características de um projeto de desenvolvimentista e, buscando ainda, sugerir que uma Política Industrial é dos instrumentos de política desenvolvimentista. Assim, como objeto de fundo analisamos a relação entre o desenvolvimento e o desenvolvimento humano.

Mais especificamente, o primeiro objetivo desse trabalho consiste em investigar a definição de Desenvolvimento Humano e de Desenvolvimentismo, examinando aspectos comuns e distintos entre as duas definições. Ainda, buscar compreender o papel da indústria na promoção do Desenvolvimento Humano. Aqui, a hipótese é de que o desenvolvimento industrial, bem como o desenvolvimento econômico, não levam, necessariamente, ao desenvolvimento humano.

O segundo objetivo é o de realizar uma caracterização da “Política Industrial Modelo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Sul 2012-2014”, em termos dos seus objetivos e impactos pretendidos, bem como dos programas implementados para tanto. Assim, objetiva-se aplicar os conceitos discutidos anteriormente a um caso prático, a fim de sugerir que o Desenvolvimento Industrial e Econômico não acarreta, necessariamente, em Desenvolvimento Humano.

Dados os objetivos, este estudo é capaz de proporcionar noções gerais acerca dos objetivos do Desenvolvimento Industrial e Econômico, vis-à-vis aos objetivos do Desenvolvimento Humano, sendo a demonstração de que o primeiro não implica,

necessariamente, o segundo. Dessa forma, o estudo pode esclarecer alguns pontos sobre as possibilidades de uma política industrial atingir objetivos de Desenvolvimento Humano, a partir de um caso prática, qual seja, da vigente Política Industrial do Rio Grande do Sul.

O tema, ainda que sendo discutido de forma introdutória nesse estudo, é capaz de levar a outros desdobramentos referentes à discussão acerca do Desenvolvimentismo, do Desenvolvimento Humano, do papel do Estado Desenvolvimentista, de aspectos de ordem da Escolha Pública e dos objetivos da Política Pública voltadas à economia.

O primeiro capítulo discute a definição de desenvolvimentismo a luz de Fonseca (2013), e busca uma caracterização da Política Industrial do Rio Grande do Sul: modelo de desenvolvimento (2012-2013), a partir das diretrizes institucionalizadas em Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012). O segundo capítulo faz uma descrição dos aspectos principais da noção de desenvolvimento humano e da Abordagem das Capacitações, a partir da fundamentação dada por Amartya Sen e Martha Nussbaum Já o terceiro capítulo consiste em uma análise comparativa dos objetivos de uma política desenvolvimentista, dos objetivos da Política Industrial do Rio Grande do Sul. O quarto, por sua vez, realiza o confronto do conceito de Desenvolvimentismo, de Desenvolvimento Humano e da relação de ambos para com a Política Industrial do Rio Grande do Sul.

Metodologicamente, restringiremos nosso trabalho ao ponto de vista analítico, partindo dos conceitos definidos a partir da caracterização da Política Industrial do rio Grande do Sul, passando pelo conceito de Desenvolvimentismo e de Desenvolvimento Humano, a fim de instrumentalizar os mesmos, sendo possível, assim, realizar uma comparação conceitual entre cada teoria. Não se trata, portanto, de uma análise empírica, mas sim, da análise conceitual e da comparação entre os objetivos, instrumentos, meios e fins do desenvolvimento.

1 A POLÍTICA INDUSTRIAL COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

As políticas industriais e de desenvolvimento devem ser compreendidas dentro de um contexto histórico, econômico e institucional. Elas são fruto de uma estratégia de desenvolvimento econômico, sendo utilizadas como uma ferramenta, juntamente com outras políticas econômicas, tais quais as políticas fiscais, monetárias e cambiais, para atingir determinados objetivos de política pública. Ainda, as Políticas Industriais podem ser vistas como tentativas de mudança da realidade não só econômica, mas também social, sendo sua natureza, concepção e críticas sendo tratadas, na literatura econômica, por diversos autores, tais como Raúl Prebisch, Maria da Conceição Tavares e Celso Furtado. Outro fato relevante acerca dessas políticas reside no fato da presença, em sua totalidade, da intervenção estatal e de mecanismos de protecionismo e arbitragem na concepção e execução de tais políticas, sendo, muitas vezes, as demais políticas econômicas que o Estado detém controle sendo subordinadas a esta.

Segundo Suzigan e Furtado (2006), os fundamentos teóricos das políticas industriais derivam dos:

- a) Teóricos liberais: a necessidade de políticas industriais para sanar falhas de mercado, como externalidades, incerteza, bens públicos, etc. Ainda, a política industrial se justificaria somente se seus benefícios fossem maiores que o custo de das falhas de governo e do rent-seeking.
- b) Neo-schumpeterianos e economia evolucionária: ao analisar o papel crucial da inovação no desenvolvimento econômico, tese derivada de Schumpeter, juntamente com o conceito de racionalidade limitada, afirmam a necessidade de uma política industrial ativa, direcionada a setores industriais inovadores e portadoras de futuro tecnológico, aumentando a competitividade da indústria e impulsionando o desenvolvimento econômico. Dessa forma, a política industrial é base para uma estratégia de desenvolvimento econômico, diferentemente da primeira abordagem descrita.

Ainda, as políticas industriais, de forma geral, devem ser compreendidas dentro de um espectro de análise mais amplo: políticas industriais são, em última medida, um dos instrumentos de políticas de desenvolvimento que podem ser utilizadas,

além das outras, já mencionadas, tais como a política fiscal e monetária. Suzigan e Furtado, denotam quanto a política industrial que:

“Ela pode constituir um instrumento importante para lidar com as incertezas, mas não é capaz de removê-las inteiramente. Na medida em que o ambiente macroeconômico permaneça marcado por incertezas ou instabilidades muito acentuadas, é provável que a PI perca muito de suas potencialidades e do seu vigor. Se o horizonte mais imediato parece relativamente estável, mas em relação ao horizonte remoto existem incertezas e indefinições básicas, então a dimensão estruturante e transformadora da PI perde importância para os seus protagonistas, que passam a orientar-se principalmente para os seus próprios objetivos e para o imediatismo.” (SUZIGAN E FURTADO, pág. 166, 2006)

Desse modo, esse enfrentamento entre o curto e longo prazo, entre interesses imediatistas e sustentáveis, caracteriza muito do que pretende se atingir com uma política industrial. Ainda, é possível compreender a necessidade de uma política industrial com objetivos claros e factíveis, a fim de orientar a política e suas ações e instrumentos, a fim de acarretar em mudanças na estrutura econômica ou na promoção do dinamismo na economia. Dessa forma, a fim de minimizar os possíveis efeitos nocivos da utilização da política industrial para obtenção de objetivos particulares, a política industrial deve ainda, ser orientada por objetivos de longo prazo, que visem, como objetivo concreto, a alteração da sociedade a partir do crescimento econômico.

Quanto a implementação, ainda, Suzigan e Furtado apontam:

“O sucesso da PI como estratégia de desenvolvimento centrada na inovação depende também da difícil articulação de instrumentos, normas e regulamentações. São esses mecanismos de implementação da PI que criam o padrão de sinais econômicos regulam os incentivos e restrições à inovação e tornam possível sintonizar as ações das empresas, na sua busca por lucratividade, aos objetivos da PI, que procura promover o desenvolvimento e a competitividade. Trata-se de administrar os vários instrumentos — sistema de proteção, financiamento, promoção de exportações, incentivos fiscais, defesa da concorrência, lei de patentes e outros — de modo harmônico, sem ambigüidades em termos dos sinais transmitidos aos agentes, e de forma consistente com os objetivos da estratégia industrial. Isto pode ser determinante para o sucesso ou fracasso da estratégia.” (SUZIGAN E FURTADO, pág. 166, 2006)

Em síntese, os argumentos que norteiam o uso de políticas industriais estão associados à ideia de que uma política industrial é condição fundamental para a superação das restrições macroeconômicas ao crescimento econômico e, além disso, de

que a atuação do Estado nas questões microeconômicas, em vez de gerar constrangimentos adicionais para a manutenção da estabilidade, pode colaborar para um maior grau de liberdade para a própria política macroeconômica (KUPFER, 2003)

A utilização de políticas de incentivo a indústria reside, em seu núcleo teórico, ainda, aos estudos de tradição estruturalista, tal como Prebisch (1950), e Chang (1994), que demonstram, tanto o argumento a favor da indústria como setor da economia capaz de gerar Desenvolvimento Econômico, quanto o uso de políticas industriais para esse fim. Ainda, existe uma rente ligação entre os conceitos de Desenvolvimento Industrial, Desenvolvimento Econômico, Políticas Industriais, e Desenvolvimentismo, não sendo o objetivo deste trabalho analisar suas relações conceituais e históricas. A pretensão deste trabalho limita-se a traçar às formas e os objetivos de uma política industrial. Em uma análise profunda das condições históricas e dos principais teóricos do subdesenvolvimento, seria um erro realizar considerações acerca das políticas industriais excluídas de uma estratégia de Desenvolvimento Econômico adotada por países a fim de alterar o status-quo de sua economia. Dessa forma, faz-se necessário, também, realizar considerações acerca do conceito de desenvolvimentismo.

1.1 O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTISMO

Fonseca salienta que o “desenvolvimentismo” “aparece na literatura econômica tanto para referir-se a um fenômeno da esfera do pensamento (ideologia ou teorias) como pra nomear práticas históricas de política econômica.” (FONSECA, 2013, pág. 8). Dessa forma, tem-se que desenvolvimentismo pode ser caracterizado a partir da experiência histórica e teórica. Ao analisar, a partir da literatura existente acerca do tema, tais como Bielschowsky (1988), Schneider (*in*: Woo-Cumings, 1999), Chang (*in*: Woo-Cumings, 1999) e Amsden (2001), Fonseca (2013) atribui algumas atributos comuns do desenvolvimentismo latino americano: (a) existência de projeto nacional, (b) intervenção estatal, (c) Industrialização, (d) Socialismo/Capitalismo, (e) forma de atração (ou não) de capital estrangeiro, (f) utilização de burocracia estatal para formular e executar o projeto, (g) reforma agrária, (h) planejamento e (i) utilização de banco de desenvolvimento.

A partir dessa análise histórico-teórica do desenvolvimento latino-americano, seja nos termos da teoria estruturalista (campo teórico), seja no conjunto de políticas

adotadas pelos estados ditos “desenvolvimentistas”, Fonseca define desenvolvimentismo como:

“a política econômica formulada e/ou executada, de forma deliberada, por governos (nacionais ou subnacionais) para, através do crescimento da produção e da produtividade, sob a liderança do setor industrial, transformar a sociedade com vistas a alcançar fins desejáveis, destacadamente a superação de seus problemas econômicos e sociais, dentro dos marcos institucionais do sistema capitalista.” (FONSECA 2013, pág. 28, 2013).

Ainda, ao detalhar a definição, Fonseca (2013) ainda define o entendimento dos termos utilizados para a construção da definição do conceito desenvolvimentismo, dos quais, para efeitos do objetivo do trabalho, salientamos:

- a) Deliberada: pressupõe a existência de vontade, consciência e intencionalidade do projeto ou estratégia para reverter a situação econômica não desejada;
- b) Governo: agente formulador e executor da estratégia;
- c) Crescimento da produtividade e da produção: condição ou instrumento necessário para eficácia da estratégia ou projeto de reversão do *status quo*;
- d) Liderança do setor industrial: industrialização como variável-chave para o desenvolvimento, sendo ela necessária para a difusão do processo tecnológico e do aumento da produtividade, tendo efeito sobre os outros setores da economia;
- e) Fins desejáveis: derivada da ideologia, expressa o conjunto de ideias que determinam os objetivos do projeto, como por exemplo, uma sociedade melhor, mais cidadã, mais democrática, etc.
- f) Problemas econômicos e sociais: superação do *status quo*, ou seja, por exemplo, problemas relacionados a baixa produtividade, desigualdades regionais, e baixos indicadores de saúde e má distribuição de renda.

A partir da conceituação de desenvolvimentismo realizada no capítulo I, é possível realizar o enquadramento de alguns dos elementos constitutivos de um projeto desenvolvimentista em relação às pretensões, instrumentos e objetivos da Política Industrial do Rio Grande do Sul, concebida e instrumentalizada entre os anos de 2012 e 2014. O primeiro elemento apresentado por Fonseca (2013) na determinação do projeto desenvolvimentista é a deliberação acerca da política. Como visto na caracterização, a

Política Industrial do Rio Grande do Sul apresenta esse aspecto de forma bastante clara. Apesar das diversas interações entre agentes que não do governo, grande parte da concepção e da instrumentalização da Política se deu em torno das agências, secretarias e bancos públicos. Outro aspecto que denota essa característica é o da centralização das ações e da coordenação das mesmas através de instrumentos de gestão do governo estadual, como a Sala de Gestão, os Grupos Executivos de discussão, as Câmaras Setoriais, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e as demais secretarias envolvidas num ambiente de transversalidade. Dessa forma, existe a intencionalidade de alteração do *status-quo* da economia gaúcha, caracterizada como em um momento de queda da participação do Produto Interno Bruto gaúcho em relação ao Produto Interno Bruto nacional. Esse diagnóstico, todavia, é realizado a partir da ótica estatal, elegendo, deliberadamente, o objetivo da elevação do indicador relativo da produção gaúcha sobre a produção nacional.

Assim, quanto ao primeiro elemento constitutivo de um projeto desenvolvimentista, existe sim a consciência e a intencionalidade de alteração do *status-quo* da econômica gaúcha no âmbito da ótica estatal, não havendo, necessariamente, uma consciência da sociedade e dos demais agentes quanto a necessidade de maior participação do Produto Interno Bruto Gaúcho na produção nacional. A multivariabilidade de setores empresariais, sindicatos e agentes interessados nas políticas públicas voltadas a economia e a indústria, torna difícil a identificação de um consenso quanto aos reais problemas da economia gaúcha, não sendo possível precisar todas as demandas e as opiniões dos diferentes atores interessados em uma Política Industrial. O Estado, dessa forma, surge como um elo capaz de centralizar e dimensionar os interesses e opiniões, muitas vezes divergentes, dos agentes econômicos sobre a economia do Rio Grande do Sul. Não se pode, todavia, excluir a hipótese da existência de um grau de heterogeneidade dentro do próprio governo quanto ao diagnóstico da situação e dos gargalos ao crescimento da economia gaúcha. Assim, em se tendo um diagnóstico inicial por parte do Estado e de sua ação, podemos encontrar o primeiro elemento de um projeto desenvolvimentista pode ser encontrado na Política Industrial do Rio Grande do Sul.

