

## O ESTADO ATIVADOR DO DESENVOLVIMENTO

*Leonardo Fernandes dos Anjos\**

**Resumo:** Estudo dedicado a analisar novas estratégias de promoção do desenvolvimento em que o poder público, em decorrência de uma série de adaptações sofridas no paradigma do Estado Social, procura implementar um modelo de compartilhamento de responsabilidades pela melhoria do bem-estar social com outros entes pertencentes à sociedade civil e ao mercado, na proposta de um Estado ativador do desenvolvimento a partir do estímulo das próprias capacidades dos indivíduos para geração de trabalho e renda.

**Palavras-chave:** Direito e Desenvolvimento. Estado Social. Estado ativador. Capacidades. Trabalho e renda.

### DEVELOPMENT ACTIVATOR STATE

**Abstract:** An overview devoted to examining the new strategies for promoting human development. Due to a number of changes that have occurred in the paradigm of the welfare state, the Political Institutions seek to implement a model of shared responsibility in order to improve social welfare with other entities belonging to the market and civil society, in conformation to the idea of a development activator State, which stimulates the ability of the individuals to self generate employment and income.

**Keywords:** Law and Development. Welfare State. Activator State. Capabilities. Employment and income.

---

\* Mestre em Direito pela UFPB. Doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra, (Portugal). Pesquisador visitante do *Public Procurement Research Group* da Faculdade de Direito e Ciências Sociais da Universidade de Nottingham (Inglaterra). Professor do Unipê.

## **1 Introdução**

O presente trabalho se propõe a descrever e analisar o atual padrão de formulação das políticas públicas de intervenção do Estado na promoção do desenvolvimento. Nesse intuito, serão abordados os fatores que desencadearam as adaptações sofridas pelo Estado de Bem-Estar Social desde sua gênese, seu posterior período de crise, marcado pela ascensão das ideias que pregavam a restrição da sua presença centralizadora no papel de provedor do desenvolvimento, até chegar à proposta de um Estado ativador do desenvolvimento, que, conforme será discutido, possui traços característicos próprios que atestam uma revisão (atualização) do Estado Providência e/ou Estado desenvolvimentista do Séc. XX.

O texto ainda analisará a compatibilidade das políticas de geração de trabalho e renda autossustentáveis – exemplificativamente, a partir de programas de estímulo à concessão de microcrédito produtivo – com as propostas do Estado ativador.

## **2 Direito e Desenvolvimento**

O debate acerca das relações entre direito e desenvolvimento não é novo, e esse tema vem despertando interesse há muitas gerações. Sabe-se que o conceito de desenvolvimento evoluiu ao longo da história: partiu da preocupação com o poder político-militar do monarca, vinculando-se depois ao poder econômico, para ser identificado, principalmente no decorrer no século XX, com o crescimento econômico. Tais discussões acerca da noção de desenvolvimento foram reavivadas a partir da constatação de que o mero crescimento econômico não se traduzia, necessariamente, na melhoria das condições de vida da população, mas sim que o desenvolvimento merece uma abordagem mais abrangente de seu conceito, que leve em consideração todos os fatores necessários para se conferir dignidade à pessoa humana.

O direito é uma das áreas de conhecimento que se tem voltado para a dimensão do desenvolvimento, ao buscar determinar de que

forma a ordem jurídica pode auxiliar da promoção do desenvolvimento. Nos últimos anos, essa questão voltou a ser discutida na academia jurídica, ao se analisar, inclusive, o papel do Estado como instrumento de transformação social e procurar entender o sistema jurídico como um arranjo complexo de normas que produzem diferentes impactos sobre o desenvolvimento.

É notório que o Estado, por vezes, pode ir de encontro ao processo de desenvolvimento, quando a ordem jurídica coloca empecilhos na esfera econômica, política ou social. Mas, por outro lado, o direito estatal pode ser favorável ao desenvolvimento quando as regras jurídicas atuam no sentido de promovê-lo. Nesse sentido, verdadeiros conjuntos de providências normativas estatais passaram a ocupar, a partir da crise capitalista de 1929, um papel determinante na promoção do desenvolvimento. O uso disseminado das normas de políticas públicas simboliza a ascensão de uma visão política e econômica intervencionista, que acreditava na ideia de que o desenvolvimento da sociedade seria uma tarefa a ser necessariamente empreendida pelo Estado.

