



3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social

Tema: “Capitalismo contemporâneo: tendências e desafios da política social”

Vitória (ES, Brasil), 22 a 25 de junho de 2015

Eixo: Direitos Geracionais

O pensamento de Amartya Sen nas políticas para crianças e adolescentes

Rodrigo Silva Lima¹

Resumo: O objetivo do artigo é levantar algumas notas críticas sobre a incidência do pensamento do economista *Amartya Sen* nas políticas sociais. Não se trata de uma análise rebuscada do conjunto de sua obra, mas a crítica das tendências liberais e a maneira como sua proposição, em “Desenvolvimento como Liberdade”, tem sido incorporada, em especial, nas políticas para crianças e adolescentes.

Palavras-chave: Políticas sociais. Desenvolvimento. Pobreza. Crianças e adolescentes .

Abstract: The paper aims to raise some critical notes on the incidence of thought economist Amartya Sen in social policies. This is not a farfetched analysis of all of his work, but the critique of liberal tendencies and how his proposition, in "Development as Freedom", has been incorporated, in particular, policies for children and adolescents.

Keywords: Shelter. Social policy. Development. Poverty. Children and adolescents.

1. Introdução

Elementos presentes em “Desenvolvimento como Liberdade”, sofisticada produção intelectual do economista indiano *Amartya Sen*, são questionados nesse trabalho. Essa crítica, portanto, não está assentada no conjunto de sua obra, traduzida para o português, tampouco pretende qualquer tipo de desqualificação superficial do autor, mas se propõe enfrentar um discurso persuasivo, potente e disseminado ideologicamente como saída para a situação de pobreza dos países periféricos. O objetivo principal é o de desvendar algumas das tendências e desafios das políticas sociais brasileiras, em especial aquelas voltadas para crianças e adolescentes, no capitalismo contemporâneo. Dentre outros aspectos, é importante salientar que Sen consegue, ao mesmo tempo, aproximar a

¹ Educador social, assistente social graduado pela UFRJ, mestre e doutor em Serviço Social pela UERJ e professor adjunto da Escola de Serviço Social da UFF Niterói. E-mail: <rodrigorrod@hotmail.com>.

ética da economia, criticar o viés mais ortodoxo do neoliberalismo e imprimir uma releitura das políticas sociais e da intervenção estatal. São essas e outras ideias que contribuíram para que Amartya Sen entrasse para o seleto grupo laureado com o Prêmio Nobel de Economia.

A partir das recomendações de organismos internacionais, um conjunto de leis, políticas e planos (BRASIL, 2004, 2006, 2010) criaram os alicerces para disseminação de Amartya Sen no desenho das ações governamentais brasileiras, mas, por outro lado, também vem se consolidando a crítica contundente de diversos intelectuais (MAURIEL, 2006, 2008; UGÁ, 2008; SIQUEIRA, 2011; MARANHÃO, 2012; MEDEIROS, 2013) às tendências do chamado de “liberalismo revisitado” (WERNECK; VIANNA, 2005). Na agenda contemporânea das políticas sociais brasileiras, as noções de “desenvolvimento” e de “igualdade de oportunidades” são eixos quase que consensuais e incorporados, muitas vezes, acriticamente por gestores, profissionais, usuários e militantes. A tentativa desse trabalho é o de identificar no texto de um conjunto de normativas governamentais traços das ideias de Amartya Sen e fazer um contraponto.

2. O Pensamento de Amartya Sen e sua Crítica

A tese de Mauriel (2008) foi fundamental para aproximação com a obra de *Sen*. A inovadora e erudita abordagem do economista indiano pode ser considerada um marco na trajetória de análise das políticas públicas na atualidade. A partir das recomendações internacionais da Organização das Nações Unidas (ONU) e do Fundo das Nações Unidas para Infância (UNICEF), sua influencia cresceu, substantivamente, entre intelectuais, profissionais e militantes das políticas sociais e, em especial, na área infanto juvenil dentre outras. Constata-se que Sen ocupa, há bastante tempo, “o posto de autoridade máxima de Economia no campo do ‘bem-estar’ social” (MEDEIROS, 2013, p. 361). Podemos ousar dizer que juntamente com Adam Smith (1996a, 1996b) e Keynes (1996), economistas reverenciados e profundamente influentes nos organismos internacionais e, de certa forma, na história do capitalismo contemporâneo, o economista indiano compõe a *santíssima trindade do liberalismo social*.

Uma das inovações é que Amartya Sen (2000), ao contrário de Hayek e Friedman, por exemplo, não refuta tão incisivamente o papel do Estado e, muito pelo contrário, fundamenta com competência a relação entre Estado, mercado, sociedade e, torna explícita, a função proeminente do mercado, apresentando uma sensível diferença no tratamento teórico dado à liberdade e à “igualdade” ou ao tentar demonstrar o lado “positivo” da desigualdade, tendo nos indivíduos os agentes do desenvolvimento.

A intervenção de Sen, no entanto, não se limita ao pano de fundo normativo da Economia. Ao contrário, abrange diferentes domínios correlacionados, desde este primeiro plano, ético-filosófico, até a econometria, passando evidentemente pela teoria econômica em si e pela sugestão de políticas nas quais estas usualmente se resolvem (MEDEIROS, 2013, p. 362).

