

Operacionalizando as idéias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos - o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano

Sakiko Fukuda – Parr¹

Quais são as implicações das políticas do trabalho de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos? Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs), publicados anualmente para o **PNUD**, desde 1990, têm usado o enfoque de Sen sobre capacidade como uma moldura conceitual, na sua análise dos desafios do desenvolvimento contemporâneo. Esses relatórios vêm desenvolvendo um paradigma distinto de desenvolvimento- a abordagem de desenvolvimento humano (ADH) - a qual está sendo aplicada para dar subsídios a escolhas de políticas em várias áreas, da redução da pobreza ao desenvolvimento sustentável, gênero, globalização, governança.

Este ensaio respalda-se na experiência do próprio autor dos RDHs, e representa uma reflexão sobre o significado do trabalho de Sen no desenvolvimento de políticas. Identifica os elementos chave desse enfoque, da forma como foram aplicados a diversas questões políticas, como a ênfase evoluiu, através dos anos, do serviço público para o empoderamento político e explora desafios para pesquisas futuras. Mostra como as idéias de Sen constituem princípios básicos de uma abordagem de desenvolvimento que pode ser adaptada aos emergentes desafios que populações e países pobres enfrentam- ao invés de constituírem uma ortodoxia rígida, com um conjunto de prescrições políticas. O objetivo deste ensaio é contribuir para estimular uma maior aplicação das suas idéias na formulação e análise de políticas, enfatizando as áreas de relevância crítica para desafios atuais, em termos de estratégias de desenvolvimento receptivas a questões de gênero.

¹ Sakiko Fukuda –Parr é Diretor de Relatório de Desenvolvimento humano desde 1995 e tem tido um papel muito importante nos RDHs anuais desde 1996 até o presente. Este trabalho é uma contribuição pessoal e não pretende apresentar a posição política do **PNUD**

Sen e os Relatórios de Desenvolvimento Humano - operacionalizando os conceitos de Sen

Ao criar o Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahbub ul Haq tinha um objetivo explícito, “alterar o foco da economia do desenvolvimento da contabilidade da renda nacional para políticas centradas em pessoas.”(Haq, 1995)². Os relatórios anuais não são apenas simples relatórios que o **PNUD** pode encomendar, sobre um determinado tema de desenvolvimento, ou um relatório de monitoramento do progresso de desenvolvimento. Eles se caracterizam por um escopo mais abrangente, o de estabelecer um enfoque de desenvolvimento, com uma agenda de prioridades políticas, ferramentas de análises e medidas, e uma moldura conceitual coerente. Como Richard Jolly observa, “O enfoque de Desenvolvimento Humano (DH) personifica um paradigma robusto, o qual pode ser contrastado com o paradigma neoliberal (NL) do consenso de Washington. Há pontos que se sobrepõem, mas há também importantes diferenças em termos de objetivos, princípios, restrições, nas áreas mais significativas de políticas e nos indicadores para avaliação de resultados.” (Jolly, 2002).³

Amartya Sen tem tido um papel decisivo na estruturação do conceito de desenvolvimento, desde o início dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs), em 1990, e sua evolução desde então, até o momento presente. Para lançar o Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahabub agregou um grupo de companheiros economistas e amigos, para desenvolver este paradigma, entre eles, Paul Streeten e Francis Stuart que tinham trabalhado com ele em Necessidades Básicas, Gus Ranis e Keith Giffin, seus colaboradores no Paquistão, e outros como Sudhir Anand e Meghnad Desi, com conhecimento criativo em métodos quantitativos. Dúzias de outros colaboradores que compartilhavam da mesma visão também contribuíram.(Haq, 1995). Entretanto, foi o trabalho de Amartya Sen a respeito de capacidades e funcionamentos que gerou as fortes fundações conceituais do novo paradigma. O Desenvolvimento Humano foi definido como um processo de expansão das escolhas dos indivíduos- em outras palavras, funcionamentos e capacidades para funcionar, tudo aquilo que a pessoa pode fazer e ser na sua vida." (Sen, 1989).

Desde essas origens, Sen continuou a influenciar a evolução da abordagem do desenvolvimento humano, contribuindo para enriquecer os conceitos básicos e os instrumentos de medida para abordar novas áreas de desafios de desenvolvimento de políticas que o relatório anual, por sua vez, focalizava, desde desenvolvimento sustentável (1994), igualdade de gêneros, (1995), pobreza (1997), consumo (1998), direitos humanos (2000), e democracia (2002). Estes relatórios têm também refletido o próprio trabalho de Sen nos anos 90, sobre liberdades, participação e agência. O conceito de desenvolvimento humano tem resultado em referências mais explícitas a direitos humanos e liberdades.