### **3 Adaptação do Estado Social para o papel de ativador do desenvolvimento**

O Estado Social configurou-se no final do século XIX, mas adquiriu sua forma moderna após a Segunda Guerra Mundial, quando assumiu algumas funções, como a de planificar, regular, dirigir, controlar, supervisionar, enfim, de intervir na busca da melhoria das condições de vida a partir de prestações positivas em diversos setores da vida sócio-econômica.

Em razão dessa natureza intervencionista, o paradigma de Estado Social requer sempre a presença militante do poder político nas esferas sociais, tentando conferir uma maior igualdade entre os indivíduos – não apenas a igualdade formal, passível de ser alcançada pela mera abstenção do poder público, no sentido de não dispensar tratamento jurídico diferenciado e reconhecer todos os indivíduos como iguais

perante a lei. O papel do Estado, em sua concepção social, vai mais além, pois parte do reconhecimento de que na realidade da sociedade existem diferenças materiais entre classes, situações e categorias que justificariam um tratamento jurídico diferenciado, para que possam alcançar condições de vida que lhes confirmam dignidade.

A partir da segunda metade do século XX, observou-se em diversos países a crescente assunção de responsabilidades sociais pelo Estado, inserida no contexto de ordens econômicas e sociais dos diversos textos constitucionais. A intervenção do Estado, a partir de normas insertas em um contexto de políticas públicas de cunho social e econômico, torna-se cada vez mais difundida a oferta de novos serviços públicos e prestações administrativas voltadas à concretização dessas responsabilidades sociais, como a previdência, a saúde, a moradia, a educação, o combate ao desemprego, a implantação de infraestrutura de transporte, de energia, de comunicações etc., fizeram com que o Estado passasse a ocupar um papel preponderante como agente de desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, destaca Nusdeo que, nesse modelo jurídico, as decisões econômicas, pelo menos as de caráter básico, são avocadas pelo poder político e nele centralizadas. O Estado constitui o centro decisório, devendo orientar as decisões no atendimento do interesse público, ele representa uma justaposição dos planos decisórios político e econômico nas sociedades que o adotam<sup>1</sup>.

Segundo Moncada, ao Estado Social correspondem igualmente um determinado modelo jurídico e uma ideologia. Os traços essenciais do modelo jurídico em causa são: o atenuamento da distinção entre o direito público e o direito privado; a subserviência crescente da autonomia privada à vontade dos poderes públicos; e o papel positivo da norma jurídica na conformação da vida econômica e social<sup>2</sup>.

Porém, a história recente conta que o papel centralizador até então reservado ao Estado na promoção do desenvolvimento enfrentou

---

<sup>1</sup> NUSDEO, Fábio. **Fundamentos para uma codificação do Direito Econômico**. São Paulo: RT, 1995, p. 17.

<sup>2</sup> MONCADA, Luis S. Cabral de. **Direito Econômico**. Coimbra: Coimbra Editora, 1986.

certo declínio, a partir do fim da década de 1970. O esvaziamento do paradigma do Estado desenvolvimentista se deu com a constatação neoliberal de que este se mostrava, além de incapaz de atender as expectativas sociais, insustentável sob o ponto de vista da eficiência econômica.

Um forte sentimento de frustração permeou os agentes sociais ao perceberem que o modelo, por sua lentidão e impessoalidade no cumprimento de seus objetivos, já se mostrava obsoleto à realidade pós-moderna da era da informação e do mercado global. Além disso, a frequente queixa quanto à sustentabilidade econômica e financeira do modelo intervencionista levou o Estado a render-se aos argumentos do mercado e buscar uma nova ordem jurídica que fosse capaz de conferir-lhe um mínimo de governabilidade.

Com o descarte do modelo de Estado desenvolvimentista, teve início o movimento neoliberal, que entendia como única reforma possível e legítima para a administração pública a que consistisse em reduzir o papel do Estado ao mínimo necessário ao funcionamento do mercado. Essa concepção reserva ao governo um papel que se aproxima do de uma empresa privada, submetendo a administração pública a critérios de eficiência, eficácia, competitividade e serviços aos consumidores próprios do mundo empresarial.

