

LIMA, ROBSON PEREIRA

Contribuições para repensar o desenvolvimento humano: conceituação, indicadores e especificidades [Rio de Janeiro] 2005

VIII, 147p. 29,7 cm (COPPE/UFRJ, M. Sc., Engenharia de Produção, 2005)

Tese – Universidade Federal do Rio de Janeiro, COPPE

1. Desenvolvimento humano
2. Indicadores Sociais
3. Perspectiva local

I. COPPE/UFRJ II. Título (série)

A Joyce, estrela que me apontou um caminho  
para felicidade e porto seguro que me  
confortou em muitos momentos de desalento.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, sobre TODAS as coisas.

A Joyce pela sua compreensão e pelo seu carinho.

Aos meus pais por fazerem de mim um Homem que teima em lutar.

Às minhas irmãs pelos seus entusiasmos e seus afetos sempre presentes ao longo das nossas vidas.

Ao meu amigo Gabriel pelas conversas serenas e lúcidas.

À toda irmandade do LTDS que me tem proporcionado o enriquecimento da mente e do coração.

A todos aqueles que de alguma forma me ajudaram chegar aqui.

Resumo da Tese apresentada à COPPE/UFRJ como parte dos requisitos necessários para a obtenção do grau de Mestre em Ciências (M. Sc.)

CONTRIBUIÇÕES PARA REPENSAR O DESENVOLVIMENTO HUMANO:  
CONCEITUAÇÃO, INDICADORES E ESPECIFICIDADES

Robson Pereira de Lima

Março/2005

Orientador: Roberto dos Santos Bartholo Jr.

Programa: Engenharia de Produção

Esta dissertação apresenta alguns novos e antigos elementos conceituais e instrumentais necessários para o enriquecimento das análises do desenvolvimento humano. Para isso recorreremos à fundamentação teórica de Amartya Sen na perspectiva do Homem liberto como núcleo potencial do desenvolvimento e à teoria dos “sítios simbólicos de pertencimento” de Hassan Zaoual que aborda este mesmo Homem a partir das suas raízes culturais.

Como complemento à nossa abordagem teórica citamos algumas iniciativas de retratação de diferentes fatores da vida humana constituintes da perspectiva de desenvolvimento apresentada neste trabalho. Para isso, apresentamos o uso de alguns indicadores sociais elaborados para acompanhar o processo de melhoria da vida humana.

Abstract of Thesis presented to COPPE/UFRJ as a partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Science (M. Sc.)

CONTRIBUTIONS TO RETHINK HUMAN DEVELOPMENT: CONCEPTUALIZATION,  
INDEXES AND SPECIFICITIES

Robson Pereira de Lima

March/2005

Advisor: Roberto dos Santos Bartholo Jr.

Department: Industrial Engineering

This dissertation presents new and old conceptual and instrumental elements needed to the enrichment of the analyses of human development. One of this work's basis is Amartya Sen's theory of the freed man as the potential nucleus of development; another basis is Hassan Zaoual's theory of the "symbolic site of belonging", which approaches that same man's cultural origins.

Besides dealing with those theoretical approaches, this work presents some initiatives of account of different factors of the human life that are important aspects of the perspective of development depicted here. In order to do this, we present the use made of some social indexes devised to assess the process of improvement of human life.

*Eu prefiro ser essa metamorfose ambulante do  
que ter aquela velha opinião formada sobre  
tudo.*

Raul Seixas.

## SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	1
<b>CAPÍTULO 1 – AS IDÉIAS FUNDADORAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO .....</b>	<b>11</b>
1.1 Liberdades para o desenvolvimento .....	11
1.2 Um olhar sobre a liberdade .....	12
1.3 A diversidade humana .....	16
1.4 Capacidades e privações para o desenvolvimento .....	17
1.5 Os frutos e a sementeira do desenvolvimento .....	24
1.6 Informação, justiça e liberdade .....	31
<b>CAPÍTULO 2 – AS MEDIDAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO .....</b>	<b>47</b>
2.1 Uma aproximação do desenvolvimento mensurável .....	47
2.2 O que são e para que servem os indicadores sociais .....	48
2.3 A pobreza sob a perspectiva dos indicadores .....	60
2.4 Olhando a desigualdade através dos indicadores .....	74
2.5 As contribuições do PNUD .....	77
<b>CAPÍTULO 3 – O DESENVOLVIMENTO HUMANO NUMA PERSPECTIVA LOCAL E AS INICIATIVAS DE MENSURAÇÃO .....</b>	<b>89</b>
3.1 Olhando de perto a diversidade cultural e o desenvolvimento local .....	89
3.2 O desenvolvimento humano nos municípios brasileiros .....	101
3.3 As riquezas locais e os indicadores sociais .....	108
3.4 A exclusão social vista de perto .....	113
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>122</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>133</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>137</b>

## APRESENTAÇÃO

A motivação maior deste trabalho é querer olhar com a devida atenção para o que pode estar por trás dos discursos e dos indicadores que tratam do desenvolvimento humano no mundo e, em especial, no Brasil contemporâneo. Desde já, reconhecemos ser um engano a pretensão de esgotar a análise sobre um tema tão complexo e não é este o nosso objetivo. Como o próprio título deste trabalho sugere, pretendemos **contribuir** para um debate que vem sendo aprimorado nos últimos anos, em boa parte em função das propostas de desenvolvimento apresentadas no passado que não resultaram na melhoria de vida como a população de diversos países desejavam.

Para tanto, nos apoiamos na teoria do desenvolvimento humano difundida pelo indiano Amartya Sen, Prêmio Nobel de Economia, na qual ele destaca o Homem como o protagonista em potencial do seu desenvolvimento. Dizemos “potencial” porque, para exercer tal papel, cada pessoa deve estar destituída de diferentes formas de privação, como o próprio Sen observa no prefácio do seu livro *Desenvolvimento como liberdade*:

“Entretanto, vivemos igualmente em um mundo de privação, destituição e opressão extraordinárias. Existem problemas novos convivendo com antigos – a persistência da pobreza e de necessidades essenciais não satisfeitas, fomes coletivas e fome crônica muito disseminadas, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social.” (Sen, 2000: p. 9).

Na perspectiva apontada por Sen, nos deparamos com o Homem como um indivíduo liberto, mas ao mesmo tempo, integrado a um contexto cultural, político e social a partir do qual ele descobre e define a sua identidade. Ademais, podemos imaginar o quanto complexo é analisar o desenvolvimento humano em meio a uma significativa diversidade de culturas, de credos, de raças e de necessidades.



Portanto, para a nossa análise não é suficiente olhar apenas para o Homem, se faz necessário também observar o meio em que vive para conhecermos a sua origem, a sua história, a sua tradição. E, para complementar a nossa abordagem, destacamos os elementos fundamentais da teoria dos “sítios simbólicos de pertencimento” desenvolvida pelo marroquino e também economista Hassan Zaoual.

A ênfase do trabalho deste autor se dá na sua contra-proposta ao modelo vigente de desenvolvimento pautado pelas normas de mercado capitalistas que têm demonstrado a sua voracidade no processo de globalização contemporâneo, desconsiderando a diversidade de culturas que, segundo Zaoual, é onipresente no mundo em que vivemos.

Enquanto Sen procura mostrar a ampliação da liberdade humana como meio e, ao mesmo tempo, fim do desenvolvimento humano, classificando-a e mostrando as relações existentes entre cada forma de liberdade, Zaoual apresenta os riscos das propostas de desenvolvimento, elencadas no movimento globalizante, dos processos produtivos e mercantis apresentados ao mundo pelos países do Norte, como um vendaval que não leva em consideração o que será devastado pela sua força.

Essas duas vozes dissonantes do discurso comum dos dirigentes dos países mais ricos justificam a nossa escolha por examinar essas teorias de desenvolvimento e destacar alguns aspectos que devem ser tratados com maior cautela. Ao longo dos três capítulos que compõem este trabalho, o leitor notará que ambas perspectivas estarão presentes todo tempo.

Para melhor situarmos a nossa abordagem no contexto histórico mundial, devemos reconhecer dois grandes ciclos de políticas sociais. O primeiro foi fundamentado no ideário de desenvolvimento com bem-estar social do qual podemos destacar a atuação de um Estado social que reconhecia como sua maior missão a ampliação do usufruto de direitos sociais por todos cidadãos através de programas e projetos universalizantes. Nesse sentido, a igualdade

dos direitos sociais deveria ser garantida por um acervo de técnicas que, dentre outras finalidades, visava à modernização do seguro social como forma de garantir a cidadania.

O segundo ciclo surge em meio a crise do anterior e altera a substância das propostas de políticas sociais que passam a observar, dentre outros aspectos, conceitos como o de equidade que prima pelo direito à diferença; ou seja, torna-se insuficiente a proposição de um padrão universal que visa a homogeneização do atendimento das condições de vida consideradas desejáveis pela humanidade. Agora, passa a prevalecer um padrão equânime que proporcione melhores formas de vida para a humanidade a partir do reconhecimento das diferenças existentes entre homens e mulheres, entre velhos e crianças, entre negros e brancos etc.

É nesse segundo momento que vêm a tona valores que constituem os alicerces das teorias que reconhecem o Homem como o indivíduo potencialmente capaz de construir um mundo mais justo e liberto de privações que se apresentam como obstáculos para o seu desenvolvimento. Essa é a perspectiva de Amartya Sen, na qual percebemos a necessidade de ampliação das liberdades humanas e as formas de torná-las perenes através do exercício contínuo das mesmas.

Consideramos importante fazer aqui uma observação. Embora Sen tenha contribuído enormemente para essa corrente de pensamento e ajudado nos trabalhos do Banco Mundial e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em especial na formulação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), não é raro encontrarmos estudiosos desatentos que não distinguem devidamente o ideário desse autor das propostas de desenvolvimento difundidas por essas duas outras instituições. Ou seja, embora haja algumas interseções nos conjuntos de idéias de Sen, Banco Mundial e PNUD, a abrangência da teoria desse autor é bem maior do que o escopo de abordagem observado através do IDH, por exemplo.

No campo de estudo sobre o desenvolvimento social algumas críticas são lançadas contra a perspectiva do desenvolvimento humano sob a alegação de a crise do Estado de bem-estar ter abalado alguns valores e princípios já sedimentados em países como o Brasil: a solidariedade, o coletivismo, a importância da esfera pública, os ideais de maior igualdade e justiça social. (Mota *et al.*, 2000) Entretanto, não podemos ignorar o fato de nos últimos 15 anos o número de instituições e organizações da sociedade civil ter crescido significativamente trazendo consigo todos esses valores e princípios como norteadores de suas estratégias de atuação. Ou seja, na nossa visão o ciclo vigente de políticas sociais, sejam estas estatais ou não, ocorre em meio a um campo fertilizado pela solidariedade, pelo voluntariado, pelas diferentes crenças religiosas, pelas diversas concepções políticas, pelo capital social etc. Enfim, por uma riqueza grande de elementos e valores que cada Homem, como indivíduo, traz consigo.

Advertimos o cuidado a ser tomado ao ouvirmos a afirmação simplista de que a concepção do desenvolvimento como desenvolvimento humano teve ressonância nos países onde o Estado de bem-estar não foi devidamente consolidado, como é o caso do Brasil. Tal colocação não nos parece suficiente para inviabilizar o ideário apresentado neste trabalho. Entendemos que seria necessário analisar com o devido cuidado as razões pelas quais as concepções do Estado de bem-estar não foram implementadas na sua totalidade em nosso país. Ou melhor, precisaríamos abordar com maior cautela a história de formação da nossa sociedade e dos governos que aqui exerceram seus ideais.

Alguns estudiosos desse tema se apóiam na conceituação do desenvolvimento humano para justificarem algumas propostas do ideário neoliberal através das quais seria promovida a minimização e até mesmo a erradicação de formas de proteção social, assistencialista ou não, por parte do Estado. (Mota *et al.*, 2000) Cabe-nos observar que a teoria de Sen apresentada neste trabalho sobre o desenvolvimento como fruto da liberdade humana não nos apresenta

elementos suficientes para classificar este autor como um neoliberal. Indo de encontro a esse ideário, Sen sugere a participação de instituições estatais na capacitação das pessoas para proporcionarem a estas um maior grau de liberdade de escolha do que desejam para si.

Nesta perspectiva, o desenvolvimento é para o indivíduo sim, como afirmam alguns críticos, mas, para um indivíduo que está em plena interação com diversos outros através de relações pessoais ou institucionais. Relações essas pautadas pela ética e pelos fundamentos de justiça social. Portanto, podemos acertadamente afirmar que a valorização do indivíduo na visão de Sen não implica na rejeição das práticas coletivistas. Aliás, uma das formas de liberdade apontada por este autor é a liberdade de participar das discussões públicas e dos processos de tomada de decisão.

A nossa abordagem sobre o desenvolvimento humano pode ser vista como um vôo de asa delta já que partimos de uma visão mais abrangente, descrevendo os conceitos e os fundamentos considerados e suas implicações sobre o ser humano para depois aterrizarmos num local no qual se encontram as raízes desse Homem. Mas, ao longo dessa descida, procuramos utilizar como instrumento diferentes “máquinas fotográficas” para registrarmos as diferentes formas de vida experimentadas em territórios diversos; na verdade, estamos nos referindo aos indicadores sociais que são formulados para mostrar de forma sistematizada diferentes aspectos da vida humana.

Olhando mais de perto o nosso “plano de vôo”, observamos que a ausência de determinados elementos implicaria na não ocorrência dessa experiência; melhor dizendo, para saltar de asa delta temos que considerar, antes de mais nada, a camada de ar sobre a qual estaremos planando; assim como para verificarmos o processo de desenvolvimento humano, segundo Sen, temos que obrigatoriamente reconhecer a necessidade do exercício constante da liberdade pela pessoa humana.

Da mesma forma como encontraremos num vôo diferentes camadas de ar em função da altitude, da temperatura, da umidade etc., verificaremos também diferentes graus e formas de liberdade influenciadas pelos tipos de governo vigentes – democrático ou autoritário -, pelas diversas formas de cultura, pelos diferentes princípios religiosos etc. Ademais, sabemos que a ampliação da liberdade se apresenta hoje como um condicionante necessário para o desenvolvimento humano.

Por isso, logo no início do nosso trabalho, fazemos uma abordagem que mostra a importância das diferentes formas de liberdade para o desenvolvimento humano, discriminando-as segundo o que Sen chama de liberdades substantivas, liberdades instrumentais e liberdades formais.

Entretanto, para falarmos do desenvolvimento na perspectiva da liberdade humana, precisamos conhecer mais de perto o Homem e as diversas formas de existência deste Ser nas suas mais variadas condições de vida. Isso pode parecer óbvio, mas não é raro encontrarmos propostas de desenvolvimento nas quais o ser humano aparece como um mero beneficiário das ações implementadas por pseudos-salvadores.

Ainda como fundamentação teórica e conceitual, precisamos entender de que forma o Homem deve se posicionar perante os diferentes contextos de privação. Para isso apresentamos no Capítulo 1 a necessidade de formação e de fortalecimento de capacidades que proporcionam a cada pessoa o poder de escolher a forma de vida que lhe traz mais felicidade.

Após examinarmos a importância da liberdade humana para o desenvolvimento do Homem, reconhecendo a sua diversidade presente em todo orbe e a necessidade de aprimoramento das capacidades humanas para a superação dos diversos contextos de privação, podemos vislumbrar os elementos necessários para a semeadura do desenvolvimento e os frutos que a humanidade poderá colher a partir de então.

Nesse processo de desenvolvimento existe um outro condicionante que é abordado no último item do primeiro capítulo, trata-se dos critérios de justiça que fundamentam toda e qualquer decisão que vise proporcionar ao ser humano “melhores” condições de vida. Entretanto, reconhecemos que tais critérios se mostram com maior significância na medida que se apóiem em informações que procuram retratar o contexto o qual se encontra sob algum processo de julgamento ou avaliação. Ou seja, o que pretendemos no item 1.6 é chamar atenção para a importância da base informacional que fundamentará as ações de capacitação do Homem e do rompimento dos diversos tipos de privação ainda presentes no mundo.

Sendo assim, vale apresentar as iniciativas de diversas instituições de constituírem acervos de informações que visam subsidiar formulações de políticas públicas e ações do âmbito privado para o aprimoramento do desenvolvimento humano. Esse é o nosso objetivo principal com a apresentação do capítulo: As medidas do desenvolvimento humano. Neste recorreremos, dentre outras, às iniciativas do PNUD para mostrar como os diversos aspectos do desenvolvimento humano são retratados hoje através de indicadores sociais.

Iniciamos esse segundo capítulo procurando mostrar alguns cuidados a serem tomados na adoção de métodos e modelos que objetivam sistematizar o acompanhamento do desenvolvimento humano para que o uso dos indicadores sociais não seja interpretado como a representação da verdade dos diferentes aspectos da vida social e, sim, como a de **uma** verdade que deve ser complementada com diversas outras para termos uma aproximação relevante da realidade vivenciada pelo Homem.

Para tanto, mostramos no item 2.2 “o que são e para que servem os Indicadores Sociais”, apresentando as principais características destes e como podem ser utilizados. Para isso, abordamos dois fatores extremamente significativos da condição humana no Brasil – a pobreza e a desigualdade de renda - para mostrar como estas mazelas sociais são retratadas

pelos indicadores e como essas têm se mostrado como os meios mais expressivos de privação da liberdade humana em nosso país.

No fim do Capítulo 2 dedicamos um item exclusivamente para mostrar que embora o PNUD tenha uma participação muito grande na formulação e na difusão de indicadores sociais, como é o caso do IDH divulgado anualmente no Relatório do Desenvolvimento Humano, esta instituição também tem contribuído com o fomento de debates sobre temas pertinentes ao desenvolvimento do ser humano.

Nos relatórios citados acima são publicadas diversas contribuições de diferentes autores que tratam de questões como o movimento de urbanização nos países em desenvolvimento<sup>1</sup>, as propostas de desarmamento para os países ricos e em desenvolvimento<sup>2</sup>, as organizações da sociedade civil no Brasil<sup>3</sup>, a trajetória de conquistas dos direitos humanos<sup>4</sup>, e a importância da diversidade cultural para o mundo<sup>5</sup>. Neste nosso trabalho apresentamos algumas dessas questões como forma de mostrar que tais relatórios não se limitam a apresentar apenas um apanhado de informações estatísticas.

Após nos lançarmos ao “vôo do desenvolvimento” e ter efetuado algumas fotografias, nos propomos aterrizar e colocar nossos pés no chão para olharmos mais de perto a realidade social experimentada pelo Homem no seu dia-a-dia. Ou seja, no último capítulo do nosso trabalho procuramos olhar como o processo de desenvolvimento humano pode estar ocorrendo em regiões espaciais de menor dimensão, como os municípios por exemplo.

Quando olhamos o desenvolvimento humano numa perspectiva localizada, percebemos de imediato a diversidade de culturas a ser destacada como um dos pilares desse processo e a prudência que os atores envolvidos nesse devem ter na elaboração e

---

<sup>1</sup> *Desarrollo Humano Informe*, 1990. Capítulo 5: “*Una aproximación especial: Urbanización y desarrollo humano*”.

<sup>2</sup> *Human Development Report*, 1994. Capítulo 3: “*Capturing the peace dividend*”.

<sup>3</sup> Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, 1996. Item 6.4: “As organizações da sociedade civil e o desenvolvimento humano”.

<sup>4</sup> Relatório do Desenvolvimento Humano, 2000. Capítulo 2: “Lutas pelas liberdades humanas”.

<sup>5</sup> Relatório do Desenvolvimento Humano, 2004. “Liberdade Cultural num Mundo Diversificado”.

implementação de políticas públicas e nas propostas de ação dos governos e das organizações da sociedade civil como um todo.

Essa outra forma de olhar o desenvolvimento humano tem um forte viés com a teoria dos sítios simbólicos de pertencimento de Hassan Zaoual na qual reconhecemos o potencial de desenvolvimento do Homem situado no local onde vivencia os seus sucessos e dissabores numa complexa rede de relacionamento e aprendizado composta por diversos atores.

Complementando a nossa abordagem teórica sobre o desenvolvimento humano numa perspectiva local, procuramos mostrar que embora a nossa abordagem aponte o desenvolvimento humano como consequência da ampliação e do exercício da liberdade humana e que tem como fator principal o Homem capaz de traçar e trilhar o seu destino, não podemos deixar de citar uma outra perspectiva de desenvolvimento que, embora também reconheça o Homem como um ator primordial nesse processo, ressalta a importância dos arranjos institucionais como condicionantes desse desenvolvimento; estamos nos referindo às propostas inspiradas pelo conjunto de idéias e ações que configuram o Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável (DLIS).

Nessa nossa abordagem do desenvolvimento humano numa perspectiva localizada fazemos uso de indicadores sociais que retratam alguns aspectos das condições da vida humana como forma de ilustrar as iniciativas de mensuração dessas em espaços geográficos de menor dimensão. Dessa forma, mostramos por exemplo, que formulações como o IDH, elaborado pelo PNUD para ser usado na comparação de países ou de grandes regiões, ao serem aplicadas em espaços geográficos como os municípios, precisam sofrer alterações na sua composição a fim de poderem apresentar retratos mais fiéis aos contextos abordados.

O uso dos indicadores sociais no último capítulo nos serve também para mostrar que, embora tenhamos percebido um avanço significativo na formulação e na sistematização desses indicadores, devemos reconhecer que muitos elementos da vida humana localizada



ainda não são representados por tais informações. Entretanto, vale reafirmar que os avanços nesse campo têm proporcionado a representação de conceitos bastante complexos, como por exemplo a exclusão social, que tratamos no último item do nosso trabalho.

## **1 AS IDÉIAS FUNDADORAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO**

### **1.1 LIBERDADES PARA O DESENVOLVIMENTO**

A nossa primeira aproximação dos fundamentos do desenvolvimento nos remete ao estudo de questões do mundo contemporâneo em que não é pouco comum encontrarmos contextos de privação, destituição e opressão significativos que têm contribuído para a perpetuação da pobreza, do não atendimento de necessidades básicas, de fomes coletivas, da violação de liberdades políticas elementares, enfim, das ameaças à sustentabilidade de nossa vida econômica e social. Neste cenário, poderemos observar que tais questões não se restringem apenas aos países pobres, muitas dessas se apresentam de uma forma ou de outra em diversos países ricos.

Nesse primeiro momento do nosso trabalho, pretendemos fazer uma leitura crítica das diversas limitações “impostas” à humanidade, observando a constituição de algumas disposições sociais e possíveis reflexos de políticas adotadas, sejam de caráter autoritário ou democrático, no processo de desenvolvimento humano.

As disposições sociais presentes neste mundo estão fortemente relacionadas à condição de agente necessária para o exercício do desenvolvimento do Homem. Este processo está centrado na liberdade individual conquistada e, ao mesmo tempo, concedida a partir do compromisso social reconhecido como fundamental para a interação dos agentes responsáveis por construir seus futuros e das demais gerações (Sen, 2000).

Contrariando algumas visões conservadoras, procuraremos mostrar a necessidade de cada membro da humanidade participar na constituição de contextos diversos nos quais serão atendidas as necessidades básicas de cada homem e de cada mulher, desde a sua infância até a sua velhice, sem a prevalência de discriminações de raça ou credo.

A nossa abordagem da liberdade procura destacar a importância de cada Homem como agente ativo nas suas variadas formas de coletividade e não como um Ser que privilegia

o individualismo e a competição. O estudo que faremos aqui se baseia na seguinte observação de Amartya Sen:

“A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer **ponderadamente** sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é *constitutiva* do desenvolvimento” (Sen, 2000: p. 10) [grifo meu].

Ao longo deste trabalho, suscitaremos a necessidade de uma análise que aborde de maneira integrada os diversos aspectos das atividades econômicas, sociais e políticas e as instituições que se apresentam como propagadoras das ações coletivas concebidas a partir da participação de cada membro, de cada agente responsável por sugerir alternativas de sustentabilidade para a vida humana em seus diversos contextos.

## 1.2 UM OLHAR SOBRE A LIBERDADE

A visão de desenvolvimento adotada neste trabalho está vinculada ao processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam, proporcionando uma abordagem que vai além da medição do Produto Nacional Bruto (PNB), do aumento das rendas pessoais, da industrialização, dos avanços tecnológicos ou da modernização social. Ou seja, olhar o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas nos permite atentar para os fins que o tornam importante ao invés de restringi-lo a alguns meios, sem desprezar a importância desses no processo (Sen, 2000).

Essa maneira de abordar o processo de desenvolvimento resgata a posição do Homem que tem sido relegado ao papel de mero beneficiário dos resultados obtidos na implementação de modelos de viés “cartesiano”, nos quais são privilegiadas a lógica e a técnica. Devemos atentar também para que os diversos segmentos da sociedade humana não devam ser vistos, simplesmente, como “recursos humanos” a serem “consumidos/processados” pelos sistemas de produção e modernização que nos tempos atuais já evidenciam suas falhas.

A importância do papel do Homem como agente do processo de desenvolvimento está fortemente relacionada com os valores sociais e os costumes sustentados por ele e que têm reflexos nas liberdades que as pessoas desfrutam e estão certas ao prezar. Sen aponta a possibilidade de algumas normas comuns influenciar características sociais como a igualdade entre os sexos, a natureza dos cuidados dispensados aos filhos, o tamanho da família e os padrões de fecundidade, o tratamento do meio ambiente e outras. Fatores como corrupção e relações econômicas, sociais e políticas confiáveis também “dependem” dos valores sustentados e dos costumes sociais vigentes (Sen, 2000).

O exercício contínuo da liberdade será sempre permeado por valores que também serão influenciados pelo livre exercício de participação das pessoas nas discussões públicas e no convívio social. Neste ambiente, os valores estarão sendo expostos às opiniões diversas e poderão ter seus fundamentos submetidos ao julgamento ético baseado em outros critérios de valor.

Neste trabalho, as liberdades das pessoas devem ser vistas como o “indicador” que possibilitará a avaliação do desenvolvimento. Ou seja, o aumento do exercício daquelas apontará em certo grau e medida a eliminação da pobreza e da tirania, a ampliação das oportunidades econômicas, a remoção da intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos, além da melhora dos serviços públicos e do aumento do processo de inclusão social.

Ademais, somente poderemos considerar a eficácia do desenvolvimento na medida que conseguimos verificar a livre condição de agente das pessoas. E, como veremos adiante, tal condição está fortemente vinculada aos estados que privilegiam a democracia independente do grau de progresso econômico alcançado pela nação.

A livre condição de agente é uma parte constitutiva do desenvolvimento, mas está também interligada às outras formas de liberdade dos agentes. Ao longo deste trabalho,

poderemos observar como, por exemplo, a liberdade política num contexto democrático pode fortalecer as medidas de combate à fome através da participação das pessoas nos processos eleitorais.

De acordo com Sen, embora a livre condição de agente seja uma parte “constitutiva” do desenvolvimento, a ligação entre liberdade individual e **realização** de desenvolvimento vai muito além dessa relação pois, o que as pessoas conseguem positivamente realizar está relacionado com as oportunidades econômicas, as liberdades políticas e os poderes sociais que podem usufruir (Sen, 2000).

Nas visões restritas de desenvolvimento, como o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB), se questiona se determinadas liberdades políticas ou sociais, como a liberdade de participação ou dissensão política ou o recebimento de educação básica, seriam veículos que levariam ao desenvolvimento. De acordo com a abordagem de Sen, apresentada aqui sobre o desenvolvimento como liberdade, posso afirmar que essa forma de se enxergar o processo não permite perceber que as liberdades substantivas (liberdade de participação política ou a oportunidade de ter educação básica ou assistência médica) estão entre os componentes constitutivos do desenvolvimento.

A importância de tais liberdades não deve ser avaliada a partir do sucesso econômico, embora também contribuam de modo significativo para tal, pois a relação de causa entre liberdades substantivas e crescimento do PIB é apenas complementar ao papel diretamente constitutivo dessas no desenvolvimento.

Partindo da observação de Adam Smith com respeito à liberdade de troca e transação, como uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar, Sen procura mostrar a necessidade do mecanismo de mercado e da liberdade econômica para o sucesso do processo de desenvolvimento. Entretanto, deixa claro que mais importante que a contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico, é o reconhecimento

da importância direta da liberdade de troca, não só de bens e presentes mas também de **palavras** (Sen, 2000).

A relação entre os mercados e as liberdades substantivas deve ser analisada sob um espectro muito amplo de possibilidades de intervenção no processo de desenvolvimento. Este, não só mantém uma relação muito forte com o mercado, como também requer uma regulamentação pública e uma boa conduta dos negócios do Estado.

Dito de outra forma, a liberdade de participar do intercâmbio econômico tem um papel básico na vida social e entrar e participar de mercados parece ser mais importante para o desenvolvimento do que os resultados econômicos obtidos dos mecanismos de mercado; embora tais mecanismos possam até proporcionar em muitas circunstâncias a equidade econômica.

Algumas formas de liberdade podem ser vistas como “instrumentos” pelos quais se alcançaria contextos de liberdade mais amplos. A interação de liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e de uma segurança protetora proporcionaria a cada pessoa uma capacidade significativamente ampliada de atuar em prol do seu desenvolvimento e influir no desenvolvimento da humanidade.

O fator fundamental do reconhecimento dessas liberdades instrumentais não é a possibilidade de se estabelecer objetivos e metas para mensurar o grau de evolução de cada uma delas, mas sim o potencial de promoção do desenvolvimento a partir da coexistência delas; e que, por fim, tornaria a afirmar a importância de cada uma.

A importância da liberdade humana pode ser comprovada empiricamente evidenciando as prioridades valorativas definidas por cada pessoa. Isso significa que, segundo as palavras de Sen, considerando a antiquada distinção do Homem como paciente e como agente, podemos afirmar que o processo de desenvolvimento centrado na liberdade está

voltado para o agente que, em última instância, traçará o seu destino fazendo uso do seu juízo crítico e da sua impaciência para o desenvolvimento sustentável da humanidade (Sen, 2000).

### 1.3 A DIVERSIDADE HUMANA

Mais adiante, abordaremos questões referentes ao processo de valorização da liberdade, mas apresentaremos aqui alguns aspectos das diversas características da vida humana que deverão ser considerados ao se tratar das capacidades que o Homem tem para viver da forma como ele valoriza.

A discussão dos valores sustentados pelo Homem está fortemente vinculada a outros temas de extrema relevância para o desenvolvimento: a tradição, a cultura e a democracia. As relações entre estes podem ser observadas em contextos onde uma tímida participação democrática pode acarretar um grande desprezo ou até mesmo o desconhecimento de tradições e heranças culturais de um determinado povo. Este, submetido a algum modelo de desenvolvimento econômico que prioriza a hegemonia de normas e padrões, fica sujeito à “importação” de hábitos e culturas inatos ao seu meio.

O panorama apontado acima é analisado eloqüentemente pelo marroquino Hassan Zaoual quando ele sugere um olhar crítico sobre o estado de crise permanente das ciências econômica e social do ocidente. As estruturas segmentadas e especializadas do mundo ocidental não consideram a pluralidade de culturas cada vez mais evidentes no mundo globalizado, que exige da ciência um novo paradigma que considere a complexidade da relação entre ciência e cultura. (Zaoual, 2003)

Na abordagem deste autor, tradição, cultura e democracia devem ser consideradas a partir da observação do Homem como um ser que promove suas ações num determinado espaço geográfico ao qual ele pertence; dizendo de outra forma, ele propõe uma teoria dos “sítios simbólicos de pertencimento” a partir da seguinte definição:

“Um sítio é um local em sentido geográfico (bairro, cidade, microregião, região, país etc.) e também em sentido simbólico

(adesão a uma cultura, a uma ideologia, a uma religião), remetendo a significados específicos definidos pelos seus atores que, em função de sua identidade, de um lado, aceitam ou recusam o que lhes é proposto ou imposto de fora e, por outro, procuram soluções originais para seus problemas” (Zaoual, 2003: p. 8).

A proposta de Zaoual visa um rompimento com os antigos padrões cientificistas e deterministas, que já nos fazem evidente a sua fragilidade perante os diversos contextos econômicos, sociais e culturais, para a definição de ações em espaços localizados mobilizando o Homem, como ator enraizado em sua realidade, para a promoção do seu desenvolvimento.

Mais adiante apontaremos também a dificuldade do bem-estar ser medido pela renda sem considerar diferenças como idade, sexo, habilidades etc., enfim, a diversidade dos Homens. Como duas pessoas, compartilhando pacotes de mercadorias idênticos, mas apresentando características diferentes, poderiam usufruir o mesmo nível de qualidade de vida? Questões desse tipo permite-nos apontar a diversidade humana como uma das dificuldades que limitam o uso da renda para comparar e julgar as vantagens pessoais.

#### 1.4 CAPACIDADES E PRIVAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO

O censo comum das pessoas com respeito às suas realizações atribui à renda e à riqueza econômica um papel muito significativo na redução das suas privações, ampliando suas possibilidades de viver como desejam. Entretanto, esse censo, de certa forma forjado por uma sociedade de consumo, pormenoriza as demais circunstâncias que estão relacionadas com a capacidade de cada pessoa realizar seus “desejos”.

Embora o Homem deva ter a liberdade de viver da forma como valoriza, devemos analisar determinados contextos amparados por um juízo de valor e por uma abordagem ética para termos clareza dos limites da opulência, por um lado, e das pobreza e miséria de outro. Temos que observar com cuidado os aspectos utilitaristas da riqueza principalmente na sua relação com as liberdades substantivas que ela nos possibilita obter pois, o que entendemos



como desenvolvimento, é muito mais que um processo de acumulação de riqueza e de crescimento do PIB.

Compartilhando a visão de Sen, devo apontar que a forma de privação de liberdade mais gritante para o mundo “moderno” são as fomes coletivas que ainda podem ser detectadas em diversas regiões deste planeta. Não há vida sem alimentação e, podemos ir além, não há saúde sem um acesso adequado de alimentos ricos em nutrientes capazes de fortalecer o sistema imunológico do ser humano.

Num nível mais brando de privação, mas nem por isso menos preocupante, podemos encontrar ao redor do mundo diversos contextos nos quais são negados a liberdade política e os direitos civis básicos, em muitos casos sob a alegação de que tais privações favorecem uma trajetória de crescimento econômico rápido. Entretanto, Sen chama atenção de que empiricamente constata-se que o progresso econômico é mais condicionado por um clima econômico mais favorável do que por um sistema político mais rígido (Sen, 2000).

Nas experiências de governos democráticos, nos quais os cidadãos usufruem seus direitos políticos, as chances de ocorrência de fomes coletivas são reduzidas por representarem riscos de descontinuidade desses governos; enquanto nos regimes autoritários a prevenção de problemas desse gênero não é vista como prioridade. Ademais, o usufruto de direitos e liberdades democráticas tem reflexos no desenvolvimento econômico proporcionando um maior grau de segurança econômica, ou seja, criando um contexto de menor vulnerabilidade aos riscos de não se ter acesso às condições de vida que cada pessoa vislumbra como ideal para si e para a sociedade como um todo.

Quando reportamos a importância da liberdade política e das liberdades civis não precisamos justificá-las pelos seus efeitos indiretos na economia; estas por si mesmas já denotam sua importância, ou melhor, não podemos falar de liberdade humana sem falar das

liberdades políticas e civis como elementos que constituem e tornam exequível o desenvolvimento (Sen, 2000).

Ao analisar a abordagem de desenvolvimento como liberdade deve-se observar uma distinção substancial entre dois fatores condicionantes desse desenvolvimento: os processos que permitem a liberdade de ações e decisões e que tornam essa liberdade de fazer coisas, que são justamente valorizadas, importantes por si mesma; e as oportunidades reais que as pessoas têm de obter resultados valiosos. Tais processos estão vinculados aos direitos que podem ser exercidos de uma maneira ou de outra pelas pessoas (direito ao voto, por exemplo), enquanto algumas oportunidades consistem na possibilidade de realização de determinados contextos que são de extremo valor para o indivíduo, como por exemplo, escapar de morte prematura onde prevalece a fome crônica.

Em nosso estudo, podemos assumir a “capacidade” das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam como um fator fundamental para análise de políticas públicas, já que estas tanto contribuem para a expansão das capacidades como também são influenciadas pela capacidade de participação do povo na sua concepção e execução. Dessa forma, o papel da condição de agente do indivíduo que participa das ações econômicas, sociais e políticas é mais uma vez ressaltada.