O segundo elemento, qual seja, a participação do Estado na tomada de decisão deliberada de alteração do *status-quo* da economia gaúcha, também se faz presente na Política Industrial do Rio Grande do Sul. Como citado anteriormente, a atitude

deliberada parte, fundamentalmente, da ótica estatal sobre a economia gaúcha. Assim, o Governo Estadual tem papel decisivo como formulador e executor da estratégia de desenvolvimento, a partir de seus meios institucionais, não somente do poder executivo, mas como do legislativo, a fim de, dado o diagnóstico dos gargalos estruturais que entravam o crescimento econômico e o desenvolvimento gaúcho, implementar as ações descritas no capítulo I, a fim de reverter o quadro diagnosticado. Uma característica que deve ser salientada, ainda, é que, apesar da iniciativa deliberada ser predominantemente praticada pelo Estado, membros da classe empresarial e demais atores da sociedade tem relevância, em maior ou menor grau, tanto para a concepção quanto para a implementação dos instrumentos da Política Industrial.

O terceiro elemento é relativo a discussão realizada no capítulo 1, qual seja, da necessidade, para a superação do *status-quo*, de elevação da produtividade e da produção, e, por conseguinte, do crescimento econômico. O terceiro elemento está, por sua vez, relacionado ao quarto, o da liderança do setor industrial no processo de desenvolvimento, por ser o setor da economia capaz de difundir o progresso técnico e garantir os ganhos de produtividade necessários. A Política Industrial engloba, também, essas características. Ela é, como o nome sugere, uma política voltada ao setor industrial. Além disso, boa parte dos programas que a instrumentalizam estão ligados ao objetivo de aumento da produtividade, através do adensamento das cadeias produtivas, dos investimentos em parques tecnológicos, na infraestrutura para distritos industriais e dos investimentos em infraestrutura e comunicação, por exemplo.

O quinto elemento constitutivo, importante para o entendimento de um projeto desenvolvimentista, é o de seus objetivos, ou, na formulação de Fonseca (2013), dos “fins desejáveis”. Quanto a este, a Política Industrial, como proposta de modelo de desenvolvimento, expressa na busca de empregos de qualidade e na redução das desigualdades regionais o seu enfoque. Os programas e incentivos preconizados pela Política Industrial do Rio Grande do Sul, como instrumentos, refletem esse objetivo. Além desses, não é possível verificar com clareza quais são os demais objetivos sociais, ou os “fins desejáveis” que a Política Industrial deseja alcançar, ou, em como ela se encaixa dentro de uma perspectiva mais ampla de governo, ou seja, da sua interação para com as demais políticas públicas dos diversos níveis de governo. Existe, assim, um grau de subjetivismo quanto aos “fins desejáveis” da política, já que, apesar de, por exemplo, ter como objetivo a redução das desigualdades regionais através de

mecanismos de incentivos a investimentos, não é capaz de, por exemplo, compreender as questões relacionadas ao conflito distributivo gerados a partir dos incentivos.

Pouco pode se pressupor acerca da forma com a qual o crescimento da produção industrial e da produtividade vai ser distribuída em forma de salários, lucros e rendas, por exemplo, havendo, portanto, um grau de indeterminação quanto aos impactos da Política Industrial sobre a distribuição de renda. Dessa forma, parece prudente a hipótese de que a Política Industrial do Rio Grande do Sul, ou não apresenta em seu âmago aspectos referentes a um “fim desejável” objetivo, como o de uma sociedade mais igualitária ou mais democrática, ou subentendem esses objetivos na ideologia de sua concepção. Claramente, não se pode afirmar antes de uma análise profunda dos objetivos de governo e de como a Política Industrial se insere num contexto mais amplo de política pública, que a mesma apresente, concretamente, o quinto elemento de um projeto desenvolvimentista.

O sexto elemento, a exemplo do quinto, também é definido pelos objetivos do projeto e da política. Ele é composto das questões motivadoras, ou seja, pelos fatores que levaram a uma ação deliberada que visa a alteração do *status-quo*. No caso aplicado, o objetivo primordial da Política Industrial do Rio Grande do Sul é o de elevar a participação da produção estadual em comparação para com a produção brasileira. Outros objetivos, como a redução da desigualdade regional, a geração de empregos e o aumento da produtividade também são objetivos instrumentais dessa política. Dessa forma, o sexto elemento da Política Industrial do Rio Grande do Sul fica demonstrado.

Assim, podemos encontrar elementos, dentro da definição de “desenvolvimentismo” apresentada por Fonseca (2013), existem elementos de um projeto desenvolvimentista na Política Industrial do Rio Grande do Sul. Ela não é, por completo, um projeto desenvolvimentista: existem elementos, tais como os dos “fins desejáveis”, que não podem ser definidos a partir da análise de uma política pública, mas sim do conjunto de políticas públicas exercidas por um governo. O que podemos, com razoável segurança, afirmar é que as ações e objetivos constitutivos da Política Industrial, como instrumento de desenvolvimento, estão relacionadas à outras políticas públicas, e faz-se, assim, necessária uma análise mais profunda das demais políticas de desenvolvimento, elencando os seus objetivos para com os demais. Portanto, o projeto

desenvolvimentista se caracteriza pelo conjunto de políticas implementadas, e não, somente, por uma política isolada.

Essas características são importantes para o entendimento conceitual proposto, bem como para a análise avaliativa dos objetivos, instrumentos e impactos de um projeto desenvolvimentista, de suas políticas econômicas, sociais e das instituições de forma geral. Nesse contexto, reconhecemos a formulação e implementação de uma Política Industrial como um dos elementos instrumentais das políticas desenvolvimentistas, seja pelo argumento da liderança do setor industrial ou do crescimento da produtividade e produção.

Assim, sendo a Política Industrial uma das Políticas Desenvolvimentistas que podem ser adotadas por um Governo, esta se caracteriza como tal. Dessa forma, o objetivo primário da Política Industrial seria o aumento da produção e da produtividade industrial, tendo como efeito secundário, o Desenvolvimento Econômico, a partir de um aumento do Produto Interno Bruto da economia, para se falar em uma das variáveis e características de um projeto desenvolvimentista.

Dentre os tipos de Política Industrial existentes na literatura econômica, destacam-se as que visam (i) criar um setor industrial a partir de políticas de proteção a indústria nascente, ou, com intuito Desenvolvimentista, como observa Chang (1994) e, (ii) dinamizar a indústria a partir dos arranjos industriais já existentes, ou seja, na formação de uma relação entre a intervenção estatal e a estratégia empresarial, visando criar um ambiente de inovação voltado para a competitividade e o crescimento econômico, tese essa derivada, principalmente, da corrente neo-schumpeteriana, tendo, por exemplo, a síntese realizada por Gadelha (2001)

As primeiras, conceitualmente, tendem a ser marcadas por políticas de forte intervenção estatal, através de investimentos maciços em infraestrutura e empresas estatais, bem como na alteração de preços relativos, sendo, ainda, as demais políticas econômicas utilizadas em subordinação a Política Industrial, tendo sido seus conceitos sendo derivados dos teóricos do estruturalismo. A segunda, por sua vez, é tratada como uma política de menor intervenção, sendo o Estado um agente coordenador responsável pela aplicação de instrumentos capazes de dinamizar a atividade industrial, sendo a inovação o principal objetivo da política. Ainda, as políticas industriais podem ser,

ainda, definidas como (i) verticais ou (ii) horizontais, de acordo com a sua estrutura de incentivos.

No primeiro caso, as políticas têm como foco setores industriais específicos, sendo eles, geralmente, os setores notoriamente dotados de maior produtividade relativa. No segundo caso, a política industrial é instrumentalizada de tal forma que todos os setores da economia recebam maciços investimentos e incentivos.

De forma bastante resumida, as políticas industriais, compreendidas dentro de um conjunto de outros instrumentos de políticas desenvolvimentistas, tem como objetivo primário o incentivo à produção industrial, à inovação, aos aumentos da produtividade utilizando, até mesmo, do uso dos demais instrumentos de política econômica detidas pelo Estado para a promoção da atividade industrial. Ainda, o objetivo secundário de tal política é o do Desenvolvimento Econômico.

1.2 Caracterização da “Política Industrial: Modelo de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio Grande do Sul (2012-2014)”

Inicialmente, buscaremos uma caracterização preliminar, em termos dos programas que a constitui, da Política Industrial do Rio Grande do Sul (PI-RS) baseando-se no suporte institucional da mesma, ou seja, dos cadernos e textos oficiais que institucionalizam os fundamentos e diretrizes desta política. Entendemos que, para os propósitos aos quais objetivamos nesse trabalho, não se faz necessário maiores comentários acerca das leis e decretos, instrumentos pelos quais os programas da PI se institucionalizam em termos operacionais e em suas especificidades legais.

Em um segundo momento, caracterizaremos a Política Industrial proposta e executada pelo governo Estadual, a partir de 2011, em suas linhas mais gerais, detalhando aspectos e buscando entender a sua fundamentação conforme a breve explanação acerca das políticas industriais realizadas na seção anterior, ou seja, em termo de seus objetivos e instrumentos, buscando captar possíveis aspectos fundamentais do caráter desenvolvimentista dessa política a fim de conceber uma caracterização, embora breve, dos aspectos intuitivos das diretrizes de tal política.

A política Industrial do Rio Grande do Sul caracteriza-se por um conjunto de ações estruturadas que objetiva alcançar o aumento da renda e do “emprego de qualidade” no Estado do Rio Grande do Sul. Em termos de sua contextualização do ambiente em que se deu a concepção da Política Industrial, o governador Tarso Genro argumenta acerca da PI-RS:

“conhecíamos a realidade do Estado e, por esse motivo, optamos por não pedir tempo à sociedade gaúcha e tampouco lamentar as dificuldades financeiras. Preferimos dar respostas imediatas à população e constituir as condições para a execução de políticas de médio e de longo prazo.” (SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO, pág. 12, 2012)

Ainda, segundo a Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento:

“orientou suas iniciativas com o intuito de modificar as taxas de crescimento do produto a fim de aumentar a participação do Rio Grande no PIB brasileiro; fomentar o adensamento de cadeias produtivas no território do estado, com ênfase no fortalecimento de grupos empresariais e do sistema cooperativista gaúchos; e promover investimentos em regiões de menor renda relativa”. (SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO, pág. 12, 2012)

Ainda, vale salientar que, segundo a Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento, em Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012), a PI-RS foi concebida sob diretrizes de governança, planejamento, busca por resultados econômicos, transversalidade, mobilização dos atores. Outra característica importante da definição da política industrial é a definição de que o crescimento econômico está fortemente correlacionado com o crescimento industrial, e que este, ao ter ganhos de produtividade, tem a capacidade de gerar efeitos de encadeamento para os demais setores da economia. Portanto, a PI é definida como uma política com “forte ênfase na inovação” sendo uma “política geral ou funcional, que adota medidas com impacto difuso sobre a indústria e mesmo diretamente sobre os demais setores da atividade econômica, e uma política seletiva, que busca fortalecer setores industriais selecionados”. (SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO, 2012, pág. 13)

Em termos estruturais, ou “elementos da Política Industrial”, a PI-RS é apresentada em cinco eixos, que tem o objetivo de “dinamizar a presença de empresas

e cooperativas gaúchas no mercado interno e externo, ampliando a estrutura produtiva da indústria localizada no território do Rio Grande”, sendo eles listados abaixo.

1.2.1 Política Setorial

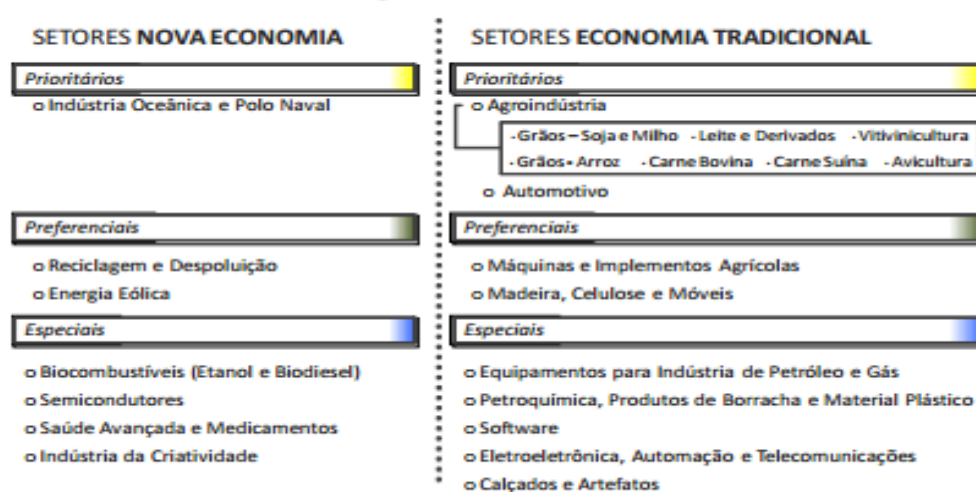
A política setorial é instrumentalizada a partir da definição de setores, divididos entre economia tradicional e nova economia, e dos chamados “programas setoriais”. Na economia tradicional, são identificados os setores já existentes, de forma marcante na economia gaúcha. Como nova economia, tidos como setores pouco consolidados no estado e dotados de potencial tecnológico, são classificados, pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul, os setores que vem apresentando potencial de crescimento e potencial futuro. Dessa forma, foram selecionados, a partir de simulações realizadas pela Secretaria da Fazenda do Estado do Rio grande do Sul e baseada nos critérios dispostos abaixo, 22 setores da economia do estado, sendo eles:

Social	Desenv.	Trib.		Critérios para priorização
■	■	■	1	Efeito Renda - Poder de Consumo (Número de empregos * salário médio)
	■		2	Faturamento-RS
■	■	■	3	Arrecadação com ICMs
		■	4	Crédito de ICMs para outras UFs
	■	■	5	Nível de investimentos
■	■		6	Alinhamento com Plano de Governo RS
■	■		7	Alinhamento com Política de Desenvolvimento Produtivo - Governo Federal
	■	■	8	Agregação de valor nas indústrias existentes no RS
■			9	Potencial de desconcentração e alocação em regiões deprimidas
	■		10	Posicionamento competitivo RS
	■		11	Portadora de futuro ou Alta tecnologia
		■	12	Nível de adensamento econômico (grau de dependência de OUFs e EXT)

FONTE: Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento

Aqui, verificamos que os critérios são estabelecidos a partir dos impactos dos setores do ponto de vista do Desenvolvimento, do impacto social e do ponto de vista da arrecadação estadual. Assim, determina-se a classificação dos setores a partir dos seus respectivos impactos sobre os aspectos citados, tendo como indicadores para fins avaliatórios de cada um desses aspectos os listados na imagem acima. Por exemplo, julga-se que a arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços impacta tanto o desenvolvimento, a arrecadação e o aspecto social.

