XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC/DOM HELDER CÂMARA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL II

FERNANDO GUSTAVO KNOERR

MARCO ANTÔNIO CÉSAR VILLATORE

ROMEU FARIA THOMÉ DA SILVA

Copyright © 2015 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – Conpedi
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UFRN
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. José Alcebíades de Oliveira Junior - UFRGS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes - IDP
Secretário Executivo -Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Conselho Fiscal
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG /PUC PR
Prof. Dr. Roberto Correia da Silva Gomes Caldas - PUC SP
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches - UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS (suplente)
Prof. Dr. Paulo Roberto Lyrio Pimenta - UFBA (suplente)

Representante Discente - Mestrando Caio Augusto Souza Lara - UFMG (titular)

Secretarias
Diretor de Informática - Prof. Dr. Aires José Rover – UFSC
Diretor de Relações com a Graduação - Prof. Dr. Alexandre Walmott Borgs – UFU
Diretor de Relações Internacionais - Prof. Dr. Antonio Carlos Diniz Murta - FUMEC
Diretora de Apoio Institucional - Profa. Dra. Clerilei Aparecida Bier - UDESC
Diretor de Educação Jurídica - Prof. Dr. Eid Badr - UEA / ESBAM / OAB-AM
Diretoras de Eventos - Profa. Dra. Valesca Raizer Borges Moschen – UFES e Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - UNICURITIBA
Diretor de Apoio Interinstitucional - Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira – UNINOVE

D598

Direito, economia e desenvolvimento sustentável II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFMG/FUMEC/ Dom Helder Câmara;
coordenadores: Fernando Gustavo Knoerr, Marco Antônio César Villatore, Romeu Faria Thomé da Silva – Florianópolis: CONPEDI, 2015.

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-113-5
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: DIREITO E POLÍTICA: da vulnerabilidade à sustentabilidade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Economia. 3. Desenvolvimento sustentável. I. Congresso Nacional do CONPEDI - UFMG/FUMEC/Dom Helder Câmara (25. : 2015 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34

CONPEDI
Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Florianópolis – Santa Catarina – SC
www.conpedi.org.br

XXIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI - UFMG/FUMEC /DOM HELDER CÂMARA

DIREITO, ECONOMIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL II

Apresentação

A Coordenação do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II, do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI, sente-se honrada por apresentar essa coletânea de artigos, fruto das pesquisas e dos debates realizados no âmbito do XXIV Congresso do CONPEDI, cujo tema foi Direito e política: da vulnerabilidade à sustentabilidade.

O evento, realizado na capital das Minas Gerais, desenvolveu suas atividades em três Instituições de Ensino Superior: a Faculdade de Direito da UFMG; a Universidade FUMEC; e a Escola Superior Dom Helder Câmara ESDHC, no período de 11 a 14 de novembro de 2015.

Dentre os inúmeros trabalhos encaminhados, provenientes de todas as regiões do País, vinte e seis artigos foram aprovados e selecionados para compor o presente livro do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II, com temas ligados ao Direito Econômico, ao Direito do Consumidor, ao Direito do Trabalho e ao Direito Ambiental.

O CONPEDI, desde 2005, fomenta o debate nas áreas do Direito Econômico em grupos de trabalho específicos, como aqueles voltados para as relações de consumo e desenvolvimento, além de investigar a relação entre Direito Econômico, modernidade e análise econômica do Direito, e temas correlatos. Os debates envolvendo tópicos de Direito do Consumidor e do Direito do Trabalho, já tradicionais nos Congressos do CONPEDI, também foram significativos neste encontro realizado em Belo Horizonte.

Convém, entretanto, registrar uma nota de destaque ao incremento substancial das discussões relativas às normas de proteção ambiental e ao princípio do desenvolvimento sustentável nos últimos eventos do CONPEDI, em especial no grupo de trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II do XXIV Congresso. Esse aprofundamento se deve à crescente preocupação do ser humano com a manutenção do equilíbrio ambiental, refletida em inúmeros Programas de Pós Graduação espalhados pelo Brasil que se propõem à análise do tema, como o Programa de Mestrado em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável da Escola Superior Dom Helder Câmara, uma das instituições anfitriãs do evento. A estreita relação instaurada entre as normas de Direito Econômico e as de Direito

Ambiental, em busca de fomentar não apenas o crescimento, mas o desenvolvimento econômico em harmonia com o bem-estar social e a preservação ambiental, demonstra a absoluta adequação desse grupo de trabalho, que incentiva a pesquisa interdisciplinar, aproximando o Direito, a Economia e o Desenvolvimento Sustentável.

A catástrofe envolvendo as barragens de rejeitos da mineradora Samarco, no município mineiro de Mariana, acontecida às vésperas do XXIV Congresso, com gravíssimas repercussões socioambientais, foi abordada pelos coordenadores e pesquisadores do grupo no início dos trabalhos, que prestaram homenagem às vítimas, além de reforçar a convicção de que o desenvolvimento se encontra inexoravelmente atrelado à proteção do meio ambiente.

As normas jurídicas, já utilizadas como instrumentos vocacionados ao crescimento econômico, devem ser compreendidas, a partir da constitucionalização da proteção do meio ambiente, como instrumentos de viabilização do desenvolvimento econômico sustentável.

A construção do conhecimento, paulatinamente, estrutura-se pelo esforço de docentes, doutorandos e mestrandos, que desenvolvem a pesquisa jurídica de maneira independente e comprometida. Nessa perspectiva, os vinte e seis artigos apresentam análise interdisciplinar de temas contemporâneos e, desse modo, ofertam efetiva contribuição para a evolução e consolidação de diversos institutos jurídicos.

Não remanescem dúvidas de que a contribuição acadêmica dos pesquisadores participantes do Grupo de Trabalho Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II é essencial para movimentar os debates social, econômico, ambiental, político e jurídico, revigorando a participação democrática. Aproveitamos para, mais uma vez, tecer sinceros agradecimentos aos autores e, ainda, registrar nosso propósito de instauração de debates impulsionados pelos trabalhos agora publicados, na expectativa de que o elo Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável se fortifique na corrente do CONPEDI. Convidamos, por fim, a todos, para uma profícua leitura.

Belo Horizonte, 15 de novembro de 2015.

Coordenadores do Grupo de Trabalho

Professor Doutor Romeu Faria Thomé da Silva DOM HELDER

Professor Doutor Marco Antônio César Villatore PUCPR/UNINTER/UFSC

Professor Doutor Fernando Gustavo Knoerr - UNICURITIBA

A IDEIA DO TRABALHO DECENTE PARA TODOS COMO UMA FORMA DE DESENVOLVIMENTO INCLUDENTE

DECENT WORK IDEA FOR ALL AS A FORM OF DEVELOPMENT INCLUSIVE

Mariana Loureiro Gama

Resumo

O presente trabalho tem o objetivo de apresentar o trabalho decente como uma ferramenta para se alcançar o desenvolvimento includente. A partir dessa perspectiva traz, primeiramente, o desenvolvimento como tendo, ainda, um conceito em evolução. Em seguida, traz a definição de inclusão justa para que, só então, possa formular o conceito do próprio desenvolvimento includente. Em seguida, mostra a relação existente entre a maior produtividade e o aumento no número de empregos como sendo um dos fatores que auxiliam na criação desse desenvolvimento includente, assim como a transformação de pequenos produtores em microempresários e a importância do desenvolvimento territorial, do empoderamento e das iniciativas locais para facilitar o desenvolvimento includente.