O “Desenvolvimento como Liberdade” expressa, ao mesmo tempo, simplicidade e complexidade. É simples na maneira como foi metodologicamente concebido, isto é, o livre reúne um conjunto de conferências proferidas pelo economista, então membro do Banco Mundial (BIRD), onde tentou ser didático, claro e acessível aos leitores ainda não familiarizados com o assunto. E de fato sua leitura é bastante objetiva, embora repetitiva, pois a mesma premissa aparece várias vezes na obra, provavelmente, por se tratar de uma coletânea de textos e por demarcar uma potente linha de argumentação.

E é complexo, pois Amartya Sen (2000) aborda uma multiplicidade de assuntos, que vão desde a diversidade ambiental passando pela heterogeneidade das pessoas, a distribuição de renda, as relações familiares e o papel da educação. E ainda recupera bases filosóficas aristotélicas que reitera a função social da prodigalidade, “a riqueza evidentemente não é o bem que estamos buscando, sendo ela meramente útil e em proveito de alguma outra coisa”² (SEN, 2000, p. 28). Essas bases filosóficas subjazem, inclusive, ao pensamento crítico marxiano³, e daí podem surgir algumas confusões epistemológicas difíceis de serem contornadas de imediato. O autor demonstra com isso a valorização do “ser” ao invés do “ter”, e assim “ele consegue migrar dos bens (ter) ou

² Aristóteles. *The Nicomachean ethics*, Ed. Ver., trad. D. Ross, Oxford, Oxford University Press, 1980, livro I, seção 5, p. 7 (SEN, 2000, p. 338).

³“O agiota é odiado com toda justiça, porque *o próprio dinheiro é aqui a fonte do ganho e não é usado de acordo com o fim para o qual ele foi inventado*. Pois ele surgiu para o intercâmbio de mercadorias, mas o juro faz de dinheiro mais dinheiro (...) Mas o juro é dinheiro de dinheiro, de modo que, de todas as modalidades de ganho, esse é o mais antinatural” (ARISTÓTELES apud MARX, 1983, p. 137, grifos nossos).

do espaço avaliatório da renda, para as pessoas (ser e fazer), ou melhor, o que as pessoas são capazes de fazer com esses bens” (MAURIEL, 2008, p. 303-304), afinal a renda é um meio e não um fim em si mesmo.

A grandeza intelectual de Sen está, não apenas, na perspectiva ética que questiona a opulência de poucos em relação à pobreza de muitos, mas na lógica que encadeia a sua argumentação e no grau de sofisticação que imprime às suas ideias que, acima de tudo, revelam um pensador modesto e não dogmático. Chega a apregoar que o Banco Mundial “nem sempre foi a sua organização favorita” e que suas críticas, em determinado momento, apontaram para hesitação do BIRD em suas realizações, principalmente na condução das medidas de corte neoliberal. Afirma também que “o poder de fazer o bem quase sempre anda junto com a possibilidade de fazer o oposto” (SEN, 2000, p. 11) e que a discussão pública é primordial, “com vistas à deliberação aberta e ao exame crítico” (SEN, 2000, p. 12).

Por esses motivos, sumariamente elencados, seria pretensioso realizar uma crítica ampla e original, fato que exigiria maior aprofundamento, no entanto, é importante demarcar o terreno, pois no campo ideológico Amartya Sen é bastante persuasivo, consegue, inclusive, enfatizar o lado “social liberal” de Adam Smith, tornando-o quase um defensor do intervencionismo estatal⁴. Registra-se o fato de o economista indiano ser um pensador liberal e seu livro “serve-se intensamente das análises smithianas” (SEN, 2000, p.15), contudo, isso não elimina o seu lado humanizado, característica vigorosa da tendência liberal social em curso no Brasil, o “novo desenvolvimentismo”.

Isso torna a tarefa de qualquer crítica ainda mais difícil, pois são muitas virtudes de Amartya Sen que, ao propor uma reaproximação entre a economia e a ética, propiciou, em linhas gerais, uma crítica relevante aos rumos da primeira geração de ajustes (MAURIEL, 2013) recomendadas pelo BIRD e FMI, sem oferecer, contudo, qualquer ameaça à ideologia ou à estrutura do modo de produção capitalista.

O que Sen faz é uma reaproximação entre a economia e a ética, mostrando que aquela pode tornar-se mais produtiva se incorporar a dimensão que molda o comportamento humano e salientando que normas deveriam ser mais estreitamente integradas à teoria econômica. É que a teoria econômica

⁴ Análise realizada nos itens 1.1.1 e 1.1.2 da tese de Lima (2013) revela isso. Smith sinalizava a necessidade da formação de indivíduos que desenvolvessem habilidades excepcionais (os grandes talentos) e Sen recupera essa ideia de habilidades e competências como saída individual para enfrentar a crise e a pobreza.

dominante, afirma Sen, normalmente identifica a racionalidade do comportamento humano em dois aspectos, supostamente oriundos de Adam Smith: consistência interna da escolha e maximização do auto-interesse (MAURIEL, 2008, p. 300).

