

# A RESSIGNIFICAÇÃO DA POBREZA MUNDIAL: Novas formas de tratamento

**Tatiani de A. Lobo e Marli M. M. da Costa**

Universidade de Santa Cruz do Sul.

E-mail: [tatianilobo@hotmail.com](mailto:tatianilobo@hotmail.com)

E-mail: [marlimmdacosta@gmail.com](mailto:marlimmdacosta@gmail.com)

## RESUMO

Com o presente ensaio, busca-se apresentar questões pertinentes ao debate contemporâneo sobre a pobreza e demonstrar a importância do tema no cenário mundial. Para tanto, discorre-se sobre a construção histórico-social da pobreza e suas características contemporâneas. Aponta-se a limitação dos fatores tradicionalmente apresentados como causadores da pobreza. Apresentam-se as formas atuais de monitorar o fenômeno e de distribuição mundial da pobreza. Colaciona-se que a pobreza é um problema mundial, mas que o Sul ainda concentra maior pobreza do que o Norte. Apresentam-se novas abordagens da pobreza teóricas da pobreza. O capital social trata de uma ideia utilizada para verificar a rede de relacionamento dos indivíduos e a Teoria das Capacidades está ligada com a ideia de oportunidade da liberdade. Estudam-se as políticas públicas, seu aspecto fragmentário, a necessidade de sua implementação sob a égide de novos paradigmas, a fim de possibilitar o tratamento específico do fenômeno da pobreza, conforme as peculiaridades de cada local.

**Palavras-chave:** pobreza; distribuição mundial da pobreza; políticas públicas.

## ABSTRACT

This essay seeks to provide and some relevant to the contemporary debate on poverty issues, demonstrating the importance of the issue on the world stage. For this purpose, spoke about the historical and social construction of poverty and its contemporary features. He pointed out the limitation of the factors traditionally presented as the cause of poverty, as a culture, genetics, geography, etc. We presented the current ways of monitoring the phenomenon and the global distribution of poverty. If collated that poverty is a worldwide problem, but the South still more concentrated than the poor North individuals. New approaches about theoretical poverty are presented. The social capital is an idea used to verify the relationship network of individuals. and the Capabilities Theory is linked with the idea of freedom of opportunity. We studied public policy, as well as its fragmentary appearance.

**Keywords:** poverty; global distribution of poverty; public policy

## INTRODUÇÃO

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

O cenário latino-americano de meado da década de 1990 e do início da década de 2000, momento em que vários países da região implementaram políticas focalizadas de segunda geração, permeadas por três elementos comuns: foco em famílias pobres e extremamente pobres com crianças e adolescentes; presença de condicionalidades; e perspectiva de acumulação de capital humano ao longo prazo. Essa nova estratégia foi impulsionada pelo cenário de pobreza de quase metade da população, o qual não foi atenuado pelo conjunto de ajustes econômicos e estruturais propostos pelos países capitalistas centrais ao longo da década de 1980. Assim, apresentam-se dois diagnósticos diversos para esse fenômeno: o primeiro remete ao fato histórico do modelo de colonização imposto pelos países ibéricos aliado às atuais políticas de precarização das relações trabalhistas e privatização dos serviços tradicionalmente prestados pelo Estado, na esteira da teoria política neoliberal; a segunda, por sua vez, diz respeito aos argumentos do BIRD e do FMI sobre a governança defeituosa dos países latino-americanos.

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 o monitoramento do 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 da liberdade. Por fim, aduzir-se-á sobre as políticas públicas e seu aspecto fragmentário, objetivando demonstrar que essa característica as torna menos eficientes e descontínuas.

A pesquisa parte de uma avaliação interdisciplinar (filosófica, sociológica, jurídica e econômica) e crítica,

proporcionando o debate de diferentes perspectivas teóricas, sempre visando manter a autonomia, o pluralismo e a multidimensionalidade analítica. Assim, a proposta é de avaliação crítica fraterna, onde é possível indicar e sistematizar as diferenças, os problemas, as contradições e os paradoxos presentes em cada dimensão teórica, bem como apresentar as contribuições e os avanços realizados por cada abordagem, reconhecendo a legitimidade de cada uma sobre o objeto de pesquisa.

## CONSTRUÇÃO HISTÓRICO-SOCIAL DA POBREZA E SUAS CARACTERÍSTICAS CONTEMPORÂNEAS

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: 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 socie-

dades foram chamadas a integrar-se na Revolução Industrial também prepondera nesse atraso. Dessa forma, o autor denominou essa via de integração como atualização histórica<sup>1</sup>, 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

1 A atualização histórica opera por meio da dominação e do avassalamento de povos estranhos, seguida da ordenação econômico-social dos núcleos em que se aglutinam os contingentes dominados para o efeito de instalar novas formas de produção ou explorar antigas atividades produtivas. Esta ordenação tem como objetivo fundamental vincular os novos núcleos à sociedade em expansão, como parcela do seu sistema produtivo e como objetivo de difusão intencional de sua tradição cultural, por meio da atuação de agentes de dominação. (RIBEIRO 2007: 33)

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: 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.

