

O FENÔMENO DA REDUÇÃO DA POBREZA: UMA ABORDAGEM SOBRE A ASCENÇÃO DO SUL NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Tatiani de Azevedo Lobo
Analice Schaefer de Moura

Resumo: Pretende-se no presente artigo apresentar questões pertinentes ao debate contemporâneo sobre a pobreza, demonstrando a importância do tema no cenário mundial. Para tanto, inicialmente contextualiza-se a construção histórico-social da pobreza e suas características contemporâneas. Nesse aspecto, verifica-se uma limitação dos fatores tradicionalmente apresentados como causadores da pobreza, como cultura, genética, geografia etc. Ademais, analisam-se as formas atuais de monitorar o fenômeno, como o coeficiente de Gini e o IDH. Discute-se, ainda, a distribuição mundial da pobreza. Nesse ponto, colaciona-se que a pobreza é um problema mundial. No entanto, é perceptível que o Sul ainda concentra maior número de indivíduos pobres do que o Norte. Na esteira dos últimos dados da pesquisa realizada pelas Nações Unidas, houve uma nítida ascensão do Sul, especialmente nos indicadores sociais ligados à educação. A seguir, trata-se do capital social e da Teoria das Capacidades, apresentando-se novas abordagens da pobreza. O capital social é uma ideia utilizada para verificar a rede de relacionamento dos indivíduos. Já a Teoria das Capacidades está ligada com a ideia de oportunidade da liberdade. Por fim, estuda-se as políticas públicas, bem como seu aspecto fragmentário. Conclui-se, assim, sobre a necessidade de implementação de políticas públicas elaboradas sob a égide de novos paradigmas, a fim de possibilitar o tratamento específico do fenômeno da pobreza, conforme as peculiaridades de cada local. Para tanto foi utilizado neste trabalho o método de abordagem hipotético-dedutivo, o método de procedimento monográfico e a técnica de pesquisa, operacionalizados por meio do emprego de vasta pesquisa bibliográfica.

Palavras-chave: Capital social. Distribuição mundial da pobreza. Pobreza. Políticas públicas. Teoria das capacidades.

Abstract: This essay seeks to provide and foster some relevant to the contemporary debate on poverty issues, demonstrating the importance of the issue on the world stage. Therefore, initially contextualizes the historical and social construction of poverty and its contemporary features. In this respect, there is a limitation of the factors traditionally presented as the cause of poverty as culture, genetics, geography etc. Furthermore, we analyze the current ways to monitor the phenomenon, such as the Gini coefficient and the HDI. It discusses also the worldwide distribution of poverty. At this point, it indicates that poverty is a global problem. However, it is noticeable that the South still focuses more poor than the North individuals. In the wake of the latest data from research conducted by the United Nations, there was a sharp rise of the South, especially in social indicators related to education. Next, it is the capital and the Theory of Capabilities, presenting new approaches to poverty. Social capital is an idea used to verify the relationship network of individuals. Already the theory of capabilities is linked to the idea of freedom opportunity. Finally, we study public policies, as well as its fragmentary aspect. We conclude, therefore, on the need to implement public policies developed under the aegis of new paradigms in order to enable specific treatment of the poverty phenomenon, as the peculiarities of each location. For this was used in this work the hypothetical-deductive method of approach, the method of monographic procedure and the research technique, operated through the use of extensive literature search.

Keywords: Social Capital. Global poverty distribution. Poverty. Public policy. Theory of capabilities.

1 INTRODUÇÃO

Pretende-se no presente estudo abordar o fenômeno da pobreza, especialmente no caso latino-americano. Logo, apresentar-se-ão as causas, a distribuição geográfica e as novas perspectivas teóricas que embasam as políticas públicas de redução/eliminação da pobreza.

Dessa forma, o primeiro tópico será dedicado à construção histórico-social da pobreza e suas características contemporâneas. Com efeito, apontar-se-á a

limitação dos fatores historicamente apresentados como causadores da pobreza, como cultura, genética, geografia etc. Além disso, explicar-se-á as formas atuais de monitorar o fenômeno, como o coeficiente de Gini e o IDH.

Com efeito, o tópico seguinte será dedicado ao tema da distribuição mundial da pobreza. Nesse ponto, colacionar-se-á que a pobreza é um problema mundial. No entanto, é perceptível que o Sul ainda concentra maior número de indivíduos pobres do que o Norte. Na esteira dos últimos dados da pesquisa realizada pelas Nações Unidas, houve uma nítida ascensão do Sul, especialmente nos indicadores sociais ligados à educação.

Outrossim, o último tópico tratará do capital social e da Teoria das Capacidades, no qual apresentar-se-ão novas abordagens da pobreza. Assim, o capital social trata de uma ideia utilizada para verificar a rede de relacionamento dos indivíduos. Já a Teoria das Capacidades está ligada com a ideia de oportunidade e liberdade. Por fim, apresentar-se-ão as políticas públicas dedicadas ao tratamento da pobreza, enfatizando-se os obstáculos causados pela fragmentação dessas.

