

Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamentos a partir do enfoque analítico de Amartya Sen¹
(Public Policies, Poverty and Unequality in Brazil: appointments from an analytical approach of Amartya Sen)

Cláudio Oliveira Ribeiro^{*}
Roberto Goulart Menezes^{**}

Resumo – O artigo aborda a relação entre políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil contemporâneo, identificando os elementos que, historicamente, têm implicado negativamente sobre o processo de desenvolvimento nacional. Assim, a partir dos dados elaborados pelo IBGE, no Censo Estatístico de 2000 e na Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro, atualizados até 2005, procura demonstrar que a desigualdade, e não necessariamente a pobreza, é o aspecto distintivo da sociedade brasileira. Para isso utilizamos o enfoque analítico proposto Amartya Sen, em sua obra *Desenvolvimento como liberdade*, por considerarmos ferramenta apropriada e eficaz para a promoção e avaliação de políticas públicas destinadas a combater a situação da pobreza e da desigualdade observada na realidade nacional. Para tanto, a introdução e a primeira parte deste texto contemplam um panorama geral da pobreza no Brasil. Em seguida, apresenta-se uma avaliação da obra de Sen, buscando destacar as principais hipóteses e variáveis empregadas por este autor e a pertinência das mesmas para a realidade brasileira. A conclusão pretende contemplar o conjunto das informações apresentadas, assegurando a linha de interpretação proposta.

Palavras-chave – Pobreza. Desigualdade. Desenvolvimento. Políticas públicas.

Abstract – This article addresses the relation between public policies, poverty and inequality in contemporary Brazil, identifying the elements that, historically, have had a negative impact on national development. Utilizing the data elaborated by the IBGE, in the 2000 Statistical Census and in the Instituto Brasileiro 2005 Synthesis of Social Indicators, it seeks to demonstrate that inequality, and not necessarily poverty, is the distinctive aspect in Brazilian society and that the Amartya Sen (*Development as freedom*) proposed analytical focus is a suitable and efficacious tool for the promotion and evaluation of public policies aimed at combating poverty and inequality observed in the national reality. As such, the introduction and the first part of this text contemplate the general panorama of poverty in Brazil. This is followed by an evaluation of the Amartya Sen work, highlighting the principal hypotheses and variables employed by the author and their pertinence to Brazilian reality. The conclusion

• Artigo recebido em 20.03.2008. Aprovado em 02.07.2008.

¹ Texto originalmente apresentado no “Workshop on Inequality and Social Exclusion”, promovido pela Tokyo Foundation, Universidade de São Paulo, York University (Canada), Massey University (New Zealand), University of the Western Cape (South Africa) e Howard University (USA). O autor agradece aos comentários e sugestões realizados por Carlos R. Azzoni (FEA/USP) e Rozenda Hendrikse (University of the Western Cape).

^{*} Professor do Depto. de Política da PUCSP – São Paulo/SP – Brasil, Funcionário da Carreira de Ciência e Tecnologia do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/IBGE, e-mail: professorclaudio@gmail.com.

^{**} Professor-pesquisador da Universidade Presbiteriana Mackenzie – Campinas/SP – Brasil, Doutorando em Ciência Política na USP, e-mail: gmenezes@usp.br.

considers the entirety of the presented information, affirming the proposed line of interpretation.

Key words – Poverty. Inequality. Development. Public policies.

Introdução

Nas duas últimas décadas do século XX, persistiu a tendência de fortalecimento das desigualdades na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza no Brasil. O estudo realizado por Barros, Henriques e Mendonça (2001) mostra-nos que os elevados níveis de pobreza que afligem a sociedade encontram seu principal determinante na estrutura da desigualdade brasileira – tanto na distribuição de renda como na distribuição de oportunidades de inclusão econômica e social. Guiados pela hipótese de que o Estado brasileiro não pode ser considerado como um país pobre, mas com muitos pobres, os autores traçam um panorama da pobreza e da desigualdade no Brasil contemporâneo.

Apoiando-se nesse relato empírico e descritivo, o objetivo principal desse trabalho é demonstrar a viabilidade econômica do combate à pobreza, justificando a importância, na atual conjuntura econômica e institucional do país, do estabelecimento de estratégias que, longe de descartar a via do crescimento econômico, enfatizem o papel de políticas redistributivas que enfrentem a desigualdade – cujas implicações para o desenvolvimento econômico e empresarial nacional são sobremaneira importantes. Metodologicamente, visa-se mensurar a pobreza e a indigência no País, descrevendo sua evolução nas últimas duas décadas, fazendo uso dos dados relativos às *Pesquisas Nacionais por Amostra de Domicílios* (PNADs), realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2000 e 2005.