Essa situação, na visão de Darcy Ribeiro (2007), não pode alterar-se devido à comunidade de interesses das classes dominantes e dos agentes externos da exploração, empenhados ambos em manter a escravidão, o latifúndio, a monocultura de que todos, afinal, viviam. Somente nos estratos inferiores era nítido o espírito de rebelião contra a ordem social, sobretudo entre negros, escravos e índios explorados que constantemente promoviam revoltas com o objetivo de reordenação social, idealizando um passado remoto em que não existiam senhores nem escravos. Mesmo quando vitoriosas, não se capaci-

tavam a reordenar intencionalmente a sociedade segundo um projeto próprio que a tornasse economicamente viável e progressista. Por isso acabaram sendo todas derrotadas.

Dessa forma, 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: 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. Dessa forma, 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.

Em todos os casos examinados, não se trata de simples erros. Na realidade, através destas comparações, o que se

propõe 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. Assim é que, aplicados à explicação da pobreza e da riqueza dos povos das Américas, estes 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. Os Estados Unidos e o Canadá representariam, portanto, paradigmas da evolução sociocultural humana para a qual se estariam encaminhando, mais ou menos tropeçadamente, todos os demais povos do continente. (RIBEIRO 2007: 18)

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.

Na última década, evidenciou-se um debate internacional pautado no fortalecimento do papel da proteção social no processo de desenvolvimento. Nos Estados capitalistas é de fácil percepção os problemas entre o Direito e a contracultura, uma vez que essas economias de mercado são responsáveis pelo auge da produção de bens, bem como são as que apresentam os grandes vícios na distribuição das riquezas. O paradoxo do mercado competitivo apresenta-se na perspectiva positiva da qualidade, do preço e da modernidade, umbilicalmente ligada ao aspecto negativo, onde a classe trabalhadora se sujeita a quedas repentinas em suas condições de trabalho e onde o capital se sobrepõe aos imperativos de justiça social. Percebe-se, assim, que a estratégia tradicionalmente adotada conta com a austeridade econômica do Estado e as condições favoráveis à produção, acentuando a competitividade na medida em que se amplia a globalização da economia.

Contudo, para que esse cenário caracterize um verdadeiro progresso social, torna-se imprescindível que a preservação das condições essenciais de vida para as famílias, assegurando-se que as necessidades de trabalho, saúde, educação e moradia sejam concomitantemente observadas. Nessa perspectiva, Nader (2013, p. 22) aduz que se configura uma crise social no Estado democrático sempre que “houver maior procura do que oferta de trabalho, quando a saúde pú-

blica for apenas um projeto, a pobreza afastar as crianças das escolas e houver a classe dos sem-teto e dos sem-terra”.

Frise-se, com isso, que, no cenário constitucional brasileiro e dos demais países latino-americanos com semelhante tradição constitucional, há uma incompatibilidade entre a Carta Maior e a teoria econômica neoliberal de Hayek e Nozick, porquanto não se consubstancia em Constituição-Garantia, típica do constitucionalismo liberal, que se limita a estruturar o Estado e a garantir os direitos de defesa, sinalizando pela adoção de uma postura absenteísta do Estado no domínio das relações econômicas. Diferentemente disso, as Cartas latinas, de acordo com Bercovici (2007), veiculam um genuíno projeto de transformação social, inserindo no seu núcleo de identidade a adoção de um Estado Social e Democrático de Direito, bem revelado nas suas cláusulas transformadoras, como, por exemplo, o art. 3º, III da Constituição brasileira de 1988 que persegue a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades regionais e sociais.

A vista disso, destaque-se que cláusula transformadora, para Bercovici (2007), é aquela que explicita o contraste entre a realidade social injusta e a necessidade de eliminá-la. Deste modo, ela impede que a constituição considere como realizado o que ainda está por se realizar, implicando na obrigação de o Estado promover a transformação da

estrutura econômico-social. Nessa dimensão, sua concretização não significa a imediata exigência de prestação estatal concreta, mas uma atitude positiva, constante e diligente do Estado.

Com efeito, as economias de mercado são majoritariamente vinculadas ao modelo econômico neoliberal, resultado da formulação elaborada pelo Consenso de Washington. Assim, para Santos (2011), as principais inovações institucionais dessa teoria relacionam-se a restrições drásticas à regulação estatal da economia, como a criação de novos direitos de propriedade internacional para investidores estrangeiros, inventores e criadores de inovações suscetíveis de serem objeto de propriedade intelectual, bem como a subordinação dos Estados nacionais às agências multilaterais tais como o Banco Mundial, o FMI e a OMC.

