



7º Encontro Internacional de Política Social
14º Encontro Nacional de Política Social
Contrarreformas ou Revolução:
respostas ao capitalismo em crise
Vitória (ES, Brasil), 03- a 06 de junho de 2019

Eixo: Pobreza e desigualdades no capitalismo contemporâneo.

Amartya Sen, teoria do desenvolvimento humano e “gestão da pobreza”¹

Resumo: A partir de 1990 o debate do desenvolvimento humano ganhou notoriedade com o reconhecimento dos efeitos degradantes do neoliberalismo, sobretudo, para as economias periféricas. Frente ao fracasso das medidas neoliberais de “primeira geração”, a necessidade de dar uma “face humana” aos ajustes estruturais emerge como ponto central para o desenvolvimento das economias do Terceiro Mundo. Para além do aspecto econômico, os organismos internacionais, influenciados pelas concepções de Amartya Sen e da teoria do desenvolvimento humano defendem a necessidade de melhorar o bem-estar humano e de reconhecer as aspirações e capacidades dos indivíduos como aspectos cênicos para o desenvolvimento.

Palavras-chave: gestão da pobreza; organismos internacionais; teoria do desenvolvimento humano.

Amartya Sen, human development theory and "poverty management"

Abstract: Since 1990 the debate on human development has gained recognition with the recognition of the degrading effects of neoliberalism, especially for the peripheral economies. Faced with the failure of neo-liberal "first generation" measures, the need to give a "human face" to structural adjustment emerges as a central point for the development of Third World economies. Beyond the economic aspect, international bodies, influenced by the conceptions of Amartya Sen and the theory of human development, advocate the need to improve human well-being and to recognize the aspirations and capacities of individuals as central aspects of development.

Keywords: poverty management; international organizations; theory of human development.

Introdução

O neoliberalismo na sua forma ortodoxa inicial abalou profundamente os avanços sociais alcançados com o Estado de bem estar social. Não obstante, nas economias periféricas, em especial na América Latina, “a difusão do neoliberalismo se manifestou como uma crítica ao Estado desenvolvimentista e atuou em busca de seu desmonte” (UGÁ, 2008, p. 31).

Os “programas de ajuste estruturais” de “primeira geração” não contemplavam medidas de proteção ou compensação social aos grupos e indivíduos afetados pelos efeitos dos ajustes. A preocupação inicial dos “ajustes estruturais” era com o controle da

¹ Este trabalho é resultado dos estudos realizados na minha dissertação de mestrado intitulada de “*O Enfrentamento da Pobreza no Lulismo: Um Brasil sem miséria?*”, apresentada em janeiro de 2014, no Programa de Pós graduação em Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

crise econômica e com o pagamento da dívida externa por parte dos países em desenvolvimento. Os ajustes representavam naquele momento a solução para corrigir as distorções causadas pelo Estado desenvolvimentista e, nesse sentido, o aspecto social deixava de ter visibilidade, sobretudo, pela alegação de que não haveria lugar para o desenvolvimento de políticas sociais universais, já que para o Banco Mundial a melhor política social seria o crescimento econômico.

Sem dúvida, os “programas de ajuste neoliberal” em toda a América Latina causaram um verdadeiro *desajuste social* (Tavares, 1995), na medida em que intensificaram os problemas sociais já existentes e provocaram novas manifestações de precariedade e desigualdade.

Frente ao enorme desastre social em escala mundial, o tema da “pobreza” ganhou destaque pelas agências internacionais desde os anos de 1990. No sentido de dar uma “dimensão humana” aos ajustes neoliberais os organismos internacionais passaram a investir em políticas sociais “a favor dos mais pobres”.

O aumento do quantitativo de “pobres” no planeta redefiniu o lugar da pobreza na sociedade e, independentemente, da metodologia utilizada para mensurar o fenômeno, tornou-se praticamente unânime a concepção de que a pobreza é extensa e diversificada - inclusive por ter forte expressão nas classes médias (“novos pobres”) - e que, por isso, precisava ser palco das ações estatais (MAURIEL, 2010).

Essa inesperada e contraditória “preocupação” com a pobreza é decorrente do discurso de que nos marcos atuais é impossível ocultar esse problema que atinge níveis deletérios e mundiais. Dessa forma, o Banco Mundial desde os anos de 1990 vêm desenvolvendo medidas que atrelem o discurso do desenvolvimento humano (social) com desenvolvimento econômico.

Diferentemente da concepção de desenvolvimento dos “anos de ouro”, que preconizava um desenvolvimento social alicerçado por ações abrangentes do Estado, no intuito de propor mudanças estruturais em prol da melhoria de vida da maioria da população, a atual concepção de desenvolvimento social como desenvolvimento humano, propõe ações pontuais do Estado e políticas sociais focalizadas para ampliar as capacidades dos considerados “pobres”.