Muito além de se avaliar o desenvolvimento com base na ampliação das rendas promovida por políticas econômicas, o nosso trabalho procura apontar a realidade do Homem dando ênfase às características da vida humana e às liberdades substantivas, mostrando que o usufruto destas permite a cada pessoa expressar o seu “descontentamento criativo” e a sua “insatisfação construtiva”, como aponta Sen em sua obra. Além disso, procuramos chamar a atenção para a desconsideração das conseqüências acarretadas pelos procedimentos que

possibilitam a liberdade que Sen denomina “liberdades formais”<sup>6</sup> tão abordadas nas correntes “libertárias” (Sen, 2000).

Não pretendemos negar a relação entre um baixo nível de renda e a privação de capacidades individuais, muito pelo contrário, estamos cientes do forte vínculo que pode existir entre estes dois fatos. Entretanto, não devemos achar que conhecendo as privações de renda teremos condições de dizer alguma coisa sobre a privação de capacidades. Em muitos casos, estudar o distanciamento entre esses dois contextos pode ser mais enriquecedor para a concepção de políticas. Segundo Amartya Sen:

“Se nossa atenção for desviada de uma concentração exclusiva sobre a pobreza de renda para a idéia mais inclusiva da privação de capacidade, poderemos entender melhor a pobreza das vidas e liberdades humanas com uma base informacional diferente (envolvendo certas estatísticas que a perspectiva da renda tende a desconsiderar como ponto de referência para a análise de políticas). O papel da renda e da riqueza – ainda que seja importantíssimo, juntamente com outras influências – tem de ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação” (Sen, 2000: pp. 34-35).

A pobreza na nossa abordagem deve ser vista como uma privação de capacidades básicas, e não somente como baixa renda. Nesta perspectiva podemos entender melhor os quadros de mortes prematuras, de subnutrição aguda em crianças, de analfabetismo disseminado e de outras deficiências.

No Brasil, podemos observar focos de tais privações em regiões onde encontramos um bom nível de renda. Segundo o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>7</sup>, o Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, localiza-se no primeiro lugar no *ranking* do IDH por estados e o quarto na classificação do PIB *per capita*, entretanto podemos encontrar neste

---

<sup>6</sup> Neste trabalho a expressão “liberdades formais” está vinculada às discussões sobre o libertarismo; assim, tal expressão é usada “para indicar os chamados direitos individuais, ou seja, a liberdade que cada um tem de não ser tolhido no exercício de suas faculdades ou de seus direitos, exceto nos casos em que a lei o determina; são as liberdades sociais básicas cujo gozo o cidadão tem o ‘direito’ de ver assegurado por tribunais ou órgãos administrativos; Sen às vezes as denomina ‘liberdades processuais’ (*procedural liberties*), para lembrar o quanto essa abordagem enfatiza os procedimentos que possibilitam a liberdade” (Sen, 2000: p. 75 [nota]).

<sup>7</sup> Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil, Rio de Janeiro: IPEA; Brasília, DF: PNUD, 1996.

Estado municípios que apresentam Índices de Exclusão Social, segundo o Atlas da Exclusão Social no Brasil<sup>8</sup>, equivalentes aos de alguns municípios do Nordeste, região do extremo oposto na classificação do IDH.

Os contrastes verificados em determinadas regiões se refletem também no potencial das pessoas para sobreviverem até idades mais avançadas. E na análise das causas desses contrastes devemos considerar a existência de disposições sociais e comunitárias como cobertura médica, serviços de saúde públicos, educação escolar, o emprego da lei e da ordem, a prevalência da violência etc.

Embora a capacidade de sobreviver à morte prematura constitua uma liberdade elementar, devemos considerar a possibilidade de existir um conjunto muito amplo de liberdades tão significativas quanto aquela. Esse vasto leque de possibilidades pode acarretar dificuldades de se fazer uma abordagem que permita enxergar a forma de “operacionalizar” o desenvolvimento centrado na liberdade.

De acordo com as teorias que abordam o modo como as pessoas vivem e até mesmo as escolhas que elas têm, a “qualidade de vida” é vista como o tema central para análise. O desenvolvimento na perspectiva da liberdade apresenta fortes vínculos com tais teorias já que enfatiza as formas de vida que as pessoas valorizam ter. Examinando ambas perspectivas, podemos concluir que as duas permitem uma análise muito mais ampla da vida humana, reiterando nossa visão de desenvolvimento considerando não apenas os recursos e a renda que as pessoas dispõem.

Todas as nossas referências aos aspectos econômicos do desenvolvimento humano não têm por objetivo rejeitar a influência da economia nas diversas formas de liberdade. Para aqueles mais interessados, Sen se reporta ao passado da economia clássica para citar os estudos das avaliações de oportunidades que as pessoas têm para levar uma vida boa e as

---

<sup>8</sup> Atlas da exclusão social no Brasil. São Paulo: Cortez, 2003.

influências causais sobre essas oportunidades. Autores como William Petty, por exemplo, se preocupou explicitamente com a “segurança comum” e a “felicidade particular de cada homem”, aspectos estes abordados aqui sob uma perspectiva mais abrangente, mas nem por isso excludente.

Outro fator de viés econômico que convém ser comentado é a relação entre mercados e liberdade. Na nossa concepção de desenvolvimento, o impedimento arbitrário de oportunidades de transação deve ser visto como uma fonte de privação de liberdade. Não nos propomos aqui discutir a eficiência do mecanismo de mercado ou as possíveis conseqüências da ausência deste, pretendemos apenas mostrar que a importância da liberdade de troca é tão importante quanto qualquer outra.

Na visão de Sen, a disciplina da economia tendeu a afastar-se do enfoque sobre o valor das liberdades em favor do valor das utilidades, rendas e riqueza; tal fato acarretou a subestimação do papel integral do mercado. Para o autor, por exemplo, uma das maiores mudanças no processo de desenvolvimento de muitas economias envolve a substituição do trabalho adscritício e do trabalho forçado pelo sistema de contratação de mão-de-obra livre e movimentação física irrestrita dos trabalhadores (Sen, 2000).

Em nosso discurso já usamos o termo: liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar. Entretanto, por trás desta afirmação se esconde uma discussão muito significativa sobre valores e processo de valoração. Considerando a ampla diversidade de liberdades, podemos vislumbrar uma margem significativa de possibilidades na determinação dos pesos relativos das diferentes formas de liberdade.

O usufruto de liberdade política é um bom exemplo das formas pelas quais os cidadãos podem debater os seus valores e determinar prioridades que reflitam no seu desenvolvimento e no da sociedade. Entretanto, algumas considerações devem ser feitas

àqueles que se recusam dispensar atenção às liberdades políticas diante da intensa necessidade de atendimento das questões econômicas. Conforme Sen apontou:

“Três diferentes considerações conduzem-nos na direção de uma preeminência geral dos direitos políticos e civis básicos:

- 1) sua importância *direta* para a vida humana associada a capacidades básicas (como a capacidade de participação política e social);
- 2) seu papel *instrumental* de aumentar o grau em que as pessoas são ouvidas quando expressam e defendem suas reivindicações de atenção política (como as reivindicações de necessidades econômicas);
- 3) seu papel *constutivo* na conceituação de ‘necessidades’ (como a compreensão das ‘necessidades econômicas’ em um contexto social)” (Sen, 2000: p. 175).

Nesse processo de valoração podemos ver a liberdade individual como um “produto” da sociedade que percorre uma via de mão dupla em que, por um lado, as disposições sociais contribuem para a expansão das liberdades individuais e, pelo outro, estas mesmas liberdades visam, não somente proporcionar a cada pessoa a vida que valoriza ter como também tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes.

Na nossa abordagem sobre a questão valorativa, podemos suscitar problemas na decisão de manter alguns aspectos da tradição de uma sociedade quando estes se apresentam como obstáculos para algumas mudanças econômicas e sociais necessárias para o desenvolvimento humano. Esse é um desafio que as pessoas como agentes ativos e participativos deverão enfrentar para escaparem de situações como a de pobreza devastadora ou de longevidade diminuta. A decisão a ser assumida não deve se dar no círculo restrito daqueles que sustentam a apologia do desenvolvimento como um planejamento hermético ou daqueles que mantêm a tradição como algo superior à vida humana. Ou seja, na perspectiva orientada para a liberdade não há espaço para as proposições ilusórias de líderes nacionais ou locais, sejam eles religiosos ou políticos, ou dos que são chamados ‘especialistas’ culturais. (Sen, 2000)

Para pensar na liberdade das pessoas como um componente do desenvolvimento e ao mesmo tempo como um fruto deste, devemos considerar todos esses fatores que constituem a substância dessa liberdade, por mais abrangentes e complexos que sejam. Isso pode ser dito de outra forma, ou seja, o desenvolvimento como liberdade está condicionado à superação das situações de privação encontradas nas diversas formas de vida que cada pessoa tem razão por valorizar.

Mais adiante, neste trabalho, procuraremos analisar a tentativa da Organização das Nações Unidas de mensurar o desenvolvimento humano; entretanto gostaríamos desde já levantar alguns pontos que permearão o nosso estudo e que são apontados por Sen na citação abaixo:

“Quando nos concentramos nas liberdades ao avaliar o desenvolvimento, não estamos sugerindo que existe algum ‘critério’ de desenvolvimento único e preciso segundo o qual as diferentes experiências de desenvolvimento sempre podem ser comparadas e classificadas. Dada a heterogeneidade dos componentes distintos da liberdade, bem como a necessidade de levar em conta as diversas liberdades de diferentes pessoas, freqüentemente haverá argumentos em direções contrárias” (Sen, 2000: p. 49).

## 1.5 OS FRUTOS E A SEMEADURA DO DESENVOLVIMENTO

Antes de falarmos sobre os frutos gerados pelo processo de desenvolvimento cabe-nos fazer algumas observações. As análises de desenvolvimento são de diferentes matizes, a mais explorada nos últimos tempos diz respeito aos fatores econômicos e dá destaque aos “sacrifícios” requeridos para o “sucesso” do processo, como o próprio Sen cita na sua obra, “com muito sangue, suor e lágrimas”. Entretanto, já se encontra bastante propagada a visão alternativa do desenvolvimento como um processo onde podemos verificar, por exemplo, modelos de troca que favoreçam todas as partes, redes de segurança social, liberdades políticas, o desenvolvimento social e a combinação de todos esses fatores como forma de sustentação do desenvolvimento. Sobre este segundo “modelo” cabe ainda ser observado que não estamos aqui nos referindo às proposições e experiências com poucos fundamentos

teóricos; por exemplo, as trocas mutuamente benéficas, conforme Sen apontou, foram muito bem abordadas por Adam Smith. (Sen, 2000)

Quando nos propomos falar dos frutos e da sementeira do desenvolvimento, estamos na verdade nos referindo ao “fim primordial” e ao “principal meio” do desenvolvimento que é a expansão da liberdade, ou como Sen denominou respectivamente, “o papel constitutivo e o papel instrumental da liberdade no desenvolvimento”. Os frutos a serem colhidos do processo de desenvolvimento têm como nutrientes porções de liberdade substantiva que proporcionarão o enriquecimento da vida humana. Ou seja, a expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam pode ser constatada quando forem verificadas capacidades elementares como ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável, a morte prematura, o analfabetismo, a pequena participação política, a falta de liberdade de expressão etc. Na perspectiva constitutiva, o desenvolvimento envolve a expansão das liberdades básicas, ou seja, é o processo de expansão das liberdades humanas. (Sen, 2000)

As liberdades políticas ou direitos civis básicos vistos como parte integrante do processo de desenvolvimento se diferem dessas mesmas liberdades vistas como instrumentos que contribuem indiretamente para as outras características do desenvolvimento, como o progresso econômico por exemplo. Embora não queiramos desconsiderar a importância do papel instrumental da liberdade, devemos ratificar que esta não reduz em nada a importância avaliatória da liberdade como um fim do desenvolvimento.

Embora devamos distinguir os fins dos meios do desenvolvimento, não podemos atribuir pesos diferentes para estes dois papéis da liberdade. Não contestamos a inferência da expansão de cada tipo de liberdade sobre o desenvolvimento, há muito mais na relação instrumental do que esse encadeamento constitutivo, ou seja, o que nos importa é o reconhecimento de que a eficácia da liberdade como instrumento se verifica na inter-relação



dos diferentes tipos de liberdade e na possível contribuição de cada uma para a promoção de outros tipos de liberdade. (Sen, 2000)

Na análise de alguns tipos de política é possível a identificação de diversas liberdades instrumentais entretanto, é muito significativa a atenção a ser dispensada para cinco tipos que Sen dá destaque em sua obra: 1) liberdades políticas, 2) facilidades econômicas, 3) oportunidades sociais, 4) garantias de transparência e 5) segurança protetora.

O destaque de Sen para o papel instrumental das liberdades políticas pode ser bem compreendido no seguinte trecho transcrito do seu trabalho:

“Ao julgar-se o desenvolvimento econômico não é adequado considerar apenas o crescimento do PNB ou de alguns outros indicadores de expansão econômica global. Precisamos também considerar o impacto da democracia e das liberdades políticas sobre a vida e as capacidades dos cidadãos. É particularmente importante, nesse contexto, examinar a relação entre, de um lado, direitos políticos e civis e, de outro, a prevenção de grandes desastres (como as fomes coletivas). Os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública apropriada. A resposta do governo ao sofrimento intenso do povo freqüentemente depende da pressão exercida sobre esse governo, e é nisso que o exercício dos direitos políticos (votar, criticar, protestar etc.) pode realmente fazer diferença. Essa é uma parte do papel ‘instrumental’ da democracia e das liberdades políticas” (Sen, 2000: p. 178).

Com relação às facilidades econômicas, podemos apontar que através destas as pessoas podem usar seus recursos econômicos para o consumo, produção ou troca, atuando em mercados e usufruindo do aumento de renda e riqueza da nação a que pertence e que proporciona mecanismos distributivos e não apenas agregativos para os intituamentos econômicos originados na prosperidade econômica de cada pessoa. (Sen, 2000)

Quanto às oportunidades sociais, Sen aponta o seguinte:

“Oportunidades sociais são as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor. Essas facilidades são importantes não só para a condução da vida privada (como por exemplo levar uma vida saudável, livrando-se de morbidez evitável e da morte prematura), mas também para uma participação mais efetiva em atividades econômicas e políticas. Por exemplo, o analfabetismo

pode ser uma barreira formidável à participação em atividades econômicas que requeiram produção segundo especificações ou que exijam rigoroso controle de qualidade (uma exigência sempre crescente no comércio globalizado). De modo semelhante, a participação política pode ser tolhida pela incapacidade de ler jornais ou de comunicar-se por escrito com outros indivíduos envolvidos em atividades políticas” (Sen, 2000: p. 56).

As garantias de transparência são perceptíveis nas interações sociais que se baseiam na confiança que cada indivíduo deposita ao receber algo de outra pessoa sem a prevalência de dúvidas ao que está sendo realizado. Como Sen apontou, tais garantias têm uma grande importância nas ações de combate à corrupção e na inibição de transações ilícitas. (Sen, 2000)

Por fim, a quinta liberdade instrumental destacada pode ser ilustrada por diversas experiências de governos democráticos os quais privilegiam ações de prevenção de calamidades públicas como apontou Sen:

“O governo democrático, com eleições multipartidárias e meios de comunicação sem censura, torna altamente provável a instituição de medidas visando a uma segurança protetora básica. A ocorrência de fomes coletivas é apenas um exemplo do alcance protetor da democracia. O papel positivo dos direitos políticos e civis aplica-se à prevenção dos desastres econômicos e sociais em geral” (Sen, 2000: p. 214).

Somente as inter-relações destes cinco instrumentos já seriam suficientes para ampliar potencialmente a capacidade geral das pessoas viverem com mais liberdade. Ademais, a análise do desenvolvimento deve, além de ocupar-se com as conseqüências dessas liberdades instrumentais, também considerar os encadeamentos empíricos que as vinculam e a importância do conjunto dessas liberdades.

Para se ter idéia das inter-relações e complementaridade das liberdades instrumentais, podemos tentar enxergar alguns reflexos das liberdades políticas sobre o desenvolvimento. Por exemplo, em países com governos de perfil democrático o processo eleitoral tende a ocorrer sob a atenção crítica dos cidadãos, que podem desfrutar da transparência do processo a ponto de decidirem a quem eleger considerando as facilidades econômicas (microcrédito,

crédito rural, financiamento habitacional etc) e as oportunidades sociais (programas de saúde, sistema de educação, acesso à cultura etc) constantes no seu plano de governo.

Sen cita, em *Desenvolvimento como liberdade*, o Japão como um excelente exemplo de como a intensificação do crescimento econômico pode se dar por meio da oportunidade social, especialmente na área de educação básica. Nesse país, antes mesmo de se verificar a industrialização que já ocorria na Europa, já era possível encontrar taxas de alfabetização mais elevadas do que as daquele continente. (Sen, 2000)

As diversas instituições sociais têm forte influência nas liberdades individuais ao contribuir para a garantia social dessas, promovendo a tolerância entre os diferentes atores da sociedade e assegurando as possibilidades de troca e transações em diferentes mercados. Entretanto, não podemos desconsiderar a influência das ações do Estado na determinação da natureza e do alcance das liberdades individuais, mesmo sabendo que as disposições sociais não devam ser originadas apenas a partir de planejamentos governamentais. O Poder Público deve atuar como “facilitador” na formação e no aproveitamento das capacidades humanas através dos serviços básicos de saúde e educação, por exemplo.

As disposições sociais têm um papel muito significativo na promoção da liberdade das pessoas junto às diversas formas instrumentais de relação. É comum encontrarmos argumentos que consideram tais disposições em função do crescimento econômico; nesta perspectiva evidencia-se a relação estreita entre renda *per capita* e longevidade, por exemplo. Como forma de mostrar a consistência desses argumentos, Sen sugere a observação de algumas análises estatísticas apresentadas por Sudhir Anand e Martin Ravallion<sup>9</sup> nas quais é possível constatar a correlação significativamente positiva entre expectativa de vida e PNB na comparação entre alguns países. (Sen, 2000)

---

<sup>9</sup> Sudhir Anand e Martin Ravallion, *Human development in poor countries: on the role of private incomes and public services*, Journal of Economic Perspectives, 7, 1993.

Para entendermos os vínculos entre as oportunidades sociais e o desenvolvimento econômico em países como o Brasil, temos que olhar para a história das políticas públicas desses dando ênfase às questões relacionadas à educação elementar, à assistência básica para a saúde e aos processos de reforma agrária. Todas estas questões foram tratadas de forma eficiente pelos governos dos países do Leste e Sudeste Asiático como os primeiros passos para a obtenção de uma ampla participação econômica.

A expansão das disposições sociais pode se dar basicamente de duas formas. A primeira delas, observada nas experiências de crescimento econômico rápido em diversos países; está fundamentada numa ampla estrutura básica, com ênfase na consolidação de um mercado de trabalho “eficiente”, e na abrangência das atividades econômicas. O sucesso desse “modelo” é sustentado na medida que seja proporcionada a expansão de serviços sociais como saúde, educação e segurança. A outra forma de se expandir as disposições sociais se dá pelo custeio público para a manutenção dos serviços de saúde, educação e outros. Nesse modelo, a articulação e mobilização da sociedade civil são conduzidas com grande habilidade e complementam o crescimento econômico que ocorrerá de forma mais lenta.

Na trajetória para o desenvolvimento devemos observar a relação da provisão pública com as variações na expectativa de vida das pessoas. As ações de prevenção às epidemias, a estruturação de unidades hospitalares e de instituições de ensino são oportunidades sociais que constituem o núcleo do processo de desenvolvimento e que devem constar como prioridades na formulação de políticas públicas.

Amartya Sen apresenta o Estado indiano de Kerala, que possui uma população maior que muitos países, 30 milhões de habitantes, como um exemplo onde podemos encontrar uma relação fraca entre o progresso das oportunidades sociais e o crescimento da renda. Essa experiência corrobora a nossa discussão sobre qualidade de vida e desenvolvimento humano:

“Por exemplo, o fato de o Estado indiano de Kerala, apesar de seu baixo nível de renda per capita, ter alcançado índices

impressionantemente elevados de expectativa de vida, baixa fecundidade, alto nível de alfabetização etc. sem dúvida é uma realização que merece ser celebrada e estudada. No entanto, permanece a questão: por que Kerala não conseguiu aproveitar seus êxitos no campo do desenvolvimento humano e elevar também seus níveis de renda, o que teria tornado o êxito mais completo? Kerala não serve de 'modelo', como alguns tentaram demonstrar. Do ponto de vista das políticas, isso requer um exame crítico minucioso das políticas econômicas de Kerala ligadas aos incentivos e investimentos ('facilidades econômicas' em geral), apesar do sucesso incomum na elevação da expectativa e qualidade de vida" (Sen, 2000: p. 66).

O que queremos ressaltar da expansão das disposições sociais é o fato destas não dependerem dum grande volume de riqueza criada num país que poderá ocorrer num prazo muito longo e acarretar um possível agravamento dos problemas sociais. O custeio público mostra que a expansão da educação básica e a ampliação dos serviços de saúde podem ocorrer de forma muito satisfatória a despeito dos baixos níveis de renda. Um programa de serviços sociais bem elaborado e adequadamente implementado num país pobre poderá melhorar significativamente a qualidade de vida e, num segundo momento, ampliar o processo de desenvolvimento através do crescimento econômico e do incremento das características clássicas da qualidade de vida (educação ampliada, maior acesso à cultura e ao lazer, maior participação em mercados de consumo de bens etc.). (Sen, 2000)

Uma medida emblemática para o êxito do desenvolvimento humano se observa nos programas de redução da mortalidade a partir dos quais fica evidenciada a necessidade do crescimento e do aprimoramento das disposições sociais. Experiências já aplicadas tanto em países ricos como pobres mostraram o poder de aumentar significativamente a expectativa de vida ao nascer a partir da definição de estratégias para os programas sociais que se baseiam no custeio público e no compartilhamento amplo dos serviços sociais pela sociedade.

Outro fator que tem relação com os índices de mortalidade e que devemos citar são as fomes coletivas vivenciadas em países de governos autoritários. Melhor dizendo, a expectativa de vida está fortemente relacionada com governos democráticos e com liberdade

política. Um contexto onde cidadãos eleitores convivem com a existência de diversos partidos políticos, com um processo eleitoral transparente e com uma ampla rede de comunicação, poderá servir de incentivo político para um governo prevenir as catastróficas fomes coletivas com medidas muito simples. Como o próprio Sen aponta:

“a liberdade política na forma de disposições democráticas ajuda a salvaguardar a liberdade econômica (especialmente a liberdade de não passar fome extrema) e a liberdade de sobreviver (à morte pela fome).” (Sen, 2000: p. 69).

Podemos encerrar essa nossa breve abordagem sobre o fim e os meios do desenvolvimento ratificando que a expansão da liberdade humana depende das capacidades que cada pessoa terá a partir das disposições econômicas, sociais e políticas que ela encontrará no seu percurso de vida. Nessa trajetória, vislumbra-se o usufruto de disposições institucionais apropriadas e de tipos distintos de liberdades instrumentais, considerando sempre as inter-relações entre estas. Ademais, esse usufruto não ocorrerá passivamente, as pessoas são convidadas a participarem ativamente na “conquista” das suas liberdades. Governos e organizações civis são responsáveis pelo fortalecimento e pela proteção das capacidades humanas.

## 1.6 INFORMAÇÃO, JUSTIÇA E LIBERDADE

Quando nós citamos no início deste capítulo que as pessoas devem ter oportunidades de exercer **ponderadamente** sua condição de agente, estávamos falando indiretamente na tentativa de ser justo a partir da base de informações disponível num determinado contexto. Sen aborda tal questão no capítulo terceiro de *Desenvolvimento como liberdade* a partir de uma parábola em que a personagem Annapurna deseja contratar uma pessoa para cuidar do seu jardim, mas se vê em meio a conflitos quando tem que escolher apenas um candidato dentre os três que se apresentaram – Dinu, Bishanno e Rogini. O primeiro, embora sempre tenha sido pobre, é o mais pobre de todos; o segundo candidato se deparou com a pobreza recentemente, mas se encontra muito infeliz com a sua atual situação; e, por último, a terceira

candidata é portadora de uma doença crônica que poderia ser superada caso viesse a ser contratada pela remuneração oferecida. (Sen, 2000)

Caso Annapurna tivesse conhecimento de apenas um dos casos, ela já teria sua decisão previamente definida; entretanto, a personagem está informada das vidas dos três candidatos e, portanto, terá que estabelecer para as informações que dispõem, qual terá maior peso. Ou seja, os princípios envolvidos no julgamento estão vinculados às suas respectivas bases informacionais. Para Dinu o argumento da renda igualitária parece o mais apropriado para defini-lo como a escolha adequada; no caso de Bishanno o argumento utilitarista clássico concentrado na medida do prazer e da felicidade iria favorecê-lo na decisão e; a favor de Rogini apontamos o argumento da qualidade de vida como o mais significativo para ela ser a candidata contratada.

Considerando a importância que atribuímos no nosso trabalho para as liberdades substantivas apontadas por Sen, e a necessidade de considerá-las nas abordagens político-filosóficas, podemos afirmar que tanto o utilitarismo quanto o libertarismo apresentam falhas graves nas suas bases informacionais por não enfocarem adequadamente as capacidades individuais para fazer coisas que as pessoas valorizam. Nas próximas linhas detalharemos melhor tal afirmativa.

Cada abordagem avaliatória deve considerar não somente as informações necessárias para a formação de juízos como também as que são excluídas da relação direta com a avaliação. Devemos ter clareza das informações incluídas e excluídas, pois, conforme apontou, Sen:

“De fato, a verdadeira ‘essência’ de uma teoria de justiça pode, em grande medida, ser compreendida a partir de sua base informacional: que informações são – ou não são – consideradas diretamente relevantes”. (Sen, 2000: p. 76).

No utilitarismo clássico tudo que está em sintonia com os sentimentos de prazer, felicidade ou satisfação pode ser considerado útil, entretanto, um acervo de dados que não

consiga contemplar adequadamente as questões sobre a liberdade substantiva das pessoas, o atendimento de direitos reconhecidos e os aspectos da qualidade de vida, não atenderá os requisitos de uma avaliação normativa na estrutura utilitarista. Em algumas formas modernas do utilitarismo a essência da utilidade foi alterada e pode ser vista de outra maneira, ou seja, prazer, satisfação ou felicidade passam a ser vistos como a satisfação de um desejo ou alguma representação do comportamento da escolha de um indivíduo. No lado oposto ao utilitarismo encontramos o libertarismo que não tem interesse direto na felicidade ou na satisfação de desejos, mas sim nas liberdades formais e nos diversos tipos de direitos que irão dar consistência à sua base informacional. (Sen, 2000)

A difícil definição de alguma medida do prazer ou da felicidade e as tentativas de comparar a felicidade entre as pessoas constituem a fragilidade da base informacional do utilitarismo, quando submetida ao uso de métodos científicos tradicionais. Embora a consideração do bem-estar de cada pessoa como sendo uma característica essencialmente mental dificulte a sua mensuração, não é absurdo, como observou Sen, que cada um de nós possa identificar perfeitamente pessoas que são mais felizes ou mais miseráveis que outras.

Numa análise do utilitarismo deve-se considerar três componentes que constituem os requisitos da avaliação utilitarista: o consequencialismo, o *welfarismo* e o *ranking* pela soma. O primeiro componente privilegia os resultados gerados pelas escolhas contrariando algumas teorias que julgam acertados alguns princípios independente dos resultados gerados. O segundo restringe as idéias sobre prazer e felicidade às utilidades “estatais” sem ater-se dedicadamente às questões relativas ao usufruto ou não de direitos e deveres, por exemplo. Por último, o *ranking* pela soma considera o somatório das utilidades de diferentes pessoas para se ter um mérito do conjunto; a maximização dessa soma desconsidera as desigualdades decorrentes da distribuição das utilidades.



Embora a abordagem utilitarista apresente a grande falha de não permitir fazer comparações interpessoais de imediato, uma vez que se atém na escolha de cada indivíduo, podemos encontrar alguns aspectos positivos que devem ser destacados. Primeiramente, podemos apontar que no bojo do consequencialismo as disposições sociais são submetidas a julgamentos que podem apontar algumas das suas virtudes e defeitos a partir dos resultados gerados por estas. Num segundo plano, destacamos a atenção dedicada ao bem-estar das pessoas enquanto são julgadas as disposições sociais e seus resultados.

Conforme Sen apontou, nenhuma abordagem purista surge isenta de uma análise por resultados; esse argumento é muito significativo quando aplicado no julgamento de políticas e instituições. Ademais, podemos encontrar essa idéia reforçada por aqueles que defenderam a ética utilitarista. (Sen, 2000)

Por outro lado, como já citamos anteriormente, a abordagem utilitarista é bastante fragilizada por sua base informacional, comprometendo assim a concepção utilitarista de justiça. Vejamos, por exemplo, para o cálculo utilitarista não importa se a distribuição da felicidade se dá de forma mais ou menos desigual, esse dedica a sua atenção apenas para a magnitude agregada da felicidade.

Ademais, reivindicações de direitos e liberdades somente são consideradas na medida em que influenciam as utilidades, como apontado por Sen:

“É sensato levar em consideração a felicidade, mas não necessariamente desejamos escravos felizes ou vassalos delirantes”.  
(Sen, 2000: p. 81).

Uma outra limitação que se pode apontar da perspectiva utilitarista é a possibilidade de haver condicionamento mental e atitudes adaptativas que podem comprometer a visão do bem-estar. Ou seja, as pessoas ao se depararem com situações de adversidade procuram ajustar os seus desejos e suas habilidades para tornar a vida mais suportável, o que exigiria uma ponderação na escala de utilidades daqueles que são persistentemente destituídos e uma

forma realista de se captar das pessoas o tipo de vida que elas gostariam de ter. Podemos indicar aqui a importância das disposições sociais para proporcionarem às pessoas mais coragem e liberdade para enfrentarem o mundo. Tudo isso nos faz refletir sobre a necessidade de se ter uma base informacional que considere primordialmente a capacidade das pessoas escolherem a vida que elas julgam ter valor. (Sen, 2000)

De fato, o subjetivismo presente na tentativa de se estabelecer alguma medida mental dos prazeres e desejos constitui uma grande limitação da ética utilitarista tradicional. Já na teoria utilitarista contemporânea a representação numérica da escolha de uma pessoa passou a ser empregada para atender às críticas de alguns ‘positivistas metodológicos’ os quais procuravam algum embasamento científico para as comparações interpessoais das mentes. Entretanto, o que ocorre realmente em grande escala na atualidade é a consideração da utilidade como a representação da preferência de uma pessoa. Ou seja, dizer que uma pessoa tem mais utilidade numa situação qualquer comparada a uma outra é quase o mesmo que dizer que ela preferiria estar naquela situação ao invés da outra.

Uma abordagem atenta das diferentes preferências das pessoas nos permitirá concluir que as comparações interpessoais baseadas nessas preferências também ficam comprometidas pela diversidade de situações. Nas abordagens da economia do bem-estar é muito usual a suposição de preferências comuns como forma de justificar a hipótese de todos terem a mesma função utilidade, embora essa suposição seja uma “força de barra” que enfraquece uma representação numérica da preferência, pois poder-se-ia usar diversas outras suposições para se chegar a um censo comum de preferências e comportamentos de escolhas.

No trecho transcrito abaixo, Amartya Sen chama a atenção dos perigos que podem estar por trás dessas abordagens teóricas:

“Essa não é apenas uma dificuldade ‘caprichosa’ da teoria pura; também pode fazer muita diferença na prática. Por exemplo, *mesmo se* uma pessoa que está deprimida, incapacitada ou doente por acaso tiver uma função de demanda para pacotes de mercadorias igual à de outra pessoa não portadora dessas desvantagens, seria um grande

absurdo insistir em que ela está obtendo a mesma utilidade (ou bem-estar ou qualidade de vida) de um dado pacote de mercadorias que a outra pessoa poderia obter dele [...]. Fazer comparações interpessoais é muito diferente de explicar o comportamento de escolha, e os dois só podem ser identificados mediante uma confusão conceitual”. (Sen, 2000: p. 89).

Quando essas dificuldades são ignoradas e são feitas as comparações de utilidade baseadas em comportamento de escolha, está se comparando na verdade as rendas reais ou a base de mercadorias da utilidade. Ainda assim, tais comparações não são feitas sobre bases muito consistentes já que pessoas diferentes têm funções de demanda diferentes. Além do mais, é extremamente enganoso, como nos alerta Sen, supor que um mesmo pacote de mercadorias deve gerar um mesmo nível de utilidade para pessoas diferentes. (Sen, 2000)

Embora possamos considerar as rendas e mercadorias como a base material do nosso bem-estar, o uso que faremos dessas dependerá de muitos outros fatores que podem ser de ordem pessoal ou social; ou seja, as vantagens oriundas de nossas rendas reais podem variar em função das nossas diferentes características físicas, das nossas perspectivas relativas aos padrões de comportamento da comunidade da qual pertencemos, do compartilhamento da nossa renda dentre os membros da nossa família e, até mesmo em função das condições ambientais, pois, certamente, pessoas que vivem em áreas sujeitas a inundações, por exemplo, farão uso diferenciado das suas rendas quando comparado ao das pessoas que habitam áreas livres dessas intempéries.

Nas diversas abordagens sobre renda encontradas na literatura econômica e sociológica, podemos destacar a idéia de pobreza associada à escassez de renda como sendo uma abordagem que aponta diversas implicações sobre o que podemos ou não fazer a partir de uma renda. Entretanto, se considerarmos a clássica análise, apontada por Sen, de John Rawls sobre os “bens primários”<sup>10</sup> poderemos vislumbrar um espectro mais amplo de recursos que as

---

<sup>10</sup> “Os bens primários são meios de uso geral que ajudam qualquer pessoa a promover seus próprios fins, como ‘direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e as bases sociais do respeito próprio’. A concentração em

peessoas necessitam para alcançarem seus objetivos, independente de quais sejam estes; ou seja, a existência de outros meios, além da renda, que as pessoas farão uso para realizarem seus planos. (Sen, 2000)

Voltando o nosso olhar novamente para a importância da base informacional mas, desta vez, por um outro ângulo, encontraremos a prioridade atribuída às liberdades formais na perspectiva do libertarismo moderno. Sobre essa teoria, Sen apresenta no seu *Desenvolvimento como liberdade* a abordagem feita por John Rawls sobre tal prioridade na qual ele procura contestar a “desnecessária” amplitude das classes de direitos que têm precedência política quase total sobre a promoção de objetivos sociais. Nas formulações de Rawls, os direitos que recebem precedência são muito menos amplos, e consistem essencialmente em várias liberdades formais pessoais, como alguns direitos políticos e civis básicos. (Sen, 2000)

A “prioridade da liberdade formal” em países muito pobres **pode** ser significativamente danosa se forem colocadas em segundo plano, por exemplo, questões referentes às necessidades econômicas. Não pretendemos aqui propor um desprezo pela prioridade da liberdade formal, mas também não consideramos plausível que essa exigência se sobreponha indiscriminadamente às necessidades econômicas que podem ser vitais em determinados casos.

Ao nosso ver, a questão crucial não é a precedência da liberdade formal e sim a importância desta em relação aos outros tipos de vantagens pessoais (rendas, utilidades etc.) e, mais precisamente, se o peso que as pessoas atribuem à liberdade formal é adequadamente considerado. Entretanto, a importância que se atribui à liberdade formal ou direitos não é

---

bens primários na estrutura rawlsiana relaciona-se a essa visão da vantagem individual segundo as oportunidades que os indivíduos têm para buscar seus objetivos. Rawls via esses objetivos como a busca pelo indivíduo de suas ‘concepções do bem’, as quais seriam variáveis de pessoa para pessoa. Se uma pessoa tem uma cesta de bens primários igual à de outra (ou até mesmo maior) e ainda assim acaba sendo menos feliz do que essa outra (por exemplo, porque tem gostos caros), então não necessariamente haveria injustiça no espaço das utilidades. Como argumentou Rawls, a pessoa tem de assumir as responsabilidades por suas preferências” (Sen, 2000: p. 92).

compatível com uma visão destes como uma mera vantagem que, na verdade, as pessoas poderiam usufruir posteriormente. A liberdade formal deve ser “garantida” pela aceitação política da sua importância, ou seja, a significação política dos direitos pode ser muito maior que o grau de expansão das vantagens daqueles que detêm tal liberdade formal.