Os teóricos do neoliberalismo, segundo Santos (2011) visualizam uma nova divisão internacional do trabalho, baseada na globalização da produção no formato desenvolvido pelas empresas multinacionais: as economias nacionais devem tendencialmente adequar-se aos preços internacionais; prioridade à exportação; políticas monetárias e fiscais voltadas para a redução da inflação e da dívida pública, vigilância sobre a balança de pagamentos; direitos de propriedade privada invioláveis; setor empresarial do Estado deve ser privatizado; padrões nacionais de es-

pecialização sobre decisões privadas; mobilidade dos recursos, dos investimentos e dos lucros; regulação estatal da economia deve ser mínima; e, especialmente relacionado à esta pesquisa, a redução do peso das políticas sociais no orçamento do Estado, reduzindo o montante das transferências sociais, eliminando a sua universalidade e transformando-as em meras medidas compensatórias em relação aos estratos sociais inequivocamente vulnerabilizados pela atuação do mercado.

Brandão (2013) aponta que a intensidade e os métodos de intervenção estatal na economia consistem em questões que não se inserem no plano dos consensos sobrepostos, mas no âmbito em que se verifica um desacordo moral razoável, razão pela qual devem ser decididas pelas maiorias políticas, ao invés de imunizar-se uma doutrina econômica altamente controvertida na constituição.

Em outras palavras, o modelo econômico disposto no Consenso de Washington, nas últimas duas décadas do século XX, conduziu a uma argumentação que coloca em primeiro lugar o crescimento, relegando ao segundo plano a distribuição de renda. Com isso, Schwarzer (2013, p. 438) assevera que o papel da rede de proteção social estaria concentrado na “amortização dos impactos negativos do ajuste macroeconômico” e as políticas de proteção social públicas de linha demonstraram ser ineficientes ou insustentáveis.

Contudo, ao final do século XX e início do atual século, essa tradição neoliberal foi cedendo lugar a uma visão de crescimento pró-pobre. Por conseguinte, o crescimento econômico deveria vir acompanhado de uma componente de políticas de proteção social focalizada na população pobre e vulnerável, sendo necessário manejar os diferentes riscos sociais por meio de pilares diferenciados de solidariedade e poupança, com um forte apoio para políticas de transferências condicionadas de renda, bem como políticas de educação e saúde, fortalecendo o capital humano do país (SCHWARZER, 2013).

Com efeito, importa apresentar a situação da pobreza no cenário mundial contemporâneo, assim como suas concepções teóricas. Segundo Schmidt (2006), a pobreza é o maior dos flagelos que a humanidade enfrenta no início do novo milênio, uma vez que está associado à exclusão e desigualdade social, manifestando-se 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%.

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: 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: 44)

Outro orientador de estudos ligados à pobreza é o Índice De Desenvolvimento Humano (IDH). Assim, 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: 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.

## **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 verifi-

cou 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, segundo o PNUD (2013), 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.

Embora a maioria dos países em desenvolvimento tenha tido um bom desempenho, um grande número realizou progressos particularmente significativos — o que se pode apelidar de “ascensão do Sul”. Registraram-se rápidos avanços

em alguns dos países de maior dimensão, nomeadamente o Brasil, China, Índia, Indonésia, África do Sul e Turquia. Contudo, verificaram-se também progressos substanciais em economias menores, como Bangladesh, Chile, Gana, Maurícia, Ruanda e Tunísia. (PNUD 2013: 1)

Outro fator percebido foi o rápido crescimento da população escolarizada em grande parte do Sul, tornando mais premente a criação de emprego em larga escala. 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 quando 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 des-

ses 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: 83).

Esta 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 semi-periféricos- 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: 83-84).

Os grupos considerados como riscos ao capitalismo, são vítimas da chamada “fragmentação” (RUBIO 2010: 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: 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-a 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: 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: 14)

A elaboração de estudos empíricos mundiais, comparando o desenvolvimento dos países, não só no viés eco-

nômico, 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. Assim, a eliminação mundial da pobreza e de outras carências sociais e econômicas veio a ocupar o centro do palco no engajamento global em favor dos direitos humanos, às vezes tendo filósofos à frente, como Thomas Pogge. 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 (SACHS 2005) advertem con-

tra 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.

Embora boa parte da teoria econômica do livre mercado tenha defendido essa concepção, 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. Assim como a tentativa comunista de banir a competição da cena econômica via propriedade estatal fracassou redondamente, o mesmo

aconteceria com uma tentativa de gerir uma economia moderna com base apenas nas forças do mercado. Todas as economias bem-sucedidas são mistas, utilizando tanto o setor público como o privado para conseguir o desenvolvimento econômico. Expliquei as razões teóricas subjacentes pelas quais 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: 371-372)

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.