Nesse sentido, o Estado Social gradualmente passa a atuar indiretamente, regulando a atividade econômica e direcionando a implementação de políticas públicas de promoção do desenvolvimento, através de estímulos que propiciem a consecução desses objetivos públicos a partir de outros entes da sociedade civil organizada. Nas palavras de Boaventura de Sousa Santos:

Daí que as políticas de ajustamento estrutural tenham assentado na condicionalidade da diminuição do peso do Estado na economia e na sociedade: em vez do Estado intervencionista, o Estado regulador, em que a regulação deve ser negociada com os agentes econômicos e sociais não estatais, nacionais e estrangeiros; em vez do Estado promotor de

amplas políticas sociais, o estado das medidas sociais compensatórias, para amenizar as situações mais extremas de vulnerabilidade e de exclusão social<sup>3</sup>.

#### **4 Estado e sociedade civil: do conflito à coparticipação no espaço público**

A tensão existente entre o Estado e a sociedade civil há muito tem gerado relações problemáticas e, por vezes, excludentes, uma vez que, ainda hoje, predomina a falaciosa ideia, herdada do Estado Liberal, de que o fortalecimento da presença do Estado no espaço público inevitavelmente descambaria no enfraquecimento da cidadania e de que, por conta disso, a sociedade civil deveria procurar defender sua presença em contraposição à tendência expansionista do poder público.

Todavia, a realidade mostra não ser mais essa a tônica do conflito político no seio do espaço público. O que se tem buscado atualmente é uma nova relação entre o Estado e a sociedade que assuma a visão estratégica de uma nova distribuição – cooperativa e equitativa – das responsabilidades.

Com a crise do modelo estatal intervencionista, a população, que antes contava apenas com a providência do Estado na promoção do desenvolvimento humano, passou também a depositar as expectativas de satisfação das suas necessidades na iniciativa privada e nas próprias Organizações da Sociedade Civil (OSC's).

Nesse contexto, torna-se premente discutir uma nova proposta de regulação, que, mesmo sem prescindir da presença firme do Estado, essencial para conferir a chancela de coercibilidade e segurança jurídica às políticas públicas de desenvolvimento, não ignore as contribuições que as organizações da sociedade civil, com seu modelo de gestão, participação voluntária, horizontalidade, autorregulação, parceria e coordenação, podem trazer para o aperfeiçoamento da administração

---

<sup>3</sup> SANTOS, Boaventura Sousa. **A gramática do tempo**: para uma nova cultura política. São Paulo: Cortez, 2006, p. 408.

pública. O padrão de governança com sustentabilidade e eficiência, presente desde a concepção dessas entidades civis, mostra ainda compatibilidade com os requisitos empregados na lógica do mercado.

O que se tem verificado, assim, é uma adaptação do modelo de Estado Social, na qual ocorre uma nova distribuição das responsabilidades entre a sociedade civil e um Estado Social preferencialmente ativador. Em abordagem versando sobre o chamado Estado garantidor, J. J. Gomes Canotilho aponta que esse é um conceito descritivo das transformações do Estado Social. Segundo o mesmo autor, o Estado deixa de afivelar a máscara e o músculo de “Estado-produtor” para se dedicar ao papel de regulador. O Estado deixa de ter responsabilidade pela prossecução activa de tarefas estaduais, assumindo apenas a responsabilidade pelo seu cumprimento através de outras estruturas, a maior parte das vezes privadas. Para ele, o Estado procura, ao invés de prover (*providing state*), capacitar ou habilitar (*enabling state*)<sup>4</sup>. Conclui afirmando que:

[...] o “Estado-garantidor” não pode deixar de ser um “Estado-ativador”, pois se ele pretende assumir a responsabilidade da garantia aos cidadãos (hoje “utendes”) dos “cuidados existenciais”, deve, ao mesmo tempo, apoiar activamente a economia e a saúde económica das empresas encarregadas de produzir os serviços e os bens indispensáveis à efectivação da socialidade.