A seguir veremos como as concepções ideológicas de Amartya Sen e da teoria do desenvolvimento humano influenciaram essa mudança de perspectiva sobre o tema da pobreza na atualidade.

A influência de Amartya Sen e da teoria do desenvolvimento humano no debate contemporâneo da “gestão da pobreza”.

O foco na pobreza determinou a mudança de rumo dos organismos internacionais passando suas “prioridades” do “puramente econômico” para as questões ditas “mais humanas e sociais”. Mas de que forma as concepções de Amartya Sen e a teoria do desenvolvimento humano influenciaram os organismos internacionais no trato da pobreza?

A teoria do desenvolvimento humano centra-se na necessidade de aumentar a liberdade individual e as escolhas dos indivíduos, por meio da expansão das capacidades e oportunidades. Nessa teoria compreende-se que certas escolhas que os indivíduos fazem para suas vidas são básicas e extensivas a todos (ex: ter acesso a educação, saúde, alimentação, atividade produtiva), mas que por falta de “capacidades” alguns indivíduos acabam se abstendo de tais escolhas. No sentido de expandir as liberdades de forma “equitativa”, “produtiva” e “sustentável” é que essa teoria defende o desenvolvimento do aspecto econômico aliado ao desenvolvimento social e a participação do Estado no investimento de políticas focalizadas.

Na perspectiva de trazer o tema do desenvolvimento humano para o centro da discussão sobre o desenvolvimento e enfatizar a sua importância, em 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD -, lançou o “*Human Development Report*” com publicação anual e debates sobre o tema do desenvolvimento humano. Seu foco era dar visibilidade a dimensão “humana” no debate econômico e político do desenvolvimento para ultrapassar a questão da renda e elevar os níveis de bem-estar das pessoas. A novidade trazida pelo PNUD foi exatamente de colocar as pessoas no cerne do debate sobre o desenvolvimento sem envolver uma perspectiva de totalidade. Para isso o PNUD criou o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que mede as variáveis renda, longevidade e instrução, pois o importante para esse indicador é que as pessoas possam levar uma vida longa e saudável; adquiriram conhecimento; e tenham acesso a recursos necessários para terem um nível de vida decente. (UGÁ, 2008).

De acordo com Mauriel (2010):

O mainstream do desenvolvimento sempre apresentou uma preocupação com foco no crescimento econômico como aumento de renda. No entanto, ao longo do século XX, veio se movendo para uma definição centrada nas pessoas, tendo o homem como fim, sendo que na perspectiva de desenvolvimento social como bem-estar, influente no contexto do pós-Segunda Guerra, isso seria atingido por meio de projetos coletivos, com ações universais e através de mudanças estruturais, com políticas sociais

possuindo um forte caráter redistributivo, no sentido de alterar a estrutura de propriedade e da apropriação das riquezas.

A atual concepção de desenvolvimento humano (PNUD), com foco na capacitação individual, nega o conteúdo social do desenvolvimento, impossibilitando pensar na construção de sistemas abrangentes de proteção que funcionem com políticas sociais redistributivas. Tal visão acredita que, ao criar condições para habilitar as pessoas, estas vão adquirir capacidades e poderão, por si mesmas, sair da situação de precariedade, melhorando a renda e as condições básicas de vida. Daí resultam propostas de políticas pontuais, que devem propiciar a esses indivíduos a, pelo menos, fazer escolhas mínimas.

[...]

Entendida dessa perspectiva, a questão social é inseparável da econômica. E, se isso diz respeito à sociedade como um todo, é também e essencialmente um problema de Estado, pois cabe a ele buscar uma nova articulação produtiva que permita a retomada do desenvolvimento como um processo de integração social (MAURIEL, 2010, p. 272 e 273).

O alvo agora são os indivíduos, a meta é a ampliação da liberdade e da escolha individual e o bem-estar coletivo deve derivar das escolhas individuais. Assim, o desenvolvimento não é mais um conjunto de ações para mudar as estruturas, mas uma estratégia que visa ampliar as escolhas individuais (MAURIEL, 2010).

O referencial teórico que mudou o rumo do debate sobre o tema do desenvolvimento está fortemente relacionado às reflexões de Amartya Sen, cujas ideias foram centrais para a construção da teoria do desenvolvimento humano e para o atual tratamento da “questão da pobreza”.

A grande novidade trazida por Sen - na análise do desenvolvimento, da pobreza e da desigualdade - está na mudança de rumo da análise da renda para as capacidades. Mauriel (2008) argumenta que Sen sai da dimensão de renda (ter) que é externa aos indivíduos para se concentrar nas capacidades agregadas às pessoas, ou melhor, no que as pessoas são capazes de fazer e de serem. Com o foco nas pessoas e no que podem realizar, o contexto social passa a ser analisado através do indivíduo e não na estrutura capitalista (MAURIEL, 2008).

Nessa perspectiva, Sen argumenta que a igualdade deve ser de capacidades de funcionar e não de renda, pois as oportunidades na vida de uma pessoa não se limitam a questão de renda, mas dependem de fatores individuais e sociais. São esses fatores que irão determinar as escolhas – “funcionamentos” - e a liberdade para agir – “capacidades”. Os “funcionamentos” servem para dar conta da pluralidade de objetivos de vida existentes na sociedade e, dessa forma, refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso na vida. Entretanto, para realizar seus objetivos a pessoa precisa de “capacidades” que representa a liberdade para escolher o que deseja fazer ou ser (UGÁ, 2008 e MAURIEL, 2008)

Para o autor, na vida de qualquer pessoa existem objetivos/necessidades que são essenciais a todos (ex: alimentação, saúde) e que, por isso, a sua concepção de igualdade e justiça fundamentam-se justamente na necessidade de ter “igualdade de oportunidades”, ou seja, igualdade das capacidades de funcionar e não necessariamente igualdade de bem-estar e de renda, pois “diante de (i) a diversidade existente entre os homens e (ii) a multiplicidade de variáveis a partir das quais a questão da “igualdade” pode ser avaliada ou julgada é impossível que se obtenha a igualdade de tudo.” (UGÁ, 2008, p. 150). Daí a necessidade de igualar apenas as condições de liberdade.

Nessa perspectiva, o desenvolvimento representa exatamente a eliminação das privações de liberdade que não cessa com o crescimento econômico. Embora a renda seja um meio para expandir as liberdades desfrutadas, não elimina suas privações (Mauriel, 2008). Em “Desenvolvimento como Liberdade”, Sen faz a seguinte colocação:

A utilidade da riqueza está nas coisas que ela nos permite fazer – as liberdades substantivas que ela nos ajuda a obter. Mas essa relação não é exclusiva (porque existem outras influências significativas em nossa vida, além da riqueza) nem uniforme (pois o impacto da riqueza em nossa vida varia conforme outras influências). É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação dessas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderarmos o crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele (SEN, 2000, p. 28).

Nesse sentido, o desenvolvimento está voltado para a questão da liberdade, ou seja, para a expansão das capacidades, isto é, da capacidade da pessoa agir conforme suas escolhas e vontades. Mas, o desenvolvimento requer a existência de meios para ajudarem na promoção das liberdades, que são:

- a) *liberdades políticas*, que envolvem direitos civis e políticos e estão ligadas a uma ordem democrática;
- b) *facilidades econômicas*, que significam oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos (consumo, produção e troca) e devem ser criadas mediante ações públicas distributivas, como, por exemplo, o microcrédito;
- c) *oportunidades sociais*, que são dadas por políticas de saúde e educação, para facilitar a vida do indivíduo;
- d) *garantias de transparência*, que implica considerar o grau de confiança e sinceridade em que a sociedade opera. Aqui, Sen cita a corrupção, as transações ilícitas e a irresponsabilidade financeira como principais fatores inibidores da transparência e confiança, corrompendo o mecanismo de mercado e as relações de trocas sociais entre os indivíduos;
- e) *segurança protetora*, ou uma rede de segurança social, que Sen divide em ações fixas – benefícios a desempregados; suplementos de renda regulamentados a indigentes – e emergenciais – distribuição de alimento em

crises de fome coletiva, empregos públicos de emergência para gerar renda para os necessitados, etc (MAURIEL, 2008, p. 306).

São através desses meios que se atingem as liberdades individuais; o desenvolvimento. Já a ausência desses meios leva a privação das liberdades, ou seja, ao subdesenvolvimento, cuja manifestação mais contemporânea é a pobreza.

Para Siqueira (2011):

Amartya Sen pensa a pobreza não apenas como um baixo nível de renda (ou pobreza absoluta), não sendo mensurável apenas pelo nível de renda, mas como a *privação de capacidades básicas* que envolve acessos a bens e serviços; inclusive por isso lhe é atribuído a formulação de pobreza na sua multidimensionalidade. Para ele o analfabetismo, a doença, a miséria, a falta de acesso ao crédito, a falta de acesso aos serviços públicos e a exclusão da participação social e política, assim como outras, revelam-se como “privações de capacidades”, que impedem a superação da pobreza (SIQUEIRA, 2011, p. 184 – 185).

Na perspectiva de Sen as pessoas são diferentes e tem habilidades também diferentes, logo não podem ter rendas iguais. Por isso que a distribuição de renda não é fundamental para o enfrentamento da pobreza, pois o que promoverá a solução da pobreza é o desenvolvimento humano. Sendo assim, o desenvolvimento levará ao crescimento econômico e a criação de oportunidades, ou seja, removerá as fontes de privação de liberdade como a pobreza. (SIQUEIRA, 2011, MAURIEL, 2008 e MOTA, 2012).

A dissociação entre pobreza de renda e pobreza de capacidade permite ao autor [Sen] focalizar o processo de desenvolvimento no indivíduo e não nas condições estruturais, pois primeiro deve-se obter liberdade (capacidades) para depois auferir renda no mercado. Embora diferentes, pobreza de renda e de capacidades são conexas, já que se deve aumentar capacidades que conduzam a um maior poder de auferir renda e não “dar” renda para aumentar as capacidades.

Esse é o ponto crucial de enfoque de Sen sobre a pobreza, que traz consigo um outro tipo de função para as políticas sociais. Estas não precisam ser redistributivas (no sentido social-democrata clássico de redistribuir propriedade/renda), mas conseguir aumentar as capacidades, pois o aumento de renda seria alcançado pelos esforços próprios dos indivíduos no mercado. É por isso que educação e saúde são essenciais, pois habilitam as pessoas a livrar-se, individualmente, da pobreza (MAURIEL, 2008, p. 308)

Nesse raciocínio de Sen, a pobreza não se limita a renda, pois envolve um conjunto de fatores relacionados a aspectos físicos, familiares, ambientais, comportamentais, sociais, sexuais, entre outros, e por isso, as políticas focalizadas não devem priorizar a transferência de renda aos “pobres”, mais a elevação das suas capacidades, através do investimento em fatores como saúde, educação, crédito e “empoderamento” para elevar a produtividade e, conseqüentemente, auferir renda. É o investimento nas capacidades que leva a renda.

Essa perspectiva de Sen negligencia a dinâmica da acumulação capitalista e relativiza os problemas sociais como sendo fatores causados pelas ações de “desempoderamento” dos sujeitos.

Nessa vertente, a causa da pobreza está relacionada à incapacidade de oportunidades dos sujeitos e, desse modo, a desigualdade é encarada como consequência dessa incapacidade. A desigualdade é analisada individualmente e conforme a ausência das necessidades básicas (ex: acesso à educação, saúde, saneamento básico, alimentos, crédito, etc), ou seja, a desigualdade não está relacionada à questão da renda, mas a capacidade econômica que o indivíduo tem ou não de se empreender no mercado. É a desigualdade econômica que o autor acredita existir e para combatê-la não é necessário distribuir renda, mas investir em políticas focalizadas em saúde, educação, microcrédito e segurança, por exemplo, já que para o autor, “na medida em que renda e riqueza não expressam adequadamente a qualidade de vida, temos boas razões para basear a avaliação da desigualdade em informações relacionadas mais de perto aos padrões de vida.” (SEN, 1993, p. 10).

O debate sobre a pobreza e a desigualdade na perspectiva de Sen negligencia a igualdade de renda e coloca as aspirações e necessidades pessoais no centro do debate. Ao sair da estrutura para o indivíduo, Sen desconstrói a crítica sobre a estrutura capitalista e distorce os valores circulantes na sociedade, como justiça, equidade e igualdade. Assim, as intervenções no social revertem-se em dar condições para que todos os “excluídos” possam ter oportunidades de capacitação para conseguirem superar a situação de pobreza e se inserirem na lógica do consumo. Para isso faz-se necessário um Estado e um mercado fortes.

O Estado deve investir em ações públicas que aumentem as capacidades e as liberdades dos indivíduos para que possam ter potencial econômico para escolherem os tipos de mercadorias que vão comprar e o tipo de vida que querem ter. Entretanto, a distribuição das provisões públicas deve ser direcionada a um público alvo específico que, de fato, sejam desprovidos de capacidades. Para Sen, os serviços públicos universais são desnecessários, pois não fazem a separação entre quem precisa de assistência e quem tem capacidades de se manter por conta própria. Por isso, as ações pontuais e específicas são fundamentais para garantir capacidades básicas a quem precisa, pois entende-se que quem tem capacidades para se manter pagam pelos serviços. As ações focalizadas garantem oportunidades sociais básicas para todos. Contudo, as políticas focalizadas não devem primar pela transferência de renda, pois seu

foco não é o desenvolvimento das capacidades, mas apenas a concessão de renda. “Uma verdadeira ‘política de combate às privações’ deve permitir que o indivíduo consiga a própria renda, combatendo as deficiências de capacidades e não de renda.” (MAURIEL, 2008, p. 313).

É nesse sentido que reside a equidade para Sen, pois entende que as pessoas devem ter oportunidades básicas iguais de suprirem suas necessidades e buscarem a vida que desejam. Para isso é fundamental a participação do Estado no provimento de ações focalizadas em saúde, educação, microcrédito e “empoderamento”, por exemplo.

Para Sen em “Desenvolvimento como Capacidades” (1993), o investimento educacional pode contribuir para a renda, pois uma educação melhor pode auxiliar na escolha de melhores tipos de vida. Já uma boa saúde, contribui para a produtividade e para a capacidade de converter renda e recursos em qualidade de vida.

O microcrédito consiste em pequenos créditos, de forma flexível, desburocratizada e com juros baixos, para as populações empobrecidas, como forma de permitir o financiamento a atividades produtivas, educativas e outras, que em geral os créditos comuns não permitem. O microcrédito permite a geração de fontes de renda, a construção de moradias, o acesso à escola etc., promovendo-se assim a *liberdade* tão difundida por Sen (SIQUEIRA, 2011).

Já a abordagem do “empoderamento” implica no desenvolvimento das capacidades individuais dos considerados “pobres” e “excluídos” e de suas organizações, o que leva a transformação das relações de poder existentes, já que a ausência de poder limita o acesso a bens e a participação na vida em sociedade (relação com Estado, mercado e sociedade civil).

A equidade de oportunidades exige um grau mínimo (básico) de acesso à educação, saúde, microcrédito, atividade produtiva, entre outros, para que os “pobres” adquiram capacidades para melhorar suas condições de vida.

Essas ações pontuais dão conta de atender as diversidades de necessidades individuais e ainda contribuem para a estabilidade macroeconômica, uma vez que, garantem as capacidades básicas e, conseqüentemente, a participação dos “pobres” no mercado de consumo. Mas para tal, Sen considera a necessidade de haver um equilíbrio entre o Estado e mercado, pois a estabilidade macroeconômica depende das políticas públicas e sociais para criar oportunidades sociais básicas. Segundo Mauriel (2008), as políticas sociais básicas assumem papel de apoio ou sustentação às organizações do

mercado, seja no auxílio do Estado na criação de empregos e formas de geração de renda, seja nos mercados de alimentos, trabalho, comércio e negócios locais.

As realizações do mercado aparecem, para Sen, intensamente dependentes das políticas públicas e sociais na criação de oportunidades sociais, particularmente nos países em desenvolvimento, onde as redes de segurança social são historicamente precárias. A expressão máxima dessa assertiva, em termos normativos, está na perspectiva do “desenvolvimento humano”, criado pelo PNUD, que é considerado um processo de criação de oportunidades sociais para os pobres que contribui para a expansão das suas capacidades e da sua qualidade de vida (MAURIEL, 2008, p. 314).

Em 1997, o PNUD se dedicou ao tema da pobreza através do relatório intitulado “Desenvolvimento Humano para Erradicar a Pobreza”. Tal relatório teve como objetivo entender e analisar a pobreza mundial numa perspectiva de desenvolvimento humano. Para tal, focalizou a pobreza numa perspectiva de negação de escolhas e oportunidades para os “pobres” viverem uma vida aceitável (UGÁ, 2008).

Na perspectiva do PNUD a pobreza tem múltiplas dimensões e que por isso precisa ser analisada a partir da concepção de desenvolvimento humano.

O desenvolvimento humano é definido como um processo de alargamento das escolhas das pessoas. A pobreza, por sua vez, é entendida como negação das oportunidades e escolhas mais elementares para desenvolvimento humano. É a abordagem das “capacidades” que fundamenta a definição de pobreza, enfatizando, assim, as noções de Amartya Sen de privação de “capacidades básicas para funcionar”, ou seja, a privação de oportunidades e liberdades da pessoa para realizar níveis mínimos aceitáveis de “funcionamentos”, como viver uma vida longa, saudável e criativa, e gozar de um padrão de vida decente, liberdade, dignidade, respeito próprio e dos outros, por exemplo (UGÁ, 2008, p. 159).

Como forma de operacionalizar o conceito de pobreza, o PNUD criou o Indicador de Pobreza Humana (IPH), que mede a pobreza levando em conta as seguintes privações:

A primeira privação refere-se à sobrevivência (...) e é representada no IPH pela percentagem de pessoas que se espera [que] morram antes dos 40 anos. A segunda dimensão relaciona-se com o conhecimento (...) e é medida pela percentagem de adultos analfabetos. O terceiro aspecto refere-se a um nível de vida adequado (...) [que] é representado por um composto de três variáveis – percentagem de pessoas com acesso a serviços de saúde e [à] água potável e percentagem de crianças subnutridas menores de 5 anos (PNUD, 1997 apud UGÁ, 2008, p. 159).

Nesse indicador, a condição monetária não é considerada, tampouco se preocupa em conhecer as causas da pobreza e fazer um levantamento dos “pobres”. Na perspectiva do PNUD o “pobre” aparece como o reverso do indivíduo “livre” ou “com capacidades”. O “pobre” é o “incapacitado”, carente de oportunidades e de escolhas na vida. Para a “superação da pobreza”, os “pobres” deveriam se capacitar através dos

serviços sociais básicos oferecidos pelo Estado para terem as vidas que valorizam. A dimensão do “empoderamento” é central para o PNUD, pois é por meio da capacitação política dos “pobres” que é possível a eles tornarem-se agentes de seus próprios desenvolvimentos. A chave da redução da pobreza está exatamente no poder dos “pobres”, ou melhor, os “pobres” são os principais recursos para controlar a pobreza (UGÁ, 2008).

Nesse sentido, o PNUD e o Banco Mundial – principais organismos internacionais propagadores das doutrinas de Amartya Sen - forjaram uma aliança entre Estado e sociedade civil para a redução da pobreza. Enfatizaram que a “erradicação da pobreza” seria a grande meta a se atingir nos anos 2000 e que a participação dos “pobres” é o meio e o fim para a solução da pobreza.

Contudo, essa suposta “erradicação” exigia uma maior participação do Estado a favor dos interesses e necessidades dos mais “pobres”. Para isso, deveria se “reformular” e passar a assumir um papel mais ativo e responsável. Partindo dessa exigência, na abertura dos anos 2000, o Estado especialmente nos países da América Latina, assumiu um papel mais participativo nos assuntos sociais, sendo que de maneira compartilhada com o setor privado (através das parcerias público-privadas) e com a sociedade civil (através da participação dos “pobres” nos espaços de decisão política e na descentralização das políticas sociais). De fato, essa postura do Estado empurrou para o mercado e para os “pobres” o tratamento da pobreza só de forma transfigurada, pois não tinha mais o perfil de “Estado mínimo” assumido na instauração do projeto neoliberal.

Nesse momento, o Estado assumiu uma postura mais gerencial nas questões que envolviam o social, pois criou mecanismos para aumentar as capacidades dos “pobres”, através do investimento em políticas focalizadas e do “empoderamento” (governança).

Aliado a essa postura do Estado está o papel do crescimento econômico na “erradicação” da pobreza. Para o PNUD o crescimento econômico é fundamental para a redução da pobreza, pois atua diretamente na privação de rendimentos, contudo por si só não é capaz de resolver essa problemática. É preciso vontade política para que se tenha um desenvolvimento “a favor dos pobres”, ou seja, é preciso investir em desenvolvimento humano via Estado.

Já para o Banco Mundial a perspectiva de articular políticas focalizadas e crescimento econômico surgiu no Relatório de Desenvolvimento Mundial do Banco Mundial de 2006, intitulado de “*Equidade e Desenvolvimento*”. Nesse estudo, o Banco Mundial cuidadosamente desvincula as desigualdades sociais e a pobreza do modelo de

desenvolvimento econômico da década de 1980 e qualifica a pobreza como causa e efeito do baixo crescimento econômico (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007).

Apesar de não haver lógica nessa afirmativa, uma vez que, a pobreza é tida como um mal em si mesma, que é desvinculada da estrutura e da dinâmica de acumulação capitalista, o relatório elegeu a redução da pobreza como condição para obtenção de taxas mais elevadas de crescimento econômico e, conseqüentemente, do desenvolvimento social através de políticas sociais focalizadas.

Essa nova formulação consegue vincular, explicitamente e de forma orgânica, o modelo liberal periférico (e suas políticas econômicas) e as políticas (focalizadas) de combate à pobreza: o crescimento econômico e a redução das desigualdades e da pobreza resultariam da implicação e do aprofundamento de ambos.

Prosseguindo na argumentação, o estudo afirma que a razão mais geral que faria da pobreza um obstáculo para os países alcançarem um crescimento econômico mais vigoroso é o fato de os pobres não conseguirem (ou não poderem) participar adequadamente do mercado – seja como empregados (por causa da baixa qualificação, que implica desemprego e reduzidas remunerações), seja como empreendedores no mercado de bens e serviços (em virtude da inacessibilidade aos mecanismos de crédito e da baixa produtividade), ou mesmo como consumidores (por falta de renda). Em todas essas dimensões, a pobreza desestimularia e reduziria o potencial de investimento da economia, impedindo maiores taxas de crescimento (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007, p. 151)

Sendo assim, segundo o relatório, para reduzir a pobreza e permitir maiores taxas de crescimento econômico seria preciso aumentar o investimento nos “pobres”, direcionando os poucos recursos existentes para financiar programas de transferência de renda focalizados e condicionados, pois seriam capazes de aumentar a renda dos “pobres”, compensariam a limitação de acesso ao crédito e estimularia a formação de “capital humano”, já que tais programas seguem critérios de condicionalidades, em especial na educação e saúde (FILGUEIRAS e GONÇALVES, 2007).

Assim como a perspectiva do PNUD, o Banco Mundial saiu da dimensão da renda para a dimensão do desenvolvimento; da capacitação individual em que a erradicação da pobreza passa a ser de responsabilidade do indivíduo e não da estrutura social e econômica e que, por isso, não seria necessário o investimento de políticas sociais universais, mas apenas políticas focalizadas nos mais empobrecidos. Sendo assim, o Estado teria a função de ampliar o “empoderamento” dos “pobres” para que sua integração ao mercado se torna-se mais viável.

Segundo Santos Junior (2010):

A política social e de redução da pobreza financiada pelo Banco Mundial restringiu-se a tentar reverter as distribuições prévias de recursos e vantagens resultantes de causas não controláveis pelos indivíduos. Daí a opção pela focalização e a implementação de políticas compensatórias, mais afeitas às

concepções de justiça comutativa e distributiva. Ser ou tornar-se pobre em razão de causas naturais (gênero) ou econômico-sociais (crises econômicas, políticas, étnicas etc.), em função de desastres naturais etc., seriam situações em que o Estado e a sociedade teriam o mandato legal para intervir e procurar inverter, até porque fenômenos com essas características comprometeriam o desenvolvimento e causariam distorções capazes de gerar instabilidade de diferentes ordens (SANTOS JUNIOR, 2010, p. 236).

É por essa razão que o relatório elegeu o investimento em determinados segmentos para alcançar a equidade de oportunidades tão necessária para que “todos os membros da sociedade tenham as mesmas oportunidades de se tornarem socialmente ativos, politicamente influentes e economicamente produtivos.” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 2).

Visando atingir essa equidade é que o Banco Mundial após estudos definiu um pacote de medidas necessárias ao processo de desenvolvimento. São elas:

- Investimento em educação e saúde, pois afetam a capacidade dos indivíduos de se integrarem à vida econômica. Segundo o relatório, “As crianças desfavorecidas nascidas em famílias que estão no nível mais baixo da distribuição de riqueza não têm as mesmas oportunidades de receber uma educação de qualidade que as crianças de famílias mais abastadas.” (BANCO MUNDIAL, 2006, p. 2).
- Como as diferenças de desenvolvimento cognitivo começam a ampliar-se precocemente, as iniciativas de desenvolvimento na primeira infância podem ser essenciais para oportunidades mais igualitárias, pois as evidências comprovam que o investimento na primeira infância tem grande influência na saúde das crianças e em sua aptidão para o aprendizado, além de trazer importante retorno econômico na idade adulta;
- o acesso à terra não precisa ser pela propriedade, mas através da melhoria do funcionamento dos mercados agrícolas e o fornecimento de mais segurança de posse;
- o acesso à infraestrutura (estradas, eletricidade, saneamento, telecomunicações) é desigual entre os grupos. Para muitos a falta de acesso a serviços básicos de infraestrutura significa não ter serviços como de energia e água para as atividades produtivas e de subsistência diária. Isso também resulta em significativa redução de oportunidades econômicas.

Para o relatório, as desigualdades de oportunidades são transmitidas de geração em geração, em que “os filhos de pais mais pobres e com condição social inferior têm menos oportunidades na vida de receber educação, saúde, renda e status” (Banco Mundial, 2006, p. 6). Para acabar com esse ciclo geracional, que é inimiga do

desenvolvimento e da redução da pobreza, é que essas medidas tornam-se fundamentais na perspectiva de capacitar os pobres e torná-los socialmente mais ativos e economicamente mais produtivos.

A originalidade do PNUD e do Banco Mundial na atualidade está no reconhecimento de que os fatores institucionais e as relações sociais influenciam na economia e que “investir nos pobres” significa torná-los agentes de mudanças socioeconômicas. Desse modo, as políticas sociais não precisam ser universais, mais pontuais e específicas.

A mudança de rumo da análise da pobreza - da renda para a privação de capacidades – distancia os debates estruturais e coloca o indivíduo no centro da questão.

O lugar que a pobreza assume na atualidade e a forma de tratamento dado aos “pobres” revela um movimento que:

relativiza as expressões da questão social no aqui e no agora e magnifica uma representação de pobreza que desterritorializa a questão social, pois a definição de pobre e de pobreza pode ser calculada por fórmulas predefinidas e índices que se encaixam em qualquer parte do mundo (MAURIEL, 2012, p. 182).

Ao reduzir a questão social a “questão da pobreza”, os organismos internacionais desvinculam sua relação com o padrão de acumulação capitalista vigente. Por outro lado, defendem que a pobreza é dada apenas pela privação de liberdade e que o investimento em um conjunto de políticas em áreas estratégicas (microcrédito, educação, saúde, assistência social, etc) são capazes de gerar capacidades e criar oportunidades econômicas para os considerados “pobres”.

O problema da pobreza passou a ser considerado como um problema técnico que depende apenas de uma intervenção focalizada e padronizada que vise identificar e capacitar os considerados pobres.

Esse modelo de “gestão estratégica da pobreza” tem dado o tom das atuais políticas sociais nos países da América Latina. No Brasil, a atenção à pobreza passou a ser palco de olhares governamentais a partir dos anos 2000, especificamente nos Governos Lula e Dilma a partir do investimento na assistencialização das políticas sociais e em programas de transferência de renda.

Considerações finais

A “gestão estratégica da pobreza” não prima por mudanças na estrutura da dinâmica capitalista, mas ao contrário, propõe exatamente a sua existência até porque a

pobreza tornou-se funcional ao discurso ideológico de comungar crescimento econômico com desenvolvimento social. A “necessidade” de reunir forças para dar uma “face humana” aos atuais “ajustes estruturais” dá o tom do dito “novo” projeto de desenvolvimento que defende “a construção de um conjunto ideopolítico de propostas que consigam renovar as promessas de unir crescimento econômico com melhorias no bem-estar da população.” (MARANHÃO, 2012, p. 86).

Segundo Neves (2008) estamos diante de uma nova pedagogia da hegemonia que consiste em uma série de novas formulações teóricas e ações político-ideológicas que a burguesia se utiliza, em escala mundial, para assegurar a sua dominação.

As atuais estratégias da “gestão da pobreza” conferem um novo papel ao Estado (Estado gerencial) na prestação dos serviços compensatórios e na coordenação das parcerias com vistas a apassivar os movimentos das classes trabalhadoras; uma nova política social capaz de fornecer a metamorfose do Estado de Bem Estar em “Sociedade de Bem Estar”, cujo foco é o indivíduo; e a privatização, focalização e fragmentação das políticas sociais no “neoliberalismo de terceira via” (NEVES, 2008).

De fato, o atual contexto de “face humana” do capital não apresenta qualquer tipo de avanço humanitário, pelo contrário relativiza a “questão da pobreza” e agudiza cada vez mais a barbárie mundial sob a qual estamos submetidos.

Referências

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial**: equidade e desenvolvimento, 2006, visão geral.

FILGUEIRAS, Luiz. GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do Governo Lula**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

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

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano**: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Tese de doutorado em Ciências Sociais. UNICAMP, São Paulo, 2008.

_____. **Capitalismo, políticas sociais e combate à pobreza**. Ijuí: Ed. Inijuí, 2010 (Coleção relações internacionais e globalização; 28).

_____. Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. In: **desenvolvimentismo e construção da hegemonia**: crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

MOTA, Ana Elizabete. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao serviço social brasileiro. In: Mota, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimentismo e construção da hegemonia**. Crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012.

NEVES, Maria Wanderley. **Direita para o social e esquerda para o capital**. São Paulo: Xamã, 2010.

SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos. **As Políticas Sociais do Banco Mundial para os Países em Desenvolvimento**. Tese de doutorado, UNICAMP, 2010.

SEN, Amartya Kumar. **O Desenvolvimento como expansão das capacidades**. Lua Nova n. 28 e 29. São Paulo: 1993.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SIQUEIRA, Luana de Souza. **Pobreza e Serviço Social**. Diferentes concepções e compromissos políticos. Tese de doutorado. Universidade do Estado do Rio de Janeiro: 2011.

TAVARES, Laura. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina**. Tese de doutorado. Instituto de Economia de UNICAMP, 1995.

UGÁ, Vivian Dominguéz. **A questão social como “pobreza”**: crítica à conceituação neoliberal. Tese de doutorado. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio De Janeiro, 2008.