

O DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO SÉCULO XXI

Claudia Maria Daher COSAC*
Jucimeire Ligia PEREIRA**

- RESUMO: O desenvolvimento constitui-se em tema de estudos e debates desde o início do século XX. As reflexões de Celso Furtado, Amartya Sen e Ignacy Sachs contribuíram para que a compreensão se deslocasse das propostas em torno do crescimento econômico para o aprofundamento representado pelo entendimento do desenvolvimento como processo de apropriação de direitos humanos, marcado pela ética intra e inter-gerações. Este artigo apresenta a trajetória histórica dessas contribuições considerando que, apesar do avanço na compreensão atribuída ao desenvolvimento, a concretização desse ideal está por efetivar-se.
- PALAVRAS-CHAVE: Crescimento econômico; desenvolvimento sustentável; democracia.

Introdução

Os brasileiros nascidos na segunda metade do século XX conviveram com o termo desenvolvimento e, mais comumente, subdesenvolvimento, de maneira cotidiana. Essa aparente familiaridade conceitual oculta o desconhecimento quanto à origem complexa da idéia de desenvolvimento e permite “desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade [...] para concentrá-las em objetivos abstratos como são os *investimentos*, as *exportações* e o *crescimento*” (FURTADO, 1974, p. 76). Desse modo, em nome do desenvolvimento têm-se justificado escolhas que penalizam a sociedade em benefício de um ideal – ou “mito”, como denomina Celso Furtado – apresentado como bom e desejável.

A proposta de classificar sistemas econômicos e, a partir dessa classificação, definir tipos ideais (no sentido weberiano), é bastante antiga. A concepção de que esses tipos ideais constituem-se em fases pelas quais passam todas as economias em evolução, representa uma interpretação embasada no ideal de progresso que

* Professora do Departamento de Serviço Social e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP, Franca, SP, Brasil. E-mail: claudiacosac@terra.com.br.

** Advogado. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UNESP, Franca, SP, Brasil. E-mail: jucimeire72@hotmail.com.

caracteriza a filosofia ocidental a partir do século XVIII. Importantes teóricos, como Adam Smith e Karl Marx, identificaram etapas sequenciais nos sistemas econômicos que analisaram, consolidando a idéia de desenvolvimento.

A expansão do processo de industrialização na Europa na segunda metade do século XIX desviou a atenção dos economistas para a compreensão da economia de mercado, e o tema do desenvolvimento apenas foi retomado como objeto de estudo imediatamente antes da Segunda Guerra Mundial, com os trabalhos de Colin Clark (1905-1989). Clark retomou a idéia de que o desenvolvimento compreendia a superação de fases, entendimento reforçado por W. W. Rostow (1916-2003) que na década de 1950 descreveu cinco etapas de crescimento partindo das sociedades tradicionais até o consumo em massa (FURTADO, 2000, p. 149-152).

Esse entendimento do desenvolvimento como ideal atingível, a partir da progressiva superação de fases, constituiu-se como o discurso propagado na segunda metade do século XX. Nesse contexto, o subdesenvolvimento representava uma etapa a ser vencida pelos países, cuja superação os conduziria às benesses da sociedade de consumo tal como estabelecida nas nações desenvolvidas. Segundo seu avanço nessa corrida de obstáculos para o desenvolvimento, um país poderia ser classificado como “desenvolvido”, “subdesenvolvido” ou “em desenvolvimento”, metáfora econômica na qual o Brasil acreditava incluir-se.

A CEPAL – Comissão Econômica para América Latina, instituição criada em 1948 pela ONU – Organização das Nações Unidas, elaborou a primeira crítica a essa concepção em trabalhos redigidos por Raúl Prebisch, economista de renome internacional que assumiu a Secretaria Executiva da CEPAL em 1949. Prebisch identificou no desenvolvimento econômico moderno a existência de um centro condutor e uma vasta e heterogênea periferia, caracterizados por relações que mantêm a desigualdade em escala mundial. Prebisch atacou, assim, o pressuposto de que o sistema econômico conduziria à superação automática de fases em direção ao desenvolvimento, concluindo que “a única tendência visível é para que os países subdesenvolvidos continuem a sê-lo” (FURTADO, 2000, p. 153).

Celso Furtado, um dos maiores especialistas sobre desenvolvimento, trabalhou com Raúl Prebisch na CEPAL e foi

responsável pela tradução para o português do primeiro trabalho de Prebisch sobre o assunto. Em sua obra "O mito do desenvolvimento econômico", Furtado (1974, p. 13) afirma sua "dívida para com Raúl Prebisch, cujas idéias sobre as relações Centro-Periferia constituem o ponto de partida de muitas das hipóteses [...] esboçadas".

O mito do desenvolvimento econômico na leitura de Celso Furtado

Celso Furtado nasceu na Paraíba em 1920, formou-se em Direito e doutorou-se em Economia na Universidade da Sorbonne. Trabalhou na CEPAL como especialista em desenvolvimento, visitando países da América Latina. Foi o primeiro ministro do Planejamento do Brasil, durante o governo de João Goulart, e quando teve seus direitos políticos cassados exerceu atividades como docente e pesquisador em universidades americanas, francesas e inglesas. Celso Furtado morreu em 2004, consagrado como um dos economistas brasileiros de maior renome internacional.