1 Desigualdade e pobreza no Brasil

De acordo com os dados da PNAD de 1998, cerca de 14% da população brasileira vivia em famílias com renda inferior à linha de indigência, e 33% em famílias com renda inferior à linha da pobreza. Desses, 21 milhões de brasileiros podem ser classificados como indigentes e 50 milhões como pobres. Ao longo desse período, a intensidade da pobreza manteve-se relativamente estável, apresentando apenas duas pequenas contrações: durante a implementação dos planos econômicos Cruzado (1986) e Real (1994). A estabilidade observada na variação da porcentagem de pobres, que oscilou entre 40% e 45% da população,

associa-se à instável dinâmica macroeconômica do período. Não coincidentemente, os valores máximos do grau de pobreza foram atingidos durante a recessão ocorrida no início da década de oitenta, quando a porcentagem de pobres ultrapassou a barreira dos 50%.

Considerando o período como um todo, constata-se que a porcentagem de pobres declinou de cerca de 39% em 1977 para 33% em 1998. No entanto, em decorrência do crescimento populacional, a essa pequena queda no grau de pobreza, seguiu-se um aumento no número de pobres. Em 1998, tínhamos 50 milhões ante os 40 milhões de 1977. Essa combinação das variáveis macroeconômicas e do crescimento populacional resultou na seguinte variação: cerca de 64 milhões de pobres na crise de 1984 e menos de 38 milhões em 1986. Ao final dos anos de 1980, registra-se uma aceleração no contingente da população pobre, sendo que, após a implantação do Plano Real, aproximadamente 10 milhões de brasileiros deixam de ser pobres.

Atualmente, os 50 milhões de pessoas pobres localizam-se, de forma heterogênea, abaixo da linha de pobreza, com uma renda média 55% abaixo do valor da linha de pobreza. Já os 21 milhões de pessoas indigentes estão igualmente distribuídos de forma heterogênea, alocados mais próximos de seu valor de referência, com renda média de 60% abaixo da linha de indigência. A mensuração desses dados apresenta, já na segunda metade dos anos de 1990, a tendência de manutenção de um novo patamar, este inferior ao observado desde o final dos anos de 1990. Por um lado, esses dados indicam uma melhoria aparentemente estável no padrão de pobreza; por outro, não possibilitam serem moralmente aceitáveis.

Nesse ponto torna-se necessário estabelecer um diagnóstico dos principais determinantes da pobreza, avaliando em que medida o grau de pobreza observado no país está relacionado à influência agregada de recursos ou à má distribuição dos recursos existentes. Este diagnóstico equivale à segunda parte do estudo realizado por Barros, Henriques e Mendonça, em que os autores traçam uma comparação internacional e uma análise da evolução dessas dimensões ao longo do período estudado.

A partir da análise desses dados, os autores constataram que a renda per capita e o grau de pobreza no Brasil são mais elevados do que o encontrado nos demais países do mundo de renda per capita similar. Cerca de 64% dos países do mundo têm renda per capita inferior à brasileira. Contudo, como alguns países com enorme população encontram-se abaixo do Brasil nesta estrutura da distribuição de renda, conclui-se que 77% da população mundial vive em países com renda per capita inferior à do País. Essa distribuição de renda mundial revela que, apesar de o Brasil ser um país com muitos pobres, sua população não está

entre as mais pobres do mundo. Essa comparação de renda per capita coloca o Brasil entre o terço mais rico dos países do mundo, não podendo ser considerado como um país pobre.

Tratando-se de uma análise comparativa, pode-se considerar que, para explicar a posição relativa do Brasil, faz-se necessário avaliar as determinações que decorrem da escassez ou da distribuição de recursos no contexto mundial. Dessa forma, os autores associam a pobreza no Brasil ao fato de os países do mundo manterem-se pobres. Isso significa que “a pobreza no Brasil pode estar associada, de modo alternativo, ao fato de os países do mundo, em seu conjunto, permanecerem relativamente pobres, significando que estar entre os mais ricos não impede a existência de uma severa escassez de recursos, ou ao fato de o Brasil apresentar um elevado grau de desigualdade na administração dos recursos” (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2001, p. 6).