Apresentaremos nas próximas linhas algumas breves considerações com respeito à prioridade absoluta dos direitos na teoria libertária. A prioridade inflexível dos direitos libertários pode ser prejudicial, principalmente, quando os seus efeitos recaem sobre a liberdade substantiva dos indivíduos impedindo-os que realizem coisas que eles têm razão para valorizar; a importância das liberdades substantivas não pode ser subjugada pelo argumento da prioridade da liberdade formal. Sen aponta que calamidades, como grandes fomes coletivas, podem ocorrer mesmo sendo mantidos intactos os direitos libertários, até mesmo os direitos de propriedade; isso porque esses “intitamentos” não asseguram por si só a aquisição de alimentos suficientes. (Sen, 2000)

Uma forte crítica lançada contra a constituição da base informacional do libertarismo se fundamenta no argumento de ser inaceitável um sistema avaliatório no qual se desconsidera as conseqüências em geral, inclusive as liberdades substantivas, por mais básicas que sejam, que as pessoas conseguem ou não exercer. Ademais, a abordagem libertária não leva em consideração variáveis que as teorias utilitaristas e welfaristas atribuem grande valor. Ou seja, para que tenhamos justiça precisamos de uma base informacional mais ampla e uma ponderação mais adequada para a liberdade formal nas teorias libertárias.

A ampliação da base informacional das rendas e dos recursos para uma base de bens primários ainda não é suficiente para lidar com todas as variações significativas que ocorrem na relação entre renda e recursos, de um lado, e bem-estar e liberdade, de outro. Quando Sen aborda na sua obra questões relativas às rendas, recursos e liberdades, ele sugere, dentre outras coisas, que nos concentremos sobre as formas como as pessoas conseguem viver de

fato ao invés de nos debruçarmos sobre os meios que supostamente as levariam a uma vida melhor, ou que devemos nos concentrar na liberdade que as pessoas têm para viver da maneira que elas valorizam. (Sen, 2000)

Em *Desenvolvimento como liberdade*, Sen aponta que essa sugestão também fez parte das análises de Adam Smith<sup>11</sup> quando ele se referiu às capacidades das pessoas de realizar funcionamentos como “poder aparecer em público sem se envergonhar”; para ele a satisfação de “necessidades” não se dá apenas pela ampliação do aporte de renda e de bens, ela vai além disso, as “necessidades” podem ser consideradas satisfeitas na medida que forem geradas algumas liberdades mínimas como a aparição em público sem acanhamento, por exemplo.

Sen observa também que em sociedades como a européia e a norte-americana hoje em dia, pessoas podem ter dificuldades para participarem da vida comunitária se não possuem alguns bens como telefone, televisão ou carro, fato não ocorrido em sociedades mais pobres. Mais uma vez ele chama atenção para o enfoque a ser dado para as liberdades geradas pelos bens, e não sobre os bens em si mesmos. (Sen, 2000)

Eu, como habitante de um país que é um misto de prosperidade econômica e de pobreza crônica, confesso ter dificuldades para compreender como uma vida comunitária deve depender de tais recursos. Isso me soa como um “capricho” da sociedade “moderna” para que as pessoas possam estar congregadas e dialogando face-a-face.

No trecho do livro *Desenvolvimento como liberdade*, transcrito abaixo, Amartya Sen destaca mais uma vez a importância das liberdades substantivas para análises que visam abordar as reais condições do ser humano alcançar seus objetivos:

“Venho procurando demonstrar já há algum tempo que, para muitas finalidades avaliatórias, o ‘espaço’ apropriado não é o das utilidades (como querem os ‘welfaristas’) nem o dos bens primários (como exigido por Rawls), mas o das liberdades substantivas – as capacidades – de escolher uma vida que se tem razão para valorizar. Se o objetivo é concentrar-se na oportunidade real de o indivíduo promover seus objetivos (como Rawls recomenda explicitamente),

---

<sup>11</sup> Adam Smith, *Wealth of nations*, 1776, vol. 2, livro 5, cap. 2.

então será preciso levar em conta não apenas os bens primários que as pessoas possuem, mas também as características pessoais relevantes que governam a *conversão* de bens primários na capacidade de a pessoa promover seus objetivos”. (Sen, 2000: pp. 94-95).

Conforme Sen apontou, o conceito de ”funcionamentos” reflete as diversas coisas que um indivíduo pode considerar valioso fazer ou ter, ou seja, está relacionada a quase totalidade das ações e disposições vitais pelas quais nós poderíamos avaliar a liberdade substantiva das pessoas e o seu correspondente desenvolvimento. Na medida que cada um de nós exerce a sua capacidade de realizar funcionamentos combinando estes a outros de uma maneira realista, estaremos gerando assim diversas alternativas de funcionamentos, o que nos permitirá afirmar que essa capacidade também é um tipo de liberdade substantiva, ou conforme Sen apontou, a liberdade para ter estilos de vida diversos. (Sen, 2000)

Segundo os argumentos de Sen, podemos representar a quantidade ou o grau de funcionamento usufruído por cada pessoa e considerar a realização efetiva de uma pessoa como sendo um “vetor de funcionamento”. O “conjunto capacitário” consistiria nos vetores de funcionamento alternativos dentre os quais uma pessoa pode escolher, por exemplo:

“Uma pessoa abastada que faz jejum pode ter a mesma realização de funcionamento quanto a comer ou nutrir-se que uma pessoa destituída, forçada a passar fome extrema, mas a primeira pessoa possui um ‘conjunto capacitário’ diferente do da segunda (a primeira *pode* escolher comer bem e ser bem nutrida de um modo impossível para a segunda)”. (Sen, 2000: p. 95).

Portanto, enquanto a combinação dos funcionamentos de uma pessoa reflete suas realizações efetivas, o conjunto capacitário representa a liberdade para realizar as combinações alternativas de funcionamentos. Este mesmo autor observa também que quando não é possível uma representação numérica da cada funcionamento, a análise tem de ser feita a partir de uma estrutura mais geral na qual se consideram as realizações de funcionamento um “conjunto de funcionamentos”, e o conjunto capacitário, um conjunto desses conjuntos de funcionamentos no espaço apropriado. (Sen, 2000)

Um fato interessante de ser observado é a possibilidade de se atribuir importância a **ter** oportunidades mesmo que não se venha usufruir destas. Ou de outra forma, pode-se reconhecer em determinados processos uma importância maior que os resultados gerados desses. Para tal fato, pode ser atribuído o valor que o funcionamento “escolher” pode ter para determinadas pessoas.

A comparação dos funcionamentos individuais pode ser mais factível que a comparação das utilidades pela qual procurar-se-ia estabelecer critérios de mensuração de fatores como felicidade, prazer, desejo etc. Devemos ter em mente que fazer comparações interpessoais de vantagens globais também não é nada trivial visto a pluralidade presente na perspectiva da capacidade, ou seja, deve-se considerar a diversidade dos funcionamentos existentes e a definição do peso a ser atribuído à liberdade substantiva ou ao conjunto capacitário em confronto com a realização real ou ao vetor de funcionamento escolhido.

Embora a pluralidade da perspectiva da capacidade seja muito importante para os propósitos avaliatórios que consideramos pertinentes, devemos reconhecer que ela não esgota todas as considerações importantes para tal fim; por exemplo, poderíamos atribuir importância também às normas e métodos além da liberdade e resultados. Ademais, para fins avaliatórios não podemos deixar de lado a comparação das capacidades com outras considerações relevantes e a definição do peso a ser atribuído para essas capacidades.

A heterogeneidade de fatores deve ser abordada atenciosamente num processo no qual se pretende avaliar de forma mais realista a vantagem global de cada indivíduo. Uma padronização dos critérios de comparação, por exemplo, pela renda ou utilidade, seria uma espécie de camuflagem para as diferenças interpessoais que desprezaria variações das necessidades e das circunstâncias diversas que cada pessoa vivenciasse.

A nossa atenção com tal heterogeneidade é justificada pela abrangência que vislumbramos ter nos processos avaliatórios, essa preocupação também pode ser verificada na



análise rawlsiana na qual se verifica uma diversidade de bens primários como direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e a base social do respeito próprio. Para lidar com tamanha diversidade para fins avaliatórios, Rawls adota na sua abordagem um “índice global de posse de bens primários”. (Sen, 2000)

A definição de pesos para os funcionamentos tem sua origem num processo de valoração onde deverão ser evitados julgamentos do tipo “tudo ou nada”, como adverte Sen. Para um exercício avaliatório, essa definição deverá dar origem a um “leque” de pesos consensuados racionalmente entre as pessoas que estarão envolvidas, por exemplo, em estudos sobre questões sociais. Vale a pena ratificar que estamos falando de um processo onde há a interação de diversas pessoas; entretanto, cada pessoa pode fazer seu próprio julgamento e definir os pesos a partir de suas reflexões, sem depender de nenhum consenso interpessoal. Enfim, como Sen apontou:

“Esse é um exercício de ‘escolha social’, e requer discussão pública e entendimento e aceitação democráticos. Não se trata de um problema especial associado apenas ao uso do espaço dos funcionamentos”. (Sen, 2000: p. 99).

Esta é uma questão muito interessante para ser debatida (o que vem sendo feito com muito ânimo por alguns estudiosos) por explicitar um confronto existente entre tecnocratas e democratas no qual os primeiros zelam pela necessidade de se definir uma “fórmula mágica”, como disse Sen, para a atribuição de pesos, dada a desordem proveniente dos processos de escolha consensual democrática. Entretanto, podemos afirmar com convicção que a definição de pesos é uma questão de valoração e julgamento e não fruto de algum processo estritamente tecnológico, meramente calculista. (Sen, 2000)

Um bom exemplo do que estamos falando é dado por Sen quando ele cita a crítica feita por T. N. Srinivasan<sup>12</sup> à abordagem da capacidade, parcialmente usada pelo PNUD em

---

<sup>12</sup> T. N. Srinivasan, *Human development: a new paradigm or reinvention of the wheel?*, American Economic Review, Papers and Proceedings, 84, 1994, p. 239.

seus Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano. A sua crítica baseia-se na “importância variável de diferentes capacidades” sobre a qual ele propõe a sua substituição pela “estrutura de renda real” que “inclui uma medida operacional para atribuir peso aos bens”. Isso não significa que não possamos adotar alguma “fórmula” que proporcione a agregação de alguns fatores, entretanto, essa decisão deve se dar no exercício de escolha social.

Com efeito, o conjunto de bens, por mais que esteja ponderado num processo arrazoado, continua sendo um indicador muito fraco da natureza da vida que cada pessoa pode levar. Isso porque para comparar bem-estar ou qualidade de vida são necessários julgamentos que vão atribuir valores que estarão intimamente relacionados às diversidades interpessoais. Ademais, devemos ter clareza de que ao usar a renda real para avaliar questões referentes ao bem-estar e à qualidade de vida das pessoas, estamos, na verdade, fazendo um juízo de valor que deve expor os pesos implicitamente usados ao exame de aceitação pública.

Sumariamente, podemos afirmar que para fins avaliatórios, especialmente na análise de políticas públicas, exige-se um argumento metodológico que esteja fundamentado na definição de pesos que representem diferentes componentes da qualidade de vida e que sejam oriundos do debate público e da averiguação crítica. É bom reconhecer que nesse processo não prevalecerá apenas os juízos de valor de aceitação geral, ocorrerão casos em que mesmo sem haver total concordância deverá haver uma determinação do peso com o consenso possível. O que pretendemos chamar a atenção é a necessidade que vislumbramos de usar alguns critérios que tivessem um grande apoio público em contraste aos indicadores de cunho tecnológico recomendados freqüentemente. (Sen, 2000)

Retomando a perspectiva da capacidade, devemos observar as maneiras distintas pelas quais podemos fazer uso dela. E para ilustrar esses diferentes caminhos, podemos apontar a distinção entre uma estratégia de avaliação de políticas públicas e os fundamentos do julgamento das vantagens individuais, que corroboram para comparações interpessoais mais

sensatas, como sendo formas nas quais podemos experimentar as dificuldades de **medir** diferentes capacidades. Ademais, submeter estas a uma “medida” pode, por vezes, ocultar mais que revelar. Por isso, podemos justificar em muitos casos a adoção da renda, com suas devidas ponderações, como forma de iniciar uma avaliação prática.

Uma forma concreta de abordar as vantagens individuais é conhecida como “abordagem direta” que consiste no exame de vetores de funcionamentos ou capacidades. Essa é a maneira mais objetiva e imediatista de se considerar as capacidades na avaliação e pode se dar de maneira absoluta ou totalitária, ou seja, confrontando o *ranking* de todos os vetores comparados entre si; ou através da comparação de um “*ranking* parcial” de vetores com relação a outros, ou também pela “comparação de capacidade distinta” que especifica uma determinada capacidade como foco de estudo.

A “comparação total” ou absoluta é obviamente a mais ambiciosa e pode tornar o processo avaliatório extremamente complexo e até inexecutável. Por outro lado, a comparação de variáveis de capacidade específica como longevidade, emprego e grau de instrução pode ser mais precisa e preferível para uma avaliação mais detalhada de um determinado tema.

Uma outra forma de olharmos as vantagens individuais se dá pela “abordagem suplementar” que tem na prática o papel de enriquecer a base informacional através do uso contínuo de procedimentos bastante usados para comparar rendas das pessoas que serão suplementadas com informações sobre capacidades. Esta perspectiva é menos ambiciosa que a “abordagem indireta” que, embora esteja concentrada no espaço das rendas, adota processos de ajuste para estas fazendo uso inclusive de informações determinantes de capacidades. A vantagem desta última reside no fato da renda já ser um conceito conhecido o suficiente para permitir uma mensuração mais apurada, mais do que “índices globais de capacidades”, como observou Sen. (Sen, 2000)

Num primeiro instante, a abordagem indireta pode parecer mais simples que a avaliação direta, entretanto, isso é um grande engano. Naquela abordagem, ao serem avaliados os valores de renda equivalente<sup>13</sup>, é necessário considerar como a renda influencia as capacidades relevantes. Ademais, deve-se atentar para o fato da renda ser ao mesmo tempo uma **unidade** pela qual se mede a desigualdade de renda e um **veículo** de redução desta mesma desigualdade. E, como esclarece Sen:

“Na verdade, como a renda permanece apenas instrumentalmente importante, não podemos saber o quanto as disparidades de renda são significativas sem considerar suas *consequências* no espaço que é essencialmente importante. Se uma batalha é perdida devida à falta de um prego (mediante uma cadeia de conexões causais delineada no antigo poema<sup>14</sup>, então esse prego faz uma *grande* diferença, independentemente do quanto ele possa ser trivial no espaço das rendas ou gastos”. (Sen, 2000: p. 106).

A complexidade de temas e da formação de valores, oriunda dos diversos estilos de vida que cada pessoa valoriza, nos faz refletir sobre os desafios a serem enfrentados nas iniciativas de avaliação de políticas econômicas ou sociais. E, dentre todos esses desafios, podemos destacar a escolha do objeto central de uma consideração normativa como sendo o foco das atenções nos debates sobre alternativas de avaliação. Algumas prioridades assumidas nesse processo muitas vezes se tornam evidentes somente após serem identificadas as informações que fundamentam os juízos avaliatórios nas diversas abordagens da ética, economia do bem-estar e filosofia política.

Mesmo considerando a existência de um grande número de abordagens avaliatórias alternativas, optamos neste trabalho por nos deter a alguns aspectos relevantes do utilitarismo, do libertarismo e da justiça rawlsiana. Tal escolha não ocorreu aleatoriamente, mas sim pelos

---

<sup>13</sup> Para maior detalhamento da idéia de “renda equivalente” o leitor poderá consultar o trabalho de A. B. Atkinson, *On the measurement of inequality* (Journal of Economic Theory, 2, 1970), na qual ele desenvolveu cálculos da “renda equivalente igualmente distribuída” para medir os efeitos da desigualdade de renda.

<sup>14</sup> O ‘antigo poema’ é ‘Jacula Prudentum’, do poeta inglês George Herbert (1593-1633): ‘For want of a nail, the shoe is lost; for want of a shoe, the horse is lost; and for want of a horse, the rider is lost’ (‘Por falta de um prego, perde-se a ferradura; por falta de uma ferradura, perde-se o cavalo; e por falta de um cavalo, perde-se o cavaleiro’).

“méritos” apontados por Sen para cada uma dessas estratégias, mesmo reconhecendo que todas essas também apresentam limitações significativas. (Sen, 2000)

Ao longo deste capítulo, procuramos focar as diversas implicações que fatores como bases informacionais e critérios de justiça, por exemplo, têm sobre as liberdades substantivas dos indivíduos e, chegamos até aqui com a definição de considerações significativas sobre as capacidades das pessoas para fazerem coisas que têm razão para valorizar e sobre a liberdade que cada uma delas deve ter para viver como gostaria.

Vale a pena ressaltar que nos diferentes usos que podemos fazer da perspectiva baseada na liberdade devemos fugir do maniqueísmo pelo qual deixamos de reconhecer possíveis limitações de uma abordagem estritamente baseada na liberdade desprezando outros procedimentos que, em determinados contextos específicos, seriam bem aproveitados. Contudo, devemos ter em mente que mesmo nesses casos o desprezo dos fundamentos e da base de informações relativos à perspectiva da liberdade poderia acarretar uma perda significativa da qualidade das avaliações.

## 2 AS MEDIDAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

### 2.1 UMA APROXIMAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO MENSURÁVEL

No Capítulo 1 fizemos menção às questões do mundo atual pelas quais tornaram-se urgentes medidas que promovam a ruptura das trajetórias de crescimento da pobreza e do atendimento das necessidades básicas que devem ocorrer a partir do reconhecimento de liberdades elementares necessárias a cada ser humano como detentor de valores de diversas ordens. Entretanto, não mostramos como chegamos a essa conclusão ou o que vem sendo feito para apontar esses contextos de privação, ou seja, que fatores ou fatos têm **indicado** para nós as destituições e as opressões às quais pessoas no mundo inteiro estão sendo submetidas e **como** tudo isso tem sido apurado.

Naquele capítulo, procuramos apontar alguns obstáculos, reconhecidos pela sociedade contemporânea e por estudiosos de diferentes escolas, que o desenvolvimento humano tem encontrado, em parte, pela má constituição de disposições sociais que são, muitas vezes, condicionadas à elaboração de políticas públicas que variam em sua essência em função do estilo de governo vigente, democrático ou autoritário. Mais adiante, quando olharmos para alguns indicadores sociais, poderemos ter mais clareza dessas limitações.

Na perspectiva de desenvolvimento que apresentamos aqui o Homem deve ser visto como um potencial detentor de uma conduta soberana, mas ponderada nas ações que fortalecerão as disposições sociais presentes no mundo atual e que proporcionarão a formulação de novas formas de organização da sociedade. Portanto, para nós, a presença do Homem como agente ativo no processo de desenvolvimento é uma condição altamente prioritária.

Um aspecto importante dessa perspectiva que vale lembrar é o reconhecimento crescente da necessidade de participação de cada membro da sociedade na construção de contextos nos quais a diversidade humana deverá ser respeitada. Diversidade essa que

constitui um grande desafio para aqueles que vislumbram formas de mensuração das condições de vida das pessoas.

Entender o desenvolvimento como um processo de expansão da liberdade, conforme nós apresentamos, implica num acompanhamento sistêmico da atuação do Homem na consolidação das formas de vida que são valorizadas por ele. Essa condição pode parecer visionária quando reconhecemos a diversidade de contextos que deverão ser considerados. E, para tanto, devemos ter clareza das informações estatísticas que nos chegam como indicadores do desenvolvimento humano, considerando que este deve ser analisado como um processo contínuo sobre o qual não podemos atribuir uma definição absoluta e determinante.

Autores como Hassan Zaoual ressaltam a complexidade da vida humana chamando atenção dos riscos de se tentar adotar no mundo um padrão de pensamento e conduta sem se considerar as peculiaridades do que ele chama de “sítios simbólicos de pertencimento”, ou seja, a ignorância das características culturais, políticas, econômicas e sociais de determinados grupos ou regiões. (Zaoual, 2003)

Ainda neste trabalho, procuraremos avaliar em quanto o propósito do PNUD de acompanhar o desenvolvimento humano nos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU), através dos Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano, tem contribuído para análises que visam abordar as relações existentes entre as políticas e ações sociais e as atividades econômicas que constituirão o organismo que contribuirá para a sustentabilidade do processo de desenvolvimento do Homem.

## 2.2 O QUE SÃO E PARA QUE SERVEM OS INDICADORES SOCIAIS

A nossa abordagem sobre indicadores sociais se dará à luz da epígrafe transcrita a seguir da obra de Paulo de Martino Jannuzzi:

“Uma cifra estatística isolada é como poste com luz queimada: Pode servir como apoio, mas sozinha não ilumina nada”  
(Jannuzzi, 2003: p. 11).

Esta forma figurativa de fazer referência às informações estatísticas nos leva a refletir sobre a idéia de heterogeneidade dos componentes da liberdade apresentada por Sen logo no primeiro capítulo de *Desenvolvimento como liberdade*. Entretanto, precisamos, antes de mais nada, entender como e por que essa cifras estatísticas tornaram-se tão importantes nas discussões sobre questões sociais em todo mundo, ou melhor, nos países nos quais podemos observar um avanço da democratização política e um acesso maior às fontes de informações, como o Brasil por exemplo. Lembrando que neste país a transparência das ações governamentais tem se tornado uma crescente exigência do seu povo, contribuindo assim para a nossa nascente democracia participativa e representativa<sup>15</sup>, na qual se faz necessário o exercício cuidadoso de acompanhamento e análise dos “números” relativos aos gastos públicos, à pobreza, ao desemprego, à desigualdade e à exclusão social.

Para alguns pesquisadores, o conceito básico de indicador social pode ser traduzido como o elo entre os modelos explicativos das teorias sociais e os fatos sociais observados nos contextos reais da vida humana. Numa visão mais sistemática, podemos dizer que esse indicador é um instrumento de monitoramento dos fenômenos sociais que subsidiará a formulação e o aprimoramento de políticas públicas. Por exemplo, taxas de analfabetismo podem não só apontar o nível educacional de uma determinada sociedade como também a fragilidade da capacidade de participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão.

---

<sup>15</sup> O artigo de Mota *As novas formas de participação social nas políticas públicas: os conselhos gestores de políticas sociais* e o de Medeiros *A luta por direitos e a participação nos conselhos*, ambos publicados na primeira edição da Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais, apresentam uma eloqüente abordagem sobre o processo de redemocratização brasileiro das décadas de 1980 e 1990 que trouxe à tona o ideário da participação popular nos debates e nas tomadas de decisão sobre questões sociais públicas.

Esse processo tem como grande desafio a instituição de uma democracia na qual a participação dos grupos étnicos, raciais, de gêneros e culturas diversas fossem representados e reconhecidos nas propostas de políticas públicas locais.

As concepções teóricas apresentadas nesses dois trabalhos destacam, além do capital social e da democracia participativa, o conceito de empoderamento que tem na sua essência a idéia de potencialização de grupo, de reconhecimento do potencial deste e de ampliação de forças preexistentes.

Esse ideário teórico é bem exemplificado pela atuação dos Conselhos Gestores no Brasil que, nas palavras de Mota, “agem não só como controladores e fiscalizadores de ações locais, a partir das diretrizes estabelecidas pelo governo federal, mas também como definidores de prioridades locais, a partir de programas federais”.

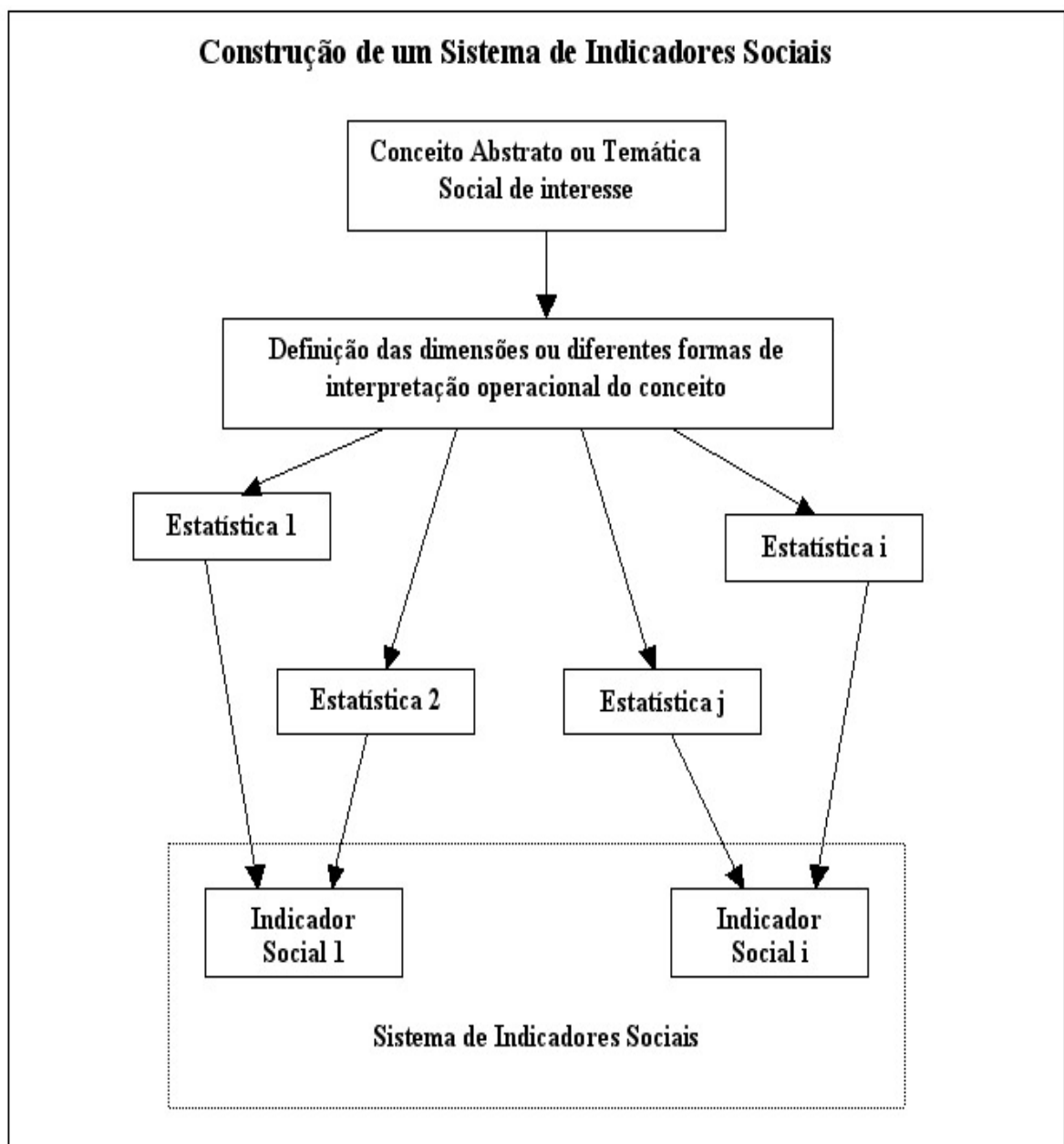


Na definição de indicador social há de se fazer distinção entre este e as estatísticas públicas levantadas nos Censos Demográficos e nas pesquisas amostrais promovidas pelas instituições oficiais das três esferas de governo – federal, estadual e municipal. Essa distinção se fundamenta na ausência de uma contextualização da cifra estatística apresentada na forma bruta perante diversas outras informações que tratam de questões sociais de significativa relevância. Ou seja, como aquela epígrafe aponta, a existência de dados estatísticos é uma condição necessária, mas não suficiente, para a construção de indicadores sociais que terão incorporados nas suas formulações dimensões temporais e espaciais que proporcionarão uma melhor compreensão da realidade social. Como o próprio Jannuzzi aponta:

“O que diferencia a estatística pública do indicador social é o conteúdo informacional presente, isto é, o ‘valor contextual’ da informação disponível neste último” (Jannuzzi, 2003: p. 16).

Para uma boa caracterização de um fenômeno social, nas suas diversas dimensões, deve ser constituído um sistema de indicadores que possibilite apontar a localização desse fenômeno no espaço social a partir de uma metodologia que, antes de mais nada, deverá definir a forma organizacional do processo ou da operação do sistema que traduza o conceito abstrato ou o tema em questão, seja com base no interesse teórico ou em qualquer outra pretensão de uso do sistema em questão.

Em seguida, após a compreensão preliminar do conceito ou temática, a metodologia a ser adotada deverá dar conta do dimensionamento e do escopo daqueles como forma de torná-los algo passível de ser “indicado” de forma quantitativa que tornará possível a coleta de informações estatísticas públicas nos censos e nas pesquisas amostrais, por exemplo. Em fim, pode-se processar os indicadores pela combinação dos dados estatísticos disponíveis estruturando o Sistema de Indicadores que proporcionará uma forma programática de leitura do conceito abstrato inicialmente idealizado. (Jannuzzi, 2003)



Elaboração: Jannuzzi, 2003.

Uma boa aproximação da idéia do que estamos chamando de Sistema de Indicadores Sociais parte da “tradução operacional” do conceito “condições de vida” no atendimento das necessidades materiais básicas como as condições de saúde, habitação, trabalho e educação que podem ser percebidas através das estatística públicas de volume de consultas médicas, registros de óbitos, matrículas escolares, número de domicílios com acesso ao saneamento básico, número de empregados com carteira assinada etc. As diversas combinações possíveis dessas informações proporcionam a constituição de uma ou mais medidas do Sistema como, por exemplo, taxa de mortalidade e taxa de desemprego.

Uma forma de tratamento dos indicadores sociais consiste na organização destes em classes que na maioria das vezes é feita de acordo com a área temática a qual se referem. Muitas vezes, um único indicador pode ser classificado em mais de uma temática. Por exemplo, a taxa de desemprego pode apontar o nível de atividade de um determinado setor como também os reflexos do desemprego no consumo de produtos básicos pela população economicamente ativa.

Outra classificação dos indicadores se dá na distinção entre os denominados objetivos e os subjetivos ou, respectivamente, quantitativos e qualitativos. Com relação aos primeiros, nós já apresentamos uma boa noção quando nos referimos ao tratamento dado às cifras estatísticas para que estas venham constituir indicadores. Já os outros, como seu próprio nome aponta (subjetivo) são aspectos da realidade que, embora estejam presentes em determinados contextos, não são perceptíveis num primeiro olhar e serão expressos a partir de avaliações dos indivíduos ou dos especialistas. A construção dos indicadores sociais qualitativos parte da expressão da opinião pública sobre uma temática que irá subsidiar o processamento dessas informações para dar origem a indicadores como, por exemplo, o “índice de confiança do governo”.

Vale a pena observar que indicadores subjetivos e objetivos que tratem de um mesmo aspecto social não necessariamente irão apontar para a mesma tendência pois, dependerão do conceito adotado – eficiência, eficácia, efetividade etc<sup>16</sup>. Como o próprio Jannuzzi aponta, num programa habitacional por exemplo, podemos observar através dos indicadores quantitativos um incremento significativo e satisfatório do número de construções que, por outro lado, pode ser conflitante com a opinião das pessoas favorecidas que poderão expressar suas frustrações, quanto ao que foi feito, através de indicadores de satisfação. (Jannuzzi, 2003)

Embora na literatura que aborda os indicadores sociais nós possamos encontrar a distinção entre a classe de indicadores que descrevem características e aspectos da realidade – indicadores descritivos – e os que apontam impressões repletas de valores – indicadores normativos -, devemos estar atentos à essência da formulação dos indicadores sociais tomando como base a seguinte observação de Jannuzzi transcrita da sua obra:

“Na realidade, todo Indicador Social ou Estatística Pública tem uma natureza intrinsecamente normativa, já que derivam de processos interpretativos da realidade que não têm nada de neutro ou estritamente objetivo em sua formulação. As cifras assumidas pelos indicadores sinalizam situações sociais distintas, dependendo do observador, das normas vigentes ou dos valores implícitos do que é socialmente bom ou ruim. Assim, a normatividade de um indicador é uma questão de grau, reservando-se o termo normativo a aqueles indicadores de construção metodologicamente mais complexa e dependentes de definições conceituais mais específicas” (Jannuzzi, 2003: p. 21).

A complexidade metodológica apontada acima também pode servir como critério de classificação dos indicadores, ou seja, aqueles que dependem de uma definição que abrange vários aspectos da vida social podem ser denominados indicadores compostos; por outro lado,

---

<sup>16</sup> Esses conceitos são comumente utilizados nos processos de monitoramento de projetos sociais nos quais poderão ser observadas a capacidade de uso racional (eficiente) de recursos disponíveis; a capacidade de gerar um efeito desejado ou, em outras palavras, alcançar um resultado previsto (eficácia) e, por fim, o potencial de alterar para “melhor” um determinado contexto de forma que esta mudança seja mantida no longo prazo (efetividade).

aqueles que são concebidos para fins mais imediatos e não dependem de definições conceituais complexas podem ser classificados como indicadores simples.

Um bom exemplo de indicador composto, que será explorado neste trabalho, é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que, como o próprio nome revela, é um índice composto a partir da combinação de indicadores mais simples relacionados à saúde, à educação e à renda. Como Jannuzzi aponta no seu livro *Indicadores Sociais no Brasil*, o uso de indicadores compostos pode ser justificada com o argumento de que determinados contextos sociais devem ser submetidos a uma avaliação geral que requer uma boa capacidade de síntese e uma suposta simplicidade para descrever os diversos aspectos das condições de vida de diferentes grupos sociais.

Um cuidado que devemos ter no uso dos indicadores compostos é que, ao aceitarmos o argumento de que estes, ao contrário do Sistema de Indicadores Sociais, viabilizam o uso de recursos e a implementação de ações sociais de forma mais objetiva, podemos incorrer no distanciamento do conceito com o indicador como consequência de uma sintetização exagerada dos dados; tal fato poderá acarretar o comprometimento da transparência das informações para os seus potenciais usuários. (Jannuzzi, 2003)

Além disso, quando estivermos nos referindo à análise e formulação de políticas sociais, deveremos considerar também a forma de implementação dessas políticas, ou seja, o seu processamento que poderá ocorrer através de programas e projetos sociais<sup>17</sup>. Relacionados a estes poderemos apontar também três classes de indicadores que compreenderão desde os recursos disponíveis para implementação de tais políticas – indicadores-insumos -, como indicadores que possibilitarão o monitoramento desses programas e projetos, denominados indicadores-processos e, por fim, os que apontarão os efeitos dessas ações no contexto real da

---

<sup>17</sup> Devemos observar que quando tratamos de projetos sociais podemos encontrar algumas características de indicadores sociais que devem ser consideradas no âmbito desse tipo de projeto. Por exemplo, um aspecto desejável num indicador de um determinado projeto social é a sua independência com relação aos demais, isso para não ocorrer uma superposição de informações que poderá dificultar o monitoramento e a avaliação do projeto.

sociedade, os indicadores-produtos. Além destes, encontramos o emprego de uma outra classe de indicadores que se destina a apontar alterações de determinadas variáveis num intervalo de tempo, trata-se dos indicadores de performance ou fluxo; estes são empregados nas avaliações dessas políticas sociais.

Ainda com relação aos critérios de classificação dos indicadores sociais, gostaríamos de mencionar três conceitos, referidos anteriormente, que são comumente empregados na avaliação de políticas públicas através dos seus respectivos programas e projetos sociais. Esses conceitos permitem classificar três tipos de indicadores como: indicadores de eficiência, de eficácia e de efetividade. O primeiro é conhecido por permitir um acompanhamento mais transparente do uso de recursos de ordem financeira, material e humana. Os dois outros estão relacionados aos resultados obtidos num projeto.

Aproveitando um exemplo apresentado por Jannuzzi em seu livro, podemos citar um programa de reurbanização de favelas como parte de uma política de combate às desigualdades sociais, sobre o qual poderemos empregar indicadores de eficiência para avaliar, por exemplo, o volume de investimentos por unidade de área reconstituída; indicadores de eficácia para apontar as melhorias das condições de moradia, de infra-estrutura e de acesso à localidade e; por fim, indicadores de efetividade que apresentarão os efeitos positivos da reurbanização sobre o bem-estar da comunidade contemplada como, por exemplo, diminuição da mortalidade infantil, ampliação da participação das pessoas nos processos de tomada de decisão, redução do nível de criminalidade etc. (Jannuzzi, 2003)

Uma típica caracterização dos indicadores sociais apresenta, além das classes às quais estes podem pertencer, as propriedades que são desejáveis na sua constituição. E, para começarmos a falar dessas, antes de qualquer outra coisa, devemos pensar sobre o tema ao qual um determinado indicador deve se referir; ou seja, se a sua temática tem relevância social significativa, caso contrário, a sua produção e o seu emprego em análise, formulação e

implementação de políticas se tornarão de pouca valia e, conseqüentemente, com pouca possibilidade de serem estendidos por período de tempo suficiente para se obter uma série histórica de tais indicadores. Ademais, a própria história de uma determinada sociedade e sua trajetória de discussões políticas e ações sociais poderão justificar a significação social do indicador e a pertinência de sua produção.