"O mito do desenvolvimento econômico", um de seus mais importantes livros, publicado em 1974, compõe-se de quatro ensaios escritos no período de 1972-1974, quando Furtado era professor visitante nos Estados Unidos e Inglaterra. A obra tem importância capital para o questionamento da perspectiva evolucionista do desenvolvimento, reforçando a descaracterização do subdesenvolvimento como uma etapa a ser vencida pelos países. Os estudos de Celso Furtado sobre esse tema mudaram definitivamente a compreensão do conceito hermético sobre desenvolvimento, fortemente influenciado pelo crescimento econômico cultuado pelo capitalismo do século XX, especialmente para os países que não o haviam alçado.

O primeiro ensaio, denominado "Tendências estruturais do sistema capitalista na fase de predomínio das grandes empresas", comenta os alertas feitos pelo estudo *The Limits to Growth*, publicado em 1972 e considerado, atualmente, um dos primeiros a questionar a sustentabilidade do modelo de desenvolvimento até então apregoadado. Furtado (1974, p. 17) destaca que "não se necessita concordar com todos os aspectos metodológicos desse estudo e menos ainda com suas conclusões para perceber a importância fundamental que tem".

Considera, assim como o proposto em *The Limits to Growth*, que a expansão do padrão de consumo das sociedades desenvolvidas, em todos os países do planeta, absorveria em pouco tempo a totalidade dos recursos disponíveis tornando inviável a continuidade da vida no planeta. O autor aponta que os economistas preocupavam-se com a elaboração de planos visando conduzir as economias a patamares cada vez mais elevados de acumulação de bens, desconsiderando as conseqüências:

As grandes metrópoles modernas com seu ar irrespirável, crescente criminalidade, deterioração dos serviços públicos, fuga da juventude na anti-cultura, surgiram como um pesadelo no sonho de progresso linear em que se embalavam os teóricos do crescimento. (FURTADO, 1974, p. 16-17)

Observa ainda que os teóricos do desenvolvimento concebiam suas propostas a partir do pressuposto de um sistema com fronteira externa ilimitada e que o grande mérito do estudo *The Limits to Growth* foi, exatamente, o de determinar o limite representado pelos recursos naturais, fechando o sistema em escala planetária. O autor destaca o caráter predatório do processo, afirmando que “em nossa civilização a criação de valor econômico provoca, na grande maioria dos casos, processos irreversíveis de degradação do mundo físico” (FURTADO, 1974, p. 19) e alerta para a ingenuidade daqueles que consideram que tais problemas seriam necessariamente solucionados pelo próprio progresso tecnológico que os alimentava:

Não se trata de especular se *teoricamente* a ciência e a técnica capacitam o homem para solucionar este ou aquele problema criado por nossa civilização. Trata-se apenas de reconhecer que o que chamamos de criação de valor econômico tem como contrapartida processos irreversíveis no mundo físico, cujas conseqüências tratamos de ignorar. (FURTADO, 1974, p. 20)

Apesar de sinalizar em determinados momentos para uma concepção diferenciada sobre o desenvolvimento, que iria aprofundar em trabalhos posteriores, Furtado (1974, p. 22) admite que o parâmetro para medi-lo “é o grau de acumulação de capital

aplicado aos processos produtivos e o grau de acesso à panóplia¹ de bens finais que caracterizam o que se convencionou chamar de estilo de vida moderno". Essa compreensão agravava a idéia de que tal estilo fosse universalizado.

[...] que acontecerá se o *desenvolvimento econômico*, para o qual estão sendo mobilizados todos os povos da terra, chega efetivamente a concretizar-se, isto é, se as atuais formas de vida dos povos ricos chegam efetivamente a universalizar-se? A resposta a essa pergunta é clara, sem ambigüidades: se tal acontecesse, a pressão sobre os recursos não renováveis e a poluição do meio ambiente seriam de tal ordem (ou, alternativamente, o custo do controle da poluição seria tão elevado) que o sistema econômico mundial entraria necessariamente em colapso. (FURTADO, 1974, p. 20)

Celso Furtado discorda do pressuposto apresentado em *The Limits to Growth* de que os padrões de consumo dos países ricos tenderiam a se universalizar. Para ele esta hipótese que estaria em contradição com a orientação geral do desenvolvimento:

[...] se observarmos o sistema capitalista em seu conjunto vemos que a tendência evolutiva predominante é no sentido de excluir nove pessoas em dez dos principais benefícios do desenvolvimento; e se observarmos em particular o conjunto dos países periféricos constatamos que aí a tendência é no sentido de excluir dezenove pessoas em vinte. (FURTADO, 1974, p. 74)

The Limits to Growth partia da premissa de que o desenvolvimento constituía-se na progressiva superação de fases, que culminavam com a universalização do consumo em massa. Desse modo, se o desenvolvimento fosse alcançado pela maioria dos países, o estudo concluía que os recursos naturais disponíveis no planeta não seriam suficientes.

¹ Conforme Houaiss (2001), o vocábulo designava na Grécia antiga a armadura completa do soldado. Por extensão, significa o "conjunto de objetos ou acessórios que uma pessoa leva sobre si no desempenho de um trabalho, uma atividade". Em sentido figurado pode representar o "conjunto de recursos, modos de agir, expedientes, razões de que uma pessoa dispõe para atingir seus objetivos".

