

Ignacy
Sachs

Desenvolvimento

*includente, sustentável
sustentado*

Prefácio **Celso Furtado**



Garamond
UNIVERSITARIA

Desenvolvimento e ética – para onde ir na América Latina?

Estratégias de desenvolvimento nacional na era da globalização¹

“Você poderia me dizer, por favor, por qual caminho devo seguir agora?”, perguntou ela. “Isso depende muito de aonde você quer ir”, respondeu o gato.

Lewis Carroll, *Alice’s Adventures in Wonderland*.

A - Algumas lições da tragédia desenvolvimentista da Argentina

De acordo com Marshall Berman, a segunda parte de *Fausto*, de Goethe, configura uma tragédia desenvolvimentista. Na Argentina de hoje, somos espectadores de uma tragédia desenvolvimentista da vida real, e não de uma tragédia literária.

Alguns chegam a atribuir ao FMI o papel de Mefistófeles. Uma avaliação mais realista é a de que o FMI não conspirou para desenca-

¹ *Paper* apresentado no Encontro do BID sobre Ética e Desenvolvimento (Buenos Aires, 5 e 6 de setembro de 2002). Versão final de 6 de novembro de 2002. Traduzido do original em inglês, intitulado *Development and Ethics. Whither Latin America? National Development Strategies in the Globalization Age*, por José Augusto Drummond e Glória Maria Vargas.

dear o desastre. Ele apenas recomendou (ou aplicou, diria alguém) uma receita terrivelmente equivocada de políticas, inspirada por uma visão idealizada de uma globalização simétrica e mutuamente benéfica e pelo fundamentalismo de mercado – “má economia e má política”, para empregar as palavras de Joe Stiglitz (Stiglitz, 2002a e 2002b).

1- A primeira lição da crise desenvolvimentista da Argentina sinaliza a falácia do pretense fim da história e da ideologia. Tanto a teoria, com base no estudo histórico comparativo de experiências nacionais, quanto a ideologia, baseada em compromissos éticos, continuam a ser importantes. Devemos repensar a teoria do desenvolvimento e as políticas recomendadas que derivam dela à luz do que aconteceu na Argentina – o caso mais extremo de “pobreza na abundância” (Keynes, 2000) e de “*desdesenvolvimento*” (ou de *involução*, para usar um termo de Clifford Geertz) em circunstâncias não bélicas, uma tragédia que resultou de uma mistura letal de dependência excessiva de recursos externos, de confiança cega no Consenso de Washington e de má governança.

O colapso da Argentina significa o fim do Consenso de Washington e da versão neoliberal do fundamentalismo de mercado, tanto quanto o colapso do “socialismo real”, na Europa Oriental, significou o fim do *estatismo* e da economia de comando. Estes dois paradigmas extremos e diametralmente opostos, agora descartados, delimitam o campo de arranjos institucionais intermediários, as *economias mistas* (Kalecki, 1993; Rodrik, 2000; Sachs, 1998; 1999; 2000; Tsuru, 1994; Wade, 1990) ao qual pertence o futuro.

Os mercados são uma instituição entre muitas; a governança democrática oferece o único esquema adequado à sua regulação (Sen, 2000). Como diz Pradab Bardhan, “cada mecanismo de coordenação da sociedade – o Estado, o mercado, a comunidade – tem as suas próprias falhas, mas cada um tem algumas vantagens únicas que podemos tentar combinar a fim de coordenar a correção das falhas” (Bardhan, 2001).

2- Para que isso ocorra, é preciso haver um Estado enxuto, limpo, ativo, planejador e capaz de descortinar o futuro. Como José Serra nos lembrou recentemente, a cidadania global continua a ser, por enquanto, uma utopia. O Estado nacional tem três funções principais:

- a-A articulação de espaços de desenvolvimento, desde o nível local (que deve ser ampliado e fortalecido) ao transnacional (que deve ser objeto de uma política cautelosa de integração seletiva, subordinada a uma estratégia de desenvolvimento endógeno);
- b-A promoção de parcerias entre todos os atores interessados, em torno de um acordo negociado de desenvolvimento sustentável;
- c-A harmonização de metas sociais, ambientais e econômicas, por meio do planejamento estratégico e do gerenciamento cotidiano da economia e da sociedade, buscando um equilíbrio entre diferentes *sustentabilidades* (social, cultural, ecológica, ambiental, territorial, econômica e política) e as cinco *eficiências* (de alocação, de inovação, a keynesiana, a social e a ecoeficiência).

3- Em muitos países, como a Argentina, a sustentabilidade social é ainda mais frágil e sujeita à interrupção do que a sustentabilidade ambiental. Disto resulta a necessidade de construir a estratégia endógena de desenvolvimento com base na questão central do *trabalho decente para todos* (OIT 2001, 2002a e 2002b), por meio do emprego ou do auto-emprego na produção de meios de subsistência. Sem negar a importância da promoção de exportações, é preciso lembrar que nove entre cada dez pessoas em todo o mundo trabalham para o mercado interno (Ferrer, 2002). Portanto, as potencialidades do mercado interno devem ser aproveitadas como o primeiro passo para revigorar as economias em crise. Há três motivos para isso.

- a-A falta de oportunidades adequadas para que os países periféricos ampliem as suas exportações na atual ordem internacional

(CEPAL 2002; Oxfam 2002; Ricupero, 2002; UNCTAD 2002); “desenvolvimento a partir de dentro” (Sunkel, 1992) continua a ser a única opção viável para a Argentina e para toda a América Latina (ver também Ferrer, 2002);

- b-O mercado interno pode ser ampliado por meio da promoção da agenda inacabada de transformação rural (reformas agrárias) e do combate à heterogeneidade extrema das economias periféricas, agenda esta que consta nos escritos de Aníbal Pinto. Essas economias podem ser descritas como um arquipélago de empreendimentos altamente produtivos situados num oceano de atividades de baixa produtividade – o tecido conjuntivo do sistema econômico. Uma grande parte do PIB é produzida nesse arquipélago e as pessoas dão braçadas para sobreviver no oceano em volta. Resultados rápidos podem ser obtidos por uma estratégia centrada nas pessoas e no emprego, com a finalidade dupla de aumentar o número dos empregos de baixa produtividade e simultaneamente melhorar a produtividade destes empregos. Como o seu conteúdo de importações tende a ser muito baixo, a sua promoção não exige moeda estrangeira, nem financiamento externo. O limite para o crescimento induzido pelo emprego, que não seja inflacionário e que exija poucas importações, é dado pela elasticidade da oferta de bens de salário produzidos internamente (Kalecki, op.cit.);
- c-Um mercado interno em expansão fortalece a competitividade sistêmica da economia nacional.

4- Desde que cada crise constitui uma oportunidade, a Argentina tão bem dotada de recursos humanos e naturais, tem o potencial necessário para dar início *hic et nunc* a uma operação de ajuste informada pelo conceito de desenvolvimento sustentável, baseada nos cinco pilares da endogeneidade (oposta ao crescimento mimético: autoconfiança (oposta à dependência), orientação por necessidades (em oposição à orientação pelo mercado), harmonia com a natureza e abertura à mudança institucional (What now?, 1975).

Daí a importância dos notáveis estudos, diagnósticos e propostas formulados pelos acadêmicos que preparam o *Plan Fénix* (ver em particular os números especiais de *Enoikos*, 2001, e de *Encrucijadas UBA*, 2001).

B - De Aristóteles ao desenvolvimento sustentável

1- Nos seus textos *Ethics and Economics*, Amartya Sen (1990) nos lembrou que a economia e a ética estavam interligadas, desde Aristóteles, por duas questões centrais de fundo:

- o problema da motivação humana (como deveríamos viver?);
- a avaliação das conquistas sociais.

No entanto, a outra origem da economia – as questões logísticas, que Sen chama de “abordagem de engenharia” – se tornou preponderante, hoje, a ponto de fazer a ética ser praticamente esquecida. Daí vem a insistência de Sen na reaproximação entre a economia e a ética, sem esquecer da política.

O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico, cumpre esse requisito, na medida em que os objetivos do desenvolvimento vão bem além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos.

No contexto histórico em que surgiu, a idéia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural.

2- Outra maneira de encarar o desenvolvimento consiste em reconceituá-lo em termos da apropriação efetiva das três gerações de direitos humanos:

- direitos políticos, civis e cívicos;
- direitos econômicos, sociais e culturais, entre eles o direito ao trabalho digno, criticamente importante, por motivos intrínsecos e instrumentais;
- direitos coletivos ao meio ambiente e ao desenvolvimento (Sen, 1999; Sengupta, 2001 e 2002).

Igualdade, equidade e solidariedade estão, por assim dizer, embutidas no conceito de desenvolvimento, com conseqüências de longo alcance para que o pensamento econômico sobre o desenvolvimento se diferencie do economicismo redutor.

Em vez de maximizar o crescimento do PIB, o objetivo maior se torna promover a igualdade e maximizar a vantagem daqueles que vivem nas piores condições, de forma a reduzir a pobreza, fenômeno vergonhoso, porquanto desnecessário, no nosso mundo de abundância.

a-O crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades, conforme enfatizado, desde os anos 1960, por M. Kalecki e Dudley Seers. De acordo com o mesmo raciocínio, não é suficiente promover a eficiência alocativa. O desenvolvimento exige, conforme mencionado, um equilíbrio de sintonia fina entre cinco diferentes dimensões. Ele também exige que se evite a armadilha da competitividade espúria e, em última instância, autodestrutiva, com base na depreciação da força de trabalho e dos recursos naturais.

b-A equidade, traduzida em termos operacionais, significa o tratamento desigual dispensado aos desiguais, de forma que as regras do jogo favoreçam os participantes mais fracos e incluam

ações afirmativas que os apoiem. Este princípio se aplica tanto à ordem econômica internacional (conforme colocado por Myrdal, em 1956) quanto às economias nacionais. O recente relatório SEBRAE-PNUD sobre o futuro dos pequenos produtores no Brasil (Sachs, 2002) desenvolve detalhadamente esse ponto.