No âmbito dos projetos sociais também devemos estar atentos quanto à relevância dos indicadores já que estes apontarão em que grau, em que medida e em que direção os objetivos de um projeto foram atingidos. Nesse caso, a relevância de um indicador poderá ser já identificada na fase de planejamento do projeto na qual os atores envolvidos deverão apontar as suas expectativas. Ademais, essa relevância será ratificada no monitoramento e na avaliação de resultados na medida em que as atividades desempenhadas, os produtos gerados, os efeitos obtidos destes produtos e os impactos resultantes destes efeitos puderem ser mostrados pelos indicadores.

Nos manuais de Metodologia da Pesquisa é muito comum encontrarmos a citação de outras duas propriedades básicas dos indicadores; são essas a validade de *constructo* e a confiabilidade. A primeira denota a segurança na relação entre o conceito e a medida, ou seja, quanto da idéia abstrata ou do conceito pode ser efetivamente apontado pelo indicador. Já a segunda propriedade está relacionada à qualidade do levantamento dos dados, isto é, à metodologia aplicada no processo de seleção das informações a serem coletadas.

Para termos uma melhor idéia dessas duas propriedades, podemos citar, em primeiro lugar, que a taxa de mortalidade infantil ou outras taxas de morbidade por doenças típicas da infância atendem a validade de *constructo* quando usadas para avaliar as condições de saúde, entretanto, essa propriedade fica fragilizada se no lugar dessas taxas utilizarmos, por exemplo, porcentagem de domicílios com acesso à água encanada ou o coeficiente de consultas por cem mil crianças. No caso da confiabilidade, podemos imaginar a figura de uma balança que

sempre apontará a mesma medida enquanto não houver alteração no peso de um determinado indivíduo, ou seja, um indicador confiável é aquele que sempre apontará a mesma cifra se não ocorrer mudanças na realidade empírica a qual se refere. (Jannuzzi, 2003)

No trecho abaixo, apresentamos a descrição ideal de um Indicador Social apontada por Jannuzzi:

“Além da relevância social, validade e confiabilidade, um Indicador Social deve ter um grau de cobertura adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível, específico, reproduzível, comunicável, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, sócio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade [...] Idealmente, procura-se empregar sempre indicadores de boa cobertura espacial ou populacional, que sejam representativos da realidade empírica em análise. Esta é uma das características interessantes dos indicadores sociais produzidos a partir dos Censos Demográficos, e o que os torna tão importantes para o planejamento público no país.” (Jannuzzi, 2003: pp. 27-28)

Reconhecemos que nem sempre poderemos verificar todas essas características e também que, mesmo quando todas puderem ser apresentadas, possivelmente não atenderão aos seus propósitos na medida desejada. Entretanto, convém aqui falarmos um pouco mais sobre essa idealização de indicadores.

Quando Jannuzzi aponta na citação acima que um Indicador Social deve ser sensível, ele quer chamar a atenção para uma característica que está muito vinculada à validade e à confiabilidade, isto é, ele afirma que um bom indicador deve ser sensível o suficiente para refletir mudanças relevantes na dimensão social a qual se refere. Além disso, essa sensibilidade deve corresponder à especificidade do indicador na medida em que apenas as alterações referentes à questão social de interesse é significativa.

Esta característica reflete a consistência existente entre as variáveis estatísticas constitutivas do indicador e é uma propriedade muito importante na composição de índices como o IDH que combina indicadores sociais mais simples. Portanto, devemos ficar atentos no emprego de indicadores compostos visto que a combinação de vários num só pode não



gerar uma medida de grande validade, confiabilidade, sensibilidade e especificidade e, talvez neste caso, o preferível seja a escolha de um indicador parcial e mais limitado que proporcione uma compreensão mais clara do seu significado.

Aliás, essa compreensão será perceptível na medida em que o indicador apresentar um grau satisfatório de inteligibilidade ou comunicabilidade. Tais atributos têm na sua essência a transparência da metodologia adotada na formulação do indicador. Vale observar que este aspecto é de grande valia para a elaboração e avaliação de políticas sociais.

A atualização e a reprodução de indicadores sociais são também aspectos importantes a serem considerados já que implicam em custos que poderão inviabilizar a sua adoção; até mesmo o tempo para a obtenção do indicador a um determinado custo poderá tornar descartável o seu uso e, possivelmente, comprometer a sua historicidade, ou seja, a construção de sua série histórica que possibilitaria a comparação de situações em diferentes momentos, como é muito comum nos trabalhos de avaliação de políticas sociais. Estes aspectos são tratados em projetos sociais como uma propriedade dos indicadores que implica na verificação dos resultados de forma fácil e rápida suficiente para contribuir nas tomadas de decisão que ocorrerão no desenvolvimento do projeto.

Para a implementação de políticas que visam promover impactos significativos no contexto social, é fortemente recomendável que se faça uso de indicadores referentes aos beneficiários dessas, atendendo limites espaciais reduzidos e grupos sócio-demográficos bem definidos (crianças analfabetas, homens desempregados, idosos obesos etc). Entretanto, não devemos nos surpreender com o fato de não obtermos estatísticas sociais que atendam à freqüência e à representatividade amostral que consideramos necessárias devido às dificuldades metodológicas, falta de recursos e tantos outros fatores que podem nos obrigar a afastarmos do nosso ideal.

No universo das estatísticas do mundo contemporâneo, embora possamos observar um avanço extraordinário na constituição de Sistemas de Produção de Estatísticas Públicas, é muito comum encontrarmos indicadores sociais que não apresentam todas as propriedades apontadas acima. Isso implica uma avaliação muito atenta por parte de pesquisadores, gestores sociais e políticos quanto ao uso de medidas estatísticas alternativas, considerando que não é nada trivial essa tarefa já que as abordagens teóricas existentes não dão conta de uma fundamentação estritamente técnica e objetiva.

Freqüentemente, nos referimos ao emprego de indicadores sociais como parte integrante da formulação e monitoramento de políticas sociais e ao nos debruçar sobre tal questão, constatamos que para cada etapa da política proposta devemos fazer uso de indicadores distintos que contribuirão, por exemplo, para acompanhar a quantidade de recursos empregados e para avaliar o método de alocação de recursos.

Essa relação existente entre um sistema amplo de indicadores sociais relevantes, válidos e confiáveis e a elaboração e aplicação de políticas públicas potencializa suficientemente o reflexo, através de determinadas técnicas ou métodos bem definidos, da realidade empírica nos diagnósticos sociais, no processamento das ações propostas e na própria transformação dessa realidade. Entretanto, não devemos nos iludir por achar que a existência de políticas públicas depende exclusiva ou prioritariamente da base informacional disponível, como apontou Jannuzzi:

“O processo é, ao mesmo tempo, muito mais complexo e falível do que preconizam os modelos clássicos de planejamento. Em primeiro lugar, os diagnósticos, por mais abrangentes que sejam, são retratos parciais e enviesados da realidade, espelham aquilo que a visão de mundo e a formação teórica dos técnicos de planejamento permitem ver ou priorizam enxergar” (Jannuzzi, 2003: p. 33).

Numa sociedade democrática, a técnica anda ao lado da cultura, da ética e dos valores sustentados pelos seus cidadãos. Podemos imaginar que até mesmo a iniciativa de se coletar dados estatísticos e de se criar indicadores sociais podem partir de interesses políticos

legítimos e de conflitos de interesses diversos. Portanto, num contexto democrático, indicadores sociais que atendam boa parte das características que apontamos acima, se apresentam como um grande subsídio para a participação da sociedade civil nas discussões sobre a natureza, o conteúdo e os rumos das políticas públicas, assim como para os responsáveis diretos pela implementação dessas.

Após essa breve passagem sobre os fundamentos e propriedades dos indicadores sociais, fica mais clara a relação destes com a heterogeneidade dos componentes da liberdade que mencionamos acima. Em outras palavras, da mesma forma como os indicadores devem atender à diversidade de contextos sociais, a liberdade está condicionada às diferenças físicas, culturais e intelectuais encontradas nos indivíduos. E assim, como aqueles raramente contemplam às características definidas como ideais, dificilmente encontraremos também o usufruto pleno das liberdades idealizadas pelo ser humano.

### 2.3 A POBREZA SOB A PERSPECTIVA DOS INDICADORES

Dentre os diversos aspectos sócio-econômicos que tentamos retratar com o uso de indicadores sociais, gostaríamos de destacar um que se faz presente no mundo contemporâneo resistindo aos avanços tecnológicos, científicos e fabril experimentados em diferentes países. É a pobreza e suas diferentes faces.

Como Amartya Sen aponta em seus escritos, olhar a pobreza somente através dos indicadores de renda não tem sido suficiente para entendê-la e combatê-la. Hoje se faz urgente e necessário que se enxergue a pobreza também como uma forma de privar as pessoas de exercerem suas capacidades de viver da maneira na qual cada uma delas valoriza viver, ou seja, de usufruírem suas liberdades substantivas. (Sen, 2000)

Entretanto, para levarmos adiante essa idéia, precisamos explorar um pouco mais os conceitos de pobreza adotados hoje e, para isso, tomaremos como base o trabalho de Sonia Rocha – *Pobreza no Brasil: Afinal de que se trata?* Neste livro a autora aborda com

elucidação os fundamentos conceituais da pobreza, suas formas de medida e as relações possíveis entre pobreza e desigualdade. Observamos que o Caso Brasil é bastante enriquecedor para o nosso estudo por se tratar de uma experiência em que as mazelas da pobreza coexistem aos casos de sucesso tecnológico e econômico.

Ademais, devemos justificar a adoção do trabalho de Rocha pelo fato de estarmos tratando neste capítulo da conceituação, da formulação, da implementação e uso dos indicadores sociais. Assunto este presente na trajetória de pesquisas que a autora traçou ao longo das suas experiências no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e na Fundação Getúlio Vargas (FGV), ou seja, nas três maiores instituições brasileiras de tratamento de dados sócio-econômicos.

Outra observação relevante para o nosso trabalho é o fato de não tratarmos aqui das causas da pobreza<sup>18</sup>, tema bastante explorado por pesquisadores como o próprio Sen. Neste capítulo, nos propomos apenas mostrar como as diversas faces do desenvolvimento humano podem ser mostradas através dos indicadores. Optamos por um olhar mais atento sobre algumas questões relacionadas aos indicadores de pobreza e de desigualdade de renda por reconhecermos os grandes desafios a serem encarados para a intensificação do desenvolvimento humano no Brasil que, necessariamente, passará pelas vias do combate à desigualdade e à pobreza.

Como procuramos mostrar neste trabalho, processos de desenvolvimento econômico observados no mundo contemporâneo não têm sido suficientes para equacionar questões relativas às desigualdades sociais e à pobreza. Tal fato levou alguns estudiosos e outros

---

<sup>18</sup> Ao invés de discutirmos as causas da pobreza no Brasil, compartilhamos a preocupação primeira de Rocha em explorar a conceituação da pobreza. Ademais, uma abordagem bem fundamentada sobre as causas da pobreza no Brasil exigiria de nós uma análise a parte na qual deveríamos tanto fazer uma viagem na história da formação da nossa sociedade para entendermos as relações de poder constituídas pelas classes dominantes, quanto fazer uma abordagem do atual processo de globalização e seus reflexos, por exemplo, no mercado de trabalho brasileiro.

interessados nessa temática a tratarem os mecanismos econômicos como instrumentos complementares às medidas de combate àquelas questões<sup>19</sup>.

Abordar fenômenos como a pobreza está longe de ser algo trivial e lógico, principalmente quando precisamos ter clareza de quais necessidades básicas, na medida que não são atendidas adequadamente, caracterizam um contexto de pobreza. Ademais, a noção do que é adequado ou não deve estar em sintonia com a idéia de liberdade substantiva, mencionada por Sen, na qual o Homem deve exercer a sua capacidade de viver da forma como ele valoriza.

A caracterização da pobreza e de sua mensuração deverá estar associada a cada realidade social específica que dará origem aos diversos perfis desse fenômeno. Ou seja, conceitualmente, a pobreza pode ser abordada como um fato isolado numa determinada localidade ou não, como um problema crônico ou conjuntural e, ainda, a partir de alguns sintomas como a violência, a subnutrição, o desemprego etc. O cuidado na conceituação e apuração da pobreza está longe de ser um capricho teórico ou acadêmico; diversas experiências de implementação de políticas sociais se mostraram ineficazes por não analisarem cuidadosamente cada contexto específico.

Na sua obra, *Pobreza no Brasil*, Rocha observa que a preocupação que temos hoje com a pobreza e com as desigualdades sociais surgiu no ambiente do pós-guerra, quando os países desenvolvidos se depararam com a existência de grupos desprivilegiados em relação ao

---

<sup>19</sup> No Brasil, no começo da década de 1990, verificamos o surgimento de um amplo movimento de combate à pobreza e aos contextos de miséria verificados neste país. Esse movimento teve seus primeiros passos fortemente influenciados pelo afastamento do então Presidente da República Fernando Collor de Melo deflagrando o Movimento pela Ética na Política que, logo em seguida, teve sua proposição ampliada para uma outra mobilização significativa da sociedade civil brasileira, a campanha da Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida.

Estudos realizados pelo IPEA deram origem ao documento *Mapa da Fome: Subsídios à formulação de uma Política de Segurança Alimentar* que serviu como importante instrumento para a atuação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar-CONSEA constituído em 1993.

Um personagem emblemático do movimento de combate à pobreza foi o sociólogo Herbert de Souza que liderou a Ação da Cidadania contra a Miséria e pela Vida e conclamou todos os brasileiros à tomarem parte dessa campanha, disseminando a noção de cidadania e estimulando a ação participativa como observado no seu discurso de lançamento da Ação da Cidadania no qual ele diz: “As diferenças ideológicas, partidárias e políticas não podem impedir que nos unamos para erradicar a indigência. Por isso, esse movimento é suprapartidário, supraideológico. Ele é ético”.

triunfo da recuperação das grandes nações. Ou seja, surgia aí a noção relativa de pobreza que apontava grupos que, embora tivessem garantida a sua sobrevivência, não conseguiam ter as condições de vida que o restante dos cidadãos gozavam.

A difusão dessa preocupação tomou proporção global em países de diferentes graus de desenvolvimento implicando na distinção entre pobreza relativa e pobreza absoluta. A primeira por tratar de grupos de indivíduos que se mostravam vítimas de algum processo que originava desigualdades no acesso de necessidades predominantes na sociedade em que se encontravam; e a outra, por tratar de contextos muito mais graves que apontavam o não atendimento das necessidades vitais de grupos muitas vezes equivalentes a uma nação.

Embora possamos olhar para a pobreza através dessas duas perspectivas, convém notar que os seus limites não são nada claros, como bem observado no seguinte trecho transcrito da obra de Rocha:

“Mesmo as necessidades fundamentais de alimentação, cujo atendimento poderia estar associado ao mais absoluto conceito de pobreza, não são um dado indiscutível [...] Há muitos fatores a considerar quando se trata de estabelecer necessidades nutricionais, de modo que a busca de uma dieta mínima ‘de sobrevivência’ constitui-se apenas numa simplificação analítica. Por outro lado, é inevitável levar em conta aspectos culturais ao definir a dieta mínima, como pode ser exemplificado pela inclusão do chá na cesta alimentar inglesa. De qualquer modo, a definição de necessidades alimentares insatisfeitas não exige o estabelecimento de uma dieta mínima, já que a incidência de fome e de subnutrição pode ser diretamente medida a partir de características físicas da população.” (Rocha, 2003: pp. 11-12).

No trabalho de Lavínia Pessanha, *Segurança Alimentar como um princípio orientador de Políticas Públicas: implicações e conexões para o caso brasileiro*, observamos com maior clareza a relação entre segurança alimentar, fome e pobreza no Brasil. Sua abordagem trata inicialmente de mostrar a distinção entre o fenômeno da fome e da desnutrição; numa primeira aproximação poderíamos constatar que o primeiro fenômeno pode acarretar desnutrição, mas esta nem sempre surge da privação de alimentos.

No trabalho desta autora, podemos encontrar a fome citada em quatro contextos diferentes. Primeiramente, podemos verificar a “fome crônica vinculada à pobreza” que é caracterizada basicamente pela escassez de renda e recursos que privam as pessoas do acesso ao mercado de bens e serviços. Podemos encontrar também a “fome em momentos críticos da vida” como no período de gravidez das mulheres que vulnerabiliza a sobrevivência do feto e, provavelmente, a sua vida futura em função das carências nutricionais vivenciadas.

Além dessas, podemos observar a “fome sazonal” que está relacionada, não somente aos ciclos das atividades agropecuárias, mas também à sazonalidade das demais atividades econômicas nas quais evidencia-se a dependência de um contingente significativo de pessoas dos picos de consumo das classes abastadas. E também encontramos pessoas vítimas de catástrofes da natureza, de conflitos religiosos e raciais que dão origem a situações de “fome aguda” configurando situações de urgência.

A abordagem de Lavínia vai de encontro ao discurso de Rocha no que diz respeito às dificuldades de se mensurar a fome e a desnutrição a partir do estabelecimento de padrões mínimos de uma vida saudável. Os patamares de calorias e nutrientes básicos são de alguma forma influenciados por fatores como gênero, idade, atividade laboral e hábitos alimentares de diferentes culturas. (Pessanha, 1998)

Ademais, podemos nos defrontar com várias dificuldades de uso dos indicadores que objetivam apontar problemas nutricionais devido à inconsistência e à insuficiência dos dados usados. De modo geral, adota-se um ou mais parâmetros antropométricos para considerar o estado nutricional das pessoas, por exemplo, o índice de massa corporal e a relação peso/altura para as pessoas adultas. (Pessanha, 1998)

Outro trabalho que devemos citar como referência nos estudos sobre a pobreza e a fome no Brasil é o de Luciene Burlandy, *Comunidade Solidária: Engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição*. Neste, a autora

procura mostrar o que deve ser feito, quem deve ser contemplado e quanto de recursos devem ser aplicados no combate dessas questões. Tal proposição requer o uso de indicadores que permitam delimitar a dimensão das intervenções e a identificação do público-alvo. Nessa perspectiva, podemos olhar o fenômeno da pobreza da seguinte forma:

“A análise da pobreza é em si uma construção social. Mas, ainda que haja variações de acordo com cada sociedade, há também acordos em torno do que se considera uma privação grave e questões como fome e desnutrição são certamente aquelas sob as quais há maiores consensos. Mesmo reconhecendo a multi-dimensionalidade do fenômeno, em geral a definição de pobreza se operacionaliza através da eleição de um conjunto de bens e serviços que compõe um padrão mínimo de vida que gira em torno da alimentação, moradia, salubridade do meio ambiente, saúde e educação básica. No entanto, há um escopo significativo de variações metodológicas e possibilidades de escolha em termos de variáveis e indicadores utilizados.” (Burlandy, 2003: p. 75).

Embora neste nosso trabalho procurarmos mostrar a incapacidade de entendermos e combatermos a pobreza usando **somente** a renda como um indicador, devemos mostrar que essa tem um papel relevante quando tratamos da viabilidade de acesso às necessidades de manutenção da vida humana num mundo onde os sistemas econômicos são monetizados e privilegiam as trocas mercantis.

Quando falamos em atender às necessidades usando de forma indireta a renda, estamos sinalizando que podemos adotar essa como um critério de pobreza. Baseada nisso, Rocha nos descreve a linha de pobreza como uma referência através da qual podemos identificar aquelas pessoas – os pobres - que não conseguem atender às necessidades consideradas básicas na sociedade à qual pertencem. Além disso, a autora destaca deste grupo aqueles que não têm recursos monetários suficientes nem para suprirem suas necessidades nutricionais, são os chamados indigentes.

O estabelecimento de uma linha de indigência, que se baseia numa cesta alimentar mínima a ser adquirida por uma determinada porção monetária, levanta uma série de questões a serem observadas. Por exemplo, quais alimentos devem compor essa cesta para se alcançar



os patamares mínimos de nutrientes, já que o universo desses e as possibilidades de combinação entre eles é muito grande? Ou ainda, como definir os preços de tais produtos, considerando a variação desses em função das diferenças regionais e conjunturais?

Portanto, se a definição de uma cesta de alimentos que atenda às demandas nutricionais básicas e seu preço correspondente já constitui um grande desafio, podemos imaginar a complexidade de se estabelecer as demais necessidades básicas que configuram a linha de pobreza. Ou seja, qual seria o vestuário básico para uma determinada sociedade? Quais seriam as suas condições básicas de habitação? Tais argumentos são usados por Rocha para dizer que as definições de linha de indigência e linha de pobreza podem estar bem próximas da noção de pobreza relativa ao considerar a influência dos valores e da cultura de uma determinada sociedade na composição dos pacotes de necessidades básicas, num dado momento da sua história.

A definição de linha de pobreza relativizada pelo contexto social traz consigo uma ampla discussão sobre distribuição de renda<sup>20</sup>, desviando o foco de atenção do crescimento econômico e da renda para a estruturação de mecanismos mais eficazes de compartilhamento dos frutos desse “sucesso”. Ou seja, a linha de pobreza passa a se relacionar não somente com os pobres e sim, com toda sociedade que contribui de alguma forma para a manutenção da desigualdade de renda.

---

<sup>20</sup> Uma importante abordagem sobre desigualdade de renda e pobreza no Brasil é encontrada no trabalho de Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henriques e Rosane Mendonça *A Estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Neste texto a pobreza é analisada pela dimensão da insuficiência de renda mostrando as implicações de uma escassez de recursos e de uma má distribuição dos recursos existentes.

No trabalho desses autores encontramos o exercício de várias simulações que apontam, de diferentes maneiras, questões como a concentração de renda que na comparação entre a renda *per capita* brasileira e a linha de pobreza nacional podemos observar que aquela é significativamente superior à linha de pobreza, fato que os autores associam à intensidade da pobreza em nosso país. Um exercício bastante significativo é a comparação do grau de pobreza no Brasil com o observado nos demais países com renda *per capita* similar à brasileira. Este revela que o grau de pobreza no Brasil é bastante superior a média dos demais países analisados. (Barros *et al.*, 2001)

Este texto sugere que para que a redução da pobreza no Brasil ocorra de forma mais eficaz e num espaço de tempo relativamente curto, seria necessária a combinação de políticas que estimulasse o crescimento da renda *per capita* e a distribuição mais igualitária da renda, embora os autores apontem que a pobreza, no contexto atual brasileiro, seja mais sensível aos esforços de aumento da equidade do que aos de aumento do crescimento. (Barros *et al.*, 2001)

Entretanto, a adoção de linhas de pobreza estritamente relativas exige a adoção de um valor de referência que corresponda ao estilo de vida preponderante na sociedade; em geral, se baseia na renda média ou mediana da população, se desvinculando assim do poder de compra e do nível de bem-estar que poderia proporcionar. Essa relativização da pobreza pode acarretar dificuldades na comparação entre países que apresentam patamares diferenciados de renda e algumas complicações nas análises de séries históricas nas quais oscilações excepcionais da renda não implicam necessariamente numa alteração da incidência de pobreza<sup>21</sup>. (Rocha, 2003)

Podemos verificar, a partir da segunda metade do século passado, um abandono crescente do uso de cestas de bens e serviços para cálculo de linha de pobreza nos países desenvolvidos; a partir de então, estes têm adotado cada vez mais a distribuição de renda como referência. Ademais, vários desses países vêm buscando novos parâmetros de qualidade de vida além do critério de renda.

Por outro lado, essa abordagem foi indevidamente importada pelos países subdesenvolvidos, já que nestes a pobreza absoluta ainda é de grande relevância como, por exemplo, podemos observar no Brasil. Para esses países, a autora faz a seguinte observação referente ao uso da renda como um indicador:

“Como se trata de utilizar enquanto referência a renda das pessoas, estabelecer linhas de indigência e de pobreza pode não ser uma abordagem produtiva para enfrentar a questão da pobreza em países onde o nível de desenvolvimento social e produtivo é muito baixo. Na verdade, a renda sofre tanto mais restrições à sua utilização quanto mais pobre é o país. São restrições à renda como indicador de referência, pois implica associar níveis de bem-estar ao grau de sucesso na integração das famílias à economia de mercado, desconsiderando autoprodução e outros consumos não-monetários que têm impacto relevante justamente sobre as condições de vida das camadas mais pobres. Desse modo, quando uma parte preponderante das necessidades não é atendida via transações mercantis, a renda se torna um critério irrelevante para delimitar a população pobre.” (Rocha, 2003: p. 17).

---

<sup>21</sup> Atendendo o mesmo princípio para definição de linha de pobreza relativa o PNUD, segundo Rocha, adota o valor correspondente a 50% da renda mediana como linha de pobreza para os países desenvolvidos.

Portanto, a adoção da variável renda como referência para a definição das linhas de indigência e pobreza implica no reconhecimento da renda como uma *proxy* do bem-estar. Tal fato apresenta algumas dificuldades empíricas nos processos de mensuração da renda em determinados grupos. Por exemplo, algumas pessoas subestimam suas rendas efetivas, o que pode acarretar uma incidência de pobreza pouco realista. E, por outro lado, pessoas informam suas rendas considerando eventuais variações (prêmios, doações, horas extras de trabalho etc) que configuram rendas disponíveis em determinados momentos. Ademais, alguns cuidados podem ser considerados na adoção da renda se define-se a relação dessa com os patrimônios das pessoas e com o acesso dessas aos serviços públicos.

De acordo com Rocha, o uso da renda no estabelecimento da linha de pobreza é defendido sob a argumentação teórica e generalizada de que esse indicador está fortemente relacionado com o nível de bem-estar físico. Entretanto, esse argumento vem sendo crescentemente criticado, principalmente em contextos em que se tem exigido o aumento da presença do Estado nas propostas de combate à pobreza e às desigualdades sociais, das quais surgem benefícios diversos que se refletem na qualidade de vida das pessoas sem implicar no incremento da renda. Tal fato, vem exigindo cada vez mais o uso de indicadores sociais como medida de bem-estar em detrimento da renda. (Rocha, 2003)

A outra perspectiva da pobreza, a da carência de atendimento das necessidades básicas, parte do princípio que não há nada mais importante para o ser humano que a sua própria vida e, para viver, ele precisa antes de mais nada saciar a sua fome e manter-se nutrido. Essa é a necessidade básica prioritária. Entretanto, é comum encontrarmos nos tempos de hoje países em que tal princípio é violado, alguns apresentando um quadro de pobreza generalizada e outros ainda sustentando a existência de focos de pobreza em determinadas localidades. Essa constatação tem se mostrado inequívoca ao se analisar os indicadores antropométricos que sustentam o conceito de pobreza absoluta.

Mas, falar em atender as necessidades básicas é muito mais que abordar as questões referentes à fome, é tratar do acesso à educação, à saúde e, como Amartya Sen aponta, é combater a privação de capacidades básicas que requer o enfrentamento de questões implícitas num determinado contexto de privação que vai muito além do suprimento de renda<sup>22</sup>. (Sen, 2000)

Definir pobreza, a partir das necessidades básicas, também requer alguns cuidados; por exemplo, aprender a ler e escrever, embora seja uma condição básica, não é muito útil para caracterizar os pobres em países nos quais o índice de analfabetismo é praticamente nulo.

A breve abordagem que fizemos até aqui sobre a pobreza nos permite afirmar que podemos abordar esse tema de diversas maneiras sem precisar recorrer à abordagem da linha da pobreza, ou seja, sem assumir que a renda é a referência para a caracterização dos pobres. Nos últimos 30 anos, notamos a distinção crescente entre a renda como indicador de pobreza e essa mesma como um insumo ou um instrumento que pode possibilitar uma melhor qualidade de vida. O que se tem pretendido nos últimos anos é a mensuração das melhorias das formas de viver, ou melhor, dos resultados efetivos das condições de vida e não dos meios que levam a tais fins. Conforme Rocha:

“Não se trata de usar como indicador de saúde o número de médicos por mil habitantes, o número de leitos hospitalares ou o gasto público em saúde, mas os resultados efetivos em termos de redução da morbidade e da mortalidade, e de aumento da esperança de vida.”  
(Rocha, 2003: p. 20).

Olhar a pobreza sob a perspectiva das necessidades básicas se distingue da sua abordagem através da linha de pobreza por exigir a atenção para toda sociedade e não apenas para os pobres. Nessa perspectiva, vislumbra-se ações de princípios universalistas como, por exemplo, programas de combate à doenças infectocontagiosas em crianças ou ações de

---

<sup>22</sup> A renda, na abordagem de Sen, tem um papel apenas instrumental. Existem vários outros fatores que proporcionam a geração de capacidades além da renda. A relação entre renda e capacidades varia conforme o contexto analisado; por exemplo, numa comunidade de pessoas idosas essa relação é bem diferente de outra comunidade composta predominantemente de jovens.

erradicação do analfabetismo. Ademais, esse tipo de abordagem tem proporcionado um avanço nas comparações entre países e viabilizado o acompanhamento do atendimento das necessidades básicas ao longo do tempo para um contingente populacional mais amplo.

Além de abandonar a renda como indicador-chave e olhar para toda sociedade ao invés de apenas para os pobres, a abordagem das necessidades básicas reconhece as diversas dimensões da pobreza e aponta para a necessidade de ações que sejam complementares e não acumulativas e segmentadas; ou seja, medidas que tenham impacto sobre todos os aspectos do bem-estar social e não sobre um ou outro; procurando atender o que, por exemplo, o Titãs tem cantado: “A gente não quer só comida, a gente quer comida, diversão e arte”.

A difusão da abordagem multifacetada da pobreza, na segunda metade do século XX, trouxe consigo a criação de diversos indicadores sociais que apontavam os seus diferentes aspectos referentes à saúde, à educação, à habitação etc. Entretanto, a amplidão desses indicadores dificultava a análise dos resultados e a comparação desses, originando assim a necessidade de se criar um indicador social sintético aos moldes do PIB *per capita*.

Em meados da década de 1970, dois estudiosos, Morris e Liser, apresentaram ao *Overseas Development Council*, em Washington, um indicador que propunha apontar características consideradas básicas para aferição da qualidade de vida: mortalidade infantil, expectativa de vida para crianças com um ano de idade e taxa de alfabetização. O denominado *Physical quality of life index (PQLI)* tinha a pretensão de evitar o uso de indicadores que apresentassem vieses com questões culturais, já que havia sido concebido para priorizar aspectos físicos. Entretanto, o *PQLI* despertava alguns questionamentos com respeito a sua concepção; por exemplo, como um indicador físico poderia tratar de questões como a alfabetização sem ter que considerar a cultura de uma determinada sociedade.

A trajetória dos estudos sobre a pobreza tem evidenciado as dificuldades conceituais e estatísticas encontradas na tentativa de se definir padrões de comparação internacionais em

meio a uma diversidade significativa de contextos. Tanto o uso da renda quanto o de indicadores sintéticos tem se defrontado com dificuldades como a variação dos patamares de preços em diferentes regiões e a mudança de costumes e valores culturais ao longo do tempo.

Conforme estudos feitos por técnicos do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), o Brasil não é um país pobre. A pobreza no Brasil está relacionada à distribuição dos recursos e não à sua escassez, ou seja, relacionada à concentração de renda. (Barros *et al.*, 2001) Entretanto, esta concentração não deve ser apenas analisada através da estratificação das classes de renda, mas também, através da comparação das regiões e estados brasileiros.

Quando falamos em comparações entre regiões, estamos considerando também o ideário de Zaoual pelo qual ele suscita que um país pode ser visto como uma região onde, embora se faça presente uma identidade coletiva, encontra-se nessa também uma diversidade de “sítios simbólicos de pertencimento” caracterizados por classes, grupos, cidades, situações sociais, religiões etc. Ou seja, para um melhor posicionamento perante a pobreza devemos considerar essa diversidade de “sítios” nos seus menores detalhes, mesmo que disso incorram as dificuldades de comparação dos diversos contextos através dos indicadores. (Zaoual, 2003)

No Brasil, podemos encontrar alguns consensos sobre a questão da pobreza e, para o nosso estudo, vale destacar dois pontos que consideramos relevantes por estarmos tratando de uma grande diversidade de contextos: a geografia da pobreza e a heterogeneidade da pobreza.

Com relação a localização da pobreza, gostaríamos de ressaltar o deslocamento dessa, ao longo dos últimos trinta anos, do Brasil rural para as áreas metropolitanas e urbanas. Ou seja, com base no trabalho de Rocha podemos afirmar que, enquanto em 1970 aproximadamente 50% dos pobres brasileiros estavam nas regiões rurais, atualmente, algo em torno de 80% desses se encontram nas zonas urbanas e metropolitanas. (Rocha, 2003)

Esse movimento traz consigo uma maior visibilidade do problema já que boa parte do Brasil rural não é coberta por pesquisas que tratam das estatísticas oficiais em nosso país; por

exemplo, a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) não abrange a área rural dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá e a Pesquisa Mensal de Empregos (PME) cobre apenas seis regiões metropolitanas – Salvador, Porto Alegre, Belo Horizonte, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

Outro aspecto que deve ser destacado dessa nova localização da pobreza é a complexidade de tratamento da questão no meio urbano. Neste têm se tornado mais explícitos os extremos de riqueza e poder das classes abastadas e a multiplicidade de conflitos gerados a partir das desigualdades sociais nos seus diferentes campos – educação, saúde, segurança etc.

A análise da heterogeneidade da pobreza deve estar fundamentada na idéia de “sítio simbólico de pertencimento” de Zaoual que nos permite vislumbrar a implementação de ações originais e criativas para o combate às diversas carências da população pobre.

No Brasil, para termos uma boa compreensão da heterogeneidade da pobreza, basta observarmos essa questão nas duas maiores regiões metropolitanas – Rio de Janeiro e São Paulo, e na zona rural do Nordeste. Nestes dois grandes centros, encontramos famílias menores, com menos crianças; diferente do que verificamos na área rural nordestina, onde as famílias têm em média um número maior de pessoas, principalmente crianças. Nesta área do nosso Nordeste, a pobreza ainda apresenta laços históricos muito fortes com a formação de uma sociedade que, tradicionalmente, esteve às margens do desenvolvimento econômico baseado na indústria situada nas áreas urbanas. Os pobres do Nordeste rural vivem num contexto relativamente homogeneizado, enquanto nos grandes centros encontramos uma diversidade bem maior de formas de pobreza.

As diferenças na composição das famílias dos pobres do Nordeste rural e das regiões metropolitanas de São Paulo e Rio de Janeiro podem ser observadas também pela liderança desses núcleos. No Nordeste a maioria das famílias é chefiada por homens analfabetos, ocupados predominantemente na agropecuária como trabalhador por conta própria e

praticamente para o auto-consumo. Já em São Paulo e Rio de Janeiro, encontramos um número bem maior de famílias chefiadas por mulheres, com uma incidência bem menor de analfabetismo, que trabalham com carteira assinada nos ramos de serviço e comércio em atividades de baixa produtividade e remuneração. (Rocha, 2003)

Essa pequena abordagem da localização e dos diferentes tipos de pobreza contribui para uma análise mais minuciosa desse tema que é confluyente com a seguinte observação de Zaoual:

“A abordagem da pobreza e as medidas necessárias para seu recuo precisam estar situadas em contextos com grande diversidade de pessoas e grupos da população (‘pobreza situada’). Aliás, a referência à diversidade humana é recorrente na argumentação de Amartya Sen. Deixando de considerar os problemas de disparidades de renda dentro da própria categoria dos pobres, a diversidade das necessidades no tempo e no espaço complica muito os cálculos quanto aos níveis de pobreza centrados na renda.

Sempre apontando para um pluralismo econômico, Amartya Sen fala em igualdade, espaço e diversidade (Sen, 2000, p. 186) e insiste na pluralidade, incompletude e avaliação (op. cit., p. 188): *‘É fato que a vontade de igualdade só pode ser adequadamente julgada em um contexto mais amplo, no qual outras exigências não são arbitrariamente ignoradas’* (op. cit., p. 197). Estamos continuamente ameaçados pelo que Amartya Sen chama de ‘erros de espaço’. A realidade é feita de múltiplos espaços (liberdade, igualdade, eficácia, utilidade, renda, capacidade etc.). Assim, a cesta básica de ‘produtos de primeira necessidade’, para assegurar algumas liberdades, não garante, por si só, a igualdade, em virtude das diferenças entre indivíduos (sexo, deficiências físicas e outros fatores de diferenciação), em suma, as diferenças de capacidade.” (Zaoual, 2003: p. 71).