Comparando o grau de pobreza no Brasil com os observados nos demais países com renda per capita similar, concluiu-se que o registrado no Brasil é significativamente superior, o que sugere a relevância da má distribuição dos recursos para explicar a intensidade da pobreza nacional. Enquanto a população pobre brasileira representa cerca de 30% da população total, nos países de renda per capita similar à brasileira este valor corresponde a menos de 10%. Estes dados tornam-se ainda mais perversos quando comparados às normas internacionais definidas no *Relatório de Desenvolvimento Humano da Organização das Nações Unidas*, que imputa um valor previsto de somente 8% de pobres para países com a renda per capita equivalente à brasileira. Como afirmam Barros, Henriques e Mendonça, “caso o grau de desigualdade de renda no Brasil correspondesse à desigualdade mundial média associada a cada nível de renda per capita, apenas 8% da população brasileira deveria ser pobre. Esse valor seria, de modo consistente com a norma internacional, aquele que poderíamos associar estritamente à escassez agregada de recursos no país” (p. 7). Portanto, pode-se afirmar que o restante da distância do Brasil em relação a esta norma deve-se ao elevado grau de desigualdade na distribuição dos recursos nacionais.

Para a devida compreensão desses dados, merece destaque o fato de que a desigualdade tornou-se amplamente reconhecida na sociedade brasileira, inclusive pelo meio empresarial, constituindo-se no principal determinante da pobreza. Assim, na comparação com os demais países, a sociedade brasileira apresenta um dos graus de pobreza mais elevados em todo o mundo. Essa constatação, por sua vez, esclarece o inusitado fato de um país com renda per capita relativamente elevada manter, nos últimos 20 anos, cerca de 40% da população abaixo da linha de pobreza. Esclarece, ainda, o fato de que, ao longo desse período, as transformações e flutuações macroeconômicas ocorridas no País não poderem inibir a

surpreendente estabilidade do grau de desigualdade, ao qual o setor privado soube espantosamente se adaptar.

Barros, Henriques e Mendonça constataram que o grau de desigualdade observado no Brasil em 1998 é bastante similar ao da década de 1970, demonstrando que, ao longo desse período, a desigualdade manteve-se estável. Como afirmam os autores, “a análise atenta do período 1977/1999 revela, de forma contundente, que muito mais importante do que as pequenas flutuações observadas na desigualdade é a inacreditável estabilidade da intensa desigualdade de renda que acompanha a sociedade brasileira ao longo de todos esses anos” (2001, p. 17).

Essa estrutura de distribuição de renda pode ser traduzida em números que desvelam um cenário de concentração de renda em que os indivíduos que correspondem à parcela dos 20% mais ricos da população se apropriam de uma renda média entre 24 e 35 vezes superior à dos 20% mais pobres; os 10% mais ricos detêm uma renda que oscila entre 22 e 31 vezes acima do valor da renda obtida pelos 40% mais pobres da população brasileira; esses mesmos indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população abocanham cerca de 50% do total da renda das famílias. Noutro extremo, os 50% mais pobres da população dispõem de pouco mais de 10% da renda; os 20% mais pobres se apropriam somente de cerca de 2% do total da renda. Uma minoria composta pelo 1% mais rico da sociedade concentra uma parcela de renda superior à apropriada pelos 50% mais pobres. Esse quadro nos leva a refletir sobre possíveis estratégias para a redução da pobreza no Brasil, o que, pode-se afirmar, requer o crescimento da renda per capita ou a distribuição mais igualitária da mesma.

Assim, baseado nos dados acima e nas idéias propostas por Amartya Sen, desenvolvemos, a seguir, uma posição segundo a qual a combinação de políticas que estimulem o desenvolvimento econômico-empresarial e diminuam a desigualdade demonstram ser da maior eficácia e rapidez no processo de combate à pobreza presente hoje na sociedade brasileira.

Em sua obra *Desenvolvimento como liberdade* (2000), Sen apresenta um novo enfoque do desenvolvimento visto como expansão das liberdades substantivas centrados nos agentes sociais. Uma das proposições do autor é a necessidade de se pensar a pobreza a partir de uma abordagem relacional.