² Haq, Mahbub ul Haq, Reflections on Human Development, New York, 1995

³ Jolly, Richard, Human development and Neo-liberalism- paradigms compared, in Fukuda-Parr and Shivarkumar, eds. 2002, no prelo.

Juntamente com Sudhir Anand, Sen teve um papel muito importante no desenvolvimento dos instrumentos de mensuração do desenvolvimento humano, começando com o Índice de Desenvolvimento Humano, e prosseguindo com as suas extensões que refletem progresso em igualdade de gênero (medida relacionada a desenvolvimento de gênero, IDG e medida de empoderamento de gênero, MEG, desenvolvida em 1995); também se inclui nessa relação a mensuração de pobreza em vidas humanas, em oposição ao Índice de Pobreza Humana (IPH), publicado em 1997.

Assim, enquanto Sen contribuiu para desenvolver a moldura conceitual e os instrumentos de medida usados nos RDHs, estes relatórios também deram maior alcance ao seu trabalho, na medida em que exploraram as implicações políticas nas áreas de maior significado contemporâneo.⁴

Elementos chaves na abordagem de desenvolvimento humano

A teoria de Sen de desenvolvimento como expansão das capacidades, é um ponto inicial para **ADH**; a idéia de que o objetivo do desenvolvimento é melhorar as vidas humanas e que isso significa expandir as possibilidades de ser e de fazer do indivíduo (funcionamentos e capacidades de funcionar, tais como ser saudável, e bem nutrido, ter conhecimento, participar da vida da comunidade.) Assim considerado, o desenvolvimento significa remover os obstáculos para fazer aquilo que uma pessoa pode fazer na vida, tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas.

É importante enfatizar que a perspectiva de DH contém duas teses principais sobre pessoas e desenvolvimento e faz distinção entre as mesmas. Elas são o que Sen denomina o “aspecto avaliativo” e o “aspecto agência” (Sen, 2002). O primeiro está preocupado com a melhoria das vidas humanas como um objetivo explícito do desenvolvimento e com a compreensão da forma como esse desenvolvimento será efetuado. O segundo, com o que os seres humanos podem fazer para alcançar essas melhorias, particularmente por meio de estabelecimento de estratégias e mudanças políticas. O enfoque de desenvolvimento humano é comumente associado com o aspecto avaliativo. Mas o aspecto agência é menos apreciado.

⁴ Amartya Sen e Sudhir Anand disponibilizaram os trabalhos de fundo para muitos dos capítulos conceituais e instrumentos de medida dos RDHs; 1990, sobre desenvolvimento humano, conceito e medida (IDH); 1994, sobre sustentabilidade e ambiente; 1995, a respeito de medição de igualdade de gênero e desenvolvimento humano; 1996, sobre definição de pobreza humana e medida de pobreza humana; 1998, acerca de consumo e desenvolvimento humanos; 2000m, sobre direitos humanos e desenvolvimento humano. Em 2002, embora Amartya Sen não tivesse produzido um texto impresso, seus trabalhos sobre democracia, liberdade, e desenvolvimento forneceram a moldura conceitual para o Relatório e sua leitura cuidadosa e comentários em rascunhos tiveram influência marcante. O papel de Sen nos RDHs não deveriam ser mal-interpretados; RDHs não deveriam ser atribuídos a Sen, apesar das suas contribuições decisivas.

Os elementos chaves do enfoque DH e sua relevância para o desenvolvimento de políticas e estratégias podem ser melhor explicitados quando comparados com outros enfoques que influenciam debates de políticas públicas. É particularmente útil comparar a ADH tanto com o paradigma dominante que influencia posições políticas, quanto com o paradigma neo-liberal e o predecessor do ADH, o enfoque das Necessidades Básicas.⁵

As bases filosóficas explícitas e raízes conceituais – Como Nussbaum destaca, toda formulação de políticas públicas reflete, inevitavelmente, posições normativas; dessa forma, deveria ser submetida ao raciocínio crítico da Filosofia (Nussbaum, 2002). Uma importante característica do ADH é que tem uma base explícita no raciocínio filosófico. Sen escreveu extensivamente sobre as raízes conceituais das capacidades nas antigas tradições intelectuais da Filosofia, Economia Política, e Economia, que se remetem a Aristóteles e incluem trabalhos de Karl Marx, Adam Smith, Kant, entre outros. Eles são abordados por Sen nos RDHs. (Sen 89, RDH 1990, RDH 1996). O pai do pensamento moderno de desenvolvimento definiu desenvolvimento como a ampliação das escolhas das pessoas.