A ocupação do espaço público pelos entes da sociedade civil, após a crise de governabilidade que resultou no desmantelamento do Estado Social desenvolvimentista, credencia outras organizações como agentes depositários das expectativas sociais de promoção do desenvolvimento humano. Segundo Bürsch, questão futura não deve

---

<sup>4</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. O Estado Garantidor. In: NUNES, António José Avelãs, COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **O Direito e o Futuro: O futuro do Direito**. Coimbra: Almedina, 2008, p. 573.

ser, pois, se ainda podemos e queremos custear o Estado Social – ou qual porção do mesmo –, mas sim quem deverá assumir as prestações sociais necessárias e demandadas pela sociedade: o Estado, o mercado ou as redes cidadãos de ajuda mútua<sup>5</sup>. Nesses termos, partindo-se da premissa de que as instituições situadas em ambos os setores tenham finalidades compatíveis com o interesse da coletividade, tornar-se-á perfeitamente possível a construção de um modelo de regulação que possibilite uma convivência harmoniosa entre Estado e sociedade civil, democratizando a esfera pública através de sua participação conjunta, tanto na elaboração dos objetivos e critérios como na implementação das políticas públicas de promoção do desenvolvimento no século XXI.

## 5 Estímulo às capacidades produtivas dos indivíduos

Em uma sociedade civil dinâmica, as políticas econômicas e sociais se baseiam nas capacidades e experiências das pessoas. O papel do Estado se concentra em ativar as forças próprias dos indivíduos e possibilitar-lhes uma existência autodeterminada, transformando-os de necessitados em atores<sup>6</sup>, ou mesmo empreendedores. A tarefa do Estado ativador consiste justamente em tornar os indivíduos aptos a se organizarem e agirem como corresponsáveis pelo desenvolvimento sócio-econômico, a partir da realização plena de toda a sua capacidade de iniciativa.

Nesse sentido, Nussbaum enumera um catálogo de *capabilities* e *functionings*, que pode servir tanto como lista de checagem para programas de políticas públicas desenvolvimentistas quanto como um apelo à política, no sentido de possibilitar a todos os cidadãos um padrão que corresponda a uma boa vida humana na qual os indivíduos possam realizar suas capacidades. Segundo a autora, o objetivo de uma legislação não é o de garantir o funcionamento real, mas apenas a

---

<sup>5</sup> BÜRSCH, Michael. **La visión estratégica de la sociedad de ciudadanos y un Estado Activador**. Trad. Katrin Zinsmeister. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2006, p. 2.

<sup>6</sup> Id., *ibid.*



capacidade funcional. O cidadão individual sempre tem liberdade de, caso a caso, fazer uso dessas capacidades ou não, já que ter capacidade nem sempre inclui o imperativo de também exercê-la<sup>7</sup>.

Na visão de Nussbaum, não é tarefa da política prescrever ao ser humano o modo como deveria “funcionar”, porém, antes, possibilitar-lhe a aquisição de capacidades básicas (ler, escrever, juízo político etc.) e oferecer-lhe determinados serviços (higiene, água potável, possibilidades de trabalho e ganho, instalações de lazer etc.), que ele depois poderá utilizar a seu bel prazer, ou não utilizar. A pretensão do indivíduo por uma promoção de capacidades básicas não pode ser confundida com um rol de deveres. Cada um deve decidir por si sobre o modo como pretende estruturar sua vida, que capacidades quer treinar de modo particular e de que serviços estatais pretende fazer uso. Existe aqui uma divisão de responsabilidades entre o Estado e o indivíduo. O Estado fomenta as capacidades e deixa o restante aos próprios indivíduos organizados<sup>8</sup>.

Nos últimos anos, os atores estatais foram se dando conta, cada vez mais, de que não estão em condições de afrontar a gestão da evolução social por si sós. E isso não se deve unicamente às restrições orçamentárias do setor público. Existem, de acordo com Bürsch, dois fatores adicionais, muito mais decisivos: a complexidade do processo social, cada vez mais resistente às intervenções, mas principalmente a diferenciação e a individualização<sup>9</sup> crescente das necessidades e demandas dos cidadãos<sup>10</sup>. Quanto a este último aspecto, Kesselring afirma que tal cooperação para o desenvolvimento não incorre em serem as pessoas “forçadas a escolher livremente” sua forma de vida,

---

<sup>7</sup> NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. **The Quality of Life**. Oxford: Clarendon, 1993, p. 34.

<sup>8</sup> Id., p. 35.

<sup>9</sup> Na perspectiva de Loureiro, “a individualização ou personalização de medidas, de acordo com os ares do tempo, é, a par de uma idéia de autodeterminação, um dos aspectos do processo de activação”. (LOUREIRO. João Carlos. Adeus ao Estado Social? O insustentável peso do não-ter. **Boletim da Faculdade de Direito**. Vol. LXXXIII (separata), Coimbra: Universidade de Coimbra: 2007, p. 145.)