Setores Estratégicos da Política Industrial



FONTE: Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento

Vale salientar que o processo de Elaboração dos Programas Setoriais se deu a partir de um grande número de agentes, tanto da sociedade civil organizada como do próprio governo estadual, a partir de uma estrutura descentralizada de debates. Verificamos, ainda, que segundo Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012), as principais premissas que basearam a PI-RS são diversidade da indústria gaúcha como consequência histórica do desenvolvimento econômico regional, a geração de empregos de qualidade, valorização das indústrias presentes no estado e a necessidade de fortalecer as estruturas produtivas antigas e consolidar novos setores da economia.

O principal objetivo dos programas setoriais é o de incentivar a atividade econômica nos setores selecionados, a partir dos instrumentos de: política fiscal, como

incentivos fiscais, de apoio a iniciativas de outros agentes institucionais (órgão governamentais e empresas), políticas de financiamento através de bancos estaduais, políticas voltadas ao fortalecimento das cadeias produtivas existentes e incentivos a atração de capitais produtivos privados internacionais e nacionais.

1.2.2 Política da Economia da Cooperação

O eixo da “Política da Economia da Cooperação” caracteriza-se pelo conjunto de ações voltadas a alteração da dinâmica da ação dos indivíduos e empresas, a partir de uma perspectiva de cooperação entre os agentes e da sinergia entre os mesmos. Os programas que compõem o eixo são: i) Programa Estadual de Fortalecimento das Cadeias e Arranjos Produtivos Locais; ii) Programa Redes de Cooperação; iii) Programa de Apoio aos Parques Tecnológicos. Aqui, o objetivo da Política é criar um ambiente propício a inovação a partir da interação de universidades, empresas públicas e privadas e governo, a fim de compartilhar experiências, técnicas, e mesmo, fortalecer as cadeias produtivas existentes, a partir de ações pertinentes a cada um dos Arranjos Produtivos Locais.

1.2.3 Política da Firma

No eixo da “Política da Firma” estão relacionados os programas que visam alterar a estrutura microeconômica das empresas, tendo como objetivo atender as empresas em seus projetos de expansão ou instalação no Estado. Assim, a Sala do Investidor, o primeiro programa que faz parte do eixo, visa atender e viabilizar os projetos de investimento, através das instituições que fazem parte do Sistema de Desenvolvimento Estadual tais como BRDE, Badesul, Banrisul, SDPI e AGDI. Ainda, o Programa de Apoio à Captação de Recursos Para Empresas Inovadoras e o Projeto de Extensão Produtiva e Inovação fazem parte do eixo, sendo o primeiro voltado a ações com a FINEP e BNDES e, o segundo, se insere no Programa de APL’s, apoiando na capacitação de empresas para a inovação. Esses programas objetivam a (i) atração de investimento direto estrangeiro e nacional, (ii) aumentos de produtividade a partir de ações voltadas a microeconomia das organizações industriais e do incentivo a inovação.

1.2.4 Instrumentos Transversais

Os instrumentos transversais são compostos por programas que visam a alocação de recursos, via incentivos fiscais e investimentos em distritos industriais, de tal forma que

haja transversalidade dos programas aqui descritos para com os outros eixos da política. Assim, tais instrumentos funcionariam como “facilitadores” das políticas dos demais eixos. O FUNDOPEM-RS, o principal programa desse eixo, é definido como “a postergação de recolhimento do ICMS devido em decorrência da operação de um projeto de investimento” (Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento, pág. 30, 2012), não sendo, conforme o texto, “uma alocação não reembolsável de recursos públicos, mas de um incentivo ao investimento através da melhora do fluxo de caixa das empresas”. Ainda, o eixo apresenta o Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial e o Programa de Apoio as Iniciativas Industriais, ambos voltados a assessoria técnica e ao investimento direto de recursos por parte do Estado na elaboração de planos diretores e na criação/melhorias nos distritos industriais municipais e estaduais.

Ainda, o eixo apresenta como política pública o Programa Pró-Inovação, que visa incentivar empresas que inovem, tanto em produto como em processos, a partir de incentivos fiscais que podem chegar a 3% do faturamento bruto da empresa. Assim, segundo o texto, o programa busca:

“promover o dinamismo no comportamento dos agentes do setor produtivo e disseminar a cultura de inovação como elemento fundamental para o crescimento das organizações e o desenvolvimento econômico do estado.”
(SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO, pág. 12, 2012)

Ainda, no âmbito da inovação, o Programa Gaúcho de Parques Científicos e Tecnológicos (PGTec), visa, segundo o texto, a consolidação dos parques tecnológicos, visando a redução das desigualdades regionais e a potencialização da atração de investimentos para o estado, via aumento da formação de recursos humanos e processos de alto valor agregado. Quanto ao Sistema Financeiro Gaúcho (SFG), o Programa INVESTE/RS visa “fomentar o desenvolvimento econômico, reduzir as desigualdades regionais e apoiar a geração de empregos” (*SECRETARIA DO DESENVOLVIMENTO E PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO*, pág. 31, 2012), através de um instrumento de equalização de juros e encargos financeiros dos financiamentos concedidos pelo Banrisul, BRDE e Badesul, que formam o SFG.

1.2.5 Infraestrutura para o Desenvolvimento

O quinto e último eixo da Política Industrial tem por objetivo “ampliar e qualificar a infraestrutura para o desenvolvimento da indústria gaúcha por meio da realização de investimentos nas áreas de logística, energia e comunicação”, já que o crescimento da competitividade industrial “exige” tais investimentos. Assim, o plano prevê investimentos de R\$2,6 bilhões de reais até 2014, com recursos originários de dotação orçamentária, do BNDES e do BIRD. Através de uma série de programas, o plano se propõe a realização de investimentos na duplicação de estradas, na qualificação da infraestrutura dos portos, da criação da Hidrovia do Mercosul, na geração e distribuição de energia (eólica e de outras fontes), comunicação e irrigação.

Em linhas gerais, e, principalmente, em termos dos seus objetivos como política, percebemos que as diretrizes onde se encaixam os objetivos da Política Industrial do Rio Grande do Sul, como modelo de desenvolvimento econômico e carro-chefe do planejamento estatal, apresenta como objetivo central e primordial o crescimento econômico baseado na inovação. O marco institucional de apresentação da política, ao determinar que, tem como objetivos, conforme a Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012, pag. 4): “*augmentar a produtividade, gerar mais renda e mais empregos*”, explicita seu objetivo voltado a necessidade de se alcançar maior crescimento econômico, partindo do pressuposto de que desenvolvimento industrial está intrinsecamente ligado ao aumento da produção e da produtividade. Sendo essa a diretriz explícita da política, verificamos que, do ponto de vista da institucionalização, instrumentalização e implantação, ou seja, as leis e programas derivados da concepção da Política, reflitam esse viés.

Uma característica importante para o entendimento das restrições de uma política industrial realizada por um estado subnacional diz respeito à restrição de instrumentos de política macroeconômica que o mesmo enfrenta, já que não existem restrições quanto a não ingerência sobre a política cambial de importantes mecanismos de política monetária e de financiamento a partir da emissão de dívida mobiliária estadual. Assim, existem restrições relacionadas as variáveis macroeconômicas e as possibilidades de financiamento da estratégia de desenvolvimento. Dadas às restrições, é plausível a aceitação da hipótese de que uma política industrial teria maiores condições de alcançar o objetivo da estratégia de desenvolvimento, já que seria capaz de contar com instrumentos elaborados pela burocracia estatal já estruturada, como os bancos de desenvolvimento, a utilização de política fiscal (a qual um estado subnacional

tem maior ingerência), de mecanismos tributários e de elementos de coordenação entre os diferentes órgãos governamentais estaduais.

A partir da breve descrição de cada um dos eixos da Política Industrial do Rio Grande do Sul, podemos descrevê-la como de inspiração neo-schumpeteriana, como descrito em Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012), ou seja, pautada em aspectos relacionados à centralidade da inovação e a industrialização, ou, incentivo ao aumento da produção e da produtividade industrial, para o crescimento econômico. Somam-se a essas características, ainda, os investimentos ligados a infraestrutura e logística, como condição necessária para o desenvolvimento econômico, em decorrência das externalidades positivas geradas por obras de infraestrutura, como a ampliação de portos e duplicação de estradas, que, em última instância, seriam determinantes para a produtividade da indústria e para a economia de maneira geral.

Dessa forma, a Política Industrial do Rio Grande do Sul não deve ser compreendida, ao menos em sua totalidade, através da concepção estruturalista da necessidade da industrialização para superar o subdesenvolvimento. Ela é, tanto pelos seus objetivos quanto diretrizes, uma política voltada a dinamização da estrutura produtiva existente, através do adensamento das cadeias produtivas, atração de investimentos produtivos, incentivos a inovação e incentivos fiscais a setores selecionados.

Dentro das características comuns de um projeto desenvolvimentista, a Política Industrial do Rio Grande do Sul pode ser enquadrada em algumas dessas características. Temos, primeiramente, a condição de “política deliberada e consciente”, onde, a partir da identificação de um status-quo não desejável, como, nos termos dessa política, a queda da participação do Produto Interno Bruto da econômica gaúcha em relação a Produto Interno Bruto brasileiro, existe a ação planejada para superar essa condição. Em segundo, a Política Industrial do Rio Grande do Sul foi concebida, planejada e implementada a partir da “iniciativa governamental”, sendo legitimada a partir das demais instituições do poder público estadual, como a assembleia legislativa, por exemplo. Em terceiro, por ter foco em planejamento e projeto, ela carrega a característica de ter sido formulada e, desde já, executada, como podemos ver pelo número de ações propostas, em andamento e já concluídas, em Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012).

Quanto à política econômica, a quarta característica definida por Fonseca (2013), determina a condição da utilização da política econômica, ou seja, a experiência histórica existente, não apenas sendo um objeto de ideologia ou abstração, mas de prática material. Como mencionado anteriormente, existe um grau de restrição da utilização da política econômica por parte de um governo subnacional, devido a não ingerência sobre aspectos relacionados ao câmbio e alguns instrumentos de política monetária, sendo necessário que o governo estadual utilize outros instrumentos de coordenação, política fiscal e de financiamento do investimento, por exemplo, a fim de atingir os objetivos estabelecidos. Ainda, ela se encaixa na quinta característica, qual seja, a da necessidade do crescimento da produção e da produtividade para a reversão do *status-quo* indesejável. A sexta característica remete a condição da industrialização como variável necessária ao “aumento da produtividade, ao progresso tecnológico e ao crescimento econômico”. Essa característica fica evidente nas diretrizes citadas anteriormente, como, por exemplo, no papel central da inovação na estratégia de desenvolvimento da Política Industrial do Rio Grande do Sul.

A sétima, denota a “busca pela transformação da sociedade”, remetendo-se mais uma vez ao *status-quo*, através da ação consciente dos indivíduos e segmentos sociais, buscando um objetivo. Essa característica pode ser captada a partir dos elementos de cooperação existentes tanto na fase de concepção quanto na de implementação da política, a partir das reuniões com a classe empresarial, os sindicatos patronais e de trabalhadores, bem como com os demais agentes do governo, em todos os seus níveis, a fim de perseguir o objetivo dado. Quanto a oitava, ou seja, os “fins desejáveis”, definido como uma sociedade melhor, mais democrática e com melhor distribuição de renda (por exemplo), existe um elevado grau de subjetividade quanto aos objetivos da Política Industrial do Rio Grande do Sul. Essa característica será, posteriormente, analisada mais a fundo. Ainda, quanto a nona característica, a da intenção da superação dos problemas econômicos e sociais, esse é determinado pelo *status-quo* não desejado, que pode ser tanto uma condição de concentração de renda quanto de baixa produtividade, mas também baixos indicadores de saúde e educação, também recai um grau de subjetividade quanto a possibilidade e enquadramento dessa característica do projeto e nos objetivos definidos pela Política Industrial do Rio Grande do Sul. Quanta a décima, qual seja, a do projeto estar inserida dentro do sistema capitalista, a mesma é completamente compatível a Política Industrial do Rio Grande do Sul, já que não altera

aspectos, por exemplo, relacionados a propriedade privada, o mecanismo de formação de preços e alocações de mercado, sendo que os instrumentos da política restringem-se a formas reguladoras e suplementares as estruturas de mercado.

Assim, a Política Industrial do Rio Grande do Sul pode ser caracterizada como uma política desenvolvimentista voltada ao crescimento econômico baseada nos investimentos públicos e privados, na inovação, no aumento da produtividade e da produção. Esse é seu objetivo primordial e os programas e os instrumentos institucionalizados da política derivados dessa concepção reforçam esse objetivo. Ainda, para realizar uma análise mais apurada de uma possibilidade de “projeto” desenvolvimentista, deveríamos analisar não somente a sua política industrial, mas tratá-la como um dos elementos cabíveis dentro de uma política mais geral de governo.

Portanto, seria necessário um esforço de análise das demais políticas implementadas, analisando o grau de complementaridade para com os objetivos da política industrial. Dessa forma, por si só, o modelo de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul, a partir de 2011, tendo como alicerce a Política Industrial concebida e implementada, não pode ser caracterizada, em sua totalidade, como uma projeto desenvolvimentista. Apesar disso, existem elementos acerca de algumas características comuns a um “projeto desenvolvimentista”, como será detalhado no capítulo 3, e a Política Industrial do Rio Grande do Sul 2012-2014.

