

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS A LUZ DA TEORIA DAS
CAPACIDADES DE AMARTYA SEN: BOLSA
FAMÍLIA E PROUNI**

TATIANA DA SILVA MADEIRA
Matrícula nº 111337364

ORIENTADOR: Prof.^a Paulo Bastos Tigre

SETEMBRO 2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**POLÍTICAS PÚBLICAS A LUZ DA TEORIA DAS
CAPACIDADES DE AMARTYA SEN: BOLSA
FAMÍLIA E PROUNI**

TATIANA DA SILVA MADEIRA
Matrícula nº 111337364

ORIENTADOR: Prof.^a Paulo Bastos Tigre

SETEMBRO 2016

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer meus pais, Iraci e Sérgio, por todo o apoio dado na realização desse sonho e por terem acreditado e confiado em mim quando eu mais precisei.

Um agradecimento especial a minha tia Ana, meu grande exemplo de superação e sem a qual eu não estaria aqui.

Agradeço também minhas queridas amigas Ana Paula e Sandra, que passaram comigo pelos bons e maus momentos. Que daqui para frente os momentos sejam apenas bons!

Agradeço ao Antonio, que mesmo fora de seu campo, foi essencial para a conclusão desse trabalho. Ao Marcos, Paulo Vitor, Rafael e Bianca cuja amizade superou a distância.

Agradeço ainda todos os professores e funcionários do Instituto de Economia, em especial meu orientador Paulo Tigre pela paciência e orientação.

Por fim, agradeço todos aqueles que fizeram parte dessa jornada.

RESUMO

O presente trabalho dedica-se a apresentar duas políticas públicas brasileiras – o Programa Bolsa Família e o Programa Universidade para todos (PROUNI) - ambos de cunho social, sob a ótica da teoria das capacidades, desenvolvida pelo economista e filósofo indiano Amartya Sen. Esta teoria busca contestar os padrões de pobreza baseados exclusivamente na renda, focando nas liberdades individuais para que as pessoas vivam a vida que com razão valorizam. Para tal, será feita uma dissertação sobre as características da teoria das capacidades, seu surgimento e adoção como paradigma teórico por parte do Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Estabelecida a influência da teoria Seniana sobre a formulação de políticas públicas será explorada como as políticas brasileiras citadas aproximam-se dessa teoria, contribuindo para a melhoria da vida dos cidadãos quanto a expansão de suas liberdades.

SÍMBOLOS, ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES

CONSED	Conselho das Secretarias de Educação
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
Educafro	Educação e Cidadania para Todos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDG-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual
IDG-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
MGI	Mckinsey Global Institute
OCDE	Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PBF	Programa Bolsa Família
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRC	Pew Research Center
Prouni	Programa Universidade para Todos
RDH	Relatório do Desenvolvimento Humano
Senarc	Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Onde a quantidade de mulheres supera a de homens.....	9
Gráfico 2. Fonte de financiamento PNUD Brasil.....	26
Gráfico 3. Presença em universidades públicas 2013 (em % da população total e universitária, respectivamente)	42
Gráfico 4. Bolsas ofertadas em 2014 pelo Prouni por raça.....	43
Gráfico 5. Gráfico 5. Estudantes no ensino superior, por sexo e cor/raça (em %)......	45

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Resumo dos temas mais citados durante os debates nas audiências públicas.....	28
Tabela 2. Resumo dos temas citados nos municípios com menor IDH do Brasil.....	29
Tabela 3. Resultados agregados da segunda parte da pesquisa Brasil Ponto a Ponto.....	30
Tabela 4. Evolução dos Valores do Bolsa Família.....	34

Sumário

INTRODUÇÃO	1
CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA	1
PERGUNTA CENTRAL.....	2
OBJETIVOS	2
METODOLOGIA.....	3
ESTRUTURA.....	3
CAPÍTULO I - DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE	5
I.1. A IMPORTÂNCIA DA LIBERDADE.....	5
I.1.1. EMPODERAMENTO FEMININO	9
I.2. POBREZA COMO PRIVAÇÃO DAS CAPACIDADES	12
I.3. PAPEL DO MERCADO E DA DEMOCRACIA.....	15
CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS	20
II.1. A INFLUÊNCIA DO DEBATE TEÓRICO SOBRE A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	20
II.2. INFLUÊNCIA DE SEN SOBRE O PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO (PNUD)	23
II.3. ATUAÇÃO DA PNUD NO BRASIL.....	25
II.3.1. RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO BRASILEIRO: VALORES E DESENVOLVIMENTO HUMANO.....	27
CAPITULO III - POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: BOLSA FAMÍLIA E PROUNI	33
III.1. BREVE HISTÓRICO: DESIGUALDADE NO BRASIL.....	33
III.2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA.....	34
III.2.1. BOLSA FAMÍLIA SOB A ÓTICA SENIANA	35
III.2.2. BOLSA FAMÍLIA E O EMPODERAMENTO FEMININO.....	38
III.2.3. BOLSA FAMÍLIA E O TRABALHO	39
III.3. PANORAMA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	41
III.3.1. POLÍTICA DE ACESSO A EDUCAÇÃO: PROUNI E EDUCAFRO	43
III.3.2. EDUCAÇÃO, QUESTÃO RACIAL E A VISÃO SENIANA.....	44
CONCLUSÃO	47
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
ANEXO.....	53

INTRODUÇÃO

CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA

O mundo e sua população mudam rápida e constantemente e com eles novos conceitos aparecem para complementar ou substituir seus predecessores. Com desenvolvimento econômico não seria diferente. Outrora considerado sinônimo de crescimento acelerado do produto interno bruto ou avanço do parque industrial, seu conceito evoluiu e hoje engloba também fatores como bem-estar da população e desenvolvimento humano. Ainda que difícil de pôr em prática, criou-se uma consciência da necessidade de um esforço coletivo para diminuir a pobreza.

A China pode ser vista como um grande exemplo dessa mudança de pensamento. Apesar de seu crescimento econômico extraordinário - que em outros tempos a classificaria como país desenvolvido- são poucos aqueles que a considerariam como um lugar salubre e igualitário para se viver. Ainda, segundo a ONU (2015), das mais de sete bilhões de pessoas no planeta, um bilhão e meio vive em condições de pobreza. Nesse contexto, os órgãos internacionais, como a própria Organização das Nações Unidas e seu Programa para o Desenvolvimento (PNUD) fazem uma série de sugestões, imposições, metas – como os Objetivos do Milênio – e até mesmo patrocínios, para orientar as políticas públicas de seus países membros.

Dessa mudança do paradigma mundial novas teorias imergem contestando também a forma de medição da pobreza, até então considerada apenas como falta de renda. Um desses teóricos é Amartya Sen, economista indiano que ajudou a criar o quadro conceitual para a adoção do Índice do Desenvolvimento Humano (IDH). A partir do IDH os países passaram a ser qualificados em “desenvolvidos”, “em desenvolvimento” ou “subdesenvolvidos”. O índice considera além da renda e PIB, a educação e longevidade das pessoas, sendo essa última relacionada à saúde e salubridade. A teoria do autor, porém, vai muito além do explorado no IDH. Sua teoria das capacidades sugere um pensamento ainda mais humano, colocando a liberdade de escolha como um objetivo final e meio para desenvolvimento.

Ocupando a 75º posição no ranking do IDH, o Brasil ainda tem muito a avançar para melhorar seus níveis de pobreza e desigualdade. Estariam às políticas públicas atuais do país contribuindo para essa caminhada em direção a um país mais livre como descrito por Sen?

Políticas que visam a diminuição da pobreza, melhoria da educação e inclusão de grupos marginalizados, são peças fundamentais na teoria seniana. Portanto, propõe-se uma análise de políticas públicas que atuam nesses aspectos a fim de avaliar sua efetividade do ponto de vista da expansão da liberdade de seus beneficiários. Nesse sentido, as políticas abordadas nesse trabalho serão o Programa Bolsa Família e o Programa Universidade para Todos (Prouni).

PERGUNTA CENTRAL

É possível observar o Bolsa Família e o PROUNI sob a ótica da teoria das capacidades de Amartya Sen?

OBJETIVOS

➤ Objetivo geral:

A finalidade deste trabalho é mostrar duas políticas públicas brasileiras – Bolsa Família, Prouni sob a ótica da teoria das capacidades, de Amartya Sen. Não se propõe aqui fazer nenhum julgamento de valor sobre a efetividade das políticas apresentadas, apenas observá-las como meio para a expansão das liberdades individuais de seus participantes.

➤ Objetivos específicos:

1. Descrever os principais pontos da teoria do economista e filósofo Amartya Sen, organizada em seu livro *Desenvolvimento como Liberdade*;
2. Apresentar as contribuições do autor para a formação do paradigma teórico do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD);
3. Discutir o papel da PNUD na formação e patrocínio de políticas públicas, principalmente no Brasil;
4. Fazer um paralelo entre a teoria de Sen e políticas públicas citadas.

METODOLOGIA

Este trabalho tem natureza aplicada e busca descrever, analisar e apresentar os principais pontos da teoria seniana, além das políticas públicas descritas, a saber: Bolsa Família e o Prouni. Para isso este trabalho foi desenvolvido com base em uma revisão bibliográfica, onde houve o levantamento e análise da bibliografia (leis, teses, dissertações, artigos, livros, relatórios e etc.) pertinente a temática de foco.

ESTRUTURA

Este trabalho tem como objetivo analisar a realização de políticas públicas sociais brasileiras – Bolsa Família e Programa Universidade para Todos (Prouni), sob a ótica da teoria das capacidades desenvolvida por Amartya Sen, apresentada ao longo de seu trabalho, principalmente no livro *Desenvolvimento como Liberdade*. O trabalho será estruturado em três capítulos, além dessa introdução e da conclusão.

O primeiro capítulo apresenta os principais conceitos da teoria das capacidades, dando destaque aqueles considerados de maior relevância para o escopo do tema, como a importância da liberdade para que as pessoas levem a vida que com razão valorizam. Além disso, receberão destaque o empoderamento feminino, a conceituação de pobreza como privação de liberdade e o papel do mercado e de democracia como facilitadores do desenvolvimento.

No segundo capítulo veremos a influência da teoria seniana sobre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) cujo paradigma teórico influencia e patrocina milhares de políticas públicas no mundo. Veremos também brevemente como o PNUD atua, principalmente no Brasil, e qual sua influência sobre as políticas praticadas pelo governo.

No terceiro, e último capítulo, analisaremos duas políticas brasileiras, o Bolsa família e o PROUNI, sob a ótica da teoria das capacidades. Além disso, daremos destaque para o programa Educafro, que apesar de não ser uma política pública é um programa de extrema relevância que mostra como a sociedade organizada pode ser agente de sua própria mudança.

Os resultados desses programas não serão avaliados pragmaticamente, de forma que não se propõe dizer o grau de efetividade dos mesmos, apenas como eles são vistos a partir da teoria descrita. Em outras palavras, o objetivo desse trabalho não é julgar se os programas

descritos acima funcionam, ou funcionaram, apenas observar seu desenvolvimento teórico sob a ótica das capacidades.

CAPÍTULO I - DESENVOLVIMENTO COMO LIBERDADE

Nascido em 1933, na cidade universitária de Shantiniketan, na Índia, Amartya Sen estudou economia em Cambridge e lecionou na Índia, Estados Unidos e Reino Unido. O economista e filósofo é co-autor do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), criado em 1993. Logo após sua criação, o IDH foi adotado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 1998, Sen foi laureado com o prêmio Nobel por sua contribuição para a teoria da decisão social.

O contexto social que viveu enquanto morava na Índia, incluindo a fome coletiva que matou três milhões de pessoas em seu estado natal, influenciou fortemente a obra do autor. Em um de seus primeiros livros “Pobrezas e Fome: um ensaio sobre o *entitulado*” ele argumenta que as fomes coletivas não eram resultado exclusivamente da escassez de alimentos, mas da desorganização governamental, causada pela falta de representatividade - comum em países com governos tiranos, onde não existem direitos políticos, concluindo que o mesmo não ocorreria em países democráticos.

Em *Desenvolvimento como Liberdade*, publicado em 1999, quase 20 anos após *Pobrezas e Fomes*, o autor defende que os antigos problemas de fome, falta de representatividade e liberdade, principalmente feminina e das minorias, agora se unem aos problemas modernos da globalização. Segundo Sen, apesar da democracia ter sido amplamente difundida, assim como os direitos humanos, ainda se tem um longo caminho a percorrer quanto às liberdades que “cada um tem para levar a vida que com razão valoriza” (Sen, 2000, p. 19). O autor atenta constantemente para o fato de que a liberdade não é apenas um fim para o desenvolvimento, mas um meio para obtê-lo.

Essa monografia tem por objetivo principal apresentar duas políticas públicas brasileiras à luz da teoria das capacidades de Amartya Sen. Portanto, é importante esmiuçar alguns pontos centrais dessa teoria, sejam eles: a importância da liberdade, com destaque para a liberdade das mulheres, a caracterização da pobreza como privação de capacidades, e os papéis do mercado e da democracia como promotores e provedores das liberdades para toda a população.

I.1. A IMPORTÂNCIA DA LIBERDADE

Segundo Amartya Sen (2000, p 16) o objetivo do livro Desenvolvimento como Liberdade é “demonstrar que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Essa visão surge um contraste com o que predominou a literatura do desenvolvimento até então, onde por muito tempo prevaleceu a ideia de que o mesmo estaria atrelado ao crescimento do PIB, e mais tarde, ao desenvolvimento de um parque industrial.

Os tipos de liberdades são incontáveis, por isso o autor define um conjunto básico de liberdade primordiais que ele chamará de liberdades substantivas e serão muito utilizadas no decorrer de sua teoria. Esse conjunto inclui elementos básicos como: ter capacidade de se alimentar, aprender coisas simples como cálculo e ler/escrever, poder participar de decisões políticas e expressar-se livremente.

Existem, portanto, diversas formas de privação dessas liberdades, a falta de acesso a bens públicos básicos, como saúde e educação, a insegurança econômica, a discriminação por gênero, que resulta na morte de milhares de mulheres no mundo, a falta de liberdade políticas, entre outras. De acordo com Sen, o desenvolvimento depende de que as principais fontes de privação de liberdade sejam extintas, dentre elas, a tirania. Não cabe, na concepção do autor, que haja uma melhoria da vida da população regida por um governo não democrático, mesmo que este use o “crescimento econômico” como justificativa para suprimir as liberdades em prol do desenvolvimento. Um dos motivos apresentado é o de que o governo autoritário não tem que prestar contas a eleitores, nem se preocupar se será, ou não, reeleito, fazendo com que o mesmo seja mais insensível as necessidades da população, porém, esse ponto será melhor discutido na seção 1.3.

A liberdade, dentro da teoria das capacidades, possui diversos papéis. Amartya Sen atenta para o fato de que a liberdade não é exclusivamente um fim primordial do desenvolvimento, mas também seu principal meio, por isso, divide o papel da liberdade em dois: o papel constitutivo e o papel instrumental. O papel constitutivo está ligado a liberdade como objetivo principal do desenvolvimento e a seu caráter avaliatório. Já o papel instrumental relaciona-se as contribuições da liberdade como um meio para o desenvolvimento.

O papel constitutivo relaciona-se a importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana (...) Nessa perspectiva constitutiva o desenvolvimento envolve a expansão dessas [liberdades substantivas] e de outras liberdades básicas: é o processo de expansão das liberdades humanas (...) O papel instrumental da liberdade concerne ao modo como diferentes

tipos de direitos, oportunidades e intitamentos¹ (entitlements) contribuem para a expansão da liberdade humana em geral, e assim, para a promoção do desenvolvimento. (Sen. 2000, p. 55-56)

O autor destaca cinco tipos de liberdades instrumentais, sejam elas: liberdade políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantia de transparência e segurança protetora. As liberdades políticas, como o próprio nome diz, dizem respeito a liberdade que cada um tem, ou deveria ter, para escolher seus representantes baseando-se em seus próprios princípios, e não de terceiros. Além disso, inclui a liberdade de cobrar ações daqueles que elegeu e poder expressar-se livremente. A liberdade política e de expressão no Brasil, por exemplo, nos é garantida, pelo artigo 5º e 14º da Constituição Federal Brasileira de 1988, que asseguram a liberdade de expressão (IV, VIII) e o voto livre e universal, respectivamente.