## 2.4 OLHANDO A DESIGUALDADE ATRAVÉS DOS INDICADORES

Reconhecemos que os estudos sobre desigualdade no Brasil não se esgotam na perspectiva da renda; questões referentes a gênero e raça<sup>23</sup> apontam para a complexidade do tema. Entretanto, nesta seção damos destaque à desigualdade de renda por esta ser um ponto crítico das políticas que privilegiam o crescimento econômico como forma de desenvolvimento humano e social.

Autores como Sonia Rocha apontam que em países, como o Brasil, com alto grau de desigualdade de renda, contextos de pobreza absoluta e grande carência de atendimento das necessidades básicas, a abordagem da renda e das necessidades básicas devem ser usadas de forma complementar; ou seja, primeiramente deve-se fazer uso das linhas de pobreza para se ter clareza de quem consegue sobreviver ou não com um mínimo de renda e, em seguida, abordar a população pobre para analisar as questões referentes ao seu bem-estar. Na opinião dessa autora:

“Considerando a abordagem da renda e das *basic needs* de forma complementar se constitui um procedimento essencialmente flexível” (Rocha, 2003: p. 28).

Para uma boa análise crítica da pobreza precisamos ter clareza sobre a sua conceituação, as suas formas de mensuração e os meios de monitoramento dos resultados obtidos das políticas de combate. Para tanto, faz-se necessário também o reconhecimento dos diferentes estágios de desenvolvimento social e do sistema estatístico de cada país. As diferenças encontradas entre os países pobres, os países de renda média e os desenvolvidos devem ser respeitadas pelos estudiosos do tema.

---

<sup>23</sup> Para uma melhor compreensão da desigualdade racial no Brasil sugerimos a leitura do trabalho de Ricardo Henriques *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Segundo Henriques, neste trabalho encontramos uma análise de economia do bem-estar que serve como base para o diagnóstico da desigualdade racial no Brasil expresso nos indicadores socioeconômicos das condições de vida dos brasileiros dos anos 90. (Henriques, 2001)

Nesse primeiro grupo de países as informações estatísticas disponíveis são escassas e o uso da variável renda, na maioria dos casos, é irrelevante perante a extensa pobreza encontrada; nesse caso, o uso de características físicas da população (dados antropométricos) pode ser de boa serventia para uma definição operacional da pobreza. Já numa situação um pouco melhor, os países de renda média podem fazer uso de estatísticas sociais combinadas com os dados de renda na procura de atender a cada contexto observado, seja de pobreza absoluta ou de pobreza relativa. Por fim, nos países mais ricos, podemos encontrar sistemas estatísticos bem estruturados e políticas voltadas para as questões de desigualdade e exclusão social.

No mundo contemporâneo, a constatação da pobreza traz consigo o reconhecimento de um outro fato relevante, a desigualdade de renda. Quando apresentamos os três tipos de países acima, estávamos, na verdade, assumindo a renda de cada um desses como critério de classificação. Entretanto, convém observar que naqueles onde a renda *per capita* é significativamente baixa, as questões referentes à distribuição de renda tornam-se menos importantes com relação aos prováveis contextos de pobreza absoluta encontrados nesses países. Num outro extremo, encontraremos países onde a renda *per capita* é elevada e uma possível desigualdade de renda é contornada com ações de transferência de renda e pelo acesso aos serviços públicos de boa qualidade por todos que necessitarem.

Além desses dois extremos, encontramos uma situação intermediária na qual, embora a renda *per capita* seja suficiente para garantir o mínimo essencial para todos, ainda persistem situações de pobreza absoluta. É o caso do Brasil que, segundo Rocha, apresentando uma renda *per capita* de R\$ 3.500 ao ano em 2000, bem acima de qualquer valor associado à linha de pobreza, apresenta uma incidência de pobreza em função de uma demasiada desigualdade na distribuição de renda. Cabe observar, a título de ilustração, que uma linha de pobreza

correspondente ao valor médio do salário mínimo de R\$ 150, no Brasil, corresponderia a uma renda *per capita* de aproximadamente R\$ 1.800 ao ano, em 2000. (Rocha, 2003)

A situação do Brasil é bastante ilustrativa para um contexto no qual a sustentação da desigualdade de renda tem se mostrado estabilizada num nível muito elevado. Essa constatação é facilmente percebida quando observamos os índices de Gini (ver Anexo 1) e de Theil (ver Anexo 2) como medidas de desigualdade que, segundo o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade – IETS<sup>24</sup>, são as medidas mais usadas nas análises da distribuição de renda do Brasil, além da razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres e da mesma relação entre os 20% mais ricos e os 20% mais pobres.

#### Quadro 1 – Medidas de Desigualdade de Renda do Brasil

	Índice de Theil <sup>1</sup>	Índice de Gini <sup>2</sup>	Razão entre a renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres	Razão entre a renda apropriada pelos 20% mais ricos e os 20% mais pobres
1992	0,70	0,571	21,8	26,8
1993	0,77	0,600	24,5	28,9
1995	0,74	0,585	24,1	28,1
1996	0,73	0,580	24,6	29,9
1997	0,74	0,580	24,5	29,2
1998	0,74	0,575	24,1	28,2
1999	0,72	0,567	23,2	26,9
2001	0,73	0,566	23,6	28,0

Fonte: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE).

Nota: Dados de Brasil exclusive o rendimento da população da área rural de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

(1) Tabulação de dados do IETS com base na PNAD.

(2) Índice de Gini da distribuição do rendimento mensal de todos os trabalhos das pessoas de 10 anos ou mais de idade, ocupadas, com rendimento de trabalho.

Para se ter uma melhor idéia do elevado nível de desigualdade de renda apontado acima, de um conjunto de 92 países pesquisados pelo Banco Mundial, apenas dois – África do Sul e Malavi - apresentam coeficientes de Gini superiores ao do Brasil, ou seja, desigualdade de renda pior que a nossa. Ademais, 40 desses 92 países têm esse coeficiente entre 0,30 e

<sup>24</sup> Rio de Janeiro: Trabalho e Sociedade. Ano 2, nº especial, dezembro 2002.

0,40, sendo que a maioria dos países sul-americanos se encontram num patamar mais elevado, 0,45 e 0,60. (Barros, *et al.*, 2001)

Através da razão da renda apropriada pelos 10% mais ricos e os 40% mais pobres conclui-se que quanto menor a razão obtida por este indicador menor será a desigualdade na estrutura distributiva de renda. No Brasil, os dados indicam que no ano de 2001 os 10% mais ricos ganhavam, em média, 24 vezes mais que os 40% mais pobres. (IETS, 2002) Comparando a situação do Brasil com um conjunto de 50 outros países, constatamos que este é o que apresenta o maior grau de desigualdade. Para termos melhor idéia, a grande maioria desses 50 países apresenta essa razão abaixo de 10 e somente seis acima de 20. A Argentina e a Colômbia, por exemplo, apresentam razões entre 10 e 15. (Barros, *et al.*, 2001)

## 2.5 AS CONTRIBUIÇÕES DO PNUD

Ao nosso ver, este capítulo não deveria ser finalizado sem fazermos menção a uma das instituições mais importantes no tratamento das questões referentes ao desenvolvimento humano em todo mundo. Podemos afirmar que falar de IDH, de Relatório de Desenvolvimento Humano, de pobreza e de outros temas abordados neste trabalho sem citar o PNUD nos parece, pelo menos, um descuido muito grande com uma fonte rica de informações e estudos para os temas em pauta<sup>25</sup>.

As Nações Unidas, com a pretensão de mensurar o desenvolvimento humano nos seus países-membros, adotou a concepção de um índice social sintético muito próxima da adotada no já referido *PQLI*, dando origem ao chamado Índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

---

<sup>25</sup> Devemos observar também que, embora este item procure mostrar alguns exemplos de contribuição que o PNUD tem dado para o estudo do desenvolvimento humano, quando falamos de Brasil não podemos deixar de citar a nossa maior fonte de informações sócioeconômicas que, de forma direta ou indireta, subsidia as análises do PNUD. Nos referimos aqui ao IBGE que desde 1937 tem contribuído para o levantamento e tratamento sistemático das estatísticas públicas em nosso país.

Designado para elaborar e divulgar o IDH, o PNUD editou pela primeira vez, em 1990, o Relatório do desenvolvimento humano que passou a ter uma periodicidade anual.

Com base nas palavras de William Draper, membro do PNUD, o Relatório do Desenvolvimento Humano se propõe a fazer uma análise prática e pragmática das experiências vividas em diversos países sem pretender julgar ou recomendar algum modelo específico de desenvolvimento; ou seja, esse Relatório busca subsidiar os formuladores e avaliadores de políticas públicas com informações consideradas relevantes para o desenvolvimento do Homem. (PNUD, 1990)

Para a implementação e aprimoramento desse Relatório, o PNUD passou a apoiar ações que visassem melhorar as fontes de estatísticas sociais nos países que apresentavam distorções nas informações a serem divulgadas ou que ainda não possuíam dados necessários para a sistematização dos indicadores de desenvolvimento humano.

A abordagem do desenvolvimento humano, encontrada nesses Relatórios do PNUD, tende a convergir com a apresentada no primeiro capítulo deste trabalho por procurar tratar do desenvolvimento das pessoas humanas além da perspectiva da renda e da produção e consumo de bens; o desenvolvimento vislumbrado se constitui na medida em que homens, mulheres, velhos e crianças passam a usufruir maiores oportunidades de viverem saudáveis num período de vida prolongado, terem acesso a uma boa educação e aos recursos necessários para sustentarem uma boa qualidade de vida.

Com base nesta perspectiva, o PNUD vem anualmente acompanhando o desenvolvimento humano, não somente através de indicadores de renda, mas através de um índice mais global, o IDH. A concepção do IDH é baseada na média aritmética simples de três indicadores sociais referentes aos seguintes aspectos básicos da condição de vida: a esperança de vida ao nascer, o nível educacional e o PIB *per capita*. Com relação a estes aspectos cabe observar que o nível educacional é calculado através de uma média ponderada entre a taxa de

alfabetização (com peso 2) e a taxa de matrícula nos três níveis de ensino (com peso 1). A adoção do PIB *per capita* é apontada como o aspecto mais distinto entre o IDH e o *PQLI*, já que este se restringia à abordagem das necessidades básicas, enquanto o outro assume a renda como indicador, sem que esta seja usada como linha de pobreza.

Alguns autores, como Rocha, apresentam algumas críticas referentes ao uso do IDH em determinados contextos:

“O IDH não trouxe uma solução adequada para comparação e monitoramento da incidência de pobreza nos diferentes países. Mesmo abstraindo as dificuldades de garantir a comparabilidade em função de especificidades culturais, isto se deve ao fato de que todos os indicadores utilizados na construção do IDH são médias, o que mascara a ocorrência de situações extremas associadas à desigualdade de bem-estar entre indivíduos. Nesse sentido, por exemplo, o IDH não permite diferenciar, a um dado nível de PIB *per capita*, qual a incidência de pobreza que ocorre como resultado da desigualdade de renda em cada país. O PIB *per capita* brasileiro superior ao da Costa Rica, respectivamente US\$ 4.300 e US\$ 3.300 em 1997<sup>26</sup>, certamente não significa um nível de bem-estar mais elevado no Brasil no que concerne à dimensão renda do IDH. Sabe-se que, apesar da aparente vantagem de renda, ocorre maior incidência de pobreza absoluta no Brasil (29%) do que na Costa Rica (20%)<sup>27</sup>.” (Rocha, 2003: p. 24).

Cabe notar que essas observações de Rocha já estavam, de certa forma, apontadas no primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano no qual o IDH é apresentado como uma aproximação dos diversos aspectos das condições de vida do Homem, sendo reconhecidas as desvantagens do uso das médias de renda que velam a distribuição desta variável entre regiões e outras localidades. Ademais, consideramos pertinente o discurso do PNUD no qual o IDH é revelado como detentor da virtude de incorporar outras características da vida humana na sua formulação além da renda e de ser um índice sujeito a aperfeiçoamentos.

Na primeira edição do Relatório do Desenvolvimento Humano foi apresentado um resumo dos grandes temas que passariam a ser abordados dali em diante. Dentre as questões que passaram a ser tratadas, podemos dar destaque ao desempenho dos países classificados

---

<sup>26</sup> Dólares de 1995 (Cepal, 2000).

<sup>27</sup> Estimativas de incidência de pobreza da Cepal para o Brasil em 1996 e a Costa Rica em 1997 (Cepal, 2000).

como “em desenvolvimento” na elevação da expectativa de vida, no combate ao analfabetismo de adultos, na redução da taxa de mortalidade de crianças menores que cinco anos, enquanto se verifica uma concentração de riqueza maior nos países do Norte.

Outro aspecto relevante que devemos notar nesse Relatório é o reconhecimento das disparidades encontradas nos países em desenvolvimento referentes às condições de vida nas zonas urbanas e rurais, às diferenças entre os homens e as mulheres e entre os ricos e os pobres. Para se ter uma idéia do que estamos falando, no final dos anos 80, as zonas rurais desses países tinham, em média, a metade do acesso aos serviços médicos e à água potável disponível para as zonas urbanas. As taxas de alfabetização das mulheres correspondiam a um terço das taxas dos homens. (PNUD, 1990)

A partir dessas e outras constatações, o PNUD passa apontar alguns aspectos para serem analisados, como, por exemplo: a possibilidade de se alcançar níveis significativos de desenvolvimento humano com baixo nível de renda; o reconhecimento da não existência de um vínculo automático entre crescimento econômico e o desenvolvimento da humanidade; a necessidade de subsidiar os grupos de menor renda no seu acesso à uma boa alimentação e aos serviços de saúde e a capacidade dos países pobres promoverem desenvolvimento humano e crescimento econômico, paralelamente.

Em meados dos anos de 1990, o Brasil foi contemplado com a proposta do PNUD de editar um Relatório que tratasse prioritariamente das questões sociais brasileiras. Foi assim que, em 1996, o IPEA e o PNUD publicaram o Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil. Este trabalho reuniu várias instituições nacionais e órgãos das Nações Unidas para produzirem um retrato da sociedade brasileira, do início da década de 1990, que apontava um país diverso em vários aspectos, tanto em seus problemas como nas soluções propostas; estas sugeridas tanto por comunidades organizadas como também pelos governos locais ou federados.

Considerando a amplitude do conceito de desenvolvimento humano, devemos reconhecer que é necessário selecionar temas e definir focos de atenção para tratar desse conceito num relatório. Essa observação se faz perceptível no Relatório sobre o Desenvolvimento Humano no Brasil, no qual encontramos uma preocupação em destacar o aspecto regional do desenvolvimento, através da avaliação dos dados estatísticos que despertam as diferenças verificadas dentre as regiões do nosso território nacional e a situação da mulher no contexto social brasileiro.

Para se ter uma melhor idéia do que estamos falando, mais da metade das tabelas apresentadas nesse Relatório apresentam a discriminação de seus dados por regiões. E no tocante ao gênero feminino, várias abordagens são feitas visando à mulher na sociedade brasileira, como no trecho abaixo que fala da mulher e a atividade acadêmica no Brasil:

“O magistério é, no Brasil, uma ocupação eminentemente feminina. A distribuição das professoras pelos vários níveis de ensino, porém, não é uniforme: 99% na pré-escola, 30% no terceiro grau.

De modo geral, as mulheres representam cerca de 30% do esforço de produção de conhecimentos científicos e tecnológicos no país. Correspondem a 31% dos pesquisadores com bolsas, respondendo por 32% dos recursos humanos em ciência e ensino cadastrados pelas agências gestoras da política de ciência e tecnologia. São autoras de 32% dos artigos publicados em revistas nacionais e de 27% dos divulgados em periódicos internacionais; são responsáveis por 30% dos livros publicados, 32% dos trabalhos apresentados em congressos e 32% das teses defendidas no país. São mulheres 37% dos mestrandos e 34% dos doutorandos com bolsas no exterior.

A participação das mulheres na gestão do sistema de ciência e tecnologia do país é, no entanto, menos expressiva. De fato, as mulheres representam cerca de 17% dos membros dos comitês assessores e consultores das instituições gestoras da política de ciência e tecnologia. Essa menor participação fica particularmente evidente, por exemplo, nas áreas de artes, letras, lingüística, ciências humanas e biológicas, eminentemente femininas: apenas 33% dos assessores nessa área são mulheres, embora representem 49% dos pesquisadores e 53% dos recursos humanos cadastrados por aquelas instituições.” (PNUD, 1996: p. 38).

Ainda tratando do Relatório sobre o Brasil, gostaríamos de apontar algumas dificuldades encontradas pelo PNUD para aferir os fatores que proporcionam os diferenciais



de renda e que podem comprometer o cálculo do IDH. Primeiramente, podemos dizer que os dados disponíveis sobre mercado de trabalho são precários e inviabilizam, por exemplo, o isolamento do efeito da qualidade do posto de trabalho do poder de barganha do trabalhador. Ou seja, um dos fatores determinantes da insuficiência de renda, que é a baixa capacidade de geração de renda dos membros que trabalham numa família, torna-se distorcido por não se dispor de dados que mostrem claramente o valor da produtividade dessas mesmas pessoas e a capacidade delas se apropriarem do valor do produto que elas geram (seu poder de barganha).

Ademais, outras duas dificuldades verificadas na relação entre mercado de trabalho e diferenciais de renda são a impossibilidade de se distinguir a qualidade potencial do trabalhador e a qualidade efetivamente apresentada por este no mercado, e a não mensuração dos treinamentos experimentados por esse trabalhador no processo educacional formal e no trabalho. Para contornar esta dificuldade, o PNUD assumiu como critério de qualificação do trabalhador os seus anos completos de estudo no sistema formal de ensino. (PNUD, 1996)

Considerando as limitações do IDH para captar as desigualdades de distribuição das variáveis que o compõem, o PNUD, em 1997, apresentou no seu relatório anual um novo índice sintético chamado de Índice de Pobreza Humana – IPH, com a pretensão de apontar as carências das condições básicas do desenvolvimento humano nas mesmas dimensões do IDH, mas fazendo uso das seguintes variáveis: percentual de pessoas com esperança de vida inferior a 40 anos; percentual de adultos analfabetos e o estabelecimento de condições econômicas essenciais para um padrão de vida adequado, inicialmente medidas pela percentagem de pessoas sem acesso a serviços de saúde e água potável e pelo percentual de crianças menores de 5 anos com insuficiência de peso.

Inicialmente, essa nova proposta do PNUD foi implementada para os países em desenvolvimento (IPH-1), entretanto, logo em seguida foi estendida aos países industrializados (IPH-2) exigindo a incorporação de dois outros indicadores compostos pela

proporção de pobres baseada na renda *per capita* e pelo grau de dificuldade de inserção no mercado de trabalho. Ou seja, podemos perceber que nesses países o conceito de pobreza adotado está fortemente vinculado à capacidade das pessoas gerarem renda a partir das suas atuações nesse mercado.

Em linhas gerais, a distinção entre o IDH e o IPH consiste na diferenciação dos grupos abordados por cada um desses índices. O primeiro trata do desenvolvimento das condições de vida através da educação, saúde e renda para todos os grupos de uma sociedade, sem a distinção entre ricos e pobres. Já o outro índice é voltado para acompanhar as condições de sobrevivência das pessoas pobres. Isso implica em encontrarmos resultados bastante díspares quando analisamos os países sob a ótica do IDH e quando os olhamos pela lente do IPH.

Devemos observar também que esse novo índice do PNUD não está ileso das dificuldades estatísticas encontradas nos países mais pobres e, conforme apontou Rocha, quando divulgado pela primeira vez no Relatório do Desenvolvimento Humano apresentou uma fraca correlação entre o IPH-1 e a proporção de pobres baseada nas linhas de pobreza de US\$ 1 e US\$ 2 por dia, adotadas pelo próprio PNUD para os 78 países pesquisados. (Rocha, 2003)

Embora os Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD estejam fortemente associados ao IDH, encontramos também nesses diversos trabalhos de autores que apontam diferentes questões envolvidas no melhoramento das condições de vida da humanidade. Seleccionamos algumas dessas contribuições apenas para mostrar a relação desses trabalhos, coordenados pelo PNUD, com a abordagem que fazemos aqui sobre o desenvolvimento humano.

No Relatório publicado em 2000, por exemplo, podemos encontrar uma análise relevante sobre a relação entre os direitos humanos e o desenvolvimento humano. Quando, lá atrás, nós falamos sobre o papel do ser humano como um agente ativo no seu processo de

desenvolvimento, tínhamos em mente também a sua capacidade de lutar pela sua liberdade e de estabelecer o cumprimento dos seus direitos. E para se ter uma idéia da luta do ser humano por liberdade, no início do século passado, apenas 10% da população do nosso orbe vivia em países independentes, um quadro extremamente oposto ao encontrado no final do século.

A partir da segunda metade do século XX, observamos um aumento exponencial de um novo processo de globalização que apresentou ao mundo, dentre outras coisas, a institucionalização de um sistema internacional de direitos humanos sob o qual foram formalizadas convenções contra a discriminação racial, contra a discriminação das mulheres, contra a tortura e sobre outras formas de privação de liberdade.

Embora reconheçamos a importância da disseminação dos direitos humanos, não podemos deixar de considerar os focos de tensão originados em determinadas sociedades enraizadas em culturas, muitas vezes milenares, que afetam diretamente as relações entre gêneros diferentes, etnias, credos e, em muitos casos, o envolvimento de crianças em atividades consideradas inapropriadas para a baixa idade. Conflitos ideológicos também são expostos na manutenção da soberania de estados nacionais frente à intervenção da comunidade internacional para o controle dos direitos humanos no interior de alguns países.

Os avanços obtidos pelos direitos humanos ao redor do mundo são incontestáveis. Entretanto, podemos ainda encontrar em diversos países contextos extremamente preocupantes com respeito à privação das pessoas viverem melhor, como podemos observar no trecho abaixo:

“Também tem havido retrocessos e inversões. A esperança de vida aumentou constantemente em quase todos os países, nos anos 70 e 80, e apenas foi reduzida pelo HIV/SIDA nos anos 90. Em cada minuto, ficam infectadas mais 11 pessoas. Mais de 12 milhões de africanos morreram de SIDA e, por volta de 2010, o continente terá 40 milhões de órfãos. Em muitos países africanos, a esperança de vida caiu mais de 10 anos na última década. Mais de 30 países, representando para cima de 500 milhões de pessoas, têm, hoje, um rendimento *per capita* mais baixo do que tiveram há duas décadas. A transição na Europa do Leste e CEI anulou alguns dos maiores ganhos em desenvolvimento humano. Retrocessos sérios no

desenvolvimento humano têm sido registrados nos países da Ásia Oriental, como resultado da crise financeira de 1997-98.” (PNUD, 2000: p. 31).

Nas campanhas de luta pela liberdade, apontadas pelo PNUD, podemos observar os esforços dedicados para a ampliação da liberdade de participação, expressão e associação das pessoas como forma de enriquecimento do processo de desenvolvimento humano. O progresso da democracia no último século é incontestável, prova disso é o fato de em 1900 não haver nenhum país no mundo onde todas as pessoas adultas pudessem votar; enquanto hoje, a maior parte dos países promovem eleições multipartidárias com a participação da população adulta. (PNUD, 2000)

A ampliação da participação da sociedade civil na formulação de leis, na elaboração de políticas públicas, no acompanhamento das ações estatais e em outras frentes é percebida em um número cada vez maior de países. Podemos facilmente verificar esse movimento olhando para o número de ONG surgidas, por exemplo, em países da extinta União Soviética e observando também o surgimento de associações de camponeses, de associações de povos indígenas, associações de consumidores e outras formas de organização de grupos com interesses nas questões públicas e coletivas.

O nosso país é citado nesse Relatório por apresentar um bom exemplo de organização civil e de mobilização política com o Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra que, segundo o PNUD, já proporcionou a posse de terra a mais de 250.000 famílias. Na Índia, podemos encontrar situações em que as pessoas podem participar de audiências públicas para tratarem dos recursos públicos e de projetos de desenvolvimento.

Embora a ampliação dos estados democráticos seja um fato marcante no século XX, ainda podemos dizer que existe uma longa jornada a ser percorrida. A democracia no mundo deve ser vista como uma pequena árvore ainda muito frágil que sofre abalos em meio às tempestades. Algumas nações que já haviam experimentado regimes democráticos deram um

passo atrás nos anos de 1990. Alguns processos eleitorais recentes, dentre esses o do Estados Unidos da América, tiveram os seus resultados colocados sob suspeita. As mulheres ainda enfrentam grandes restrições para usufruírem das oportunidades econômicas e políticas. Enfim, o mundo alterou significativamente a sua visão de liberdade nas últimas décadas mas ainda precisamos vencer muitas batalhas em prol da democracia.

Outro tema abordado pelo PNUD no seu Relatório de 2004, que tem forte relação com o nosso trabalho é a diversidade cultural e algumas implicações desta com o desenvolvimento humano. O reconhecimento dessa traz consigo a necessidade de tratamento do Homem no seu universo local, ou segundo Zaoual, no seu “sítio de pertencimento”, onde estão as suas raízes culturais.

Neste Relatório, a elaboração e o emprego de uma política e de uma legislação apropriada é fundamental para a sustentação do “acervo” cultural de grupos marginalizados por sua etnia, sua religião ou outros fatores, como forma de proporcionar a ampliação da liberdade desses povos. Entretanto, o PNUD observa que não são necessárias somente mudanças nas leis, a cultura política também requer mudanças em prol dessa liberdade.

Na edição de 2004 desse Relatório encontramos uma significativa contribuição de Amartya Sen na abordagem sobre a liberdade cultural e o desenvolvimento humano. Essa abordagem procura enriquecer o escopo de liberdades necessárias ao processo de desenvolvimento. O melhoramento das condições básicas de saúde, educação e renda continuam na “ordem do dia”, mas o Homem precisa também da sua cultura, das suas raízes.

Podemos, com base nesse trabalho, apontar três razões fundamentais para a consideração das dimensões culturais do desenvolvimento. A primeira coloca a liberdade cultural como uma condição necessária para as pessoas exercerem suas capacidades de escolher a forma de vida que desejam. Essa liberdade não deve ser colocada como uma

condição de segunda ordem já que as oportunidades sociais, políticas e econômicas não garantem, por si só, a liberdade cultural.

Outra razão a ser considerada está referida ao distanciamento entre os discursos proferidos nos últimos anos sobre a liberdade cultural e as práticas de promoção desses discursos. O conservadorismo exagerado de algumas tradições herdadas, como forma de garantir a cultura tradicional, se sobrepõe em alguns contextos à importância do alcance da liberdade e da oportunidade de escolha para alguns grupos.

Em terceiro lugar, o Relatório aponta a influência da liberdade cultural nas questões sociais, políticas e econômicas dando destaque a abordagem de Adam Smith sobre a pobreza que, na sua visão, pode ser originada também a partir da privação das pessoas de tomarem parte da vida social e cultural da comunidade da qual façam parte. Smith vê como bens de primeira necessidade não somente aqueles que proporcionam a sobrevivência de cada indivíduo, mas também aqueles que a sociedade considera indispensáveis para uma vida digna.

Segundo a abordagem apresentada pelo PNUD:

“Ao dar o reconhecimento adequado à liberdade cultural e às influências culturais no desenvolvimento humano, temos de prestar atenção ao poder das culturas estabelecidas nas nossas vidas e ao significado das interligações entre os aspectos culturais da vida humana e os outros aspectos.” (PNUD, 2004: p. 14).

Quando nos referimos à expansão da liberdade cultural, devemos considerar algumas formas de privação sob as quais as pessoas são submetidas comprometendo o seu desenvolvimento. Essas privações são exemplificadas no Relatório de 2004 com duas formas de exclusão ainda muito comuns no mundo atual; são elas a “exclusão da participação” e a “exclusão do modo de vida”. A primeira implica na “exclusão cultural” das pessoas que não se enquadram nos padrões estabelecidos por determinados grupos – religião, etnia, língua etc -, como condição para o pertencimento das atividades sociais, econômicas e políticas dominadas por esses grupos.

A exclusão do modo de vida pode ser bem compreendida se observarmos os contextos em que a intolerância religiosa promovida por grande parte das religiões, sejam cristãs ou não, excluem grupos de viverem da maneira como eles desejam, cultivando os seus costumes e seguindo os seus ideais. Um outro bom exemplo de promoção desse modo de exclusão é a não aceitação dos homossexuais em determinados meios sociais, essas pessoas são freqüentemente submetidas a atos de extrema discriminação que culminam, muitas vezes, em ações violentas que restringem significativamente o usufruto da liberdade humana para esses grupos.

Um outro aspecto importante a ser observado com relação à liberdade cultural é sua relação com o atendimento aos direitos humanos, já que a formalização destes podem assegurar a preservação e a promoção da cultura de determinados povos. Entretanto, devemos ter em mente a distinção entre diversidade cultural e liberdade cultural pois, conforme é observado no Relatório do PNUD, tal diversidade não é uma característica das liberdades humanas. Podemos encontrar contextos bastante diversificados culturalmente que contrariem as restrições de liberdade vigentes numa sociedade, como podemos também verificar nações que usufruem de um ambiente livre de muitas privações, mas que não convivam com maiores diferenças culturais.

A diversidade pode ser fruto do exercício da liberdade humana, inclusive da liberdade cultural, e pode também ser fonte de enriquecimento social e contribuir para a eliminação de várias restrições como, por exemplo, a exclusão da participação e a exclusão do modo de vida.

Outros aspectos da liberdade cultural, dos direitos humanos e do desenvolvimento humano podem ser encontrados nos trabalhos do PNUD e, muitos desses, nas edições anuais do Relatório do Desenvolvimento Humano. Aqui nós procuramos apenas mostrar algumas perspectivas do desenvolvimento humano que são abordadas pelo PNUD e que devem ser submetidas ao exame crítico das pessoas interessadas em estudar e atuar em prol desse processo de desenvolvimento.

### **3 O DESENVOLVIMENTO HUMANO NUMA PERSPECTIVA LOCAL E AS INICIATIVAS DE MENSURAÇÃO**

#### **3.1 OLHANDO DE PERTO A DIVERSIDADE CULTURAL E O DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Neste capítulo procuramos olhar o desenvolvimento humano como um processo que tem suas bases na diversidade de culturas e na esfera local. Para tanto, abordamos nosso tema atentos para algumas questões que consideramos importantes para a nossa análise como a identidade cultural, o potencial das tradições locais, as armadilhas da difusão cultural, os reflexos da globalização sobre a diversidade de culturas, a importância do Homem como agente local na promoção do desenvolvimento humano e as iniciativas de se tentar retratar a realidade local através de indicadores sócio-econômicos.

A questão cultural na perspectiva do desenvolvimento humano se encontra hoje em evidência em decorrência dos fracassos dos projetos experimentados pelos países em desenvolvimento que, historicamente, privilegiam os aspectos mercadológicos da economia. Entretanto, instituições como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), a União Européia, o Banco Mundial têm voltado sua atenção para o papel das tradições locais sinalizando a necessidade de se reconhecer a diversidade de culturas e a influência dessas nas organizações e instituições em todo mundo.

A nossa opção por olhar mais de perto a diversidade de culturas e a perspectiva localizada do desenvolvimento humano foi, em grande parte, inspirada pelo trabalho, já mencionado nos capítulos anteriores, do pensador marroquino Hassan Zaoual que tem na sua base a seguinte idéia:

“A diversidade é sempre onipresente e infinita. Ao mesmo tempo, é fonte de conflitos e de enriquecimento, mediante um adequado acompanhamento de seus menores recantos.” (Zaoual, 2003: p. 16)



Para uma análise cautelosa da diversidade cultural devemos considerar o enraizamento das culturas nas vidas de grupos comunitários que, de alguma forma, reconhecem ou descobrem as suas identidades. Algumas teorias<sup>28</sup>, apontadas no Relatório do Desenvolvimento Humano de 2004, suscitam que a identidade de uma pessoa é originada na sua descoberta sobre o que ela é no seio de uma comunidade e não no que ela possui e, nem tampouco, no que ela escolhe ser. Ou seja, a “filiação” de cada pessoa à comunidade não se dá a partir de algum impulso voluntário de associação a algum tipo de identidade e sim através das suas descobertas originadas em reflexões feitas sobre a sua existência. (PNUD, 2004)

Por outro lado, a teoria defendida pelo PNUD é a que aponta a identidade das pessoas não somente como fruto das suas descobertas mais também como resultado de um constante exercício de escolha, explícita ou implícita, dos membros dos diferentes grupos – de cor, raça, gênero etc -, com os quais elas se identificam e desejam se filiar. (PNUD, 2004) A importância dessa escolha e sua relação com a liberdade humana é enfatizada na seguinte observação transcrita desse Relatório:

“Ver a identidade meramente como uma questão de descoberta pode não ser só uma confusão conceptual. Também pode levar ao abandono de um dever dos seres humanos ponderados – o dever moral de considerar como gostariam de se ver e com quem gostariam de se identificar...” (PNUD, 2004: p. 18)

Nesse mesmo trabalho, encontramos uma outra questão bastante significativa para a nossa análise: até que ponto deve prevalecer o conservadorismo cultural que promove a privação das pessoas de experimentarem outros estilos de vida? Mais adiante, encontramos o seguinte esclarecimento do PNUD que sintetiza o seu pensamento a esse respeito:

“Se o importante, em última análise, for a liberdade cultural, a valorização da diversidade cultural deve então assumir uma forma contingente e condicional.” (PNUD, 2004: p. 16)

---

<sup>28</sup> O Relatório do Desenvolvimento Humano se baseia nas teorias comunitárias de Michael Sandel e de Crowley, presentes nos seus respectivos trabalhos: *Liberalism and the Limits of Justice* e *The Self, the Individual and the Community*, para tratar da descoberta da identidade de uma pessoa humana.

Destacamos essa questão para chamar atenção para o fato de que a idéia encontrada no trabalho do PNUD referente à liberdade cultural é conflitante com a opção de alguns governos autoritários que justificam a defesa da cultura das suas nações com o emprego de um conservadorismo que visa, dentre outras coisas, a tutela da liberdade do seu povo. Em muitos países submetidos a esse tipo de governo a diversidade cultural fica condicionada às posições políticas e ideológicas exclusivas dos governantes e seus partidários.

No Relatório de 2004 encontramos um discurso sinalizando que uma sociedade com uma diversidade cultural significativa pode contribuir para o desenvolvimento de outros grupos através da difusão da sua cultura, de exemplos e possibilidades que proporcionam a ampliação da liberdade cultural. (PNUD, 2004) Entretanto, a difusão de culturas sempre trouxe consigo uma série de questões conflitantes que envolvem não somente os aspectos culturais mais também a sua relação com o contexto político, com a economia e com outros aspectos sociais que estão presentes na vida humana.

A difusão cultural forjada e generalizada pode gerar preconceitos pouco tolerantes e, até mesmo, discriminações sociais. Anedotas ou teorizações levianas podem se tornar crenças por um tempo indeterminado. Fatos observados fortuitamente e correlacionados com um determinado preconceito podem dar origem a uma teoria que perecerá mesmo após ter desaparecido aquele fato. (PNUD, 2004)

Na história da formação da sociedade brasileira podemos encontrar vários exemplos dos riscos da generalização de teorias mal fundamentadas que foram cultivadas por longo tempo pelas elites brasileiras. Muitas dessas teorias estavam baseadas em preconceitos raciais que estigmatizaram a imagem do negro, do índio e do mestiço como seres indolentes, indisciplinados e incapazes de participarem de um mercado de trabalho livre. Tais teorias tiveram sua origem na forte influência do ideário modernizante europeu adotado pela elite brasileira no início do século XX; esta somente reconhecia na mão-de-obra dos imigrantes a

capacidade de tornar mais competitiva a nossa incipiente economia capitalista. (Schwarcz, 1993 e Kowarick, 1994)

Ao tratarmos da diversidade cultural e da difusão cultural no mundo contemporâneo, devemos analisar as relações de tais questões com o processo de globalização contemporâneo que tem tornado mais evidente a assimetria de poderes e acirrado os conflitos entre grupos de culturas diferentes. (PNUD, 2004) Essa desigualdade de poder se faz evidente quando observamos a influência da cultura ocidental, fortemente baseada em mercados de consumo de diferentes gêneros, que através dos princípios da competitividade tem transformado alguns fatores da vida humana em mercadorias fictícias como a cultura, a educação, a saúde etc.