<sup>10</sup> BÜRSCH, Michael. Op. cit., p. 6.

mas sim que estas tenham esclarecimento suficiente para aceitar ou não essa possibilidade<sup>11</sup>. Esse papel pedagógico é uma das tarefas mais relevantes do Estado pretensamente ativador, na medida em que este representa o maior estímulo à concretização das capacidades e, por consequência, do desenvolvimento pretendido. As políticas públicas de desenvolvimento podem, dessa forma, aumentar as capacidades (*capabilities*) das pessoas para levar o tipo de vida que elas valorizam, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo, desde que essa população esteja apta a assumir sua corresponsabilidade. Essa relação de mão dupla é também central na análise apresentada por Sen<sup>12</sup>.

## 6 Papel ativador nas políticas de geração de trabalho e renda

Mostra-se cada vez mais difícil à autoridade de planejamento estatal conceber políticas públicas que respondam às situações e aos interesses dos cidadãos. Essas tendem a se ajustar às demandas por meio da cooperação com os atores relevantes da sociedade civil. Os cidadãos devem se apresentar, cada vez mais, não só como meros receptores (consumidores) das ofertas de políticas públicas, mas sim como sujeitos que constroem com autoestima e conhecimento sua própria situação, que interpretam e assumem ativamente seu papel cidadão, avocando responsabilidades e participando da transformação do contexto social em que se encontrem inseridos<sup>13</sup>.

Um Estado ativador, além de oferecer oportunidades para a participação, deve capacitar as pessoas para que saibam expressar suas necessidades e participem da solução dos problemas que as afetam. Nas palavras da doutrina alemã: “uma ajuda para a auto-

---

<sup>11</sup> KESSELRING, Thomas. **Ética, Política e Desenvolvimento Humano**: A Justiça na Era da Globalização. Caxias do Sul: Educus, 2007, p. 130.

<sup>12</sup> SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999, p. 32.

<sup>13</sup> BÜRSCH, Michael. Op. cit., p. 6.

ajuda”<sup>14</sup>, procurando-se evitar os fenômenos de dependência e passividade característicos do Estado Social providência ou desenvolvimentista de outrora.

Nesse viés, é necessário aqui analisar o papel ativador do Estado no que diz respeito à possibilidade de atuação no campo das políticas de geração de trabalho e renda, um dos campos de maior possibilidade de ativação das capacidades dos indivíduos.

João Loureiro salienta que as insuficiências de um Estado Social assente, em sede de segurança social, num conjunto de medidas passivas (*sit down*), levaram à emergência de políticas de ativação. Assim, as políticas públicas consubstanciadas na mera indenização dos desempregados passam a ser gradualmente substituídas por uma atitude mais ativa de reintegração dos desempregados ao mercado de trabalho. Esta nova abordagem dos direitos sociais permitiu ao Estado pôr em prática uma cultura política baseada em medidas mais personalizadas, capazes de tratar a situação particular de exclusão de cada cidadão sem trabalho, no intuito de retirá-los da crise moral e da falta de autoestima em que estavam imersos pela carência de uma atividade produtiva capaz de lhes dar sustentação financeira. Segundo o autor, cada vez mais, esse novo Estado Social assume funções de promoção do emprego e prevenção do desemprego<sup>15</sup>.

As propostas caminham no sentido de substituir as velhas políticas orientadas a evitar o colapso econômico dos desempregados por novas políticas orientadas a manter os trabalhadores em atividade, quer promovendo a criação de novos empregos – sejam de que natureza forem –, quer aumentando a empregabilidade dos desempregados, quer, ainda, atribuindo-lhes uma ocupação útil. Nisso consistem as designadas políticas ativas de geração de trabalho e renda que vêm se difundindo entre os países que pretendem adaptar-se às novas contingências econômicas que atingiram o Estado Social<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> LOUREIRO, João Carlos. Op. cit., p. 145.

<sup>15</sup> Op. cit., p. 144.

<sup>16</sup> HESPANHA, Pedro; MATOS, Ana Raquel. Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000, p. 91.

Enquanto nas políticas passivas de geração de trabalho as ações tendem a tornar mais “tolerável” a condição do trabalhador sem ocupação produtiva, mediante uma transferência monetária (seguro desemprego), ou mesmo a partir da redução da oferta de trabalho mediante a aposentadoria precoce (dentre outras<sup>17</sup>), as políticas ativas procuram concentrar seus esforços em aspectos mais voltados à inserção (ou reinserção) do trabalhador no mercado, através de iniciativas que alarguem as suas oportunidades de ocupação, apoiando o desenvolvimento de competências, a partir, por exemplo, do estímulo à formação profissional<sup>18</sup>, da criação de órgãos de intermediação<sup>19</sup> e do fomento aos micro e pequenos empreendimentos.

No que diz respeito ao apoio ou ajuda aos pequenos empreendimentos, as políticas de ativação podem abranger diversas ações, que vão desde crédito dirigido até o apoio para o desenvolvimento tecnológico, *design*, identificação de novos canais de comercialização etc. As justificativas para estes tipos de ações são de diversas ordens. A primeira, e a que tem, talvez, maior apelo popular, está vinculada à potencialidade em termos de geração de emprego. Sustenta-se que as micro e pequenas empresas são as organizações que mais criam empregos na economia (quando comparadas com as grandes empresas) e, dessa forma, impulsionar seu desenvolvimento

---

<sup>17</sup> Por exemplo, a extensão dos ciclos escolares ou mesmo a expulsão dos imigrantes.

<sup>18</sup> A formação profissional é uma Política Ativa, dado que se parte da suposição de que, ao elevar a qualificação ou formação de um indivíduo, aumentam suas chances de encontrar emprego (se estava desempregado) ou de não perder o que já possui (se estava empregado).

<sup>19</sup> A intermediação engloba uma série de atividades que visam a um ajuste entre a oferta e a demanda de trabalho mais fluido. Entre essas atividades, podemos mencionar o levantamento das vagas oferecidas pelas firmas (faixa etária requerida, perfil educacional e de qualificação, salário, perspectivas profissionais etc.) e as características dos indivíduos que procuram emprego (também faixa etária, qualificação etc.). Gerenciar esse banco de dados e pôr em contato a oferta e a demanda pode reduzir o desemprego, dado que torna mais rápida a compatibilização entre os recursos humanos requeridos pelas firmas e as aspirações e possibilidades dos indivíduos que procuram emprego.

promove, indiretamente, a geração de novos empregos. Contudo, não obstante essa potencialidade, as micro e pequenas firmas enfrentam uma série de restrições para sua consolidação e desenvolvimento, que requereriam políticas públicas específicas. Por exemplo, seu acesso ao crédito estaria limitado devido aos pequenos fundos que demandam e à falta de garantias e, com isso, cria-se um obstáculo quase intransponível à possibilidade de um cidadão comum atingir as suas capacidades empreendedoras.

A dificuldade de obtenção de microcrédito voltado à produção tolhe a liberdade de iniciativa daqueles que não dispõem do capital inicial suficiente para se lançarem em uma atividade econômica que garantiria seu trabalho, sua renda e o sustento de sua unidade familiar. Mais que isso, a falta de oferta de crédito atinge justamente aqueles que deveriam ser os mais beneficiados pelas políticas de ativação de postos de trabalho, uma vez que se encontram em posição vulnerável devido a sua falta de ocupação e renda. É necessário salientar que o trabalho não se materializa necessariamente na forma de relação de emprego, contratual, com remuneração salarial e com relação hierárquica entre patrão e trabalhador baseada na propriedade do bem de capital utilizado na produção. Apesar dessa ótica, o trabalho pode ser também uma atividade produtiva libertadora, caso seja alcançado a partir da iniciativa empreendedora de um indivíduo, desde que suficientemente apoiada por uma política adequada que permita o acesso à atividade econômica produtiva àqueles que não possuem uma acumulação de capital suficiente. Políticas públicas ativadoras desse microempreendedorismo, ao democratizar o acesso ao capital e habilitar indivíduos ou grupos de indivíduos a participarem ativamente da economia, aliviariam sobremaneira o problema do desemprego, além de outras metas previstas como objetivos constitucionais da ordem econômica e social.

O conceito chave dessas políticas é que, ativando-se a formação desses grupos associados de tomadores de microcrédito<sup>20</sup>, são

---

<sup>20</sup> No microcrédito, a garantia real requerida pelo crédito formal é substituída pela constituição de fundos de emergência ou fundos de garantia interna, por

formadas redes de ajuda mútua entre os indivíduos de uma mesma comunidade que antes não estavam ligados por qualquer tipo de vínculo. A estrutura de solidariedade se estabelece em função do reconhecimento de que seus membros comungam, muitas vezes, dos mesmos problemas e, por isso, podem formar um grupo coeso em função de laços interdependentes.

O processo de formação de redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo, de entrelajada, baseadas em laços de parentesco e vizinhança<sup>21</sup>, não é um fenômeno novo. Iniciativas semelhantes sempre brotaram espontaneamente do seio da sociedade quando alguma necessidade fizesse com que a mobilização fosse a melhor saída para contorná-la. A diferença que se verifica atualmente quanto à participação da sociedade civil na promoção das providências de bem-estar constitucionalmente atribuídas ao Estado consiste exatamente na constatação de que o poder público busca se desincumbir da exclusividade das prestações *welfaristas*, que outrora garantia a todos e, por conta de sua incapacidade eminentemente orçamentária, procura institucionalmente ativar a sociedade-

---

meio do pagamento de cotas adicionais por parte dos participantes do programa ou pela constituição de um mecanismo de mútua responsabilidade entre os mutuários. Isso gera uma forte coesão entre os consorciados na hora de manter *in totum* as obrigações assumidas: uma confiável garantia pessoal conhecida como “aval solidário”. O que permite o funcionamento desse mecanismo é que quanto mais o grupo de tomadores de microcrédito se demonstra eficiente no reembolso, mais pode ir aumentando o montante dos empréstimos. Fica claro que o compromisso dos componentes de demonstrar que podem devolver os empréstimos cresce se for vinculante para uma futura concessão de empréstimos de valores mais elevados, sobretudo se a falta de cumprimento de um membro produz efeitos negativos sobre todo o grupo. CIRAVEGNA, Daniele. El papel Del microcrédito en la economía moderna: el caso de Itália. In: SOJO, Carlos (coord.). **Microcrédito contra la exclusión social**: Experiencias de financiamiento alternativo en Europa y América Latina. San José: Red Aura - FLACSO, 2005, p. 51.

<sup>21</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na periferia: o caso português. In: \_\_\_\_\_. (Org.), **Portugal**: um retrato singular. Porto: Afrontamentos, 1993, p. 46.

providência, a partir de políticas públicas que capacitem outros entes da sociedade civil e do mercado a atuarem nesse papel. Assim, o Estado-providência é forçado a se transformar no Estado ativador da sociedade-providência<sup>22</sup>.

Assim, a tarefa do poder público no exemplo das políticas de microcrédito será a de ativar, reconhecer e apoiar a reorganização da sociedade civil. A interconexão de indivíduos em grupos sociais (e destes em redes) pode ser provocada artificialmente, a partir de relações estabelecidas em função dos compromissos microfinanceiros assumidos entre os cidadãos, desde que tais iniciativas não sejam obstruídas, mas apoiadas e reguladas e, algumas vezes, até provisionadas pelo Estado.

## 7 Conclusão

As transformações sofridas pelo Estado do Bem-Estar Social moldaram a sua maneira de atuação na promoção do desenvolvimento. A formação de uma parceria cada vez mais estreita com a sociedade civil resultou num maior compartilhamento de suas responsabilidades e maior democratização do espaço público. A composição de um modelo

---

<sup>22</sup> O conceito de sociedade-providência é um conceito relacional, no sentido de que o seu conteúdo é definido por relação com o conceito de Estado-providência. Se este diz respeito à forma do Estado moderna caracterizada pela provisão de um conjunto mais ou menos extenso de ajudas sociais aos seus cidadãos, por sociedade-providência entende-se a parte da sociedade civil (famílias, grupos sociais, comunidades territoriais e organizações) que cuida dos seus membros em complemento ou substituição ao Estado. Mais, a sorte da sociedade-providência parece estar dependente das transformações e reformas operadas no próprio Estado: ela tinha um papel quase exclusivo de proteção social até o aparecimento do Estado-providência (sociedade-providência pré-moderna), e, no período de consolidação deste, a sociedade-providência reduz a sua ação, limitando-se a complementar a ajuda estatal (sociedade-providência moderna) e, por fim, com a crise e as reformas do Estado-providência, a sociedade civil é de novo convocada a (re) assumir muitas das funções que o Estado aliena (sociedade-providência pós-moderna). HESPANHA, Pedro e PORTUGAL, Sílvia. Sociedade-providência In: HESPANHA, Pedro (et al.). **Dicionário Internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009, p. 299.

de políticas públicas tendentes a habilitar seus destinatários a exercer plenamente as suas capacidades conferiu maiores oportunidades de emancipação social e econômica por meio do estímulo à autossustentabilidade.