2 A ABORDAGEM DO DESENVOLVIMENTO HUMANO SOB A PERSPECTIVA DE AMARTHYA SEN

Amartya Sen, um dos principais expoentes da abordagem do Desenvolvimento Humano, dedica boa parte de sua obra ao entendimento das questões relacionadas ao desenvolvimento, ao estado, os mercados, a pobreza extrema e questões ambientais. Uma das principais referências de sua obra é o livro intitulado “Desenvolvimento Como Liberdade” (2000), onde o autor procura demonstrar quais são as teorias e as implicações derivadas da forma de se pensar no desenvolvimento, sugerindo uma abordagem alternativa as demais teorias existentes. Como objetivo desse trabalho, buscaremos uma breve descrição dos pilares fundamentais da abordagem do Desenvolvimento Humano.

2.1 – Desenvolvimento Humano, Liberdades e *Capability*

Para Sen (2000), o processo de desenvolvimento pode ser visto como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam.” (SEN, 2000, pág. 16). Dessa forma, questões relacionadas ao crescimento do Produto Interno Bruto e industrialização, por exemplo, seriam apenas um “meio de expandir as liberdades desfrutadas pelos membros da sociedade” (SEN, 2000, pág. 16). Ainda, Sen argumenta que, apesar da importância do desenvolvimento econômico e da industrialização como *meio*, analisar o desenvolvimento como “expansão das liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-las a algum dos meios que, inter alia, desempenham um papel relevante no processo” (SEN, 2000, pág.16). Dessa forma, a liberdade, para Sen, torna-se fundamental para o entendimento do processo de desenvolvimento, já que possui uma razão avaliatória e uma razão da eficácia, de tal forma que “a avaliação do desenvolvimento tem de ser feita verificando-se primordialmente se houve aumento das liberdades das pessoas” (SEN, 2000, Pág. 26) e “a realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas” (SEN,2000, pág.26).

Dentro da perspectiva da liberdade, Sen não desconsidera totalmente o papel do crescimento econômico para o desenvolvimento, mas, para ele “uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento econômico do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis ligadas a

renda. Sem desconsiderar a importância do desenvolvimento econômico, devemos enxergar muito além dele.” (SEN, 2000). Ainda, ele argumenta que:

“Os fins e meios do desenvolvimento requerem análise e exame minuciosos para uma compreensão mais plena do processo de desenvolvimento é sem dúvida inadequado adotar como nosso objetivo básico apenas a maximização da renda ou da riqueza, que é, como observa Aristóteles, ‘meramente útil em e em proveito de alguma outra coisa’. Pela mesma razão, o crescimento econômico não pode ser considerado como fim em si mesmo. O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo.” (SEN, pág. 28, 2000).

Outro aspecto relevante da ideia de desenvolvimento como expansão das liberdades, diz respeito ao entendimento da liberdade não somente como objetivo fim do desenvolvimento, mas também como meio do desenvolvimento. Assim, Sen demonstra, a partir das definições de liberdades instrumentais e liberdades constitutivas, as diversas relações existentes entre algumas liberdades, e como um tipo de liberdade pode fortalecer outros tipos de liberdade. Para Sen, a liberdade é, por si só, uma condição constitutiva do ser humano, e, dessa forma, por si só, ela já apresenta valor. Esse aspecto de valor intrínseco da liberdade define a liberdade constitutiva. As liberdades instrumentais são liberdades capazes de fazer com que uma pessoa viva com maior grau de autonomia, sendo apta a tomar decisões sobre a própria vida e fazer coisas que a mesma tenha motivos para valorizar. Essas liberdades instrumentais devem ser vistas em seus aspectos complementares, já que os encadeamentos entre umas e as outras são importantes para a noção do desenvolvimento como a expansão dessas liberdades. Sen debruça-se sobre a definição de cinco tipos de liberdades instrumentais:

- i) Liberdades políticas: refere-se a liberdade de escolher quem deve governar e seus princípios, bem como fiscalizar e ter liberdade de expressão política;
- ii) Facilidades Econômicas: oportunidade de os indivíduos realizarem trocas visando o consumo e a produção;

- iii) Oportunidades Sociais: condições da sociedade de prover educação, saúde saneamento, etc. capazes de influenciar a liberdade substantiva dos indivíduos e da sua condução da vida privada e pública;
- iv) Garantias de Transparência: liberdade de poder se expressar de forma clara, bem como de criar vínculos de confiança para com os outros;
- v) Segurança protetora: refere-se a rede de segurança social capaz de manter a liberdade do indivíduo de permanecer vivo, sendo protegido da miséria, da fome e, mesmo, da morte.

Em termos da complementaridade entre as liberdades, a título de exemplo do encadeamento entre as liberdades instrumentais, podemos citar o caso do confisco dos haveres monetários ocorridos no Brasil durante o Plano Brasil Novo. Em termos das liberdades instrumentais, pode-se argumentar que o confisco dos haveres monetários feriu diretamente as facilidades econômicas, ou seja, a capacidade de realizar trocar, produção e consumo, dos indivíduos, causando violações das liberdades individuais e tragédias de ordem pessoal, até mesmo, sob a liberdade das pessoas de se manterem vivas, no caso, por exemplo, da falta de dinheiro para compra de remédios ou comida em função do plano econômico. Da mesma forma, outra liberdade instrumental importante foi crucial naquele momento da história brasileira: a liberdade política. Foi ela que possibilitou, aliada a garantia de transparência, que os movimentos populares foram capazes de alterar as perspectivas políticas do país, a partir dos movimentos populares que pediam o *Impeachment* do presidente Fernando Collor de Melo. A liberdade política garantiu a expressão, a garantia de transparência garantiu a aglutinação dos movimentos populares a fim de realizar um ato que as pessoas tinham razões para valorizar. Assim, o encadeamento entre as liberdades instrumentais dos indivíduos pode ser analisada da perspectiva, como no caso citado brevemente, a partir da perspectiva da complementaridade das liberdades substantivas das pessoas. Em suma, Sen enfatiza:

“Os fins e os meios do desenvolvimento exigem que a perspectiva da liberdade seja colocada no centro do palco. Nessa perspectiva as pessoas têm de ser vistas como ativamente envolvidas – dada a oportunidade – na conformação de seu próprio destino, e não apenas como beneficiárias passivas dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. O Estado e a sociedade tem papéis amplos no fortalecimento e na proteção das capacidades humanas. São papéis de sustentação, e não de entrega sob encomenda. A perspectiva de que a liberdade é central em relação aos fins e aos meios do desenvolvimento merece toda a nossa atenção.” (SEN, pág. 106 2000)

Outro aspecto relevante da Abordagem do Desenvolvimento Humano, na concepção de Sen (2000), refere-se às bases informacionais avaliatórias, ou seja, as informações necessárias para formação de juízos e comparações interpessoais. Nessa abordagem, a ideia das liberdades aparece como uma base informacional alternativa as demais abordagens, como a utilitarista, a da liberdade formal e do libertarianismo. Sobre essas bases informacionais, Sen argumenta:

“venho procurando demonstrar já há algum tempo que, para muitas finalidades avaliatórias, o ‘ espaço’ apropriado não é as utilidades (como querem os ‘ welferistas’) nem os bens primários (como exigido por Rawls), mas o das liberdades substantivas – as capacidades- de escolher uma vida que se tem razão para valorizar”. (SEN, pág.106, 2000)

Nessa concepção, o conceito de “funcionamentos” torna-se crucial para o entendimento das capacitações. Segundo Sen (2000), o conceito tem raízes aristotélicas, refletindo as variadas coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Ainda, uma capacitação, “*capability*”, seria um conjunto de combinações desses funcionamentos. Assim, “a capacitação é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos.” (SEN, 2000, pág. 106). Aqui, Sen defende a ideia de que os funcionamentos refletem não apenas as coisas que as pessoas realizam, mas também o conjunto de coisas que uma pessoa tem liberdade substantiva para fazer. Para finalidades avaliatórias, existe a necessidade de se realizar algum tipo de ponderação acerca de cada um dos funcionamentos e a cada uma das capacitações, como algum tipo de atribuição de pesos. Dada a pluralidade de funcionamentos e capacitações, Sen argumenta que esse contexto de pluralidade não é, necessariamente, um entrave a análise das capacitações como medida de comparação interpessoal ou outro tipo de medida avaliatória, já que essas medidas podem ser, até, objeto de escolha pública. Ainda, para fins específicos de avaliação individual, ou seja, uma espécie de *ranking* pessoal acerca das capacitações, possivelmente o espaço de análise é o próprio indivíduo e seu julgamento. Para fins avaliatórios de questões relacionadas a estudos ou políticas, argumenta Sen (2000), o “leque consensual” deve ser objeto de debate acerca dos pesos atribuídos a cada uma das capacitações.

Assim, Sen (2000), ao analisar as possibilidades práticas do uso das capacitações para funções avaliatórias, levanta três possíveis abordagens de análise:

- a) Abordagem direta: análise direta através de comparação total, de ranking parcial ou de comparação de distintas capacitações. Aqui, o objetivo é, através de vetores de funcionamentos, ser capaz de ordenar as capacitações, ou de criar indicies agregativos ponderados, a fim de realizar as avaliações interpessoais;
- b) Abordagem suplementar: utilização da análise comparativa interpessoal baseada na renda, porém, suplementada a partir de variáveis instrumentais acerca das capacitações, como, por exemplo, índices de criminalidade e escolaridade;
- c) Abordagem indireta: utilização de indicadores sobre determinadas capacitações a fim de ajustar as rendas familiares, ou seja, a renda familiar pode ser ajustada, por exemplo, pelo índice de analfabetismo da mesma. A ideia principal é a de gerar um indicador capaz de compreender o grau de conversibilidade da renda em aumento das capacitações ou funcionamentos dos indivíduos, sendo necessário, também, uma análise das ponderações sobre cada capacidade e sobre o peso da renda.

Dessa forma, Sen propõe uma estratégia para o uso de bases informacionais alternativas (à libertária, utilitarista e da justiça rawlsiana) para realização de comparações interpessoais e de avaliação de políticas econômicas e sociais. Dessa forma:

“a perspectiva baseada na liberdade pode levar em conta, inter alia, o interesse do utilitarismo no bem-estar humano, o envolvimento do libertarianismo com os processos de escolha e a liberdade de agir e o enfoque da teoria rawlsiana sobre a liberdade formal e sobre os recursos necessários para as liberdades substantivas. Nesse sentido, a abordagem da capacidade possui uma amplitude e sensibilidade que lhe conferem grande abrangência, permitindo atender com finalidades avaliatórias para diversas considerações importantes, algumas das quais omitidas, de um modo ou de outro, nas abordagens alternativas. Essa grande abrangência é possível porque as liberdades das pessoas podem ser julgadas por meio da referencia explícita a resultados e processos que elas com razão valorizam e buscam.” (SEN, pág 118, 2000).

Ainda, ao reconhecer as limitações da aplicação das abordagens explicitamente baseadas nas liberdades e capacitações em alguns casos práticos, assume a importância da análise dos *insights* originados dessa nova base informacional.

Outra autora que pode ser enquadrada dentro de uma abordagem das capacitações e do chamado Desenvolvimento Humano é Martha Nussbaum. Em relação às capacitações, Nussbaum (2001), considera a existência de dois tipos de capacitações: existem capacitações centrais para a vida humana, como a alimentação, por exemplo; e as capacitações relacionadas aos seres e fazeres humanos, que englobam realizações que vão muito além das necessidades básicas de sobrevivência. É essa segunda gama de capacitações que determinam a dignidade humana. Ainda, esse conjunto de capacitações atentaria para a noção de que as pessoas são portadoras de valor, não sendo apenas um fim ou mero instrumento. Ainda, Nussbaum sugere uma lista de capacitações centrais a vida humana e a dignidade humana, a qual ela define como:

“Em muitas nações, mulheres possuem um direito nominal de participação política sem ter esse direito no sentido de uma capability: por exemplo, elas podem ser ameaçadas com violência se deixarem suas casas. Em suma, pensar em termos de capabilities nos dá um benchmark de como pensarmos sobre o que é um direito garantido à alguém. Torna-se claro que isso envolva material afirmativo e suporte institucional, não apenas uma falha a ser impedida.” (NUSSBAUM, pág. 45, 2001, traduzido pelo autor).

Dessa forma, Nussbaum (2001) sugere a seguinte lista de capacitações funcionais centrais, tais como:

- a) *Vida*: ser capaz de viver uma vida humana até o final, ou seja, sem sofrer de morte prematura;
- b) *Saúde*: ser capaz de ter boa saúde;
- c) *Integridade Corporal*: ser capaz de andar livremente de um lugar ao outro sem sofrer qualquer tipo de sanção ou violência;
- d) *Sentidos, imaginação e pensamentos*: a capacidade de imaginar, pensar, de ter experiências relacionadas à música e a religião, não se limitando apenas ao uso básico da matemática ou da ciência;
- e) *Emoções*: ser capaz de se relacionar, amar e se importar com os outros;
- f) *Ações Práticas*: ser capaz de formar conceitos acerca do bem e de planejar sua vida de forma crítica, ou seja, liberdade de consciência.
- g) *Associação*: capacidade de viver com outros, de interagir socialmente e de sentir empatia e simpatia pelas outras pessoas. Ter bases de auto-respeito, de se sentir digno e igual aos demais, independente de sexo, classe ou orientação sexual e religiosa;

- h) *Outras Espécies*: ser capaz de viver em harmonia com os animais, as plantas e o meio ambiente de forma geral;
- i) *Brincar*: ser capaz de brincar rir e participar de atividades recreativas;
- j) *Controle sobre seu próprio destino*: ser capaz de participar efetivamente das escolhas políticas que governam suas vidas. Ser capaz de procurar empregos como os demais.