As facilidades econômicas referem-se ao fácil acesso da população a recursos econômicos, seja para consumir, produzir algo novo ou até mesmo trocar. A infraestrutura de uma região quanto a qualidade da saúde e da educação, que tem grande peso sob a vida de um indivíduo, são consideradas as oportunidades sociais.

A garantia de transparência é definida por Sen (2000, p. 60) como a “sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros com a garantia de dessegredo e clareza. Essas garantias tem um claro papel instrumental como inibidores da corrupção, da irresponsabilidade financeira e de transações ilícitas”. Por último, a segurança protetora não significa apenas o policiamento público, nem a defesa nacional militar, mas sim, o esforço do Estado e Instituições para garantir proteção social àqueles que dela necessitam, como o seguro desemprego e os programas de transferência de renda e distribuição de alimentos.

As liberdades instrumentais estão ligadas ao papel da liberdade como meio para a promoção do desenvolvimento. Elas partem do pressuposto que sua eficácia é garantida pela inter-relação entre as liberdades. Dessa forma, as liberdades instrumentais descritas acima, como por exemplo, a liberdade política, tem o poder de expandir outras, e assim contribuir com a liberdade humana em geral, e para o desenvolvimento.

¹ “O entitlement de uma pessoa é representado pelo conjunto de pacotes alternativos de bens que podem ser adquiridos mediante o uso dos vários canais legais de aquisição facultados a essa pessoa. Em uma economia de mercado com propriedade privada, o conjunto de entitlement de uma pessoa é determinado pelo pacote original de bens que ela possui (denominada dotação) e pelos vários pacotes alternativos que ela pode adquirir, começando com cada dotação inicial por meio de comércio e produção”. (Drèze, Jean; Sen, Amartya, *Hunger and public action*, Oxford University Press, 1989)

Como exposto, as liberdades estão ligadas aos papéis constitutivo (avaliatório) e instrumental (eficácia). Sen acrescenta que “a liberdade não é apenas a base da avaliação de êxito ou fracasso, mas também um determinante principal da iniciativa individual (...) relaciona-se [a liberdade] ao que podemos chamar o ‘aspecto da condição de agente’ do indivíduo”. Agente na concepção do autor, refere-se a uma pessoa consciente de seus direitos e deveres, que é capaz de proporcionar mudanças, sendo esse um grande passo em direção a participação nas questões políticas e melhoria de vida, não apenas do agente em si, mas das pessoas a sua volta.

Existem outros dois conceitos fundamentais para a melhor compreensão da teoria das capacidades que já foram, e continuarão sendo, usados extensivamente, como o de funcionamentos e capacidades. Os funcionamentos “refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer” (Sen, 2000, p. 104) enquanto a capacidade “consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela. Portanto, a capacidade é um tipo de liberdade: a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamento.” (Sen, 2000, p.104). Capacidade é ter o poder de decidir entre conjuntos de funcionamentos, em outras palavras, de levar a vida que com razão valoriza.

Tentamos esclarecer aqui alguns dos conceitos que permitirão maior compreensão dos temas tratados adiante ressaltando a importância central da liberdade não apenas como fim desejado do desenvolvimento, mas como um meio para obtê-lo. É importante atentar para o fato de que o autor não estabelece um conjunto definitivo de liberdades substantivas ou instrumentais, pois isso depende do que cada indivíduo considera valioso, o que ele faz é citar um conjunto de liberdade as quais considera importante, como estar bem nutrido e ter acesso a saúde e educação, e fazer apontamento a partir delas. Cabe ressaltar também, que o problema avaliatório de usar as liberdades como medida do desenvolvimento não entra no escopo desse trabalho, portanto não será abordado.

A ideia de que todos devem ter acesso a liberdades básicas para aumentar suas capacidades de levar a vida que com razão valoriza, parece ser o mantra de Desenvolvimento como Liberdade, contudo é importante destacar que a privação das liberdades é mais acentuada para alguns grupos por questões étnicas, religiosas ou até mesmo de gênero. E é sobre esse último grupo que daremos destaque na subseção a seguir.

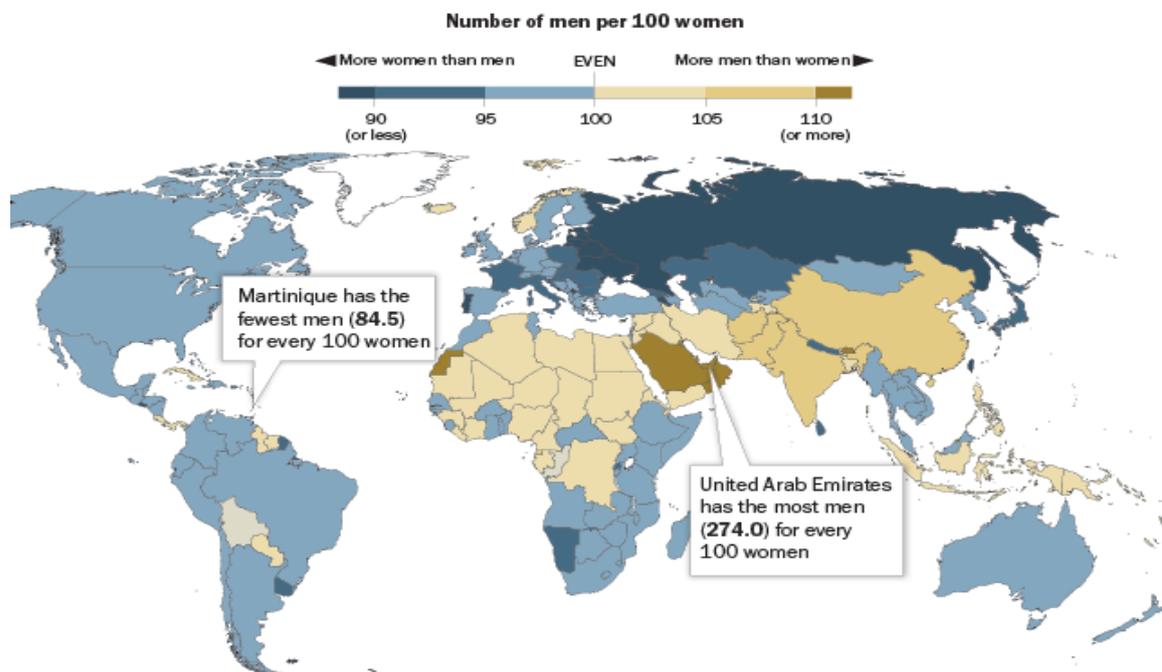
I.1.1. EMPONDERAMENTO FEMININO

Um estudo de 2015 feito pelo Centro de Pesquisas Phew (PRC) contestou, com base em dados da ONU, a crença popular de que haviam mais mulheres que homens no mundo. Segundo a pesquisa, existem cerca de 101,8 homens para cada 100 mulheres. Existe, porém, uma má distribuição desse contingente de homens, sendo as mulheres maioria em uma maior parte do globo, mas não em números como mostra o mapa a seguir:

Gráfico 1. Onde a quantidade de mulheres supera a de homens

Where Women Outnumber Men, and Where They Don't

Gender ratios in 2015



Source: United Nations, DESA. World Population Prospects: The 2015 Revision.

Fonte: Pew Research Center

É possível concluir pelo mapa que há uma concentração de países com maior/menor número de mulheres. A maior concentração feminina encontra-se na Europa e Norte Asiático, principalmente os países das antiga União Soviéticas, onde segundo o relatório ainda há sequelas da Segunda Guerra Mundial e onde o álcool diminui a expectativa de vida masculina. No Brasil estima-se que haja 96,7 homens para cada 100 mulheres. O norte da África, sul da Ásia e Oriente Médio aparecem como as principais regiões onde há maior do número de

homens. Essas últimas regiões são também conhecidas pela supressão dos direitos femininos e - feminicídio.

Em *Desenvolvimento como Liberdade*, Amartya Sen dedica um capítulo inteiro à discussão sobre a condição de agente das mulheres, dando luz aos dados acima na tentativa de esclarecer o porquê de certas regiões possuírem mais homens - contrariando a tendência global - e destacando a importância das liberdades feminina. Segundo o autor esses números explicam-se pela parcialidade em relação aos gêneros em determinadas regiões, favorecendo o masculino em detrimento do feminino.

Sen realizou um estudo em seu artigo “Missing Woman”, para o *British Medical Journal*, questionando os altos índices de mortalidade feminina em algumas regiões como Ásia e África, que como vimos acima não seguem a tendência estatística mundial quanto a relação homem/mulher. De acordo com o autor (2000, p. 248) pode-se fazer uma estimativa de “mulheres faltantes” com base na diferença das proporções homem/mulher nos países com discriminação de gênero e dos demais países, ou seja, ele faz uma estimativa de quantas mulheres existiriam caso não houvesse discriminação nesses locais, ou alternativamente, de quantas mulheres estão faltando, devido ao viés antifeminino. Os resultados desse estudo mostram que apenas na Índia e na China, no ano da pesquisa, havia um total de 100 milhões de “mulheres faltantes”, que segundo Sen, são resultado não só do feminicídio, mas também da má distribuição de alimentos.

É na desigualdade contínua na divisão dos alimentos – e (talvez ainda mais) nos cuidados com a saúde – que a desigualdade entre os sexos se manifesta de modo mais flagrante e persistente nas sociedades pobres com pronunciado viés antifeminino. (Sen, 2000, p. 252)

O progresso na condição de agente da mulher, tem papel fundamental na mudança desse quadro. Muitos benefícios podem resultar do empoderamento feminino, Sen destaca que dar liberdade para que as mulheres possam escolher trabalhar, por exemplo, é, muitas vezes, dar-lhes voz ativa dentro de suas próprias casas, já que existe uma clara relação entre o papel do provedor e do tomador de decisões. Uma vez que as mulheres têm poder para alterar as relações familiares, há uma tendência de atenuação das desigualdades. A liberdade de poder trabalhar pode também, segundo o autor, desencadear uma série de outras liberdades, como não evitar a fome e doença.

Além da liberdade no campo econômico, liberdades básicas como o acesso à educação também tem efeitos muito positivos sobre a diminuição da desigualdade. Com acesso à educação as mulheres tendem a ter menos filhos e mais autoconsciência de seu papel na sociedade. Ademais, de acordo com Sen (2000, p. 251) a educação feminina tem efeitos positivos sobre a diminuição da mortalidade infantil. É importante lembrar também a correlação entre desenvolvimento e a liberdade das mulheres, Sen acredita que dada a oportunidade a mulher pode obter tanto êxito quanto o homem em diversificados papéis, inclusive o de empreendedor.

Um estudo do McKinsey Global Institute (MGI) de 2015 apontou que se não existisse desigualdade de gênero seriam acrescentados 28 trilhões de dólares ao PIB mundial até 2020, ou seja, o equivalente aos atuais PIBs da China e dos EUA somados. Para ser mais realista, o relatório analisou também um cenário onde cada país se comporta tão bem quando o país de melhor desempenho de sua região quanto ao combate à discriminação de gênero e o resultado foi de 12 trilhões.

Uma série de sugestões são feitas pelo relatório para preencher a “lacuna de gênero” existente no mundo, entre elas: incentivos financeiros, a criação de oportunidades econômicas, desenvolvimento de capacidades, a criação de leis, políticas e regulamentos, entre outros. O relatório também deixa claro a importância da ação conjunta de forças privadas e públicas na criação desse novo cenário. O Brasil é citado (DEVILLARD S et al (2015), p. 149) pela Lei Maria da Penha, como um avanço em relação a criação de leis; o Bolsa Família, como exemplo de políticas de incentivo financeiro; e o programa Promotoras Legais Populares como desenvolvimento de capacidades.

O estudo apresentado acima vai ao encontro da teoria das capacidades, uma vez que, de forma similar, Sen ressalta que o ganho de poder das mulheres é fundamental para processo de desenvolvimento, tanto humano, quanto econômico, de muitos países do mundo. Para o autor, não basta garantir a liberdade das mulheres em uma área, é preciso que se atue em todos os aspectos. “Pode-se dizer que nada atualmente é tão importante na economia política do desenvolvimento quanto um reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres”. (Sen, 2000, p. 263)

I.2. POBREZA COMO PRIVAÇÃO DAS CAPACIDADES

Ao apresentar uma alternativa à conceituação de pobreza e de desenvolvimento, Sen não procura em momento algum negar que a renda exerça influência sobre a pobreza e as capacidades. A renda é um determinante visível e inegável sobre a pobreza. Quanto as capacidades, a renda pode ser responsável por um processo de mão dupla onde, por exemplo, por um lado a renda proporciona uma educação de melhor qualidade e, por outro, educação de melhor qualidade proporciona maior capacidade para adquirir melhores empregos, e por consequência, uma maior renda.

Para o autor (2000, p. 124) quanto mais inclusiva for a infraestrutura educacional e os serviços de saúde, maiores são as chances de pessoas que vivem em pobreza superarem essa condição e terem uma vida mais livre e expandirem suas capacidades. Porém, em países onde a educação de qualidade está associada ao setor privado excludente esse encadeamento entre educação e melhores empregos, fica reservado, em grande parte, às classes mais altas da sociedade e torna-se um ciclo vicioso.

Por esse motivo, o Sen atenta para o fato de que a renda não é a única variável a ser observada. Um exemplo muito claro usado por ele é o da comparação entre três indivíduos - Dinu, Bishanoo e Rogini - que estão concorrendo a uma vaga de jardineiro. A empregadora necessita tomar uma decisão sobre quem será contratado. Dinu é o mais pobre, no quesito renda, entre os três. Bishanoo tornou-se pobre a pouco tempo, por motivos desconhecidos, e está abalado psicologicamente, sendo o mais infeliz entre eles. Rogini, por sua vez, possui uma doença crônica da qual poderia se livrar caso conseguisse o emprego e sua respectiva remuneração.

Amartya Sen irá defender que o emprego deve ser dado a Rogini, para que ele se livre da doença. Esse argumento irá de encontro com sua defesa de que as pessoas têm necessidades distintas e isso influencia em suas conversões de renda em capacidades. Segundo o autor uma pessoa pode possuir uma cesta bens primários² maior, mas se ela possuir algum tipo de deficiência terá menos chances de levar uma vida normal do que um indivíduo fisicamente capaz possuidor de uma cesta menor.

² “Bens primários são meios de uso geral que ajudam qualquer pessoa a promover seus próprios fins como direitos, liberdades, oportunidades, renda e riqueza e as bases sociais do respeito próprio”. (Sen, 2000, p. 101)

São descritas em “Desenvolvimento como Liberdade” cinco variações de renda que modificam a capacidade de convertê-la em algo que realmente podemos desfrutar (Sen, 2000, p. 99), como comida, educação, saúde e outros. A primeira das variações diz respeito as diferentes características físicas das pessoas, que vão desde ser saudável, ou não, até idade e gênero. Essas chamadas *heterogeneidades pessoais* fazem com que as pessoas tenham diferentes demandas de renda para atender suas características específicas. Uma pessoa doente, por exemplo, pode necessitar gastar grande parte de sua renda com remédios, o que faria com que a mesma fosse relativamente mais pobre que uma pessoa saudável que possua renda similar.

As variações, porém, não estão relacionadas apenas às características físicas dependendo também das *diversidades climáticas*. Os habitantes de áreas passíveis de desastres naturais como furacões, enchentes, deslizamentos, entre outros, precisam utilizar parte de suas rendas para fazer prevenções e/ou remediações, diferentemente de pessoas que não moram em zonas de risco.

O acesso à bons serviços públicos, incluindo educação, saúde e policiamentos também exercem influência sobre a conversão de renda em capacidade, são as chamadas *variações no clima social*. Se a população tem acesso a uma educação pública de qualidade, ela não precisa gastar dinheiro com educação privada. De forma similar, se o policiamento das ruas faz com que as pessoas se sintam seguras, elas tendem a gastar menos dinheiro com alarmes, seguros e carros blindados, por exemplo.

Para descrever a quarta variação o autor remonta à Adam Smith³ para explicar o porquê das *diferenças de perspectivas relativas*. As necessidades básicas variam de sociedade para sociedade, indo muito além de ter o que vestir e estar bem alimentado e englobando tudo aquilo necessário para fazer parte dessa sociedade e seus costumes. Poder não ter vergonha de sair em público em algumas sociedades às vezes requer um determinado tipo de vestiário que em sociedades pobres seria considerado um luxo desnecessário. Ou seja, em algumas sociedades é necessário um maior dispêndio com bens de consumo, por muito considerados supérfluos, para fazer parte daquela comunidade. Uma pessoa considerada pobre nos Estados Unidos, por exemplo, pode ser facilmente considerada abastada em sociedades africanas.

A quinta, e última variação, diz respeito à *distribuição dentro da família*, onde “o bem-estar ou a liberdade dos indivíduos de uma família dependerá do modo como a renda da família

³ “Adam Smith, An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations, 1776” (Sen, 2000, p. 387)

é usada na promoção dos interesses e objetivos de diferentes membros dessa família” (Sen, 2000, p. 100). Apesar de não parecer uma realidade no Brasil, ainda existe em algumas partes do mundo, como vimos na secção 1.1.2, uma forte discriminação contra as meninas, que muitas vezes sofrem privações em relação aos filhos meninos.

Para exemplificar a distinção entre o enfoque da renda e o das capacidades o autor utiliza a falta de emprego. Se a perda de emprego é acompanhada de um auxílio financeiro ao recém desempregado, como ocorre em diversos lugares, principalmente na Europa, em muitas perspectivas a pessoa em questão teria suas necessidades supridas, mesmo que temporariamente. Porém, a abordagem das capacidades chama atenção para o fato de que ter um emprego pode ir além da troca de trabalho por remuneração e, por si só, ter uma ocupação gratificante pode ser valorizado.

Há provas abundantes que o desemprego tem efeitos abrangentes além da perda de renda, como dano psicológico, perda de motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez (e até mesmo taxas de mortalidade), perturbação das relações familiares e da vida social, intensificação da exclusão social e acentuação de tensões raciais e das assimetrias entre os sexos. (Sen, 2000, p. 130)

A diferença de postura adotada por cada nação soberana irá influenciar sua forma de agir na prevenção e remediação da falta de capacidades. Por exemplo, a postura americana, difere, em muito, da europeia quanto saúde e emprego. Enquanto para o sistema de seguridade social e bem-estar na Europa, a quantidade de esforços e recursos americanos nas áreas sociais seriam considerados ultrajantes, nos Estados Unidos, a taxa de desemprego europeia a números exorbitantes, geraria extrema revolta.

De acordo com Sen (2000, 134) “a natureza do comprometimento político – e a falta dele – parece diferir fundamentalmente entre Europa e Estados Unidos, e as diferenças relacionam-se estreitamente à visão de desigualdade como deficiências específicas de capacidades básicas”, no caso europeu, deficiência da capacidade de se alimentar, comer, se vestir, acesso a saúde e educação, e na visão americana, a deficiência de ter um emprego, ou de cuidar de si mesmo, que cobriria todas as necessidades acima.

Fica claro, a partir desses apontamentos, que a limitação da desigualdade apenas à questão da renda faz com que haja uma distorção no tratamento de problemas que vão muito além da mesma, como o desemprego e doença, baixo nível de instrução e exclusão social, entre outros.

I.3. PAPEL DO MERCADO E DA DEMOCRACIA

O Estado aparece na abordagem das capacidades como um suplemento ao mercado, sendo necessário que se ache um equilíbrio entre os dois. Segundo Amartya Sen (2000, p. 170) ao combinar-se o uso do mercado e o desenvolvimento de oportunidades sociais, por parte do Estado, cria-se uma abordagem mais ampla que dá espaço para liberdades de outros tipos como os direitos democráticos, oportunidades de cooperação, entre outros.

Para o autor, o mecanismo de mercado encontra limites nos chamados “bens públicos”. Apesar de bens materiais serem, na maioria das vezes, facilmente divisíveis e vendáveis individualmente, alguns bens não estão sujeitos a essa lógica. Bens públicos são aqueles não passíveis de venda individualmente, da mesma forma que um lápis, ou uma roupa. Como exemplo, podemos citar a iluminação pública, por mais que uma pessoa pague seus impostos e os mesmo sejam usados para manter a iluminação pública, não há como privar qualquer pessoa que passe na rua de utilizar esse serviço. Além disso, o custo adicional de uma pessoa a mais usufruir desse benefício tende a ser zero. Sendo assim, consideramos os bens públicos como não exclusivos, não se podendo privar uma pessoa individualmente de usá-lo e não rivais, já que seu consumo por uma pessoa não reduz a quantidade disponível para um segundo usuário (ou diversos outros).

Por suas peculiaridades, os bens públicos não estão sujeitos aos mesmos mecanismos que regem os mercados privados, mas como são, em geral, de interesse da população, devem ser fornecidos. Esses bens ilustram a necessidade de cooperação entre os setores público e privado, uma vez que o mercado não teria incentivos a produzir certos serviços essenciais a vida das pessoas.

A despeito dessa necessidade de complementação entre mercado e estado, existem aqueles que defendem veemente que o mercado privado em todas as áreas é a solução para o subdesenvolvimento. Sobre isso Sen (2000, p. 172) acrescenta “alguns entusiastas do mercado recomendam hoje em dia aos países em desenvolvimento que se baseiem totalmente no livre mercado até mesmo para a educação básica, com isso negando-lhes o próprio processo de expansão que no passado foi-lhes crucial”. Por outro lado, o autor defende os mercados dizendo que quaisquer falhas que os mesmos possam gerar são resultado de seu mau uso, pelas pessoas, e não de falhas intrínsecas atribuídas ao mecanismo como um todo. Essas falhas devem ser

corrigidas não suprimindo o mercado, mas punindo-se aqueles que fazem mau uso do mesmo, ocultando informações ou tirando proveito de suas posições avantajadas, por exemplo.

Quanto ao papel do Estado como provedor de serviços sociais básicos surge um questionamento no tocante ao financiamento público do bem-estar, muitos acreditam ser dever do Estado prover acesso a serviços de base, como educação, saúde e segurança, mas há aqueles que acreditam que os custos são extremamente onerosos e é preciso ter “comedimento financeiro”.

O que deveria ser ameaçado pelo comedimento financeiro é o uso de recursos públicos para nas finalidades nas quais os benefícios sociais não são nada claros, como por exemplo, os voluptuosos gastos com poderio bélico em muitos países pobres nos dias de hoje (gastos que com frequência são muitas vezes maiores que o dispêndio público em educação e saúde). O comedimento financeiro deveria ser o pesadelo do militarista, e não do professor do primário ou da enfermeira do hospital. (Sen, 2000, p. 192).

Ainda é importante destacar que, para o autor, uma expansão da gama de oportunidades sociais é pré-requisito para que o mecanismo de mercado floresça, favorecendo o desenvolvimento. Em diversos capítulos de Desenvolvimento como Liberdade destaca-se a importância da criação de oportunidades, principalmente pelo Estado, para que o desenvolvimento seja aproveitado plenamente, usando como contraste os países que se utilizaram de métodos tiranos para crescerem, e por conta disso, não conseguiram manter o crescimento de forma sustentável.

Como já explicitado, a importância da democracia é um tema recorrente no trabalho de Sen, segundo ele da mesma forma que se pode pensar que o desenvolvimento humano é um luxo com o qual somente os países ricos podem arcar, existe um pensamento similar em relação a democracia. Levanta-se o questionamento de se as liberdades políticas e sociais seriam uma prioridade em países com população paupérrima, uma vez que existem problemas mais urgentes a serem sanados, como a fome e a desnutrição. O autor (2000, p. 195) irá argumentar que “a intensidade das necessidades econômicas aumenta – e não diminui – a urgência das liberdades políticas”.

Os argumentos contra as liberdades políticas e civis, que posteriormente serão refutados por Sen, são sintetizados em três: o argumento de que essas liberdades retardam o crescimento; o argumento de que se dada a escolha, a população pobre sempre irá priorizar as necessidades

econômicas em detrimento das liberdades; e por último, o argumento de que a democracia é baseada em crenças do mundo ocidental.

Ao abordar o primeiro argumento o autor questiona a existência de evidências que o mesmo seja verdadeiro “Estudo empíricos e sistemáticos não dão sustentação efetiva à afirmação de que existe um conflito entre liberdades políticas e desempenho econômico” (Sen, 2000, p. 198). Ainda, a liberdade política pode exercer grande influência na prevenção de tragédias, como as fomes coletivas, uma vez que o governo democrático tem a preocupação de manter-se no poder, sendo mais sensível aos protestos populares.

Sobre o pensamento de que as pessoas prefeririam se livrar das privações econômicas ao invés de possuírem liberdade políticas, Sen (2000, 199) rebate com um caso empírico que contradiz o argumento. Quando na Índia, em meados de 1970, foi dado ao povo o direito de escolher entre a supressão, ou não, de seus direitos em prol de uma “emergência”, os indianos, a despeito de sua pobreza, rejeitaram a proposta.

O terceiro argumento traz uma questão cultural relacionada a suposta não representatividade universal dos direitos humanos. Se os direitos são humanos, por consequência, deveriam representar todos os seres humanos, de todos os países, etnias e culturas. Entretanto, segundo Sen (2000, p. 297) existe uma gama de estudiosos asiáticos que contestam essa amplitude, por não contemplarem, por exemplo, os valores asiáticos, que priorizam disciplina e lealdade acima de deveres e pretensões. Para o autor, os defensores dessa visão fundamentam-se em argumentos e interpretações restritas.

De forma similar, Sen (2000, p. 201) apresenta três argumentos que mostram que as liberdades políticas e civis são tão importantes quanto o problema da miséria e até mesmo relacionadas ao seu combate. O primeiro trata sobre a importância dessa liberdade na formação das capacidades, sendo considerada uma capacidade básica. Os outros dois argumentos dizem respeito ao papel instrumental (meio para o desenvolvimento) e constitutivo (fim primordial do desenvolvimento). O papel instrumental da liberdade política é dar a liberdade de expressão e participação às pessoas e a garantia de que elas serão ouvidas. O papel constitutivo está ligado a definição, pela própria população, do que são consideradas necessidades econômicas.

Existe, porém, uma ressalva a ser feita quanto a defesa da democracia (Sen, 2000, p. 204). É fácil descrever a democracia como uma máquina de funcionamento perfeito que só traz vantagens para aqueles que dela participam, entretanto, assim como nos mercados, a

democracia é gerida por pessoas, e destas depende seu bom funcionamento. De nada adianta eleger líderes corruptos de forma democrática. O que a democracia proporciona é uma série de oportunidades que devem ser bem aproveitadas. Cabe a população e aos partidos de oposição eleger e pressionar aqueles eleitos a cumprirem suas promessas, proporcionar debates e consequentemente melhorar a vida da população.

Um último ponto a ser considerado para o melhor entendimento desse trabalho é o papel da globalização. Existe uma preocupação quanto ao “modo de vida ocidental” dominar o modo de vida das demais culturas, como a asiática. De acordo com Sen (2000, p. 308) não há como interromper a globalização, o que pode ser feito em um contexto onde existem diferentes países com diferentes capacidades e grandes disparidades econômicas é “incluir esforços conjuntos para tornar a forma da globalização menos destrutiva para o emprego e o modo de vida tradicional e para ocasionar uma transição gradual”. Esse processo de gradualização dos efeitos da globalização seria feito, por exemplo, através da profissionalização da população, para que esta esteja apta a competir no mercado; a criação de novas oportunidades; e garantia de uma rede de seguridade social (Sen, 2000, p 309).

Existem, porém, questões que vão além dos problemas econômicos resultantes do processo de globalização que podem ser, em certa medida, amenizados pela “equidade de oportunidades culturais e econômicas”, como acesso à educação e profissionalização. Se por um lado o avanço de tecnologias é muitas vezes bem-vindo, como a substituição da máquina de escrever pelo multifuncionalismo do computador, por outro a substituição da cultura não é. Nas palavras do autor (Sen, 2000, p. 310) “Essa é uma questão de certa gravidade, mas cabe à sociedade decidir o que deseja fazer para preservar – se é que deseja preservar – os modos de vida antigos”, reforçando assim a necessidade da ampliação das capacidades, principalmente a política, sem a qual o argumento anterior não teria sentido, já que caberia a sociedade como um todo decidir o que preservar, ou não, ficando implícito a necessidade de uma ampla participação popular e debates.

Embora seja factível acreditar que muito dos argumentos de Amartya Sen, a despeito da coerência com os quais são descritos, sejam utópicos em situações práticas, o autor propõe não apenas uma releitura do desenvolvimento sob o ponto de vista mais humano, como a uma reflexão sobre a natureza humana e seus direitos, muitas vezes negligenciados. No próximo capítulo será feito um aprofundamento justamente nos aspectos práticos da teoria, como sua relação com políticas públicas, na tentativa de dar uma maior clareza de seu alcance.

CAPÍTULO II – POLÍTICAS PÚBLICAS

II.1.A INFLUÊNCIA DO DEBATE TEÓRICO SOBRE A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Analizamos no capítulo anterior os principais conceitos da teoria das capacidades, desenvolvida por Amartya Sen, onde o autor propõe uma releitura do desenvolvimento com base na capacidade que as pessoas têm de fazer aquilo que acreditam ser valioso. Daremos agora destaque às políticas públicas que são parte fundamental do processo de expansão dessas capacidades, logo do processo de desenvolvimento. Segundo o autor (2000, p. 33) a capacidade da população pode ser aumentada pelas políticas públicas, por outro lado, as pessoas tem papel importante no direcionamento dessas políticas.

A via de mão dupla entre política públicas e expansão das capacidades pode ser percebida através das liberdades instrumentais – liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora – que possuem inter-relações que precisam ser melhor exploradas para a formulação das políticas públicas. Um exemplo dado por Sen (2000, p. 34) é a relação entre facilidades econômicas (como o direito a fazer transações) e o crescimento de um país. O crescimento de um país pode ser gerado por um aumento das rendas privadas, que por sua vez geram um aumento da arrecadação do governo. Essa arrecadação pode ter diversos fins, sendo um deles o investimento em melhorias sociais. Melhorias na educação, saúde, previdência e outros, aumentam as oportunidades sociais, que além de melhorarem a vida das pessoas no âmbito imaterial, possibilitam o aumento das rendas privadas, que por sua vez podem contribuir para o crescimento econômico, criando um ciclo virtuoso.

Para compreender a real contribuição da teoria das capacidades de Amartya Sen para as políticas públicas, tanto no campo teórico quanto na prática, é preciso, além situá-lo dentro do quadro teórico internacional de desenvolvimento, mostrar que teorias de fato exercem algum tipo de influência sobre a formulação das políticas públicas. Assim como Sen, Fukuda-Parr⁴ acredita na existência de uma relação de mão dupla, porém no caso da autora, é uma via de mão dupla entre as políticas públicas e teorias “Enquanto teorias legitimam novas políticas, a

⁴ Sakiko Fukuda-Parr foi coautora dos Relatórios de Desenvolvimento Humano entre 1996 e 1999, com Richard Jolly e autora principal entre 2000 e 2004.

avaliação de políticas e suas experiências tem dado origem a novos *insights* teóricos” (2011, p. 122, tradução nossa).

Os primeiros teóricos da corrente *mainstream* desenvolvimentista, por volta de 1950, creditavam o desenvolvimento ao crescimento econômico. Segundo Fukuda-Parr (2011, p. 124), com base nos modelos de Harrod-Domar e Sollow, o capital e mudanças tecnológicas foram considerados pontos chave para o crescimento, assim, a falta de capital interno de um país, justificava sua busca por financiamento externo. A corrente principal do pensamento desenvolvimentista acreditava que o desenvolvimento era um processo linear de transformação econômica, modernização social e progresso tecnológico. Embora almejassem o bem-estar social como objetivo fim, presumiam que o crescimento econômico bastava para alcançá-lo.

Nas duas décadas seguintes, o Estado tornou-se o carro chefe dos investimentos. De acordo com Toye (2003) o keynesianismo fez com que as políticas se voltassem para o pleno emprego e a industrialização. Em 1980, com a crise da dívida na América Latina, houve um abalo no pensamento vigente, fazendo com que a estabilização macroeconomia se tornasse prioridade e a culpa da crise recaísse sobre o papel do Estado, que estaria fadado a falhar, uma vez que seus funcionários seriam ineficientes na alocação de recursos. A crise da dívida faz com que o neoliberalismo ascenda ao centro das discussões teóricas. Seu pacote de abertura econômica - priorizando a estabilidade macro – foi expresso no Consenso de Washington, que propunha disciplina fiscal e corte de gasto dos governos.

Desde sua origem, a teoria *mainstream* descrita acima, gerou diversas críticas, podendo-se destacar duas correntes principais. A primeira delas foi formada pelos defensores da economia heterodoxa, que atacaram as propostas liberais com base na desigualdade de poder existente entre os países, argumentando que o lento desenvolvimento dos países subdesenvolvidos poderia ter causas estruturais. As teorias do estruturalismo e da dependência ganharam fama na América Latina, sendo defendidas por grandes escritores, como Prebisch, Sunkel, além nosso ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Suas ideias serviram de base para as políticas de industrialização substituição das importações, implantadas por toda América Latina entre os anos de 1960 e 1980. Além disso, seus teóricos defendiam mudanças no âmbito internacional, para diminuir as restrições sobre acesso ao mercado, volatilidade dos preços mundiais das commodities, impacto dos investimentos estrangeiros sobre o emprego e transferência de tecnologia.

A segunda corrente crítica gerou-se em torno das preocupações com a pobreza e condição humana. Apesar de outros autores, ao decorrer da segunda metade do século 20, atentarem para a falta de importância dada a fatores como educação, saúde, nutrição, habitação, entre outros, é na década de 1990 que essas preocupações ganham maior relevância no âmbito internacional. Nesse contexto a teoria das capacidades irá florescer, e junto com as demais teorias centradas no ser humano (human-centered), servirá de base para o questionamento às políticas de estabilização e liberalização vigentes.

Fukuda-Parr (2011, p. 126) acredita que, para compreender a influência da emergência das teorias voltadas para o indivíduo sobre as políticas públicas, é importante entender a forma como a pobreza passou a ser definida e as mudanças geradas no pensamento desenvolvimentista. Para a autora, as discussões sobre o impacto de políticas de ajuste estruturais sobre a vida humana, que surgiram pela descrença na efetividade das políticas implementadas sob o arcabouço teórico do Consenso de Washington, entre as décadas de 1980 e 1990, deram luz a um novo consenso, baseado nas teorias human-centered. Havia, segundo a autora a necessidade de reformular uma estratégia de colaboração internacional para estancar a diminuição do fluxo de recursos destinado a órgãos de cooperação mundial, como a ONU, que se iniciou no começo dos anos 90.

The new consensus recognizes poverty as multidimensional human suffering, which departs from the standard income definition and consumption or income-based measures. This reflects the influence of human-centered theories on the definition and measurement of poverty. The conventional definition and measures of poverty, used in both research and policy analyses, are based on income. Alternative definitions and measures emerged at this time based on capabilities, participation, and social. (Stewart, Saith, and Harriss-White, 2007, p.70)

Em grande parte, a difusão da teoria das capacidades foi graças a sua adoção, a princípio pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) na elaboração do documento “Moldando o século 21”, e depois com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), lançados pela Organização das Nações Unidas. Mesmo antes dos Objetivos do Milênio, as ideias de Sen já haviam sido incorporadas pela ONU através dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) publicados anualmente pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Essa institucionalização da teoria seniana fez com que a mesma ganhasse maior relevância no contexto internacional e será melhor analisada na subseção a seguir.

II.2. INFLUÊNCIA DE SEN SOBRE O PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA DESENVOLVIMENTO (PNUD)

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foi criado através da resolução 2029 da XX Assembleia Geral da ONU, em 22 de novembro de 1965, resolução essa que determinava a fusão de dois programas: o Fundo Especial das Nações Unidas e o Programa Estendido de Cooperação Técnica. Seus principais objetivos são promover o desenvolvimento e eliminar a pobreza. O PNUD é um programa técnico, ou seja, atua no financiamento, coordenação e avaliação de projetos, mas não em sua execução. Atualmente o PNUD atua em 170 países e possui orçamento anual superior a 5 bilhões de dólares, segundo seu relatório orçamental de 2013.

O PNUD é responsável pelos Relatórios do desenvolvimento humano, que começaram a ser publicados no início dos anos 90. O surgimento do IDH e a disseminação do conceito de desenvolvimento humano na década de 1990 inspiram uma mudança conceitual do PNUD, que até então não era extremamente conciso. Segundo Machado e Pamplona (2008, p. 55) a falta de foco em suas políticas era a principal crítica ao PNUD na época. A liberdade dada aos países que recebiam os recursos para decidir quais programas desenvolver, gerou nos países doadores uma percepção de que o programa era uma fonte de recursos fácil que não impunha muitas condições ou orientações. Acredita-se que os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH), lançado a partir de 1990, foram muito importantes na mudança desse quadro de indefinição conceitual do PNUD.

Fica claro, já no primeiro relatório, que o termo *desenvolvimento humano* irá englobar tanto aumento das capacidades das pessoas, quanto o que as pessoas realizam uma vez que suas capacidades são expandidas. Existe assim, um maior foco na melhoria bem-estar da população a partir do aumento de suas oportunidades de escolha. Nesse sentido, os relatórios, desde o início, têm uma relação direta com a teoria das capacidades desenvolvida por Sen.

Apesar de contarem com o arcabouço seniano os RDHs são fruto do esforço de vários autores, sendo o principal deles o paquistanês Mahbub ul Haq que divide o paradigma do desenvolvimento humano em quatro, sejam eles: equidade, sustentabilidade, produtividade e empoderamento. Além disso, Haq reforça o papel das pessoas não apenas como beneficiárias

de projetos, mas como agentes ativos na busca de mudanças em suas condições de vida, através dos projetos (Haq, 1995, p. 18).

Não podemos, porém, ver o desenvolvimento humano como algo estático. A ênfase outrora direcionada a liberdades básicas - como saúde e educação - mudou com o passar dos anos e agora é direcionada principalmente as liberdades políticas, empoderamento e igualdade de gênero (Machado e Pamplona, 2008, p. 65). Esse argumento é corroborado por Fukuda-Parr (2003, p. 307) “Even the definition of human development has changed subtly, with a stronger and unambiguous emphasis on civil and political freedoms”.

Ainda de acordo com a autora apesar de ser amplamente procurada por *policemakers*, a abordagem do desenvolvimento humano não tem uma lista de prescrições políticas fixas a serem seguidas. Porém, pode-se descrever cinco elementos, que apesar de gerais, representam bem a posição da abordagem frente aos desafios atuais do desenvolvimento. Sejam eles:

1. Priority to “social development” with the goals of expanding education and health opportunities;
2. Economic growth that generates resources for human development in its many dimensions;
3. Political and social reforms for democratic governance that secures human rights so that people can live in freedom and dignity, with greater collective agency, participation, and autonomy;
4. Equity in the above three elements with a concern for all individuals, with special attention to the downtrodden and the poor whose interests are often neglected in public policy, as well as the removal of discrimination against women;
5. Policy and institutional reforms at the global level that create an economic environment more conducive for poor countries to access global markets, technology, and information. (Fukuda Parr, 2003, p. 310)

Essa agenda, denominada pela autora como “Consenso de Nova York” - dado que refletem acordos feitos pela ONU - demonstra o deslocamento da ênfase da educação e saúde, que continuam sendo importantes, mas que abriram espaço para outras capacidades, como a democracia e participação. Segundo a autora, essas mudanças ocorreram em parte por causa da globalização, que continua mudando o ambiente tecnológico e social, fazendo com que as recomendações tenham que ser adaptadas.

Além da globalização, acredita-se que essa mudança de ênfase não é inesperada, uma vez que nos anos de 1990 a ação do Estado no investimento de políticas educacionais e de saúde, naquele contexto, era um pilar para o desenvolvimento humano. Hoje, com a disseminação da democracia, é aceito que a expansão na capacidade de participar ativamente

da escolha das prioridades a serem defendidas e dos debates tornou-se tão importante quanto a capacidade de estar bem alimentado ou livre de uma morte evitável.

É importante destacar que apesar de Amartya Sen ter publicado *Desenvolvimento como Liberdade* em 1999 e os primeiros Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH) serem de 1990, o primeiro é uma formalização de conceitos que vinham sendo trabalhados pelo autor em publicações anteriores, como: *Equality of what?* (1980), *Commodities and Capabilities* (1985) e *Human Development as Capability Expansion* (1989).

Além disso, Sen fez parte do Painel de Consultores do primeiro RDH e os demais relatórios continuaram se alimentando de sua teoria e seus novos trabalhos no decorrer dos anos. No Relatório de 2000, ano após o lançamento de *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen não só aparece em sua bibliografia do relatório, como autor de seu primeiro capítulo “The team also expresses its gratitude to Professor Amartya Sen, who, as the author of chapter 1, provided the conceptual framework for the Report” (UNDP, 2000, p. 5). O autor também terá um importante papel nos Relatórios Brasileiros, melhor destacados na seção subsequente.

II.3. ATUAÇÃO DA PNUD NO BRASIL

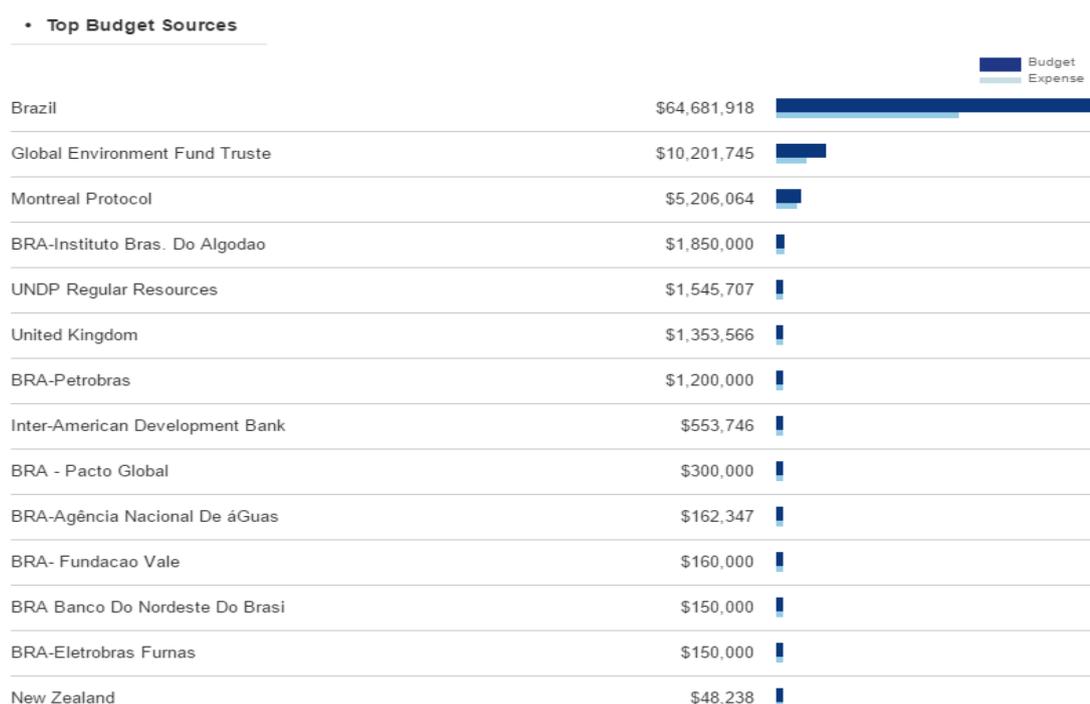
Como PNUD tem uma atuação específica em cada país, que leva em consideração as necessidades particulares do mesmo, é fundamental destacar seu foco no Brasil. Segundo o site oficial, o programa atua no país desde a década de 60 “criando e implementando projetos, procurando responder aos desafios e às demandas específicas do país através de uma visão integrada de desenvolvimento”. O PNUD Brasil procura desenvolver programas com foco em quatro áreas-chave, sejam elas: a) alcance dos objetivos de desenvolvimento do milênio; b) desenvolvimento sustentável e inclusão produtiva (com enfoque nas capacidades); c) segurança e; d) cooperação Sul-Sul.

Atualmente existem 93 projetos sob a tutela do PNUD no Brasil, sendo 31% destinados à desenvolvimento sustentável e inclusão produtiva, 31% a projetos relacionados aos impactos do desenvolvimento e sua eficácia, 18% ao desenvolvimento de instituições responsivas, 13% a cooperação Sul-Sul e 6% a governança democrática. (PNUD, 2016)

O financiamento de projetos no Brasil é feito quase exclusivamente pelo governo, como pode ser visto no gráfico 2, que mostra de onde são originadas as principais fontes orçamentais

dos programas. Esse fato foi possível em um contexto de redemocratização do país e de diminuição dos fluxos de recursos internacionais para PNUD (Machado, 2007, p. 92-99). Segundo o autor essa modalidade de cooperação, possui alto índice de apropriação nacional e pode ter ajudado o desenvolvimento de capacidades pelos programas. Por outro lado, o alto financiamento pelo governo impõe limites ao PNUD, fazendo com que sua ação fique comprometida.

Gráfico 2. Fonte de financiamento do PNUD Brasil



Fonte: PNUD, 2016

A atuação do PNUD no Brasil é responsabilidade da ABC (Agência Brasileira de Cooperação), que faz parte do Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Como já explicitado, o PNUD atua no Brasil a mais de 50 anos, mas sua forma de atuação mudou de acordo com o tempo. Segundo Machado (2007, p.76) o PNUD, a partir da década de 1990, sofisticou sua forma de atuação, passando a fazer acordos não apenas com a Federação, mas com Estados, Municípios, ONGs e até mesmo o setor privado. Além disso, após o lançamento do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humanos brasileiro em 1996, houve grande aderência ao uso do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Assim, segundo o autor houve um esforço no sentido de direcionar os recursos para comunidades mais carentes através de políticas e leis baseadas no IDH.

Ainda de acordo com o autor (2007, p. 79) “fica claro que, se o desenvolvimento humano sustentável é o fim no âmbito da cooperação no PNUD, a maneira de atingi-lo é por meio do desenvolvimento das capacidades”. Lembra-se ainda, que operacionalizar a teoria das capacidades é um grande desafio, já que é difícil dizer o que faz sentido na prática. Porém, dois elementos merecem destaque para a boa execução de projetos baseados em cooperação técnica – na qual se baseia a atuação do PNUD - sejam eles: a apropriação nacional (ownership) e o accountability.

Apropriação nacional segundo Edgren (2003, p. 3) trata do envolvimento de determinado país com a execução de um projeto. Isto é, quando o país toma para si a responsabilidade de um programa e se compromete com o mesmo, tornando-se assim, responsável por sua execução e sucesso. Já accountability pode ser definido como “a responsabilidade pela justificativa de despesas, decisões e resultados. Passa também por uma obrigação de fornecer uma visão clara e justa da performance e dos resultados das atividades de desenvolvimento” (UNDP, 2002, p. 98).

Segundo Pinho e Sacramento não existe uma única palavra que defina accountability em português. Porém, em síntese “accountability encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (Pinho; Sacramento, 2009, p. 1348). Ou seja, fica claro que a chave para a prática da abordagem das capacidades nas políticas públicas orientadas pelo PNUD é a cooperação, tanto da parte dos recebedores do projeto, quanto de seus patrocinadores, no caso do Brasil, o governo.

II.3.1. RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO BRASILEIRO: VALORES E DESENVOLVIMENTO HUMANO

Foram lançados três Relatórios de Desenvolvimento Humano Brasileiros, o primeiro de 1996, o segundo em 2005 com foco no racismo, pobreza e violência e o terceiro (2009/2010) abordando valores e desenvolvimento humano. O terceiro relatório, que será o foco dessa subsecção, teve seu tema escolhido pela própria população.

A Campanha Brasil Ponto a Ponto foi o nome dado à consulta pública para escolha do tema do Relatório de Desenvolvimento Humano Nacional (...) O Brasil Ponto a Ponto se propôs a ouvir pessoas de todas as classes sociais, de todas as partes do país. Em particular, procurou ouvir grupos excluídos,

como mulheres, jovens das grandes periferias, pessoas com algum tipo de deficiência e pessoas que vivem naqueles municípios que têm o Índice de Desenvolvimento Humano (o IDH) mais baixo. (PNUD, 2010, p. 22)

O uso da opinião popular na elaboração do documento realça um ponto já citado nesse trabalho: a mudança na ênfase do desenvolvimento humano para questões relacionada à democracia e participação popular, que segundo Sen (2000) é um dos pontos chave para o desenvolvimento e melhoria da nação. As pesquisas foram divididas em duas fases. Na primeira foram feitas audiências públicas, em cidades selecionadas, sem questões pré formuladas, ou seja, os participantes podiam responder livremente. Seus resultados foram avaliados por membros do PNUD com a ajuda de grandes Universidades, públicas e particulares, e estão resumidos na tabela a seguir (PNUD, 2010).

Tabela 1. Resumo dos temas mais citados durante os debates nas audiências públicas



Cidade	Tema 1	Tema 2	Tema 3
Belo Horizonte	Educação	Qualidade da educação	Valores
São Paulo	Desigualdade	Violência	Educação cívica
Belém	Violência	Educação cívica	Meio ambiente e saneamento
Brasília	Trabalho	Educação e Educação cívica	Violência
João Pessoa	Educação	Cidadania	Violência
Porto Alegre	Educação	Meio ambiente	Educação cívica
Rio de Janeiro	Educação cívica	Desigualdade	Violência

Fonte: RDH, 2009/2010, p. 37

Perguntas relacionadas aos problemas do país, a qual deveria ser o tema do relatório e o que precisava ser mudado para que o país melhorasse – em curto e longo prazo, foram estendidos também representantes do governo, acadêmicos, internet e moradores dos 10 municípios com o pior IDH do país. Os temas mais citados, por esse último grupo, estão relacionados na tabela 2.

Tabela 2. Resumo dos temas citados nos municípios com menor IDH do Brasil

Temas mais mencionados	Para “dar uma melhorada”		Para melhorar de verdade		Total	
	N.	%	N.	%	N.	%
Renda	38	21	44	35	82	27
Governo	23	13	14	11	37	12
Saúde	21	12	12	10	33	11
Água	18	10	10	8	28	9
Educação	13	7	14	11	27	9
Moradia	13	7	9	7	22	7
Energia	14	8	4	3	18	6
Transporte	11	6	7	6	18	6
Total	177	100	125	100	302	100

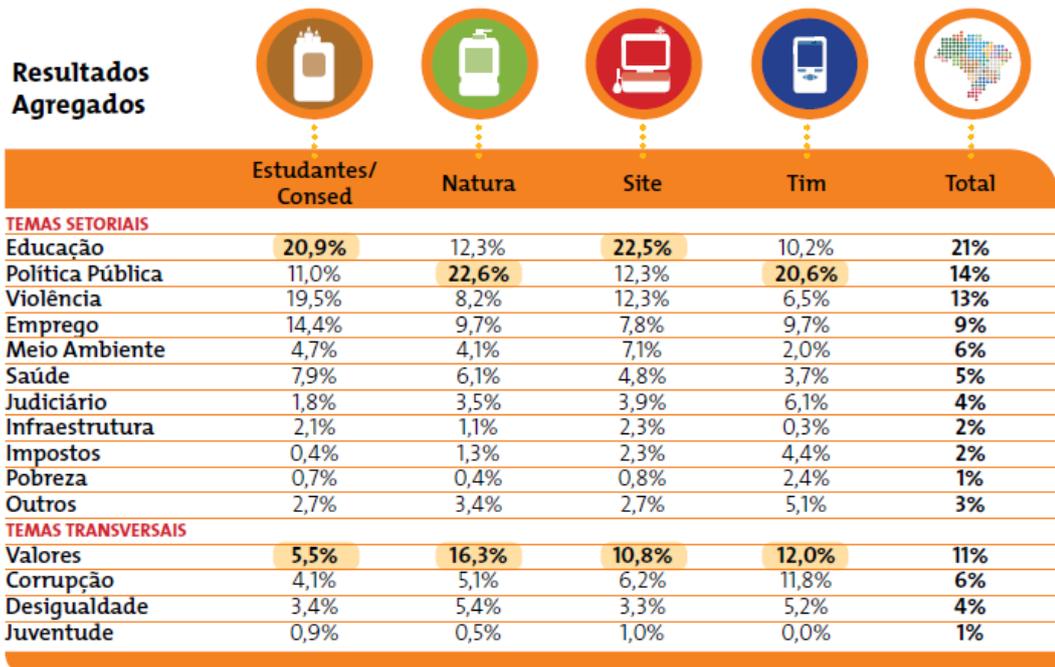
Fonte: RDH, 2009/2010, p. 40

O relatório atenta para a diversidade encontrada nas regiões de menor IDH do país, sendo preciso cuidado ao analisar a tabela acima, uma vez que os resultados que dela podem ser retirados “nos trazem a possibilidade de uma comparabilidade aproximada entre diferentes realidades” possuindo, portanto, certa limitação (PNUD, 2010, p. 40). Um exemplo, citado pelo próprio relatório, é a diferença de perspectiva entre habitantes de áreas com maior índice de desastres naturais - que tendem a acreditar que o maior problema do país está relacionado às políticas públicas – e os moradores de regiões mais isoladas, que têm como maior preocupação a violência. O relatório ainda acrescenta que os temas citados não se restringem apenas aos acima.

Na Aldeia Aconã (em Traipu/AL, com um IDH de 0.479), onde a população é de origem indígena, apareceu nas entrevistas um forte sentimento de opressão das mulheres, mostrando que os problemas afetados pelas populações que vivem em lugares de desenvolvimento humano mais baixo não se restringem a problemas de falta de recursos (água, energia, comida etc.), mas também de relações humanas. (PNUD, 2010, p. 39).

A segunda parte da pesquisa foi realizada através dos grandes meios de comunicação, uma parceria do PNUD com a Rede Globo, Tim, Natura e CONSED (Conselho das Secretarias de Educação). O resultado dessa pesquisa está ilustrado na tabela 3, exibida a seguir:

Tabela 3. Resultados agregados da segunda parte da pesquisa Brasil Ponto a Ponto



Fonte: RDH, 2009/2010, p. 46

Como mostra a imagem acima, os temas foram divididos entre setoriais e transversais. Temas setoriais são aqueles tratados em apenas um setor, como educação, renda, saúde e violência. Os temas transversais, por sua vez, são aqueles que não pertencem a nenhum setor específico, podendo estar envolvidos com dois, três ou todos os temas setoriais. A corrupção, por exemplo, envolve temas como: infraestrutura, desigualdades, políticas públicas e impostos. O tema transversal mais mencionado na pesquisa foi “valores”, segundo relatório valor está ligado a temas como discriminação, tanto de gênero, quanto de idade, gênero e raça, entre outros, e formas de combater-la, como melhor educação e menor violência (PNUD, 2010, p. 30). Em caso de dúvidas sobre a metodologia usada pelo PNUD nessa classificação, consultar anexo 1.

É importante, para a melhor compreensão desses resultados, entender o que são valores. De acordo com o relatório “Valores são crenças, guias, metas gerais que nos informam sobre como agir melhor na vida (...) Eles são importantes não apenas nas nossas grandes decisões, mas nos acompanham no cotidiano, nas nossas conversas, nas nossas pequenas escolhas e ações diárias” (PNUD, 2010, p. 88). Ainda segundo o RDH 2010, valores podem ser divididos em valores da vida, que são os valores que acreditamos e vivemos individualmente, e valores públicos, aqueles que compartilhamos e juntos podem promover um bem comum.

O relatório propõe-se a fazer recomendações de políticas a serem realizadas para e com o cidadão, que serão chamadas de políticas de valor. As políticas com o cidadão devem envolver o desenvolvimento do seu papel de agente na sociedade e “devem ainda oferecer ‘instrumentos de liberdade’ que os motivem e permitam que eles transformem seus próprios destinos, por meios materiais ou imateriais” (PNUD, 2010, p. 197). Nesse trecho vemos uma aproximação do relatório com a teoria das capacidades de Sen, tanto na importância dada ao aspecto de agente do indivíduo, quanto na promoção da liberdade como chave para que as pessoas levem a vida que valorizam. Outras aproximações diretas e indiretas serão feitas ao longo do relatório, apontando a grande influência da teoria das capacidades sobre o mesmo.

Uma das sugestões feitas quanto a formulação dessas políticas públicas de valor é a maior participação dos cidadãos, para que eles se tornem os principais agentes da transformação. “A abordagem das capacitações, prega que é importante olhar para os processos de formação de políticas nos quais os indivíduos possam ver estimuladas suas habilidades de participação ativa e autônoma na construção das soluções” (PNUD, 2010, p. 200). Os resultados dessas políticas dependeriam da integração entre os *policymakers* e os cidadãos. Na prática, porém, as políticas de valor dependeriam da interação entre vários segmentos da sociedade, entre eles, as empresas, as famílias, as escolas e o governo (*policymaker*).

Como o foco dessa monografia são políticas públicas, será dada maior ênfase na interação das políticas de valor praticadas pelo governo. Tendo em vista, que a prioridade dessas políticas são as pessoas, a primeira recomendação feita pelo relatório é a de estimular, desde cedo, a socialização entre os indivíduos, com a construção de espaços públicos para convivência. Esses espaços vão de parquinhos para crianças até praças para jovens e adolescentes, visando a maior integração e aprendizado com as diferenças.

A segunda sugestão do relatório é a humanização de políticas habitacionais. A intenção dessas políticas seria criar um vínculo entre as pessoas e o lugar onde elas moram, fortalecendo assim, seu senso de comunidade. “Políticas simples, de arborização e de acessibilidade e desenho de calçadas, são efetivas para que as pessoas se apropriem desse espaço público de sociabilidade e vivam valores públicos” (PNUD, 2010, p. 229).

Outros fatores são abordados, como a necessidade de promoção da segurança cidadã, atuando desde problemas como agressões verbais até crimes hediondos, passando também pela violência doméstica. Essa ação, assim como as demais, dependeria da integração entre governo, forças policiais e cidadãos. A circulação de pessoas também ganha destaque na abordagem de

valores, a possibilidade de ir e vir com qualidade e facilidade de transporte faz com não haja uma delimitação do espaço de convivência. Ou seja, o fato de pessoas da periferia terem fácil acesso a bairros considerados de classe média e alta, onde normalmente existem melhores opções de entretenimento, como shoppings e praias, faz com que haja um menor sentimento de segregação.

Por fim, as políticas públicas direcionadas à criação de valor devem contar também com uma boa comunicação, a fim “da criação de espaços públicos dentro dos quais as pessoas possam se apropriar de suas mensagens (...) campanhas de utilidade pública que têm função estratégica de mobilizar e motivar pessoas a serem parte da solução dos seus próprios problemas”. (PNUD, 2010, p. 235).

CAPITULO III - POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: BOLSA FAMÍLIA E PROUNI

No capítulo anterior exploramos a relação entre teoria e políticas públicas, especialmente a forma como a teoria das capacidades de Amartya Sen influenciou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e, por consequência, políticas diversas ao redor do mundo. Como lembra Machado (2007, p. 87) o lançamento do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano Brasileiro (RDH), em 1996, fez com que houvesse grande aderência ao uso do Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) para medição do nível de pobreza. “Assim, políticas e leis foram criadas com base no IDH e direcionaram fluxos de recursos para as comunidades mais carentes. Na mesma linha, os relatórios do PNUD seguem influenciando e coordenando programas sociais no país.

Podemos, porém, ao invés de analisar a influência da teoria das capacidades nas políticas públicas fazer o caminho reverso e analisar como as políticas públicas já existentes são vistas a partir desta teoria e como elas contribuem para o enriquecimento da vida humana problemas.

III.1. BREVE HISTÓRICO: DESIGUALDADE NO BRASIL

Segundo estudo de Barros, Henriques e Mendonça, analisado por Menezes e Ribeiro (2008, p. 43) o principal determinante da desigualdade brasileira é estrutural – tanto na distribuição de renda, como na distribuição de oportunidades. De acordo com os autores, normas definidas pela ONU apontam que países com renda per capita próxima a brasileira deveriam apresentar cerca de 8% de pobreza, enquanto o Brasil possui cerca de 30%. Para os autores esse fato pode ser associado, parcialmente, ao elevado grau de desigualdade na distribuição da riqueza nacional.

Apoiando-se na teoria das capacidades, Menezes e Ribeiro (2008) acreditam ainda que o problema vai além da distribuição de renda, trata-se de uma injustiça histórica de oportunidades. Os autores defendem que, mesmo que tenhamos direitos garantidos pela Constituição, a população divide-se entre aqueles que podem pagar por serviços privados e aqueles à mercê dos serviços públicos em sua maioria de baixa qualidade, ou mesmo inexistente.

A desigualdade de oportunidades numa economia marcada por rápidos processos de mudança (globalização) e novas tecnologias aumenta ainda mais a distância entre os cidadãos (...) ainda que estejamos praticamente

livres de mortes em massa por causa da fome (mesmo nos bolsões de miséria no interior do país e nas grandes regiões metropolitanas), cerca de 25 milhões ainda não sabem ler nem escrever (Menezes e Ribeiro, 2008, p. 48).

Para os autores as políticas públicas são a chave para a mudança desse quadro, tanto no âmbito distributivo, quanto no incentivo a identificação e extinção das fontes da desigualdade de oportunidades.

III.2. O PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA

O Programa Bolsa Família (PBF) foi criado pela lei nº 10.836 em 9 de janeiro de 2004 – durante o governo Lula – propondo-se a consolidar os programas anteriores de transferência de renda, a saber, o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA), o Bolsa Alimentação, o Programa Auxílio-Gás e o Cadastramento Único do Governo. Trata-se de um programa assistencialista que atende pessoas que vivem em situação de pobreza extrema.

Atualmente os requisitos para participar do programa incluem: possuir renda per capita de até 77 reais mensais ou possuir renda entre 77 e 154 reais mensais per capita em famílias que contém crianças ou adolescentes até 17 anos. O benefício básico é de 77 reais, por pessoa dado àquelas famílias consideradas extremamente pobres. Existem também valores variáveis de 35 reais, condicionados a existência de crianças, gestantes ou nutrizes na composição familiar e 42 reais destinados a famílias com adolescentes. No quadro abaixo podemos ver um breve histórico dos valores

Tabela 4. Evolução dos Valores do Bolsa Família

Critérios		2004	2006	2009	2011	2015	
Elegibilidade (renda familiar Mensal <i>per capita</i>)	Extremamente pobres	50,00	60,00	70,00	70,00	77,00	
	Pobres	100,00	120,00	140,00	140,00	154,00	
	Benefício	Básico	50,00	50,00	68,00	70,00	77,00
		Variável	15,00	15,00	22,00	32,00	35,00
	BVJ	-	-	33,00	38,00	42,00	

Fonte: Elaboração própria com base em dados do MSD e Mattos (2011)

Os benefícios do programa são condicionados a uma série de exigências que seus beneficiados devem cumprir para permanecer no Bolsa Família. O principal deles é a frequência escolar. Para que as famílias recebam os valores variáveis referentes às crianças e adolescentes

é preciso que os mesmos estejam na escola com frequência de 85% para crianças até 15 anos e 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos. No campo da saúde, crianças menores de 7 anos de famílias cadastradas devem fazer acompanhamento regulares de peso, medida e vacina junto as equipes de saúde. Além disso, é obrigatório às gestantes a realização do pré-natal.

Cada nível do governo tem uma atribuição. Ao Governo Federal, através da Senarc (Secretaria Nacional de Renda de Cidadania), cabe a “formulação de procedimentos e instrumentos de gestão; apoio técnico e financeiro a estados e municípios; disponibilização de canais de comunicação a gestores e beneficiários; articulação com outros órgãos; além de avaliação e monitoramento do Programa” (MDS⁵, 2016). Aos Estados cabe o papel de coordenação e gestão do programa, através do acompanhamento das condicionalidades citadas anteriormente, execução dos recursos financeiros, dar capacitação aos municípios, entre outros. Já os municípios são responsáveis pela gestão local do programa, possuem as mesmas atribuições do estado, além de realizarem o cadastro e acompanhamento das famílias em parceria com as áreas de saúde, educação e assistência social.

O repasse de verbas é condicionado pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD). O índice vai de zero a um e mede a qualidade da gestão nos níveis estadual (IGD-E) e municipal (IGD-M). Quanto mais próximo de zero, pior é considerada a gestão. O resultado do índice serve como base para o cálculo do repasse de verbas.

Não cabe nesse trabalho, julgar a efetividade do Bolsa Família, mas sim como ele pode ser visto a partir da abordagem das capacidades de Amartya Sen. Por tanto, iremos abordar o programa do ponto de vista da saúde, educação, trabalho, renda e empoderamento feminino, tentando avaliá-lo a partir da visão seniana.

III.2.1. BOLSA FAMÍLIA SOB A ÓTICA SENIANA

O Bolsa Família é um programa de transferência de renda que também usa a renda como critério para a qualificação de seus potenciais beneficiários. Na teoria de Amartya Sen programas de transferência deveriam ser programas de curto prazo, associados a políticas que mudem efetivamente as oportunidades dos cidadãos. Na teoria, a pobreza é vista como a falta

⁵ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

de capacidades, como acesso à saúde e educação de qualidade, portanto as melhorias nessas áreas deveriam fazer parte de políticas de longo prazo associadas ao Programa.

Para Mattos (2011) podemos traçar uma crítica ao programa a partir de seus critérios de classificação, baseados exclusivamente na renda. Por conta das variações interpessoais, na teoria das capacidades a renda não é a única forma de medir a pobreza das pessoas, por tanto, a utilização desse critério como forma única forma de qualificação dos beneficiários seria defasada. Para o Sen, como detalhado no capítulo I, as pessoas são diferentes, portanto, tem diferentes dificuldades em converter sua renda disponível em capacitação.

Na óptica de Seniana (2000), pessoas com doenças crônicas, por exemplo, teriam maior dificuldade em converter sua renda, já que parte dessa renda estaria alocada na compra de remédio. Dessa forma, mesmo que não se enquadrassem no quadro estipulado pelo programa, uma família que possua um filho doente poderia necessitar do auxílio tanto quanto uma família de menor renda cujos filhos sejam saudáveis. Mattos (2011, p. 61), porém, realça que apesar de não considerar as individualidades de cada beneficiário, o Programa busca atingir aqueles que “teoricamente possuem uma maior dificuldade em converter renda em capacitação, como crianças, adolescentes, gestantes e nutrízes”.

Com uma visão diferente da proposta acima, Juliano (2014, p. 15) sugere que ao optar pela transferência de renda o Programa está estimulando a liberdade individual das famílias, pilar da teoria das capacidades. Ao alocarem o dinheiro recebido de acordo com suas prioridades, as famílias estariam exercendo sua condição de agente participativo das políticas públicas.

Trata-se da condição de agente, que emerge quando se busca refutar o suposto mito de que a população de menor renda não saberia fazer uso adequado dos recursos transferidos. A ideia de que o indivíduo é capaz de moldar seu próprio destino se dispuser de oportunidades adequadas está presente quando se argumenta sobre o impacto positivo na autonomia das famílias, o que já era esperado, dada à opção do programa por dar liberdade aos beneficiários na alocação dos recursos transferidos. As pessoas não só comprariam “corretamente”, como seriam capazes de adequar seu planejamento financeiro de forma a ampliar suas perspectivas e oportunidades. (Juliano, 2004, p.15)

Também em defesa do Programa, Campello e Neri⁶, organizadores do livro “Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania”, explicitam a compreensão de que a pobreza vai além da renda. Sendo assim, afirmam compreender que é necessário atingir através do programa o acesso dos beneficiários a infraestrutura e uma melhoria na qualidade de vida. Esta proposta, segundo Juliano (2011, p.60) está de acordo com a teoria seniana, uma vez que “que desloca o foco avaliativo dos meios - nesse caso a renda - para as oportunidades reais das pessoas”.

O trabalho de longo prazo do Programa Bolsa Família está ligado as condicionalidades por ele exigidas, como à manutenção das crianças e adolescentes na escola, que visam manter esses jovens fora das ruas, das drogas e da violência. Campello (2013, p.19) reforça que houve uma melhora na evasão infantil, assim como o aumento do número de crianças na escola.

Porém, ao condicionar o recebimento do benefício à manutenção de crianças na escola e a vacinação e pré-natal, o programa garante a inclusão forçada das pessoas a serviços que a priori, como lembra Vieira (2008, p. 6), são seus direitos e não sua obrigação. Se por um lado ele obriga as famílias a manterem as crianças estudando - e não trabalhando para ajudar na renda, ou nas ruas - forçar as pessoas a manterem seus filhos no colégio adianta muito pouco do ponto de vista do aumento das capacidades se as escolas são de péssima qualidade e não gerarão oportunidades para que eles quebrem o ciclo de pobreza. Ainda segundo o autor é importante não confundir políticas de renda com políticas educacionais e “não é distribuindo dinheiro que se melhora a educação”.

Vale lembrar que Vieira (2008) não sugere em momento algum que o Bolsa Família gerou um retrocesso na educação de seus beneficiários, nem que é preferível deixar as crianças na rua. É evidente que manter as crianças na escola é importante, mas como apontado pelo autor, a evasão escolar ocorre, entre outros motivos, pela falta da qualidade e capacidade das escolas. Concluímos, a partir dos apontamos de Vieira, que a melhora na educação, apontada por autores como Campello (2013.), são baseados em indicadores limitados que avaliam a melhora quantitativa e não qualitativa da educação, logo, são melhorias limitadas do ponto de vista do aumento das capacidades.

Um dos objetivos no programa deveria fazer com que as famílias superem a pobreza, seja através da educação, no longo prazo, ou na inserção dos membros do mercado de trabalho, como será visto posteriormente. “Isso implica em ver os indivíduos como agentes, não só na

⁶ Tereza Campello e Marcelo Neri são economista brasileiros. Campello foi ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome durante o governo da presidente Dilma Rousseff. Marcelo Neri foi presidente do IPEA.

alocação autônoma dos recursos recebidos passivamente - como defendido acima – mas como pessoas interessadas em aproveitar as oportunidades sociais para superar suas privações e alcançar a boa vida” (Juliano, 2014, p. 17). Observando por esse ângulo, os objetivos de longo prazo do programa não se alinham a teoria seniana de que seria preciso criar um suporte para que as pessoas saiam da condição da pobreza, seja através da educação ou do trabalho.

Quanto ao quesito alimentação Mattos (2011, p.64) conclui existe uma melhora na alimentação das famílias participantes do Bolsa Família. O Programa beneficiou o consumo de produtos básicos da alimentação brasileira, “após o recebimento dos benefícios o consumo de cereais, feijões e gorduras cresceu, sobretudo entre as famílias cuja renda mensal dependia bastante da bolsa recebida (...) isto sugere que algumas famílias, antes de ingressar no Bolsa Família, tinham dificuldades de consumir até mesmo o arroz e o feijão”. Sob a ótica seniana, estar livre de fome é uma liberdade básica, cujo saneamento justifica medidas de curto prazo como a transferência de renda. Sendo assim, nesse aspecto, o Programa alinha-se às expectativas de curto prazo da teoria.

III.2.2. BOLSA FAMÍLIA E O EMPODERAMENTO FEMININO

Empoderamento segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS) pode ser descrito como:

Um processo social, cultural, psicológico ou político através do qual indivíduos e grupos sociais tornam-se capazes de expressar suas necessidades, explicitar suas preocupações, perceber estratégias de envolvimento na tomada de decisões e atuar política, social e culturalmente para satisfazer suas necessidades (OMS, 1998).

Para Sen o empoderamento é um processo fundamental para a equidade de uma sociedade. Ao fortalecer a autonomia feminina, a mulher passa a ser um agente ativo da mudança (Sen, 2000). De acordo com Mattos (2011), apesar do Programa Bolsa Família não ser um programa desenhado para redução da desigualdade de gênero, ao designar a mulher como receptora preferencial dos benefícios, o Programa mudou a dinâmica de muitas famílias.

Segundo Sen (2000) existem cinco variações de renda que modificam a capacidade que temos para converter essa renda em coisas que possamos aproveitar: heterogeneidade pessoais, diversidades climáticas, variações no clima social, diferenças de perspectivas relativas e distribuição dentro da família, que foram melhor detalhadas no primeiro capítulo desse trabalho.

O Bolsa Família quanto empoderamento feminino tem relação direta com a *distribuição dentro da família*.

A dinâmica dentro de uma família determina como são realizados os gastos. Em sociedades extremamente machistas, onde o homem é responsável pelo provimento da família e, portanto, toma as decisões de gasto, pode haver uma priorização de filhos homens em detrimento de mulheres (Sen, 2010). Além disso, o parceiro não provedor, via de regra, torna-se dependente do outro, abrindo espaço para situações de abuso dos quais o primeiro não vê condições de sair. Segundo Costa (2008, apud MATTOS 2011, pg. 66) algumas das questões apontadas pelas beneficiárias do Bolsa Família é o aumento no poder de decisão dentro da família.

Uma pesquisa realizada por Moreira (2010) visando avaliar o empoderamento feminino das beneficiárias do Bolsa Família a partir da visão do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) em Minas Gerais, ainda que no âmbito local, teve algumas conclusões relevantes. Os agentes afirmaram que além da maior conscientização de seus direitos, as beneficiárias do programa tornaram-se menos submissas e relataram uma melhoria no índice de violência doméstica. Houve, além disso, segundo os autores, uma forte procura do CRAS para ajuda jurídicas com intuito de divórcio.

Durante o programa, segundo Campello (2013, p. 15) acreditava-se que a condicionalidade da renda variável associada ao número de crianças incentivaria famílias, em especial mães solteiras, a terem mais filhos para viver da renda proveniente do programa. Para a autora, porém, essa teoria não foi comprovada. Juliano, por sua vez, cita fontes como Januzzi e Pinto (2013) que defendem que aconteceu um movimento oposto. As beneficiárias do Programa ao terem mais autonomia e consciência de seus direitos expandiram o uso de contraceptivos diminuindo a taxa de natalidade.

Ainda no que tange à condição feminina, a ministra Campello conclui que “o ganho de autonomia das mulheres [...] é um dos principais indicadores do potencial intrínseco de mudança na sociedade, dependente apenas do impulso proporcionado por políticas adequadas”. Há aqui um entendimento de que o aumento do bem-estar feminino depende da própria condição de agente das mulheres e que isso depende de políticas adequadas (Juliano, 2014, p. 16).

III.2.3. BOLSA FAMÍLIA E O TRABALHO

Ter um trabalho segundo Sen (2000, p. 130) vai além da remuneração monetária e sua falta pode acarretar uma série de problemas psicológicos e sociais, que não poderiam ser sanados apenas com a transferência de renda.

Uma segunda tese contestada pelo livro sobre os dez anos do Bolsa Família -além do aumento do número de filhos- é a que os beneficiários do Bolsa Família seriam incentivados a não procurar um emprego formal. Autores como Oliveira e Soares (2013, p. 356) defendem que, apesar das dificuldades metodológicas, não há qualquer indício de que o programa tenha qualquer correlação com a acomodação ou busca de empregos informais por parte dos beneficiados.

Ainda, de acordo com Souza (2011, p. 18) são muitos os fatores que alteram a disponibilidade de um indivíduo ofertar sua mão de obra. Se por um lado lazer é um bem normal, preferível a trabalho quando elevada a renda, por outro, as condicionalidades de manter as crianças na escola, faz com que muitos pais tenham que substituir a ajuda dos filhos, dentro ou fora de casa. Para o autor o resultado líquido a oferta de trabalho só pode ser empírica, já que as duas variáveis possuem relação não constante dependendo também da renda familiar e do valor do benefício recebido.

Afetando ou não a oferta de trabalho, para Juliano (2013, p. 18) a transferência de recursos do Programa Bolsa Família deu as famílias acesso “às instituições bancárias e comerciais, ao crédito e ao consumo planejado. Famílias que antes estavam à margem do circuito econômico teriam podido nele se integrar e influenciar a dinamização de territórios e regiões deprimidas”. O acesso ao mercado, dentro da teoria seniana, tem papel fundamental na valorização do indivíduo como agente e em sua autonomia. A autora ressalta, porém, que no livro organizado por Campello e Neri, essa perspectiva é abordada do ponto de vista da maior dinâmica dada pelas transferências à economia do país, não sendo explorados os ganhos substantivos potenciais do programa. “Neste aspecto, do ponto de vista seniano, o foco permanece sobre o meio (nesse caso, a renda) e não sobre o fim (participar do mercado como algo valioso em si) ”.

Podemos concluir que o Bolsa Família, apesar de ter gerado resultados positivos, tangenciando em vários aspectos as perspectivas senianas, anda dá passos tímidos em direção a uma política de valorização das liberdades individuais. O Programa é um avanço em relação a alguns funcionamentos básicos como estar nutrido e livre de doenças evitáveis, ampliação quantitativa da educação, inclusão das pessoas ao circuito econômico, além do tímido

empoderamento feminino. Porém, apesar da inclusão, os sistemas de saúde e educação ainda são muito frágeis e pouco qualificados para gerar as mudanças necessárias.

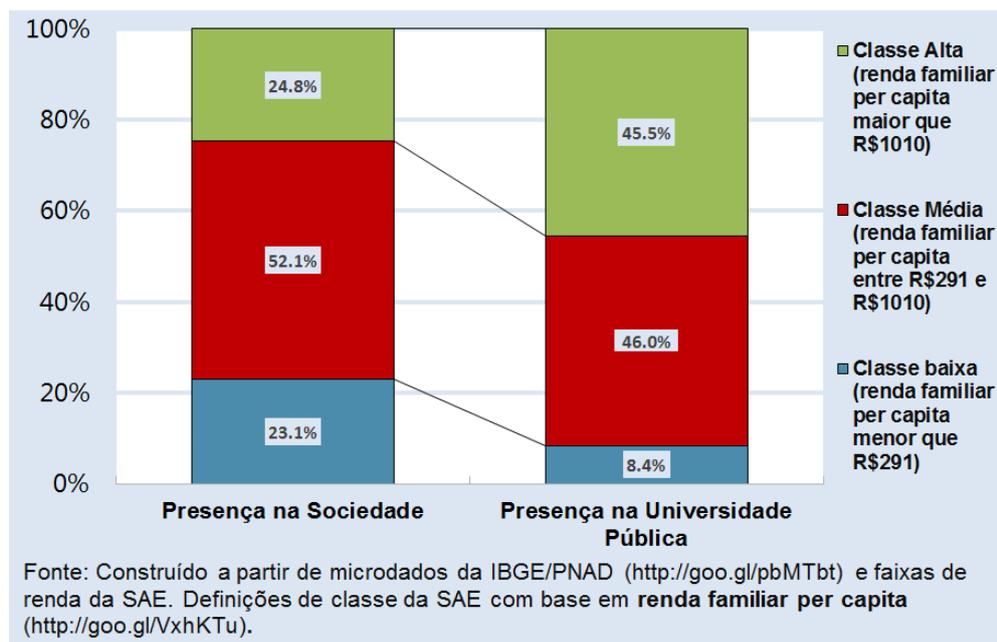
Tanto os resultados em educação, como em saúde e nutrição (...) se concentram na dimensão constitutiva da liberdade. Já a articulação das diversas liberdades instrumentais que, na abordagem de Sen (2010, p. 25 e 61), tem um papel importante ao se tratar de políticas que visam o desenvolvimento de capacidades, não é lembrada. (Juliano, 2014, p. 19)

III.3. PANORAMA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

Apesar de extremamente miscigenado, o Brasil possui um alto índice de desigualdade com raízes históricas. Escolas públicas tem, em geral, péssima qualidade no país, sendo a elas relegadas os alunos de condições socioeconômicas desfavoráveis. Enquanto isso, as universidades públicas são vistas, apesar de seus eventuais problemas, como instituições de excelência. Os alunos que ingressam nas universidades públicas, porém, em sua maioria, são oriundos de escolas particulares de qualidade causando uma distorção no sistema. Apesar do progressivo tratamento através das cotas e políticas de acesso, esse quadro ainda está longe de ser resolvido.

Os alunos que não tem condições de pagar uma escola particular, provavelmente também não podem pagar uma faculdade particular, mas ao estudarem em escolas das redes estaduais e municipais, diminuem suas chances de entrar em uma universidade pública. O gráfico abaixo ilustra a presença de cada segmento da sociedade nas universidades gratuitas.

Gráfico 3. Presença em universidades públicas 2013 (em % da população total e universitária, respectivamente)



Fonte: Mercado popular (<http://goo.gl/S7ERqs> acesso em 19/04/2016)

Esse quadro leva a uma distorção que reforça a desigualdade, como descrito por Sen (2000, p. 124) em *Desenvolvimento como Liberdade*. Apesar da renda não ser a única medida da desigualdade ela pode ter elevado fator de diferenciação em sociedades desiguais levando a uma via de mão dupla onde aqueles que têm mais renda são capazes de ter a melhor educação e conseguir os melhores empregos, que geram os melhores salários, dando continuidade ao ciclo de desigualdade.

A educação de qualidade é vista por Sen (2000) como um direito a qual todos deviam ter igual acesso. A educação pública de qualidade seria uma forma de mudar esse processo, mas enquanto isso não ocorre, algumas políticas e iniciativas são tomadas na tentativa de mitigar esses efeitos e garantir que pelo menos parte dessa população -sem condições de pagar por uma universidade privada ou ingressar em uma faculdade pública- tenha a oportunidade de fazê-lo.

Nesse trabalho focaremos, a partir da visão de Amartya Sen, o Prouni – Programa Universidade para Todos – e a Educafro – Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes, programas de inclusão de alunos de baixa renda e negros em universidades privadas e públicas.

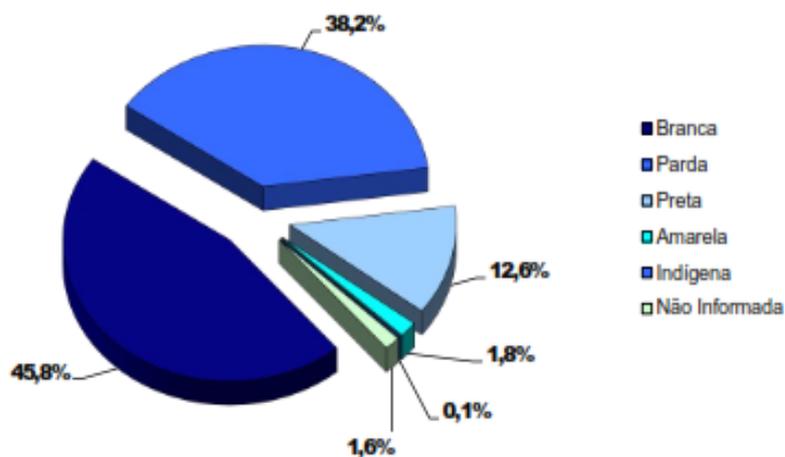
III.3.1. POLÍTICA DE ACESSO A EDUCAÇÃO: PROUNI E EDUCAFRO

Segundo o site oficial, o Prouni foi um programa criado em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.096. Sua finalidade é conceder bolsas de estudo, integrais ou parciais, em instituições de ensino superior privadas. Por sua vez, as universidades participantes do programa recebem isenção de tributos. Para serem elegíveis, os estudantes devem ter realizado o ensino médio na rede pública de ensino, ou terem recebido bolsa integral em uma escola privada. Além disso, o candidato deve possuir renda familiar per capita de até três salários mínimos. A seleção do aluno é feita através do Enem –Exame Nacional do Ensino Médio- e caso a bolsa concedida seja parcial o programa oferece algumas ações para a permanência do candidato no programa.

O Programa possui também ações conjuntas de incentivo à permanência dos estudantes nas instituições, como a Bolsa Permanência, os convênios de estágio MEC/CAIXA e MEC/FEBRABAN e ainda o Fundo de Financiamento Estudantil - Fies, que possibilita ao bolsista parcial financiar até 100% da mensalidade. (MEC, 2016, portal eletrônico)

Em 2014 foram mais de 300 mil bolsas oferecidas pelo Prouni, sendo 67% das bolsas integrais e 33% parciais. Dessas bolsas 53% foi preenchida por mulheres e 47% por homens. Portadores de necessidades especiais representaram 1% do total, equivalente a 10.340 bolsas. Quanto a questão de raça, a distribuição deu-se conforme o gráfico abaixo.

Gráfico 4. Bolsas ofertadas em 2014 pelo Prouni por raça



Fonte: Sisprouni 2015

Educafro é uma rede de cursinhos pré-vestibular que nasceu na Baixada Fluminense em 1989 com intuito de facilitar a entrada de jovens de comunidades carentes nas universidades. O programa não é exclusivo para negros, apesar de serem maioria no projeto. Hoje o Educafro está presente nas periferias de quatro grandes estados, a saber: Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais e Distrito Federal.

Além da preparação para o vestibular, a associação conseguiu a isenção da taxa de vestibular para alunos da rede pública. Existe também um projeto de organização de repúblicas e de ajuda financeira para os mais necessitados de forma a apoiar o estudante não só a entrar, mas a permanecer na faculdade.

Apesar de ser uma Associação Civil – sem fins lucrativos – e não uma política pública, como delimitado pelo escopo desse trabalho, acreditamos ser importante apontar também ações criadas pelos próprios cidadãos com intuito de expandir suas liberdades. Na teoria seniana, consciente de sua condição como agente da mudança, o cidadão tem papel fundamental para melhorar a sociedade em que vive e o Educafro é uma clara demonstração de agentes agindo para expandir a liberdades dos demais, através da educação.

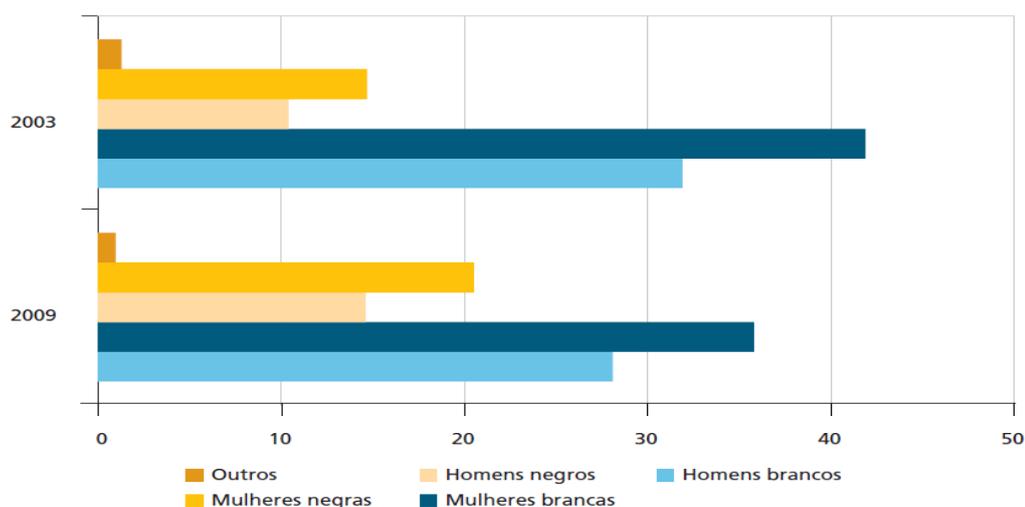
III.3.2. EDUCAÇÃO, QUESTÃO RACIAL E A VISÃO SENIANA

Segundo o IBGE (2015) 54% da população se autodeclara como negra ou parda, mas essa parcela da população representa apenas 17% da parcela mais rica do país. Ainda, na parcela dos 1% mais ricos do Brasil, os negros representam apenas 12,4%. Vendo da perspectiva dos mais pobres, dos 10% mais pobres do país, 76% são negros ou pardos.

Como lembra Bovo (2006, p. 51), a questão de “pagar a dívida histórica” com os negros no Brasil, torna constantes os debates sobre a inclusão no ensino superior, como as cotas e os programas de inclusão. Ainda, segundo o autor, o ensino superior é visto não apenas como uma forma de profissionalização, mas como um status que gera reconhecimento e potencialmente realização pessoal.

Se partirmos do princípio de que o ensino superior pode melhorar a vida das pessoas e que é uma meta de parcela significativa da população — inclusive, dos afrodescendentes — (embora muitos não consigam atingi-la), a educação superior passa a ter uma relevância fundamental numa teoria do bem-estar e numa concepção de desenvolvimento. (Bovo, 2006, p. 64)

Gráfico 5. Estudantes no ensino superior, por sexo e cor/raça (em %)



Fonte: Proporção de estudantes no ensino superior, por sexo e cor/raça – Brasil, 2003 e 2009 (Elaborado pelo IBGE e extraído de Sotero, 2014)

Para entender melhor a relação entre educação superior e a teoria seniana devemos resgatar o conceito de funcionamentos e capacidades, vistos no primeiro capítulo. Funcionamentos “refletem as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer” (Sen, 2000, p. 104) enquanto a capacidade “consiste nas combinações alternativas de funcionamento cuja realização é factível para ela.

É viável presumir que a educação é vista como um requisito importante para elevar as condições sociais de uma pessoa e, por isso, seria um funcionamento desejado por ela. Para Bovo (2006) uma boa forma de avaliar a relação entre a inclusão dos grupos menos privilegiados no ensino superior e a teoria seniana é através dos funcionamentos. Imagina-se que “estar bem-educado” faça parte do vetor de funcionamentos dos brasileiros, tanto quanto estar bem nutrido ou livre de doenças evitáveis.

Ainda segundo o autor, podemos considerar que existem diversos motivos, além da renda, para uma pessoa considerar o ensino um funcionamento valioso, tais como status, inclusão em um grupo, realização pessoal, entre outros. O autor chega à conclusão de que, para os negros, por exemplo, “ser aceito na sociedade em igualdade de condições em relação aos brancos, estar livre do preconceito e do racismo, ser respeitado em função do conhecimento” (Bovo, 2014, p. 65) em uma sociedade profundamente marcada pela desigualdade e preconceito, seriam fatores que levariam os afrodescendentes a valorizar a educação além do âmbito da renda.

Essa linha de pensamento não se restringe aos afrodescendentes. É possível considerar que indivíduos de baixa renda também atribuam uma valoração a educação que vai além da potencial melhoria de renda, como status e realização pessoal. Nesse sentido os programas mencionados anteriormente, de acordo com Bovo (2006, p.66), ao incentivar o acesso de grupos desfavorecidos ao ensino superior estão contribuindo para aumentar a capacidade desses grupos de realizarem um funcionamento que tem razão para considerar valioso: “ser bem-educado”.

Podemos relacionar o ProUni, a Educafro e o sistema de cotas, ao conceito de capacidades para realizar funcionamentos, isto é, na perspectiva de componentes do conjunto capacitário. Essas possibilidades de acesso ao ensino superior, por essa ótica, seriam algo que Sen (2000, 2001) chamaria de capacidades para realizar funcionamentos que as pessoas têm razão para valorizar, sendo que um deles é “estar bem-educado”, pois quando envolve a educação superior, melhora o bem-estar, não só em função da renda, mas para além dela (liberdade substantiva). Bovo, 2006, p. 66.

Podemos concluir que as políticas de acesso ao ensino superior se alinham com as premissas da teoria das capacidades uma vez que tem implicações não apenas sobre a o papel constitutivo da liberdade, mas como sobre seu papel instrumental. A liberdade não é apenas um objetivo do desenvolvimento, mas um meio para alcançá-lo. Assim como a educação pode contribuir não apenas para o aumento da renda dos cidadãos, mas também para sua realização pessoal, relacionando-se com aquilo que o indivíduo acredita ser valioso intrinsecamente, como o status advindo de um título de bacharel de uma boa faculdade, por exemplo. Torna-se fundamental o incentivo a políticas de acesso ao ensino superior a todos, a fim de mitigar a desigualdade e estimular as liberdades individuais.

CONCLUSÃO

A teoria das capacidades coloca a liberdade no centro do desenvolvimento, lançando um novo olhar sobre as teorias existentes. Para Amartya Sen, um país desenvolvido é aquele onde as pessoas são capazes de levar a vida que, com razão, valorizam. Nessa abordagem, a liberdade é vista não apenas como um fim a ser alcançado pelo desenvolvimento, mas como um meio de obtê-lo. Ao estipular a pobreza como uma questão multidimensional, não atrelada apenas à renda, mas a capacidade de conversão dessa renda em algo considerado valioso, a teoria busca evidenciar que as pessoas são diferentes e, por isso, têm diferentes necessidades, nem sempre consideradas em políticas assistencialistas.

É dado extremo destaque a democracia e a participação popular, porém, para que isso ocorra também é preciso que aja uma conscientização da população. Nesse contexto, o governo torna-se um ator extremamente relevante para proporcionar tanto uma vida melhor à população que o elegeu quanto para incentivar essa conscientização.

As políticas promovidas pelos Estados seguem as necessidades específicas de uma região, mas também são influenciadas pelas determinações dos órgãos internacionais de cooperação. As teorias *human-centered* ganharam destaque através do PNUD e o foco nos direitos humanos passou a ser defendido em seus relatórios, no mundo todo.

A teoria das capacidades de Sen foi fundamental nas formulações de políticas indicadas pelo PNUD, tanto em âmbito nacional, quanto internacional. No Brasil, esse fato pode ser visto claramente através do Relatório do Desenvolvimento Humano de 2010, que nasceu da campanha Brasil de Ponto a Ponto. Relatório esse que se propôs a ouvir a opinião da população sobre o que ela considera mais importante nas políticas públicas. A pesquisa buscou englobar todas as classes sociais, nas mais diversas regiões, dando atenção em particular a grupos oprimidos, como mulheres, jovens de periferias, pessoas com algum tipo de deficiência, tribos isoladas e as regiões com os piores níveis do IDH.

Dessa pesquisa surgiram temas setoriais e transversais que incluíram educação, renda, saúde, violências, entre outros considerados valiosos para a população brasileira. Esse é um exemplo de como incluir a população nas decisões políticas, dando-as papel ativo de mudança, como descrito pela teoria seniana. Porém, existe uma grande diferença entre a teoria e a prática e os Relatórios do Desenvolvimento Humano servem como um guia contendo sugestões de políticas, não necessariamente seguidas pelo governo. Em um campo global, vê-se que, apesar

da adoção do desenvolvimento humano no discurso, muitas políticas ainda são voltadas exclusivamente para o crescimento econômico e não para o desenvolvimento humano e de capacidades.

Além disso, uma crítica que pode ser traçada sobre a própria teoria das capacidades já que ela não se propõe a romper o arcabouço teórico construído até então, relegando ao PNUD, por exemplo, a sugestões de políticas que não se opõe a ordem dominante. Sendo assim a teoria não seria capaz de propor mudanças significativas dos níveis de pobreza mundial que continuam a serem perpetuados, mesmo depois de sua ampla aceitação.

Olhando para as políticas públicas já praticadas no Brasil, a análise do Programa Bolsa Família resultou em diversos pontos de convergência e divergência com a teoria seniana. Os critérios de seleção do programa, por exemplo, por serem baseados exclusivamente na renda, sem considerar a multidimensionalidade da pobreza, deixam de lado um importante aspecto da teoria: a heterogeneidade interpessoal. Uma família cujo filho possua alguma deficiência e não seja contemplada pelo programa pode passar mais necessidade que uma família beneficiária com filhos saudáveis. Claro que esse requisito pressupõe conhecimento perfeito da situação de cada família no país e obter essas informações seria potencialmente mais oneroso que o programa em si.

Outro ponto de divergência é trazido pelo fato do programa ser pautado na transferência de renda, devendo por tanto, segundo a teoria das capacidades, estar atrelado a programas de longo prazo que reforçassem a qualidade da educação e da saúde – áreas que o programa se propõe a atingir. Apesar de o programa impor condicionalidades como a frequência escolar e acompanhamento mensal das crianças nos postos de saúde locais, se a escola é de péssima qualidade e faltam médicos, é difícil criar condições para que as famílias quebrem o ciclo de pobreza e tenham vidas melhores. Se olharmos por um ângulo diferente, porém, é possível defender que ao optar pela transferência de renda, o Programa está deixando os próprios beneficiários decidirem o que consideram valioso, permitindo assim que eles sejam agentes ativos das políticas públicas.

Outro ponto relevante na teoria seniana que foi trabalhado pelo Bolsa Família é o empoderamento feminino. Ao estipular a mulher como beneficiária principal do benefício o programa deu as mulheres voz ativa dentro de suas próprias famílias.

Podemos concluir que o Bolsa Família, apesar de ter gerado resultados positivos, tangenciando em vários aspectos as perspectivas senianas, anda dá passos tímidos em direção a uma política de valorização das liberdades individuais. O Programa é um avanço em relação a alguns funcionamentos básicos como estar nutrido e livre de doenças evitáveis, ampliação quantitativa da educação, além do tímido empoderamento feminino. Porém, apesar da inclusão, os sistemas de saúde e educação ainda são muito frágeis e pouco qualificados para gerar as mudanças necessárias.

No que se refere à educação, a teoria das capacidades prega que saber ler e fazer cálculos faz parte de um conjunto denominado liberdades substantivas, que seriam imprescindíveis a todo ser humano. Já educação superior é vista como uma forma de superação da pobreza, já que se espera que pessoas educadas tenham uma maior remuneração. Porém, em países com acentuada desigualdade, educação pode significar além de uma forma de auferir renda, uma forma de obter status. Dessa forma, podemos considerar que pessoas de baixa renda ou de grupos marginalizados vejam na educação superior de qualidade um funcionamento valioso em si.

Ao proporcionar o acesso desses grupos ao ensino superior programas como o Prouni estão expandindo o conjunto de funcionamentos dessas pessoas, ampliando assim sua capacidade de levarem a vida que com razão valorizam. O Educafro, por sua vez, além de atuar de forma similar ao Prouni, é um exemplo que a sociedade civil organizada pode ser agente de sua própria mudança.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOVO, C. R. M. . O acesso dos afrodescendentes brasileiros ao ensino superior: uma reflexão em torno da contribuição de Amartya Sen. *Pensamento & Realidade* , São Paulo, v. 18, p. 50-73, 2006.

BRASIL. Constituição (1988) Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado, 1988. p. 13.

CAMPELLO, Tereza, NERI, Marcelo Côrtes (org.). Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013.

DEVILLARD S., at al. The Power of Parity: How advancing wome's equality can add \$12 trillion to glabal growth. London: McKinsey Global Institute, 2015.

EDGREN, Gus. Donorship, Ownership and Partnership: Issues Arising from Four Sida Studies of Donor-Recipient Relations. Estocolmo: SIDA, 2003.

FUKUDA-PARR, Sakiko. The Human Development Paradigm: Operationalizing Sen's Ideas on Capabilities. *Feminist Economics*. v.9, n.2-3, p. 301-317, 2003.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Theory and policy in international development: human development and capability approach and the millennium development goals. *International Studies Review* 2011, pp. 122-132. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/enhanced/doi/10.1111/j.1468-2486.2010.01003.x>> Acesso em 10/01/2016

GAO, G. Why the former USSR has far fewer men than women. Washington: 2015. Disponível em <<http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/08/14/why-the-former-ussr-has-far-fewer-men-than-women/>> Acesso em 24/03/2015

HAQ, Mahbub Ul. Reflections on human development. New York: Oxford UniversitPress, 1995.

JULIANO, M. C. Programa Bolsa Família: Uma Análise a Partir de Amartya Sen. Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Uruguai: 2014.

MACHADO, J. G. R. O desenvolvimento econômico e as Nações Unidas: uma análise da atuação do PNUD no Brasil. Tese (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

MACHADO, J. G. R.; PAMPLONA, J. B. A ONU e o Desenvolvimento Econômico: Uma Interpretação das Bases Teóricas do PNUD. Economia e Sociedade (UNICAMP), Campinas, v. 17, n. 1 (32), p. 53-84, abr. 2008,

MATTOS, B. Uma abordagem seniana do Programa Bolsa Família. Tese (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MEHROTRA, S. Democracy, decentralisation and access to basic services: an elaboration on Sen's capability approach. In: COMIM, F. QIZILBASH, M. ALKIRE, S. (Orgs.). The capability approach: concepts, measures and applications. Cambridge University Press, 2010.

OLIVEIRA, Luiz Felipe, SOARES, Sergei. Bolsa Família e Repetência: Resultados a Partir do CadÚnico, Projeto Frequência e Censo Escolar. In: Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania. Brasília: Ipea, 2013

PINHO, J; SACRAMENTO, A. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Rev. Adm. Pública, vol.43, no.6. Rio de Janeiro, nov./dec. 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006> Acesso em 09/02/2016

PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano – Brasil 2009/2010: Valores e o Desenvolvimento Humano: 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/hdr/arquivos/rdh_brasil_2009_2010.pdf> Acesso em: 03/11/2015

SEN, Amartya. Inequality Reexamined. Cambridge: Harvard University Press, 1992.

SEN, Amartya. Development as Freedom. Nova York: Alfred A. Knopf, 1999.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como Liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SEN, Amartya. Desigualdade Reexaminada. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SOUZA, A. P. Políticas de Distribuição e Renda no Brasil e o Bolsa Família. C-Micro Working Paper, nº 1. São Paulo: 2011. Disponível em:

<http://cmicro.fgv.br/sites/cmicro.fgv.br/files/arquivos/WP_1_2011.pdf> Acesso em 10/07/2016

STEWART, F.; RUHI, S, and HARRISS-WHITE B., eds. (2007) *Defining Poverty in the Developing World*. London: Palgrave Macmillan.

RIBEIRO, C. O. & Menezes, R. G. Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamento a partir do enfoque analítico de Amartya Sen. *Revista Textos & Contextos Porto Alegre* v. 7 n. 1 p. 42-55. jan./jun. 2008.

TOYE, John F.J. (2003) *Changing Perspectives in Development Economics*. In *Rethinking Development Economics*, edited by Ha-Joon Chang. London: Anthem Press.

VIEIRA, M. C. R. Programa Bolsa Família – PBF: acompanhamento da educação como condicionalidade para promoção de cidadania. 2008. Disponível em: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/6P.pdf>> Acesso em 10/07/2016

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Human Development Report 2000*. New York: Oxford University Press, 1992. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/261/hdr_2000_en.pdf> Acesso em 14/01/2016

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Handbook on Monitoring and Evaluation for Results*. Nova York: Evaluation Office, 2002.

ANEXO 1

ANEXO 1 - Nota Técnica

Esta Nota Técnica foi distribuída para todos os voluntários que participaram da tabulação dos dados da Campanha Brasil Ponto a Ponto. Ela é a nota final, depois de todas as discussões conceituais sobre os temas utilizados, foram produzidas mais de 7 versões desta mesma nota.

Regras Gerais

a) Como escrever as palavras ou categorias?

- 1) Usar apenas caracteres minúsculos (não usar letras maiúsculas). Exemplo: emprego (e não Emprego)
- 2) Não usar acentos ou outros sinais gráficos (ç, -, &, §, espaço etc.). Exemplo: educacao (e não Educação)
- 3) Se houver a necessidade de combinar duas palavras, não usar espaço ou “e”. Exemplo: violenciadrogas (e não violenciaedrogas ou violencia drogas)

b) Como escolher as palavras ou categorias para sistematizar a resposta?

- 1) Preferencialmente, usar apenas uma palavra ou categoria para traduzir a ideia registrada na resposta. Exemplo: educacao, emprego, desigualdadesocial, polpublica

c) Como escolher apenas uma palavra ou categoria?

- 1) Tente identificar se não há uma categoria mais ampla, à qual possam ser incorporados todos os subtemas listados pela pessoa. Exemplo: A pessoa menciona na resposta a questão das drogas, da violência doméstica, da falta de policiamento e da educação, para que as pessoas não usem a violência para resolver os seus problemas. Neste caso, a resposta pode ser classificada como “violencia”.
- 2) Se possível, procure identificar qual tema foi mencionado como o mais importante pela pessoa que registrou a resposta. Exemplo: A pessoa menciona três temas (educação, saúde e transporte), mas concentra grande parte da sua resposta em explicar por que a educação é a base de tudo e como acredita que, com educação, o país se desenvolveria melhor. Neste caso, a resposta poderia ser resumida a “educacao”.
- 3) Outra possibilidade é verificar se não há uma relação de meios e fins na lógica da resposta. Neste caso, deve ser privilegiado o fim elegido pela pessoa. Exemplo: A pessoa menciona que gostaria de ter mais renda para ter acesso a uma boa educação e, então, conseguir um bom emprego no futuro. Neste caso, a educação aparece como meio para o alcance do emprego. A resposta, aqui, poderia ser classificada como emprego.
- 4) Se a resposta envolver a provisão de bens públicos, isto é, bens ou serviços ofertados pelo estado, tais como saúde, educação, segurança pública, usar a categoria polpublica. Em linhas gerais, essa categoria diz: “A pessoa não sabe muito bem o que precisa mudar, mas ela identifica essa mudança com a atuação do estado”.

5) Se a resposta envolver uma mistura entre bens públicos e outros privados, do tipo saúde, educação, meio ambiente, drogas, valores, corrupção generalizada na sociedade, então a regra é escolher apenas a primeira resposta, neste caso, saúde. É claro que muita informação é perdida, mas por outro lado não há nada nessa regra que sugira algum viés particular na resposta.

Importante: antes de usar a regra 4 ou 5, observar se não é possível seguir uma das regras anteriores (1, 2 ou 3).

6) Por fim, quando não for possível traduzir a resposta em apenas uma palavra ou categoria, busque combinar duas palavras. No entanto, esta opção deve ser usada apenas em último caso, quando não for possível resumir a resposta seguindo as orientações do item anterior. Observe também que a combinação não deve ultrapassar duas palavras. Combinações de três ou mais palavras não devem ser adotadas.

Resumindo:

1	Tentar identificar categoria mais ampla na resposta
2	Tentar identificar tema ao qual foi atribuído maior importância pela pessoa
3	Tentar identificar relação entre meios e fins e registrar os fins mencionados
4	Menção a bens públicos, que não se encaixe em nenhuma das categorias anteriores: usar polpublica
5	Resposta com mistura de bens públicos e outros temas, que não seja possível usar nenhuma das regras anteriores: registrar o primeiro tema que aparece na redação da resposta

Categorias mais frequentes

A seguir estão listadas as categorias mais frequentes, identificadas até o momento. Se possível, procure classificar as respostas encontradas segundo uma das categorias listadas. Se realmente não for possível encaixar as respostas em uma das categorias listadas, crie uma nova categoria, observando as regras gerais explicadas no início deste documento. As categorias a seguir estão agrupadas em sub-temas:

Temas relacionados à EDUCAÇÃO

Categoria	Explicação
educacao	Categoria mais geral. Usada quando: i) há menção, na mesma resposta, a diversos elementos relacionados à educação (ex: estrutura das escolas, qualidade da educação, salário dos professores etc.); ou ii) aparece apenas a palavra educação, sem maiores detalhes.
educquali	Usada quando há menção específica a temas ligados à qualidade do ensino (ex: melhoria da qualificação dos professores, novas técnicas pedagógicas etc.).
educvalores	Usada quando a resposta faz referência à educação como meio para a formação de valores, quando a educação é vista como alternativa para formar cidadãos melhores (com mais respeito aos outros, mais comprometidos com a sociedade etc.).
alfabetizacao	Usada quando a resposta menciona como problema apenas a alfabetização ou o analfabetismo

Temas relacionados à CORRUPÇÃO

Categoria	Explicação
corrupcao	Categoria mais geral. Usada quanto a resposta identifica como tema a corrupção de forma geral, que deve ser usada também para incluir a corrupção dos políticos (quando não há a limitação a um tipo específico de corrupção).
corrupcaosocial	Usada quando é mencionada especificamente a corrupção das pessoas no dia a dia (e não a corrupção dos políticos).

Temas relacionados à POLÍTICA

Categoria	Explicação
politica	Categoria mais geral. Usada quando a resposta menciona como problema a política de forma geral, não identificando nenhum tema específico dentro dessa questão. Ex: "A política não é levada a sério no país".
participacaopol	Usada quando a resposta estiver relacionada à necessidade de maior participação dos cidadãos nos temas políticos ou na gestão de políticas públicas.

Categoria	Explicação
gestaopublica	Usada quando a resposta estiver relacionada à forma de atuação dos políticos ou funcionários públicos na gestão dos temas públicos (definição de políticas públicas, falta de implementação de programas, decisão quanto à alocação de recursos etc.). Mas exclui a menção específica à corrupção, que seria classificada no bloco anterior de temas.

Temas relacionados à DESIGUALDADE

Categoria	Explicação
desigualdadesocial	Categoria mais geral. Usada quando a resposta faz menção a várias dimensões de desigualdade, que são maiores do que a desigualdade apenas de renda. Quando há menção à desigualdade de renda associada a outros fatores de desigualdade, a resposta pode ser classificada também como desigualdadesocial.
desigualdaderenda	Usada quando é mencionado como problema apenas a desigualdade de renda.
discriminacao	Usada quando há referência a qualquer forma de discriminação (por raça, etnia, gênero, idade etc.). Inclui também a questão do preconceito.

Obs: Evitar usar a palavra igualdade. Sempre que surgirem temas relacionados a igualdade ou desigualdade, devem ser usadas uma das categorias acima.

Temas relacionados a SEGURANÇA E VIOLÊNCIA

Categoria	Explicação
violencia	Categoria mais ampla, inclui questões de violência (em suas várias formas – doméstica, nas escolas, nas ruas etc.) bem como questões relacionadas a segurança pública.

Temas relacionados a EMPREGO E TRABALHO

Categoria	Explicação
emprego	Usada quando a resposta faz referência a emprego ou a trabalho como forma de geração de renda. O foco aqui é a renda.

Categoria	Explicação
trabalho	Usada quando a resposta faz referência a emprego ou a trabalho, mas com preocupações relacionadas à satisfação no trabalho, carreira, qualidade de vida etc. Aqui o foco não é apenas renda, mas condições e qualidade do trabalho (valorização profissional).

Temas relacionados à CONVIVÊNCIA EM SOCIEDADE, RELAÇÃO COM O MUNDO

Categoria	Explicação
compreensãosocial	Faz referência à dificuldade de os indivíduos compreenderem o que acontece à sua volta, de conseguirem captar uma informação e aplicá-la em sua realidade. Compreende ainda a percepção dos indivíduos sobre como as pessoas à sua volta vivem. O foco aqui é a relação do indivíduo com a sociedade na qual vive.
valores	Categoria mais geral. Abrange todos os problemas relacionados a valores – problemas da falta de respeito, honestidade, reciprocidade etc. entre as pessoas. Engloba as duas categorias abaixo.

Temas relacionados à PROVISÃO DE BENS PÚBLICOS

Categoria	Explicação
polpublica	Usada quando a resposta faz menção à demanda por diversos serviços/ políticas públicas oferecidos pelo Estado, sem destacar nenhum deles como mais importante. Exemplo: educação, saúde, saneamento, transporte etc.

Obs.: Quando há a menção à demanda por diversos serviços públicos, procure identificar se um deles não é destacado como mais relevante ou se estes não podem ser classificados dentro de uma categoria mais ampla. Apenas se não for possível, use a classificação polpublica. E se o agrupamento for mais amplo, escolha apenas o primeiro da lista.

Temas relacionados à QUESTÃO DA JUSTIÇA

Categoria	Explicação
justica	Categoria mais ampla. Envolve relação com as leis, com o judiciário. Obs.: Não usar o termo injustiça, registrar como justiça.

Categoria	Explicação
leis	Usada quando é mencionado especificamente o tema de obediência às leis.
judiciario	Usada quando são mencionados especificamente problemas de funcionamento do judiciário.
impunidade	Registrar quando a questão da impunidade é referida especificamente, com o uso dessa palavra específica.

Alguns outros temas frequentes

Categoria	Explicação
drogas	Autoexplicativa.
fome	Autoexplicativa.
impostos	Problema dos altos impostos pagos.
infraestrutura	Vale aqui para todas as áreas em que o que falta esteja relacionado à falta de infraestrutura.
juventude	Usar como referência aos problemas que são mais específicos, quando indicados, dos jovens.
meioambiente	Categoria geral em que se pode incluir problemas de poluição, lixo etc.
pobreza	Autoexplicativa.
saneamento	Autoexplicativa. Seria categorizada como infraestrutura, mas, de fato, como é importante, merece uma entrada própria, se o problema for mencionado especificamente como saneamento.
saude	Autoexplicativa.
transporte	Deve-se usar transporte como categoria geral para problemas de trânsito, distância etc.