Partindo da constatação de que o mundo, neste começo de século, apresenta-se polarizado entre a abundância da produção de riquezas e os que não desfrutam quase nada dos benefícios por elas produzidos, o autor busca desenvolver uma concepção de justiça distributiva. As idéias propostas por Sen podem ser consideradas um avanço para se pensar a

relação entre a pobreza, a cidadania e emancipação social e política dos indivíduos, na medida em que busca avaliar e desenvolver uma concepção de bem-estar centrada na realização do potencial humano.

2 **Desenvolvimento e pobreza: para além do discurso econômico**

O livro de Sen apresenta uma concepção de desenvolvimento centrado no ser humano, dado que na longa trajetória do conceito de desenvolvimento predominou uma abordagem mais restrita e economicista. Até o final da década de 1980, sempre que se tratava do desenvolvimento, era difícil não atrelá-lo quase que exclusivamente ao crescimento do PIB ou da renda per capita. No caso brasileiro, apesar de ter logrado uma das maiores taxas de crescimento do PIB, ao longo do século XX (segundo as estatísticas históricas do IBGE, divulgadas em 2000, o Brasil juntamente com Taiwan e Coréia do Sul foram os três países que mais cresceram), o país não apresentou o mesmo sucesso na distribuição dos frutos deste crescimento. Atualmente, o Brasil está entre as quinze maiores economias do mundo e, ao mesmo tempo, ocupa a 65ª posição no Índice de Desenvolvimento Humano (ONU/PNUD, 2007). Pensado assim, o desenvolvimento não nos ajuda muito a compreender o bem-estar da sociedade. Para além do aumento do PIB, o desenvolvimento implica necessariamente a expansão das liberdades dos indivíduos.

Sen elenca cinco tipos distintos de liberdades instrumentais, a saber: 1 – liberdades políticas (eleições e livre expressão do pensamento); 2 – facilidades econômicas tais como a participação no comércio e na produção; 3 – oportunidades sociais e o acesso aos serviços de saúde e educação; 4 – garantias de transparência e, por último, 5 – segurança protetora. A primeira está referida diretamente ao exame da liberdade e a segunda ao universo mais empírico no qual ocorrem as inter-relações de tipos diferentes de liberdades e o efeito complementar de cada uma delas. Ao propor estas liberdades, o autor entende que essas liberdades devam estar asseguradas nas sociedades democráticas.

De certa maneira, podemos reconhecer nesta lista acima elementos das três gerações de direitos apresentadas por T. H. Marshall em sua obra *Cidadania, classe social e status* (1963) na qual o autor discute a conquista dos direitos civis (século XVIII), os direitos políticos (século XIX), os direitos sociais, também considerados como econômicos (século XX), e, mais recentemente, incluem-se os direitos humanos.

Cabe notar que uma das críticas feitas a Sen é em relação ao uso amplo do conceito de liberdade, tornando-o por demais elástico. Ao longo de sua obra (2000), o autor refere-se a

liberdades instrumentais, liberdades substantivas, liberdades reais, liberdades humanas entre outras. Em dado momento, estas noções de liberdade convertem-se nas chamadas *functionings* e, mais adiante, assumem a noção de capacidade. Este é o ponto central desenvolvido na análise.

A esse respeito, Kerstenetzky (2000) não considera isso uma desvantagem na obra de Sen. Para essa autora, “por inadequação dos instrumentos que encontrava, Sen teria sido igualmente levado a produzir ou refinar muitas das ferramentas analíticas que utiliza” (p. 113). Sen, como economista *sui generis*, completa a autora, avalia que “trata-se aqui de uma hierarquia em que a dimensão ética tem clara precedência, ou melhor, é a dimensão envoltória: Sen nos propõe uma visão dos propósitos humanos que não se detenha no espaço do ‘ter’, abrangendo o ‘fazer’ (*doings*) e o ‘ser’ (*beings*) – algo que [...] corresponde à idéia de ‘funcionamentos’ (*functionings*). Entretanto, teres, fazeres e seres são importantes não tanto em si mesmos, mas como indicadores de liberdade efetiva dos indivíduos – que corresponde [...] à noção de ‘capacidades’ (*capabilities*) (p. 114).

Mesmo recorrendo a uma concepção por demais ampla do conceito de liberdade isso não ofusca sua tentativa de constituir um espaço avaliatório do bem-estar e nos ajuda a repensar maneiras de se atingir um grau elevado de igualdade social, em sociedades marcadas por fortes privações sociais, como a brasileira.