Para Furtado, a pressão sobre os recursos naturais não alcançaria os níveis alarmantes descritos em *The Limits to Growth* porque os padrões de consumo das sociedades desenvolvidas ocidentais jamais seriam universalizados: a desigualdade inter e intra países constitui-se em aspecto intrínseco do capitalismo. Para ele, o sistema econômico estrutura-se de forma a preservar a dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento, concentrando as benesses do crescimento econômico nos países centrais e na elite dos países periféricos.

Furtado conclui que a idéia do desenvolvimento como processo evolutivo se consolidara como mito, não questionado pelos teóricos e apropriado pelas elites que o utilizavam para justificar medidas que penalizavam a maioria da população:

Temos assim a prova definitiva de que o *desenvolvimento econômico* – a idéia de que os *povos pobres* podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais *povos ricos* – é simplesmente irrealizável. Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão *desenvolvidas*, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista. Mas, como negar que essa idéia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e leva-los a aceitar enormes sacrifícios [...]? Cabe, portanto, afirmar que a idéia de desenvolvimento econômico é um simples mito. (FURTADO, 1974, p. 75)

Quando considera que “agora” tem a prova irrefutável de que o modelo de desenvolvimento do sistema capitalista não pode ser universalizado, Furtado está se referindo aos argumentos do estudo *The Limits to Growth* que, segundo seu entendimento, contribuíram para a desmistificação do discurso sobre o desenvolvimento².

Nos demais ensaios de “O mito do desenvolvimento econômico”, Furtado reforça a teoria de complementaridade entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, considerando que a

² Portilho (2005, p. 23), comentando as considerações Furtado ao relatório *The Limits to Growth* afirma que “a exclusão se tornou mais clara e a possibilidade de ultrapassá-la mais distante, uma vez que a crise ambiental evidenciou que o sistema não pode incorporar a todos no universo do consumo em função da finitude dos sistemas naturais”.

desigualdade pode ser inerente ao sistema capitalista, ou seja, “que não possa haver capitalismo sem as relações assimétricas entre sub-sistemas econômicos e as formas de exploração social que estão na base do subdesenvolvimento” (FURTADO, 1974, p. 94).

Furtado descreve o modelo brasileiro de subdesenvolvimento, analisando as escolhas políticas que asseguram a exclusão da massa da população dos benefícios do crescimento econômico. Essa opção se insere na dinâmica dos países periféricos e se caracteriza pela identificação das elites ao padrão de consumo dos países centrais, acirrando a desigualdade interna e contribuindo para a fragilização do tecido social:

A orientação das atividades econômicas, impondo a concentração da renda e acarretando a coexistência de formas suntuárias de consumo com a miséria de grandes massas, é origem de tensões sociais que repercutem necessariamente no plano político. O Estado, incapaz para modificar a referida orientação, se exaure na luta contra os seus efeitos. (FURTADO, 1974, p. 61-62)

“O mito do desenvolvimento econômico” transformou a discussão sobre o desenvolvimento, evidenciando que a questão do subdesenvolvimento não se trata de incompetência ou atraso, mas, o reverso da moeda do sistema capitalista. Celso Furtado desmistificou o discurso acerca da amplitude do modelo de desenvolvimento proposto, sinalizando que poderia compreender variáveis mais amplas que o PIB – Produto Interno Bruto – e a renda per capita, como o custo do consumo dos recursos não-renováveis.

Em obras posteriores, Furtado distingue desenvolvimento de crescimento econômico, afirmando que o primeiro se funda em projeto social que beneficia o conjunto da população.

[...] o *crescimento econômico*, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o *desenvolvimento* se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o

crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento.
(FURTADO, 2004, p. 03)

Celso Furtado (2002, p. 36) ressalta que esse processo não acontece espontaneamente, mas, constitui-se em opção política do Estado, fundamentado nos valores da cultura brasileira e conduzido de maneira participativa. O projeto social que fundamenta o desenvolvimento deve priorizar habitação e educação, com especial ênfase para a segunda. A educação projeta seus resultados no tempo e amplia as possibilidades humanas e sociais, constituindo-se no "mais importante investimento a fazer, para que haja não só crescimento, mas autêntico desenvolvimento" (FURTADO, 2002, p. 19).

Celso Furtado (2002, p.78) complementa suas reflexões sobre desenvolvimento e crescimento econômico considerando que o modelo adotado pelos países centrais parece estar equivocado ao se fundamentar no consumo ilimitado de recursos não renováveis. Aos argumentos políticos que caracterizavam sua análise, o autor agregou a consideração da fronteira ecológica como evidência da inadequação do modelo de desenvolvimento propagado pelo sistema capitalista.

Em um dos de seus últimos textos, Furtado evidencia o rigor científico, crítica constante e preocupação social que o caracterizaram, conclamando as novas gerações ao trabalho pelo desenvolvimento:

Não é por arrogância que me atrevo a falar a meus colegas economistas em tom conselheiral. A idade não nos outorga direitos mas a experiência nos arma para enfrentar muitos dissabores. Sabemos que uma luta dessa magnitude só terá êxito com a participação entusiástica de toda uma geração. A nós, cientistas sociais, caberá a responsabilidade maior de velar para que não se repitam os erros do passado, ou melhor, para que não voltem a ser adotadas falsas políticas de desenvolvimento cujos benefícios se concentram nas mãos de poucos. (FURTADO, 2004, p.04)

Desenvolvimento como liberdade na compreensão de Amartya Sen

Amartya Sen nasceu na Índia em 1933. Foi professor na Delhi School of Economics, London School of Economics, Oxford e

Harvard. Desde 1998 é Reitor do Trinity College, Cambridge. É um dos fundadores do WIDER – Instituto Mundial de Pesquisa em Economia do Desenvolvimento – e trabalhou como Consultor junto ao PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – contribuindo para a criação do Relatório de Desenvolvimento Humano e consolidação do IDH – Índice de Desenvolvimento Humano. Recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1998.

Em 1999, Sen publicou “Desenvolvimento como liberdade”, obra fundamental para a compreensão das discussões acerca do desenvolvimento, traduzida para o português em 2000. O livro reúne cinco conferências proferidas na qualidade de membro da presidência do Banco Mundial durante o outono de 1996 e uma conferência complementar realizada em novembro de 1997. Essas conferências foram realizadas a pedido do então presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn e constituíram, na avaliação de Sen (2005, p. 11), um momento particularmente oportuno para que apresentasse à instituição suas idéias sobre o desenvolvimento e a elaboração de políticas públicas.

Visando tornar a obra mais facilmente compreendida, Sen organizou o material das seis conferências em doze capítulos que possuem estrutura semelhante: apresentação da idéia geral ou tese, discussão e fundamentação e observações finais, nas quais o conteúdo do capítulo é condensado e a tese reafirmada. Da mesma forma, os três primeiros capítulos do livro apresentam a concepção defendida por Sen, os capítulos quatro a onze apresentam dados e argumentos que sustentam a posição do autor e o último capítulo retoma as idéias principais, reforçando o argumento inicial. Essa estruturação torna a obra bastante didática, ainda que repetitiva em determinados momentos.

O aspecto central do livro, que representa a grande contribuição de Sen, consiste em sua concepção de que o desenvolvimento deve ser entendido como um processo de expansão de liberdades:

Uma concepção adequada do desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. [...] O desenvolvimento

tem de estar relacionado sobretudo com a melhoria 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, 2005, p. 29)

Amartya Sen parte de concepções consolidadas na Economia, como a importância do mercado e do crescimento econômico, avançando nas reflexões e propostas rumo a uma teoria inovadora do desenvolvimento, na qual o fio condutor é a liberdade.

A liberdade teria, nessa abordagem, importância intrínseca: ser livre tem valor por si mesmo, ainda que nada resulte dessa prerrogativa. Além disso, Sen identifica o papel constitutivo da liberdade, como instrumento para a construção do estilo de vida que se valoriza e do desenvolvimento desejável, tanto individual como coletivamente. Por fim, assume importância instrumental na medida em que liberdades civis, políticas, econômicas e sociais podem contribuir para o crescimento econômico, estimulando o intercâmbio de idéias, mercadorias e trabalho.

Fomes coletivas e subnutrição crônica; acesso inadequado ou insuficiente a serviços públicos de saúde, saneamento e água tratada; desemprego e sub-emprego; desigualdade de gênero; falta de educação pública; cerceamento de liberdades civis e políticas são situações identificadas por Sen como privações de liberdade, que podem conviver ou não com a situação clássica de pobreza, identificada à baixa renda: “mesmo uma pessoa muito rica que seja impedida de se expressar livremente ou de participar de debates e decisões políticas está sendo privada de algo que ela tem motivos para valorizar” (SEN, 2005, p. 53). Nesse sentido é possível identificar a privação de liberdade descrita por Sen à negação dos direitos humanos previstos nos documentos adotados pela ONU.

Ao elaborar sua teoria, Amartya Sen reconhece a importância da expansão da renda per capita para o desenvolvimento, porém, considera que é mais adequado avaliar as liberdades que a renda pode gerar. A renda perde importância em si mesma e sua relevância está relacionada à capacidade dos indivíduos para convertê-la em condições de vida desejáveis. Tal capacidade é

influenciada pela idade, papéis sexuais e sociais, localização, condição de saúde, escolaridade, entre outros. Uma renda de U\$ 100/mês pode prover uma vida confortável a um jovem que vive com os pais, mas, é claramente insuficiente para uma mulher idosa, com problemas cardíacos.

Com efeito, dada a diversidade interpessoal [...] o conjunto de bens possuídos pode efetivamente nos dizer pouquíssimo sobre a natureza da vida que cada pessoa pode levar. Portanto, as rendas reais podem ser indicadores muito insatisfatórios dos componentes importantes do bem-estar e da qualidade de vida que as pessoas têm razão para valorizar (SEN, 2005, p. 101).

Sen define o desenvolvimento como um processo de expansão das liberdades na medida em que crie condições para que um número cada vez maior de pessoas possa levar o tipo de vida que valoriza. Essa noção, aparentemente simples, implica que cada pessoa assuma a responsabilidade por suas próprias escolhas e que coletivamente promova o desenvolvimento, definindo em processos amplos de discussão e decisão, que espécie de vida deseja levar. O autor enfatiza que ampliar as liberdades – civis e políticas, inclusive – é parte do processo de desenvolvimento, e refuta veementemente o argumento de que o desenvolvimento pode prescindir da liberdade política.

Amartya Sen contesta a tese de que a liberdade política e a democracia limitam o desenvolvimento econômico, afirmando que os estudos realizados sobre o tema não evidenciaram nenhuma relação, positiva ou negativa, entre os fatores. Ou seja, a liberdade não tolhe nem estimula o desenvolvimento, considerado em termos quantitativos. Porém, desenvolver e fortalecer o sistema democrático pode assumir importância fundamental no processo de desenvolvimento em razão do valor intrínseco da liberdade, pelas contribuições instrumentais e pelo papel constitutivo que pode agregar.

As liberdades políticas – votar, ser eleito, participar das discussões e decisões, ser informado quanto aos atos do governo – integram a liberdade humana e sua negação representa, por si, restrição à integridade do indivíduo, em sua dimensão social.

Do ponto de vista instrumental, o regime democrático

permite maior controle sobre a atuação dos governantes, por meio de eleições periódicas, liberdade de imprensa e oposição livre. A pressão popular e a necessidade de prestar contas à sociedade, asseguradas por esses mecanismos, fazem com que respostas políticas sejam oferecidas às necessidades coletivas³.

A definição de quais sejam as necessidades públicas, que valores preservar e quais sacrificar em nome do crescimento econômico, enfim, que vida vale a pena levar, devem ser objeto de debate e decisão abertos, consolidando-se em escolhas fundamentadas e refletidas, que constituem o processo de desenvolvimento.

Para que, no entanto, a democracia possa desempenhar papel instrumental e constitutivo para o desenvolvimento, é necessário que a prática democrática seja exercida cotidianamente por meio da participação crítica e propositiva: “em uma democracia, o povo tende a conseguir o que exige e, de um modo mais crucial, normalmente não consegue o que não exige” (SEN, 2005, p. 184). Por isso, Amartya Sen (2005, p. 33) destaca a importância da condição de agente⁴, entendido como “alguém que age e ocasiona mudança”.

A promoção da condição de agente enfatiza a relação liberdade-responsabilidade e determina nova dinâmica social em relação à elaboração de políticas públicas e à condução do processo de desenvolvimento.

[...] uma abordagem de justiça e desenvolvimento que se concentra em liberdades substantivas inescapavelmente enfoca a condição de agente e o juízo dos indivíduos; eles não podem ser vistos meramente como pacientes a quem o processo de desenvolvimento concederá benefícios. Adultos responsáveis têm de ser incumbidos de seu próprio bem-estar; cabe a eles decidir como usar suas capacidades. Mas as capacidades que uma pessoa

³ Segundo Sen (2005, p. 179-219), essa seria a razão para que fomes coletivas e crises semelhantes não atinjam países que adotam o regime democrático.

⁴ A condição de agente expressa por Amartya Sen aproxima-se da idéia de emancipação proposta por Pedro Demo (1992, p. 16): “emancipação poderia ser traduzida como capacidade organizada de conceber e efetivar projeto próprio de desenvolvimento”. Demo refere este entendimento, em parte, ao Relatório de Desenvolvimento Humano publicado pela ONU em 1990, para o qual Amartya Sen apresentou contribuições.

realmente possui (e não apenas desfruta em teoria) dependem da natureza das disposições sociais, as quais podem ser cruciais para as liberdades individuais. E dessa responsabilidade o Estado e a sociedade não podem escapar. (SEN, 2005, p. 326-7)

Para o autor, este é um aspecto central da concepção do desenvolvimento como liberdade: que o processo seja conduzido de maneira pública, plural, por seus próprios sujeitos. O parágrafo destacado poderia ensejar a crítica pertinente de que a proposta constitui-se em mera retórica para as populações pobres, tal como o discurso dos Direitos Humanos. A segunda parte da citação, no entanto, destaca o reconhecimento do autor de que as capacidades humanas são condicionadas pela posição do indivíduo na família, na comunidade e no mundo, além das características pessoais e de grupo, cabendo ao Estado e à sociedade a responsabilidade de promover a superação dessas desigualdades.

Sen considera que o Mercado é instância importante à promoção das liberdades, na medida em que estimula a criatividade e a eficiência e, principalmente, por permitir a troca de bens e mão-de-obra. O trabalho remunerado e efetivamente livre contribui, de maneira decisiva, para a promoção da condição de agente, a expansão das liberdades, o crescimento econômico e conseqüente desenvolvimento, em relação a mulheres e homens. Amartya Sen ressalta, porém, que apesar de importante, o Mercado não pode ser absoluto: ao Estado cabe regular a atividade econômica e responder integralmente pelos “bens públicos”⁵.

Amartya Sen dedica especial atenção à promoção da condição de agente em relação às mulheres, em razão da submissão e privação de liberdade a que estiveram expostas – e ainda estão em muitos países – ao longo da trajetória histórica da humanidade. O protagonismo feminino – entendido principalmente como acesso a educação e ao trabalho remunerado – poderia contribuir para a construção do desenvolvimento por meio da redução da mortalidade infantil, diminuição das taxas de fecundidade,

⁵ Sen (2005, p. 153) considera bens públicos os bens e serviços que contribuem para a capacidade humana, mas, que não integram a lógica do mercado, como preservação ambiental, segurança, saúde pública e educação formal. Cabe ao Estado prover “bens públicos” necessários e suficientes para a plena capacidade dos indivíduos, habilitando-os a realizarem escolhas, individuais e coletivas, livres e significativas.

prioridades ao meio ambiente, entre outros. Porém, Sen é enfático em afirmar que a condição de agente da mulher tem importância intrínseca como forma de expansão de liberdades, independentemente dos possíveis desdobramentos.

Ao propor o enfoque da expansão de liberdades, Amartya Sen mudou o conteúdo do desenvolvimento, tornando-o mais complexo e adequado à avaliação da sociedade atual. O crescimento da renda e o acesso a bens de consumo perdem importância em termos absolutos. “A mudança de perspectiva é importante porque nos dá uma visão diferente – e mais diretamente relevante – da pobreza, não apenas nos países *em desenvolvimento*, mas, também nas sociedades mais *afluentes*” (SEN, 2005, p. 35). À abordagem do desenvolvimento quantitativo, mensurado pelo volume de recursos, Sen propôs uma perspectiva qualitativa, em que processo e resultado devem conduzir e reforçar mutuamente a expansão de liberdades. Nesse sentido, a fronteira entre desenvolvimento e subdesenvolvimento pode ser representada pela parede de uma casa.

Desenvolvimento includente, sustentável e sustentado, na ótica de Ignacy Sachs

Ignacy Sachs nasceu na Polônia em 1927 e viveu no Brasil dos 13 aos 27 anos. Trabalhou durante três anos como pesquisador e professor na Polônia, mudando-se em seguida para a Índia, onde doutorou-se em Economia na Universidade de Delhi e conheceu Amartya Sen. Em 1961 voltou a viver na Polônia, mudando-se para França em 1968. Desde então, é diretor de pesquisa da École des Hautes Études en Sciences Sociales e, atualmente, co-diretor do Centro de Estudos sobre o Brasil Contemporâneo na mesma instituição.

Entre outras obras relevantes para o estudo do desenvolvimento, Sachs publicou vários artigos na revista brasileira “Estudos Avançados”, alguns deles reunidos na obra “Desenvolvimento: includente, sustentável e sustentado”, que compreende quatro ensaios apresentados a organismos internacionais no período de 2002 a 2004.

Sachs também afirma que o crescimento econômico é insuficiente para assegurar o desenvolvimento, que deve ser socialmente includente, ecologicamente sustentável e

economicamente sustentado.

O desenvolvimento é um conceito multidimensional: os seus objetivos são sempre sociais e éticos (solidariedade sincrônica). Ele contém uma condicionalidade ambiental explícita (solidariedade diacrônica com as gerações futuras); o crescimento econômico, embora necessário, tem um valor apenas instrumental [...]. (SACHS, 2004a, p. 71)

O autor (2004a, p. 38) considera socialmente includente o desenvolvimento oposto ao modelo de crescimento perverso, concentrador e excludente analisado por Celso Furtado em "O mito do desenvolvimento econômico". O aspecto ambiental se configura como limite objetivo à expansão do padrão de consumo predatório dos países centrais. A sustentação econômica refere-se à efetividade do desenvolvimento e à sua capacidade de ser expandido em nível mundial.

Para Ignacy Sachs o objetivo do desenvolvimento é promover o bem-estar e a realização das potencialidades humanas. O autor identifica cinco pilares para o desenvolvimento includente, sustentável e sustentado (SACHS, 2004a, p. 15):

- a) social, cuja precarização provocou as tensões que ameaçam o mundo atual;
- b) ambiental, como provedor de recursos e destino dos resíduos;
- c) territorial, relativo à distribuição de populações, recursos e atividades;
- d) econômico, considerado condição necessária ao desenvolvimento;
- e) político, representado pelos sistemas de governança e pelas liberdades individuais.

O pilar social consiste na justa distribuição de renda, emprego decente pleno e igualdade no acesso aos recursos e serviços sociais. O projeto nacional de desenvolvimento deve ser elaborado de maneira autônoma e endógena, equilibrando inovação e respeito à tradição.

O aspecto ambiental consiste na preservação do capital natural, limitando o uso dos recursos não-renováveis e respeitando a capacidade de recuperação dos ecossistemas. O pilar territorial

inclui a melhoria das cidades, superação de desigualdades regionais e da disparidade entre meio urbano e rural, acrescentando estratégias de desenvolvimento seguras para meios ambientes frágeis.

Economicamente, Sachs (2002, p. 86) considera que o desenvolvimento deve promover o crescimento econômico intersetorial equilibrado; modernização contínua, a partir de razoável autonomia na pesquisa científica e tecnológica; inserção soberana na economia internacional.

Politicamente, o autor considera dois aspectos de atuação: nacional e internacional. Na perspectiva nacional, o desenvolvimento deve assegurar a democracia definida como apropriação dos direitos humanos, “desenvolvimento da capacidade do Estado para implementar o projeto nacional, em parceria com todos os empreendedores e, ainda, manter níveis razoáveis de coesão social” (SACHS, 2002, p. 87). No plano internacional, o desenvolvimento deve caracterizar-se pela eficácia da ONU quanto à garantia de paz, controle do sistema internacional financeiro, de negócios e ambiental, cooperação científica e tecnológica, em termos de igualdade entre as nações.

O desenvolvimento deve contemplar todas as dimensões, consolidando-se em processo de discussão ampla, em diferentes níveis de organização social, envolvendo autoridades públicas, trabalhadores, empregadores e Terceiro Setor. Para Sachs, desenvolvimento e democratização – “entendida como expansão de liberdades positivas, apropriação efetiva de todos os direitos humanos e universalização da cidadania” (SACHS, 1998, p. 155) – constituem-se em duas facetas do mesmo processo histórico.

Na verdade, *desenvolvimento e democratização* se confundem enquanto *processo histórico*, desde que uma acepção larga seja dada ao segundo termo. Para além de uma simples instauração (ou restabelecimento) do Estado de direito e das instituições de governança democrática, a democratização é também o aprofundamento, jamais terminado, da democracia no *quotidiano*, do exercício da *cidadania* com vistas à expansão, à universalização e à apropriação efetiva dos direitos de segunda e terceira gerações⁶ (SACHS,

⁶ “Enquanto se consolida o registro da *primeira geração dos direitos políticos, civis e cívicos*, balizando o poder de ação do Estado e se fortalece o da *segunda*

Como mecanismo para promoção do desenvolvimento, Sachs elege o trabalho decente, assim considerado aquele realizado mediante remuneração justa e sob condições e relações adequadas. Nesse sentido, Sachs aponta como imprescindível, no caso brasileiro, a formalização do setor informal, mediante políticas tributárias e administrativas que incentivem e simplifiquem a regularização da atividade econômica, ressaltando que o desenvolvimento não pode ser feito à custa da precarização do trabalho.

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 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 distribuição de uma parcela do PIB. (SACHS, 2004a, p. 19)

Ignacy Sachs considera que apenas a inserção no sistema produtivo representa efetiva inclusão social, na medida em que ataca a causa do problema. Políticas assistenciais de transferência de renda são necessárias face a miséria dos desempregados ou nunca-empregados, porém, tendem a perpetuar a exclusão.

Para criar oportunidades de trabalho na forma de empregos e auto-empregos, Sachs (2004a, p. 92) relaciona várias possibilidades aplicáveis à realidade brasileira, como apoio aos pequenos empreendimentos; incremento dos serviços públicos de saúde, educação e assistência; realização de obras públicas de infra-estrutura; incentivo às atividades de manutenção de bens duráveis, visando ampliar sua vida útil; ênfase a atividades econômicas naturalmente intensivas em mão-de-obra; apoio à agricultura familiar, em articulação com a agroindústria;

geração dos direitos sociais, econômicos e culturais, que impõe uma ação positiva ao Estado, uma *terceira geração de direitos*, desta vez *coletivos*, faz sua aparição: direito à infância, direito ao meio-ambiente, direito à cidade, direito ao desenvolvimento dos povos [...]" (SACHS, 1998, p. 149).

valorização às biomassas, entre outras.

Sachs considera ainda que a promoção do desenvolvimento incluyente, sustentável e sustentado exige a revisão dos padrões de consumo da sociedade moderna. Essa providência faz-se necessária quanto ao aspecto ambiental, mas, também em razão do impositivo ético-social de equilibrar os níveis de vida em escala mundial:

Numa época em que as disparidades, entre nações e no interior das nações, não cessaram de aumentar, é preciso fazer tudo para reduzi-las, o que supõe que os privilegiados se perguntem: "Quanto é o bastante?". O desenvolvimento do homem todo e de todos os homens só poderá ser generalizado por meio *da construção de uma civilização do ser, na partilha equilibrada do ter*, segundo a fórmula lapidar de Lebret. A extrapolação das tendências atuais só pode, ao contrário, acentuar o desvio para o *apartheid* social. (SACHS, 1995, p. 43)

Sachs salienta que as mudanças necessárias nos padrões de consumo não implicam em austeridade generalizada ou na imposição de estilos de vida espartanos, mas, na distinção importante entre o necessário, o desejável e o excessivo. Na sociedade contemporânea que identifica sucesso ao acúmulo de bens⁷, o autor reconhece que esta é uma tarefa árdua tanto em relação aos privilegiados – que deveriam ser educados para a simplicidade voluntária – como para os excluídos, que teriam dificuldade em renunciar ao que sequer tiveram a oportunidade de experimentar:

A mudança do padrão da demanda [...] passa pela modificação dos estilos de vida e dos padrões de consumo, assim é uma variável extremante difícil de se manipular e exige, antes de mais nada, um enorme esforço de educação. As margens de manobra seriam muito maiores se estivessemos vivendo num mundo mais igualitário. Porque é muito difícil pregar a simplicidade voluntária quando se tem uma massa de excluídos, de pobres, que não vivem numa simplicidade voluntária. Vivem numa miséria imposta, um "castelo sem ponte levadiça", no dizer

⁷ "A mídia espalha por toda a parte as mesmas representações da boa vida, baseada no consumo desenfreado e no sonho hollywoodiano". (SACHS, 1995, p. 30)

Ao descrever, analisar e recomendar estratégias “partindo da hierarquização proposta: o social no comando, o ecológico enquanto restrição assumida e o econômico recolocado em seu papel instrumental” (SACHS, 1995, p. 44), Ignacy Sachs delimita a forma que o processo de desenvolvimento deve assumir a fim de converter-se em instrumento de ampliação do bem-estar dos indivíduos, em bases coletivas. Nesse sentido, conclui que o desenvolvimento não deve constituir-se em preocupação apenas para os países chamados atrasados, subdesenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, mas, converter-se em preocupação de todas as nações.

Reflexões pertinentes ao cenário do século XXI

Questão central da época contemporânea, o desenvolvimento suscitou os estudos de diferentes teóricos. Esse empenho em compreender o processo de desenvolvimento partiu da desilusão dos estudiosos com o fracasso da promessa que o século XIX legou ao seguinte de que o progresso – caracterizado pelo avanço da ciência e tecnologia – proporcionaria à humanidade uma época de paz e riqueza jamais alcançadas.

A experiência das Guerras Mundiais, em que a crueldade do homem para com o homem alcançou patamares inimagináveis, e as desigualdades crescentes do pós-guerra forjaram um mundo em que o desperdício convive com a miséria, o consumismo com a privação, a insensibilidade social com a ignorância programada. Nesse cenário, as perspectivas otimistas da virada do século XX foram substituídas pelo mal-estar do século XXI (BURSZTYN, 2001, p. 09-10).

Celso Furtado, Amartya Sen e Ignacy Sachs apresentaram contribuições importantes a este debate, criticando a ênfase dada ao crescimento econômico concentrador de riquezas, em nome do qual gerações de povos dos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento têm sido sacrificadas.

Não temos o direito de sacrificar a geração presente em prol de um futuro radiante para aqueles que virão depois de nós, da mesma forma que não temos o direito de privar as gerações futuras de herdarem um planeta habitável (SACHS, 2004a, p. 75).

Nesse sentido, são unânimes em afirmar a importância da democracia e da participação política para a definição do modelo de desenvolvimento desejável. Apenas na condição de agentes, os indivíduos podem escolher que valores priorizar, que sociedade construir, que sacrifícios estão dispostos a fazer em nome do futuro. Qualquer imposição representa restrição à liberdade dos sujeitos, convertendo-os em beneficiários de um processo que não lhes pertence.

Essa tarefa exige ainda enfrentar o desafio de construir uma nova ordem econômica internacional. As considerações de Furtado, Sen e Sachs evidenciam a incompatibilidade entre o capitalismo contemporâneo, caracterizado pela desigualdade social, consumo desenfreado e apropriação irresponsável dos recursos, e modelos de desenvolvimento incluídos, sustentáveis e sustentados, que promovam a liberdade dos sujeitos e desmistifiquem o discurso ideológico das elites.

Ao comparar a idéia de desenvolvimento do início do século XX, em que o homem era considerado uma peça da engrenagem que produziria o progresso, à centralidade e protagonismo humanos do ideal proposto por Furtado, Sen e Sachs, constata-se o avanço na compreensão do desenvolvimento, ainda que reste tanto a fazer em termos práticos. Para essa tarefa são necessários os esforços de toda a sociedade, organizados de maneira plural, incluído, democrática, que considere e respeite as contribuições que cada segmento e indivíduos podem agregar.

COSAC, C. M. D.; PEREIRA, J. L. The development in the perspective of the XXI century. *Serviço Social & Realidade* (Franca), v. 17, n. 1, p. 317-340, 2008.

- *ABSTRACT: The development is constituted in theme of studies and debates since the beginning of the XX century. Celso Furtado, Amartya Sen and Ignacy Sachs reflections contributed so that the understanding moved from the proposals around the economical growth to the deepening represented by the understanding of the development as a process of appropriation of human rights, marked by the ethics intra and inter-generations. This article presents the historical path of those contributions considering that, in spite of the progress in the understanding attributed to the development, the materialization of that ideal is for executing.*
- *KEYWORDS: Economical growth; maintainable development;*

Referências

- BURSZTYN, M. (Org.). *Ciência, ética e sustentabilidade: desafios ao novo século*. São Paulo: Cortez; Brasília/DF: UNESCO, 2001.
- DEMO, P. *Cidadania menor: algumas indicações quantitativas de nossa pobreza política*. Petrópolis: Vozes, 1992.
- FURTADO, C. *Em busca de novo modelo*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. Os desafios da nova geração. *Jornal dos economistas*, Rio de Janeiro, n. 179, p.03-04, jun. 2004.
- _____. *O mito do desenvolvimento econômico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- HOUAISS, A. *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.
- PORTILHO, F. *Sustentabilidade ambiental, consumo e cidadania*. São Paulo: Cortez, 2005.
- SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- _____. O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. *Estudos avançados*, v. 12, n. 33, p. 149-156, ago. 1998.
- _____. *Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004a.
- _____. Desenvolvimento numa economia mundial liberalizada e globalizante: um desafio impossível?. *Estudos avançados*, v. 11, n. 30, p. 213-242, ago. 1997.
- _____. Em busca de novas estratégias de desenvolvimento. *Estudos avançados*, v. 9, n. 25, p. 29-63, dez. 1995.
- _____. Experiências internacionais de um cientista inquieto: entrevista com Ignacy Sachs. *Estudos avançados*, v. 18, n. 52, p. 353-372, dez. 2004b.

SACHS, I. Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. *Estudos avançados*, v. 18, n. 51, p. 23-49, ago. 2004c.

_____. O problema da democracia econômica e social. *Estudos avançados*, v. 8, n. 21, p. 7-20, ago. 1994.

_____. A revolução energética do século XXI. *Estudos avançados*, v. 21, n. 59, p. 21-38, abr. 2007.

_____. *O tripé do desenvolvimento incluyente*. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/inclusao_ignacysachs.pdf>. Acesso em: 23 jan. 2008.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

Artigo recebido em 06/2008. Aprovado em 08/2008.