Percebe-se, ainda, que a elaboração de uma política pública que seja capaz de estimular uma rede de tomadores e concessionários de microcrédito produtivo constitui um perfeito exemplo daquilo que o Estado Social com configurações ativadoras se propõe alcançar, uma vez que satisfaz o interesse de desenvolvimento econômico, social e humano dos cidadãos, promovendo a realização humana de cada pessoa, assegurando-lhe as condições materiais satisfatórias para o exercício ético de suas capacidades a partir da oportunidade de exercício de sua liberdade de iniciativa, de forma sustentável, socialmente justa e economicamente viável.

O Estado ativador do desenvolvimento busca, assim, em conjunto com os próprios indivíduos beneficiários, libertá-los das suas privações e fazer com que empreguem todo o seu engenho e potencial na geração de ocupação produtiva e renda, possibilitando-lhes serem “senhores dos seus destinos”, “comandantes de suas iniciativas”<sup>23</sup>.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na constituição portuguesa de 1976**. Coimbra: Almedina, 1988.

BÜRSCH, Michael. **La visión estratégica de la sociedad de ciudadanos y un Estado Activador**. Trad. Katrin Zinsmeister. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 2006.

CANOTILHO, J. J. Gomes. O Estado Garantidor. In: NUNES, António José Avelãs, COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. **O Direito e o futuro: O futuro do Direito**. Coimbra: Almedina, 2008.

---

<sup>23</sup> Alusão ao trecho “Senhor do meu destino e comandante da minha alma” do poema **Invictus**, do escritor britânico Ernest Henley.



CIRAVEGNA, Daniele. El papel del microcrédito en la economía moderna: el caso de Itália. In: SOJO, Carlos (coord.). **Microcrédito contra la exclusión social: Experiencias de financiamiento alternativo en Europa y América Latina**. San José: Red Aura - FLACSO, 2005.

HESPANHA, Pedro e MATOS, Ana Raquel. **Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho?** Para um debate sobre as políticas activas de emprego. Sociologias, Porto Alegre, ano 2, nº 4, jul/dez 2000.

\_\_\_\_\_.; PORTUGAL, Sílvia. Sociedade-providência In: \_\_\_\_\_ et al. **Dicionário Internacional da outra economia**. Coimbra: Almedina, 2009.

KESSELRING, Thomas. **Ética, Política e Desenvolvimento Humano**. A Justiça na Era da Globalização. Caxias do Sul: EducS, 2007.

LACALLE CALDERÓN, M. **Microcréditos**. De pobres a microempresários. Ariel. Barcelona, 2002.

LOUREIRO, João Carlos. Adeus ao Estado Social? O insustentável peso do não-ter. **Boletim da Faculdade de Direito**. Vol. LXXXIII (separata), Coimbra: Universidade de Coimbra: 2007.

MENA, Barbara. **Microcréditos: un medio efectivo para el alivio de la pobreza**. Cambio Cultural. Disponível em: <<http://www.cambiocultural.com.ar/investigación/microcredito.htm>>

MONCADA, Luis S. Cabral de. **Direito Econômico**. Coimbra: Coimbra Editora, 1986.

MONZONI, Mario. **Impacto em renda do microcrédito**. São Paulo: Peirópolis/GVces – Centro de Estudos em Sustentabilidade – FGV-EAESP, 2008.

NUSDEO, Fábio. **Fundamentos para uma codificação do Direito Econômico**. São Paulo: RT, 1995.

NUSSBAUM, Martha; SEN, Amartya. **The Quality of Life**. Oxford: Clarendon, 1993.

ONU. **Declaração sobre o direito ao desenvolvimento**, 4.12.1986.

RISTER, Carla Abrantkoski. **O direito ao desenvolvimento: antecedentes, significados e consequências**. São Paulo: Renovar, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. O Estado, as relações salariais e o bem-estar social na periferia: o caso português. In: \_\_\_\_\_. (Org.) **Portugal: um retrato singular**. Porto: Afrontamentos, 1993.

\_\_\_\_\_. (org.). **Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo: Cortez, 2006.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.