O economista indiano, no prefácio de seu livro, explica que a configuração mundial na atualidade é precedida de uma riqueza sem precedentes e que notáveis alterações no padrão de desenvolvimento favoreceram dentre tantas coisas: 1) o estabelecimento de um regime democrático e participativo; 2) o surgimento dos direitos humanos e da liberdade política; 3) o aumento da média de vida da população em termos comparativos com os dois últimos séculos e 4) mais possibilidades de troca e intercâmbio de mercadorias, ideias e formas de comunicação. Por outro lado, sentencia que, igualmente, o mundo também é cercado de experiências que sugerem privação, pobreza, fome, políticas elementares, desatenção às mulheres e crianças, dentre outras coisas e que superá-las é um dos eixos centrais do desenvolvimento.

Pelo menos duas questões, intimamente relacionadas, serão pontualmente tratadas: a liberdade, “determinante principal da iniciativa individual e da eficácia social” (SEN, 2000, p. 33) e a pobreza, como “privação de capacidades básicas em vez de baixo nível de renda” (SEN, 2000, p. 109). Os direitos humanos, que abarcam os direitos geracionais de crianças e adolescentes, também configuram uma “parte importante da literatura do desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 261), e estão diretamente ligados a essas duas questões. A linha de raciocínio de Sen aborda questões éticas que fundamentam, além da noção de pobreza e de liberdade e os obstáculos para garantia da justiça⁵.

A maneira como o fenômeno da judicialização incide sobre e nas políticas de assistência social e de saúde, por exemplo, é uma dimensão que merece maior aprofundamento teórico. As análises de Cunha, Noronha e Varsano (2011, p. 186) constataam a “juridificação” de diversos setores da vida social, já Rodrigues e Sierra (2011) sinalizam a “judicialização da questão social” como um elemento presente no cotidiano dos Poderes, Executivo e Judiciário. Esses dois aspectos distintos e constitutivos da lógica que permeia a justiça e que, a depender da situação, podem terminar por reforçar a focalização em direitos individuais, não abarcam os aspectos

⁵ “A ideia de justiça” exige da intelectualidade uma criteriosa leitura. Ver: SEN, Amartya. A ideia de Justiça. São Paulo, Companhia da Letras, 2011.

universais e estruturais de determinadas políticas sociais. Essa focalização nos indivíduos tampouco contempla a necessidade de alocação de recursos (humanos, materiais e financeiros), por parte do Estado, para garantir a plenitude dos direitos e não apenas para os segmentos da população em condição de requisitar a intervenção do Poder Judiciário.

Essas questões são muito complexas⁶ e perfazem o caminho recuperado por Sen no debate sobre ética e justiça:

[...] A importância da base informacional para juízos avaliatórios e as questões específicas referentes à adequação das bases informacionais de algumas teorias tradicionais de ética e justiça social, em particular o utilitarismo, o libertarismo e a teoria de justiça de Rawls (SEN, 2000, p. 74).

Amartya Sen pressupõe ser o mercado a instância da liberdade humana, com isso socializa a ideia centrada no autointeresse de Adam Smith (1996), pondera e aperfeiçoa aspectos de uma ética normativa e jurídica, “presentes na teoria utilitarista de Jeremy Bentham e na teoria da justiça de John Rawls” (MARANHÃO, 2012, p. 89). Cabe ressaltar que a análise sobre justiça é fundamental para repensar, de maneira conjugada, a relação entre a igualdade e liberdade, aspectos separados por uma concepção conservadora que, amparada pela ideologia liberal, reitera também uma cisão entre política e economia. Portanto, a igualdade postulada pelos socialistas e a liberdade, evocada pela tradição liberal, envolvem dilemas e falsos dilemas relativos aos indivíduos e à coletividade, ou mais especificamente, entre a redistribuição e o reconhecimento. Pelo menos, nesses aspectos, é necessário compreender que sob a lógica da mercadoria, homens e mulheres são tratados como mercadorias e que isso tem um rebatimento objetivo e subjetivo, tanto na perspectiva de classe, como na dimensão da identidade (FRASER, 2002).

Para Amartya Sen, as escolhas são pautadas por determinada concepção ética e, nesse sentido, podemos inferir que os critérios de seleção de acesso às políticas sociais,

⁶ Segundo Daniele Santa Bárbara (2012) há uma tendência em transformar vítimas em réus, principalmente nas situações de destituição do poder familiar, pois muitas mulheres-mães vítimas de violências e imersas em múltiplas expressões da questão social, são culpabilizadas pela violação dos direitos de seus filhos e pelo abandono. Nessas circunstâncias o Poder Judiciário termina por punir as mulheres com a retirada da guarda de seus filhos, não levando em consideração as desigualdades sociais. “Enquanto não se aplicarem medidas de prevenção e atenção à mulher-mãe, pensando em investimentos que garantam as condições de cuidado de si e de sua prole, direitos serão escalonados, num paradoxo entre ‘garantia e violação’” (SANTA BÁRBARA, 2012, p. 34).