As tensões decorrentes do “conflito” entre as propostas de globalização e as de manutenção de identidades nacionais nos remete à reflexões sobre o que significam tais identidades. E para esclarecer o nosso entendimento sobre esse conceito nos apropriamos das idéias de Stuart Hall<sup>29</sup> que apontam que a identidade nacional é uma comunidade imaginada da qual podemos destacar cinco elementos de grande relevância: i) uma narrativa da nação que é mostrada nas histórias, na literatura, na mídia e nas diversas formas de expressão da cultura popular; ii) uma ênfase nas origens, privilegiando a sua continuidade e a manutenção da tradição ao longo do tempo; iii) a origem de novas tradições que ocorre através do cultivo de rituais ou símbolos que visam tornar perenes novos valores e normas de comportamento; iv) um mito fundacional que localiza a origem de uma nação, de um povo e de seu caráter nacional em um passado muito distante na história e, v) a idéia de um povo puro e original que raramente persiste ou exerce o poder.

Na constituição de uma identidade nacional há uma freqüente tensão entre a pretensão de uma família nacional unificada e a pluralidade de seus membros já que ao longo da história dos Estados nacionais modernos a construção de identidades nacionais se deu sob uma

---

<sup>29</sup> Hall, S., 2000, *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro, DP&A Editora.

estrutura de poder. Ou seja, a maioria das nações foi unificada através de processos de conquistas violentas que forçaram a supressão das diferenças na busca por uma hegemonia cultural. O esquecimento gradual desses processos, a idéia de uma origem comum e a diferenciação para com outras culturas permitem que sejam forjadas identidades nacionais mais homogêneas.

Apenas para ilustrar o nosso entendimento desse processo de globalização, citaremos o trabalho de Paula Montero<sup>30</sup>, no qual ela apresenta as relações da Igreja Católica com as culturas locais. No seu trabalho, a autora trata das contradições e resistências decorrentes do complexo jogo simbólico e político de negociação da forma de incorporação das diferenças culturais em sistemas globais. Ou seja, assim como o capital ou as grandes corporações, a Igreja Católica encontra-se em todas as partes do mundo, ao mesmo tempo que se auto-refere como não pertencente a nenhum lugar em específico. O processo de expansão da fé católica e da instituição da Igreja pelo mundo pode revelar contradições do processo de universalização: sua ampliação e desterritorialização dependeram, fundamentalmente, do enraizamento em determinadas culturas pré-existentes. A suposição de que a crença católica poderia se expressar em qualquer cultura propiciou a diversidade de formas do cristianismo. E suscita ainda hoje grandes debates sobre a contradição entre o projeto universal de transmissão de fé e as demandas de uma religiosidade étnica mais autônoma em sua expressão cultural local.

No mundo contemporâneo não basta proporcionar às pessoas liberdade para escolherem o estilo de vida que pretendem ter, faz-se necessário também o reconhecimento da legitimidade de culturas minoritárias e as possíveis salvaguardas requeridas para conter a dominação das culturas ocidentais que se apresentam ao mundo globalizado como “modelos” que devem ser experimentados em todo orbe.

---

<sup>30</sup> Montero, P., 1996, Cultura e democracia no processo de globalização. São Paulo, Novos Estudos Cebrap.

Numa análise crítica e bem fundamentada sobre o domínio da cultura mercadológica ocidental, Zaoual adverte sobre a necessidade urgente de adoção de novos paradigmas que reconheçam a diversidade humana e os intercâmbios culturais como forma de se abolir a supremacia das categorias meramente econômicas. Somente assim poderemos vislumbrar um mundo próspero fundamentado na pluralidade, na indeterminação e na multiformidade e não mais uniforme, reducionista e determinista. (Zaoual, 2003)

No processo de globalização contemporâneo, podemos encontrar em diversos campos exemplos da disseminação do modo de vida ocidental, em especial do *american way of life*, ameaçando os costumes locais. Por exemplo, na culinária encontramos a proliferação do *fast food*; na música vimos a propagação do *jazz*, do estilo *country* e do *blues*; no cinema ficamos estupefatos com o número de filmes retratando a conquista do oeste norte-americano e as campanhas bélicas mostradas nas películas cinematográficas como uma exibição de poder e capacidade de dominação.

Por outro lado, devemos afirmar ser um falso dilema nas análises sobre globalização pensar apenas no conflito maniqueísta entre o global e o local; ou seja, entre a defesa apaixonada da resistência cultural e o prognóstico de homogeneidade cultural. A ênfase deve estar na interação tensa e contínua entre as forças que promovem a integração global (econômicas, políticas e culturais) e as forças que resgatam a autonomia local (identidade cultural e tradição). Nessa dialética de totalização/fragmentação, os particularismos culturais devem articular sua integração em um sistema cultural mais abrangente.

Ou seja, para o enfrentamento dessa questão poderíamos atentar para um caminho sugerido pelo PNUD que seria o fortalecimento das culturas locais e não a proibição, institucionalizada por alguns governos, dos costumes e hábitos estrangeiros. Segundo aquele, os custos envolvidos no reforço e na difusão das culturas locais são significativamente baixos se considerada, por exemplo, a evolução dos meios de comunicação. Esse fortalecimento

proporcionaria às culturas locais melhores condições para concorrer com as influências estrangeiras. (PNUD, 2004)

Entretanto, insistimos na consideração prudente dos aspectos predatórios da globalização baseada em fundamentos econômicos que têm mostrado ao longo do tempo seu desprezo pela memória histórica e ecológica.

No seu trabalho *Globalização e Diversidade Cultural*, Zaoual observa que a economia, para se consolidar como ciência teórica e aplicada, vem desconsiderando ao longo do tempo a ética e a diversidade de culturas em favor de um pensamento monodisciplinar. Ou seja, o processo de implementação de um único modelo globalizante não reconhece que cada sociedade e cada indivíduo é também único o que implica a existência de uma grande variedade de contextos sociais. (Zaoual, 2003)

A abordagem sobre a expansão da diversidade cultural apresentada pelo PNUD está estreitamente relacionada com a abordagem das liberdades substantivas apresentadas por Sen e pode ser observada no trecho abaixo:

“Se, porém, a expansão da diversidade cultural, ou qualquer crescimento do ‘multiculturalismo’, for considerada como um objecto de valor em si mesma – independentemente do que fizer à vida das pessoas envolvidas – então estaremos num território cujos limites já foram muito discutidos na literatura do desenvolvimento humano. Mesmo a opulência econômica – importante como é – pode não ser considerada valiosa em si mesma e só pode ser vista como muito importante na medida em que se conforme com aquilo cuja posse as pessoas valorizam. Na perspectiva do desenvolvimento humano, o multiculturalismo tem de ser avaliado pelo que faz à vida e às liberdades das **pessoas envolvidas**.” (PNUD, 2004: p. 24) [grifo meu]

O destaque do termo “pessoas envolvidas”, no texto acima, tem o propósito de remeter a nossa abordagem à teoria do *homo situs* explorada por Zaoual. Segundo este, o Homem enraizado no seu local de origem se apresenta como o agente mais capacitado em captar e transmitir ao mundo a sua percepção do contexto em que vive com toda sua complexidade e dinamismo. Ou seja:

“É o homem social, pensando e agindo em dada situação. E ele é tudo isso, transmitindo o significado do momento, o de sua situação com todo o peso do passado e da mudança que se impõe. É então em múltiplas contingências que exerce o seu comportamento. Contrariamente ao *homo oeconomicus*, o *homo situs* é, logo, um homem comunicando-se com seu meio.” (Zaoual, 2003: pp. 29-30)

Vistas dessa forma, as “pessoas envolvidas” desempenham um papel fundamental no processo de desenvolvimento humano a partir das suas experiências como *homo situs* ou, se preferirem, como agentes de desenvolvimento local. Este agente, nas palavras de Zaoual, é refratário às abstrações monoculturais e monodisciplinares e, por isso, às divisões do racionalismo ocidental onipresente nas ciências sociais e, em especial, na economia. (Zaoual, 2003)

Hassan Zaoual e Amartya Sen compartilham a idéia de que proposições que objetivem o melhoramento das condições de vida de uma sociedade, obrigatoriamente têm que considerar a capacidade das pessoas e grupos de mudarem o contexto vivido, como condição para o sucesso desses projetos. Ou seja, deve se pressupor a capacidade dos indivíduos de se situar para se definir melhor os verdadeiros problemas e soluções num esforço de inovação e desenvolvimento local.

O que foi exposto até aqui é suficiente para ratificarmos a importância da realidade vivenciada em cada localidade para o aprimoramento do desenvolvimento humano. Entretanto, a nossa perspectiva não é a única que procura mostrar as riquezas locais como o núcleo potencial do desenvolvimento.

Assim, complementaremos a nossa abordagem sobre o desenvolvimento humano na perspectiva localizada fazendo uma aproximação de alguns aspectos relevantes do desenvolvimento local<sup>31</sup> como teoria que tem tomado vulto nos últimos tempos como uma

---

<sup>31</sup> Uma representação significativa das propostas de desenvolvimento local é encontrada nos fundamentos do Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável (DLIS) que privilegia a participação multisetorial de diversos agentes, governamentais, sociais e empresariais no planejamento e na execução de ações integradas e convergentes em localidades determinadas. No Governo Fernando Henrique vários desses fundamentos foram experimentados na implementação do Programa Comunidade Ativa que objetivava promover a capacitação das

alternativa ao desenvolvimento sugerido pelas grandes empresas e pelos programas do governo central.

Para isso, apresentaremos alguns aspectos das ações de desenvolvimento local experimentadas no Brasil com base no trabalho<sup>32</sup> de Caio Silveira, Cunha Bocayuva e Tânia Zapata. Neste, questões referentes à geração de renda, à cultura empreendedora e à integração das ações de diferentes setores ajudam-nos compreender melhor o potencial de desenvolvimento encontrado nas cidades, nos bairros e até mesmo em pequenas comunidades.

Essa proposta de desenvolvimento tem como referencial histórico a promulgação da Carta Magna brasileira de 1988, que passou a privilegiar a participação dos cidadãos na elaboração de políticas públicas e nos correspondentes processos de tomada de decisão. A partir de então aumentaram as condições de se pensar o desenvolvimento em outras bases, não mais como um planejamento exclusivo do governo central, mas como um arcabouço de idéias e projetos originários das realidades vividas por cada brasileiro em seu contexto local.

Podemos afirmar que a década de 1990 assistiu à experimentação de diversas iniciativas que visavam ao combate à pobreza e às desigualdades sociais através de ações que integrassem milhões de pessoas às atividades produtivas, culturais e políticas. Nessa perspectiva, um segmento que concentrou um número significativo de programas e projetos foi o de geração de trabalho e renda. Medidas de fomento ao cooperativismo e programas de microcrédito surgiram em meio ao crescimento de iniciativas empreendedoras da população excluída do mercado formal de trabalho.

As iniciativas empreendedoras de geração de renda no Brasil, que em boa parte correspondem às “dinâmicas informais” apontadas por Zaoual, têm se mostrado como uma alternativa aos programas oficiais de incentivo à criação de postos de trabalho formais e

---

comunidades carentes para a descoberta das suas vocações e potencialidades para a elaboração e promoção de suas agendas de prioridades, da articulação e convergência das ações de governo e da celebração de parcerias com demais agentes da sociedade.

<sup>32</sup> Silveira, C. *et al.*, 2001, *Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos*. São Paulo, Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV.



proporcionado a ampliação de atividades que procuram minimizar conflitos de raça e de gênero, que exploram a capacidade empreendedora das pessoas a partir das suas identidades culturais e ajudam no resgate da auto-estima e de valores vitais para a relação humana como a ética, a crença e a solidariedade.

Grande parte das iniciativas de desenvolvimento local no Brasil visa a implementação de metodologias que explorem as potencialidades locais conforme podemos observar no trecho abaixo:

“Há múltiplas iniciativas que sugerem o desenvolvimento local como um processo nucleado a partir de experiências desencadeadoras. Nestes casos, a idéia do desenvolvimento local aparece como extensão e desdobramento de acúmulos focalizados, como uma perspectiva que se traduz em arranjos progressivos no território (novos atores, novas esferas de intervenção, novas ações), em vez de arranjos pré-desenhados. Porém, o cenário vem sendo visivelmente pontuado por ações que envolvem metodologias explícitas de desenvolvimento local, gerando modelos, mais ou menos flexíveis, porém passíveis de implementação simultânea em diferentes lugares e regiões”. (Silveira *et al.*, 2001, p: 24)

Observamos que as iniciativas institucionais de fomento ao desenvolvimento local no Brasil têm um caráter indutor e até mesmo de apoio que se sustentam em fundamentos e métodos idealizados para tal finalidade. Ou seja, tais iniciativas não são em si o desenvolvimento local mas sim um fator necessário para desencadear ou aprimorar o processo de desenvolvimento. (Silveira *et al.*, 2001)

Os espaços nos quais podemos identificar um determinado acervo de recursos e alguns arranjos institucionais apontam, nesta concepção de desenvolvimento local, a sua potencialidade de produção. Entretanto, um fator que enriquece substancialmente esse potencial é o impulso de cooperação que ocorre entre os atores que traz consigo o compartilhamento de saberes e experiências que podem dinamizar as atividades existentes e empreender alternativas de melhoramento não só dos sistemas produtivos como também de outros processos de aprimoramento das condições de vida.

Esse ambiente no qual verificamos uma intensificação do empreendedorismo sinaliza também um aumento da complexidade das relações sócio-econômicas com o mundo que se encontra em torno dessas localidades. Ou seja, a cultura empreendedora, por natureza, não pode estar alienada às inovações tecnológicas, à evolução dos estilos de gestão e ao conjunto de informações que circulam em seu redor.

No trabalho acima citado, encontramos um aspecto do empreendedorismo e da informalidade que não deve ser desprezado pelos estudiosos do tema. Esse diz respeito ao surgimento de algumas iniciativas empreendedoras oriundas da crise dos modelos das grandes instituições que resultou na expulsão de um grande contingente de pessoas dos seus quadros de trabalhadores que passaram a atuar em atividades informais que nem sempre se limitavam ao campo da licitude. Ou seja, no rastro da informalidade tem se verificado ações de contravenção e de criminalidade também.

Esta perspectiva de desenvolvimento local supõem uma reforma do Estado a fim de tornar a sua estrutura mais flexível e permeável às influências das estruturas institucionais oriundas dos arranjos sociais criados a partir de uma cultura empreendedora informalizada ou não. Ou seja:

“Ao contrário de políticas verticais emanadas do poder central, generalísticas para qualquer espaço geográfico e oriundas de estruturas administrativas nacionais de corte setorial, o desenvolvimento local permite integrar programas públicos com foco na realidade local, de modo a rearticulá-los e recriá-los a partir de iniciativas provenientes de novos arranjos institucionais, a exemplo de fóruns, comitês e conselhos de desenvolvimento, que se construam com autonomia e legitimidade.

O desenvolvimento local exige pois uma nova forma de gestão pública, onde não apenas o poder governamental local mas diferentes atores desempenham o papel de promotores e articuladores de políticas públicas, desde o desenho, até a implementação e acompanhamento das ações”. (Silveira *et al.*, 2001, p: 30)

A partir desse ideário podemos reconhecer a importância das ações integradas e a interação dos diferentes setores para o sucesso das experiências de desenvolvimento

local. Mesmo reconhecendo que a força motriz dessas é o capital social encontrado em cada localidade, a intersectorialidade aparece como uma necessidade e ao mesmo tempo como um resultado inevitável nos processos nos quais os fluxos de demandas, o surgimento de novos parceiros, a descoberta de novas oportunidades e o efeito propagador dos projetos bem sucedidos desencadeiam um movimento agregador dos diferentes segmentos envolvidos no processo de desenvolvimento. O reestabelecimento dos limites das instituições de governo ou não surge como uma exigência do cenário dessa crescente intersectorialidade.

As propostas de desenvolvimento local no Brasil ainda mantêm a essência dos projetos econômicos que visam a sustentabilidade dos seus efeitos através do atendimento de um rol de atividades segmentadas que constituem os processos produtivos. Para se avaliar esses experimentos deve se ter como marco referencial a relação do potencial local e os novos arranjos sócio-produtivos e institucionais que proporcionam uma maior dinâmica para o contexto original. Ou, dito de outra forma:

“O tema do desenvolvimento local indica a necessidade de combinar processos e agendas segmentadas, produzindo alianças estruturadas por redes de atores sociais, institucionais e governamentais que se organizem de forma participativa, integrem ações e desencadeiem projetos econômicos sustentáveis”. (Silveira *et al.*, 2001, p: 33)

Podemos dizer que apesar das iniciativas de desenvolvimento local inspiradas no DLIS privilegiarem alguns aspectos explorados por nós na perspectiva de desenvolvimento humano pautada pelo grau de liberdade usufruída por cada pessoa – exercício de cidadania, liberdade de expressão, ampliação da capacidade de aprendizado etc -, no Brasil, essa proposta de desenvolvimento tem apontado como foco de atenção a estruturação ou o aprimoramento dos arranjos institucionais que enriquecerão os processos de geração de mercadorias e serviços que são submetidos às velhas normas de mercado capitalistas.

### 3.2 O DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Além de reconhecer a diversidade cultural, presente nos diferentes locais do nosso país, como um elemento de grande importância para o desenvolvimento humano, seria possível retratar tal diversidade em indicadores como o IDH?

Neste item nos propusemos apresentar dois novos índices sintéticos que objetivam mostrar elementos da vida humana dos municípios brasileiros que não são devidamente representados em índices cujas formulações foram propostas para análises de áreas geográficas mais amplas como um país, por exemplo.

Assim, abordaremos a seguir o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e o Índice de Condições de Vida (ICV), ambos frutos do trabalho promovido pelo PNUD em parceria com a Fundação João Pinheiro, o IPEA e o IBGE. Cabe-nos ressaltar o pioneirismo<sup>33</sup> desse estudo que proporcionou também a elaboração de dois outros trabalhos que são referências para aqueles que se propõem estudar os aspectos sociais da vida nos municípios brasileiros, são esses o livro *Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros* e o *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*.

A partir destes, podemos observar a evolução das condições de vida das cidades brasileiras desde a década de 1970. Conseguimos notar, por exemplo, que, enquanto em 1970 nenhum município se encontrava na faixa de alto índice de desenvolvimento humano, já em 1991 podemos verificar 80 desses classificados como tal. (PNUD, 1998)

Estes trabalhos aproveitaram a metodologia básica do IDH para fazerem abordagens mais detalhadas dos contextos municipais<sup>34</sup>. Tal fato implicou na adoção de novos indicadores

---

<sup>33</sup> A experiência piloto de formulação e aplicação do ICV e o IDH-M foi, na verdade, feita no Estado de Minas Gerais em 1996 num estudo realizado pela Fundação João Pinheiro e o IPEA que abrangeu todos os municípios desse estado.

<sup>34</sup> O *Atlas da Exclusão Social no Brasil*, já citado anteriormente, o trabalho da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo, *Desigualdade em São Paulo: o IDH*, e a pesquisa da Fundação SEADE sobre o envolvimento de jovens paulistanos com a criminalidade, dando origem ao *Índice de vulnerabilidade juvenil*, são também bons exemplos de estudos que aproveitaram a metodologia do IDH para fazerem abordagens mais detalhadas dos contextos municipais. Entretanto, a iniciativa pioneira do PNUD junto à

que retratassem outras dimensões da vida dos municípios. O ICV além de considerar as três dimensões que constituem o IDH – renda, educação e longevidade -, enriquecidas com novos indicadores, adotou também elementos referentes à infância e à habitação, criando duas novas dimensões. Dessa forma, podemos dizer que o ICV é uma extensão do IDH. (ver Anexos 3 e 4)

### **Quadro 2 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e Índice de Condições de Vida (ICV)**

Os dois índices sintéticos tratados neste item foram obtidos através do mesmo processo geral. No entanto, eles diferem entre si tanto pelo número quanto pela composição das diferentes dimensões de condições de vida abordadas. O IDH, como se recorda, foi introduzido pelo RDH em 1990, e desde seu início apresenta três dimensões, participando com pesos iguais (1/3) na determinação final do índice: Longevidade, Educação e Renda. É importante ressaltar que, para a obtenção do IDH-M, foram feitas algumas adaptações metodológicas, visando adequar o índice, originalmente utilizado para comparações entre países, à unidade de análise em questão: o município.

Já o ICV inclui os 20 indicadores básicos disponíveis agrupados em cinco dimensões (algumas contendo mais indicadores do que outras). Sendo assim, a opção pela simetria total requer alguns cuidados em sua aplicação: dar pesos iguais para todos os indicadores implicaria dar pesos distintos às cinco dimensões das condições de vida investigadas. Sem abandonar a opção pela simetria, optou-se por não dar pesos iguais aos diversos indicadores, mas garantir peso igual para cada uma das dimensões (1/5). Essa escolha requer que cada indicador tenha peso inversamente relacionado ao número de indicadores no seu grupo. Assim, por exemplo, cada um dos dois indicadores de longevidade recebeu um peso de 1/10 na composição final do índice, equivalente ao produto de seu peso no grupo (1/2) pelo peso de seu grupo no ICV (1/5). Na verdade, dentro dos grupos, procurou-se preservar o mesmo critério de simetria substantiva, ponderando-se cada indicador de forma inversa ao número de indicadores similares existentes. Para isso, optou-se por seguir o mesmo processo, ou seja, ao invés de dar pesos iguais aos indicadores de cada grupo, os indicadores foram, primeiro, agrupados em subgrupos representativos de diferentes aspectos da dimensão considerada e foram atribuídos pesos iguais aos subgrupos e, dentro destes, pesos iguais aos indicadores. Por exemplo, os indicadores do grupo Renda foram subdivididos em dois subgrupos, referentes a dois aspectos: nível de renda e distribuição de renda. Como o primeiro inclui apenas um indicador – Renda Familiar per capita Média, este teve peso 1/2 dentro do grupo e 1/10 dentro do índice global. Como o segundo subgrupo inclui dois indicadores, um de desigualdade e outro de carência de renda (apesar de terem sido levantados três indicadores de carência de renda, apenas o Hiato Quadrático Médio de Renda, por ser mais abrangente, compõem o índice), cada um deles teve peso 1/2 dentro do subgrupo e, conseqüentemente, peso 1/4 dentro do grupo e 1/20 no do índice global. Com base nos indicadores selecionados, é calculado um índice sintético para cada uma das dimensões (grupos) consideradas e, com base nestes, o índice sintético geral.

Fonte: PNUD, 1998, *Desenvolvimento humano e condições de vida: Indicadores brasileiros*.

Para aplicarem a metodologia do IDH nos municípios brasileiros, como foi dito acima, foram necessárias algumas adaptações em função da abrangência espacial deste índice, ou seja, o IDH originalmente idealizado está relacionado a uma sociedade razoavelmente fechada na qual os cidadãos de uma nação são, essencialmente, os proprietários dos fatores de produção e, no aspecto demográfico, não se verifica situações de migração temporária. (PNUD, 2000b)

Para se ter uma melhor idéia do que estamos falando, podemos pensar que num país em que a renda gerada pelo consumo dos seus habitantes deverá ficar em posse de empresários que residem neste. Já no contexto municipal é bastante comum encontrarmos essa renda sendo apropriada por donos de fatores de produção que residem em outro município. Tal fato compromete o uso do conceito do PIB *per capita* ao nível do município e se faz mais realista o emprego da renda familiar *per capita*.

Além desse aspecto econômico, podemos apontar também as implicações de migrações temporárias nos indicadores de educação de um determinado município. Ou seja, numa sociedade fechada a matrícula nos diversos níveis do sistema educacional pode servir como indicador do volume de investimento corrente em educação; mas esta idéia não é a mais indicada para se analisar os municípios, pois com a escassez de alguns serviços educacionais como o caso dos cursos universitários, um contingente significativo de pessoas se desloca temporariamente para outros municípios na tentativa de ampliar sua educação. Conseqüentemente, os dados de matrícula nos níveis médio e superior nos municípios tornam-se indicadores frágeis para mostrar o investimento da população local em educação. (PNUD, 2000b)

Para superar esta deficiência, o IDH-M passou a considerar, para o aspecto Educação, a taxa de alfabetização e o número médio de anos de estudo da população adulta ao invés da

taxa de alfabetização e a taxa combinada de matrícula nos diferentes níveis de ensino, como é empregado pelo IDH divulgado nos relatórios do PNUD a partir de 1994. (PNUD, 2000b)

Uma outra característica importante desses estudos a ser destacada é a base informacional utilizada na elaboração dos índices. Para a análise dos municípios foram adotados os resultados dos censos demográficos que, embora sejam realizados a cada decênio, permitem observar a riqueza e a heterogeneidade da vida de cada município, viabilizando a formulação de diversos indicadores referentes às diferentes dimensões do desenvolvimento humano. Os censos são as únicas fontes de estatísticas básicas disponíveis, a partir de critérios uniformes de coleta e processamento, para todos os municípios brasileiros; ou seja, as informações básicas que dão origem aos indicadores atendem à uniformidade conceitual e metodológica que permitem a comparação das diferentes cidades brasileiras<sup>35</sup>.

Numa primeira aproximação dos resultados apontados pelo IDH-M, no período analisado, podemos concluir que na década de 1970 houve uma progressão maior do desenvolvimento humano em função da dimensão Renda. Entretanto, quando observamos o ICV notamos que o período seguinte, também conhecido como a década perdida, foi mais significativo no que diz respeito ao melhoramento das condições de vida nos municípios brasileiros mesmo apresentando um desempenho da Renda pior que nos anos 1970. Essa diferença de resultados está relacionada às outras dimensões consideradas nesse segundo índice, que passou a considerar vários outros indicadores, possibilitando assim uma abordagem mais detalhada da vida do cidadão brasileiro.

Uma crítica muito comum feita aos índices sintéticos, como o IDH-M e o ICV, é o uso de médias na formulação dos seus indicadores já que estas estariam proporcionando análises

---

<sup>35</sup> A única exceção a ser destacada na geração dos indicadores demográficos a partir dos Censos refere-se ao **esperança de vida ao nascer**. Este indicador se caracteriza por ser uma medida-resumo que retrata, em uma única medida, o nível e a estrutura de mortalidade de uma população; como estas informações não podem ser obtidas **diretamente** dos Censos Demográficos, os formuladores do ICV e do IDH-M adotaram a técnica de Mortalidade Infanto-Juvenil desenvolvida por Brass, constante no seu trabalho *The Demography of Tropical Africa*.

distorcidas dos contextos reais estudados. Entretanto, vale observar que nas nossas cidades podemos encontrar famílias carentes vivendo ao lado de outras não carentes, o que poderia implicar na inviabilização de se estabelecer um georeferenciamento para ações de políticas públicas focalizadas que visassem as menores unidades espacial-administrativas da federação, os municípios. (PNUD, 1998)

A diversidade de contextos sócio-econômicos é facilmente observada quando comparamos o IDH-M segundo as grandes regiões, conforme a análise descrita abaixo: (ver também Anexo 5)

“Tomando-se os casos extremos: enquanto no Nordeste 93% dos municípios eram de baixo desenvolvimento humano em 1991, e nenhum alcançava o nível de alto desenvolvimento humano naquela data, na região Sul apenas 1,6% dos municípios se enquadravam na categoria de baixo desenvolvimento humano e 5,8% como de alto desenvolvimento humano. Como os municípios de baixo desenvolvimento humano são, em geral, menos populosos, a percentagem da população nacional que vivia nesses municípios era de apenas 21,9% em 1991. Novamente, há grandes diferenças entre as regiões nessa comparação: enquanto no Nordeste 61,8% da população vivia em municípios de baixo desenvolvimento humano, no Sul apenas 0,9% da população regional encontrava-se nessa situação”. (PNUD, 1998, p: 29)

Com relação ao ICV, o estudo em questão define uma linha de carência, que nada mais é do que o valor do ICV do Brasil em 1991 (0,723), a partir da qual podemos observar que metade dos municípios carentes localizava-se no Nordeste, onde quase todas cidades, com exceção das capitais estaduais, se encontravam abaixo de tal patamar.

Outro aspecto significativo observado a partir do ICV é a concentração dos municípios em torno de dois patamares desse índice no final do período analisado: 0,42 – municípios muito carentes e 0,65 – municípios pouco carentes. Esse resultado chama a atenção para o aumento das diferenças entre as cidades das regiões Norte e Nordeste e as das regiões Sul e Sudeste. Além disso, considerando os 25% dos municípios mais carentes e os 25% menos carentes, a análise em questão aponta para as disparidades notáveis entre os municípios de uma mesma



região, embora tais diferenças sejam mais perceptíveis no Sudeste do que no Nordeste, já que nesta região as precárias condições de vida se encontram generalizadas. (PNUD, 1998)

Nesses estudos sobre o desenvolvimento humano nas cidades brasileiras, encontramos situações de extrema desigualdade social. Em cidades como o Rio de Janeiro, uma das maiores capitais do Brasil, podemos encontrar aspectos singulares dos contrastes identificados. No trabalho promovido pelo PNUD<sup>36</sup> sobre as condições de vida nesta metrópole, temos um bom exemplo de como o IDH-M e o ICV podem contribuir para uma análise mais detalhada das trajetórias de desenvolvimento traçadas para um município no qual podemos perceber um grande potencial de melhora da vida dos seus habitantes que não tem sido convertido em resultados efetivos.

Podemos abordar a situação do Rio colocando-a nos seguintes termos: não é suficiente apenas a existência dos meios para o desenvolvimento para este ser alcançado, é necessário usar tais meios de forma que efetivamente melhore o contexto social em questão. No estudo do PNUD sobre o município do Rio de Janeiro é mostrado, por exemplo, o contraste entre um bairro aparentemente bem sucedido e outro com condições de vida mais precárias que apresentam desempenho distintos no processo de desenvolvimento:

“Enquanto Ipanema, um bairro mais próspero do Rio e com renome internacional, é um exemplo extremo de contraste entre riqueza de meios e de desempenho medíocre na obtenção de fins – com particular ênfase para a diferença entre a educação dos adultos e das crianças –, a Vila da Penha, uma das ilhas de prosperidade do subúrbio, mostra uma faceta quase oposta. Com meios bastante restritos, o bairro alcança de forma surpreendentemente eficaz os fins do desenvolvimento humano, dentro dos limites óbvios”. (PNUD, 2000c, p: 2)

Analisando os índices sintéticos – ICV e IDH – podemos verificar que o Rio de Janeiro está entre os cinco primeiros lugares no *ranking* das doze capitais com mais de 1

---

<sup>36</sup> O trabalho em questão foi realizado por técnicos da Secretaria Municipal do Trabalho do Rio de Janeiro em parceria com o PNUD e o IPEA com o objetivo de analisar as condições de vida na cidade do Rio de Janeiro através do IDH-M e o ICV.

milhão de habitantes consideradas nesse estudo. Quando observamos os componentes desses índices verificamos questões intrigantes que são tratadas em maior detalhe pelos pesquisadores. Mas podemos apontar duas dessas questões a título de exemplo: como uma cidade famosa por suas favelas pode ocupar uma posição privilegiada nas condições habitacionais apontadas no ICV, ficando a frente das outras onze capitais pesquisadas? Como o Rio consegue se destacar na escolaridade da população adulta enquanto a população infantil continua enfrentando dificuldades de acesso às oportunidades educacionais? (PNUD, 2000c)

Para entendermos melhor tais questões, precisamos nos deter na análise de cada componente desses índices. Ou seja, para compreendermos as condições habitacionais do município do Rio de Janeiro temos que observar os quatro indicadores do ICV que constituem a dimensão Habitação deste índice: porcentagem da população morando em domicílios com densidade adequada (máximo de 2 pessoas por dormitório), porcentagem da população em residências construídas com materiais duráveis, porcentagem da população que vive em domicílios com abastecimento adequado de água e porcentagem da população com esgotamento sanitário adequado. No caso do desenvolvimento infantil, precisamos atentar para os dados de Porcentagem da população de 7 a 14 anos de idade que não frequenta a escola, para a Defasagem escolar média (em anos) da população de 10 a 14 anos, a Porcentagem desta população com mais de um ano de atraso escolar e a porcentagem desta que trabalha.

Analisando tais indicadores, podemos concluir que o Rio de Janeiro, em condições habitacionais, supera as outras onze capitais graças ao seu baixo percentual (5%) da população que não tem acesso a instalações adequadas de esgoto. O estudo aponta que a população do Rio tem uma capacidade grande de obter habitações de boa qualidade mesmo frente às dificuldades de acesso aos recursos monetários. Aliado a isso, observamos a

superioridade da infra-estrutura pública de saneamento como fator que contribui para o sucesso desta cidade na dimensão habitação do ICV. (PNUD, 2000c)

No caso do desenvolvimento infantil, o dado mais preocupante diz respeito à frequência das crianças de 7 a 14 anos nas escolas. Com 7% destas fora dos estabelecimentos de ensino, constatamos que mesmo verificando uma posição favorável dos pais cariocas, com bom nível educacional e boa disponibilidade de recursos monetários, estes não se configuram como meio suficiente para promover a educação desejada para tais crianças. Os pesquisadores apontam o sistema escolar deficiente como a provável causa do problema da frequência dos alunos entre os 7 e 14 anos às escolas. (PNUD, 2000c)

Desse estudo, podemos concluir que a cidade do Rio de Janeiro, embora tenha melhorado as condições de vida da sua população e apontado IDH e ICV mais elevados, apresentou ao longo dos últimos vinte anos uma perda de fôlego nas ações resultantes do acesso ao conhecimento e aos recursos monetários que se mostraram estáveis neste período. Ou seja, os resultados desejados das condições de saúde e sobrevivência e da ampliação das oportunidades de um melhor desenvolvimento infantil se mostraram frustrados quando observados os desempenhos das capitais Belém, Belo Horizonte, Brasília, Curitiba, Fortaleza, Goiânia, Manaus, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. (PNUD, 2000c)

### 3.3 AS RIQUEZAS LOCAIS E OS INDICADORES SOCIAIS

No item anterior, podemos notar que a partir do IDH, originalmente proposto pelo PNUD para comparação entre países, a formulação de outros índices baseados neste tem proporcionado análises mais detalhadas de contextos mais focalizados como, por exemplo, os municípios. Entretanto, mesmo a versão municipalizada do IDH tem apresentado resultados superficiais da realidade localizada da vida humana. O ICV, com uma riqueza maior de informações, sinaliza para outros possíveis meios de serem apontados os diversos aspectos do desenvolvimento humano através de um índice sintético. Convém observar que análises

baseadas nesses índices podem ser complementadas por outros indicadores que tratem de temas específicos como, por exemplo, os resultados dos programas de controle de natalidade de alguns países asiáticos e suas implicações na dimensão longevidade do IDH.

Percebemos cada vez mais nos debates contemporâneos sobre as questões sociais e sobre o desenvolvimento humano, uma crescente preocupação com aspectos da vida humana que parecem estar longe de poderem ser compreendidos através de índices que se propõem apresentar um retrato da vida de forma sintetizada. Reconhecemos o grande desafio de se estabelecer os limites do que pode receber tal tratamento e o que não é passível de ser analisado através de métodos e conceitos estatísticos.

Entretanto, podemos destacar nesse trabalho alguns aspectos do desenvolvimento humano de difícil representação nos índices compostos que se propõem acompanhar o processo de melhoramento da vida humana. Para isso, procuraremos olhar de perto o Homem e o meio em que está inserido como o local no qual estão enraizados a sua cultura, a sua identidade e os seus meios de enfrentamento das adversidades de origem étnica, religiosa, cultural, econômica e política.

Primeiramente, devemos analisar a relação da dimensão cultural com os índices sociais bastante usados no acompanhamento das condições de vida e do desenvolvimento humano nas diversas localidades do nosso mundo. E, para isso nos reportamos para o início deste capítulo em que chamamos atenção para o reconhecimento da importância da diversidade cultural presente em todo orbe. Mas embora reconheçamos hoje essa variedade de culturas, continuamos a ver ao redor da Terra contextos de extrema privação das condições consideradas básicas para a vida humana. Dentre estas, se destacam as precárias condições de alimentação, de educação e de assistência médica. Isso explica, em parte, a ênfase dada pelos indicadores sociais a esses elementos da existência humana.

Entretanto, os estudiosos do desenvolvimento humano cada vez mais apontam questões referentes à cultura de cada povo que têm fortes implicações nas dimensões educação, longevidade, saúde, habitação e infância que não são representadas pelos índices formulados para retratarem tais dimensões de forma sintetizada como o ICV, por exemplo.

No campo da educação, podemos considerar os ensinamentos passados dos pais para os filhos como um aspecto da formação educacional que não é captada pelos indicadores de anos de estudos adotados pelas pesquisas oficiais, notando que esses conhecimentos passados nas relações familiares estão enraizados na cultura do local onde vivem.