Ainda que no Brasil “o funcionamento básico” de milhões de cidadãos seja considerado crítico, dado que cerca de 50 milhões de brasileiros encontram-se na pobreza e ou na linha da miséria, não estamos em um país tipicamente pobre. Sabemos que a injustiça social brasileira é histórica. Nesses 20 anos de democracia, e mesmo com direitos sociais assegurados constitucionalmente, a cidadania enfrenta diversos impasses:² a escola pública, os serviços públicos de saúde, o saneamento básico, o direito à segurança entre outros, oferecidos aos cidadãos pelo Estado, estão longe de serem considerados satisfatórios. Entre nós, temos aqueles que podem arcar com os custos de educar seus filhos em estabelecimentos privados, pagar planos de saúde entre outras necessidades básicas (*os cidadãos privados*). De outra parte, temos os demais *subcidadãos* que padecem nas filas ou em escolas nem sempre providas com os recursos necessários para oferecer às crianças e jovens um ambiente escolar de qualidade.

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

² Para um panorama da cidadania brasileira, ver: CARVALHO, 2000.

Hoje, ao pensarmos na “capacidade de funcionamento” dos brasileiros, é preciso incorporar essas novas realidades. 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.

No conjunto de países considerados desenvolvidos, os indivíduos tinham muito mais chances e opções do que os habitantes do resto do mundo. Conseqüentemente, desenvolvimento só poderia corresponder à ampliação das possibilidades de escolha; não apenas de modelos de automóvel ou canais de televisão, mas, sobretudo das oportunidades de expansão das potencialidades humanas que dependem de fatores socioculturais, como saúde, educação, comunicação, direitos e liberdade.

Em suma, em *Desenvolvimento como liberdade*, o principal objetivo de Sen é demonstrar que o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Em conseqüência, se a liberdade pode ser vista como resultante do desenvolvimento, torna-se fundamental argumentar em favor dessa meta. Assim, conceber o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo.

A aceitação do conceito de desenvolvimento adotado por Sen pressupõe reconhecer o caráter pluralista, aberto e pragmático do termo que supera a dimensão estritamente econômica, redirecionando o debate para o rol dos condicionantes da plena realização dos potenciais inerentes a todos os indivíduos. Os objetivos do desenvolvimento passam a definir-se a partir do compromisso ético e das metas sociais.

Esta conceituação reconhece o desenvolvimento como forma de efetiva apropriação por diferentes grupos sociais do conjunto dos direitos humanos, das assim chamadas três gerações dos direitos: os direitos políticos e civis; os direitos sociais, econômicos e culturais; e, por fim, os direitos coletivos ao desenvolvimento, à cidade, ao meio ambiente, à infância, etc.

Desse ponto de vista, a tese defendida por Sen é a de que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ela contrasta com visões mais restritas, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB, aumento da renda per capita, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Esses cinco elementos são obviamente importantíssimos como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas por saúde, educação e direitos civis. Dessa forma, perceber o desenvolvimento como expansão de

liberdades substantivas faz com que a atenção seja direcionada para os fins que o tornam importante e não para os meios (SEN, 2000, p. 52).

Essa ênfase nas liberdades e direitos básicos se apóia em três pilares: sua importância intrínseca; seu papel conseqüencial de fornecer incentivos políticos para a segurança econômica; e seu papel construtivo na gênese de valores e prioridades. Uma variedade de instituições – ligadas à operação de mercados, a administrações, legislaturas, partidos políticos, organizações não-governamentais, Poder Judiciário, mídia e comunidade em geral – contribuem para o processo de desenvolvimento, precisamente por meio de seus efeitos sobre o aumento e a sustentação das liberdades individuais.

Sob essa ótica, o desenvolvimento somente pode se realizar mediante a remoção das principais fontes de privação de liberdade: pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos – fatores que, indiscutivelmente, têm sido buscados pelo setor empresarial na promoção do próprio desenvolvimento do setor privado.

A privação de liberdades também se vincula à carência de serviços públicos e de assistência social. Resulta, ainda, da negação de liberdades políticas e civis por regimes autoritários e de restrições impostas à liberdade de participar da vida social, política e econômica da comunidade.

Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas. A ausência destas liberdades substantivas está, repetidas vezes, relacionada à pobreza econômica, negando aos indivíduos liberdades básicas. Apesar de aumentos sem precedentes na opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas – talvez até mesmo à maioria. A pobreza econômica retira das pessoas a liberdade de saciar a fome ou de conseguir os remédios para combater doenças curáveis, de ter água potável, bem como a oportunidade de vestir-se ou de morar de forma apropriada.

Desse ponto de vista, apesar do crescimento rápido da economia mundial, sobrevivem velhos problemas ao lado de novos. A persistência da pobreza e de necessidades essenciais, fomes coletivas e fome crônica muito disseminada, violação de liberdades políticas elementares e de liberdades formais básicas, ampla negligência diante dos interesses e da condição de agente das mulheres e ameaças cada vez mais graves ao nosso meio ambiente e à sustentabilidade de nossa vida econômica e social, considera Sen. Nesse sentido, o desenvolvimento ainda está longe de ter-se disseminado pelo mundo.

Ao abordar o desenvolvimento como liberdade, Sen avalia também o papel de diferentes instituições, como o mercado, governos, partidos políticos e sistema educacional, não vendo conflito entre mercado e Estado. Ao contrário, entende que ambos têm papel insubstituível no desenvolvimento, pois é ao menos difícil, senão impossível, conceber qualquer processo de desenvolvimento substancial seja possível de prescindir do uso consideravelmente amplo de mercados; o que, evidentemente, não exclui o papel do custeio social, da regulamentação pública ou da boa condução dos negócios do Estado quando eles podem enriquecer – ao invés de empobrecer – a vida humana. Durante algum tempo, considerou-se que a privação de liberdades políticas, num certo grau, ajudava o desenvolvimento, acelerando-o. Exemplos de rápido crescimento sob regimes autoritários – Coréia do Sul antes da democratização, Brasil sob a ditadura militar e, sobretudo, Cingapura no governo do ex-primeiro-ministro Lee Yuan Yew – eram citados em defesa dessa idéia. Teve certa aceitação a chamada “Tese de Lee”, que, em geral, resumia essas concepções.

Contestando essa concepção, Sen afirma que existe hoje razoável consenso a respeito das políticas “úteis” para crescimento econômico: abertura à competição externa, participação no mercado mundial, altos níveis de saúde e educação da população, reformas agrárias bem sucedidas, incentivos aos investimentos, às exportações, à industrialização. Nenhum desses elementos é incompatível com a democracia, nem depende, para sua concretização, de regimes autoritários.

Para Sen, o crescimento está mais ligado a um clima econômico mais propício do que a um sistema político mais rígido. Assim, a expansão das liberdades reais é não apenas o fim primordial, mas também o principal meio para se alcançar o desenvolvimento. As liberdades, assim, têm papel instrumental no desenvolvimento.

Tomando por exemplo o caso japonês, Sen demonstra o papel central que as oportunidades sociais podem ter no processo de desenvolvimento. No período da restauração Meiji, por volta de 1860, foi o alto índice de alfabetização do Japão, mais elevado do que na Europa, que favoreceu o processo de industrialização. O desenvolvimento econômico japonês foi muito favorecido pelo desenvolvimento dos recursos humanos relacionado às oportunidades sociais que foram geradas. O crescimento dos países do Leste da Ásia, há duas ou três décadas, teve causas semelhantes. Conseqüentemente, não é um privilégio dos países do mundo desenvolvido cuidar da saúde e da educação de sua população.

Na China ocorreu processo semelhante. O alto grau de alfabetização de sua população, aliado à disponibilidade de boas instalações escolares, assegurou o rápido crescimento do país e deu-lhe condições de fazer uso efetivo da economia de mercado onde esta foi tolerada. O

contrário aconteceu na Índia, onde a concentração na educação superior, a vasta negligência com relação à educação elementar e o descaso substancial para com os serviços básicos de saúde, resultaram numa condição negativa, em que o país ficou despreparado para uma expansão econômica amplamente compartilhada.

Essa comparação pode ir mais longe, chegando até o Brasil. “Por diversas razões históricas, como a ênfase na educação elementar e na assistência básica à saúde, além da conclusão de reformas agrárias eficazes no início do processo, a ampla participação econômica foi mais fácil de obter em muitas economias do Leste e Sudeste Asiático de um modo que não foi possível, digamos, no Brasil, Índia e Paquistão, onde a criação de oportunidades sociais tem sido mais lenta, agindo assim como uma barreira para o desenvolvimento econômico” (SEN, 2000, p. 62).