devem levar em consideração, não apenas um critério de elegibilidade, mas uma concepção de justiça. Essa concepção de justiça pode se complexificar um pouco mais na medida em que as chamadas “bases informacionais”⁷, ou seja, um conjunto de informações sobre as circunstâncias de vida dos indivíduos aumenta e, nesse sentido, “as diferenças nos princípios envolvidos se relacionam às informações específicas que são consideradas decisivas” (SEN, 2000, p. 73). Cabe sinalizar que Sen leva em consideração, pelo menos, cinco aspectos da diversidade e heterogeneidade das políticas de “Bem-Estar” (SEN, 2000, p. 90-92, grifos do autor):

1) **Heterogeneidades pessoais:** as pessoas apresentam características físicas dispares relacionadas a incapacidade, doença, idade ou sexo, e isso faz com que suas necessidades difiram. Por exemplo, uma pessoa doente pode precisar de uma renda maior para tratar da doença – uma renda de que uma pessoa sem essa doença não necessitaria; e, mesmo com o tratamento médico, a pessoa doente pode não desfrutar a mesma qualidade de vida que determinado nível de renda permitiria àquela outra pessoa (...).

2) **Diversidades ambientais:** variações nas condições ambientais, como por exemplo as circunstâncias climáticas (variações de temperatura, níveis pluviométricos, inundações etc.), podem influenciar o que uma pessoa obtém de determinado nível de renda. As necessidades de aquecimento e vestuário dos pobres em climas mais frios geram problemas que podem não ser igualmente sentidos pelos pobres de regiões mais quentes (...).

3) **Variações no clima social:** a conversão de rendas e recursos pessoais em qualidade de vida é influenciada também pelas condições sociais, incluindo os serviços públicos de educação, e pela prevalência ou ausência de crime e violência na localidade específica (...).

4) **Diferenças de perspectivas relativas:** as necessidade de mercadorias associadas a padrões de comportamento estabelecidos podem variar entre comunidades dependendo de convenções e costumes. Por exemplo, ser relativamente pobre em uma comunidade rica pode impedir um indivíduo de realizar alguns “funcionamento” [*functionings*] elementares (como por exemplo participar da vida da comunidade), muito embora sua renda, em termos absolutos, possa ser muito maior do que o nível de renda no qual os membros de comunidades mais pobres podem realizar funcionamentos com grande facilidade e êxito [...].

⁷ Sendo assim, a avaliação do que pode ser considerado “justo” é muito complexa. Decisões são influenciadas pela concepção de justiça e de sujeitos de direitos. Essa breve ponderação, que tem inúmeros desdobramentos, tem sido motivo de amplas discussões entre o Judiciário, conselheiros tutelares e profissionais que medeiam encaminhamentos para entidades de acolhimento institucional. A Lei diz que a pobreza não constitui motivo suficiente para institucionalização ou ruptura dos laços entre a criança e a família, mas por outro lado, em determinadas circunstâncias, seja por ação e omissão do Estado, ou seja, por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, o “abrigo/acolhimento” é a medida de proteção imediata. A excepcionalidade de tal medida exigiria um funcionamento exemplar das políticas sociais, algo que está longe de acontecer. O encaminhamento a essas instituições, com a Lei 12.010/2009, passa ser expedido pela autoridade judiciária e não mais pelo Conselho Tutelar, sujeito político fundamental no processo de desjudicialização do Estatuto da Criança e do Adolescente. “Antes se judicializava a infância a fim de separá-la da família, submetendo-a a tutela do Estado, enquanto, nos dias atuais, a judicialização implica na retirada de crianças e adolescentes das instituições de acolhimento, seja para devolvê-las às suas famílias, seja para entregá-las à adoção” (FIGUEIREDO, 2012, p. 7).

5) **Distribuição na família:** as rendas auferidas por um ou mais membros de uma família são compartilhadas por todos – tanto por quem as ganha como por quem não as ganha. *A família, portanto, é a unidade básica em relação às rendas do ponto de vista do uso* (grifos nossos). O bem-estar ou a liberdade dos indivíduos de uma família dependerá do modo como a renda familiar é usada na promoção dos interesses e objetivos de diferentes membros da família. Portanto, a distribuição intrafamiliar das rendas é uma variável paramétrica crucial na associação de realizações e oportunidades individuais com o nível global de renda familiar [...].

Essas linhas de raciocínio são reproduzidas, em maior ou menor escala, por discursos que retroalimentam as intervenções estatais, por meio das entidades da sociedade civil, muitas delas consideradas progressistas, e que fomentam as políticas sociais, em especial, aquelas destinadas a crianças e adolescentes. Mas afinal quem nunca ouviu falar que “as crianças em situação de rua e os meninos dos abrigos precisam de oportunidades?”⁸. Para o economista indiano, “com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar o seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos, sobretudo, como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento” (SEN, 2000, p. 26). Portanto, descobrir talentos esportivos, apreender atividades circenses, aprimorar os potenciais criativos e artísticos se colocam como possibilidades, mas que também apresentam limitações em relação à esfera de produção e do consumo, assim como às instâncias da seguridade social constitucional.