Nos parece oportuno apontar aqui uma contradição existente nos dados sobre educação. O fato é que ao considerarem o número de anos de estudo como um indicador de boa educação, as instituições que tratam esses dados parecem desconsiderar as reduções de tempo dos cursos de pós-graduação verificadas em diversas instituições de ensino. Outro fato que fragiliza a validade de *constructo* dos indicadores de anos de estudo são os sistemas de aprovação automática adotados em vários municípios brasileiros para o ensino fundamental.

No âmbito da saúde, podemos encontrar vários exemplos de influência da cultura popular nos indicadores de mortalidade e de nutrição. Na Índia, por exemplo, várias crianças quando nascem são submetidas à Shantala, uma técnica de massagem que proporciona um desenvolvimento orgânico e espiritual mais saudável que se estenderá por toda vida. Já no Brasil, encontramos uma flora medicinal muito rica que já era usada pela população original deste país para o tratamento de doenças como a coqueluche, que pode ser combatida com doses diárias da infusão das folhas e flores do Alecrim – *Rosmarinus officinalis*.

Estes são pequenos exemplos do potencial de influência da cultura no processo de desenvolvimento humano e na qualidade de vida experimentada por diversos povos distintos. Vale notar também que seria enganoso pensarmos que toda tradição cultural é aliada das ações de melhoramento das condições de vida do ser humano. Podemos imaginar quantas

mulheres de diferentes localidades são privadas, em nome da herança cultural, de atuarem em prol de um mundo menos desigual e mais harmônico.

Podemos também citar como fator influente no desenvolvimento humano, mas pouco retratado pelos indicadores sociais, um aspecto da vida socio-econômica cada vez mais presente nas civilizações do hemisfério sul. Estamos nos referindo às dinâmicas informais que são citadas de forma elucidante por Hassan Zaoual, como podemos observar no seguinte trecho da sua obra:

“Nas regiões do Sul do planeta, são finalmente as ‘dinâmicas informais’ que vêm corrigir os erros das elites estereis e dos especialistas internacionais. As economias informais dispõem de raízes que as economias formais não têm, por isso a incapacidade dos economistas do Terceiro Mundo de descobrir novos paradigmas adaptáveis à situação. A economia oficial da Ásia e da África, na ausência de um pensamento autônomo e flexível, funciona como ‘apêndice’ para o Ocidente. Ela absorve os modelos, os esquemas prontos, sem produtividade econômica nem intelectual. Tal confusão acontece em virtude da defasagem das teorias, dos modelos e das instituições oficiais com relação à realidade dos fatos do local (sítio). Isso fundamenta a idéia segundo a qual as primeiras causas do ‘subdesenvolvimento’ são morais e conceituais. O efeito superficial das técnicas e o ‘complexo de inferioridade conceitual’ aumentam a alienação e destroem a autoconfiança, a primeira das grandes prioridades da emancipação”. (Zaoual, 2003, p: 101)

Embora a crítica citada acima faça referência às atividades econômicas típicas dos países do Norte, suscita também a possibilidade de prováveis limites das bases informacionais oriundas de tais atividades e suas implicações no campo social. Ou seja, na medida em que percebemos um avanço da informalidade nos países classificados como subdesenvolvidos observamos também que esse descompromisso com a formalidade é sustentado por hábitos e valores culturais presentes nos locais de pertencimento de cada indivíduo e que são para este mais significante que as técnicas e os critérios de produtividade.

Para o leitor atento não é difícil compreender que um volume substancial de informações sociais não é filtrada na malha dos censos e das pesquisas amostrais em função das atividades informais tão presentes no cotidiano dos menores espaços de convivência

humana. Num mundo onde se ouve cada vez mais falar em solidariedade, voluntariado e cidadania, podemos nos perguntar se todas as ações baseadas nesses conceitos e que, inegavelmente, têm suas implicações no desenvolvimento humano, são devidamente representadas através dos indicadores e índices sociais.

O que pretendemos chamar atenção aqui é o fato de que as dinâmicas informais dos países “menos desenvolvidos” se apresentam ao mundo contemporâneo como uma forma legítima de atividades que podem estar presentes no campo econômico, no campo social, no religioso e no político, constituindo contextos que não são contemplados com os modelos estatísticos e os sistemas de indicadores que tiveram suas formulações baseadas num mundo formalizado e desconsideram as peculiaridades de cada local analisado.

Um outro aspecto a ser considerado nas análises baseadas no IDH-M e no ICV, por exemplo, diz respeito às desigualdades verificadas nas unidades ou localidades analisadas, como podemos notar na observação transcrita abaixo:

“Muitos estudos sobre as condições de vida utilizam a unidade familiar como unidade de análise, mas não consideram verdadeiro o fato de existirem desigualdades de bem-estar no interior dessa unidade: pressupõe-se que os benefícios proporcionados pela renda total da família são igualmente distribuídos entre seus membros. Portanto, uma pessoa pertencente a uma família cuja renda *per capita* (soma da renda de todos os integrantes da família, dividida pelo número destes) é inferior a um determinado nível é considerada carente de renda”. (PNUD, 1998, p: 78)

Esta crítica é bastante comum entre os estudiosos do tema que vêm no uso de médias uma forma de esconder os desvios das amostras analisadas, empobrecendo assim alguns trabalhos que se propõem descrever os diversos aspectos da vida humana em determinadas localidades. No caso acima, além da desigualdade de renda não ser explicitada na unidade familiar, é ignorada também a transferência de renda entre os membros da família que pode tanto amenizar quanto agravar tal desigualdade.

Por outro lado, devemos considerar que para estudos que têm como objetivo o mapeamento georeferenciado das condições de vida e o subsídio de políticas públicas de caráter focalizado, o uso de dados médios pode ser suficiente para a identificação das unidades a serem contempladas.

### 3.4 A EXCLUSÃO SOCIAL VISTA DE PERTO

Quando nos referimos ao desenvolvimento humano, estamos tratando em boa parte das privações às quais é submetido um número grande de pessoas que se encontra, nas palavras de Aldaíza Sposati<sup>37</sup>, abaixo da linha do Equador. E é com base nos trabalhos desta autora que procuraremos olhar de perto algumas questões referentes à exclusão social considerando as diferenças existentes entre uma localidade e outra.

Primeiramente, faremos uma breve visita à visão da autora sobre a exclusão social e a relação desta com a nossa concepção de desenvolvimento humano para, em seguida, analisarmos a aplicação do Mapa da Exclusão/Inclusão Social e o uso do Índice de Exclusão/Inclusão Social como instrumentos de retratação de uma realidade mais concreta.

Assumindo como uma incompatibilidade estrutural do modo de produção capitalista, Sposati aponta a impossibilidade de universalização do emprego, ou do pleno emprego, como a primeira grande manifestação de exclusão social. Ou seja, a estrutura excludente como uma condição de existência do processo de acumulação oriundo do modo de produção capitalista deu origem ao senso comum de que a exclusão é algo natural. (Sposati, 1998)

Podemos afirmar então que a exclusão social tem a sua existência vinculada ao sistema capitalista, entretanto, no limiar deste novo século, ainda notamos a sua forte presença no contexto sócio-econômico, mesmo considerando as crises recessivas do sistema verificadas, principalmente, com o advento da globalização.

---

<sup>37</sup> Aldaíza Sposati é professora titular da PUC/SP e coordenadora do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP que, junto ao Instituto Polis e o Programa de P&D em Geoprocessamento do INPE, deu início em maio de 2000 ao projeto de Estudos Territoriais de Desigualdades Sociais nas cidades brasileiras. <http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/index.html>.



Para a autora, as sociedades dos países que conseguiram instaurar o Estado de Bem-Estar Social amargam hoje a perda da conquista da sua condição de cidadãos e o desrespeito ao direito à diferença, constituindo assim um quadro de exclusão social. Já no caso do Brasil, por exemplo, não podemos entender a exclusão social como uma perda da universalidade da cidadania já que esta nunca chegou a ser verdadeiramente conquistada e nem tampouco instituída pelo Estado. Ou seja:

“Isto significa que no Brasil a exclusão representa uma perda virtual de uma condição nunca antes atingida e não uma perda real capaz de sensibilizar a sociedade”. (Sposati, 1998, p: 6)

A tese defendida pela autora enfatiza a relevância da questão cultural na formação da nossa sociedade que não alcançará a consolidação das suas garantias sociais enquanto não reconhecer como necessário um projeto de sua autoria para tal fim. Ao Estado caberá o ordenamento e a regulação dessas garantias, mas do povo há de surgir a legítima exigência da sua cidadania.

Embora esta breve introdução não esgote o pensamento da autora sobre a exclusão social, para nós parece suficiente para mostrarmos o que está por trás da construção do Mapa e do Índice de Exclusão/Inclusão Social. Inicialmente, a equipe do Núcleo de Segurança e Assistência Social da PUC/SP vislumbrou o mapeamento da exclusão social na cidade de São Paulo como parte da estratégia de implantação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS<sup>38</sup>. Para este trabalho, os técnicos definiram vários indicadores que apontassem os extremos máximo e mínimo de exclusão através do reconhecimento da melhor e da pior situação detectada na população de um distrito da cidade. (Sposati, 1998)

---

<sup>38</sup> Lei regulamentada em 1993 que constitui o capítulo da Carta Magna de 1988 que trata da assistência social no Brasil. Esta lei tem como finalidade a instituição de princípios doutrinários e organizativos para a integração da política de assistência às de outros setores com o objetivo de enfrentar a pobreza, garantir os mínimos sociais e prover condições para o atendimento das contingências sociais e para a universalização dos direitos sociais. Tais princípios prezam pela descentralização das ações, pela equidade e pela complementaridade entre o poder público e a sociedade. (Mota *et al.*, 2001)

Ou seja, o processo de criação do Mapa da Exclusão/Inclusão Social exigiu a formulação de um índice composto – Índice de Exclusão/Inclusão Social - que é balizado por parâmetros que definem os extremos da realidade experimentada, isto é, ele é construído a partir dos valores máximo e mínimo de cada variável adotada. Diferente de índices como o IDH, o Mapa classifica as diferentes localidades a partir de uma graduação de notas do sistema decimal, que, nas palavras da autora:

“Têm maior inteligibilidade para o senso comum adestrado para o uso decimal e em atribuir boas notas a boas situações e más notas a más situações. Assim, o mapa confere a condição de nota negativa ao se referir a exclusão e positiva ao se referir à inclusão. Esta condição agrega uma dimensão simbólica necessária sobre o que se quer e o que não se quer quanto às condições de vida”. (Sposati, 2000, p: 3)

A concepção do Mapa exigiu uma metodologia que considerasse sete grandes dimensões de inclusão social: autonomia, qualidade de vida, desenvolvimento humano, equidade, cidadania, democracia e felicidade (ver Anexo 6). Vale observar a similaridade de tais concepções com o conceito de liberdade substantiva abordado no primeiro capítulo do nosso trabalho. Por exemplo, a dimensão Autonomia aborda grande parte dos aspectos que fundamentam a liberdade humana, como a capacidade das pessoas suprirem boa parte das suas necessidades e a possibilidade do Homem expressar em público suas opiniões e seus ideais políticos.

A partir da análise dessas dimensões, em 300 grupos de bairros da cidade de São Paulo, podemos destacar os seguintes aspectos (ver também Anexo 7):

“A certeza que a pesquisa trouxe, dentre outras, é a de que a concepção alargada da exclusão social deve se fazer presente no senso comum, para que de fato a inclusão se constitua num padrão de dignidade exigido pela sociedade para todos os brasileiros”.

“A construção de índices territoriais de exclusão/inclusão social aproxima esta noção do cotidiano e das condições concretas de vida, até mesmo a partir de relações territoriais próximas como as de vizinhança. Este fato desencadeia a possibilidade e o sentimento de solidariedade pela dignidade e a conseqüente indignação mobilizadora.

No caso, a análise concreta da exclusão permite sair das noções de médias genéricas de uma realidade, de uma sociedade, de um bairro, ou de uma comunidade, para a objetivação real de condições de vida digna ou de um padrão básico e universal de inclusão”. (Sposati, 1998, p: 9)

Ademais, Sposati chama atenção para o fato da relação exclusão/inclusão social ser metodologicamente indissolúvel, como não ocorre nos modelos que tratam da riqueza e da pobreza como questões estanques e com o potencial de auto explicação. Na visão da autora:

“A exclusão e inclusão social são necessariamente interdependentes. Alguém é excluído de uma dada situação de inclusão”. (Sposati, 2000, p: 5)

Mas para identificarem quem são os excluídos os formuladores do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, precisou-se definir um padrão de inclusão a partir do conhecimento dos padrões básicos da vida humana, não somente das necessidades mínimas de consumo mas também do exercício da cidadania. Esse padrão é suposto a partir da convenção da sociedade do que é desejável para esta e representa o ponto de inflexão das variáveis acompanhadas e não por médias. Após a definição desse ponto de inflexão é verificado o distanciamento de cada variável com relação a este, esse procedimento constitui o Índice de Discrepância que aponta a maior distância verificada para cada variável numa cidade. O próximo passo consiste na conversão das notas atribuídas para cada variável na escala de  $-1$  a  $+1$ , onde o  $0$  é o ponto de inflexão. (Sposati, 2000)

Por fim, o Índice de Exclusão/Inclusão Social é calculado através da soma dos valores de cada variável na escala definida e proporciona verificar que em cada região a presença da exclusão implica a diminuição da condição de inclusão. O somatório dessas notas permite classificar as diferentes regiões de uma determinada cidade pelas variáveis selecionadas, pelas dimensões de inclusão e pelo próprio índice composto.

A partir da elaboração do Mapa e do Índice da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo, a equipe do Núcleo de Seguridade e Assistência Social da PUC/SP, do Instituto

Polis e do Programa de P&D em Geoprocessamento do INPE elaboraram e implementaram, em maio de 2000, o projeto “Estudos Territoriais de Desigualdades Sociais” que visa o desenvolvimento de metodologias que proporcionem análises da exclusão social nas cidades brasileiras junto às técnicas de análise espacial e temporal para a configuração de uma “topografia social”. Ademais, o projeto objetiva a criação de novos indicadores de exclusão/inclusão social que contemplem outras dimensões, além das apontadas acima, para fomentar um banco de dados geográfico para São Paulo. O fator que fundamenta esses trabalhos é o reconhecimento da relevância da expressão territorial como condição de manifestação da cidadania e de conquista dos direitos sociais para o combate das desigualdades sociais.

Poderíamos apontar como uma outra virtude potencial desse trabalho a possibilidade de representação de uma cidade, preferencialmente de médio ou grande porte, a partir do fluxo interbairros dos seus habitantes para trabalhar, para estudar, para se divertir etc. Dessa forma, uma linguagem unificada teria maior possibilidade de vir a existir e a evitar problemas em questões como o zoneamento das áreas de cobertura de serviços telefônicos que não correspondem, em muitos municípios, aos limites territoriais adotados pelo Código de Endereçamento Postal – CEP e nem às áreas censitárias do IBGE, por exemplo. (Sposati, 2000)

Uma outra experiência importante no estudo sobre a exclusão social no Brasil foi a geração do *Atlas da Exclusão Social no Brasil* sob a coordenação de Marcio Pochmann<sup>39</sup> e Ricardo Amorim<sup>40</sup> que foi idealizado a partir da experiência da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade da Prefeitura de São Paulo de priorizar as ações de desenvolvimento social nesta cidade com base em cinco indicadores de condições de vida:

---

<sup>39</sup> Marcio Pochmann é graduado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia e Administração da UFRGS e Livre Docente pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

<sup>40</sup> Ricardo Amorim é graduado em Ciências Econômicas pela Faculdade de Economia e Administração da USP e Doutorando em Economia Social e do Trabalho pelo Instituto de Economia da UNICAMP.

pobreza, desemprego, violência, concentração de jovens e taxa de alfabetização. (Pochmann *et al.*, 2003)

Diferente do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, de Sposati, o Atlas aproveita a metodologia do IDH e faz algumas adaptações para aplicá-la aos contextos dos diferentes municípios. A opção pelo uso desse Índice sintético é justificada pela simplicidade da sua formulação, embora os pesquisadores tenham definido três grandes temas distintos do IDH original que, segundo eles, configuram os componentes da exclusão/inclusão social ou de risco de exclusão/inclusão social, são esses: o Padrão de vida digno, o Conhecimento e o Risco juvenil.

Outro aspecto que deve ser ressaltado do Atlas da Exclusão Social é a idéia de exclusão que está por trás deste trabalho. O conceito apresentado por Sposati acima não é exatamente o mesmo adotado pelos organizadores do Atlas, conforme podemos observar a seguir:

“Por se manifestar de maneira cada vez mais complexa, quanto mais avançado é o estágio de desenvolvimento de um país, a exclusão pode ser interpretada como um processo de natureza transdisciplinar, capaz de envolver diferentes componentes analíticos.

Dessa forma, não cabe associar o reconhecimento da existência da exclusão tão somente por oposição à condição de inclusão social [...] Todavia, a evolução dos povos tem revelado a exclusão como um processo combinado e desigual simultâneo à inclusão. Em outras palavras, o desenvolvimento de um país pode gerar condições de inclusão em paralelo às de exclusão”. (Pochmann *et al.*, 2003, p: 9)

A elaboração do Atlas da Exclusão Social no Brasil congrega, na sua concepção, algumas idéias, conceitos e formulações adotadas no desenvolvimento do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, no estudo sobre o risco de envolvimento da juventude paulistana com a criminalidade desenvolvido pela Fundação SEADE, como também no trabalho de parceria da Fundação João Pinheiro, IBGE e IPEA para a construção do IDH-M.

Para o tema Padrão de vida digno foram adotados os seguintes indicadores: a porcentagem de chefes de família pobres no município; a quantidade de trabalhadores com emprego formal sobre a população em idade ativa e uma *proxy* do índice de desigualdade de renda, calculado pela razão entre a quantidade de chefes de família que ganham acima de dez salários mínimos sobre o número de chefes de família que ganham abaixo disso. Esses dados permitem a superação da limitação do IDH tradicional em mostrar a distribuição de renda nos municípios e a situação do mercado de trabalho. (Pochmann *et al.*, 2003)

Para o tema Conhecimento, os dois indicadores adotados foram os “anos de estudo do chefe de família” e a “alfabetização da população acima de cinco anos de idade”, conforme sugestões da Fundação João Pinheiro e do IPEA. Já para o Risco Juvenil, os trabalhos da Fundação SEADE e o Mapa da Exclusão/Inclusão Social proporcionaram a formulação dos indicadores “participação de jovens de 0 a 19 anos na população” e “taxa de homicídios por 100 mil habitantes”. (Pochmann *et al.*, 2003)

Aplicando a formulação original do IDH para os indicadores citados acima, os elaboradores do *Atlas da Exclusão Social no Brasil* geraram um outro Índice de Exclusão Social que é diferente do usado no *Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo* (ver Anexos 8 e 9). Tal qual o IDH original, o Índice de Exclusão Social usado no Atlas varia de zero a um correspondendo respectivamente às piores condições de vida e às melhores situações sociais.

Algumas inconveniências ocorrem no geoprocessamento desses dados para sua representação em mapas induzindo à interpretações errôneas sobre determinadas regiões. Por exemplo, municípios com uma grande extensão territorial e com baixa densidade populacional que são apresentados no Atlas como uma região de alto grau de exclusão social pode proporcionar um impacto maior para o observador do que uma cidade, também com grande incidência de exclusão, porém menor e mais densa. (Pochmann *et al.*, 2003)

Outro bom exemplo de uma possível interpretação enganosa seria a leitura de cidades como o Rio de Janeiro, que apresenta uma grande variedade de contextos sócio-econômicos, como uma região que aparece no Atlas como tendo condições de vida muito boas, não revelando assim as diversas situações de exclusão social existentes nos seus bairros e em determinadas comunidades.

Trabalhos como o *Atlas da Exclusão Social no Brasil* devem ter seus objetivos bem definidos para que os interessados no tema possam ter clareza do que fundamenta tais estudos e o que se pretende com esses. No caso do Atlas, podemos apresentar o seguinte esclarecimento com respeito ao seu propósito:

“É importante lembrar que índices que utilizam metodologia semelhante ao IDH não têm ambição de definir uma linha demarcatória entre incluídos e excluídos. Trata-se de um indicador comparativo das condições sociais nas diferentes unidades estabelecidas pelo estudo. Tal fato, na verdade, veio favorecer a construção do atlas, posto que o objetivo aqui é apenas apresentar, por meio de mapas, a situação de disparidade entre as diferentes regiões do país. Com isso, aquelas regiões que necessitam de ações prioritárias para que a qualidade de vida da população seja elevada tornam-se evidentes”. (Pochmann *et al.*, 2003, p: 20)

A partir do Atlas, podemos observar no nosso território nacional, segundo as palavras dos seus autores, alguns “acampamentos” de inclusão social em meio a uma imensa “selva” de exclusão e, na medida em que atentamos para as regiões Norte e Nordeste, percebemos um agravamento desse quadro. Para eles, o Brasil comporta hoje dois tipos de exclusão: a velha exclusão – a do Norte e Nordeste - oriunda da má estruturação do capitalismo conseqüente da não implementação de reformas nos setores agrário, tributário e social e a nova exclusão – do Centro-Sul - proporcionada pelo movimento neoliberal dos anos 1990 que gerou um grande contingente de desempregados escolarizados com o acesso à renda dificultado. (Pochmann *et al.*, 2003)

Para termos uma aproximação das desigualdades detectadas entre as ilhas de prosperidade e o mar de exclusão social, podemos analisar, por exemplo, o indicador

“Concentração de Jovens” pelo qual vimos que 7% (386 unidades) das cidades brasileiras apresentam um alto grau de concentração de jovens e a maioria destas encontra-se no Norte e Nordeste do país, denotando assim a composição de famílias com muitas crianças e jovens destas regiões. Ademais, a maior parte dos municípios brasileiros que apresentam um altíssimo índice de analfabetismo entre os chefes de família se encontra também nessas regiões.

Apenas para citar outro exemplo dessas desigualdades, o indicador “Emprego Formal” mostra que 36,1% (1.988 unidades) das cidades apresentam diminuta participação dos assalariados em ocupações formais e, mais uma vez, a maioria dessas se encontra acima do Trópico de Capricórnio, apontando para o retardamento da estruturação do mercado de trabalho nessa região que, segundo os autores, não chegou a ser constituída. (Pochmann *et al.*, 2003)



## CONCLUSÃO

No decorrer deste trabalho tornou-se mais evidente para nós a complexidade inerente ao tema aqui abordado. Tratar de desenvolvimento sempre foi questão desafiadora para os mais ilustres estudiosos ao longo da nossa história. Tal complexidade aponta para diferentes caminhos pelos quais podemos seguir para analisar o desenvolvimento dando origem às diversas concepções como a de desenvolvimento como progresso<sup>41</sup> que, embora aponte para um cenário no qual as pessoas devam ter melhor acesso aos bens materiais, imprime a idéia de um **caminho a ser trilhado** que se aproxima da nossa visão de desenvolvimento pela qual entendemos este como um **processo** no qual as pessoas passam a ter condições cada vez melhores de usufruto das suas liberdades proporcionando assim um crescimento exponencial destas.

Como um processo, podemos tentar imaginar um início e um fim do desenvolvimento. Entretanto, na nossa concepção o desenvolvimento é um conceito que não se aplica de forma homogênea sobre toda humanidade e seu início e seu fim são definidos em função da fundamentação desse conceito. Ou seja, em determinados contextos podemos encontrar diferentes concepções de desenvolvimento sendo vivenciadas simultaneamente embora todas apontem como cenário desejável a constituição de melhores condições de vida para a humanidade.

Ao nosso ver, tais concepções têm em comum o discurso de visarem para o Homem uma vida melhor, ou seja, o beneficiário maior das diferentes propostas de desenvolvimento. Por isso, neste nosso trabalho, nos apoiamos na concepção de desenvolvimento que tem como protagonista o próprio Homem, liberto de diferentes formas de privação.

---

<sup>41</sup> Além da abordagem clara e sistematizada sobre a concepção de desenvolvimento como progresso encontrada no trabalho organizado por Mota intitulado *Globalização, identidade brasileira e a questão social*, podemos encontrar também neste trabalho outras concepções de desenvolvimento como modernização, como bem-estar social e como superação da condição periférica.

Na nossa abordagem do desenvolvimento como um fim e, ao mesmo tempo, um meio da liberdade humana consideramos que esta é potencializada no processo, ou melhor, no exercício contínuo de transformação e aprimoramento que possibilita a constituição de contextos nos quais as diferentes formas de liberdade são usufruídas.

O anseio por liberdade sempre esteve presente na história da humanidade embora tenha assumido proporções mais amplas nos movimentos sócio-políticos da civilização ocidental. Assim como um dos argumentos de base da Revolução Francesa, a liberdade está presente nos discursos da sociedade norte-americana, simbolicamente representada pela Estátua da Liberdade e, no Brasil, fundamentou um dos mais importantes movimentos políticos da nossa história, a Inconfidência Mineira com o seu lema “*Libertas quae sera tamen*”.

Portanto, podemos afirmar que embora este nosso trabalho tenha trazido a tona temas recorrentes, apresentamos um conjunto de idéias que enfatizam diferentes formas de liberdade e a importância da relação entre estas. Ademais, podemos ousar em dizer que nunca se falou tanto em desenvolvimento humano no mundo como hoje e devemos isso, em boa parte, ao PNUD.

Mas convém fazermos algumas considerações sobre a perspectiva apresentada aqui que aborda o desenvolvimento humano como um resultado do grau de liberdades usufruídas pelo Homem e algumas conclusões sobre as diversas iniciativas de se representar as condições de vida através dos indicadores sociais, cada vez mais presentes nos estudos sobre os diferentes contextos sociais.

Ao nosso ver, devemos, antes de mais nada, abordar a seguinte questão: por que é tão significativo o usufruto de liberdades para o desenvolvimento humano? Podemos tentar responder a esta questão reconhecendo, primeiramente, a experimentação de diferentes modelos de desenvolvimento que proporcionaram a criação de novas técnicas e novos

medicamentos no campo da medicina, o aprimoramento da educação nos seus diferentes níveis, uma maior disponibilidade de bens de consumo duráveis e não-duráveis, mas, por outro lado, tais modelos não conseguiram contemplar todo mundo e ficaram restritos aos grupos de pessoas que, de alguma forma, detêm o “poder de acesso” a esses mecanismos de melhoramento da vida humana.

O que estamos chamando de “poder de acesso” pode ser entendido como liberdade. Ou seja, mesmo hoje, no limiar de um novo milênio, ainda encontramos um contingente significativo de pessoas que sequer consegue se alimentar e um outro tanto que não sabe ler e escrever. Mas, como já foi observado, em diversos países nos quais a maioria das pessoas não passa fome, usufrui assistência médica e tem acesso à educação, outras privações se mostram presentes impedindo que parcelas significativas da população sofram algum tipo de discriminação.

Proporcionar liberdade ao Homem como forma de se constituir ou aprimorar um processo de desenvolvimento é visto também por nós como uma forma de passar as pessoas do *status* de meros beneficiários dos grandes projetos de desenvolvimento ao de agentes ativos responsáveis pela promoção do desenvolvimento. E esse processo somente ocorrerá de forma segura e perene na medida em que tais agentes se apresentem capacitados e dispostos para uma participação efetiva.

Ademais, vale lembrar que o exercício desse novo papel do Homem nesse processo é necessário, mas não suficiente para a realização do desenvolvimento. É preciso mais. É necessário um contexto institucional que viabilize não somente o usufruto da liberdade como também a articulação necessária entre as diferentes formas de expressão desta. Ou seja, não é suficiente uma pessoa ser livre para participar de um conselho comunitário para efetivamente apresentar suas contribuições nesse tipo de organização, é preciso que esta reconheça a

necessidade daquela pessoa participar do funcionamento da instituição e viabilize essa participação.

Entretanto, convém observar que embora na nossa perspectiva de desenvolvimento humano o Homem como indivíduo assuma o papel de protagonista no processo, isso não significa que ele possa fazer somente o que ele julga ser melhor, ele deverá estar interagindo com as demais pessoas que estarão também usufruindo suas liberdades. Portanto, uma rede de relações deverá ser constituída com base nos princípios éticos e valorativos que os seus participantes julgarem ser os fundamentais para a sustentação de um desenvolvimento equilibrado e harmonioso.

A lógica das propostas de desenvolvimento se invertem na medida em que o Homem passa a ter condições para sugerir e escolher o caminho a ser seguido, enquanto nos processos de desenvolvimento experimentados até então uma série de medidas eram ditadas por especialistas pautados pelos ideais de uma minoria de pessoas e/ou por informações que não representam de maneira consistente a realidade da vida humana.

O que dissemos até agora não sugere a ausência do Estado como regulador das ações promovidas nos diversos segmentos da sociedade. No Capítulo 1, por exemplo, chegamos a falar nas implicações de governos democráticos ou autoritários no desenvolvimento, ou seja, reconhecemos e ratificamos a necessidade da presença do Estado, preferencialmente democrático, para a constituição de leis e regulações que proporcionem a expansão da liberdade de seus cidadãos.

Na referência que fazemos ao Homem liberto, devemos ter em mente as diferenças existentes entre cada pessoa humana que tem suas raízes no seu local de origem. Essas pessoas se identificam com a cultura e com as tradições existentes na sua localidade. Portanto, não é difícil imaginar as diversas frustrações oriundas de modelos de desenvolvimento que não contemplavam a complexidade da diversidade humana.

Para nós, a pluralidade de valores culturais justifica, mais uma vez, a perspectiva de desenvolvimento voltada para o Homem e não mais para um conjunto de pessoas sem considerar a identidade de cada uma dessas. Ademais, cabe aqui fazer uma observação aos estudiosos de políticas voltadas para grupos raciais específicos. Dificilmente poderíamos comparar o negro africano com o negro norte-americano ou, até mesmo, comparar as diversas comunidades negras no próprio continente africano.

Eis, a relevância da teoria de Zaoual dos “sítios simbólicos de pertencimento”. Cada expressão cultural, cada ideologia, cada religião agrega em torno de si pessoas que se identificam com cada uma dessas e pertencem a cada uma. Seja como torcedor de um time, como membro de uma classe de trabalho, como participante de uma escola de samba, cada pessoa situada deverá trilhar uma trajetória de desenvolvimento distinta de outras pertencentes a outros sítios.

Na perspectiva de Sen, liberdade e capacidade são dois conceitos que, embora distintos, estão fortemente relacionados. Estar livre para fazer algo não é o mesmo que ser capaz de fazer este algo. Por outro lado, estar capacitado para fazer alguma coisa não significa estar livre para fazê-la. Ademais, para que o desenvolvimento como meio e fim da liberdade ocorra, é necessário que as pessoas não somente possam exercer suas capacidades e suas liberdades como também é preciso que a elas sejam proporcionadas oportunidades para poderem exercê-las.

Uma observação que convém fazermos aqui é a distinção entre liberdades substantivas e liberdades formais. Podemos imaginar estas duas classes de liberdade da seguinte forma: chamaremos de liberdade substantiva a condição do Homem de se alimentar adequadamente como condição para estar vivo. Entretanto, enquanto uma pessoa alimentada e viva este mesmo Homem não pode andar em meio ao público sem estar vestido, a não ser que lhe seja

assegurado esse direito por algum mecanismo legal, ou seja, lhe seja proporcionado uma liberdade formal ou formalizada.

Um outro aspecto da nossa abordagem que gostaríamos de ratificar sua importância são os pesos atribuídos a cada forma de liberdade. Tal atribuição traz consigo todo um acervo de valores originados nas diferentes concepções políticas, culturais, religiosas etc. Observamos que o exercício da democracia, através da liberdade política e da liberdade de participação nos processos de tomada de decisão, é fundamental para que sejam expostos ao público a atribuição desses valores por parte de lideranças que podem querer aproveitar das suas posições para forjarem numa sociedade os seus juízos de valores.

Na medida em que observamos aspectos funcionais e segmentados da liberdade nos aproximamos da idéia de liberdade instrumental que Sen aponta. Esta classificação já diz por si só a sua razão de ser, ou seja, essa liberdade se apresenta como meio para se promover o desenvolvimento não de forma estanque, mas enriquecendo o conjunto de liberdades que fortalecem o potencial de desenvolvimento.

Esse fortalecimento ocorre na medida em que as disposições sociais se apresentam acessíveis ao Homem. O que estamos chamando de disposições sociais pode, em diversos casos, ser entendido como instituições que devem regular, formalizar e promover a inter-relação das diferentes expressões da liberdade humana.

Um outro pilar do desenvolvimento humano de grande importância para a nossa perspectiva é a constituição de bases informacionais que poderão nortear o exercício da liberdade humana. Informações acerca de contextos de privações e de liberdades devem se complementar como condição de existência de, pelo menos, uma forma de liberdade instrumental, a garantia de transparência.

Devemos ter em mente que ao nos referirmos à importância das bases informacionais para o desenvolvimento não estamos falando apenas de acervos de dados estatísticos, estamos

tratando de toda gama de informações quantitativas e qualitativas que subsidiam o processo de expansão das liberdades.

Ademais, a amplitude das bases informacionais não deve ser delimitada, a princípio, por nenhuma teoria, seja ela de caráter libertário, utilitarista ou welfarista. A referência maior para a constituição dessa base deve ser as liberdades substantivas que as pessoas conseguem ou não exercer.

As informações que caracterizam os contextos de liberdade substantiva proporcionam melhor fundamentação em processos de avaliação do desenvolvimento humano, transparecendo quais os fatores que sustentam determinados contextos de privação, quais possam ser as alternativas de enfrentamento de tais contextos e, ainda, porque tais privações devem ser convertidas em ampliação de liberdades.

A partir do Capítulo 2 deste nosso trabalho, passamos a olhar mais detidamente para algumas iniciativas de constituição de bases informacionais que objetivam retratar diferentes aspectos do desenvolvimento humano, desde uma perspectiva espacial mais abrangente até uma abordagem das localidades nas quais as pessoas vivenciam suas realidades.

Para tanto, fizemos uso de indicadores sociais que são formulados para representarem determinados aspectos da vida humana. Ao nosso ver, este propósito estará bem fundamentado na medida em que seja reconhecida a diversidade de contextos com a qual os estudiosos do tema devem se deparar, mesmo reconhecendo as dificuldades de comparação dos diferentes indicadores e vulnerabilizando a construção de sistemas de indicadores.

Podemos imaginar um rico acervo de indicadores sociais como uma biblioteca com um grande número de publicações sobre diversos temas. Em ambos casos, a variedade e o grande número de informações potencializa o conhecimento sobre diferentes temas e questões, entretanto, observamos que isso é um dos passos iniciais para o fomento de conhecimento das pessoas. É necessário que o usuário dessas informações saiba o que está por trás destas. Ou seja,

no caso dos indicadores, procurar saber quais os conceitos que dão consistência a esses números e quem é responsável pela elaboração e publicação de tais informações.

Uma observação que devemos fazer com respeito aos sistemas de indicadores é a nuance existente entre a conceituação desses e a de um índice sintético ou composto. Podemos caracterizar tais sistemas pelos temas que são representados por diferentes escalas de valor. Por outro lado, os índices sintéticos, em geral, agregam vários temas que são representados numa escala normatizada.

Um aspecto da formulação de indicadores sociais que devemos ressaltar, e que foi devidamente apontada por Paulo Jannuzzi, diz respeito a sua natureza normativa intrínseca que é sempre enviesada a algum juízo de valor. Melhor dizendo, a formulação desses indicadores origina-se no interesse de se revelar algo que tem algum significado para o observador. Assim, o grau de interesse por uma determinada informação definirá a busca por esta e o peso ou a importância a ser atribuída a mesma.

Um cuidado a ser tomado ao se lidar com indicadores sociais é a ilusão de tentar representar toda e qualquer conceituação teórica através desse tipo de informação. Essa atenção é extremamente importante na nossa abordagem sobre o desenvolvimento humano já que na nossa perspectiva a diversidade humana e a variedade de possibilidades de liberdade do Homem tornam bastante complexa a elaboração de indicadores que retratem todos os temas pertinentes.

O uso de indicadores de pobreza e desigualdade de renda, neste trabalho, serviu para ilustrar a importância desse tipo de informação no estudo de diferentes formas de privação vivenciadas pelo Homem que em determinados lugares, como o Brasil, se apresentam ainda hoje de forma expressiva.

Ressaltamos que a nossa abordagem sobre a pobreza e a desigualdade no Brasil foi além de uma mera ilustração. Justificamos tal fato por reconhecermos nesses dois fenômenos os principais obstáculos do desenvolvimento humano em nosso país.