Assim, como sugeriu Sen, a possibilidade de realização de um ranking, por exemplo, de capacitações que as pessoas têm motivos para valorizar pode ser obtida a partir, como no caso da lista de Nussbaum, através da discussão democrática acerca do que as pessoas têm motivos para valorizar. Ainda, é possível chegar a capacitações e funcionamentos aplicáveis a diversas realidades sociais e culturais, tendo em vista, como nesse exemplo, de que a lista tem profunda relação para com os direitos humanos. Quanto aos direitos humanos e suas relações para com as capacitações, Nussbaum (2001) argumenta:

“Assim, capabilities tem um relacionamento muito próximo com direitos humanos, como entendidos em discussões internacionais contemporâneas. De fato elas abrangem um terreno coberto por ambos os chamados ‘direitos de primeira geração’ (liberdades políticas e civis) e os chamados direitos de segunda geração (direitos econômicos e sociais). E eles exercem um papel similar, provendo tanto uma base para comparações interculturais quando a sustentação filosófica para princípios constitucionais básicos” (NUSSBAUM, pág.50, 2001, traduzido pelo autor)

A lista sugerida, segundo Nussbaum (2010), é aberta e passível de reconsiderações, dependendo das condições sociais e culturais da sociedade, sendo ela, segundo a autora, a lista trás uma boa justificativa para nortear os princípios das políticas públicas ao redor do mundo. Além disso, Nussbaum (2010) argumenta que os direitos humanos e as capacitações tem uma relação complementar importante, à medida que a abordagem das capacitações é capaz de trazer maior clareza aos aspectos relevantes dos direitos. Por exemplo, a determinação do direito de liberdade de expressão é melhor compreendida se entendido em complemento as capacitações derivadas desse direito, já que essa abordagem é capaz de abordar os objetivos dos direitos de forma clara. O direito de liberdade de expressão encontra seu objetivo na capacidade de tomar decisões políticas que interfiram em suas vidas e em seus planos de vida. Ainda, a abordagem das capacitações, para fins avaliatórios, é capaz de eliminar a

dualidade provocada pela noção de direito: ao se analisar as capacitações, vai-se além das condições institucionais garantidoras dos direitos, tais como as constituições e leis, buscando-se na efetiva possibilidade de as pessoas terem as capacitações e realizarem as funções as quais tem motivos para valorizar. Por exemplo, quanto aos direitos de participação política, Nussbaum (2001):

“Eu acho que podemos produzir uma descrição desses elementos de funcionamentos humanos necessários que ordene um amplo consenso intercultural, uma lista que possa ser adotada por propósitos políticos para que um ser humano assim o seja. Supõe-se que a lista deva prover um foco para a avaliação de qualidade de vida e para o planejamento político, e objetive selecionar capabilities que são de central importância, independentemente do que a pessoa persiga. Eles, portanto, tem um apelo especial a ser apoiado por propósitos políticos em um uma sociedade pluralística..”(NUSSBAUM, pág. 98, 2001, traduzido pelo autor)

Outro aspecto relevante da lista de Nussbaum é que sua concepção foi desenvolvida e amadurecida no entorno de um debate muito menos econômico, em termos conceituais, e muito mais no campo da filosofia e do entendimento do ser humano como um agente que não é restrito apenas as condições econômicas que o cercam. A lista é baseada em um princípio aristotélico, da ideia do “florescimento do ser humano”, sendo o ser humano um agente dotado de capacitações que valoriza e pratica. Essa ideia pode ser aproximada da concepção de “*agente*” de Sen (2000), ou seja, as pessoas são agentes de si mesmos, tendo capacitações e liberdades de participação política e de expressão, sendo capazes de decidir ativamente o rumo de suas vidas. Essa visão compartilhada entre Nussbaum e Sen, mesmo havendo algumas diferenças entre as duas, se desgarram e se contrapõem, em certa medida, ao conceito de “*agente*” dos princípios utilitaristas, em particular, dos modelos utilizados na microeconomia. Nessa concepção, existem pressupostos relacionados a racionalidade estrita dos agentes econômicos, que realizam decisões alocativas em um ambiente de escassez. Quanto a esse tema, Sen discute os critérios de escolha dos agentes, em sua concepção, onde, para ele, os mesmos realizam não processos de otimização, mas sim de maximização, como exposto em Sen (1997). Essa mudança conceitual é dada na tentativa de aproximar as possibilidades das escolhas da realidade, onde, o “*agente econômico*” realiza suas decisões, dentro do conjunto de possibilidade de escolhas, não a que maximize seu bem-estar, mas sim uma das escolhas desse conjunto possível que lhe parece a melhor escolha dado o ambiente de restrições sociais, políticas e de convivência entre as pessoas. Ou seja, a escolha não está, objetivamente, associada ao resultado, mas sim, a um processo relacionado a

outras variáveis que não somente a racionalidade e a medida de bem estar resultante de uma opção.

Outra importante contribuição de Nussbaum (2010) está contida em sua análise da ideia de liberdade de Sen (2000). Para ela, a teoria de liberdade de Sen não consegue definir bem os limites das liberdades, como, por exemplo, a liberdade para as pessoas desenvolverem seus negócios e atividades econômicas pode limitar, por exemplo, a liberdade das outras pessoas de habitar um meio ambiente livre de poluição. A crítica de Nussbaum reside, em absoluto, a falta de delimitação acerca dos tipos de liberdade e a problemas de ordem das limitações existentes entre as liberdades. Assim, o argumento principal de Nussbaum é de que existe uma necessidade de uma concepção política das liberdades, na qual as diversas liberdades sejam definidas em termos de suas contribuições ao objetivo social almejado, existindo algumas liberdades que são centrais para determinado fim, e outras não. Por exemplo, sendo um dos objetivos sociais a busca por uma maior equidade de renda, não se pode esperar que uma das liberdades centrais para uma concepção política das liberdades sejam as que favoreçam a acumulação de riqueza por poucos, como um modelo tributário regressivo, por exemplo. Em suma, Nussbaum (2001), define:

“[...] todas sociedades que persigam uma concepção política razoável tem que avaliar liberdades humanas, dizendo que algumas são centrais e algumas triviais, algumas boas e algumas ativamente ruins. Essa avaliação também afeta o modo como iremos abreviar uma liberdade. Certas liberdades são tidas como intitamentos dos cidadãos baseado na justiça. Quando algum destes é abreviado representa uma falha especialmente grave do sistema político.”(Nusbaum, pág. 105, 2000, traduzido pelo autor)

Quanto à renda, Sen (2000) destaca o seu papel instrumental. A renda, ou a falta dela, por si, é um indicativo de pobreza, mas não único. O papel instrumental da mesma, ou seja, como meio de se realizar trocas, deve ser compreendido não apenas nos termos de “maior” ou “menor” renda, mas na capacidade das pessoas de converter a renda em capacitações. Podem surgir uma série de desvantagens na conversão da renda em funcionamentos, como, por exemplo, condições de saúde adversas, que não são captadas ao analisar-se apenas as rendas dos indivíduos. Dessa forma, a “pobreza real” é tida não somente no que concerne a renda das pessoas, mas nas possibilidades que essas rendas dão a elas em termos dos funcionamentos e das capacitações. Assim, o problema da pobreza não reside apenas na privação da renda, mas também na conversão da

mesma em funcionamentos e em capacitações. Assim, a alteração da análise para a perspectiva da pobreza, segundo Sen (2000), está no melhor

“entendimento da natureza e das causas da pobreza e privações, desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas tem razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins”. (SEN, pág. 123, 2000)

Não se deve, segundo Sen (2000), no entanto, desconsiderar o papel da renda, uma vez que, instrumentalmente, ela é meio para se obter funcionamentos. Da mesma forma, maiores capacitações também tendem a elevar a renda dos indivíduos, já que tornam as pessoas mais produtivas, por exemplo. Embora, faz-se necessário que, mesmo que as relações instrumentais sejam importantes, não se esqueça a compreensão das características da pobreza. Essa diferenciação é importante não apenas pela mudança conceitual, mas também para a análise avaliatória de políticas públicas e de problemas relacionados a desigualdade de renda. Por exemplo, uma política de redistribuição apenas de renda que não atente para as possibilidades de conversão da renda em funcionamentos pode estar sendo severamente limitada para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Quanto à desigualdade, partindo da definição de pobreza não somente como privação de renda, tem-se que ela também adquire uma nova conceituação. A desigualdade não passa a ser apenas de renda, mas sim da distribuição de liberdades substantivas e capacitações.

2.2 O PAPEL DO ESTADO E DOS MERCADOS NO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Sen (2000), defende a necessidade de uma análise criteriosa dos mercados e do papel do estado e de uma análise mais ampla, partindo de uma abordagem múltipla, do processo de desenvolvimento e dos papéis do estado e dos mercados nesse processo. Para tanto, deveria-se entender o problema do desenvolvimento para muito além de questões relacionadas a liberalização dos mercados ou da forte presença do estado na economia, sendo necessário entender, entre outras coisas, o papel e a estrutura do mercado e suas limitações, bem como o papel do estado na promoção de oportunidades sociais. Assim, a utilização de mercados combinada com o desenvolvimento de oportunidades sociais deve ser aliada a concepção do desenvolvimento como expansão, também, das liberdades instrumentais e substantivas.

Quanto aos mercados, Sen (2000) atenta para a necessidade de entender a estrutura de mercado, quanto a sua competitividade e a regulação dos mesmos. Para ele, dentro da ótica da Eficiência de Pareto, em não havendo imperfeições em termos de informações e economias de escala, por exemplo, seria possível se avaliar essa eficiência em termos de liberdades, e não, necessariamente, de utilidades, sendo essa eficiência julgada não somente pelo número de opções, mas na atratividade de cada uma delas, ou seja, da possibilidade de realização das escolhas das pessoas. Apesar dessa eficiência em termos das liberdades substantivas dos indivíduos, Sen (2000) alerta para a necessidade de se compreender a forma como se dá a distribuição dessas liberdades entre os indivíduos, como já exposto anteriormente, sendo a intervenção governamental importante num quadro de problemas de equidade.

Ao analisar, ainda, a relação entre mercados e estado, Sen (2000) destaca as relações entre grupos de interesse e a utilização do mercado para manutenção e asseguarção de seus lucros. Por exemplo, a existência de um grupo de “industriais” organizados politicamente pode influenciar as decisões acerca dos mercados e de sua estrutura a fim de assegurar seus lucros, podendo, ainda, causar um sacrifício significativo a população, em função dos altos preços, da baixa concorrência e da qualidade dos produtos produzidos num mercado desse tipo. Quanto as possibilidades efetivas de recrudescimento das praticas de grupos de interesse e de seus interesses adquiridos, Sen (2000) sugere que a liberdade política e de expressão é fundamental para a mitigação dessas práticas, uma vez que o interesse publico “pode bem ter excelentes chances de vencer a árdua defesa da roda seleta dos interesses adquiridos.” (SEN, 2000).

Quanto ao estado, Sen (2000) admite as condições da intervenção estatal em prover bens chamados de “públicos”, bem como, na provisão de social básica, ou seja, da educação básica, saúde e outros bens públicos e semipúblicos que sustentam as capacitações básicas dos indivíduos. No tocante aos incentivos e as possíveis distorções causadas pela ação estatal na economia, Sen (2000), argumenta que, mesmo na existência de possíveis distorções da ação estatal sobre, por exemplo, o mercado de trabalho, com programas voltados ao seguro-desemprego, podem ser gerados efeitos de desincentivo sobre a busca por emprego. Cada caso deveria ser analisado em suas particularidades a partir do debate publico, que seria fundamental para o entendimento, como nesse caso, da escolha de um equilíbrio na sociedade entre equidade e eficiência.

A preocupação de Sen, nesse caso, reside na forma de avaliação desses graus de eficiência e de equidade, já que, durante boa parte de sua obra, o argumento central é a necessidade de uma nova compreensão mais abrangente e multifacetada do desenvolvimento, levando em consideração não apenas a renda, mas as liberdades, as capacitações e os funcionamentos. Quanto às restrições financeiras do custeio da provisão por parte do estado, Sen (2000) argumenta que, mesmo que haja a necessidade de prudência financeira no equilíbrio orçamentário do estado e que ele seja logicamente desejável, ele deve ser condicionado aos objetivos mais amplos das políticas públicas. Assim, o dispêndio público deve ser avaliado tanto no seu objetivo social quanto na necessidade de estabilidade macroeconômica.

No que tange ao desenvolvimento, e em especial, aos países em desenvolvimento, Sen (2000) defende a necessidade de maiores esforços públicos na provisão de serviços essenciais, como saúde, educação e reforma agrária. Segundo ele, os países hoje desenvolvidos foram notadamente capazes de prover condições favoráveis ao aumento das oportunidades sociais, que fez com que a população pudesse, também, desfrutar e participar “diretamente da expansão econômica” (SEN, 2000). Assim, o desenvolvimento humano seria capaz de criar oportunidades sociais, contribuindo diretamente para o a expansão das capacitações humanas e da qualidade de vida. Além disso, Sen (2000), explicita a ideia de que, ao se expandirem as capacitações humanas, os impactos não ocorrem apenas na qualidade de vida, mas também no próprio crescimento econômico, a medida que pessoas existe o aumento da produtividade da força de trabalho.

3 POLÍTICA INDUSTRIAL, DESENVOLVIMENTISMO E DESENVOLVIMENTO HUMANO

A partir do conceito de Desenvolvementismo, de Desenvolvimento Humano, e da caracterização e enquadramento da Política Industrial do Rio Grande do Sul acerca do Desenvolvementismo, podemos traçar um paralelo comparativo entre os conceitos apresentados no capítulo 1 e 2, e, ainda, concluir acerca das similaridades e discrepâncias dos objetivos de cada uma das teorias expostas nesse trabalho.

No capítulo I, a partir da definição de Fonseca (2013) de Desenvolvementismo, realizamos um breve resumo dos objetivos de uma política desenvolvimentista, quanto a participação estatal e quanto aos condicionantes e instrumentos desse tipo de política. Ainda, realizamos uma breve caracterização da Política Industrial do Rio Grande do Sul (2012-2014), demonstrando, a partir de Rio Grande do Sul (2012), os principais instrumentos da Política Industrial no âmbito subnacional, além de expor seus objetivos. Ainda, expomos algumas referências teóricas acerca das políticas industriais e seu enquadramento como um dos instrumentos de uma política de desenvolvimento. No capítulo 2, realizamos uma descrição de aspectos chave do conceito de Desenvolvimento Humano a partir de Sen (2000), e da centralidade e importância do conceito de liberdade, como aspecto instrumental e constitutivo, para o desenvolvimento humano. Ainda, discutimos as bases informacionais das diferentes concepções de desenvolvimento e de seus sistemas avaliatórios, o conceito de funcionamento e de capacitações e os argumentos a favor da utilização desses para a avaliação do desenvolvimento, em comparação as demais bases informacionais, como a utilitarista, por exemplo. Por fim, no início do capítulo 3, realizamos a primeira análise comparativa deste trabalho: o enquadramento da Política Industrial do Rio Grande do Sul em relação aos elementos constitutivos da definição de Desenvolvementismo apresentada por Fonseca (2013).

Em termos comparativos, a primeira distinção passível de demonstração é a dos objetivos do Desenvolvementismo e do Desenvolvimento Humano. Como demonstrado nas duas definições, ambas tem, por si, um aspecto centrado na busca pela alteração do *status-quo*. Como, por exemplo, a superação do subdesenvolvimento, nos termos do Desenvolvementismo, ou da pobreza, nos termos do Desenvolvimento Humano. Ainda, ambas teorias tem seu âmago teórico para além dos limites do *mainstream*, uma vez que

o Desenvolvimentismo parte de uma análise estruturalista dos problemas econômicos e sociais, enquanto que o Desenvolvimento Humano busca, além das contribuições dadas pelo papel do mercado na economia, entender os princípios relacionados entre os problemas econômicos e sociais pelo prisma da filosofia, dos direitos humanos, da liberdade, da democracia, dos valores morais e das capacitações individuais. Por exemplo, Sen (2000), ao analisar o papel dos mercados e da eficiência econômica, alerta para a necessidade de entendimento acerca das condições do mercado e de sua estrutura, bem como para a possibilidade de utilização dos mercados para análise da eficiência do mesmo com base nas liberdades individuais, e não com base na utilidade. Já no caso do Desenvolvimentismo, é sabido que a teoria estruturalista deriva, principalmente, dos estudos de Prebisch e Furtado, sendo um contra-argumento a teoria das vantagens comparativas ricardiana. Assim, podemos definir que a busca por uma explicação alternativa ao *mainstream* é uma característica comum às duas vertentes do pensamento econômico.

Uma diferença substancial entre o Desenvolvimentismo e o Desenvolvimento Humano deriva da própria definição de Desenvolvimento. No primeiro caso, o Desenvolvimento é visto a partir da ótica, principalmente, da renda, sendo a superação do “subdesenvolvimento” uma questão centrada na elevação do nível de renda. Não se pode, todavia, afirmar que o crescimento da renda e do produto são, por si só, os objetivos de uma política dita desenvolvimentista. Aqui, como no caso do Desenvolvimento Humano, a renda aparece como um elemento instrumental, ou seja, o crescimento da renda é um dos instrumentos necessários à superação do subdesenvolvimento. Essa superação engloba aspectos não somente econômicos, mas pressupõe a quebra de relações de dependência para com os países já desenvolvidos, a superação de problemas estruturais como a pobreza, os baixos níveis educacionais ou a má provisão de outros serviços públicos. O que define os aspectos centrais do Desenvolvimentismo aplicado a políticas econômicas, ou políticas públicas, são as relações institucionais, as pressões sociais e a política. Assim, no caso concreto, podemos encontrar políticas ditas Desenvolvimentistas que utilizam a perspectiva do aumento da renda e da produção, por exemplo, como um dos meios para a superação da pobreza. De qualquer forma, é notório o papel de destaque da renda na análise Desenvolvimentista dos problemas econômicos e da superação do *status-quo*, mesmo sendo ela um instrumento para se atingir outros objetivos que não somente o

crescimento econômico. Sen (2000), por sua vez, critica as visões do Desenvolvimento baseados apenas no crescimento da renda ou da utilidade. Para ele, a renda tem, sim, um aspecto importante como instrumento, ou seja, como meio, para a expansão das liberdades que os indivíduos desfrutam. Ainda, existem outros elementos que afetam diretamente a liberdade: os direitos humanos, as disposições sociais, econômicas e democráticas, por exemplo. Assim, como exposto no capítulo 2, o Desenvolvimento é um processo de expansão das liberdades humana, sendo a renda um dos meios para a expansão dessas liberdades.

Essa diferença sobre o conceito de Desenvolvimento é crucial para o entendimento dos distintos objetivos de cada uma das duas concepções de Desenvolvimento. No caso do Desenvolvimentismo, a política econômica adotada deliberadamente por um governo, como vista no capítulo 1, pressupõe a necessidade de industrialização, crescimento da produção, da produtividade e da renda para a superação dos problemas econômicos e para se alcançar os fins desejáveis. Já o Desenvolvimento Humano, como observa Sen (2000), concentra seu foco, justamente, na determinação dos “fins desejáveis”. Existe, dessa forma, a clara relação entre os objetivos de uma política e seu resultado esperado, o seu objetivo. O Desenvolvimento, na visão de Sen (2013), ao ser abordado como a expansão das liberdades, coloca enfoque sobre os *fins* do Desenvolvimento, além dos instrumentos e processos pelos quais se atingem esses fins. A renda deixa de ser uma faceta determinante para o Desenvolvimento, sendo considerada como um dos fatores que influenciam o processo de desenvolvimento. Além dela, aspectos políticos, culturais, disposições econômicas e sociais também devem ser levados em consideração no processo de desenvolvimento. Esses demais aspectos podem ser vistos como as liberdades instrumentais definidas por Sen (2000), e o processo de desenvolvimento como a expansão e encadeamento existente entre essas liberdades. A abordagem, em termo das liberdades instrumentais e constitutivas, do Desenvolvimento Humano se diferencia por avaliar o desenvolvimento não pela utilidade ou pelo aumento da riqueza, mas pela expansão dessas liberdades, ou seja, o âmbito de avaliação de uma política de desenvolvimento deve ser avaliado, em última medida, pelas liberdades reais que ela propicia aos indivíduos, e, ainda, sobre o impacto dessa política sobre a condição de agente do indivíduo, constituindo, dessa forma, uma abordagem mais ampla do desenvolvimento.

Assim, existe uma diferença entre os instrumentos, ou os meios do desenvolvimento, e também, nos chamados “fins desejáveis”. A definição de Desenvolvimentismo de Fonseca (2013), por exemplo, deixa essa questão em aberto, sendo possível entender os “fins desejáveis” do Desenvolvimentismo na análise do caso concreto. Já na perspectiva do Desenvolvimento Humano, através de Sen (2000), a expansão das liberdades reais e humanas é o principal fim do desenvolvimento. Essa centralidade da liberdade e sua expansão como objetivo fim de uma política é que torna a perspectiva do Desenvolvimento Humano mais completa. Ela permite que se compreenda o processo de desenvolvimento a partir de uma diferente gama de aspectos do processo, que não somente a renda, que são deixados em “aberto” no Desenvolvimentismo e em alguns casos concretos de experiências Desenvolvimentistas. Questões como a qualidade de vida, a democracia, a distribuição de renda e o acesso a níveis mínimos de saúde e educação não são, de um todo, o foco principal de políticas Desenvolvimentistas. Elas podem ser os fins desejáveis, mas seriam alcançados a partir do crescimento econômico, da industrialização e do aumento da produtividade. Nesse contexto, as pessoas passam a ser, na definição de Sen (2000, pág.26), *“vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento.”* Essa diferença conceitual também é válida para o entendimento do papel das pessoas no processo de desenvolvimento.

Existe, assim, não somente uma definição mais clara na abordagem do Desenvolvimento Humano, como mais completa quanto a quais são os fins desejáveis do desenvolvimento e quais são os instrumentos para esse processo. Existe, ainda, uma multidimensionalidade na análise do processo de desenvolvimento, uma vez que a renda ou a utilidade não são as únicas variáveis capazes de “medir” o desenvolvimento. A liberdade, nos termos de Sen (2000), não é apenas o principal meio e fim do desenvolvimento: é, também, uma medida dotada de capacidade avaliatória. Já discutimos, no capítulo II, acerca da análise avaliatória a partir da renda e da utilidade, e de suas limitações. Podemos, ainda, aprofundar as noções acerca da possibilidade de avaliação do desenvolvimento, como processo, através do conceito de liberdade. A primeira referencia pode ser realizada na análise do papel instrumental da renda, sendo ela um “meio” para exercer trocas e funcionamentos que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ser, como observou Sen (2000, pág. 104). O conjunto de possibilidades de funcionamentos que podem ser exercidas por um indivíduo, para Sen (2000, pág

105), constituem a capacitação (*capability*), deste. Ela corresponde a uma série de possibilidades factíveis exercidas pelos indivíduos, e é, ainda, um tipo de liberdade. A liberdade de relacionar os mais diversos tipos de funcionamentos e de gozar de suas liberdades instrumentais e dos efeitos de encadeamento dessas.

Na perspectiva do Desenvolvimentismo, vale salientar, o crescimento econômico continua sendo o principal indicador de desenvolvimento. A unidimensionalidade de uma projeto desenvolvimentista, dessa forma, também deve ser destacada como uma característica do Desenvolvimentismo. Apesar de perseguir “fins desejáveis”, ainda é, em última instância, o crescimento econômico e da renda o principal indicador para a avaliação da política e como indicador para o processo de desenvolvimento.

Ainda, como visto no capítulo II, a pluralidade de funcionamentos não é um aspecto negativo para fins avaliatórios. Pelo contrário, apesar da dificuldade de instrumentalização e operacionalidade da avaliação baseada nas liberdades, ela é capaz de contemplar a multidimensionalidade do processo de desenvolvimento. Como demonstra Nussbaum (2010), a ponderação acerca dos funcionamentos e de sua importância relativa pode e deve ser construída a partir do debate público e da participação das pessoas. Questões como a possibilidade de exercer funcionamentos devem ser foco de constante discussão e aprimoramento, refletindo o que as pessoas valorizam e tem motivos para valorizar. De qualquer forma, Sen (2013, pág. 113), alerta para a possibilidade de dificuldade na mensuração das capacitações para fins avaliatórios de políticas. Ao listar as três possibilidades de abordagem do uso das capacitações para fins avaliatórios, seja pelo “ranking” das mesmas, da utilização de “rendas ajustadas” pelas capacitações ou da suplementação da análise focadas nas rendas a partir de informações sobre as capacitações, Sen (2000), argumenta:

“Em muitos problemas práticos, a possibilidade de empregar uma abordagem explicitamente baseada na liberdade pode ser relativamente limitada. Contudo, mesmo nesse caso é possível usar os insights e os interesses informacionais envolvidos em uma abordagem baseada na liberdade.”(SEN, pág. 119, 2000)

Partindo dessa possibilidade de utilização das noções de uma abordagem baseada na liberdade para fins avaliatórios do desenvolvimento, no qual é possível,

mesmo dadas as restrições de aplicação dessa abordagem, buscar nos *insights* que a mesma proporciona, uma avaliação da Política Industrial do Rio Grande do Sul 2012-2014. Ou seja, a partir dos objetivos e dos instrumentos dessa política de desenvolvimento, é possível realizar, com utilização de uma base informacional centrada nas liberdades constitutivas e instrumentais, uma análise do impacto da política na liberdade, na capacidade e nos funcionamentos que as pessoas tem razões para prezar. Metodologicamente, partiremos dos cinco tipos distintos de liberdade instrumental, definidas por Sen (2000, pág. 25), a fim de buscar, na Política Industrial do Rio Grande do Sul, características e aspectos relativos aos efeitos dos objetivos e instrumentos dessa sobre tais liberdades. Analisaremos, também, o encadeamento entre os diversos tipos de liberdade e o impacto dessa política de desenvolvimento nesse aspecto.

Como exposto no capítulo 2, Sen (2000, pág. 25) define cinco tipos de liberdades instrumentais: i) liberdades políticas, ii) facilidades econômicas, iii) oportunidades sociais, iv) garantias de transparência e v) segurança protetora. Quanto a primeira liberdade instrumental, podemos, para fins avaliatórios, considerar os possíveis impactos de uma política industrial, ou mesmo, de uma política dita desenvolvimentista sobre esta. A primeira característica analítica se dá através das condições políticas onde se definiu a política econômica e de desenvolvimento implementada. Existem casos notórios na história econômica de políticas desenvolvimentistas adotadas em regimes totalitaristas e ditaduras. Mas a análise não é restrita, de um todo, em se ater as condições políticas no nível institucional ou do modelo democrático vigente. A liberdade política, como liberdade instrumental, tem um caráter muito mais profundo. Muito além das definição de “quem governa”, as liberdades políticas devem englobar, também, segundo Sen (2000, pág. 58), a oportunidade de os indivíduos discutirem e escolherem os princípios que dão base a esse governo. Muito além das questões agente-principal existem outras necessidades de legitimação das bases de princípios de um governo, ou mesmo da atuação do estado na provisão de bens e serviços. Um exemplo da abrangência do conceito de liberdade política é a Lista de Capacitações Centrais de Nussbaum (2010). A ampla liberdade política é uma das condições para a discussão, não somente das diretrizes de um governo no curto prazo, mas de quais seriam as bases de uma sociedade. A formulação de uma lista, por exemplo, é apenas um produto de uma discussão muito mais ampla, que envolve os atores sociais e governamentais. A

oportunidade de se discutir esses princípios, havendo ou não uma lista como produto, é o que garante essa amplitude do conceito de liberdade política. Dessa forma, a avaliação dos impactos de uma política pública, desenvolvimentista ou não, deve se dar não somente na legitimação institucional, mas sim, deve ser avaliada de acordo com os princípios e bases que regem a sociedade e o papel dos governos.

Quanto a Política Industrial do Rio Grande do Sul 2012-2014, temos como primeira característica analítica direta a sua formulação a sua espontaneidade advinda do Estado. Foi uma política pensada e formulada com base na ação estatal do diagnóstico da situação econômica gaúcha, brasileira e mundial. Em um primeiro momento, as diretrizes da Política Industrial em questão foram condicionadas a ótica estatal. Em um segundo momento, como descrito em Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012), existe uma maior interação entre o governo e a sociedade, já que boa parte das ações específicas, como as ações dos Programas Setoriais, foram debatidas juntamente com as classes empresariais e os sindicatos de trabalhadores. Ainda, é possível verificar o grau de institucionalização da Política Industrial em questão, já que sua instrumentalização foi feita com base de mecanismos legais, sendo aprovadas pela Assembleia Legislativa do Estado e pelos órgãos consultivos do governo, como o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio Grande do Sul. O que não se pode captar, no entanto, é se as diretrizes dessa política de desenvolvimento estão de acordo com os princípios eleitos pelas pessoas como centrais à vida. Aqui, de forma geral, não se pode restringir a crítica uma política pública restrita, mas sim ao conjunto de políticas que, muitas vezes, não levam em consideração aspectos relacionados, por exemplo, ao direito político de manifestação das pessoas mais pobres. Pouco se sabe da opinião, de maneira geral, dessas pessoas.

Em termos da liberdade política das pessoas, esse quadro, no Brasil, se dá pelas poucas oportunidades de acesso a meios de expressão, a baixa escolaridade, a desigualdade de renda, dentre outros fatores da realidade brasileira. Dessa forma, a característica analítica relativa aos impactos de uma Política Industrial, seja a promovida pelo Estado do Rio Grande do Sul quanto à indústria e o desenvolvimento ou outra política pública, pouco podemos saber quanto a sua conformidade para com o que as pessoas acreditam ser os princípios que devem reger a sociedade e o estado. Isso se dá, tanto pela falta de oportunidade dos indivíduos se manifestarem quanto a essas

diretrizes, quanto a falta de instrumentos no âmbito institucional dos governos de legitimação de suas políticas frente à sociedade. Assim, o objetivo do crescimento econômico, da industrialização, do aumento da produtividade, como instrumentos de promoção do desenvolvimento, não são, de um todo, elementos aos quais podemos considerar como desejáveis para a sociedade como um todo. A base para a construção desse consenso, a partir, por exemplo, da ponderação da sociedade quanto as capacitações e funcionamentos essenciais a vida, deve ser alcançada com políticas específicas que estimulem a liberdade política das pessoas. Mais uma vez, não se nega a necessidade de empregos e do crescimento da renda como aspecto instrumental, mas se condiciona a análise do desenvolvimento como um processo onde as liberdades políticas, em seu sentido amplo, devem ter valor.

As facilidades econômicas, como exposto por Sen (2000), derivam os funcionamentos, por exemplo, de as pessoas realizarem trocas, produção e consumo. Essa liberdade instrumental está profundamente ligada a relação entre mercados e Estado, discutida no capítulo 2, onde se avaliou o papel dos mercados, quanto a sua estrutura e limitações, e do Estado, como provedor de serviços públicos e regulador. Essa liberdade está, também, relacionada as possibilidades de as pessoas, além de realizarem trocas e consumo, produzirem. Como observa Sen (2000), seja em grandes empresas que empregam milhares ou em pequenos estabelecimentos, um dos aspectos importantes quanto as facilidades econômicas, é, no exemplo, o financiamento a produção, seja para as grandes empresas, seja para as pequenas, através de linhas de microcrédito. Assim, as facilidades econômicas se relacionam diretamente ao emprego e as atividades econômicas, de maneira geral, exercidas pelas pessoas.

O conceito de Desenvolvimentismo apresentado por Fonseca (2013), quanto aos predicativos da estrutura de mercado onde se aplicam políticas desenvolvimentistas, enfatiza que o desenvolvimentismo ocorre dentro de uma estrutura capitalista, ou seja, pressupõe trabalho assalariado e acumulação de capital. Portanto, não se pressupõe, no caso abstrato, a profunda intervenção nos mercados, ou seja, na estatização dos meios de produção, por exemplo, ou de outra forma de socialismo ou organização da produção e da sociedade. O que ocorre, no âmbito do caso concreto, é que no seu objetivo de aumento da produtividade e da produção industrial, a ação deliberada do governo pode afetar os preços relativos dos mercados. Por exemplo, mecanismos cambiais de proteção à indústria infante, foco de priorização de uma Política Industrial, podem ser adotados,

alterando os preços relativos e interferindo no mercado de forma generalizada. De qualquer forma, o conceito de desenvolvimentismo apresentado por Fonseca (2013) contempla a noção da relação entre Estado e mercados dentro da perspectiva do capitalista como sistema econômico.

Dessa forma, apesar de uma definição muito geral, tanto o Desenvolvimentismo quanto a abordagem do Desenvolvimento Humano, em algum grau, tratam do capitalismo e das estruturas do mercado como estrutura econômica. No primeiro caso, são atribuídas as limitações e vantagens dos mercados em termos das liberdades dos indivíduos; no segundo, evidencia-se o capitalismo como processo histórico, sendo tratado, no âmbito teórico, como uma antologia ao socialismo, não podendo se fazer maiores avaliações quanto aos méritos e limitações do mercado em consideração a definição de Fonseca (2013), devendo-se avaliar, em algum grau, as limitações e atributos dos mercados no caso concreto. Por exemplo, as políticas de um governo quanto ao capital estrangeiro, ou quanto a política cambial, podem explicitar, no caso concreto, a avaliação dos mercados, no caso concreto.

Como exposto no capítulo 1, a Política Industrial do Rio Grande do Sul como caso concreto, não foge a lógica da economia de mercado. Ela se enquadra, pela caracterização de seus programas, não na definição de socialismo, ou com intencionalidade socialista de estatização dos meios de produção, estando, a partir dessa negação, enquadrada no capitalismo como sistema econômico.

Ainda, ao analisarmos os *insights* ao centrarmos a liberdade como instrumento para fins avaliatórios, podemos, no caso das facilidades econômicas, destacar a importância da promoção do emprego de qualidade, conforme Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012), através dos programas caracterizados no capítulo 1. A atração de investimentos, ampliação das instalações de empresas que já produzem no estado, o financiamento a atividade produtiva pelos bancos estatais são algumas das ações, caracterizadas no capítulo 1, que visam esse objetivo. Como exposto anteriormente, as facilidades econômicas, no âmbito da produção, consumo e trocas, também contemplam a noção do emprego e das atividades econômicas de maneira geral. Uma política industrial que tenha como objetivo o aumento do emprego, pode, portanto, ser capaz de expandir as liberdades referentes às facilidades econômicas dos indivíduos.

Como argumenta Sen (2000), a importância do crescimento econômico e do desenvolvimento para a expansão das facilidades econômicas está condicionada a distribuição:

“À medida que o processo de desenvolvimento econômico aumenta a renda e a riqueza de um país, estas se refletem no correspondente aumento de intitamentos econômicos da população. Deve ser óbvio que, na relação entre a renda e a riqueza nacional, de um lado, e, de outro, os intitamentos econômicos dos indivíduos (ou famílias), as considerações distributivas são importantes em adição às agregativas. O modo como as rendas adicionais geradas são distribuídas claramente fará diferença.” (SEN, pág. 59, 2000).

Assim, para fins avaliatórios, podemos supor que o efeito do crescimento econômico advindo da maior produção industrial e dos aumentos de produtividade, objetivos da Política Industrial no caso concreto, devem ser vistos não somente pela ótica dos agregados, mas também, pela perspectiva da distribuição. O desenvolvimento econômico, a criação de riqueza só são capazes de expandir as facilidades econômicas das pessoas em condições de distribuição favoráveis. Existe, como exposto no capítulo 2, uma forte relação entre as liberdades instrumentais e a compreensão do desenvolvimento como processo de expansão dessas liberdades é derivado do entendimento dos encadeamentos existentes entre os diversos tipos de liberdades.

A priori, poderíamos, em uma análise salários, lucros e rendas, supor condições para as quais o crescimento econômico e a elevação da produtividade gerada por uma política industrial se distribuiriam como remuneração dos fatores trabalho e capital, por exemplo. Ainda, poderíamos compreender quais são as condições que melhor propiciam uma distribuição da renda gerada mais igualitária. Uma avaliação das condições de trabalho, dos níveis de salário e da concentração de renda, frente as liberdades, funcionamentos e a *capability* das pessoas pode ser uma das metodologia aplicadas a aferição do impacto de políticas industriais quanto a distribuição do crescimento econômico e seu efeito sobre as liberdades das pessoas.

As oportunidades sociais, como define Sen (2000), são as condições estabelecidas pelas sociedades quanto a educação, saúde, saneamento e provisão de outros serviços, que afetam as liberdades individuais dos indivíduos terem uma vida melhor. As oportunidades sociais, em termos de seus efeitos de encadeamento para com as demais liberdades instrumentais, desempenham papel não somente importante por si só, ou seja, ter uma vida melhor, com mais saúde e educação, por exemplo, não é

apenas um dos efeitos dessa liberdade. Pelo encadeamento os efeitos dessa liberdade, para além da vida privada, se relacionam para com as facilidades econômicas e a liberdade política e de expressão. Por exemplo, pessoas analfabetas podem ter tolhidas a liberdade de ter acesso a informações vitais para sua participação na vida em sociedade, incluindo aspectos relacionados as atividades econômicas que exercem ou podem exercer, quanto a participação política e de se expressar sobre as questões que afetam suas vidas. As oportunidades sociais são importantes, portanto, também para a promoção da condição de agente dos indivíduos, conforme a conceituação de Sen (2000), ou seja, da capacidade de ter ingerência sobre o próprio destino e desempenhar funcionamentos que valorizam e tem motivos para valorizar.

Um segundo aspecto relacionado aos efeitos de encadeamento entre as oportunidades sociais e as facilidades econômicas se dá na distribuição do crescimento e do desenvolvimento econômico sobre a sociedade. Os efeitos distributivos do desenvolvimento econômico dependem, fundamentalmente, das oportunidades sociais dos indivíduos de acumular capital humano, como em Sen (2008), garantindo maiores salários, por exemplo. Aqui, a análise do mercado e da estrutura produtiva é essencial para compreender as causas do aumento de produtividade e como esse aumento de produtividade, ao gerar crescimento econômico, é distribuído entre os fatores. Por exemplo, uma estrutura produtiva baseada em importação de capital estrangeiro de alta tecnologia, sendo utilizada na produção doméstica de um bem, pode acarretar em uma concentração da renda gerada na forma de lucros. Por sua vez, o desenvolvimento de tecnologia, baseada no capital humano dos indivíduos, pode melhor distribuir os benefícios do crescimento econômico entre os fatores de produção.

Assim o desenvolvimento, na perspectiva da abordagem do Desenvolvimento Humano, como expansão das liberdades substantivas e instrumentais dos indivíduos, estabelece uma condição de complementaridade entre cada aspecto relevante para o processo de desenvolvimento. Ou seja, como na inter-relação exposta acima, um crescimento econômico baseado em uma má distribuição de renda não consiste, em suma, em desenvolvimento.

Além da consideração do efeito de encadeamento entre as liberdades, podemos ainda, como argumenta Nussbaum (2001), entender as oportunidades sociais como um fim em si mesmo. A noção aristotélica de florescimento do ser humano, como ser

dotado de capacitações e de funcionalidades próprias de sua natureza, deve ser, também, levada em consideração na importância das oportunidades sociais na vida privada e em sociedade dos indivíduos. Ou seja, além das relações para com as demais liberdades, as oportunidades sociais são importantes para os indivíduos no que tange, também, a promoção dos funcionamentos de sua natureza. Ter a oportunidade de se dedicar a arte, aos relacionamentos, ao conhecimento e a outros aspectos da vida aos quais o indivíduo tenha motivos para valorizar, também, deve ser compreendido como desenvolvimento.

Partindo da perspectiva das oportunidades sociais e do florescimento humano, uma política industrial poderia ser capaz de expandir tal liberdade e os funcionamentos dela derivados, se, por exemplo, o crescimento econômico derivado dessa política fosse aplicado na expansão das oportunidades sociais dos indivíduos. Seja pela maior provisão estatal por parte do governo de serviços como saúde e educação, seja pela maior liberdade dos indivíduos de utilizar a riqueza gerada pelo crescimento, de forma instrumental, a fim de escolher e exercitar as funcionalidades que o indivíduo tem motivos para valorizar. Aqui, torna-se fundamental o conceito exposto por Sen (2000), quanto à necessidade de avaliação da transformação da renda em funcionamentos, como também, do conjunto factível de escolhas as quais os indivíduos têm acesso. Uma sociedade construída através de crescimento econômico sem distribuição de renda, sem instituições preocupadas com o desenvolvimento educacional, a erradicação da miséria e a provisão de saúde dificilmente pode oferecer um conjunto de escolhas factível, dentro do processo de desenvolvimento, que seja capaz de expandir as liberdades e gerar efeitos de encadeamento duradouros entre essas.

Na avaliação do caso concreto, em termos de desenho de política pública, pode-se dizer que a Política Industrial do Rio Grande do Sul, a partir de seus programas, objetivos e instrumentos, ao não avaliar os impactos pretendidos do ponto de vista das liberdades, pode incorrer em riscos de um crescimento distribuído de forma concentrada e sem efeitos diretos sobre as oportunidades dos indivíduos. Programas como o Pacto Gaúcho pela Educação, no qual a Política Industrial se insere, visam a provisão da educação, por exemplo, como um instrumento para a geração de empregos de qualidade e oferta de mão de obra qualificada. Pouco pode-se avaliar esse programa quanto aos seus objetivos específicos e seu impacto quanto a condição de agente dos indivíduos, assim como quanto aos aspectos elencados por Nussbaum (2001) quanto ao florescimento humano e a educação como um fim em si mesmo. A instrumentalização

da educação como um pilar necessário para o crescimento econômico e para a expansão da oferta de mão de obra pode, fundamentalmente, não levar em consideração aspectos relacionados as condições de agente dos indivíduos, os marginalizando, como lembra Sen (2000), a um papel passivo em um engenhoso plano de desenvolvimento.

Ainda, para fins avaliatórios, seria necessário um maior entendimento quanto a relação existente entre os objetivos da Política Industrial do Rio Grande do Sul para com os objetivos específicos dos programas e políticas voltadas a educação no estado. Para os fins desse trabalho, da análise da Política Industrial, como caso concreto, e seus efeitos sobre a liberdade e o desenvolvimento humano, podemos apenas analisar os aspectos acima.

A quarta liberdade instrumental elencada por Sen (2000) são as garantias de transparência. Elas consistem nas garantias que as pessoas têm, dentro de um contexto de interação social, em se relacionar uns para com os outros e com as instituições que constituem a sociedade. Ou seja, constituem as liberdades que dão base a confiança entre as pessoas e as instituições. Assim, as garantias de transparência são, em última instância, a liberdade dos indivíduos de se relacionar, conviver e debater assuntos que deem valor com clareza e dessegredo. Essa liberdade pode ser constatada, para fins de exemplo, na definição dos objetivos de um governo com uma determinada política pública. Quanto mais claros forem os objetivos, os programas e os riscos de uma determinada política, maior é o controle da sociedade sobre os governos.

Dessa forma, a liberdade de ter acesso a informações, como as do custo efetivo das despesas para com determinado organismo governamental ou política específica, ou o grau de confiança das pessoas nas instituições, constituem um dos pilares da liberdade dessa liberdade instrumental. O acesso às informações e a possibilidade de opinar de forma clara e sem restrições acerca dos problemas sociais, programas governamentais e outros aspectos relevantes para a sociedade inibe a corrupção e a irresponsabilidade financeira.

Partindo do conceito de garantias de transparência, pode-se pressupor que uma política pública, ao demonstrar clareza quanto a seus instrumentos e objetivos, pode expandir a liberdade instrumental dos indivíduos, reduzindo o risco de corrupção, de transações ilícitas e de irresponsabilidade financeira, como lembra Sen (2000). A expansão dessa liberdade se dá, não somente pelo maior acesso a informações por parte

da sociedade para com as instituições, mas também, do conceito de *accountability*. Segundo Frederich Mosher, a *accountability* “acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante uma outra pessoa, fora de si mesma, por alguma coisa ou por algum tipo de desempenho” (Frederich Mosher 1968, *apud* Campos, 1990 pág. 33). Assim, o conceito de *accountability* representa, de maneira resumida, a condição de responsabilidade da instituição para com a sociedade, ou mesmo, de uma pessoa para com as demais. Existe, portanto, um grau de “preocupação” das instituições em buscar objetivos e realizar programas voltados às necessidades e princípios da sociedade, existindo, ainda, uma sanção punitiva caso a instituição, ou os funcionários que fazem parte de uma instituição, como um órgão público, ajam em desconformidade para com os valores da sociedade.

Dessa forma, o conceito de *accountability* pode ser compreendido, ainda, pela ótica democrática. Como sugere Campos:

“Embora essencial, o processo eleitoral, por si só, não é ágil o bastante para salvaguardar o interesse público. A legitimidade do poder delegado (pelo povo ao Estado) precisa ser assegurada pelo exercício ativo da cidadania, por Partidos Políticos sintonizados com seu eleitorado e por uma opinião pública bem-informada.” (Campos, 1990, pág. 34)

Aqui, pressupõe-se a existência de responsabilidade das instituições para com as pessoas, sendo a *accountability* o conceito que estabelece a relação entre os governantes e as pessoas, não se restringindo esse controle apenas nos períodos eleitorais. Quanto maior a *accountability*, maior o grau de preocupação das instituições para com as pessoas, e maior o grau de controle dessas sobre o governo e as instituições. Quanto a liberdade instrumental das garantias de transparência, esta se relaciona diretamente para com o conceito de *accountability*, onde a primeira é condição para a segunda. Para a criação e fortalecimento da *accountability* entre a sociedade e as pessoas, é necessária a expansão da transparência e da clareza das políticas governamentais e dos objetivos de cada governo.

O Desenvolvimentismo, no caso concreto, como citado anteriormente, não se dá, necessariamente, em um ambiente democrático. Muitos foram os projetos ditos desenvolvimentistas que ocorreram, na história econômica, em meio a regimes totalitários e ditaduras. Também na definição de Fonseca (2013), não existe uma especificação quanto ao regime democrático vigente em um projeto desenvolvimentista.

Isso não elimina a preocupação, no caso concreto, dos meios de legitimação do projeto desenvolvimentista, mas, em absoluto, reduz a capacidade de criação de vínculos de confiança entre a sociedade e as instituições. A não evidenciação do valor intrínseco da democracia para o processo de desenvolvimento pode, na definição de Sen (2000), tornar as pessoas como meros agentes passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Assim uma política desenvolvimentista, como política pública, poderia contribuir para a expansão das garantias de transparências e para a *accountability* à medida que demonstrasse clareza quanto a seus instrumentos e objetivos, sendo legitimada não somente frente as demais instituições, mas também, frente as pessoas.

No caso concreto, ou seja, da Política Industrial do Rio Grande do Sul, caso analisado neste trabalho, verificamos que grande parte da legitimação da política se deu via institucionalização das diretrizes e programas que fazem parte da mesma. Ou seja, a criação de projetos de lei estaduais, referendados pela Assembleia Legislativa do estado. Quanto ao conceito de *accountability*, pouco podemos inferir quanto a legitimidade da PI-RS frente a sociedade como um todo. Apesar de contar com membros da sociedade civil em sua formulação, como a classe empresarial e representantes de sindicatos, poucos podemos saber quanto à legitimidade dessa política frente as pessoas “comuns”. Ainda, do ponto de vista das garantias de transparência, poucos podemos inferir sobre os objetivos da PI-RS. Por exemplo, a definição de “empregos de qualidade”, contida em Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012), não é suficientemente clara para fins avaliatórios da política. Ou seja, não se define o que seria um “emprego de qualidade”. Essa incerteza, por exemplo, acarreta em problemas de controle social e de avaliação, por parte das pessoas, dos objetivos e dos impactos da política pública. Outro aspecto que pode ser citado é o que se refere a priorização dos setores. A disponibilidade de acesso aos dados base das simulações para priorização dos setores da economia gaúcha, dentro da PI-RS, seriam de grande valor para aumentar a transparência da política.

A quinta liberdade instrumental apresentada por Sen (2000), é a segurança protetora. Essa liberdade instrumental está relacionada a rede de segurança social capaz de assegurar um nível mínimo de qualidade de vida para as pessoas que sofrem grandes adversidades em suas vidas. O conceito pode ser ampliado, ainda, para além das necessidades alimentares e a pobreza extrema. Ela compreende políticas fixas de

distribuição de renda e de alimentos, a fim de minimizar a situação de vulnerabilidade das pessoas. O conceito pode ser aplicado às políticas públicas voltadas a segurança das pessoas no ponto de vista das condições de moradia, mobilidade urbana e questões ambientais.

Com a ampliação do conceito de Sen (2000), com a inclusão de outras questões as quais pode o Estado realizar políticas públicas quanto as condições de vida e asseguaração dessas condições de vida as pessoas, podemos realizar uma análise comparativa mais profunda. Do ponto de vista de uma política desenvolvimentista, essa pode ser capaz de gerar segurança protetora se, em seu escopo, estiverem elencados programas auxiliares que visem os impactos gerados pelo crescimento industrial e econômico. Por exemplo, programas voltados a mobilidade urbana, a preocupação com a degradação ambiental advindo do crescimento econômico e da industrialização, bem como o cuidado para com as pessoas que podem ter de trocar de moradia em função de uma obra de infraestrutura consiste em algumas das políticas auxiliares necessárias para que uma política desenvolvimentista promova a expansão da segurança protetora. Caso contrário, uma política desenvolvimentista pode acarretar em problemas de ordem ambiental e social.

Na análise do caso concreto, verificamos que a PI-RS apresenta, em suas diretrizes, conforme Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (2012), a preocupação ambiental. Não fica claro, todavia, quais são, especificamente, os instrumentos que operacionalizam essa premissa. Ademais, seria necessário, mais uma vez, a análise da PI-RS no contexto das demais políticas implementadas pelo governo estadual, a fim de entender como esta se relaciona com as demais políticas públicas. Ainda, se faz necessário, do ponto de vista avaliatório, a compreensão dos impactos sociais e ambientais da PI-RS, como, por exemplo, na provisão de saúde e educação em uma região que recebe um investimento massivo. Garantir a provisão desses serviços constituiria, em suma, na expansão da segurança protetora das pessoas dessas regiões.

Assim, conforme Sen (2000) é possível, mesmo dada à dificuldade operacionalizar os conceitos de liberdade para fins avaliatórios, obter algum grau de análise dos objetivos de políticas públicas, como a Política Industrial do Rio Grande do Sul, em termos das liberdades instrumentais. É, justamente, esse conjunto complexo de definições que é capaz de aumentar o escopo e os critérios para avaliação do processo

de desenvolvimento. Ainda, tratar das liberdades instrumentais e constitutivas dos indivíduos como centrais para o processo de desenvolvimento, tem como papel, ainda, o entendimento da condição de agente, na definição de Sen (2000), das pessoas, tornando essas mais autônomas e capazes de decidir sobre o próprio futuro e dar valor as coisas que têm motivos para valorizar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nessa breve comparação dos objetivos, instrumentos e avaliações do desenvolvimento, a partir da ótica Desenvolvimentista e da Abordagem do Desenvolvimento Humano, e ainda, com a aplicação do caso concreto a partir da Política Industrial do Rio Grande do Sul, pudemos realizar uma análise de algumas características de cada concepção de desenvolvimento. Essa análise, mesmo que abrangente e conceitual, pode ser um caminho a ser explorado, tanto do ponto de vista dos objetivos do desenvolvimento, quanto da avaliação de políticas voltadas para este fim. Essa abordagem comparativa do Desenvolvimentismo e do Desenvolvimento Humano, a partir de Fonseca (2013) e Sen (2000), respectivamente, trás uma revisão conceitual acerca da terminologia e dos distintos objetivos de cada uma das escolas do pensamento.

Quanto aos objetivos desse trabalho, realizamos uma breve explanação acerca do conceito de Política Industrial e de seus objetivos. Ainda, buscamos demonstrar a relação da Política Industrial para com uma Política Desenvolvimentista, concluindo que a primeira é um dos instrumentos da segunda. Ainda, buscamos expor a relação entre Desenvolvimento Industrial e Desenvolvimento Econômico, salientando o aspecto “economicista” de uma política Desenvolvimentista. No caso da Abordagem do Desenvolvimento Humano, a partir de Sen (2000) e Nussbaum (2010), realizamos uma breve descrição do conceito de Desenvolvimento Humano, do papel das liberdades para esse, e das limitações das abordagens alternativas ao Desenvolvimento Humano. Ainda, tentamos demonstrar o papel dos mercados e do Estado no desenvolvimento, a partir de Sen (2000), bem como o papel instrumental da renda. Realizamos, também, uma pequena digressão acerca das possibilidades da operacionalização do conceito de liberdades instrumentais na avaliação de políticas públicas e do processo de desenvolvimento.

Concluimos, ainda, que a Política Industrial do Rio Grande do Sul, a partir de seus objetivos e diretrizes, apresenta traços de uma política desenvolvimentista subnacional. Ainda assim, faz-se necessária uma análise mais profunda da relação dessa política para com as demais políticas públicas executadas pelo governo estadual para compreender de forma mais plena algumas das definições de uma política

desenvolvimentista dada por Fonseca (2013), como, por exemplo, dos “fins desejáveis” da PI-RS. De qualquer forma, para fins de comparação dessa para com a Abordagem do Desenvolvimento Humano, identificamos, a partir da comparação dos objetivos da PI-RS para com as liberdades instrumentais definidas por Sen (2000), demonstrando algumas das possíveis consequências de uma política industrial, como instrumento de política desenvolvimentista, para as liberdades instrumentais e substantivas das pessoas.

A partir da breve revisão dos conceitos e da comparação analítica desses aplicados a um caso concreto, buscamos demonstrar que, pelo viés economicista de uma Política Industrial, bem como das demais Políticas Desenvolvimentistas, o Desenvolvimento Industrial e o Desenvolvimento Econômico não acarretam, necessariamente, em Desenvolvimento Humano.

Referências

- AMSDEN, A. **The rise of ‘the ‘Rest’; challenges to the west from late-industrializing economies.** Inc., New York: Oxford University Press, 2001.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, vol.24, No. 2, pág. 31-50, 1990.
- CHANG, Ha-Joon. **The political economy of industrial policy.** London, MacMillan Press, 1994.
- FONSECA, Pedro Cesar Dutra. **Desenvolvimentismo: a construção do conceito.** Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado, 2013.
- FURTADO, Celso. **Metamorfoses do Capitalismo.** Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2002. (Comunicação oral).
- GADELHA, Carlos Augusto Grabois. Política industrial: uma visão neo-schumpeteriana sistêmica e estrutural. **Revista de Economia Política**, vol. 21, No 4, pág 149-171, 2001.
- FURTADO, João; SUZIGAN, Wilson. Política Industrial e Desenvolvimento. **Revista de Economia Política**, vol. 26, nº 2 (102), pp. 163-185.
- GIANETTI DA FONSECA, Eduardo. **Beliefs in action.** Londres: Cambridge University Press, 1991.
- KUPFER, D. Política industrial. **Econômica**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 281-298, 2003.
- MOSCHER, F. **Democracy and the public service.** New York, Oxford University, 1968. p. 7.
- NUSSMABUM, Martha. Women’s capabilities and social justice. **Journal of Human Development**, Vol. 1, No. 2. 2001.

PREBISCH, Raul. **Crecimiento, desequilibrio y disparidades**: Interpretación del proceso de desarrollo económico. In: GURRIERI, A. La obra de Prebisch en la Cepal. México: Fondo de Cultura Económica, 1982.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento. **Política Industrial**: Modelo de Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul 2012-2014. 2012. Disponível em <http://www.sdpi.rs.gov.br/upload/20120328144824politica_industrial_modelo_de_desenvolvimento_industrial_do_estado_do_rio_grande_do_sul.pdf>. Acesso em 13 maio 2013.

RIO GRANDE DO SUL, Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento. **Setores estratégicos da política industrial**. Disponível em: <<http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=182>>. Acesso em: 13 de maio 2013

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento. **Política Industrial**: Plano de implantação – Desenvolvimento econômico do RS. Disponível em: <http://www.sdpi.rs.gov.br/upload/20120810175142politica_industrial_plano_de_implantacao.pdf>. Acesso em: 13 maio 2013

SEN, Amartya. Adam Smith's Prudence. **Theory and Reality in Development**. London: Macmillan, 1986.

SEN, Amartya. Capital Humano e Capacitação Humana. In: PNUD (2008). **Desenvolvimento humano: leituras selecionadas**. Belo Horizonte: IDHS-PUC Minas, PNUD. (traduzido de Journal of Development Planning, 1989, nº 19, pp.41-58).

SEN, Amartya. Desenvolvimento como expansão de capacitações. In: PNUD (2008). **Desenvolvimento humano: leituras selecionadas**. Belo Horizonte: IDHS-PUC Minas, PNUD. (traduzido de Journal of Development Planning, 1989, nº 19, pp.41-58).

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. Economic Development: Objectives and Obstacles. **China's Development Experience in Comparative Perspective**. Cambridge: Harvard University Press, 1981.

SEN, Amartya. **Employment, technology, and development**. Oxford: Clarendon Press, 1975.

SEN, Amartya. Growth Economics: What and Why? In **economic growth and the structure of long-term development**. London: Macmillan, 1994. Sen, Amartya. Maximization and the act of choice. **Econometrica**, vol. 65, No. 4, pág 745-779, 1997.

SEN, Amartya. The Concept of Development, **Handbook of Development Economics**. Amsterdam: North Holland, 1988.

SEN, Amartya. What's the Point of a Development Strategy? **Development Strategy and the Management of the Market Economy**. Oxford: Clarendon Press, 1997.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e causas**. São Paulo: Nova Cultura , 1996.

WOO-CUMINGS, M. **The developmental state**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1999