Percebe-se que tendência que norteia o desenvolvimento social no Brasil, não é mais o “Desenvolvimento de Comunidade”, como postulou, por exemplo, Safira Bezerra Ammann (2003), mas o desenvolvimento enraizado do liberalismo, pautado na ação individual – e/ou da família – na função empreendedora de agentes ativos, resilientes e participativos.

O liberalismo enraizado reaparecerá na América Latina nas formulações do pós-Consenso de Washington e da Nova Cepal (formulações da Comissão para América Latina e o Caribe) na última década do século XX e [...] no novo

⁸ Foi observado, na experiência da ONG Se Essa Rua Fosse Minha / abrigo Casa da Vila, que a atividade circense dotaria os adolescentes de uma habilidade que permitiria, ao menos, não passar fome e poder “batalhar alguns trocados nos sinais de trânsito”. A questão é que essa pode até ser uma saída, afinal é da criatividade e do empreendedorismo que muitos brasileiros sobrevivem, há muito tempo, porém do momento que isso é legitimado como a base de sustentação que orienta a política social, corre-se o risco negligenciar o sentido e a função dos direitos e das políticas sociais. É claro que essa nota exigiria algumas mediações, pois não expressa, em sua totalidade, a opinião de todos os membros da ONG, mas também não deixa de ser algo para se pensar, pois a crianças e adolescente pobres não alteram sozinhos, o quadro geral das desigualdades vigentes e seguem, no máximo, mantendo a própria sobrevivência.

desenvolvimentismo na primeira década do século XXI (GONÇALVES, 2012, p. 640).

3. Tendências das Políticas Sociais e Desafios na Área da Criança e do Adolescente

A releitura sobre determinada interpretação de desenvolvimento apresenta ramificações significativas nas políticas sociais brasileiras⁹ que muitas vezes, ao invés de postular algo novo, reescreve, de certa forma, o que já acontecia no Brasil, mas, dessa vez, com a anuência e incentivo do governo e também com a legitimidade dos ordenamentos jurídicos. Na área da saúde a força de determinados argumentos, típicos de uma racionalidade empresarial (SOARES, 2010), se entrelaçam com as novas formas de gestão que eliminam as bases universalistas do Sistema Único de Saúde e centram na “focalização precarizada do atendimento no segmento populacional mais pobre, sob a justificativa de que este é mais ‘vulnerabilizado’. Fere-se, desta forma, o princípio da igualdade, da universalidade e da própria equidade” (SOARES, 2010, p.57). Não é raro que os profissionais inseridos na alta complexidade da saúde tenham que construir indicadores sociais de “vulnerabilidade” e cumprir metas de produtividade cada vez mais difíceis de serem alcançadas.

No campo do desenvolvimento social as diretrizes plasmadas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (BRASIL, 2005) e as alterações recentes da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ambas promovidas pela Lei n.º 12.435/2011¹⁰, reiteram a gestão da pobreza como estratégia política que engloba, dentre outras medidas, a transferência de renda, o acesso ao microcrédito, o incentivo ao empreendedor. Sendo assim, o enfrentamento da suposta “vulnerabilidade social” (MONTEIRO, 2009) e da pobreza (MAURIEL, 2013, 2010; SIQUEIRA, 2011) consolidam-se nos discursos de gestores, profissionais, usuários e militantes da área social.

A “gestão estratégica da pobreza”, que supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza como sujeitos desse processo, aposta no crescimento individual e na melhoria das condições de acesso à produção (incentivo à geração de renda), ao microcrédito e, conseqüentemente, à mobilidade social (MAURIEL, 2010, p. 177).

⁹ Alguns exemplos extraídos de publicações diversas fazem a crítica bem encadeada aos desafios e tendências das políticas de saúde (SOARES, 2010), educação (FRIGOTTO, 2000) e assistência social (MAURIEL, 2010).

¹⁰ Ver Mauriel (2010), “Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira”.

O movimento político presente na articulação da PNAS se deu sob fortes tensões, num ambiente institucional redesenhado para reforçar a focalização e combater a pobreza. A política assistencial enfoca a matricialidade sociofamiliar e a noção de proteção social¹¹, redefinindo o papel das famílias, do Judiciário e dos abrigos na política de atendimento (unidades de “proteção especial de alta complexidade”). Mas no contexto político atual as novas formas de gestão social oriundas da PNAS, que surgem para aplacar a pobreza, dão ênfase, ainda maior, aos formatos descentralizados em comunhão com Organizações Não Governamentais (ONGs), Organizações Sociais (OS), Fundações e o voluntariado “todos situados no campo da sociedade civil, suposto território da virtude, da eficácia e da solidariedade” (BEHRING, 2008, p. 48).

As alterações no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), provenientes da Lei 12.010/2009, e os postulados do Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) (BRASIL, 2006) também anunciam aspectos do pensamento seniano. No PNCFC, para o enfrentamento das desigualdades e iniquidades é utilizado o conceito de “patamar mínimo de existência digna” (Ibidem, p. 48), algo que perpassa as entidades de acolhimento institucional, pois nesses espaços a construção da autonomia e a preparação para o desligamento não contam com o apoio efetivo do município, das empresas e da sociedade em geral. O provimento de condições objetivas para que usuários e familiares possam, de fato, romper com o ciclo de dependência institucional é algo fantasioso e esses se veem, a cada dia, em busca de novas “estratégias de sobrevivência” (LIMA, 2013, p. 268 e seq.).