Os autores que consultamos para essa abordagem não necessariamente sustentam uma convergência de opiniões sobre a conceituação, sobre as possíveis causas e nem sobre os mecanismos de enfrentamento da pobreza. Entretanto, no uso dessas diferentes visões, conseguimos mostrar o quão complexo são os estudos referentes a esse tema e que o não reconhecimento dessa complexidade será refletido na fragilidade das ações de combate à pobreza e à desigualdade.

Na nossa abordagem sobre a pobreza, procuramos mostrar que é bastante difundida a idéia de que não é suficiente olharmos para esse fenômeno como fruto de uma escassez de renda apenas. Mostramos que a relativização da pobreza ampliou significativamente o seu conceito despertando a atenção dos interessados no tema para diversas outras formas de privação.

No Brasil, apesar dos avanços na área econômica, verificamos uma redução da pobreza aquém do desejado. Além disso, verificamos uma significativa transformação da “cara” da pobreza em nosso país que diz respeito ao crescimento do contingente de pessoas destituídas das suas necessidades básicas nos grandes centros urbanos. Nestes, passamos a verificar de forma mais evidente o que tratamos como desigualdade social.

Embora a nossa abordagem procure mostrar que a renda tem um papel subsidiário no desenvolvimento humano, não podemos ignorar que a gritante desigualdade de renda verificada em nosso país tem, ao longo da nossa história, contribuído para estabilizar contextos de privação ao atendimento de necessidades básicas, como o acesso a uma boa alimentação, por exemplo.

Como já foi dito anteriormente, seria um descuido nosso falarmos de desenvolvimento humano e de indicadores sociais e não citarmos o PNUD como uma instituição intensamente envolvida com tais temas. Por isso, consideramos conveniente dedicarmos o item 2.5 aos

trabalhos dessa organização. Reconhecemos também que a abordagem do PNUD, por si só, já proporcionaria um número significativo de trabalhos acadêmicos e científicos.

Nesse item, a nossa intenção foi mostrar que embora o PNUD já dê uma grande contribuição para os estudos das condições de vida humana através da formulação e difusão de indicadores sociais, essa instituição também organiza e publica trabalhos de diferentes autores constituindo assim um rico acervo de artigos relativos às diferentes dimensões da vida humana.

Uma das abordagens feita pelo PNUD diz respeito à diversidade cultural presente no mundo e facilmente percebida quando olhamos os diversos locais de pertença nos quais encontramos vida humana. E é com esse olhar que começamos a tratar do desenvolvimento humano sob uma perspectiva localizada.

Na medida que nos aproximamos do tema diversidade cultural, percebemos quantos fatores têm sido ignorados ao longo da nossa história e que, certamente, poderiam ter contribuído enormemente para o desenvolvimento humano. Temos hoje a certeza de que diversas culturas foram relegadas ao esquecimento e, em alguns casos, aniquiladas em função do cultivo de hábitos forjados para a sustentação de uma sociedade na qual o consumo de bens e serviços é justificado pelo incessante atendimento de “suas” necessidades.

Tanto a perspectiva de desenvolvimento humano apresentada por Amartya Sen, quanto a teoria de Hassan Zaoual sobre o homem situado e as idéias de desenvolvimento local nos moldes do DLIS reconhecem a potencialidade de desenvolvimento que cada localidade apresenta através da sua cultura, das suas tradições, das habilidades que cada pessoa detém etc. A conjunção de todos esses elementos configuram complexos arcabouços de relações pessoais e institucionais que devem ser atenciosamente estudados para se ter uma melhor compreensão do que se define como desenvolvimento para cada situação.

O que estamos chamando de estudos atenciosos está fortemente relacionado com as tentativas de representação e mensuração do desenvolvimento a partir de um olhar mais

rigoroso sobre os diferentes aspectos da vida humana nos seus diversos modos de expressão. Neste trabalho, tal olhar foi feito pelo ICV, pelo IDH-M e também pela abordagem sobre a exclusão social.

Podemos dizer que, pelo menos no Brasil, a partir da elaboração e divulgação do IDH, diversas iniciativas de se representar as condições da vida humana surgiram na tentativa de se proporcionar aos interessados pelo tema visões diferenciadas sobre velhos e novos problemas do contexto social brasileiro.

No capítulo que tratamos do desenvolvimento, numa perspectiva localizada, fizemos algumas observações que apontam algumas limitações no uso dos indicadores sociais para retratarem elementos da vida humana que estão atrelados às diferentes formas de manifestação cultural. Não pretendemos com isso condenar o uso desse tipo de informação, mas todos nós devemos ter clareza de que ao fazermos isso, estamos de posse de apenas uma pequena parcela do contexto, como se estivéssemos conhecendo uma paisagem através de uma fotografia que, por mais ampla que seja, sempre estará omitindo alguma coisa. Ademais, essa mesma fotografia pode ser interpretada de diferentes maneiras, como podemos observar na nossa breve abordagem sobre a exclusão social no Brasil.

Por fim, devemos ratificar a importância dos indicadores sociais no acompanhamento do desenvolvimento humano no mundo, desde que sejam consideradas a diversidade humana e suas diferentes formas de expressão. Além disso, não devemos nos enganar pensando que tal desenvolvimento depende de um sistema de indicadores. O desenvolvimento humano pode ser sim potencializado por tais informações, mas não deixará de ocorrer caso não se recorra a esses indicadores.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANAND, S., SEN, A., 1994, *Sustainable Human Development: Concepts and priorities*. UNDP, [http://hdr.undp.org/docs/publications/ocational\\_papers/Oc8a.htm](http://hdr.undp.org/docs/publications/ocational_papers/Oc8a.htm).
- ANÔNIMO, 2003, “Economia: Pesquisa mostra que exclusão social afeta 42% dos municípios brasileiros”, *Jornal O Globo*, 23 de janeiro.
- ANÔNIMO, 2003, “Economia: Educação segura o Brasil”, *Jornal O Globo*, 8 de julho.
- ANÔNIMO, 2003, “O projeto ‘Desenvolvimento Humano no Brasil’”, UFRJ/IBGE. <http://www.race.nuca.ie.ufrj.br/ceae/ibge/projeto.htm>.
- ANÔNIMO, 2004, “Economia: Contrastes de Peso”, *Jornal O Globo*, 17 de dezembro.
- ANÔNIMO, 2004, “Economia: País avança no combate à pobreza”, *Jornal O Globo*, 10 de maio.
- BARROS, R. P., MENDONÇA, R., HENRIQUES, R., 2000, *A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil*. Texto para Discussão nº 800, Rio de Janeiro, IPEA.
- BURLANDY, L., 2003, *Comunidade Solidária: Engenharia institucional, focalização e parcerias no combate à fome, à pobreza e à desnutrição*. Tese de D.Sc., ENSP/Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- CAMPOS, A. E. M. et al., 2002, *Elaboração e Monitoramento de Projetos Sociais*. Brasília, SESI-DN/LTDS-COPPE-UFRJ.
- CROWLEY, B., 1987, *The Self, the individual and the Community*. Oxford, Clarendon Press.
- FERREIRA, C., 1998, *Desenvolvimento humano revisitado*. Brief Papers nº 3/98, Lisboa, CEsA/ISEG.
- HALL, S., 2000, *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro, DP&A Editora.

- HENRIQUES, R., 2001, *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Texto para Discussão nº 807, Rio de Janeiro, IPEA.
- INSTITUTO DE ESTUDOS DO TRABALHO E SOCIEDADE, 2002, *Rio de Janeiro: Trabalho e Sociedade*. Ano 2, nº especial, Rio de Janeiro, Ministério do Trabalho e Emprego.
- FUKUDA-PARR, S., 2002, *Operationalising Amartya Sen's ideas on capabilities, development, freedom and human rights – the shifting policy focus of the human development approach*. New Delhi, OUP.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2000, *Atlas do desenvolvimento humano no Brasil*. [http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/idh/atlas\\_idh.php](http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/idh/atlas_idh.php)
- FUNDAÇÃO SEADE, 2002, *Índice de vulnerabilidade juvenil*. São Paulo, Fundação SEADE.
- JANNUZZI, P. M., 2003, *Indicadores sociais no Brasil*. Campinas, Editora Alínea.
- KOWARICK, L., 1994, *Trabalho e Vadiagem: a origem do trabalho livre no Brasil*. São Paulo, Paz e Terra.
- MEDEIROS, C. B., 2003, *A luta por direitos e a participação nos conselhos*. Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais, UNISESI/LTDS-COPPE-UFRJ, <http://www.ltds.ufrj.br/gis/anteriores/rvgis0.pdf>
- MONTERO, P., 1996, *Cultura e democracia no processo de globalização*. São Paulo, Cebrap.
- MOTA, C. R. et al., 2000, *Globalização e Diversidade Cultural*. Brasília, SESI-DN/LTDS-COPPE-UFRJ.
- MOTA, C. R. et al., 2001, *História e atualidade da política social brasileira*. Brasília, SESI-DN/LTDS-COPPE-UFRJ.
- MOTA, C. R., 2003, *As novas formas de participação social nas políticas públicas: os conselhos gestores de políticas sociais*. Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais, UNISESI/LTDS-COPPE-UFRJ, <http://www.ltds.ufrj.br/gis/anteriores/rvgis0.pdf>

- PESSANHA, L. D. R., 1998, *Segurança Alimentar como um princípio orientador de Políticas Públicas: Implicações e Conexões para o Caso Brasileiro*. Tese de D.Sc., UFRRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996, *Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil*. Brasília, PNUD.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1998, *Desenvolvimento humano e condições de vida: Indicadores brasileiros*. Brasília, PNUD.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2000a, *Relatório do desenvolvimento humano*. Lisboa, Trinova Editora.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2000b, *Definição e Metodologia de Cálculo dos Indicadores e Índices de Desenvolvimento Humano e Condições de Vida*. <http://www.undp.org.br/HDR/HDR2000/Metodologias - IDH-M e ICV.pdf>.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2000c, *Relatório do desenvolvimento humano da cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, PNUD/IPEA/PMRJ, mimeo.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2004, *Relatório do desenvolvimento humano*. Lisboa, Mensagem.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, 1990, *Desarrollo humano informe*. Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- POCHMANN, M. *et al.*, 2003, *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo, Cortez.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1999, *Uma estratégia de indução ao Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável*. Brasília, Casa Civil e Secretaria-Executiva da Comunidade Solidária.
- ROCHA, S., 2003, *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro, Editora FGV.

SANDEL, M., 1998, *Liberalism and the Limits of Justice*. Cambridge, Cambridge University Press.

SCHWARCZ, L. M., 1993, *O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil – 1870-1930*. São Paulo, Companhia das Letras.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 2002, *Desigualdade em São Paulo: o IDH*. São Paulo, SDTS, mimeo.

SEN, A., 2000, *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Ed. Companhia das Letras.

SILVEIRA, C., et al., 2001, *Ações integradas e desenvolvimento local: tendências, oportunidades e caminhos*. São Paulo, Polis e Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV.

SPOSATI, A. (coord.), 1996, *Mapa da exclusão/inclusão social da Cidade de São Paulo*. São Paulo, EDUC.

SPOSATI, A., 1998, *Exclusão social abaixo da linha do Equador*. São Paulo, Núcleo de Seguridade e Assistência Social/PUC, mimeo.

SPOSATI, A., 2000, *Cidade, território, exclusão/inclusão social*. São Paulo, Núcleo de Seguridade e Assistência Social/PUC, mimeo.

SPOSATI, A., 2001, *Mapa da exclusão/inclusão social da Cidade de São Paulo 2000*. São Paulo, Programa de Estudos Pós Graduated em Serviço Social/Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social/PUC/Polis.  
<http://www.dpi.inpe.br/geopro/exclusao/oficinas/mapa2000.pdf>

ZAOUAL, H., 2003, *Globalização e diversidade cultural*. São Paulo, Cortez.

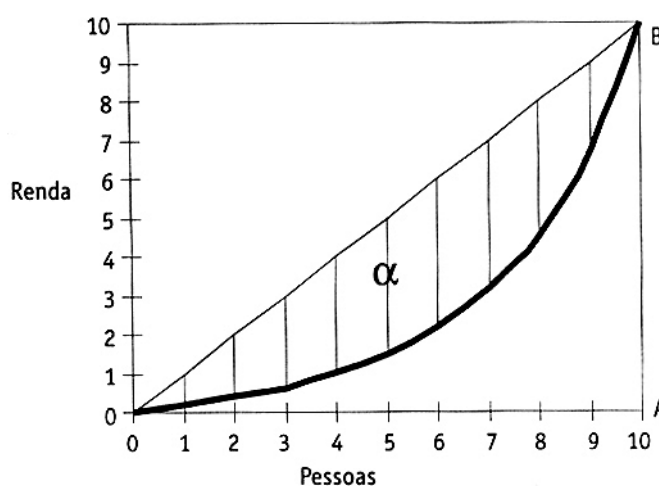
## Anexo 1

### Uma medida de desigualdade: o índice de Gini

Trata-se de um índice de desigualdade proposto por Corrado Gini, em 1914, frequentemente utilizado para expressar o grau de desigualdade de renda.

Conceitualmente, o índice de Gini pode ser associado à chamada curva de Lorenz, que é definida pelo conjunto de pontos que, a partir das rendas ordenadas de forma crescente, relacionam a proporção acumulada de pessoas e a proporção acumulada da renda.

A curva em negrito representa a curva de Lorenz para uma situação de desigualdade de renda hipotética, mas semelhante à que ocorre no Brasil. Assim, aos 40% de pessoas com rendas mais baixas correspondem 10% da renda total. O segmento OB representa a curva de Lorenz associada a uma situação teórica de desigualdade mínima, em que toda a população tivesse a mesma renda, de modo que a qualquer proporção acumulada das pessoas corresponderia, exatamente, a mesma proporção da renda total: a 2% das pessoas corresponderia 2% da renda, a 10% das pessoas corresponderia 10% da renda, e assim por diante. Alternativamente, a desigualdade máxima ocorreria quando uma pessoa se apropriasse de toda a renda e as demais pessoas, numa população suficientemente grande, tivessem renda nula. Nesse caso, a curva de Lorenz se confundiria com a poligonal OAB.



Assim, a curva de Lorenz delimita uma área de desigualdade  $\alpha$  - que, teoricamente, varia de 0 (caso de perfeita igualdade) a 0,5 (caso de máxima desigualdade) - a qual corresponde à área do triângulo OAB.

O índice de Gini é definido como o quociente entre a área de desigualdade  $\alpha$  verificada e seu valor teórico máximo de 0,5:

$$\text{Gini} = \alpha / 0,5$$

Como já visto,  $\alpha$  pode variar entre 0 e 0,5 ( $0 \leq \alpha \leq 0,5$ ). Sendo assim, o índice de Gini assume valores entre os limites teóricos mínimo de 0 (nenhuma desigualdade) e máximo de 1 (desigualdade máxima).

$$0 \leq \text{Gini} \leq 1$$



## Anexo 2

## Índice de Theil

O Índice L, de Theil, também usado para medir o grau de desigualdade na distribuição de renda, baseia-se no logaritmo das rendas e não pode ser calculado se qualquer renda for nula; por isso, o seu cálculo implica a exclusão dos indivíduos com renda zero. Para uma distribuição totalmente igualitária, o índice é igual a zero, por outro lado, quanto maior for a desigualdade, maior será o seu valor. Este indicador pode ser alcançado a partir da seguinte expressão:

$$l = \sum_{i=1}^n \frac{1}{n} \ln \frac{1/n}{y_i/y}$$

Onde  $n$  é o número de indivíduos,  $Y$  é a renda total e  $Y_i$  é a renda do indivíduo  $i$ .

Como a média aritmética  $m$  pode ser obtida via:  $m = Y/n$ , tem-se que  $L$  também pode ser expresso como o logaritmo da razão entre a média aritmética e a média geométrica das rendas individuais:

$$l = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \ln \frac{\mu}{y_i} = \ln \mu - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \ln y_i = \ln \mu - \ln \tilde{\mu} = \ln \frac{\mu}{\tilde{\mu}}$$

## Anexo 3

## Composição do Índice de Condições de Vida (ICV)

Dimensões	Indicadores
Renda	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Renda familiar <i>per capita</i> média</b></li> <li>– Grau de desigualdade (medido pelo Índice L de Theil)</li> <li>– Porcentagem de pessoas com renda insuficiente</li> <li>– Insuficiência média de renda (também denominado Hiato de renda médio)</li> <li>– Grau de desigualdade na população com renda insuficiente (também denominado Hiato de renda quadrático médio)</li> </ul>
Educação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Taxa de analfabetismo</b></li> <li>– <b>Número médio de anos de estudo</b></li> <li>– Porcentagem da população com menos de quatro anos de estudo</li> <li>– Porcentagem da população com menos de oito anos de estudo</li> <li>– Porcentagem da população com mais de 11 anos de estudo</li> </ul>
Infância	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentagem de crianças que trabalham</li> <li>– Porcentagem de crianças que não frequentam a escola</li> <li>– Defasagem escolar média</li> <li>– Porcentagem de crianças com mais de um ano de defasagem escolar</li> </ul>
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Porcentagem da população que vive em domicílios com densidade média acima de duas pessoas por dormitório</li> <li>– Porcentagem da população que vive em domicílios duráveis</li> <li>– Porcentagem da população que vive em domicílios com abastecimento adequado de água</li> <li>– Porcentagem da população que vive em domicílios com instalações adequadas de esgoto</li> </ul>
Longevidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Esperança de vida ao nascer</b></li> <li>– Taxa de mortalidade infantil</li> </ul>

Fonte: PNUD, 1998, *Desenvolvimento humano e condições de vida: Indicadores brasileiros*.

Nota: Os quatro indicadores em negrito compõem o IDH-M.

## Anexo 4

### Definições dos Indicadores

No bloco **Renda** o universo de indivíduos considerados se limita aos membros das famílias, excluídos os pensionistas e os empregados domésticos e seus parentes, que vivem em domicílios particulares.

**Renda familiar per capita média:** é a razão entre o somatório da renda pessoal de todos os indivíduos e o número total destes indivíduos na unidade familiar.

**Índice de Theil:** refere-se à segunda medida de desigualdade de Theil, denominada L de Theil, e mede o grau de desigualdade da distribuição de indivíduos segundo a renda familiar *per capita*. No universo da análise são também excluídos os indivíduos que declararam renda nula.

**Porcentagem de pessoas com renda insuficiente:** é a proporção dos indivíduos com renda familiar *per capita* inferior a 50% do salário mínimo.

**Insuficiência média de renda:** é a média dos hiatos relativos de renda de todos os indivíduos, estejam ou não abaixo do limite de insuficiência de renda. Define-se como hiato relativo de renda para uma pessoa a distância da sua renda (**Y**) à linha limite do nível de insuficiência (**Z**) – 0,5 salário mínimo – medida como fração da linha de insuficiência (**Z-Y**)/**Z**. Para as pessoas acima dessa linha o hiato de renda é, por definição, nulo.

**Grau de desigualdade na população com renda insuficiente:** é a média dos quadrados dos hiatos de renda de todos os indivíduos. Define-se como hiato quadrático de renda de uma pessoa o quadrado da distância da sua renda (**Y**) à linha que delimita o nível de insuficiência de renda (**Z**) – 0,5 salário mínimo – medida como fração dessa linha. Para as pessoas com renda superior a 0,5 salário mínimo o hiato de renda é nulo.

No bloco **Educação** diversos indicadores foram obtidos a partir do conceito de **número de anos de estudo**. Este conceito é representado, para cada indivíduo, pelo número de anos de estudo completados, sendo obtido através da identificação da última série cursada e do grau escolar concluído com aprovação.

**Taxa de analfabetismo:** é dada pelo percentual das pessoas com 15 anos e mais de idade incapazes de ler ou escrever um bilhete simples.

**Número médio de anos de estudo:** é a razão entre a soma do número de anos de estudo para a população de 25 anos e mais de idade e o total das pessoas neste segmento etário.

**Porcentagem da população com menos de quatro anos de estudo:** é o percentual de pessoas com 25 anos e mais de idade com menos de quatro anos de estudo (incluindo-se as pessoas sem nenhum grau de escolaridade). Representa a porcentagem da população neste segmento etário que não tem nem o antigo curso primário completo.

**Porcentagem da população com menos de oito anos de estudo:** é dada pelo percentual de pessoas com 25 anos e mais de idade com menos de oito anos de estudo (incluindo-se as pessoas sem nenhum grau de escolaridade). Representa a porcentagem da população neste segmento etário que não tem nem o primeiro grau completo.

**Porcentagem da população com mais de 11 anos de estudo:** é simplesmente o percentual de pessoas com 25 anos e mais de idade com mais de 11 anos de estudo. Representa o percentual da população neste segmento etário com pelo menos um ano completo de curso de nível superior.

No bloco **Infância**, além do conceito de número de anos de estudo, também se utiliza o conceito de **defasagem escolar**. Por defasagem escolar entende-se a diferença entre o número de anos de estudo recomendado para uma criança, em função de sua idade, e o número de anos de estudo atingido pela mesma. O número de anos recomendado foi definido como a idade da criança menos sete anos, de tal forma que espera-se que uma criança de oito anos já tenha um ano de estudo completo. Esta medida foi obtida independentemente de a criança estar ou não freqüentando a escola.

**Porcentagem de crianças que trabalham:** é dada pelo percentual de crianças com idade entre 10 e 14 anos que exerceram alguma atividade econômica nos últimos doze meses.

**Porcentagem de crianças que não freqüentam a escola:** é dada pelo percentual de crianças com idade entre 7 e 14 anos que não freqüentam a escola.

**Defasagem escolar média:** é razão entre o somatório da defasagem de todas as crianças com idade entre 10 e 14 anos e o número total de crianças neste mesmo segmento etário.

**Porcentagem de crianças com mais de um ano de defasagem escolar:** é o percentual de crianças com idade entre 10 e 14 anos que apresentam atraso escolar superior a um ano.

Para todos os quatro indicadores considerados no bloco **Habitação**, o universo pesquisado abrange apenas a população dos domicílios particulares permanentes, excluindo-se, portanto, as pessoas que vivem em domicílios coletivos e em domicílios particulares improvisados.

**Porcentagem da população que vive em domicílios com densidade média acima de duas pessoas por dormitório (densidade):** no cálculo da densidade do domicílio considera-se o número de dormitórios potenciais como sendo igual ao número total de cômodos menos dois (destinados, presumivelmente, a cozinha e banheiro). Portanto, a densidade do domicílio é dada por uma relação entre o número de cômodos e o número de pessoas no domicílio.

**Porcentagem da população que vive em domicílios duráveis (durabilidade):** consideram-se duráveis os domicílios em que a cobertura e as paredes são constituídos de materiais duráveis. Esta definição não se aplica ao censo de 1970, que não traz informações desagregadas sobre a durabilidade da cobertura e das paredes dos domicílios. Pelos critérios deste censo são considerados duráveis os domicílios em que pelo menos dois de três componentes da habitação (cobertura, paredes e piso) são constituídos de materiais duráveis. Por outro lado, não foi possível realizar a comparação direta dos indicadores dos censos de 1970 e 1991, dado que este último não traz informações sobre as características dos pisos. Para o censo de 1980 calculou-se o indicador de durabilidade dos domicílios pelas duas definições, optando-se, contudo, por apresentá-lo apenas na versão que o torna compatível com o censo de 1991. Neste sentido, é necessário alertar para o fato de que, em relação aos dados de 1980 e 1991, os de 1970 podem estar ligeiramente superestimados.

**Porcentagem da população que vive em domicílios com abastecimento adequado de água:** considera-se adequado o abastecimento através de rede geral com canalização interna ou através de poço ou nascente com canalização interna.

**Porcentagem da população que vive em domicílios com instalações adequadas de esgoto:** considera-se instalações adequadas de esgoto as instalações sanitárias não compartilhadas com outro domicílio e com escoamento através de fossa séptica ou rede geral de esgoto.

Os indicadores do bloco **Longevidade**, ao contrário dos demais, não podem ser obtidos diretamente das informações censitárias. Sua construção baseia-se em métodos indiretos, que necessitam de adaptações para serem aplicados em nível municipal. O desenvolvimento de métodos indiretos teve origem na dificuldade de mensuração direta destes indicadores, devido aos problemas encontrados na cobertura do registro civil que, na maioria das vezes, é incompleto e de pouca confiabilidade. O emprego de tais métodos e a não-observância do pressuposto de mortalidade constante requerido por eles fazem com que as estimativas derivadas não correspondam ao ano de referência do levantamento censitário mas, sim, a um período anterior a esta data. As estimativas derivadas para esse estudo para esperança de vida ao nascer e a taxa de mortalidade infantil correspondem, aproximadamente, aos quinquênios terminados nos anos censitários de 1970, 1980 e 1991. Os dados básicos provém dos Censos Demográficos.

**Esperança de vida ao nascer:** é dada pelo número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento.

**Taxa de mortalidade infantil:** é a probabilidade de uma criança morrer antes de completar o primeiro ano de vida, expresso por mil crianças nascidas vivas.

Fonte: PNUD, 1998, *Desenvolvimento humano e condições de vida: Indicadores brasileiros*.

## Anexo 5 – O IDH-M por Grandes Regiões

	1970			1980			1991		
	Baixo	Médio	Alto	Baixo	Médio	Alto	Baixo	Médio	Alto
<b>BRASIL</b>	3591 (90,9%)	361 (9,1%)	0	1850 (46,4%)	2141 (53,6%)	0	1814 (40,4%)	2597 (57,8%)	80 (1,8%)
<b>Nordeste</b>	1374 (99,9%)	2 (0,1%)	0	1326 (96,4%)	49 (3,6%)	0	1402 (92,9%)	107 (7,1%)	0
Alagoas	94	0	0	93	1	0	95	2	0
Bahia	335	1	0	309	27	0	376	39	0
Ceará	142	0	0	140	1	0	172	6	0
Maranhão	130	0	0	127	3	0	131	5	0
Paraíba	171	0	0	168	3	0	165	6	0
Pernambuco	164	1	0	157	8	0	144	24	0
Piauí	114	0	0	113	1	0	115	3	0
Rio G. Norte	150	0	0	146	4	0	136	16	0
Sergipe	74	0	0	73	1	0	68	6	0
<b>Norte</b>	193 (99%)	2 (1%)	0	154 (75,1%)	51 (24,9%)	0	173 (58,1%)	125 (41,9%)	0
Acre	7	0	0	11	1	0	9	3	0
Amapá	5	0	0	1	4	0	3	6	0
Amazonas	43	1	0	36	8	0	42	20	0
Pará	82	1	0	60	23	0	66	39	0
Rondônia	2	0	0	1	6	0	6	17	0
Roraima	2	0	0	2	0	0	0	8	0
Tocantins	52	0	0	43	9	0	47	32	0
<b>Centro-Oeste</b>	246 (97,2%)	7 (2,8%)	0	65 (23,1%)	216 (76,9%)	0	28 (7,4%)	350 (92,6%)	0
Goiás	168	1	0	42	129	0	17	194	0
Mato Grosso	33	1	0	17	38	0	11	84	0
Mato G. Sul	45	5	0	6	49	0	0	72	0
<b>Dist. Federal</b>	0	1	0	0	1	0	0	0	1
<b>Sudeste</b>	1186 (84,1%)	224 (15,9%)	0	260 (18,4%)	1150 (81,6%)	0	197 (13,7%)	1207 (84,3%)	28 (2%)
Espírito Santo	51	2	0	9	44	0	6	59	2
Minas Gerais	705	17	0	237	485	0	190	531	2
Rio de Janeiro	16	48	0	3	61	0	0	68	2
São Paulo	414	157	0	11	560	0	1	549	22
<b>Sul</b>	592 (82,6%)	125 (17,4%)	0	45 (6,3%)	674 (93,7%)	0	14 (1,6%)	808 (92,6%)	51 (5,8%)
Paraná	275	13	0	40	250	0	13	309	1
Rio G. Sul	148	84	0	3	229	0	1	298	34
Santa Catarina	169	28	0	2	195	0	0	201	16

Fonte: PNUD, 1998, *Desenvolvimento humano e condições de vida: Indicadores brasileiros*.

## Anexo 6

### Concepções de exclusão/inclusão social

**Autonomia:** O conceito de autonomia é compreendido, no âmbito do Mapa da Exclusão/Inclusão Social, como a capacidade e a possibilidade do cidadão em suprir suas necessidades vitais, especiais, culturais, políticas e sociais, sob as condições de respeito às idéias individuais e coletivas, supondo uma relação com o mercado, onde parte das necessidades deve ser adquirida, e com o Estado, responsável por assegurar outra parte das necessidades; a possibilidade de exercício de sua liberdade, tendo reconhecida a sua dignidade, e a possibilidade de representar pública e partidariamente os seus interesses sem ser obstaculizado por ações de violação dos direitos humanos e políticos ou pelo cerceamento à sua expressão. Sob esta concepção o campo da autonomia inclui não só a capacidade do cidadão se auto-suprir, desde o mínimo de sobrevivência até necessidades mais específicas, como a de usufruir de segurança social pessoal mesmo quando na situação de recluso ou apenado. É este o campo dos direitos humanos fundamentais.

**Qualidade de vida:** A noção de qualidade de vida envolve duas grandes questões: a qualidade e a democratização dos acessos às condições de preservação do homem, da natureza e do meio ambiente. Sob esta dupla consideração entendeu-se que a qualidade de vida é a possibilidade de melhor redistribuição – e usufruto – da riqueza social e tecnológica aos cidadãos de uma comunidade; a garantia de um ambiente de desenvolvimento ecológico e participativo de respeito ao homem e à natureza, com o menor grau de degradação e precariedade.

**Desenvolvimento humano:** O estudo do desenvolvimento humano tem sido realizado pela ONU/PNUD, por meio do Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH). Com base em suas reflexões, entende-se que o desenvolvimento humano é a possibilidade de todos os cidadãos de uma sociedade melhor desenvolverem seu potencial com menor grau possível de privação e de sofrimento; a possibilidade da sociedade poder usufruir coletivamente do mais alto grau de capacidade humana.

**Eqüidade:** O conceito de eqüidade é concebido como o reconhecimento e a efetivação, com igualdade, dos direitos da população, sem restringir o acesso a eles nem estigmatizar as diferenças que conformam os diversos segmentos que a compõem. Assim, eqüidade é entendida como possibilidade das diferenças serem manifestadas e respeitadas, sem discriminação; condição que favoreça o combate das práticas de subordinação ou de preconceito em relação às diferenças de gênero, políticas, étnicas, religiosas, culturais, de minorias etc.

**Cidadania:** É aqui considerada como o reconhecimento de acesso a um conjunto de condições básicas para que a identidade de morador de um lugar se construa pela dignidade, solidariedade e não só pela propriedade. Esta dignidade supõe não só o usufruto de um padrão básico de vida como a condição de presença, interferência e decisão na esfera pública da vida coletiva.

**Democracia:** A possibilidade do exercício democrático é componente de inclusão local na medida em que esta supõe cidadania e não acesso a renda e serviços, o que coloca as pessoas no patamar da sobrevivência sem alcançar a condição de sujeitos cidadãos.

**Felicidade:** Seguramente, o caminho maior da inclusão é a felicidade. Atingi-la supõe muito mais do que a posse, o acesso a condições objetivas de vida. Ela traz à cena a subjetividade, e nela o desejo, a alegria entre um conjunto de sentimento em busca da plenitude humana. Vale dizer, uma situação que permita que o potencial das capacidades humanas sem restrições a povos ou pessoas possa se expandir. De cada um conforme a sua capacidade, e a cada um conforme sua necessidade!

## Anexo 7

## Exemplos de situações de exclusão social

<b>Situações de exclusão:</b>	<b>Expressão:</b>
1. Viver em precária qualidade de vida urbana, provocada pela segregação espacial da pobreza com poucos serviços instalados e difíceis condições de acesso aos serviços.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Baixa possibilidade de uso dos serviços públicos.</li> <li>– Ausência de infra-estrutura (telefone, correio, água, esgoto, luz, asfalto, coleta de lixo, transporte etc.).</li> <li>– Baixa e precária oferta dos serviços sociais à população (na saúde, educação, na cultura, no abastecimento etc.).</li> <li>– Dificuldade de acesso a recursos para qualidade de vida urbana.</li> <li>– Precária condição ambiental.</li> <li>– Moradia em áreas de risco sujeitas a desabamento, incêndios, pedreiras, junto a depósitos de lixo, inflamáveis etc.</li> <li>– Incompatibilidade da oferta de serviços e as condições de vida efetiva da população.</li> <li>– Ineficiência dos serviços públicos e desrespeito, em seu funcionamento, à dignidade do cidadão.</li> </ul>
2. Vivência sob situação de sofrimento e violência e sob crise social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Falta de segurança.</li> <li>– Alto índice de violência física.</li> <li>– Grande número de casos de ocorrência de violências detectadas nas delegacias, nos prontos socorros, nos conselhos tutelares.</li> </ul>
3. Presença de movimentos e grupos de luta contra a exclusão social e pelos direitos humanos e sociais gerais e das minorias	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Presença de fóruns de grupos de defesa de políticas sociais, de direitos.</li> <li>– Presença de conselhos tutelares, da criança e do adolescente, do idoso, da saúde, de educação, da assistência social etc.</li> <li>– Presença de movimentos de luta.</li> <li>– Presença de solidariedade da sociedade e da comunidade.</li> </ul>

Fonte: Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo.



## Anexo 8

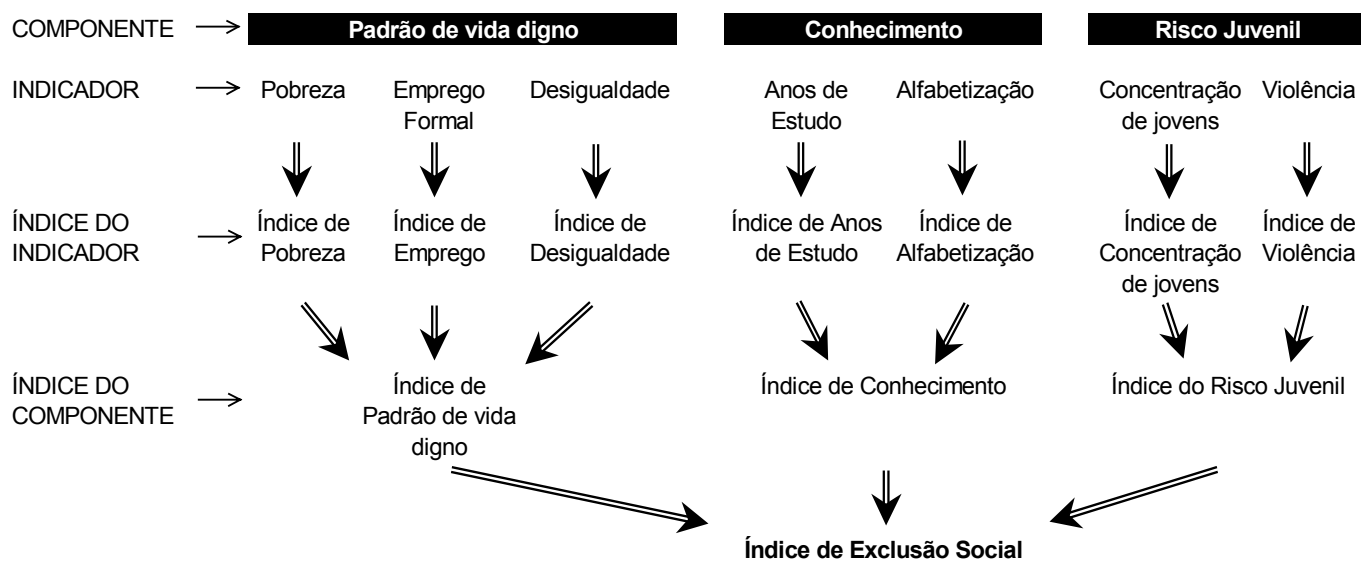
## Temas analisados pelo Índice de Exclusão Social, os índices construídos e suas ponderações

Aspectos	Índices criados	Peso
Um padrão de vida digno	– medido pela pobreza dos chefes de família no município	– 17,0%
	– medido pela taxa de emprego formal sobre a PIA	– 17,0%
	– medido por uma <i>proxy</i> da desigualdade de renda	– 17,0%
Conhecimento	– medido pela taxa de alfabetização de pessoas acima de 5 anos	– 5,7%
	– medido pelo número médio de anos de estudo do chefe de domicílio	– 11,3%
Risco juvenil	– medido pela porcentagem de jovens na população	– 17,0%
	– medido pelo número de homicídios por 100 mil habitantes	– 15,0%

Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil.

## Anexo 9

## Diagrama de construção do Índice de Exclusão Social



Fonte: Atlas da Exclusão Social no Brasil.