Nos países asiáticos, a maior disponibilidade de oportunidades sociais facilitou o crescimento econômico com alto nível de emprego, o que ajudou a melhorar diversos indicadores de qualidade de vida. No Brasil, ao contrário, embora o crescimento do PIB tenha sido quase tão rápido quanto o daqueles países, preservou-se a longa história de desigualdade social, desemprego e descaso com o serviço público de saúde.

E a disponibilidade de oportunidades sociais, sobretudo nos países pobres, tem muito – ou quase tudo – a ver com gastos públicos. Essa é a conclusão gritante que emerge de uma tabela apresentada por Sen em seu livro. Nela, o autor compara o PIB per capita e a expectativa de vida ao nascer de seis países e de um grande Estado indiano (Kerala). Embora com baixíssimos níveis de renda, os habitantes de alguns desses países têm níveis de expectativa de vida imensamente maiores do que os dos demais. O Brasil está no segundo caso (renda alta, expectativa de vida baixa). O motivo é que a expectativa de vida varia conforme as oportunidades sociais, que no caso são políticas epidemiológicas, serviços de saúde, facilidades educacionais, entre outras. Ou seja, dependem de maneira intensa da ação dos governos, cuja participação do setor privado não deixa de ser menos importante.

Já os direitos políticos e civis dão às pessoas a oportunidade de chamar a atenção eficazmente para necessidades gerais e exigir a ação pública adequada. A ação pronta e eficiente do governo depende, muitas vezes, das pressões da sociedade. E, para que as pressões sejam exercidas, é preciso que haja liberdade. Ou seja, o desenvolvimento, tal como o entende Sen, é indissociável da liberdade. Nesse aspecto, considera-se que a liberdade deve ser estendida em particular à mulher, à qual o autor dedica um capítulo. De receptoras passivas de auxílio para melhorar seu bem-estar, as mulheres são vistas cada vez mais, tanto pelos homens como por elas próprias, como agentes ativos de processo de mudança:

promotoras dinâmicas de transformações sociais que podem alterar suas vidas, quanto à de seus dependentes e das próprias mulheres.

Segundo Sen, diversos estudos mostram como a capacidade de obtenção de renda independente, de trabalhar fora, de ter propriedade, de ser instruída, de poder participar de decisões influem no respeito e no bem-estar das mulheres. Há, além disso, estreita relação entre o bem-estar da mulher e sua condição de agente com a mudança do padrão de fecundidade. Com frequência, a redução da natalidade está associada à mudança do papel da mulher na sociedade. Por conta desses dados, o autor considera que atualmente um fator determinante da economia política do desenvolvimento é o reconhecimento adequado da participação e da liderança política, econômica e social das mulheres, o que compreende como um aspecto crucial do desenvolvimento como liberdade.

Outro tema mencionado por Sen é o do uso da coerção para a redução da velocidade de crescimento da população mundial. Os números apresentados em favor da tese são significantes. A população mundial levou milhões de anos para atingir o primeiro bilhão, depois precisou de 123 anos para chegar ao segundo, 33 para o terceiro, 14 para o quarto e 13 para o quinto bilhão e, em 11 anos já passamos o sexto bilhão. Considerando haver uma desaceleração no crescimento da população, ainda não se sabe se essa desaceleração ganhará força, e em que ritmo. Considerando o nível de produção de alimento e os valores mundiais, Sen não informa com certeza se a coerção é necessária ou mesmo aceitável nesse caso.

Em todo caso, torna-se ponto pacífico que as liberdades políticas ajudam a promover a segurança econômica. Já as oportunidades sociais facilitam a participação econômica. E as facilidades econômicas podem ajudar a gerar a abundância individual, além de recursos públicos para os serviços sociais.

Considerações finais

Independentemente das perspectivas teóricas privilegiadas, o tema da desigualdade tem ocupado um lugar de destaque no conjunto dos debates ocorridos tanto no âmbito acadêmico, como governamental e seguramente empresarial. Boa parte desse debate tem como pressuposto que as manifestações das desigualdades são tão efetivas nas condições materiais de vida como nas maneiras pelas quais os indivíduos pensam e concebem seus projetos de vida. Assim, tem-se constatado que a interação entre a dimensão material e a simbólica torna-se aspecto importante para compreensão dos padrões de desigualdade que caracterizam uma sociedade.