Palavras-chave: Desenvolvimento includente, Trabalho decente, Globalização

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to provide decent work as a tool for achieving inclusive development. From this perspective brings , first, the development as having also an evolving concept . Then brings the definition of fair inclusion so that only then can formulate the concept of own inclusive development. Then shows the relationship between increased productivity and the increase in the number of jobs to be one of the factors that help in creating that inclusive development, as well as the transformation of small farmers in microenterprises and the importance of territorial development, empowerment and local initiatives to facilitate inclusive development.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Inclusive development, Decent work, Globalization

INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos sessenta anos, o desenvolvimento tem sido uma poderosa peça chave para o sistema das Nações Unidas, tanto como conceito analítico quanto como ideologia. O desenvolvimento não se presta a ser encapsulado em fórmulas simples. A sua multidimensionalidade e complexidade explicam o seu caráter fugidio. Como seria de se esperar, o conceito tem evoluído durante os anos, incorporando experiências positivas e negativas, refletindo as mudanças nas configurações políticas e as modas intelectuais.

As discussões em torno desse tema contribuíram para o refinamento do conceito, porém contrastam com o sombrio histórico do desenvolvimento existente em muitas partes do mundo. Daí a necessidade de se revisitar a ideia de desenvolvimento, com vistas a torná-lo mais operacional, enquanto se reafirma, mais do que nunca, sua centralidade, já que esta ideia está sendo contestada de dois lados.

Os autodenominados pós-modernos propõem renunciar ao conceito, alegando que o desenvolvimento tem funcionado como uma armadilha ideológica construída para perpetuar as relações assimétricas entre as minorias dominadoras e as maiorias dominadas, dentro de cada país e entre os países. Propõem avançar para um estágio de pós-desenvolvimento, sem explicar claramente o seu conteúdo operacional concreto. Estão certos, por suposto, quando questionam a possibilidade de crescimento indefinido do produto material, dado o caráter finito do nosso planeta. Porém, esta verdade óbvia não diz muito sobre o que deveríamos fazer nas próximas décadas para superar os dois principais problemas herdados do século XX, apesar do seu progresso científico e técnico sem precedentes: o desemprego em massa e as desigualdades crescentes.

Quanto aos fundamentalistas de mercado, eles implicitamente consideram o desenvolvimento como conceito redundante. O desenvolvimento virá como desenvolvimento natural do crescimento econômico, graças ao "efeito cascata" (*trickle down effect*). Não há necessidade de uma teoria do desenvolvimento. Basta aplicar a economia moderna, uma disciplina a-histórica e universalmente válida.

A teoria do "efeito cascata" seria totalmente inaceitável em termos éticos, mesmo se funcionasse, o que não é o caso. Em um mundo de desigualdades abismais, é um absurdo pretender que os ricos devam ficar mais ricos ainda, para que os destituídos possam ser um pouco menos destituídos.

Para enfrentar esses dois problemas, precisa-se urgentemente de uma reaproximação da ética, da economia e da política (SEN, 1987). Como escreveu Gandhi,

“as economias que ignoram considerações morais e sentimentais são como bonecos de cera que, mesmo tendo aparência de vida, ainda carecem de vida real” (GANDHI, 1921).

Na medida em que as desigualdades morais resultam da organização social, elas só podem ser superadas mediante atos de voluntarismo responsável – políticas públicas que promovam a necessária transformação institucional e ações afirmativas em favor dos segmentos mais fracos e silenciosos da nação, a maioria trabalhadora desprovida de oportunidades de trabalho e meios de vida decentes, e condenada a desperdiçar a vida na luta diária pela sobrevivência.

Como observou Ricupero (2002), as economias não se desenvolvem simplesmente porque existem. O desenvolvimento econômico tem sido uma exceção histórica e não a regra. Não acontece espontaneamente como consequência do jogo livre das forças de mercado. Os mercados são apenas uma das muitas instituições que participam do processo de desenvolvimento. Sendo míopes por natureza, socialmente invisíveis e, segundo Soros (2002), amorais, a sua regulação – melhor seria dizer a sua regulação – é urgente, tendo em vista o resultado negativo da aplicação das prescrições neoliberais, resumidas pelo Consenso de Washington.

De certa forma, o Consenso de Washington atuou como uma contra-reforma direcionada contra o capitalismo reformado, que atingiu a sua maturidade após a Segunda Guerra Mundial, inspirado nos escritos de Keynes e Beveridge e nas experiências do New Deal americano. O capitalismo reformado foi, assim, construído com o propósito de exorcizar as terríveis lembranças da Grande Depressão, com base nos conceitos de pleno emprego, Estado de bem-estar e planejamento. Ele proporcionou também uma alternativa ao “socialismo real” do bloco soviético, que, naquela época, tinha credibilidade entre segmentos importantes da opinião pública, devido ao seu sucesso em mobilizar toda a força de trabalho disponível para o crescimento econômico extensivo e rápido e para a industrialização.

Os trinta anos dourados do capitalismo (1945-1975) coincidiram com a Guerra Fria entre os dois velhos blocos e com a corrida armamentista. Esta situação frustrou os esforços das Nações Unidas de construir uma versão do “socialismo com rosto humano”. Os capitalistas perderam assim parte do seu medo e ficaram mais arrogantes. A crise de energia e suas consequências foram usadas para desacreditar o keynianismo e logo depois a contra-reforma neoliberal ganhou força, com as eleições de Margaret Tatcher e Ronald Reagan.

A queda do muro de Berlim marcou o fim do socialismo real como paradigma de desenvolvimento e abriu o cenário para o evangelho neoliberal, que dominou a cena até o final dos anos 90. Porém, o paradigma neoliberal não cumpriu as promessas. A tragédia do desenvolvimento da Argentina pode ser considerada como o fim do Consenso de Washington, se não como um conceito ideológico – as ideologias alienadoras custam a morrer – pelo menos como programa pragmático.

Não precisamos aqui entrar na polêmica sobre o papel do FMI (STIGLITZ, 2002). Reparemos simplesmente que os únicos países em desenvolvimento que se deram razoavelmente bem, na década passada, foram precisamente aqueles que se recusaram a aplicar *à la letrre* as prescrições contidas no Consenso de Washington.

Assim, estamos sentados em cima das ruínas de dois paradigmas. Chegou o momento de colocar o evangelho neoliberal entre parênteses, como um interlúdio infeliz, e de revisitar a breve história da ideia do desenvolvimento, rica em apreciações e recomendações muito pertinentes para a nossa discussão.