3- O conceito de desenvolvimento sustentável acrescenta uma outra dimensão – a sustentabilidade ambiental – à dimensão da sustentabilidade social.

Ela é baseada no duplo imperativo ético de solidariedade sincrônica com a geração atual e de solidariedade diacrônica com as gerações futuras. Ela nos compele a trabalhar com escalas múltiplas de tempo e espaço, o que desarruma a caixa de ferramentas do economista convencional. Ela nos impele ainda a buscar soluções triplamente vencedoras, eliminando o crescimento selvagem obtido ao custo de elevadas externalidades negativas, tanto sociais quanto ambientais. Outras estratégias, de curto prazo, levam ao crescimento ambientalmente destrutivo, mas socialmente benéfico, ou ao crescimento ambientalmente benéfico, mas socialmente destrutivo. Os cinco pilares do desenvolvimento sustentável são:

- a-Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de ruptura social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
- b-Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos);
- c-Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
- d-Econômico, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..

... ..

... ..
... ..
... ..
... ..

... ..
... ..
... ..
... ..

... e a sua atuação em favor da população brasileira, visando a melhoria das condições de vida e a promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

1. - O que é a função pública?

A função pública é aquela que é exercida em nome do Estado, visando a realização dos fins de interesse geral. Ela é caracterizada pela sua natureza de serviço, pela sua finalidade pública e pela sua sujeição a normas jurídicas específicas. A função pública pode ser exercida por particulares, desde que estejam submetidos às normas jurídicas que regem a administração pública.

A função pública é aquela que é exercida em nome do Estado, visando a realização dos fins de interesse geral. Ela é caracterizada pela sua natureza de serviço, pela sua finalidade pública e pela sua sujeição a normas jurídicas específicas. A função pública pode ser exercida por particulares, desde que estejam submetidos às normas jurídicas que regem a administração pública.

A função pública é aquela que é exercida em nome do Estado, visando a realização dos fins de interesse geral. Ela é caracterizada pela sua natureza de serviço, pela sua finalidade pública e pela sua sujeição a normas jurídicas específicas. A função pública pode ser exercida por particulares, desde que estejam submetidos às normas jurídicas que regem a administração pública.

... e a sua atuação em favor da população brasileira, visando a melhoria das condições de vida e a promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

... e a sua atuação em favor da população brasileira, visando a melhoria das condições de vida e a promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

- b-estímulo à capacidade de mobilizar recursos e iniciativas locais;
- c-reabilitação do sistema financeiro nacional, para dotá-lo de um mínimo de capacidade de atender às necessidades das empresas e do financiamento de obras públicas, sem excluir o recurso (em casos excepcionais) à quase-moeda e à promoção do escambo;
- d-uma reforma fiscal que criasse um Imposto de Valor Adicionado progressivo sobre o consumo: haveria isenção para os bens essenciais, mas ele teria forte incidência sobre artigos de luxo, conforme sugerido por Kalecki, no seu texto sobre a Índia (op. cit.); os salários baixos seriam subsidiados com este imposto (Bardhan, op. cit.);

Cabe traçar aqui uma analogia com as políticas adotadas por alguns países da Europa e da Ásia, na primeira fase da reconstrução posterior à Segunda Guerra Mundial. Operações de auto-salvação eram a única opção para dar início à recuperação. A reconstrução e a industrialização posteriores à guerra começaram exatamente dessa maneira, por meio do crescimento extensivo, com base na geração de quantidades maciças de empregos de baixa produtividade.³

3- Paralelamente, o esforço deve começar em todos os níveis – do local ao nacional –, tendo em vista a montagem de uma agenda de médio prazo de criação de empregos. A emergência de conselhos quatripartites de desenvolvimento facilitaria muito essa tarefa, montando o cenário para o processo de negociação entre todos os atores envolvidos – autoridades públicas, trabalhadores, empregadores e o Terceiro Setor (sociedade civil organizada).

O objetivo supremo é o emprego decente e/ou auto-emprego para todos – trata-se da melhor forma de assegurar simultaneamente a sustentabilidade social e o crescimento econômico. Em

³ A transição para o *crescimento intensivo*, mais tarde, gerou problemas difíceis, que não precisam ser abordados aqui.

outras palavras, a ênfase deve ser colocada na mudança da distribuição primária de renda, em vez de se persistir com o padrão excludente de crescimento, a ser corrigido *ex post* por meio de políticas sociais compensatórias financiadas com a redistribuição de uma parcela do PIB.

Tal abordagem exige a combinação de várias políticas complementares:

a-Explorar todas as oportunidades de crescimento induzido pelo emprego e com conteúdo zero ou baixo de importações, particularmente:

- obras públicas;
- construção civil, especialmente programas voluntários de construção de casas populares com apoio governamental (casas populares construídas pelo povo);
- serviços sociais (países que pagam salários baixos têm uma vantagem comparativa absoluta na produção deste tipo de serviços);
- empregos ligados à conservação de energia e de recursos e à reciclagem de materiais (em outras palavras, ao aumento da produtividade dos recursos), à melhor manutenção do estoque existente de infra-estrutura, equipamentos e prédios, de forma a ampliar o seu ciclo de vida e, dessa forma, poupar o capital necessário à sua reprodução (nos termos de Kalecki, estas são as fontes de crescimento que não exigem investimento).

b-Desenhar políticas para consolidar e modernizar a agricultura familiar como parte de uma estratégia para estimular o desenvolvimento rural com base na pluriatividade da população rural, dando um salto na direção de uma civilização moderna baseada na biomassa (biodiversidade-biomassa-biotecnologias);

c-Promover ações afirmativas para melhorar a condição de trabalhadores por conta própria e microempresas, para ajudá-los a

sair da informalidade, e apoiar diversas formas de atividade empresarial compartilhada, com a finalidade de aumentar o poder de barganha e a competitividade dos pequenos produtores (passando da competitividade espúria para a autêntica); criar uma entidade pública – mas não estatal – que atue como um planejador comprometido com os interesses dos pequenos produtores (o SEBRAE é um bom exemplo);

d-Estabelecer conexões mutuamente benéficas entre grandes e pequenas empresas (condições justas de subcontratação, terceirização, integração de franquias de agronegócios);

e-Usar as compras governamentais para promover as micro e pequenas empresas. “The Small Business Authority” (Agência para as Pequenas Empresas), dos EUA, criou um complexo sistema de preferências para as micro e pequenas empresas;

f-Fortalecer as empresas industriais de grande porte e transformá-las em atores competitivos em escala global. Obviamente, é preciso uma estratégia dupla; isto nos traz de volta à importância crucial do sistema financeiro nacional, da sua capacidade de investir e de algum tipo de controle sobre o fluxo de moeda estrangeira que entra e sai.

4- A insistência nessa modalidade de recuperação a partir das próprias forças e nas estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável endógeno não deve ser entendida como uma justificativa para negligenciar a questão primordial da inserção na economia global. Ela tem as suas raízes numa crença dupla:

- na configuração atual da economia mundial e do equilíbrio de poder, os países periféricos não podem agir de forma diferente;
- quanto mais esses países tiverem sucesso na sua estratégia endógena, mais forte será o seu poder de barganha para alcançar a inclusão na economia global em termos mais favoráveis

e para renegociar a sua dívida externa em circunstâncias que avaliem de maneira realista a sua capacidade de gerar excedentes de moeda estrangeira.

Enquanto suportam os impactos negativos da globalização na sua forma assimétrica atual, os países periféricos deveriam mobilizar as suas capacidades intelectuais e políticas para organizar em todos os foros internacionais, antes de mais nada na ONU, uma intensa campanha a favor da reforma necessária da ordem econômica internacional. A sessão especial da Assembleia Geral da ONU, em 1975, foi um fracasso. As propostas formuladas, naquela ocasião, não são mais aplicáveis. No entanto, a agenda de 1975 continua a ser bem pertinente.

Propostas para a reforma das instituições nascidas em Bretton Woods e a adoção do comércio justo provavelmente não nascerão por iniciativa dos países do G-8, satisfeitos com o *status quo*. Ao contrário, virão do diálogo entre países periféricos e das suas discussões com os setores progressistas da sociedade civil dos países centrais. O processo provavelmente será longo e difícil. No entanto, podemos abrandar o nosso pessimismo ao pensarmos no processo de formação da UNCTAD, há 10 anos, graças à visão e à energia de Raul Prebisch e dos seus colaboradores.

Referências

- BARDHAN, Pranab (2001): "Social Justice in the Global Economy". In: *Economic and Political Weekly*, February 3-10, p. 467-479.
- CEPAL (2002): "Desarrollo y globalización", Santiago de Chile.
- ENCRUCIJADAS UBA – Revista de la Universidad de Buenos Aires (2001). *Hacia el Plan Fénix. Por un futuro*, número 13, noviembre.
- ENOIKOS – Revista de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (2001): *Hacia el Plan Fénix. Diagnóstico y propuestas*, número 19, noviembre.