Os alicerces filosóficos do Neoliberalismo e a abordagem das necessidades básicas não apenas diferem daqueles dos ADH, mas são, também, muito menos explícitos. Todos esses três enfoques estão, no final, preocupados com o bem-estar humano, mas dão diferentes significados ao mesmo. A teoria neoclássica baseia-se no conceito utilitário do bem-estar. As limitações desse enfoque, quando contrastado com o das capacidades, são estabelecidas por Sen e Nussbaum (Sen 1999, Sen e Williams 1982, Sen 2000); entre as limitações mais significativas estão o negligenciamento de direitos, liberdades, e da agência humana. O enfoque das Necessidades Básicas compartilha a preocupação central com as pessoas enquanto objetivo do desenvolvimento. Entretanto, a ênfase na definição de Necessidades Básicas em termos de suprir serviços e comodidades tem implicado uma base de comodidades, ao invés de uma base de capacidades, na definição do bem-estar humano.⁶ Embora muitos dos proponentes do enfoque das necessidades básicas, tais como Paul Streeten, tivessem enfatizado a participação das pessoas, a ausência, neste enfoque, de um forte e explícito fundamento filosófico deixou-o vulnerável a uma tradução como uma política de “contabilidade, custo, e entrega”. Não teve a abrangência do enfoque de desenvolvimento humano, em termos da ênfase nos direitos humanos, liberdades, e agência, como questões políticas.

Aspectos avaliativos- ADH contrasta com enfoques alternativos na sua ênfase em avaliar desenvolvimento pela expansão das capacidades de todas as pessoas. O desenvolvimento econômico não era um fim, mas um meio de alcançar tais objetivos. A preocupação com o bem-estar de todos os indivíduos enfatiza a justiça como o principal objetivo político, que requer monitoramento de progresso não apenas em termos de média, mas por intermédio de medições de privação e distribuição.

Os aspectos avaliativos constituíram a ênfase dos RDHs iniciais, e auxiliados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que classificava os países, a mensagem tinha um impacto político importante e continua a atrair atenção política. Estimativas de IDH

⁵ Neoliberalismo e ADH são desenvolvidos por Richard Jolly (Jolly, 2002)

⁶

de países, bem como os IDHs desagregados, para regiões diferentes, ou grupos étnicos, dentro de países, tinham o impacto intencional de desviar atenção maior para a preocupação com capacidades humanas básicas, especialmente aquelas incluídas no IDH (capacidade de sobreviver e ser saudável, ter instrução e gozar de um bom padrão de vida). A classificação dos países pelo IDH fez com que os elaboradores de políticas examinassem como o país se comportara para melhorar a vida das pessoas, e indagaram como alguns países, tais como Sri Lanka, ou o estado de Kerala, conseguiram alcançar níveis mais altos de desenvolvimento humano, quando comparados com países com níveis de renda semelhantes. A comparação da classificação IDH com a classificação **PIB**, per capita, de um país é, nesse aspecto, mais crítica do que o próprio IDH como uma medida do desenvolvimento de um país.

Se o progresso vai ser avaliado pela capacidade de expansão, que capacidades deveriam ser selecionadas? Por que os três componentes do IDH foram selecionados? O IDH é uma medida adequada das mais importantes capacidades humanas? As capacidades humanas são infinitas, assim quais seriam as mais importantes? Uma das mais difíceis questões a ser enfrentada ao aplicar-se a abordagem de capacidades à política de desenvolvimento é a seleção das capacidades que são importantes.⁷ A faixa das capacidades humanas é infinita e o valor que os indivíduos atribuem a cada uma varia de uma pessoa a outra. Mas algumas são mais importantes que outras e merecem maior atenção para a política pública. Muitas não são de muita relevância ou interesse - a marca de um sabão ou a cor de um carro. E aquelas que são importantes ou relevantes podem variar com o contexto social - de uma comunidade ou país para outro, de um momento no tempo para outro. Dessa forma, a tarefa de especificação precisa estar relacionada à motivação subjacente à tarefa, e ao tratamento dos valores sociais envolvidos.

Os RDHs têm argumentado que capacidades que requerem atenção prioritária das políticas públicas deveriam alterar-se no decorrer do tempo, e de uma comunidade para outra. Já que o RDH constituiu um exercício em avaliação global de desenvolvimento, o critério usado nos RDHs foi colocar o foco nas capacidades que são universalmente valorizadas e básicas, no sentido de que são capacidades das quais muitas escolhas na vida dependem. Estas foram então refletidas no IDH, que incluiu as capacidades de instrução, de sobrevivência e de um padrão decente de vida.