Nas políticas sociais a “teoria” do capital humano, encampadas por Theodor Schultz, aparecem de maneira mecanizada, como se fossem suficientes para superar o quadro de pobreza e desigualdade que permeia a vida de crianças, adolescentes e familiares. Existem concepções presentes, tanto na assistência como na educação, que apontam para edificação e incentivo das competências e habilidades como substratos de

¹¹ Outros aspectos do pensamento seniano são preconizados no conceito de proteção social básica que tem por objetivo: “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento” (BRASIL, 2005, p. 33, grifos do autor).

uma fantasiosa empregabilidade¹². A crítica que realça a mistificação em torno da “teoria” do capital humano, concebida como “panaceia da solução das desigualdades entre países desenvolvidos, subdesenvolvidos e entre os indivíduos” (FRIGOTTO, 2000, p. 41), ganhou maior projeção no Brasil. Os investimentos em educação e o acesso à escola (independente das condições de infraestrutura e de trabalho) se afirmam como o “caminho para o desenvolvimento e eliminação das desigualdades” e se apoiam em perspectivas alicerçadas para desenvolver “métodos de projeções e de previsão de necessidade de mão de obra e nível de instrução” (FRIGOTTO, 2000, p. 42).

As tendências políticas atuais, baseadas na “transferência de renda aos pobres com condicionalidades e no incentivo ao empreendedorismo” (WERNECK VIANNA, 2005, p. 133) propiciam um ambiente político favorável para competitividade (entre instituições em busca de financiamento, entre profissionais e quiçá entre os próprios usuários) e contribuem para a incorporação de outras preocupações à gestão governamental, instituindo uma lógica empobrecida, focalizada, seletiva e que judicializa os conflitos e manifestações da questão social na área da infância e juventude, na saúde, na educação e na assistência social. Com as ações de “combate à pobreza”, temos a ressignificação das políticas sociais e, nesse sentido, diante da necessidade programática de construir competências e habilidades, a orientação de medidas individualizadas nas políticas sociais no Brasil passam a ser salientadas,

Medidas individualizadas de *status* dos pobres têm servido como matéria-prima central para o desenho e redesenho das políticas públicas fundamentadas numa definição de pobreza pensada a partir de características pessoais e padrões de comportamento dos pobres (...) ‘inseríveis’ no padrão de sociabilidade contemporânea (MAURIEL, 2006, p. 50).

A obra de Amartya Sen, na atualidade, cumpre um papel político parecido com o a contribuição de Keynes em meados do século XX, “o de renovar as promessas liberais” (MARANHÃO, 2012, p. 89). Há o ímpeto de estabelecer algo mais emblemático, a tentativa de refrear a crise contemporânea do capital com “a ideia de combater a pobreza e a desigualdade sem mexer nas estruturas” (MAURIEL, 2006, p. 77). No quadro de uma institucionalidade, cada vez mais conservadora, que se preocupa mais com a melhoria dos

¹² A advertência necessária sobre a *promessa da empregabilidade* (grifos nossos) que, quando confrontada com a realidade “não apenas evidencia seu caráter mistificador, mas, sobretudo, revela também um elevado grau de cinismo” (FRIGOTTO, 2009, p. 20).

índices do que com as possibilidades emancipatórias, cabe a reflexão de João Medeiros, pois afinal, “como se instalou esse quadro de profundo ceticismo em que a única maneira socialmente admitida de conceber a emancipação humana restringe-se ao plano individual?” (MEDEIROS, 2013, p. 381).

A pobreza e a desigualdade são dissociadas de processos estruturais, a “saída” se constrói por meio do investimento em ações de alívio da pobreza via a capacitação do indivíduo para sua *autoproteção* (MAURIEL, 2006, p. 76), nada mais smithiano do que isso. Até mesmo as preocupações com o orçamento e o financiamento das políticas sociais apresentam ambiguidades e, no atual momento conjuntural, revelam aspectos da relação tensa e contraditória entre Estado e sociedade civil. No documento do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) (VELASCO et al., 2005), são traçadas algumas estratégias de combate à pobreza, “metas do milênio”, “pacto pela paz” que assumem papel de destaque e oferecem “novas promessas de superação do atraso econômico e de resolução da dívida social acumulada nos países periféricos” (MARANHÃO, 2012, p. 79). Mas por outro lado, o documento apresenta a contradição de também buscar a garantia de direitos fundamentais de crianças e adolescentes. Nesse sentido, o “orçamento público deve alocar recursos suficientes e de forma progressiva para a realização dos direitos, conforme expresso em tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário” (INESC, 2009, p. 12).

Segundo Amartya Sen, não é simples ou fácil, em um processo de desenvolvimento que seja substancial, prescindir dos mercados, “mas isso não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana” (SEN, 2000, p.22). Para ele, a boa condução dos negócios do Estado é o gerencialismo, a governança, algo que também é objeto de controvérsias, pois os documentos oficiais (CGU, 2013) apontam para um controle cada vez maior dos gastos sociais, prevenção e controle de corrupção, mas por outro lado há uma tendência de contenção dos gastos sociais que podem terminar por obstaculizar a aplicação dos recursos disponíveis para a promoção e defesa dos direitos de crianças e adolescentes (INESC, 2009, p. 13).

Se as instituições voltadas para os interesses infano juvenis são espaços contraditórios permeadas por correlações de forças¹³, numa perspectiva de construção de hegemonia e contra-hegemonia, tanto o UNICEF, como o Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA) são atravessados por contradições e, nesse sentido, as preocupações com o orçamento são decisivas no estabelecimento de prioridades sociais. A transparência das informações orçamentárias e sua publicização tendem a ser um elemento a mais na disputa pela ampliação do fundo público (SALVADOR, 2010), com vistas a reduzir a tributação dos trabalhadores e aumentar a das grandes fortunas¹⁴, ou então, podem recair numa subserviência do governo brasileiro ao pagamento da dívida e ao controle internacional. No documento OCA, eliminar a pobreza e reduzir as disparidades são seus objetivos principais:

A pobreza crônica continua sendo o maior obstáculo para satisfazer as necessidades, a proteção e a promoção dos direitos das crianças. Como consequência, a eliminação da pobreza e a redução das disparidades devem estar entre os principais objetivos de todas as iniciativas de desenvolvimento. [...] *Investir na infância e realizar os direitos da criança estão entre as formas mais efetivas de erradicar a pobreza* (VELASCO et al., 2005, p. 13, grifos do autor).

Observa-se nas formulações do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do BIRD (SANTOS JÚNIOR, 2010; MAURIEL, 2008, UGÁ, 2008), que o fenômeno da pobreza tornou-se um fator de risco no mundo inteiro, erodindo as bases do desenvolvimento e prejudicando a consolidação e a integração dos mercados, as contradições do processo de acumulação de capital aparecem diluídas ou disfarçadas. Contradizendo o documento – OCA, o Banco Mundial criou, segundo Mauriel (2008, p. 166, grifos do autor) “o conceito de ‘*safety net*’ ou ‘*rede de regulação*’

¹³ O que chama a atenção é que “Sen conceba um projeto que transformaria as ‘relações de poder’ e a ‘correlação de forças’ mediante o suposto ‘empoderamento’ dos pobres sem, porém, imaginar qualquer alteração nos fundamentos estruturais do poder econômico e político: a propriedade privada dos meios de produzir riqueza, a exploração da força de trabalho, o enorme poder concentrado nos monopólios, nas instituições como o FMI etc. (SIQUEIRA, 2011, p. 190).

¹⁴ No Brasil, há uma perversa e regressiva estrutura de financiamento do Estado que onera as pessoas mais pobres (INESC, 2009, p. 15). Só para se ter uma ideia em 2008 as rendas familiares que não ultrapassavam, em média, 2 salários mínimos tinham uma carga tributária de era de 53,9%, enquanto para faixas de renda acima de 30 salários a carga tributária ficava em 29%. (Ibidem, p. 16).

estática’, a fim de assegurar o nível de pobreza¹⁵ e evitar o seu aumento porque não se cogita a ideia de sua erradicação, mas apenas a manutenção de um patamar aceitável”.

4. Considerações Finais

A crítica dos principais interlocutores (MAURIEL, 2006, 2008; UGÁ, 2008, MARANHÃO, 2012; MEDEIROS, 2013), *last but not least*, subsidiaram alguns elementos da crítica às tendências políticas dominantes no desenho governamental. Seus posicionamentos, fundamentais para situar a composição heteróclita do que se convencionou chamar de “novo desenvolvimentismo”, contribuíram para distinção entre o neoliberalismo, em sua versão mais ortodoxa, e o “novo desenvolvimentismo”, convergindo para a segunda geração de reformas ou, como denominou Gonçalves (2012, p. 661), um momento de “ênfase na ‘reforma das reformas’ liberais”.

Nas políticas sociais atravessadas pelo ECA, SUS, LOAS, LDB, PNAS, PNCFC tem avançado o pensamento de Sen (2000) ao sinalizar múltiplos fatores do desenvolvimento, que alcançam os tópicos relacionados à liberdade, à justiça e às capacidades. Sobre as novas prerrogativas que circundam a noção de bem-estar exige-se uma criteriosa interpretação teórica, principalmente para pensar, o enfrentamento da pobreza, a centralidade da família, a funcionalidade dos abrigos, a focalização da saúde, e a empregabilidade supostamente propiciada com o acesso à educação.

Cabe à tradição marxista contribuir, não apenas com a crítica, mas com a tradução de novas estratégias para a condução das políticas sociais atuais, nem que isso se reduza, imediatamente, a intensificar a defesa dos dispositivos constitucionais, as conquistas recentes dos trabalhadores e a manutenção da maioria penal aos 18 anos de idade. Nesse cenário tenebroso de avanço do discurso conservador, segundo Ellen Meiksins Wood (2003), “a lição que talvez sejamos forçados a aprender é que em nossas atuais condições econômicas e políticas, um capitalismo humano, ‘social’ e verdadeiramente democrático e igualitário é mais irreal e utópico que o socialismo”.

¹⁵ A noção de pobreza, na perspectiva de desenvolvimento humano, reforça os postulados de Amartya Sen, como “privação de capacidades para funcionar” (MAURIEL, 2008, UGÁ, 2008).

Referências

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BEHRING, Elaine. Acumulação capitalista, fundo público e política social. In BOSCHETTI, Ivanete et al. (org.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Política Nacional de Assistência Social, resolução nº. 145, de 15 de outubro de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília (DF), 28 out. 2004.

_____. (2006) Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária. Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Principais normas vigentes e aplicáveis ao Processo Administrativo Disciplinar (PAD). Brasília, 2013.

CUNHA, J. R; NORONHA, R.; VESTENA, C.. 3º Setor e judicialização da política e sistema interamericano de DH no Brasil: Investigação empírica a partir de militantes. **Revista Direito e Práxis**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, 2011.

FIGUEIREDO, Natalia da Silva. **Na trama do direito: a judicialização dos conflitos com crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente em São Gonçalo (2009-2012)**. 2012. Dissertação (Mestrado)-Faculdade de Serviço Social da UERJ, Rio de Janeiro, 2012.

FRASER, Nancy. **A justiça social na globalização: Redistribuição, reconhecimento e participação**. Texto da conferência de abertura do colóquio "Globalização: Fatalidade ou Utopia?" Organizado em Coimbra pelo Centro de Estudos Sociais, fevereiro, 2002.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. Direitos humanos, democracia, e educação na contemporaneidade. In: FREIRE, Silene (Org.). **Direitos Humanos e Questão Social**. Rio de Janeiro: Gramma, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo: Cortez, 2012.

INESC – Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Orçamento e Direitos: Construindo um Método de Análise do Orçamento à Luz dos Direitos Humanos**, 2009.

KEYNES, Jonh Maynard. **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1996 (1936). (*)

LIMA, R. **Orçamento Municipal dos Abrigos no Rio de Janeiro: velhos e novos dilemas**. 2013. Tese (doutorado)-PPGSS/UERJ, Rio de Janeiro, 2013.

MARANHÃO, César Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das promessas liberais. *In: MOTA, Ana Elizabete (Org.) **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade.** São Paulo: Cortez, 2012.*

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Combate à pobreza na América Latina: impasses teóricos e ideológicos na construção da política social contemporânea. **Ser Social**, Brasília (DF), n. 18, 2006.

_____. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade.** 2008. Tese (Doutorado)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/UNICAMP, 2008.

_____. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. **Revista Katálýsys**, Florianópolis, v. 13, n. 2, 2010.

_____. Desenvolvimento, Pobreza e Políticas Sociais. **Revista Em Pauta**, Rio de Janeiro: UERJ, 2013

MEDEIROS, João Leonardo. **A economia diante do horror econômico: uma crítica ontológica dos surtos de altruísmo da ciência econômica.** Niterói: UFF, 2013.

MONTEIRO, Simone Rocha da Rocha. O marco conceitual da vulnerabilidade social. **Revista Sociedade em Debate**, Pelotas: UCPEL, 2011.

MOTA, Ana Elizabete; AMARAL, Ângela; PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. *In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico.** São Paulo: Cortez, 2012.*

RODRIGUES, Denise dos Santos; SIERRA, Vânia Morales. Democracia, direitos Humanos e Cidadania: as “novas políticas de reconhecimento” e aos impasses na judicialização da questão social. **Revista Espaço Acadêmico** (on line), n. 116, jan. 2011.

SALVADOR, E. **Fundo público e seguridade social no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

SANTA BÁRBARA, Daniele Ribeiro do Val de Oliveira Lima. **Descobrir um santo para cobrir outro: a negação do direito à convivência familiar de mulheres mães pobres que perdem seus filhos para adoção.** 2012. Tese (Doutorado)-Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

SANTOS JÚNIOR, Raimundo Batista dos. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento.** 2010. Tese (Doutorado em Ciência Política)-Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas: UNICAMP, 2010.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das letras, 2000.

SIQUEIRA, Luana de Souza. **Pobreza e Serviço Social**: diferentes concepções e compromissos políticos. 2011. Tese (Doutorado)-Programa de Pós Graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações**: uma investigação sobre a natureza e causas. v. I. São Paulo: Nova Cultural, 1996a (1776) (*) e v. II. São Paulo: Nova Cultural, 1996b (1776) (*).

SOARES, Raquel Cavalcanti. **A contrarreforma na política de saúde e o SUS hoje**: impactos e demandas ao Serviço Social. Tese (Doutorado) do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPE, 2010.

UGÁ, Vivian Dominguez. A questão social como “pobreza”: crítica à conceituação neoliberal. 2008. Tese (Doutorado)-IUPERJ, Rio de Janeiro, 2008.

VELASCO, Alejandra Meraz et.al. (Org.). **De olho no Orçamento Criança** – atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público. São Paulo: Fundação ABRINQ, Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC), Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 2005.

WERNECK VIANNA, M^a Lúcia Teixeira. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, n. 18, 2005.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.