No caso brasileiro, como visto anteriormente, a magnitude e a abrangência das desigualdades que caracterizam a sociedade, além da urgência na ampliação dos estudos e pesquisas, necessitam de eficazes políticas públicas. Independentemente da forma como se conceitue, a desigualdade aparece como fenômeno que sinaliza um padrão de distribuição de recursos extremamente injusto. Tomando como medida de desigualdade a razão entre a renda média dos 10% mais ricos e a renda média dos 40% mais pobres, observa-se que, no caso brasileiro, essa razão se aproxima de 30%, enquanto entre 55 países para os quais a informação está disponível esse número é inferior a 8% na maioria desses, e em menos da metade dos casos (19 países) a razão é maior que 10%. Essa polarização social da sociedade brasileira quase não tem conhecido redução significativa nas últimas décadas. O índice de Gini do Brasil tem caído morosamente.

Estima-se que 7% das crianças no Brasil padecem de subnutrição, enquanto a produção nacional de grãos seria suficiente para alimentar uma vez e meia a população total. No mesmo sentido, avaliações sobre a quantidade de recursos necessários para a erradicação da pobreza indicam que, supondo-se perfeitamente identificados os pobres, seria necessário apenas cerca de 5% da renda nacional para a completa eliminação da pobreza no país.

Levando-se em conta que mais de 75% da população mundial vive com uma renda per capita inferior à brasileira, é necessário reconhecer que as precárias condições de vida de segmentos importantes da sociedade brasileira não advêm de uma escassez absoluta de recursos, mas da má distribuição desses. Este dado justifica a percepção de que é preciso canalizar os recursos disponíveis para atividades prioritárias e aumentar o controle social sobre eles, de modo a assegurar eficiência alocativa.

Quando conjugamos as evidências referentes ao tipo de desigualdades distributivas acima ilustradas, aquelas referentes à distribuição por gênero, raça ou região, os padrões de distribuição de recursos na sociedade brasileira revelam-se particularmente injustos. Soma-se a essa constatação a conclusão de que o Brasil não é uma sociedade pobre, mas sim uma sociedade desigual.

A desigualdade, por sua vez, encontra-se na origem da pobreza. De acordo com a linha de argumentação proposta por Sen, seu combate requer a elaboração de um projeto de sociedade que enfrente o desafio de combinar democracia com eficiência econômica e justiça social. Desafio clássico da era moderna, como apontam Barros, Henriques e Mendonça (2001), mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo.

Apesar de não termos dedicado atenção ao estudo dos condicionantes políticos e institucionais para o estabelecimento de um pacto social, bem como os contornos e limites de

uma política distributiva que contemple essa prioridade, esperamos ter demonstrado que o Brasil não é um país pobre, e que conta com uma ampla disponibilidade de recursos para combater a pobreza. Mais ainda: que este fenômeno tem implicações diretas sobre o desenvolvimento econômico nacional, afetando de forma irrestrita o setor empresarial.

Referências

- BARROS, R. P.; HENRIQUES, R.; MENDONÇA, R.. A Estabilidade inaceitável: desigualdade e Pobreza no Brasil. *IPEA*, Textos para discussão n. 800, jun. 2001, 24p.
- CARVALHO, J. M. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- GARSCHAGEN, S. Como retirar dezenas de milhões da extrema pobreza. *Revista Desafios*, Nov. 2007, p. 34-39.
- KERSTENETZKY, C. L. Desigualdade e Pobreza: lições de Sen. *RBCS*, v. 15, n. 42, fev. 2000, p. 113-122.
- KOWARICK, L. *Escritos urbanos*. São Paulo: Ed. 34, 2000.
- PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS (PNAD). IBGE: Rio de Janeiro, 2000.
- SEN, A. Globalmente resignadas. *Revista de Economía Institucional*. Bogotá, v. 4, n. 6, 2002, p. 222-226.
- SEN, A. K. *Desenvolvimento como Liberdade*. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SÍNTESE DE INDICADORES SOCIAIS. IBGE: Rio de Janeiro, 2005.
- TILLY, C. Mechanisms in political processes. In: *ARPS*, n. 4, 2001, p. 21-41.
- TOSTA, W. Rede de proteção social alcança quase 100% dos municípios do País. *O Estado de S. Paulo*, 8. dez. 2006.
- VALOR ECONÔMICO. Analistas aprovam efeitos do Bolsa-Família. 22. jan. 2008, A4.