RDHs usaram dois critérios para decidir que capacidades eram importantes ; primeiro, elas tinham que ser universalmente valorizadas pelas pessoas em todo o mundo; segundo, elas tinham que ser básicas, de forma que sem elas várias outras capacidades seriam excluídas. Entretanto, o conceito de desenvolvimento humano tem deliberadamente mantido em aberto a ênfase na escolha de capacidades, de forma que elas podem variar no tempo e lugar.

⁷ A abordagem das capacidades ao desenvolvimento – e desenvolvimento humano, sua aplicação- deixa em aberto a definição final de objetivos importantes para valores sociais e individuais. De acordo com Sen (1989) há muitas ambigüidades na moldura conceitual da “abordagem das capacidades”; estas ambigüidades são, de fato, parte do conceito. Veja Sen 1989, para elaboração.

Infelizmente, o enfoque de desenvolvimento humano tem sido freqüentemente construído equivocadamente, de maneira a limitar-se às três capacidades incluídas no IDH. Isto, por sua vez, levou várias pessoas a concluir que a ADH não tinha muito a oferecer que fosse diferente da abordagem das Necessidades Básicas ou do conceito de desenvolvimento de recursos humanos.

Mas nunca se pretendeu definir a abordagem de desenvolvimento humano de forma estreita, apenas levando em consideração essas capacidades. Potencializando as capacidades das pessoas viverem em liberdade e com dignidade, e de exercerem escolhas. Prioridades de desenvolvimento dizem respeito, portanto, à remoção de restrições. Analfabetismo, saúde precária, e falta de controle de recursos restringem escolhas, mas isso também resulta de outras condições como opressão política e social, as quais restringem a participação do indivíduo na vida da comunidade ou no exercício da autonomia nas escolhas que se referem à sua vida. Ironicamente, o mesmo sucesso do IDH contribuiu para esta estreita interpretação da abordagem do desenvolvimento humano. A ausência de indicadores de liberdade contribui para uma percepção errônea, e amplamente divulgada, do desenvolvimento humano como equivalente ao desenvolvimento social, combinado com crescimento econômico equitativo. O amplo e complexo conceito de desenvolvimento humano está preso na sua medida redutora que apenas captura progresso social e econômico.

Ao longo dos anos, entretanto, outras capacidades humanas têm atraído maior atenção, especialmente aquelas ligadas à liberdade de opressão social e política. RDHs mais recentes, têm explorado o papel dos direitos humanos e instrumentos de direitos humanos (HDR2000), e o papel de instituições políticas democráticas (HDR2002). Estes relatórios têm afirmado que gozar de liberdade civil e política e participar da tomada de decisões em uma comunidade eram tão importantes como ser alfabetizado e ter boa saúde.

A implicação política dessa evolução no foco das capacidades representa uma mudança de ênfase de políticas econômicas e sociais para instituições políticas e processos. Reformas políticas têm se transformado em aspectos importantes de uma agenda política de desenvolvimento humano.

Isto contrasta com as abordagens Neoliberal e a de Necessidades Básicas. O último nunca esteve interessado em reformas políticas. O enfoque neoliberal enfatiza a eficiência das instituições – seja no mercado ou na oferta de serviços públicos. Estas preocupações dominam os atuais debates sobre “boa governança”, enquanto o ADH está preocupada com a governança voltada para o aumento da participação, do poder, e influência das pessoas, especialmente daquelas que são destituídas como, por exemplo, mulheres, minorias étnicas, e os pobres.

Aspectos Agência

As linhas iniciais do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano publicado em 1990 afirmavam "Os indivíduos são a verdadeira riqueza de uma nação". O povo não é o beneficiário de progresso social e econômico em uma sociedade, mas um agente ativo de mudanças.

O enfoque de desenvolvimento humano compartilha com outros enfoques a idéia de que o investimento na educação e na saúde do indivíduo é um instrumento poderoso para o progresso econômico e social, de forma geral, nas sociedades. Mas a abordagem de desenvolvimento humano vai mais longe, de duas formas; primeiro, na sua preocupação com o papel da agência humana na mudança política, compromisso social e normas que requerem ação coletiva ; segundo, na preocupação com os direitos humanos.

Seres humanos podem ser agentes de mudanças através da ação individual ou coletiva- educação e saúde que fortalecem o potencial produtivo, conhecimento que pode melhorar a saúde, e através do uso de liberdades civis e políticas promover a ação coletiva e mudanças políticas. Estratégias para o desenvolvimento humano inicialmente enfatizavam o investimento na educação e na saúde, e a promoção do crescimento equitativo, as três dimensões do IDH. Estes mobilizam a agência particular dos indivíduos, fortalecendo sua capacidade produtiva. Mas um terceiro pilar precisa ser acrescentado a esses dois: participação em expansão, através das instituições democráticas, dentro de governanças democráticas mais fortes. A ação coletiva - movimentos sociais - têm sido o principal motor atrás do progresso, na medida em que obtém sucesso em promover maiores mudanças políticas, necessárias para o desenvolvimento humano, como, por exemplo, o reconhecimento da igualdade de gênero, a necessidade de proteger o ambiente, ou realmente, o reconhecimento para promover e proteger o amplo conjunto de direitos humanos.