2 HISTÓRIA DA POBREZA E RAÍZES DA DESIGUALDADE SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

O fenômeno da pobreza sempre foi tema de uma série de estudos sociológicos e antropológicos. No entanto, sua causa historicamente é atribuída a fatores limitados, tais como cultura, genética, geografia etc. Assim, não é possível prescindir da abordagem histórica da construção das sociedades latino-americanas para compreender a verdadeira razão da existência e da manutenção da pobreza nessa região.

Para o antropólogo Darcy Ribeiro (2007, p. 40), a explicação dos contrastes entre as sociedades contemporâneas, bem como da pobreza dos povos atrasados na história é sempre “o motor da dinâmica social que se encontra no surto de uma tecnologia de alta energia”. Entretanto, o modo pelo qual essas sociedades foram chamadas a integrar-se na Revolução Industrial também prepondera nesse atraso. Dessa forma, o autor denominou essa via de integração como atualização histórica, a qual foi imposta pelo efeito constritor da estrutura social gerida pelos agentes

externos de dominação (especialmente os países ibéricos) e pelas camadas privilegiadas internas (como as oligarquias nacionais), “obstinadas a perpetuar-se, seja pela preservação de modos primitivos de ordenação social, seja pela transmutação condicionada à manutenção da ordem global”.

Outrossim, o modelo de dominação imposto pelos países ibéricos aos povos latino-americanos foi preponderante para a perpetuação do atraso e da pobreza dessa população até a atualidade.

Desenvolvendo-se dentro desse enquadramento, a maioria das nações americanas evoluiu como estruturas “atualizadas”. Primeiro, ao se integrarem no capitalismo mercantil como formações coloniais de vários tipos; depois, ao se incorporar ao imperialismo industrial como áreas neocoloniais. Em todos os estágios dessa progressão, eram mais pobres e atrasados do que as sociedades que as parasitavam e também mais pobres e atrasadas do que são hoje. (RIBEIRO, 2007, p. 41)

Apesar de o homem branco europeu ter exercido uma dominação violenta, baseada na tecnologia, em especial por meio do domínio da navegação e das armas, a sociedade como um todo era passiva em face desse estado de coisas. A pobreza e a riqueza eram explicadas por conceitos místicos capazes de infundir uma atitude de resignação a certas camadas. Alguns estratos sociais, entretanto, revoltaram-se com a dominação europeia, sem, contudo, atingir algum tipo de reorganização societária que favorecesse a população interna.

Por conseguinte, essa situação não pode alterar-se devido ao conjunto de interesses das classes dominantes e dos agentes externos da exploração, empenhados em manter situações sociais que os favoreciam, como no caso da escravidão, do latifúndio, da monocultura, dentre outras. Outrossim, somente nos estratos subalternos ecoavam ideais subversivos à ordem social, sobretudo entre negros escravos e índios explorados, que se levantavam, periodicamente, em insurreições. Estas, segundo Ribeiro (2007, p. 41), assumiam “uma feição milenarista porque tinham como único padrão de reordenação social uma idealização do passado remoto em que não existiam senhores nem escravos”. Contudo, mesmo quando pareciam vitoriosas, as populações dominadas não conseguiam reordenar intencionalmente a sociedade segundo um projeto próprio

que a tornasse economicamente viável e progressista, acabando, de fato, sendo todas derrotadas.

Por certo, compreendia-se que, apesar da colonização de exploração exercida na região, o desenvolvimento latino-americano seria espontâneo, desde que modelos virtuosos de nações também colonizadas fossem seguidos. Os Estados Unidos e o Canadá foram apresentados como um exemplo de abandono do atraso, tendo em vista o capitalismo de prodigioso sucesso por eles adotado. Nesse diapasão, Ribeiro (2007, p. 18) aponta que “as formas de produção, de organização do trabalho, de regulação da vida social e de concepção do mundo, vigentes naqueles países, surgem como os padrões normativos desta sociologia justificatória.” No entanto, restou claro que o tipo de colonização exercida sobre americanos e canadenses, de povoamento, favoreceu o desenvolvimento dessas nações. Logo, torna-se inviável, para o autor, compará-los com o restante da América Latina e improvável que, mesmo seguindo o modelo de desenvolvimento desses países, que o restante da América obtenha o mesmo resultado.

Nesse sentido, por meio dessas comparações, o que se propõe, de forma equivocada, é a tese de uma via espontânea de desenvolvimento que, partindo das condições de atraso dos povos subdesenvolvidos, progrediria por adições de traços modernizadores até atingir a situação presente das sociedades capitalistas industriais convertidas em modelos ideais de ordenação social. Outrossim, aplicados à explicação da pobreza e da riqueza dos povos das Américas, esses esquemas descrevem a prosperidade dos norte-americanos e canadenses como antecipações históricas de um processo comum de desenvolvimento espontâneo. “Tal processo, ainda em curso, estaria afetando, em ritmo distintos, todos os povos americanos e seria conducente à sua homogeneização em algum tempo do futuro.” (RIBEIRO, p. 18) Com isso, países como Estados Unidos e Canadá representariam paradigmas da evolução sociocultural humana para a qual se estariam encaminhando, mais ou menos tropegamente, todos os demais povos do continente.

Levando-se em consideração essa breve contextualização histórica, salienta-se que uma das causas da pobreza na região latino-americana foi a forma de colonização exercida. Com efeito, importa apresentar a situação da pobreza no cenário mundial contemporâneo, assim como suas concepções teóricas.

A pobreza é o maior dos flagelos que a humanidade enfrenta no início do novo milênio. Flagelo de enorme magnitude e complexidade, associada à exclusão e desigualdade social, ela se manifesta em todos os continentes, mas com rigor extremo na África, América Latina e Ásia. Em termos globais, os números são impressionantes: 1 bilhão de pessoas tenta sobreviver com menos de 1 dólar por dia e 2,5 bilhões com menos de 2 dólares por dia; 800 milhões de indivíduos passam fome, 8 milhões de pessoas morrem por ano em consequência da extrema pobreza, 10 milhões de crianças não chegam aos 5 anos de idade pela mesma razão, e assim por diante. A desigualdade entre os ricos e pobres é expressa na estimativa de que os 10% mais abastados usufruem 54% da renda mundial, enquanto os 40% mais pobres ficam com apenas 5%. (SCHMIDT, 2006, p. 1775)

Diante disso, restou demonstrada a relevância do estudo da pobreza a fim de propor uma construção social que propicie sua eliminação. No entanto, convém ressaltar que, apesar de serem conceitos próximos, pobreza e exclusão social não são sinônimos. Para Schmidt (2006, p. 1757), pobreza e exclusão social são conceitos usados frequentemente como sinônimos, mas possuem um percurso histórico distinto. “O primeiro é antigo na literatura; o segundo se tornou usual nas duas últimas décadas do século XX”.

A desigualdade social, por sua vez, é um fenômeno monitorado mundialmente pelo coeficiente de GINI. O coeficiente de Gini é uma medida de desigualdade desenvolvida pelo estatístico italiano Corrado Gini, em 1912. É usualmente utilizado para calcular a desigualdade de distribuição de renda, mas pode ser usada para qualquer distribuição. Ele consiste em um número entre 0 e 1, onde 0 corresponde à completa igualdade da renda (todos têm a mesma renda) e 1 corresponde à completa desigualdade, ou seja, uma pessoa tem toda a renda e as demais não têm nada. (IPECE, 2010, p. 44)

Outro orientador de estudos ligados à pobreza é o Índice De Desenvolvimento Humano (IDH). Com efeito, ele foi criado pela Organização das Nações Unidas para servir de base empírica dos relatórios de desenvolvimento humano. O IDH é a média simples de três indicadores sintéticos parciais: IDH-Longevidade, IDH-Renda e o IDH-Educação. (IPECE, 2010, p. 35)

A moderna literatura ocidental registra diversas linhas de pensamento acerca das desigualdades sociais e da pobreza nas sociedades de mercado. Para Schmidt (2006), duas tradições intelectuais interessam particularmente: a primeira,

representada por Karl Marx, protagoniza o “econômico” como valor mais importante, interpretando a pobreza à luz dos fatores materiais pertinentes à estrutura econômica; já a segunda, representada por Max Weber e Karl Polanyi, é mais “sociológica”, interpretando a pobreza à luz tanto dos fatores econômicos como da cultura, valores e instituições a eles associados.

Com isso, é possível compreender a origem da pobreza na América Latina, os motivos limitadores do desenvolvimento regional, bem como de que forma é verificada a situação contemporânea desses fenômenos sociais, a fim de possibilitar a seguinte abordagem sobre a forma de distribuição da pobreza no mundo.

3 DISTRIBUIÇÃO MUNDIAL DA POBREZA: A ASCENSÃO DO SUL

A pobreza é um fenômeno mundial, mas está mais presente no Sul do que no Norte do mundo. O PNUD 2013 verificou que houve redução da pobreza nos países sulistas, apontando o fenômeno da “ascensão do Sul”. No entanto, ainda é alarmante o número de indivíduos miseráveis dentro da população mundial.

Com efeito, percebe-se que existem igualmente problemas mais complexos, partilhados pelo Norte e Sul, como crescente desigualdade em muitos países, quer desenvolvidos, quer em desenvolvimento, ameaçando a retomada global e a sustentabilidade do progresso no futuro, além de limitar a redução da pobreza e suscitar graves preocupações em matéria de ambiente. (PNUD, 2013)

Outrossim, os países do Sul têm estimulado o crescimento econômico mundial, contribuindo para o crescimento de outras economias em desenvolvimento, reduzindo a pobreza e aumentando a riqueza em grande escala. Contudo, essa região demonstrou que políticas públicas bem elaboradas e a preponderância do desenvolvimento humano podem abrir caminho às oportunidades latentes nas suas economias, facilitadas pela globalização. Assim, embora a maioria dos países em desenvolvimento tenha tido um bom desempenho, um grande número realizou progressos particularmente significativos, fenômeno denominado como “ascensão do Sul”. Ademais, foram registrados rápidos avanços em alguns dos países de maior dimensão, como Brasil, China, Índia, Indonésia, África do Sul e Turquia,

igualmente economias menores como Bangladesh, Chile, Gana, Maurícia, Ruanda e Tunísia também alcançaram progressos substanciais em. (PNUD, 2013, p. 1)

Outro fator percebido foi o rápido crescimento da população escolarizada em grande parte do Sul. No Brasil, em particular, a industrialização trouxe a necessidade de ampliar significativamente a mão de obra minimamente escolarizada para atender à demanda industrial, surgindo a chamada escola de massa. Assim, todos deveriam frequentar a escola, passando do antigo processo de exame admissional para uma abertura total do ensino médio. (COSTA e PORTO, 2014)

No entanto, essa grande quantidade de indivíduos escolarizados e aptos ao mercado de trabalho tornou mais premente a criação de emprego em larga escala. Dessa forma, os países do Sul que registram baixas taxas de dependência só poderão gerar, de futuro, um “dividendo demográfico” se o aumento da população ativa for acompanhado por um crescimento igualmente rápido das oportunidades de emprego. Se não estiverem disponíveis empregos dignos em número suficiente para dar resposta a essa procura demográfica, poderá surgir, “como consequência, uma crescente agitação civil, como o demonstram as insurreições lideradas pelos jovens aquando da Primavera Árabe.” (PNUD, 2013)

Diante disso, verifica-se que o aumento da taxa de desemprego nas áreas do Sul resulta na imigração desses indivíduos para a região Norte. Essa busca por melhores condições de vida acaba por desencadear a redução das garantias trabalhistas do proletário externo e o acirramento das tensões sociais desses com o proletariado interno.

Nesse diapasão, Harvey (2010) contribui com um dado histórico sobre a distribuição internacional da mão-de-obra. Com efeito, nos países em que o capital estava bem desenvolvido, o trabalho era bem organizado, razoavelmente bem pago e tinha influência política, o sistema capitalista precisava de acesso a fontes de trabalho mais baratas e mais dóceis. Assim, foram utilizadas uma série de estratégias, dentre elas o estímulo à imigração. O Ato de Imigração e Nacionalidade de 1965, que aboliu as cotas de origem nacional, permitiu o acesso ao capital dos Estados Unidos à população excedente global (antes apenas europeus e caucasianos eram privilegiados). No fim dos anos 1960, o governo francês começou

a subvencionar a importação de mão de obra da África do Norte, os alemães transportaram os turcos, os suecos trouxeram os iugoslavos, e os britânicos valeram-se dos habitantes do seu antigo império.

Entretanto, em 1982, sob o viés de uma política de controle da inflação, a taxa de desemprego americana subiu para mais de 10%. Com isso, os salários estagnaram. Esse fenômeno foi acompanhado por uma política de criminalização e encarceramento dos pobres, que colocou mais de 2 milhões atrás das grades até 2000. (Harvey, 2010)

A imigração faz parte de um problema maior, onde existe uma parcela da comunidade internacional que atua em função unicamente de seus interesses, permitindo e até provocando “situações limites de exclusão e marginalização social.” Mas existe uma lógica contrária, de inclusão e reconhecimento dos sujeitos (de todos eles), capaz de proporcionar uma condição digna de vida. (RUBIO, 2010, p. 83)

Está claro, porém, que o parâmetro de quem controla esta ordem não é este. Segundo os casos e em função de interesses pessoais e concretos, existem alguns- os privilegiados dos países centrais e a elite dos países periféricos e semiperiféricos- que, sim, possuem o direito de transladar-se de um lugar a outro, sem importar as causas. O resto, que é a grande maioria, não o possui, em que pese seja, pela sobrevivência, o elemento condicionante de seus deslocamentos. [...] As razões de equilíbrio e competição que exigem a sistema de mercado demarcam os limites dos direitos e o espaço de não direito dos seres humanos. (RUBIO, 2010, pp. 83/84)

Os grupos considerados como riscos ao capitalismo, são vítimas da chamada “fragmentação” (RUBIO, 2010, p. 85), onde se utiliza da conhecida prática do “dividir para conquistar.” Assim, estes grupos não tem uma “visão total, permitindo-lhes entender os mecanismos de exclusão social” (RUBIO, 2010, p. 85). Eis aí o dualismo que, por vezes, se utiliza do discurso do global e universal e por outras, do discurso local e particular:

Com o problema da imigração temos um exemplo significativo. É verdade que, devido ao processo expansionista do ocidente pelo mundo, também surgem como reações identidades defensivas frente ao que se considera ameaça. Nem todas têm que ser positivas e com um aspecto emancipador, mas, quando, por razões de necessidade, as pessoas necessitam mudar-se e transpassar fronteiras por situações provocadas, em grande parte, pela aplicação de um péssimo modelo de desenvolvimento elaborado pelo Fundo Monetário Internacional, pelo Banco Mundial ou pelos Sete Grandes junto

com suas empresas transnacionais, o Ocidente rechaça à e apela à dimensão nacional para proteger a seus cidadãos reconhecendo seus direitos. Os estrangeiros, que são considerados inúteis para o mercado, sequer são lembrados. (RUBIO, 2010, p. 86)

O aspecto relativo à produção industrial e ao comércio internacional entre as regiões Norte e Sul demonstra que, ao longo dos últimos anos, houve uma reorientação da produção mundial, cada vez mais destinada ao comércio internacional, o que em 2011 representava perto de 60% do produto mundial. Os países em desenvolvimento têm desempenhado aqui um grande papel: entre 1980 e 2010, aumentaram a sua participação no comércio mundial de mercadorias de 25% para 47% e a sua participação no produto mundial de 33% para 45%. As regiões em desenvolvimento também têm reforçado as suas relações: entre 1980 e 2011, o comércio Sul-Sul aumentou de menos de 8% do comércio de mercadorias mundial para mais de 26%. (PNUD, 2013)

Nos países do Sul, o rendimento, a dimensão e as expectativas da classe média aumentam rapidamente. Entre 1990 e 2010, a quota-parte do Sul na classe média mundial cresceu de 26% para 58%. Segundo as projeções, até 2030, mais de 80% da classe média mundial viverá no Sul e será responsável por 70% de todas as despesas de consumo. (PNUD, 2013, p. 14)

A elaboração de estudos empíricos mundiais, comparando o desenvolvimento dos países, não só no viés econômico, mas também no que tange ao desenvolvimento humano, importa em acompanhar a eficácia do tratamento da comunidade internacional no esforço de reduzir as desigualdades regionais. A tendência de redução da pobreza, que é acompanhada pelo desenvolvimento educacional e econômico da região Sul, demonstra que, apesar de se estar longe de eliminar o problema, também não houve retrocesso social.

Nesse sentido, Amartya Sen (2010) compreende que o esforço para a eliminação mundial da pobreza protagoniza, atualmente, o debate sobre desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a eliminação mundial da pobreza e de outras carências sociais e econômicas veio a ocupar o centro do debate em favor dos direitos humanos. Além disso, o rápido aumento do interesse por esse tema também teve um impacto nas reivindicações de reformas políticas. Com efeito, o reconhecimento global da pobreza endêmica e da desigualdade sistêmica como

sérias preocupações dos direitos humanos exerceu pressão nos países individuais para a realização de reformas democráticas internas e deixou clara a necessidade de diretrizes institucionais internacionais mais justas e eficazes.

Ressalte-se que economistas modernos advertem contra o “liberalismo de coração mole” com base na teoria de que a “vida real” é competição e luta, de “natureza vermelha em unhas e dentes”, na metáfora evocativa de Tennyson. Dessa forma, o chamado “darwinismo social” sustenta que o progresso econômico é a história de competição e sobrevivência dos mais aptos. Alguns grupos dominam; outros ficam para trás. No fim, a vida é uma luta e o mundo de hoje reflete o resultado dessa luta. Contudo, a história demonstrou que o afastamento do Estado não resultou em desenvolvimento econômico, mas sim em dominação de grupos fortalecidos sobre os vulneráveis. Dessa forma, a atuação estatal em conjunto com o setor privado é imprescindível para o desenvolvimento mais igualitário da sociedade. (SACHS, 2005)

Assim, embora boa parte da teoria econômica do livre mercado tenha defendido essa concepção liberal extremada, a partir de Adam Smith economistas reconheceram que competição e luta são apenas um lado da vida econômica e que confiança, cooperação e ação coletiva na provisão de bens públicos são o outro lado da medalha. Nessa esteira, tanto a tentativa comunista de banir a competição da cena econômica via propriedade estatal restou frustrada, quanto o esforço de gerir uma economia moderna com base apenas nas forças do mercado. Ocorre que todas as economias bem-sucedidas são mistas, utilizando tanto o setor público como o privado para conseguir o desenvolvimento econômico. As razões teóricas para isso perpassam pelo fato de que mercados e competição sozinhos não proporcionarão níveis eficientes de infraestrutura, conhecimento, gestão ambiental e bens. Assim como isso é verdade para cada país, o mesmo vale internacionalmente. Sem cooperação, muitas economias nacionais não oferecerão níveis eficientes de investimento em infraestrutura supranacional, conhecimento, gestão ambiental ou bens de mérito entre os pobres do mundo. (SACHS, 2005)

Com isso, apresentam-se como positivos os indicadores sociais referentes ao Sul, mas também apontam-se desafios que ultrapassam o objetivo de redução da pobreza para a utopia de eliminação mundial do fenômeno. Nesse viés, surgem

políticas de tratamento que extrapolam o fator econômico como causa da pobreza, considerando aspectos mais complexos e imprevisíveis.

4 CAPITAL SOCIAL E TEORIA DAS CAPACIDADES: NOVAS ABORDAGENS DA POBREZA

A apresentação das causas e da geografia da pobreza principiam a compreensão de que o tratamento desse fenômeno ultrapassa o fator de ter ou não dinheiro. Assim, convém abordar quais são os verdadeiros desafios a serem enfrentados pelos Estados para que possam propor instrumentos eficazes de emancipação do cidadão, deixando de lado a velha política de criminalização da pobreza.

A par da visível recessão que atravessam os países mais ricos, em especial os Estados Unidos e alguns da Europa, os efeitos da economia liberal estão sendo sentidos em todos os quadrantes: desemprego em massa, pobreza, xenofobia, etc. Para manter essa massa de desempregados ou de subempregados”, consequências diretas do capitalismo globalizado, é que o Estado lança mão de seu braço coercitivo de controle social: monopólio legalizado do emprego da violência física, leis penais cada vez mais rígidas e controle do desvio. (GRAZIANO SOBRINHO, 2010, p. 29)

Com efeito, em que pesem as notáveis diferenças entre os países, a pobreza tem um traço comum em todos os continentes, constitui uma cultura: “a cultura da pobreza, essa prisão em que a sociedade encerra as pessoas, transcende as diferenças de língua, raça e tradição”. Por isso, em qualquer lugar do mundo não se cura a doença da pobreza simplesmente distribuindo recursos. É necessária uma metodologia apoiada na compreensão de que se trata de um fenômeno complexo, com raízes na economia, na política, na cultura e nas relações sociais. (SCHMIDT, 2006)

Nesse diapasão, convém colacionar um conceito de intrínseca relação com a pobreza e a dificuldade de eliminá-la: o capital social. Esse pode ser compreendido como instrumento que os indivíduos possuem para acessarem recursos socialmente valorizados em virtude de suas relações com outras pessoas. Para Schmidt (2006), tal recurso – na forma de informações, apoios, conhecimentos – constitui “capital”

por habilitar o seu proprietário (indivíduo, grupo ou comunidade) a acessar outras formas de capital, a posições sociais valorizadas, cargos, riquezas, emprego, entre outras; e é “social” porque é acessível apenas dentro de uma rede de relações.

Por esse ângulo, diversos autores entendem que a riqueza está associada ao capital social no sentido de integração a redes sociais variadas e fartas em recursos (conhecimentos, informação, relações com pessoas influentes e de poder aquisitivo elevado). A pobreza está associada à participação em um número menor de redes e com menos recursos. “Ser rico e possuir mais capital social representa uma vantagem competitiva imensa na competição por recursos escassos, pois o capital social facilita a aquisição de capital humano, simbólico e prestígio social.” (SCHMIDT, 2006, p. 1764)

Ademais, Schmidt (2006) aduz que o capital social dos pobres é fator de coesão e um impulso para a ação coletiva. Mutirões de limpeza e de construção de moradias, auxílio mútuo em caso de doenças ou acidentes, manutenção coletiva de igrejas e escolas, ações de reivindicação de melhorias junto a autoridades, são exemplos de algumas ações comuns em comunidades pobres dos vários continentes.

A ideia de capital social é preponderante nas pesquisas que determinam a metodologia a ser adotada no enfrentamento da pobreza. Assim, a abordagem sobre as bases das políticas públicas dessa área pressupõe o conhecimento das principais redes de relacionamento que conectam os indivíduos dentro da sociedade, demonstrando que o fato de ser pobre tem significado, de acordo com diversas pesquisas, que suas principais relações ocorrem com indivíduos igualmente pobres.

A literatura do capital social conseguiu produzir um impacto significativo no modo de entender a pobreza e das estratégias apropriadas para combatê-la por parte de organismos internacionais. Órgãos como o Banco Mundial, a ONU e afiliados fazem do capital social o núcleo da estratégia de combate à pobreza no mundo, revisando conceitos e reorientando suas ações. A real transformação da prática a partir desse novo discurso e a eficácia das ações patrocinadas a partir dele são discutíveis, mas não há dúvida de que é um fenômeno inovador e merecedor da atenção dos pesquisadores. (SCHMIDT, 2006, p. 1772)

Já na abordagem das capacidades, a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar. Com relação às oportunidades, a vantagem de uma pessoa é considerada menor que a de outra se ela tem menos capacidade – menos oportunidade real – para realizar as coisas que tem razão para valorizar. O foco, neste caso, é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou ser aquilo – coisas que ela pode valorizar fazer ou ser. Mas a ideia de liberdade também diz respeito a sermos livres para determinar o que queremos, o que valorizamos e, em última instância, o que decidimos escolher. O conceito de capacidade está, portanto, ligado intimamente com o aspecto de oportunidade da liberdade, visto com relação a oportunidades “abrangentes”, e não apenas se concentrando no que acontece na “culminação”. (SEN, 2010)

É importante ressaltar algumas características específicas dessa abordagem que devem ser esclarecidas a fim de evitar interpretações equivocadas. Assim, a abordagem das capacidades aponta para um foco “informacional para julgar e comparar vantagens individuais globais, e não propõe, por si mesma, qualquer fórmula específica sobre como essa informação pode ser usada”. (SEN, 2010, p. 266)

Com efeito, Amartya Sen (2010) aduz que os diferentes usos das capacidades podem surgir em função da natureza das questões que estão sendo abordadas (por exemplo, políticas que tratam respectivamente da pobreza, da incapacidade ou da liberdade cultural) e, em função da disponibilidade de dados e material informativo que podem ser usados.

A abordagem das capacidades é uma abordagem geral, com foco nas informações sobre a vantagem individual, julgada com relação à oportunidade, e não um “design” específico de como uma sociedade deve ser organizada. Nos últimos anos, Martha Nussbaum e outros têm feito excelentes contribuições em matéria de avaliação social e política através da vigorosa utilização da abordagem das capacidades. A plenitude e os resultados definitivos dessas contribuições têm de ser distinguidos a partir da perspectiva informacional em que se baseiam. (SEN, p. 266)

Outrossim, a perspectiva da capacidade aponta para a relevância central da desigualdade de capacidades na avaliação das disparidades sociais, mas não

propõe, por si própria, uma fórmula específica para as decisões sobre políticas. Por exemplo, ao contrário de uma interpretação articulada com frequência, a utilização da “abordagem das capacidades na avaliação não exige a subscrição às políticas sociais que visam exclusivamente igualar as capacidades de todos, não importando as outras consequências que essas políticas possam ter.” (SEN, 2010, p. 267)

Com isso, ao julgar o “progresso agregado de uma sociedade”, a abordagem das capacidades se centraria na enorme importância da expansão das capacidades humanas de todos os membros da sociedade, não estabelecendo, contudo, plano algum para lidar com os conflitos entre, por exemplo, considerações agregativas e distributivas (embora a agregação e a distribuição sejam avaliadas com relação a capacidades). Ainda assim, a “escolha de um foco informacional” – a concentração das capacidades – pode ser muito importante para chamar a atenção para as decisões que teriam de ser feitas e a análise de políticas que precisa levar em conta o tipo correto de informação. (SEN, 2010, p. 267)

Considerando as ideias de capital social e de capacidades, importa apresentar as características principais da atuação estatal. Inicialmente, tem-se que essa ocorre com a utilização de políticas públicas, as quais são instrumentos interventivos aptos a possibilitar a mudança social. Ademais, a elaboração dessas políticas deve ser feita em conformidade com o interesse público.

Nesse sentido, a própria construção da ideia de interesse público necessita de uma ação coletiva entre os diversos setores e atores sociais, tornando o processo de formulação de uma política pública um verdadeiro espaço para a deliberação entre a ação estatal e sociedade civil, no qual as trocas entre ações, interesses e prioridades deverão atuar como interlocutores dessa ação. É desse debate aberto, com argumentos voltados ao interesse público, o qual leve em conta o maior número de possibilidades, que se deve pensar a formulação de uma “boa política pública”. No debate público, os argumentos individuais tendem a não ser expostos por seu caráter parcial, ou, se expostos, tendem a ser refutados pelo público. (BITENCOURT, 2013, p. 50)

Nesse viés, a Organização para a Cooperação Econômica e Desenvolvimento (OCDE) aponta os seguintes fatores como causadores da ineficiência das políticas públicas: a crescente escassez de recursos no setor público; a percepção de que o estilo de governo está se tornando mais complexo; a importância do mercado internacional; a orientação de curto prazo do processo

decisório, devido à curta duração dos ciclos eleitorais; a insuficiência de mecanismos transparentes de informação e de avaliação; e os problemas de implementação em um contexto de fragmentação institucional. (MARTINS, 2006, pp. 275/276)

Com efeito, Martins (2006, p. 276) aponta a fragmentação como uma das principais características negativas de uma política pública. Assim, o autor aduz que ela “é o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/implementação de políticas, programas ou projetos. A fragmentação pode ser atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação.”

MARTINS(2006) ainda aduz que a coerência nas políticas públicas, por sua vez, tem três dimensões: horizontal (assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades se reforcem mutuamente), vertical (assegurar que as práticas das agências, autoridades e órgãos autônomos se reforcem mutuamente com os compromissos políticos mais amplos) e temporal (assegurar que as políticas continuem sendo efetivas ao longo do tempo e que as decisões de curto prazo não oponham aos compromissos de longo prazo).

Uma teoria multiparadigmática da fragmentação de políticas comunga dos pressupostos normativos da perspectiva institucional-racionalista, ao mesmo tempo em que reconhece a natureza empírica disruptiva dos processos de formulação e implementação de políticas. Dessa perspectiva, os processos de formulação e implementação de políticas são considerados, “por natureza”, problemáticos, sujeitos à fragmentação, embora passíveis de convergência. A racionalidade, ainda que limitada, sujeito a uma série de restrições, deve ser buscada; estruturas podem e devem ser, em alguma extensão, otimizadas para produzir resultados mais convergentes com os propósitos visados. Em suma, a principal proposição causal/associativa de uma teoria da fragmentação de políticas públicas dá-se entre estruturas e processos: arranjos estruturais fragmentadores geram processos fragmentadores, que, por sua vez, geram políticas fragmentadas. Essa é a lógica do mecanismo causal a que se referiu Scharpf (2001) como parte essencial da construção teórica modular. (MARTINS, 2006, p. 281)

Com isso, compreende-se a necessidade de resgatar a dimensão de projeto nacional, preferencialmente expresso sob a forma de um plano de desenvolvimento, mais abrangente do ponto de vista temático e temporal que um plano de governo, sem prejuízo de formas de promoção do pensamento estratégico. Para Martins

(2006), esse plano deve ser uma referência estratégica e programática dinâmica e flexível. Assim, visualiza-se a importância de um sistema de planejamento que suporte a gestão do plano, desdobrando-o em objetivos e metas e proporcionando meios para sua revisão, monitoramento e avaliação. Ademais, importa que o sistema de planejamento esteja conectado com as organizações governamentais de tal forma que a implementação dos programas de governo seja inserida nas suas agendas programáticas.

5 CONCLUSÃO

A verdadeira causa e manutenção da pobreza na região latino-americana foi a forma como os países colonizados foram integrados à Revolução Industrial, chamada de atualização histórica. Essa, foi imposta pelos agentes externos de dominação e pelas camadas privilegiadas internas. Visualiza-se, assim, a justificativa para que essa região seja tão atrasada em relação aos Estados Unidos e ao Canadá, restando inapropriada a expectativa de desenvolvimento espontâneo da América Latina.

A distribuição geográfica da pobreza ainda é desigual, restando ao Sul o maior número de indivíduos. Apesar dessa região ter ascendido, segundo as últimas pesquisas, surge o desafio de criação de empregos para os jovens mais bem qualificados profissionalmente. Já o Norte está lidando com questões relativas à imigração advinda do Sul, acrescida dos efeitos da crise capitalista de 2008, a qual proporcionou à região uma drástica redução de direitos sociais historicamente conquistados.

A utilização de novas ideias na compreensão da pobreza possibilita a reorientação do tema do fato de ter ou não dinheiro para estudos mais específicos a cada forma de pobreza. Assim, será possível municiar as políticas públicas com novos dados para enfrentar o problema.

A pobreza é um tema recorrente nas pesquisas de diversos organismos internacionais, movendo inúmeras ações que objetivam sua redução ou eliminação. O ensaio buscou justificar a necessidade de implementação de políticas públicas elaboradas sob a égide de novos paradigmas, possibilitando o tratamento específico do fenômeno da pobreza, conforme as peculiaridades de cada local. Diante disso,

espera-se ter contribuído para cumprir o papel que cabe à academia, qual seja, acirrar o debate, refutar determinados mitos e teses equivocadas, explicitar as divergências, tudo com base em um pensamento crítico alternativo.

Referências

BITENCOURT, Caroline Muller. *Controle jurisdicional de políticas públicas*. Porto Alegre: Núria Fabris, 2013.

COSTA, Marli M. M. da; PORTO, Rosane T. Carvalho. O papel da escola no desenvolvimento de uma cidadania ativa de crianças e adolescentes: desafios contemporâneos. In: COSTA, Marli M. M. da. *Direito, cidadania e políticas públicas IX*. Águas de São Pedro: Livronovo, 2014.

GRAZIANO SOBRINHO, Sérgio Francisco Carlos. *Globalização e sociedade de controle: a cultura do medo e o mercado da violência*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

HARVEY, David. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. Tradução: João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2010.

IPECE. *Entendendo os principais indicadores sociais e econômicos*. FREIRE JUNIOR, José; MEDEIROS, Cleyber Nascimento; SULIANO, Daniel Cirilo; CARVALHO, Eveline Barbosa Silva; MAGALHÃES, Klinger Aragão; TROMPIERI NETO, Nicolino (org.). Fortaleza: IPECE, 2010.

MARTINS, Humberto F. *Fragmentação e intersectorialidade: em busca de uma agenda da integração*. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. (org.) *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2006.

PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013*. Disponível em: < http://www.pnud.org.br/arquivos/hdr13_summary_pt_web.pdf >. Acesso em: 01 de nov de 2014.

RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a civilização: processo de formação e causas do desenvolvimento desigual dos povos americanos*. São Paulo: Companhia das letras, 2007.

RUBIO, David Sánchez. *Fazendo e desfazendo direitos humanos*. Tradução: Clóvis Gorcevski. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2010.

SACHS, Jeffrey. *O fim da pobreza: como acabar com a miséria mundial nos próximos vinte anos*. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

SCHMIDT, João Pedro. *Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão*. In: LEAL, R.; REIS, J. R. *Direitos Sociais e políticas públicas* 6. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. Tradução: Denise Bottmann e Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.