1. Desenvolvimento: um conceito fugidio e em evolução

Está por ser escrita uma história abrangente da ideia de desenvolvimento. Limitar-me-ei neste espaço a umas poucas observações, enfatizando alguns pontos relevantes para a presente discussão.

Recordemos que a reflexão sobre desenvolvimento, tal como se conhece hoje, começou nos anos 40, no contexto da preparação dos anteprojetos para a reconstrução da periferia devastada da Europa no pós-guerra. Refugiados antifascistas húngaros, poloneses e alemães, residentes na Grã-Bretanha, foram mobilizados para esta tarefa, na suposição de que o Leste Europeu não cairia sob a influência soviética – a Conferência de Yalta não tinha acontecido ainda.

Os problemas que estes países enfrentavam eram similares aos das outras periferias: estrutura fundiária anacrônica, agricultura camponesa atrasada, condições adversas de comércio para as *commodities* primárias, industrialização incipiente, desemprego e subemprego crônicos, e necessidade de um Estado desenvolvimentista ativo para enfrentar o desafio de estabelecer regimes democráticos capazes simultaneamente de conduzir a reconstrução do pós-guerra e de superar o atraso social e econômico. Em grande medida, o trabalho da primeira geração de economistas do desenvolvimento foi inspirado na cultura econômica dominante da época, que pregava a prioridade do pleno emprego, a importância do Estado de bem-estar, a necessidade de

planejamento e a intervenção do Estado nos assuntos econômicos para corrigir a miopia e a insensibilidade social dos mercados.

Passado meio século, algumas das preocupações originais desses planejadores continuam válidas. Como lidar com a heterogeneidade estrutural, tanto econômica quanto social? Uma das muitas definições do subdesenvolvimento insiste na impossibilidade de se empregar toda a força de trabalho disponível mediante a adoção de tecnologias avançadas, por falta de capital suficiente. Daí a necessidade de se achar um equilíbrio entre as metas de modernização e industrialização, de uma parte, e, de outra, a promoção do pleno emprego e/ou auto-emprego sem perder de vista a necessidade de aumentar continuamente a produtividade de trabalho, em última instância, a fonte de progresso econômico.

Mesmo hoje, as economias em desenvolvimento ainda podem ser descritas como arquipélagos de empresas modernas com alta produtividade de trabalho, imersas no oceano de atividades de produtividade baixa ou muito baixa, que formam o tecido intersticial do sistema econômico. A maior parte do PIB (produto interno bruto) vem do arquipélago. A maior parte das pessoas nada no oceano, tentando sobreviver.

Os padrões de crescimento econômico devem ser avaliados neste contexto. O crescimento rápido impulsionado por empresas modernas não reduzirá por si só a heterogeneidade inicial. Pelo contrário, tende a concentrar a riqueza e a renda nas mãos dos poucos felizardos que controlam o arquipélago, relegando ao oceano todos aqueles que se tornam redundantes, devido à substituição do trabalho pelo capital. Os autores latino-americanos estavam certos a denunciar este padrão de crescimento como concentrador e excludente. Daí a necessidade de se ter uma estratégia dupla, na qual também se dê atenção às oportunidades para o que pode ser chamado de crescimento puxado pelo emprego (SACHS, 1999).

A negociação política feita pelos aliados em Yalta colocou os países do Leste Europeu na trilha do "socialismo real", relativamente bem-sucedido, como foi dito, em promover um crescimento extensivo e acelerado durante as primeiras duas décadas do pós-guerra. Toda a força de trabalho disponível foi utilizada; embora mal paga, ficou protegida contra a maldição do desemprego e se beneficiou de um sistema razoavelmente elaborado de proteção social. As dificuldades que levaram, em última instância, ao colapso do sistema, ainda estavam por vir: a incapacidade de passar de um sistema de crescimento extensivo para um crescimento intensivo guiado pela tecnologia e pelo consumo em massa, a impossibilidade de administrar eficientemente, sob regimes

autoritários, economias e sociedades complexas, a repressão *manu militari* às tentativas de se reformar internamente, o sistema. A credibilidade do socialismo real perdeu-se definitivamente com a invasão a Praga pelos tanques soviéticos, em 1968. As reformas de Gorbachev vieram tarde demais. A queda do muro de Berlim marcou o fim do paradigma de desenvolvimento não capitalista, conhecido como socialismo real, e a vitória da coalizão liderada pelos Estados Unidos na guerra fria contra o bloco soviético.

O fim do socialismo real foi certamente um marco importante na breve história da ideia de desenvolvimento. Alguns se apressaram em ver nele a desqualificação final do conceito de desenvolvimento não capitalista, chegando até a proclamar o fim da história. Tal conclusão não tem fundamento. Como conceito histórico e social, o desenvolvimento é por natureza aberto, o que o diferencia da noção de desenvolvimento orgânico. Outras tentativas de transcender o capitalismo pode surgir, na China ou em qualquer outro lugar, e elas não precisam ter o mesmo destino do socialismo real.

É ainda mais absurdo descartar o planejamento como tal, por causa do fracasso do planejamento autoritário, centralizado e abrangente do tipo soviético. As suas duas principais fraquezas foram a sua base técnica inapropriada – estávamos ainda na época pré-informática – e, mais importante, a falta de *feedbacks* da sociedade, por causa da natureza não democrática do regime. A administração de economias complexas requer transparência e responsabilidade, circulação de informações exatas e liberdade de discussão, bem como uma mídia plural.

Em contraste com o tipo de planejamento soviético, o planejamento moderno é essencialmente participativo e dialógico, e exige uma negociação quatripartite entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, levando a arranjos contratuais entre as autoridades públicas, as empresas, as organizações de trabalhadores e a sociedade civil organizada. Certamente esse tipo de planejamento tem um futuro brilhante pela frente.

A maior parte da reflexão sobre desenvolvimento realizado nas Nações Unidas ou induzido por esta organização tinha como base implícita o paradigma do capitalismo reformado, reconhecendo, no entanto, uma diferença básica entre o funcionamento das economias desenvolvidas e menos desenvolvidas. As primeiras são essencialmente limitadas pela demanda, enquanto que os países menos desenvolvidos compartilhavam com os países do socialismo real a característica de serem limitados pela oferta e, portanto, dependerem do investimento dirigido à expansão das capacidades produtivas.

Assim, concentram-se diferentes modalidades e aspectos do desenvolvimento em economias periféricas, estruturalmente heterogêneas, com predominância de mercados capitalistas e mistas. Cada adjetivação exige uma explanação.

As periféricas são opostas às economias capitalistas centrais, às quais estão vinculadas por relações assimétricas, analisadas por Raul Prebish no seu célebre e ainda pertinente modelo de centro-periferia (BEILSCHOWSKY, 2000; RICUPERO, 2002). As estruturalmente heterogêneas em vários sentidos apresentam um contraste forte entre enclaves urbanos modernos e economias rurais mais ou menos atrasadas, enormes disparidades sociais, culturais e de estilo de vida entre as elites ocidentalizadas e o grosso da população, padrões concentrados de distribuição de renda e de riqueza. As de mercado predominantemente capitalista são as mais dinâmicas, já que o setor capitalista da economia, mesmo coexistindo com outros modelos pré-capitalistas ou protocapitalistas. As economias mistas apresentam diferentes configurações de seus setores privado e público e, pelo menos em alguns casos, um Estado desenvolvimentista enxuto, limpo e pró-ativo.

Os aspectos qualitativos são essenciais. As formas viáveis de produção de meios de existência não podem se apoiar em esforços excessivos e extenuantes dos seus produtores, em empregos mal pagos e realizados em condições insalubres, na provisão inadequada de serviços públicos e em padrões subumanos de habitação.

Dois avanços conceituais importantes devem ser enfatizados. Desde os anos 70, a atenção dada à problemática ambiental levou a uma ampla reconceituação do desenvolvimento, em termos de ecodesenvolvimento, recentemente renomeado desenvolvimento sustentável.

O desenvolvimento sustentável obedece ao duplo imperativo ético da solidariedade com as gerações presentes e futuras, e exige a explicitação de critérios de sustentabilidade social e ambiental e de viabilidade econômica. Estritamente falando, apenas as soluções que considerem estes três elementos, isto é, que promovam o crescimento econômico com impactos positivos em termos sociais e ambientais, merecem a denominação de desenvolvimento.

Durante as três décadas que separam a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente – a de 1972, realizada em Estocolmo, e a Cúpula sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Johanesburgo, em 2002 – o conceito de desenvolvimento sustentável foi refinado, levando a importantes avanços

epistemológicos. A sustentabilidade social aparece como um componente essencial desse conceito.

Com relação aos critérios de sustentabilidade social, podemos retomar a posição de Dudley Seers (1969), para o qual o crescimento econômico, mesmo quando rápido, não traz desenvolvimento, a menos que gere emprego e contribua para a redução da pobreza e das desigualdades. Kalecki e Seers estiveram entre os primeiros economistas a assinalar, nos anos 60, a necessidade de se analisar o desenvolvimento econômico não só em termos de crescimento do PIB, mas também, e talvez em primeiro lugar, em termos do emprego.

A segunda e talvez mais importante reconceituação foi fortemente influenciada pelos trabalhos de Amartya Sen (1999). O desenvolvimento pode ser redefinido em termos da universalização e do exercício efetivo de todos os direitos humanos: políticos, civis e cívicos; econômicos, sociais e culturais; bem como direitos coletivos ao desenvolvimento, ao ambiente etc. Embora os direitos sejam indivisíveis, deve ser dado um *status* especial ao direito do trabalho, visto o seu duplo valor, intrínseco, mas também instrumental, já que o trabalho decente abre o caminho para o exercício de vários outros direitos.

Podemos resumir a evolução da ideia de desenvolvimento, no último meio século, apontando para a sua complexificação, representada pela adição de sucessivos adjetivos – econômico, social, político, cultural, sustentável – e, o que é mais importante, pelas novas problemáticas. Mesmo assim, carecemos de um paradigma convincente capaz de lidar com os dois problemas aos quais já nos referimos, isto é, desemprego maciço/subemprego e desigualdade crescente.

Segundo a OIT (Organização Internacional do Trabalho), um terço da força de trabalho está desempregado ou subempregado e os sucessivos relatórios do PNUD sobre o desenvolvimento humano documentam a brecha crescente entre a renda das minorias ricas e as maiorias pobres. A distribuição da riqueza é ainda mais desequilibrada. Vivemos em um mundo crescentemente fragmentado, a despeito de toda a fala sobre a globalização. E mais, as nossas economias se caracterizam por um alto grau de desperdício. De todas as formas de desperdício, a pior de todas é aquela que destrói vidas humanas por meio do déficit de oportunidades de trabalho decente.

Isso não quer dizer que as vítimas do desenvolvimento desigual não trabalhem. Como observou Joan Robinson (1933), elas são pobres demais para poderem se dar ao

luxo de não trabalhar. Ao mesmo tempo, quando desempregadas, descobrem que pior que ser explorado é não ser sequer explorado.

De tal forma, e em sentido estrito, a maioria pobre não está totalmente excluída da esfera econômica. O sociólogo brasileiro José de Souza Martins (2002) tem razão quando fala de formas perversas, anormais e desiguais de inclusão social. Podemos dizer, no entanto, que a maioria pobre está praticamente excluída do processo de desenvolvimento, entendido como a apropriação efetiva da totalidade de direitos humanos (KOTHARI, 1993). Sob algumas circunstâncias, a inclusão justa se converte em requisito central para o desenvolvimento. Se o adjetivo deve colocar atenção no aspecto mais essencial do paradigma de desenvolvimento, podemos falar então de desenvolvimento includente.

2. DEFININDO A INCLUSÃO JUSTA

A maneira natural de definir o desenvolvimento includente é por oposição ao padrão de crescimento perverso, conhecido, como já se mencionou, na bibliografia latino-americana como "excludente" (de mercado de consumo) e "concentrador" (de renda e riqueza). Existem dois outros aspectos do crescimento excludente são. O primeiro deles faz referência aos mercados de trabalho fortemente segmentados, que mantêm uma grande parcela da maioria trabalhadora confinada a atividades informais, ou condenada a extrair a sua subsistência precariamente da agricultura familiar de pequena escala, sem quase nenhum acesso à proteção social (RODRIGUEZ, 1998; Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo, 1999). O outro aspecto se refere à fraca participação na vida política, ou complexa exclusão dela, de grandes setores da população, pouco instruída, suborganizada e absorvida pela sobrevivência, sendo as mulheres, sujeitas à discriminação de gênero, as mais fortemente atingidas.

O desenvolvimento includente requer, acima de tudo, a garantia do exercício dos direitos civis, cívicos e políticos. A democracia é um valor verdadeiramente fundamental (SEN, 1999) e garante também a transparência e a responsabilização (*accountability*) necessárias ao funcionamento dos processos de desenvolvimento. No entanto, existe uma grande distância entre a democracia representativa e a democracia direta, que cria melhores condições para o debate dos assuntos de interesse público.

Todos os cidadãos devem ter acesso, em igualdade de condições, a programas de assistência para deficientes, para mães e filhos, para idosos, voltados para a compensação das desigualdades naturais ou físicas. Políticas sociais compensatórias

financiadas pela redistribuição de renda deveriam ir mais longe e incluir subsídios ao desemprego, uma tarefa praticamente impossível naqueles países onde apenas uma pequena minoria está empregada no setor organizado e onde o desemprego aberto é bem menos significativo que o subemprego.

O conjunto da população também deveria ter iguais oportunidades de acesso a serviços públicos, tais como educação, proteção à saúde e moradia. Seguem-se alguns comentários a este respeito.

A educação é essencial para o desenvolvimento, pelo seu valor intrínseco, na medida em que contribui para o despertar cultural, a conscientização, a compreensão dos direitos humanos, aumentando a adaptabilidade e o sentido de autonomia, bem como a autoconfiança e a autoestima. É claro que tem também um valor instrumental com respeito à empregabilidade. Porém, a educação é condição necessária, mas não suficiente, para se ter acesso a um trabalho decente. Deve vir junto com um pacote de políticas de desenvolvimento, mesmo que alguns prefiram apresentá-la como uma panaceia. Um dos paradoxos que prevalecem hoje é o desemprego maciço de adultos existindo lado a lado com o intolerável fenômeno do trabalho infantil.

Mesmo sendo muito importante o acesso aos serviços de saúde, eles fazem parte de um objetivo mais amplo, que é o de melhorar a saúde das pessoas. Isto depende de uma alimentação adequada (segurança alimentar), doa cesso à água limpa, da melhoria das condições de moradia e de trabalho, de uma melhor educação e de medidas preventivas, como vacinação.

Existe um debate a respeito de a moradia ser ou não um serviço público. Tratá-la desta forma, nos países do antigo bloco soviético, não trouxe resultados satisfatórios. No entanto, a provisão de moradia decente para todos, preenchendo, desta forma, uma necessidade básica, é certamente um enorme desafio para o desenvolvimento includente. Daí a importância de políticas de moradias populares e, em particular, de esquemas baseados na autoconstrução assistida, nos quais as autoridades públicas se juntam aos esforços dos futuros moradores, cujo trabalho se constitui numa forma não monetária de popança.

Todos os quatro itens de serviços públicos citados acima – programas de assistência, educação, saúde e moradia – exigem financiamento público, por meio da redistribuição de uma parcela do PIB, independentemente da forma como sejam administrados: seja diretamente pela administração pública, por instituições que pertençam ao terceiro setor da sociedade civil organizada ou até por empresas privadas.

A questão de se as primeiras três devem permanecer completamente na esfera pública, devido ao seu valor para o bem-estar social, é matéria de acaloradas discussões ideológicas. Os defensores do paradigma neoliberal propõem, em seu lugar, soluções de mercado, no que são auxiliados pelo fato de que, em muitos países, a atuação do setor público tem sido um tanto falha (KANNAN e PILLAI, 2002).

Os limites entre as esferas pública e privada, assim como a definição dos bens públicos, são outros assuntos a serem discutidos.

Mais importante ainda é fazer uma distinção entre as políticas compensatórias financiadas pela redistribuição de renda mediante o sistema fiscal e as políticas de emprego que mudam a distribuição de renda primária. Ambas são necessárias, porém as primeiras são de natureza puramente social e requerem despesas contínuas, ano após ano, enquanto que as segundas, mediante a criação de oportunidades de trabalho decente, geram renda e proporcionam um solução duradoura ao problema social. *Ceteris paribus*, a geração de emprego deve ser preferida às políticas assistencialistas compensatórias, se não por outra razão, porque as segundas nunca proporcionam a dignidade que provém do emprego (STIGLITZ, 2002).

A economia capitalista é louvada por sua inigualável eficiência na produção de bens (riquezas), porém ela também se sobressai por sua capacidade de produzir males sociais e ambientais. Para os ideólogos do fundamentalismo de mercado, estes males são o preço inevitável do progresso econômico. Só podem ser mitigados e compensados mediante a produção de bens públicos, tais como a redução da pobreza ou a proteção do meio ambiente. Em outras palavras, o desemprego maciço, o subemprego e as desigualdades sociais são inerentes ao sistema capitalista, porém estes inconvenientes seriam mais do que compensados pela eficiência da economia capitalista de mercado.

Este argumento se apoia, no entanto, numa definição muito estreita de eficiência. Num importante livro sobre os limites do mercado, Kuttner (1997) distingue três tipos de eficiência: a alocadora, associada ao nome de Adam Smith, a inovadora (schumpeteriana) e a keynesiana, que consiste em pleno emprego de todos os meios de produção. Sachs (1998) argumenta que há outros dois tipos de eficiência: a social (que se sobrepõe à keynesiana quanto ao pleno emprego e a força de trabalho) e a ecoeficiência. Não resta dúvida de que o capitalismo é muito eficiente em termos de alocação, porém deficiente em termos das eficiências keynesiana, social e ecoeficiência, que são essenciais ao conceito de desenvolvimento includente, fundamentado no trabalho decente para todos. Longe de ser um parâmetro estimado a partir de

comportamentos passados, a elasticidade de emprego do crescimento deve ser tratada como uma variável no planejamento do desenvolvimento includente. Taxas mais altas de crescimento econômico global presumivelmente trarão maior emprego. Porém, é igualmente importante refletir sobre como maximizar o potencial de emprego para uma dada taxa de crescimento, influenciando a composição do produto e selecionando as técnicas apropriadas, sem perder de vista o objetivo de aumentar a produtividade do trabalho, no qual se apoia, em última instância, o progresso econômico.

3. PRODUTIVIDADE MAIOR E MAIS EMPREGOS – maximizando o potencial de emprego do crescimento

A lamentável situação caracterizada pelo crescimento perverso (desenvolvimento) dos países periféricos e pela deterioração do emprego nos países centrais se relaciona muito com a transformação estrutural da economia mundial e com os três deslocamentos identificados por Peter Drucker (1986): a) deslocamento entre a economia financeira e a economia real (financiarização); b) deslocamento entre o crescimento do PIB e a demanda por *commodities*, basicamente como uma consequência do crescimento da parcela de serviços nos padrões de consumo; c) deslocamento entre o crescimento do PIB e o emprego, devido à substituição de empregos causada pelo progresso técnico.

O crescimento da produtividade do trabalho deve ser bem-vindo, já que se constitui na base do progresso econômico. Em teoria, ele deveria nos permitir avançar pelo caminho da progressiva eliminação do trabalho heterônomo, doloroso e alienante, liberando tempo para atividades autônomas, produtivas e não produtivas. Esta é a essência da visão generosa proposta, entre outros, por Ivan Illich (1977) e por André Gorz (1988).

Não há dúvida de que os países industrializados avançados devem refletir sobre o uso ótimo do progresso técnico: quanto se destina à redução do tempo de trabalho e quanto vai para a acumulação de bens adicionais? Em que ponto se deve parar a busca do crescimento material, se considera-se que o objetivo último do desenvolvimento é uma civilização do ser e não do ter, e, mais ainda, que a finitude do planeta estabelece um limite para a expansão da produção material?

Essas são, sem dúvida, perguntas muito importantes para um debate prospectivo de longo prazo. Porém, elas não devem nos distrair quanto às urgências sociais que devem ser resolvidas com prioridade. Embora proponha como a meta do

desenvolvimento uma civilização do ser, Joseph Lebret (1969) especifica como pré-condição necessária um compartilhamento equitativo do ter.

A nossa preocupação deve dirigir-se imediatamente às imensas desigualdades que existem hoje no acesso às oportunidades de trabalho, na proteção e participação sociais e na geração de renda e riqueza. Na ausência de condições e regras de conduta equitativas em todos esses quesitos, o fim do trabalho (heterônomo) não tem chance de se converter numa meta realista. Tanto mais que as pessoas ainda têm que aprender a apreciar como uma verdadeira medida de sua liberdade cultural o tempo liberado para as atividades autônomas e a dar preferência a elas, em vez de alocar o seu tempo liberado aos prazeres do consumismo.

O nosso problema consiste assim em reconciliar os objetivos do progresso econômico, alimentado pelo aumento da produtividade do trabalho, com o imperativo de proporcionar oportunidades de trabalho decente para todos. Várias observações são cabíveis aqui. Primeiro, a redução do conteúdo do trabalho por unidade de um dado produto pode ser compensada pelo incremento na demanda total por este produto, estimulada pela redução do preço e pelo crescimento geral do PIB, ocasionado pelo progresso técnico. Segundo, as reduções na incorporação direta de trabalho são compatíveis com o incremento da demanda por trabalho a montante da cadeia produtiva (pesquisa, desenho) e a sua jusante (marketing, distribuição, manutenção). Terceiro, o progresso técnico é instrumental para a criação de novos produtos e para o estímulo a novas necessidades. Quarto, e mais importante, a perda de empregos em alguns setores pode ser compensada com a ampliação do emprego em outros setores, dependendo das mudanças realizadas na composição do produto e na escolha das técnicas. Estas são as duas variáveis-chaves do jogo do planejamento que visa à harmonização dos dois objetivos aparentemente contraditórios, a saber, o progresso técnico veloz e o pleno emprego. Para isto, faz-se necessária uma estratégia dupla.

De uma parte, o progresso técnico rápido é uma exigência nas indústrias de bens comercializáveis que competem nos mercados mundiais. Nenhum país pode se dar o luxo de não ter firmas qualificadas que atuem como *global players*, mesmo que isto implique em enxugamento de pessoal.

De outra parte, as mesmas pressões não se aplicam à produção de bens e serviços não comercializáveis, nem de muitos bens que pertencem à categoria de comercializáveis, mas que, na prática, não enfrentam uma competição externa nos mercados internos, pois estão protegidos pela distância, pelos altos custos de transporte

ou pelas preferências dos consumidores (por exemplo, alimentos perecíveis). Nove de cada dez pessoas, pelo menos, estão empregadas na produção de não comercializáveis. Portanto, as tendências negativas do emprego nas indústrias modernas deveriam ser compensadas por meio da ampliação da participação dos bens e serviços não comercializáveis no perfil da produção.

Isto requer uma participação maior nos padrões de consumo de serviços e alimentos produzidos localmente (segurança alimentar local), bem como uma maior prioridade para investimentos em infraestrutura e construção civil (especialmente vivenda social). Richard Méier (2000) se aventurou a sugerir que os países africanos deveriam dar o pulo do gato na direção da sociedade de serviços sem necessariamente ter que repetir os estágios de crescimento pelos quais os países industrializados passaram.

O universo do crescimento puxado pelo emprego deveria ser plenamente explorado, recorrendo-se, em todas as esferas da produção de não comercializáveis, a métodos intensivos em trabalho. Em outras palavras, precisamos investigar até onde podemos avançar por esta via antes de encontrar a barreira da oferta adequada de bens de salário (uma condição para evitar pressões inflacionárias) e/ou a da escassez de divisas. Como regra, a maior parte dos bens não comercializáveis tem um conteúdo baixo em importações. Em muitos países, a agricultura e as indústrias manufatureiras locais têm a possibilidade de ajustar a oferta de bens de salário até a demanda incrementada que advém dos empregos adicionais gerados pelas obras públicas.

Mudando o foco para outros setores da economia, as seguintes margens de liberdade devem ser exploradas: a) examinar as sinergias potenciais entre empresas modernas de grande porte e empresas de pequeno porte, trabalhando com métodos relativamente intensivos em mão-de-obra (subcontratação da produção e terceirização dos serviços); um caso especial é a integração de pequenos produtores rurais com os agronegócios (UNCTAD, 2000 e 2001); b) avaliar as possibilidades de expansão da produção de vários tipos de biomassa agrícola, florestal e aquática para usos diversificados, como alimento, rações para animais, energia, fertilizantes, materiais de construção, matéria-prima industrial, fármacos e cosméticos. Diversos países em desenvolvimento terão um futuro brilhante se conseguirem explorar competentemente a sua biodiversidade, mediante o uso de biotecnologias, tanto para aumentar a produção de biomassa quanto para aumentar o espectro de produtos derivados dela. Desta forma, podem se engajar, antes dos países industriais, num padrão relativamente intensivo e

genuinamente sustentável de emprego, desde que sejam respeitadas as regras de um manejo ecologicamente viável das florestas, dos solos e dos recursos hídricos (SACHS, 2000b, 2001 e 2001b); c) ativar, mediante métodos intensivos de emprego, fontes de crescimento independentes de investimento, de duas maneiras: 1) prestando mais atenção à produtividade dos recursos naturais, por meio da conservação da energia e da água, reciclando o lixo e usando produtivamente os resíduos agrícolas (SACHS, 1988; WEIZSACKER, LOVINS e LOVINS, 1997); 2) garantindo uma melhor manutenção do estoque de infraestruturas, equipamentos e prédios, para prorrogar o seu ciclo de vida e, desta forma, liberar para investimento produtivo adicional o capital que seria de outra maneira exigido para a sua reposição; d) Por último, cuidar do futuro da maioria trabalhadora dos pequenos produtores, autoempregados, que trabalham na agricultura familiar e em pequenos negócios e que se pautam por um padrão de racionalidade similar àquele observado por Chayanov na agricultura camponesa.

4. DE PEQUENOS PRODUTORES A MICROEMPRESÁRIOS

A categoria de pequenos produtores inclui todos aqueles envolvidos em atividades de pequena escala realizadas fora do universo das empresas modernas. Estas últimas abrangem tanto firmas grandes e médias, como uma variedade de pequenas empresas industriais, comerciais e de serviços, algumas delas unipessoais, que vão desde lojas e restaurantes até sofisticadas empresas de alta tecnologia e firmas de consultoria. As micro e pequenas empresas respondem pela maioria dos postos de trabalho na economia moderna. Porém, isto não significa que o seu coeficiente de capital/trabalho seja necessariamente baixo.

O desafio é transformar pequenos produtores em empresas organizadas de pequena escala, capazes de competir no mercado capitalista. A sua consolidação será produto da atualização das sãs competências e capacidades administrativas (incrementando a competitividade intrafirma) e da melhora da sua competitividade sistêmica mediante uma série de ações afirmativas, tais como acesso preferencial a crédito, tecnologias e mercados.

O desenho destas ações pressupõe um conhecimento detalhado do funcionamento da economia real (substantiva, nos termos de Polanyi), indo além da dicotomia formal/informal. A complexidade da economia real raramente é reconhecida por economistas convencionais. Ela deriva da presença simultânea de vários modos de produção: a) a produção fora do mercado (produção de bens e serviços para

autoconsumo); b) a pequena produção pré e protocapitalista, de artesãos, vendedores ambulantes, provedores de serviços pessoais, negócios familiares, lojas, barracas e indústrias caseiras; c) a economia capitalista de mercado, orientada para lucro, que inclui empresas grandes e pequenas, nacionais e estrangeiras, públicas e privadas; d) a economia social (chamada no Brasil, de economia solidária) orientada para mercado, mas não para o lucro individual (cooperativas, empresas autoadministrativas, organizações da sociedade civil, instituições filantrópicas etc.) (JEANTET, 1999).

A agricultura familiar participa dos quatro modos de produção listados acima. Os serviços públicos formam uma categoria à parte. Todos os bens e serviços entram nos seguintes circuitos: a) economia doméstica; b) a economia popular, que proporciona à população de baixa renda bens e serviços de baixo custo, produzidos em parte por pequenos produtores locais, que, no entanto, têm que enfrentar a competição de bens contrabandeados ou fabricados por firmas multinacionais especialmente para a população de baixa renda; estes bens circulam na economia popular por meio de redes de supermercados e também mediante esquemas de distribuição de porta em porta; c) o mercado capitalista, do qual os pequenos produtores participam como provedores de serviços pessoais ou de serviços terceirizados, como vendedores de rua e de porta em porta e, ocasionalmente, como subcontratados de indústrias organizadas; d) compras governamentais, uma ferramenta potencialmente importante para ações afirmativas em favor de pequenos produtores e microempresas.

A segmentação dos mercados de bens e serviços caminha lado a lado com a segmentação do mercado de trabalho. Os servidores públicos de firmas privadas formalizadas têm um *status* privilegiado, quando comparados com os pequenos produtores, pois estão protegidos pela legislação trabalhista, têm acesso à previdência social e têm direito à aposentadoria. Mesmo assim, muitos pequenos produtores parecem apegados à sua informalidade. Argumentam que estão em situação melhor em termos de ganhos imediatos, já que não pagam impostos ou encargos sociais. Esta visão é míope e, em última instância, falaciosa. Porém, ela mostra claramente os tipos de políticas que são necessárias para estimular o acesso dos pequenos produtores à economia formal, capitalista ou social. As duas opções estão disponíveis – a primeira dominante e a segunda socialmente preferível.

Como mencionado, é necessário dar aos pequenos produtores uma oportunidade de melhora das suas atividades, aperfeiçoando as suas habilidades mediante treinamento. Este ponto é de suma importância para o número crescente de provedores

de serviços técnicos, mas também sociais e pessoais, muito provavelmente aumentará nas áreas rurais, acompanhando, desta forma, a modernização da agricultura e o estabelecimento de indústrias de processamento e biomassa. Os serviços podem criar uma importante fonte de emprego para as famílias camponesas, como parte das estratégias de desenvolvimento rural direcionadas à promoção da pluriatividade.

O aperfeiçoamento organizacional é tão importante quanto o aperfeiçoamento técnico. Os pequenos produtores em via de transformação em pequenos empresários precisam melhorar a sua cultura administrativa. Ao mesmo tempo, deve-se ajudá-los a tirar proveito da assistência mútua e do empreendedorismo coletivo, como meios poderosos de fortalecer os seus esforços individuais.

O empreendedorismo coletivo pode tomar formas diferentes, desde esquemas de caução mútua para o microcrédito até cooperativas de poupança e crédito, de produção e comércio; associações de poupança e crédito rotativo (conhecidas, no Brasil, sob o nome de consórcios); agrupamentos setoriais e territoriais de produtores e comerciantes, visando à criação de economias de escala e obtenção de melhores preços, mediante compras ou vendas conjuntas, e gerando externalidades no campo da tecnologia, de *design* e do *marketing*.

A concorrência não exclui a cooperação, como aprendemos com a experiência dos distritos industriais no nordeste italiano (a "Terza Itália", nos termos de Arnaldo Bagnasco), também conhecidos como arranjos produtivos locais (APLs), que concentram centenas ou até milhares de trabalhadores e pequenas unidades industriais num município ou microrregião (PYKE, SENGERBERGER e BECATTINI, 1990; PYKE e SENGERBERGER, 1992). Os APLs, parecem ser um campo particularmente importante para as políticas públicas voltadas à transformação gradual dos pequenos produtores em microempresários.

Por importante que seja a promoção do empreendedorismo coletivo, ela tem que ser complementada por feixes de políticas públicas que se reforçam mutuamente.

A experiência mostra que as reformas agrárias não funcionam enquanto a distribuição da terra não for complementada por medidas que quebrem o poder dos agiotas e comerciantes estabelecidos no campo e que ofereçam aos camponeses os seguintes requisitos para uma modernização bem-sucedida da agricultura familiar: a) acesso a tecnologias apropriadas (intensivas em conhecimento e em trabalho, porém poupadoras de capital e recursos) e a serviços de extensão e de capacitação eficientes; b) créditos subsidiados para a produção e investimentos; c) garantia de preços mínimos,

acesso aos mercados e atendimento preferencial nos mercados institucionais (compras públicas); d) assistência na identificação de nichos de mercado locais, nacionais e internacionais para produtos de qualidade (SACHS, 2002).

Nenhum desses requisitos será preenchido na ausência de vigorosas políticas públicas, desenhadas e implementadas por um Estado desenvolvimentista enxuto, limpo e pró-ativo (SACHS, 2000; RODRIK, 2000).

O mesmo vale para pequenos produtores dedicados à produção artesanal, aos serviços e ao comércio. Para ajudá-los na sua transformação gradual em microempresários e para integrá-los na economia formal, as seguintes medidas foram recomendadas, num estudo patrocinado pelo SEBRAE e o PNUS (SACHS, 2002): a) simplificar os procedimentos burocráticos e reduzir os custos administrativos do registro de novos negócios; b) simplificar o regime fiscal, com a redução significativa da carga tributária em todos os níveis (federal, estadual e municipal); c) diminuir os encargos e simplificar o acesso aos serviços de saúde e proteção social; d) dar tratamento preferencial aos micro e pequenos empresários nos mercados institucionais e fortalecer os vínculos entre as grandes empresas e os pequenos negócios, mediante práticas equitativas de subcontratação, terceirização e franquias destinadas a proteger o interesse dos parceiros mais fracos e, e) proporcionar crédito em base preferencial (UNCTAD, 2001).

Este último ponto exige um esclarecimento. Enquanto a necessidade de crédito subsidiado para os agricultores é amplamente reconhecida, as agências financiadoras internacionais consideram, em contraste, que os créditos para pequenas atividades não agrícolas não devem ser subsidiados.

5. DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL, EMPODERAMENTO E INICIATIVAS LOCAIS

A enorme diversidade das configurações socioeconômicas e culturais, bem como das dotações de recursos que prevalecem em diferentes micro e mesorregiões, excluem a aplicação generalizada de estratégias uniformes de desenvolvimento. Para serem eficazes, estas estratégias devem dar respostas aos problemas mais pungentes e às aspirações de cada comunidade, superar os gargalos que obstruem a utilização de recursos potenciais e ociosos e liberar as energias sociais e a imaginação. Para tanto, deve-se garantir a participação de todos os atores envolvidos (trabalhadores,

empregadores, o Estado e a sociedade civil organizada) no processo de desenvolvimento.

Daí a importância do planejamento territorial nos níveis municipal, microrregional e mesorregional, de forma a reagrupar vários distritos unidos pela identidade cultural e por interesses comuns. Para este fim, deve-se criar espaços para o exercício da democracia direta, na forma de foros de desenvolvimento local que evoluam na direção de formar conselhos consultivos e deliberativos, de forma a empoderar as comunidades para que elas assumam um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro (FRIEDMAN, 1992). A maior experiência relativamente bem-sucedida de planejamento participativo local ocorreu no estado indiano de Kerala (ISAAC e FRANKE, 2000).

Merece também menção a uma experiência muito positiva que ocorre na área altamente industrializada da região metropolitana de São Paulo, conhecida como o ABCD, derivado dos nomes dos municípios que a integram: Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema. Várias municipalidades reuniram-se para criar um conselho de desenvolvimento regional, ao qual são creditadas várias iniciativas bem-sucedidas.

O empoderamento das comunidades e a abertura de espaços para a democracia direta constituem a chave para as políticas de desenvolvimento e pressagiam um novo paradigma de economias mistas que funcionam mediante o diálogo, as negociações e os vínculos contratuais entre os atores do desenvolvimento. Não há dúvida de que as iniciativas partidas de baixo terão cada vez mais importância. No entanto, não é possível construir uma estratégia de desenvolvimento simplesmente agregando iniciativas locais de desenvolvimento, no mínimo porque estas iniciativas devem ser harmonizadas, na busca de arranjos colaborativos e sinergias, para evitar duplicações antieconômicas. O planejamento é um processo interativo que inclui procedimentos de baixo para cima e de cima para baixo dentro do marco de um projeto nacional de longo prazo, uma visão compartilhada pela maioria dos cidadãos da nação sobre valores, a sua conversão em objetivos societais e a inserção do seu Estado- Nação num mundo globalizado.

CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho, presumimos que os Estados soberanos são e continuarão sendo o *locus* principal para a promoção do desenvolvimento includente. Num artigo recente, Kofi Annam (2002) nos lembrou que a tradução arábica da palavra

"globalização" significa literalmente "inclusividade mundial". No entanto, as formas assimétricas e desiguais de globalização atual prejudicam os interesses dos países em desenvolvimento, favorecendo alguns incluídos e deixando de fora muitos excluídos. Os incluídos vivem no capitalismo reformado, enquanto os excluídos estão condenados a formas mais duras e até selvagens de capitalismo. Os Estados, nos países em desenvolvimento, se esforçam para proteger a sua gente contra a situação de crescente deterioração. Nas suas formas atuais, a globalização reproduz, entre as nações centrais e periféricas, o mesmo padrão perverso de crescimento concentrado e excludente que se observa dentro das nações.

Por analogia, com o desenvolvimento includente podemos postular a consolidação da globalização includente, instituindo uma ordem econômica baseada no princípio de tratamento desigual aos desiguais, promovendo comércio justo, incrementando o fluxo da assistência pública destituída de compromissos implícitos e transformando a ciência e a tecnologia em bens públicos (em contraste com os acordos internacionais sobre a propriedade intelectual).

Seria desnecessário dizer, então, que a globalização includente facilitaria muito a transição para o desenvolvimento includente. Porém, as possibilidades de se avançar neste sentido são remotas no futuro previsível. Isso ressalta a importância crucial das estratégias nacionais baseadas no conceito de desenvolvimento a partir de dentro, que não deve ser confundido com um apelo em favor de estratégias voltadas para dentro.

REFERÊNCIAS

ANNAN, Kofi. **The walls have to come down**. International Herald Tribune, 4 de outubro de 2002.

BAGNASCO, Angelo. **La construzzione sociale del mercato**. Il Mulino. Bologna, 1988.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Record: Rio de Janeiro, 2000.

CEPAL. **Globalización y desarrollo**. Santiago de Chile, 2002.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **The Changed World Economy**. Foreing Affairs, 1986.

FRIEDMAN, Jonh. **Empowerment – the politics of alternative development**. Blackwell, Oxford, 1992.

GORZ, Andre. **Metamorphoses du travail: quête du sens**. Galilée, Paris, 1988.

ILLICH, Ivan. **Le chômage créateur**. Le Seuil, Paris, 1977.

ISAAC, T. M. T., FRANKE, R.W. **Local Democracy and development**. Leftworld, New Delhi, 2000.

JEANTET, T. **L´économie sociale contemporaine**. Ciem Edition, Paris, 1999.

KANNAN, K.P. e PILLAI, N.V. **Plight of the Power Sector in India**. Centre for Development Studies, 1999.

KOTHARI, R. **Growing Amnesia – an essay on POverty and the Human consciousness**. Viking/Penguin Books, 1993.

KUTTNER, R. **Everything for sale – the virtues and limits of markets**. Alfred Knopf: New York, 1997.

MEIER, R.L. **Late-blooming societies can be stimulated by information technology**. Futures. v. 32. n. 2. p. 163-181, 2000.

PYKE, F., SENGERBERGER, W. **Industrial districts and local economic regeneration**. International Institute for Labour Studies: Geneva: 1992.

PYKE, F., SENGERBERGER, W., BECATTINI, G. **Industrial districts and inter-firm co-operation in Italy**. International Institute for Labour Studies: Geneva: 1990.

RICUPERO, R. **Esperança e ação – a ONU e a busca de desenvolvimento mais justo**. Paz e Terra: São Paulo, 2002.

RODRIGUEZ, O. **Heterogeneidad estructural y empleo**. Revista de la CEPAL, 1998.

RODRIK, D. **A valiosa herança da economia mista**. O Estado de São Paulo, 6 de agosto, 2000.

SACHS, Ignacy. **The state and the social partners – towards a development compact**. Economic and Political Weekly, August 15-22, p. 2233 – 2239, 1998.

_____. **Brasil rural: da redescoberta à invenção**. Estudos avançados. v. 15. n. 43. p. 75-82, 2001.

_____. Um projeto para o Brasil, a construção do mercado nacional como motor de desenvolvimento. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C., REGO, J. M. (orgs.). **A grande esperança em Celso Furtado – Ensaios em Homenagem aos seus 80 anos**. Editora 34: São Paulo, 2001.

_____. **Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte no Brasil**. SEBRAE-UNDP: Brasília, 2002.

SEN, Amartya. **Choice of techniques**. Basil Blackwell: Oxford, 1960.

_____. **On Ethics and Economics**. Basil Blackwell: Oxford, 1987.

_____. **Development as freedom**. Alfred A. Knopf: New York, 1999.

SOROS, G. **On globalization**. Public Affairs: New York, 2002.

STIGLITZ, Joseph. **Globalization and its Discontents**. Norton: New York, 2002.

UNCTAD. **TNC – SME Linkages for Development, Issues-experiences-best practices**. Special Round Table: Geneva, 2000.