O conceito de capital humano ou desenvolvimento de recurso humano é, principalmente, sobre a agência individual para produção. Por exemplo, um trabalhador mais saudável sendo mais produtivo ou uma mãe educada gerando filhos com mais saúde, ou uma mulher reivindicando seu direito à propriedade, dentro da família. Mas a idéia de agência em desenvolvimento humano refere-se também à agência coletiva, por influenciar processos políticos. As pessoas que desejam influenciar decisões públicas seja para acesso à educação, ao direito de votar, ou condições decentes de trabalho, raramente podem ter sucesso sozinhas. Isto requer um processo de formação de associações, construção de alianças, geração de debates públicos. Governança democrática com instituições políticas que expandam a voz e o poder do povo, e a responsabilidade dos tomadores de decisões, são condições importantes para promover o desenvolvimento humano.

O reconhecimento e a promoção dos direitos humanos, e as molduras legais que garantem esses direitos não são importante no enfoque de desenvolvimento humano apenas por seu valor intrínseco, mas também pelo seu valor instrumental em incentivar agência, individual e coletiva. Um direito humano é uma reivindicação de uma sociedade, o qual gera obrigações para outros promoverem, protegerem e respeitarem esse direito. (RDH2000). Estas obrigações demandam responsabilidade por parte dos “responsáveis pela obrigação”, reforçada em lei. Tal fato garante uma base sólida para uma política pública, que pode facilitar a agência individual. A garantia legal de liberdade de voz e associações são fundamentais para que as pessoas possam submeter questões ao debate público, sejam elas demandas para atenção prioritária para instalações de saúde ou a responsabilização de funcionários públicos acusados de corrupção.

Estes contrastes entre a abordagem de DH e a alternativa Neoliberal e sua precursora, a abordagem de Necessidades Básicas, são resumidas na tabela 1.

Políticas para o desenvolvimento humano - uma agenda de cinco pontos

Os ideais do desenvolvimento humano têm grande apelo e muitos elaboradores de políticas e seus executores, sejam eles parlamentares, ministros, funcionários de governo, empregados de agências filantrópicas, ou ONGs- frequentemente perguntam “então, o que faremos? Que políticas prioritárias devemos colocar em prática?”

Mas a abordagem de desenvolvimento humano não constitui uma rígida receita de prescrições políticas, com uma lista de “destinação” e uma lista de ingredientes indicando como chegar lá. Pretende ser o “paradigma robusto”. Apesar de tudo, no contexto dos desafios atuais que se apresentam para a maioria dos países, cinco elementos de uma agenda geral de desenvolvimento humano podem ser propostos. Eles constituem o que pode ser denominado “Consenso de Nova Iorque”, na medida em que muitos desses pontos encontram-se refletidos em vários acordos das Nações Unidas.

- Prioridade para “desenvolvimento social”, com metas de expansão da educação e oportunidades de saúde;
- crescimento econômico que gera recursos para o desenvolvimento humano, nas suas várias dimensões;
- reformas sociais e políticas para a governança democrática, que assegurem direitos humanos, de forma a permitir que as pessoas vivam com dignidade e em liberdade, expansão da agência coletiva, participação e autonomia;
- equidade nos três elementos acima, refletindo preocupação com todos os indivíduos. Atenção especial com relação aos destituídos e aos pobres, cujos interesses são frequentemente negligenciados nas políticas públicas;
- Reformas institucionais e políticas na esfera global, criando um ambiente econômico mais favorável para que os países pobres tenham acesso aos mercados globais, à tecnologia, à informação.

Prioridade para “desenvolvimento social” (educação orientada para a pobreza, saúde “investindo nas pessoas”, especialmente por meio da criação de condições básicas de acesso à educação fundamental, saúde, saneamento), continua a ser a prioridade para uma agenda de desenvolvimento humano, em um mundo onde muitas pessoas são ainda analfabetas (a taxa de alfabetização de adultos é ainda apenas 53% nos países menos desenvolvidos), onde crianças não vão à escola, onde sobrevivência e saúde básicas estão longe de serem garantidas, (nos países menos desenvolvidos, a expectativa de vida ao nascimento é cerca de 51.9 anos, 36% são mal-nutridos, a mortalidade infantil é de 98 para cada mil nascimentos, comparada com 6, em países de renda OECD.

RDHs do início dos anos 90 enfatizaram a alocação de verbas públicas para necessidades humanas prioritárias, como princípio de estratégia política para o desenvolvimento humano. Foram desenvolvidas iniciativas do tipo 20:20 compacta, segundo as quais os governos nacionais concordariam em alocar 20% do seu orçamento com esses objetivos, enquanto os doadores também alocariam 20%. Gastos ainda são importantes. Mas os desafios das prioridades políticas atuais para a expansão da instrução das pessoas e da sua saúde vão muito além de mais gastos públicos para “atendimento de necessidades básicas” e gastos com saúde básica, serviços reprodutivos, água, saneamento e escolas de ensino fundamental.

Há agora evidência considerável que o gargalo encontra-se não apenas no volume de gastos, mas na eficiência e equidade dos padrões desses gastos, bem como na qualidade dos serviços e na ausência da participação popular na tomada de decisões. Na área da saúde, com o progresso revolucionário da ciência, um obstáculo a uma melhor saúde pode ser a falta de acesso a tratamentos que as últimas conquistas técnicas podem oferecer, acesso esse que é bloqueado pela lei da proteção da propriedade intelectual e pelo preço (RDH2001).

Além disso, “capacidades básicas” estão sendo redefinidas pelo ambiente em mudança da economia do conhecimento global e da sociedade de rede. Prioridades adicionais não podem ser deixadas de lado: educação superior em ciência e tecnologia; acesso às tecnologias da comunicação e da informação e às redes globais de informação; acesso à tecnologia e conhecimento globais. A barreira digital não é apenas uma barreira tecnológica, mas uma fonte de barreira de conhecimento. Não constitui surpresa que o RDH de 2002 da Região Árabe proponha uma medida de instrução que se baseia não em alfabetização, mas no acesso à Internet. (PNUD 2002). A idéia que embasa a proposta é legítima, embora os dados e as medidas possam ser questionados!

Crescimento econômico – O foco nos resultados humanos, ao invés do foco no desenvolvimento econômico como uma forma de avaliar progresso é central para o aspecto avaliativo do desenvolvimento humano. Entretanto, a realidade hoje é que o desempenho deficiente continuado de crescimento constitui um grande obstáculo para o desenvolvimento humano, em vários aspectos. Cerca de 60 países chegaram ao final da década de 1990 mais pobres em termos de **PIB** per capita do que no seu início.

Uma abordagem de desenvolvimento humano para acelerar o crescimento econômico seria uma capaz também de traduzir-se em mais renda, emprego, educação e saúde para os mais destituídos. As implicações de políticas e de trocas precisam ser estudadas mais aprofundadamente.

Reformas políticas e sociais para governança democrática: há um reconhecimento crescente que instituições contribuem para os resultados do desenvolvimento, seja o desenvolvimento econômico ou expansão de outras capacidades humanas. Embora este debate tenha se centrado nos objetivos de eficiência e em mercados econômicos em funcionamento, a preocupação prioritária da política pública para o desenvolvimento humano diz respeito à garantia de liberdade civil e política para todos bem como o funcionamen-

to de uma sociedade justa e equitativa. Isto requer instituições e normas que constituem uma governança democrática.

Há maior reconhecimento de que as pessoas são pobres e que suas capacidades são limitadas não apenas devido ao fato de não possuírem poder político. "O empoderamento de pessoas" requer instituições sociais e políticas e políticas com as quais as pessoas possam contar para desfrutar de liberdade civil e política básicas, e usá-las para lutar por seus interesses (RDH2000, RDH2002).

Estas reformas institucionais têm um papel direto na remoção da pressão política e social que as pessoas sofrem, mas elas têm também valor instrumental na promoção do progresso social e econômico. Por exemplo, quando as pessoas têm liberdade de expressão, ou quando uma imprensa livre e independente funciona, então a agência coletiva pode ser mobilizada para fazer pressão por políticas sociais e econômicas que beneficiem a população. Muitas experiências têm sido documentadas, tais como processos orçamentários participativos. Em diversas comunidades, como as vilas de Rajastan, na Índia, e na cidade de Porto Alegre, Brasil, grupos de cidadãos pressionaram as autoridades a explicar o uso dos recursos públicos. Este processo político resultou em reformas nos procedimentos orçamentários, com maior participação da comunidade no processo de formulação do orçamento e no monitoramento do uso dos fundos. O resultado, por exemplo, em Porto Alegre, foi um aumento significativo em serviços básicos para pessoas pobres como, por exemplo, a quase duplicação de residências familiares com acesso ao saneamento básico (RDH2002).

Objetivos de equidade em estratégias econômicas, sociais, e políticas: Uma forte preocupação com a liberdade, capacidades e direitos de todos os indivíduos demanda políticas públicas destinadas a alcançar tais objetivos. Isto depende não apenas de políticas pró-pobreza e pró-crescimento econômico, mas também de políticas democráticas nas quais as vozes dos excluídos possam ser ouvidas, obter respostas, e onde governança é responsável pelo interesse público.

Políticas globais, instituições, e propriedades públicas: o bem-estar humano hoje não mais depende predominantemente do que acontece dentro dos limites de um Estado-nação, mas fora dele. Depende cada vez mais do ambiente global, como o acesso a mercados globais, a disseminação de doenças globais, a criação de bens públicos globais, e vários outros fatores. Há um horizonte considerável para o aperfeiçoamento de instituições e políticas globais, de forma a trazer vantagens para os países pobres. regras para o comércio global, por exemplo, pesam favoravelmente na direção dos países ricos, com tarifas muito mais altas para os países em desenvolvimento. (RDH2002) Instituições globais, muitas delas estruturadas. Há meio século atrás, não se encontram organizadas de acordo com princípios democráticos de inclusão e participação de todos os países. Países menores e mais pobres têm dificuldades em serem ouvidos em negociações comerciais. Bens públicos globais que podem lidar com os resistentes problemas de pobreza global tais como a cura para a malária ou a vacina para HIV/AIDS, variedades altamente produtivas de produtos agrícolas como a cassava, podem ser criados, mas dependem de inovações institucionais que possam aglutinar os recursos globais financeiros, tecnológicos, e incentivos.

O movimento anti-globalizante é, de longe, o movimento social mais relevante de nossos tempos. Ele precisa ser confrontado com políticas, instituições e bens públicos que possam subjugar as novas oportunidades globais para o benefício do desenvolvimento humano.

Conclusões - estratégias de desenvolvimento humano, da época do planejamento à época da globalização

Um ponto forte da abordagem de econômica, social, DH é a sua abertura para acomodar novos desafios políticos. RDHs têm evoluído significativamente na última década, um período que tem testemunhado mudanças dramáticas no mundo, economicamente, politicamente, tecnologicamente, e socialmente. No bojo dessas mudanças, ocorreram importantes alterações em abordagens políticas de desenvolvimento. A década começou no final da era do planejamento e da glória do ajustamento estrutural. O momento atual é o da globalização que está movimentando as interações econômicas, políticas, e sociais entre pessoas em todo o mundo, alterando radicalmente os desafios e escolhas relacionados ao bem-estar dos indivíduos.

Os RDHs têm refletido estas circunstâncias em processo de modificação, alterando a ênfase nas prioridades políticas da agenda de desenvolvimento humano- de investimentos públicos para incentivos, de medidas econômicas para políticas democráticas; da educação e saúde para liberdades civis e democráticas; de políticas econômicas e sociais para instituições políticas.

Mesmo a definição de desenvolvimento humano tem também se modificado sutilmente, com uma forte e clara ênfase nas liberdades civis e políticas.

Em 1990 o RDH afirmou:

O desenvolvimento humano é um processo de alargamento das escolhas do indivíduo. As mais críticas destas amplas escolhas são viver uma vida longa e saudável, ser educado e ter acesso a recursos requeridos para um padrão de vida decente. Escolhas adicionais incluem liberdade política, direitos humanos garantidos e respeito pessoal⁸

Em 2001, o relatório estabeleceu:

O desenvolvimento humano diz respeito à criação de um ambiente no qual os indivíduos possam desenvolver seu potencial pleno e ter vidas produtivas, criativas, de acordo com suas necessidades e interesses. ...construir capacidades humanas é fundamental para aumentar as escolhas- a variedade de coisas que as pessoas fazem ou são na vida. As capacidades mais básicas para o desenvolvimento humano são ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um padrão decente de vida e ser capaz de participar da vida da comunidade. Sem essas condições, muitas escolhas simplesmente não estão disponíveis, e muitas oportunidades na vida permanecem inacessíveis.

⁸ O significado de "escolhas adicionais" é ambíguo, se significa algo menos importante do que as três outras listadas. Em 2001, o RDH eliminou esta ambigüidade.

Não constitui surpresa alguma que, em 1990, a defesa do desenvolvimento humano centrou-se em mudanças no planejamento de prioridades, e na ação do estado. Naquele contexto, o que o estado poderia fazer para expandir capacidades em áreas da educação e saúde constituía um importante pilar para uma estratégia de desenvolvimento, tanto para os valores intrínsecos como para os valores instrumentais de educação e saúde.

Hoje nós estamos em uma era de globalização rápida. As dominantes influências na maioria dos países são a liberalização e a democratização política. Isto altera a prioridade para o desenvolvimento humano. Capacidades para participar e agências coletivas de ação social tornaram-se mais importantes. Em oposição ao empreendedorismo que dirige mercados, espera-se que o empreendedorismo social dirija os debates políticos a respeito de questões que são importantes para o bem-estar das pessoas- para o desenvolvimento humano. A ação coletiva por pessoas e atores fora do estado, principalmente grupos da sociedade civil, agora têm um papel maior na determinação do curso do desenvolvimento. Há um consenso emergente sobre a importância da sociedade civil como atores na promoção do desenvolvimento.

As mudanças políticas dos anos 80 e 90 também construíram um maior consenso sobre o valor intrínseco de liberdades políticas e de todos os direitos humanos. Em 1990, o legado da guerra fria ainda dividia o mundo na questão da importância da liberdade política e da participação política.

No contexto atual da liberalização econômica, da liberalização política, e da crescente interdependência global, a liberdade política e participação e agência coletiva têm crescido em importância. Liberdade política e participação são agora mais universalmente aceitas como metas humanas importantes.

Há ainda muito mais a se compreender para fazer a agenda de DH funcionar. Há necessidade urgente de mais pesquisa, dentre as quais podem ser destacadas:

- Em termos de aspectos avaliativos, políticas econômicas que podem combinar os objetivos de acelerar o crescimento econômico e alcançar equidade. O questionamento crítico do "Consenso de Washington" e uma melhor compreensão, sob a perspectiva do desenvolvimento humano, do porquê tantos países falharam em obter o crescimento econômico sustentável, contribuiria para a formulação de alternativas úteis;
- Um outro aspecto avaliativo é que a mensuração do desenvolvimento humano é ainda insatisfatória em áreas relativas às liberdades civis e políticas. O IDH tem sido crescentemente visto como um enfoque inadequado para acessar o desenvolvimento humano;
- Com relação aos aspectos de agência, nós precisamos entender melhor como instituições e processos políticos influenciam e dão forma a políticas, especialmente a políticas econômicas. Enquanto o RDH2000 e o RDH2002 fizeram progressos nessa direção, estas são novas áreas de pesquisa que precisam de maior documentação e evidência empírica;

- Uma outra questão relativa à agência é como instituições e normas sociais como família, religião, e cultura, restringem ou ampliam as capacidades humanas;
- Estas constituem apenas algumas avenidas críticas para maiores avanços na agenda para o desenvolvimento humano. O que realmente importa é que a abordagem do desenvolvimento humano permanece vibrante como um paradigma para promover o desenvolvimento que tem as liberdades humanas como ponto central das suas preocupações, e não admite comprometer esse objetivo.

Tabela 1 - Comparando as características chaves do enfoque de DH com a alternativa Neoliberal e o antecedente de Necessidades Básicas

	Desenvolvimento Humano	Neoliberalismo	Necessidades Básicas
Raciocínio Filosófico para princípios normativos – explícito?	Explícito	Implícito	Não especificado
Conceito de bem-estar:	Funcionamentos e capacidades	Utilidade	Satisfazendo necessidades básicas
Aspecto avaliativo			
Critério principal para avaliar progresso de desenvolvimento	Capacidades humanas; igualdade de resultados, justiça e equidade em arranjos institucionais	Bem-estar econômico, crescimento econômico, eficiência	Redução da pobreza em termos de renda, e acesso a serviços sociais básicos
As ferramentas de medição favoreceram	Resultados humanos, medidas distributivas e deprivativas	Atividade e condição econômica, médias e medidas agregadas	Acesso ao material significa; medidas derivativas
Aspecto agência: Pessoas em desenvolvimento como meta e/ ou meio	Fins e meios: beneficiários e agentes	Meios: Recursos Humanos para atividade econômica	Fins: Beneficiários
Mobilizando agência	Ação individual e ação coletiva	Ação individual	?
Estratégia de desenvolvimento-objetivos operacionais básicos	Expandindo as escolhas das pessoas (social, econômica, política)	Crescimento econômico	Expandindo serviços sociais básicos
Preocupação política com distribuição de benefícios e custos	Ênfase na igualdade e nos direitos humanos de todos os indivíduos	Preocupação com a pobreza	Preocupação com a pobreza
Preocupação política com direitos humanos e liberdades	Finalidade última com valor intrínseco. Preocupação política	Nenhuma conexão explícita. Procura atual por conexão entre liberdade política e civil, e com crescimento econômico	Nenhuma conexão explícita