## **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.

Na linha da visível recessão que atravessam os países mais ricos, em especial os Estados Unidos e alguns da Europa, Graziano Sobrinho (2010) aduz que os efeitos da economia liberal estão sendo sentidos em todos os quadrantes, especialmente pelos índices de desemprego em massa, pobreza e xenofobia. Para manter essa massa de desempregados ou de subempregados, consequências diretas do capitalismo globalizado, é que o Estado tem utilizado seu braço coercitivo de controle social: monopólio legalizado do emprego da violência física, leis penais cada vez mais rígidas e controle do desvio.

Com efeito, Schmidt (2006) compreende que, em que pesem as notáveis diferenças entre os países, a pobreza tem um traço comum em todos os continentes, constitui uma cultura. Assim, 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.

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.

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: 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: 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: 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 2010: 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: 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: 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: 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: 275-276)

Com efeito, Martins (2006: 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) compreende, ainda, que a coerência nas políticas públicas, por sua vez, tem três dimensões: ho-

rizontal (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).

Diante disso, 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 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 (*apud* MARTINS 2006) como parte essencial da construção teórica modular.

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.

## 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 proteção social dos indivíduos mais vulneráveis tornou-se uma constante no âmbito das Cartas elaboradas no contexto do constitucionalismo contemporâneo. Contudo, a efetividade desse novo paradigma depende da elaboração e da implementação de uma adequada política pública, a qual requer, invariavelmente, a aplicação de recursos públicos. Do contrário, relegariam-se os dispositivos constitucionais à instância de meras cartas de boas intenções, no lugar de verdadeiras cláusulas de transformação social. Descreve-se,

assim, o grande desafio do Estado contemporâneo: estimular o crescimento econômico em conjunto com o desenvolvimento humano. Essa dupla expansão não ocorre na América Latina, uma vez que o capital financeiro emigra para outro país sempre que as condições do mercado desfavorecem sua permanência. Com isso, o objetivo estatal de arrecadar mais para implementar melhores políticas públicas não é viabilizado, dentre outros motivos, pelo deslocamento constante e incontrolável do capital financeiro internacional.

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

BERCOVICI, Gilberto. **A Constituição Dirigente e a Constitucionalização de Tudo** (ou do nada). In: SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SAR-

MENTO, Daniel. (Coord.). **A constitucionalização do direito – fundamentos teóricos e aplicações específicas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2007, p. 168 e ss.

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

BRANDÃO, Rodrigo. **São os Direitos Sociais Cláusulas Pétreas? Em que Medida**. In: NEVES, Thiago Ferreira Cardoso (org.). **Direito e Justiça Social: por uma sociedade mais justa, livre e solidária: estudos em homenagem ao Professor Sylvio Capanema de Souza**. São Paulo: Atlas, 2013.

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 intersetorialidade: em busca de uma agenda da integração**. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. (org.)

Gestão pública no Brasil contemporâneo. São Paulo: Fundap, 2006.

NADER, Paulo. **O ordenamento jurídico e as transformações sociais.** In: NEVES, Thiago Ferreira Cardoso (org.). *Direito e Justiça Social: por uma sociedade mais justa, livre e solidária: estudos em homenagem ao Professor Sylvio Capanema de Souza.* São Paulo: Atlas, 2013.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013.** Disponível em: < [http://www.pnud.org.br/arquivos/hdr13\\_summary\\_pt\\_web.pdf](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 Gorczewski. 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.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A globalização e as ciências sociais.** São Paulo: Cortez, 2011.

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

SCHMIDT, João Pedro. **Exclusão, inclusão e capital social: o capital so-**

**cial nas ações de inclusão.** In: LEAL, R.; REIS, J. R. *Direitos Sociais e políticas públicas 6.* Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

SCHWARZER, Helmut. **O Programa Bolsa Família e sua relevância para o conceito de Piso de Proteção Social da OIT.** In: CAMPELLO, Tereza (org.). Brasília: IPEA, 2013.

### Tatiani de Azevedo Lobo

Mestranda em Direito pelo PPGD - UNISC - com Bolsa Capes. Linha de pesquisa: Políticas Públicas de Inclusão Social. Integrante do Grupo de Pesquisa “Direito, Cidadania e Políticas Públicas”, vinculado ao PPGD - UNISC. Bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense - UFF.

### Marli M. Moraes da Costa

Pós-Doutora em Direitos Sociais e Políticas Públicas pela Universidade de Burgos/Espanha, com Bolsa Capes. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Direito - Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC.