

# Amartya Sen e a responsabilização dos pobres na agenda internacional<sup>1</sup>

Tatiana de Amorim Maranhão<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo aborda a convergência política entre o Banco Mundial e a ONU na construção de uma agenda comum para a “redução da pobreza” na década de 1990. No centro desta nova estratégia está a “abordagem das capacidades” elaborada por Amartya Sen. A absorção desta perspectiva pelas agendas internacionais permitiu uma atenuação das críticas da ONU contra as políticas do receituário do “ajuste estrutural” e uma revisão nas próprias estratégias do Banco para a viabilização de suas reformas liberalizantes. Esta operação permitiu uma redução dos custos políticos de implementação das reformas ainda hoje reiteradamente recomendadas pelos organismos internacionais, garantindo maior efetividade de táticas que tornam os pobres responsáveis por sua própria situação de pobreza.

**Palavras-chave:** Amartya Sen; pobreza; desenvolvimento; Banco Mundial; ONU.

## Amartya Sen and poor's responsabilization in the international agenda

**Abstract:** *The article discusses the political convergence between the World Bank and the United Nations in the construction of a new agenda for “poverty reduction” in the 1990s. Amartya Sen’s “capabilities approach” is central to this new development strategy. The assimilation of this perspective by international agendas allowed an mitigation of UN criticisms against the policies of “structural adjustment” and a revision in the Bank’s own strategies for the viability of its liberalizing reforms.*

<sup>1</sup> Este texto resume parte dos argumentos desenvolvidos na tese de doutorado da autora: Maranhão, Governança Mundial e pobreza: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades, USP, 2009.

<sup>2</sup> Doutora em Sociologia (USP) e professora dos cursos de Relações Internacionais e Economia na instituição Faculdades de Campinas (Facamp) – Campinas – Brasil e Membro da Rede interdisciplinar de pesquisadores Neoliberalismo e políticas de subjetivação – [tatimaranhao@yahoo.com.br](mailto:tatimaranhao@yahoo.com.br)

*This operation allowed a reduction of political costs of the reforms still repeatedly recommended by international organisms, ensuring greater control over focus of resistance and effectiveness of tactics that make the poor responsible for their own poverty.*

**Keywords:** *Amartya Sen; poverty; development; World Bank; United Nations.*

## Introdução

Este artigo analisa os conteúdos que permitiram uma convergência política entre o Banco Mundial e as Nações Unidas, no final da década de 1990, em torno de uma nova estratégia de desenvolvimento. Interessa discutir aqui que o efeito dessa nova formulação, sob o enunciado da redução da pobreza, foi articular um amplo arco político e construir a plausibilidade da responsabilização dos sujeitos por sua situação de pobreza.

As agendas de desenvolvimento formuladas pelo Banco Mundial desde a década de 1960, quando seu foco de atuação se desloca prioritariamente para os países da periferia capitalista, se concentram em controlar aquilo que é formulado como o foco de instabilidade social e política que possa potencialmente desequilibrar o sistema econômico. O pressuposto que orientava a atuação do Banco nesses anos (décadas de 1960 e 1970) era que economias mais desenvolvidas levariam a sociedades mais estáveis politicamente e, portanto, mais distantes da ameaça comunista. Foram várias as codificações dos fatores de instabilidade na agenda do Banco. O problema da pobreza sempre foi objeto dessa agenda, ainda que a formulação dos fatores de instabilidade tenha sido distinta: comunismo, imigração, terrorismo, populismo. Naquela época, lidar com a situação de pobreza estava condicionado ao sistema econômico, já que o foco da atenção do desenvolvimento se concentrava em estimular a industrialização dos países periféricos.

A atuação mais direta desse organismo no combate à pobreza, entretanto, só é formulada na década de 1970, na agenda das necessidades básicas, sob a administração do então ex-secretário de Defesa dos EUA, Robert McNamara. Nesse momento, foram criadas técnicas de planejamento sofisticadas que objetivavam diretamente o problema. O uso da razão econômica maximizadora já empreendida para calcular a eficiência de ataques militares é transferido por McNamara de sua experiência na Guerra do Vietnã<sup>1</sup> para as análises de custo-benefício social empreendidas nos programas sociais do Banco Mundial. O foco dos programas desenhados sob essa administração – voltados diretamente aos pobres (*pro poor*) – era o aumento da produtividade da força de trabalho.

A entrada da preocupação com aspectos sociais na agenda do Banco é sua resposta ao aumento das pressões nos marcos da Guerra Fria (nas décadas de

<sup>1</sup> O documentário de Errol Morris sobre a vida de McNamara – *Sob a Névoa da Guerra: onze lições sobre a vida de Robert S. McNamara*, 2003 – mostra que a transferência de *know-how* entre essas experiências foi deliberada.

1950 e 1960) que culminaram, nos anos 1970, em revoltas políticas e revoluções nacionalistas e socialistas, e também às pressões de países não alinhados para que os bancos multilaterais apoiassem reformas sociais. Seguindo o raciocínio de que a abordagem social do Banco Mundial é uma estratégia de governo das instabilidades, o sentido da agenda das necessidades básicas acompanhava o sentido da estratégia de segurança política que marcara o deslocamento do foco de atuação do Banco prioritariamente em direção à periferia já na década de 1960.

A atuação diante dos problemas sociais como estratégia de segurança política é retomada pelo Banco em meados da década de 1990, na gestão de James Wolfensohn (1995-2005). Porém, a codificação que define a situação de pobreza é diferente nesse momento daquela mobilizada nos anos 1970 por McNamara. O objetivo deste artigo é contar a história dessa nova codificação que não tem mais o social como condicionante do sistema econômico, mas como o centro a partir do qual as reformas do ajuste estrutural (econômicas e institucionais) têm continuidade, na chave de modulações no interior do Banco Mundial em direção à agenda da governança (Maranhão, 2009). Reformas que até os dias de hoje são recomendadas pelos organismos multilaterais como condicionantes a seus empréstimos. Argumenta-se que o indivíduo pobre é realçado nessa nova codificação e aparece como responsável por sua situação. Não se trata, contudo, da velha máxima da vitimização dos pobres: a maneira clássica pela qual a direita liberal tratou o problema em boa parte do século XX. Ao contrário, trata-se de chamá-los como sujeitos em uma convergência inusitada (Banco Mundial e Nações Unidas), em cujo cerne está exatamente a ideia de redução da pobreza como a panaceia do desenvolvimento mundial.

## O desenvolvimento como garantia de oportunidades

A doutrina da boa governança é a forma assumida pelo Banco Mundial como sua nova estratégia para o desenvolvimento, na década de 1990. Ela é a maneira pela qual novas táticas de estabilização social e política são empreendidas para garantir a continuidade das reformas de liberalização dos mercados – iniciadas na década anterior como condicionalidades para os empréstimos do FMI na renegociação das dívidas latino-americanas e africanas (a agenda do Consenso de Washington). As novas táticas empreendidas a partir desse momento deslocam a pobreza para o centro das reformas prescritas pelo Banco, ao mesmo tempo em que separam a maneira de lidar com tal situação da produção da riqueza, antes vinculada ao programa etapista de industrialização da Aliança para o Progresso<sup>2</sup> (presidente J.

<sup>2</sup> Programa de desenvolvimento formulado pelo governo Kennedy no qual o estímulo à industrialização da América Latina figurava como estratégia central para barrar as investidas comunistas na região. O pressuposto era que economias capitalistas mais desenvolvidas estavam menos propensas a conflitos sociais e, portanto, mais distantes do regime soviético. O programa de industrialização, orientado pela teoria das etapas do desenvolvimento de W. W. Rostow (membro do conselho de planejamento do governo norte-americano), mobilizou a Agência para o Desenvolvimento Internacional (Usaid) dos EUA, o Banco Mundial e o recém-criado Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (1959) na condução do programa de reformas conduzidas na região.

Kennedy). Um deslocamento que só foi possível por conta da convergência entre o Banco Mundial e as Nações Unidas em torno da abordagem das capacidades elaborada por Amartya Sen (2000).

A nova estratégia que toma forma nesse momento (1990) é definida como a garantia de oportunidades para o aproveitamento dos benefícios da globalização. Em seu interior, há uma mudança na codificação da situação de pobreza que acompanhou um processo de crítica interna das reformas liberalizantes do ajuste estrutural<sup>3</sup> e culminou na definição do desenvolvimento como a garantia de oportunidades; Amartya Sen discute os desafios do desenvolvimento nessa mesma chave.

Dois processos simultâneos, no âmbito do Banco Mundial e das Nações Unidas, culminaram no deslocamento de ênfase das nações à oportunidade das pessoas. De um lado, no âmbito das formulações do Banco Mundial, revisões críticas internas às primeiras reformas de liberalização dos mercados repercutiram em modulações no início da década de 1990 em direção à nova doutrina da boa governança. Modulações que ocorreram em meio a um campo de controvérsias em torno da melhor condução dessas reformas e às variações analíticas e práticas do tema da governabilidade. Tais controvérsias levaram à constatação de que era imprescindível construir um consenso político interno aos países que desse sustentação às reformas liberalizantes. A forma desse consenso político foi dada pela ideia da garantia das oportunidades. No âmbito das Nações Unidas, na mesma época, o desenvolvimento era redefinido como um processo de expansão de oportunidades no lugar do acúmulo de riquezas. Esta redefinição aconteceu em torno da noção de desenvolvimento humano que incorporou as dimensões sociais e culturais em suas prescrições.

Para o argumento deste artigo, interessa discutir duas formulações centrais nesses processos: a abordagem das capacidades de Amartya Sen e o novo paradigma de desenvolvimento formulado por Joseph Stiglitz, quando era economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial (1997-1999).

Interessa ressaltar aqui que foi a autocrítica do aspecto estritamente fiscal e econômico das reformas do Banco Mundial – iniciada em 1989 (Banco Mundial, 1989), mas mais bem formulada nos primeiros anos da década de 1990 com a consolidação na nova doutrina da boa governança (Banco Mundial, 1991; 1992; 1994) – que o aproximou das objeções à medida do desenvolvimento pelo PIB per capita. Essa objeção estava na base da redefinição da noção do desenvolvimento humano que alcançara expressão política nos Relatórios do Desenvolvimento Humano publicados pelo PNUD (ONU) desde 1990.

<sup>3</sup> Para os defensores do ajuste estrutural, a elevação do câmbio, a desregulamentação necessária para intensificar a concorrência no plano internacional e as reformas econômicas de cunho fiscalista levariam ao aumento da eficiência empresarial e o conseqüente crescimento econômico, de forma a gerar efeitos indiretos de afluência e maior integração social. Portanto, a pobreza e o social, de modo geral, não eram objeto privilegiado da atenção do que ficou conhecido como a primeira geração de reformas do ajuste. A segunda geração de reformas foi influenciada pela centralidade do problema da pobreza nos termos em que se discute neste texto.

Foi a absorção da abordagem das capacidades de Amartya Sen – inspiradora dos Relatórios do Desenvolvimento Humano – que permitiu a convergência política entre o Banco Mundial e as Nações Unidas, construindo a nova codificação da pobreza como a responsabilização dos pobres por sua situação, sob o enunciado da garantia das oportunidades. Essa convergência garantiu que práticas sociais defendidas por atores à esquerda (ONU) e à direita (Banco Mundial) no espectro político internacional passassem a ser regidas por um mesmo enquadramento, definido por metas sociais a serem cumpridas como promessas de desenvolvimento. Essas metas são consagradas como a nova estratégia de desenvolvimento do milênio, conhecida como os “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (ODM), lançada formalmente pelas Nações Unidas no ano de 2000 (Organizações das Nações Unidas, 2000).

## A abordagem das capacidades como novo critério para o desenvolvimento

A abordagem das capacidades é formulada por Amartya Sen como alternativa à prosperidade econômica como fundamento do planejamento e da elaboração de políticas de desenvolvimento. O objetivo final do desenvolvimento para ele é o “enriquecimento da vida das pessoas”, o que não é alcançável apenas por meio da prosperidade econômica. O papel da renda é relativizado nessa abordagem pela diluição desse indicador entre indicadores de outros aspectos que compõem o meio específico de cada unidade a ser analisada para se formular uma política de desenvolvimento.

Diferentemente das teorias do desenvolvimento que tomavam como foco o *aggiornamento* das nações periféricas ao patamar do desenvolvimento das sociedades avançadas (refletindo e prescrevendo sobre os meios de modernização dessas sociedades), o que Sen propõe é uma perspectiva de desenvolvimento que se detém sobre as condições de vida dos grupos populacionais independentemente do nível de renda dos países em que estes grupos estão. A vida é definida como o conjunto de atividades e modos de ser (chamado por ele de “efetivações”). O objetivo da vida humana, mais que o enriquecimento material, é dado pela possibilidade de escolher o que se deseja fazer e ser. Essa possibilidade é, por sua vez, restringida pelas capacidades disponíveis de cada pessoa. As capacidades são, nessa abordagem, um tipo de liberdade: “A liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de efetivações (ou, menos formalmente expresso, a liberdade de ter estilos de vida diversos) [...]” (Sen, 2000: 95).

A liberdade é uma função direta das capacidades, portanto uma expansão das capacidades implica em uma expansão das liberdades. Daí o argumento central de Amartya Sen ser elaborado em torno da ideia do desenvolvimento como liberdade. Os limites da expansão das liberdades, ou das capacidades, são formulados na chave da desvantagem individual existente em função da limitação das capacidades possuídas por cada pessoa. O enquadramento do tema da pobreza é dado, nesses termos, na chave da privação individual das capacidades e não como insuficiência

de renda, que permitiria uma intervenção nas formas de reprodução social da riqueza e da pobreza.

De acordo com essa abordagem, as políticas de desenvolvimento devem levar em conta outras variáveis que impactam na privação de capacidades e não apenas a variável renda. As privações podem ser afetadas pelo que ele chama de “variações sobre a pessoa” que ocorrem em resposta a limitações na possibilidade de escolha de cada indivíduo. Sen discrimina os limites às escolhas segundo variáveis de classificação de segmentos populacionais como faixa etária, gênero ou predisposições ambientais no local de moradia como condições epidemiológicas. O combate à pobreza, portanto, deve intervir nas variáveis presentes no meio que limitam as liberdades de escolha (ou que privam cada pessoa do acesso às capacidades). Limites definidos por ele de duas maneiras: [...] a restrição dos bens passíveis de serem escolhidos pelo indivíduo” e o limite dado pelo “conjunto das diferentes maneiras que o indivíduo pode fazer uso de seus bens [...]” (Machado; Pamplona, 2008: 71). A intervenção deve operar, portanto, no nível dos bens disponíveis e no nível do uso que se faz desses bens. Em outras palavras, significa intervir para ampliar as oportunidades para que as pessoas utilizem ou adquiram novas capacidades.

## A abordagem das capacidades entre as Nações Unidas e o Banco Mundial

A tarefa do desenvolvimento é a criação de um ambiente de oportunidades para que as pessoas possam escolher a vida que valorizam. Esta é a concepção que está no centro da adoção do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), divulgado pelo PNUD/ONU em 1990 (United Nations Development Programme, 1990), como a forma de medir o avanço dos países em direção ao desenvolvimento, entendido agora como desenvolvimento humano. A invenção do desenvolvimento humano<sup>4</sup> é um efeito de controvérsias internacionais em torno da reformulação do conceito de desenvolvimento que remontam à década de 1960. Essas controvérsias levariam à incorporação das dimensões sociais e humanas ao conceito de desenvolvimento que, no âmbito da ONU, significou a incorporação dos direitos humanos como um componente central de suas políticas (Perrone-Moisés, 1999). De acordo com seus formuladores, a diferença entre as concepções anteriores de desenvolvimento e o desenvolvimento humano está no deslocamento do modo de incidência de suas estratégias. Esse deslocamento implica na mobilização das pessoas para que se tornem ativas no processo de desenvolvimento em oposição ao suposto enfoque das abordagens anteriores que as tomavam como meros beneficiários passivos.

A abordagem das capacidades de Sen fornece o enquadramento normativo para o desenvolvimento humano que adquire expressão política na publicação do primeiro Relatório do Desenvolvimento Humano pelo PNUD, em 1990. A ideia de

<sup>4</sup> Os quatro traços essenciais da abordagem do desenvolvimento humano são a garantia de um acesso igualitário às oportunidades entre os indivíduos (equidade), a transmissibilidade do horizonte de oportunidades presentes para as gerações futuras (sustentabilidade), o investimento nas pessoas (capital humano) e na garantia de um ambiente macroeconômico estável para que alcancem seu potencial máximo (produtividade), e o engajamento dos indivíduos nos processos que vão determinar suas vidas (empoderamento) (Maranhão, 2009).

um desenvolvimento em cujo cerne está o homem foi empunhada como referencial crítico aos efeitos do ajuste estrutural e como uma alternativa de desenvolvimento mais ampla em relação à abordagem voltada exclusivamente à expansão material, que supostamente sustentara as reformas fiscalistas do Banco Mundial.

O desenvolvimento humano foi definido como um processo de expansão de escolhas dos indivíduos – em outras palavras, funcionamentos [efetivações] e capacidades para funcionar, tudo aquilo que a pessoa pode fazer e ser na sua vida [...] (Sen apud Fukuda-Parr, 2002: 3).

A criação do IDH colocou a noção de capacidade no centro das novas formulações do desenvolvimento. O fato de essa noção traduzir uma visão de progresso calcada na capacidade das pessoas valorizarem seus recursos de vida (as liberdades, segundo Sen) e de que a tarefa das políticas de desenvolvimento é fomentar essas capacidades fornece a medida das novas referências normativas em torno das quais as políticas sociais e econômicas são elaboradas. Nesse primeiro momento de sua difusão (início da década de 1990), a orientação do desenvolvimento humano expressa pelo PNUD era formulada criticamente à agenda do Banco Mundial. Porém, a redefinição operada no interior desse organismo em direção à doutrina da boa governança (início da década de 1990) e à estratégia de redução da pobreza (final da década de 1990) apresenta elementos da convergência em cujo centro está a abordagem das capacidades.

Já no primeiro relatório do PNUD (United Nations Development Programme, 1990), o foco no desenvolvimento é voltado prioritariamente para os mais pobres – sejam os países mais pobres ou os segmentos mais pobres da população no interior dos países, a estratégia vale para ambos. O mercado é considerado o lugar por excelência da alocação mais eficiente de recursos, mas não é, como para o liberalismo clássico, o mecanismo que garante a justiça distributiva. Fazem-se necessárias políticas destinadas a transferir renda e outras “oportunidades econômicas” para os mais pobres. Como estratégia para a focalização de políticas nos mais pobres, o Relatório prescreve a priorização pelos orçamentos nacionais de atividades que contribuam com o progresso no desenvolvimento humano, evitando o “mau uso” dos gastos. Veem-se aí exatamente os alvos da reestruturação orçamentária presentes na reforma do Estado prescrita pelo Banco Mundial na década de 1990, mesmo que o PNUD (tal como outras agências da ONU) vocalizasse críticas às reformas prescritas pelo Banco.

O sucesso dos países em cuidar dos mais pobres está relacionado ao monitoramento sistemático das variáveis econômicas e humanas. O crescimento econômico é fundamental para a expansão da renda, do emprego e dos gastos governamentais com o desenvolvimento humano, desde que bem administrado. No Relatório de 1990, essa “boa administração” era definida pelo PNUD como o fim dos déficits fiscais, fundamental para os avanços em desenvolvimento humano. Uma gestão política eficiente é a condição para que o crescimento econômico favoreça o desenvolvimento humano. É possível perceber, aí também, pontos de

convergência com a agenda dos programas de reestruturação do setor público prescritos nos anos 1990. Problemas indicados nesse primeiro Relatório recebem novas formulações, no decorrer na década, e, sobretudo, quando se converge na formulação dos objetivos (quantificáveis) do milênio (ODM), lançados pela ONU em 2000.

Sen defende uma “abordagem múltipla” do desenvolvimento que significa uma atuação em equilíbrio entre diferentes instituições em sua promoção: governo, outras instituições políticas e sociais e mecanismos de mercado. O sentido dado por esse novo arranjo institucional “múltiplo” era o de “equilibrar o papel do governo [...] com o funcionamento do mercado”. Segundo o autor, tratou-se de rever a opção por uma “estratégia única de desenvolvimento” e apostar em uma abordagem “integrada e multifacetada” do processo por meio do “[...] progresso simultâneo em diferentes frentes, incluindo diferentes instituições que se reforçam mutuamente [...]” (Sen, 2000: 151-152).

Sob o argumento de que é necessário complementar a atuação dos mercados, sobretudo em lugares nos quais a liberdade de trocas está ausente, Sen defende o papel desempenhado por instituições externas ao mercado. Esse argumento é também encontrado nos documentos do Banco Mundial a partir dos anos 1990, nos marcos da doutrina da boa governança. Já que os problemas que surgem relacionados ao mercado provêm de fontes externas a ele, estes são lugares que devem ser ajustados. Tais ajustes são implementados por políticas de garantia de compartilhamento dos benefícios do mercado, políticas que garantam que a população tenha acesso ao processo de expansão econômica. Esse acesso, por sua vez, será permitido pela criação de “oportunidades sociais”: a provisão de educação básica, de assistência médica elementar ou pela disponibilidade de recursos importantes para alguma atividade econômica, como a terra, por exemplo.

Na visão de seus operadores, o mérito da abordagem do desenvolvimento humano está na percepção de que o combate à pobreza não é apenas uma questão de acesso aos serviços públicos, mas de garantir o acesso ao poder político que está fora do alcance dos pobres. De acordo com Fukuda-Parr, os Relatórios do Desenvolvimento Humano de 2000 e 2002 registram o deslocamento da antiga preocupação com o crescimento econômico para a ênfase no “empoderamento político”: “O ‘empoderamento de pessoas’ requer instituições sociais e políticas com as quais as pessoas possam contar para desfrutar de liberdade civil e políticas básicas, e usá-las para lutar por seus interesses [...]” (Fukuda-Parr, 2002: 10).

## Os pobres como “parceiros” da estratégia de redução da pobreza

A definição dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) é bastante similar à formulação do economista Joseph Stiglitz (1998), então economista-chefe e vice-presidente do Banco Mundial, sobre o novo paradigma do desenvolvimento. É nesse lugar que se pode constatar a convergência entre as Nações Unidas e o Banco Mundial, uma vez que a abordagem das capacidades figura como elemento

central. A formulação de Stiglitz é apresentada formalmente como o novo enquadramento do desenvolvimento do Banco em 1999 (Quadro abrangente de desenvolvimento<sup>5</sup>) e articula a Estratégia de Redução da Pobreza apresentada no Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/01: *Attacking the Poverty* (Banco Mundial, 2001).

O paradigma de Stiglitz converge com o enquadramento do desenvolvimento proposto pela abordagem de Amartya Sen dos Relatórios do PNUD. O centro dessa convergência é o deslocamento do que se entende por desenvolvimento: de um processo de acúmulo de riquezas para a garantia de um “ambiente de oportunidades” para que o homem desfrute dos benefícios da globalização mediante a expansão e o exercício de suas capacidades. O foco é deslocado claramente para os pobres, que passam a ser o alvo prioritário das estratégias, funcionando como o ponto determinante para o equilíbrio saudável da economia de mercado.

A possibilidade iminente de explosão dos conflitos sociais e políticos, desde a década de 1960, já era associada às regiões mais pobres do planeta<sup>6</sup>; daí a centralidade que o controle social das periferias sempre ocupou nas políticas de desenvolvimento do Banco Mundial. Contudo, até aqui as intervenções sociais eram instrumentos compensatórios e paliativos ao padrão de desenvolvimento adotado, na medida em que buscavam remediar os efeitos de um padrão de crescimento que sempre excluiu boa parte da população. Exclusão que aconteceu tanto na difusão do modelo de produção agrícola que valorizava a concentração fundiária e o uso de insumos químicos, como na adoção de um modelo de industrialização estruturado no endividamento externo e na contenção salarial, ou mesmo no estímulo mais recente às privatizações das grandes empresas estatais, sobretudo em setores estratégicos das economias nacionais. Há uma novidade, contudo, quando as formulações do PNUD e do Banco Mundial convergem na abordagem de Amartya Sen. A novidade é que as intervenções sociais – já sob o enunciado da redução da pobreza – tornam-se autônomas em relação ao padrão adotado e tornam-se uma área de intervenção específica.

Nessas “áreas de pobreza” em que se tornaram as periferias, como lembra Chesnais (1996), a intervenção junto aos pobres (populações, regiões ou países inteiros) é formulada como uma estratégia que os toma como “parceiros” na continuidade das reformas liberalizantes. Essa é a grande novidade que confere sentido político à convergência discutida neste artigo. O foco na garantia das oportunidades para o aproveitamento dos benefícios da globalização, a partir

<sup>5</sup> Os termos desse quadro foram formulados por Stiglitz em 1998, mas oficialmente apresentados pelo então presidente do Banco, James Wolfensohn, no encontro anual de 1999 do G8, em Colônia (Alemanha), e consagrado em 2001, no encontro realizado em Gênova, dois anos depois da saída de Stiglitz do posto de economista-chefe.

<sup>6</sup> O levante dos zapatistas em Chiapas/México (janeiro de 1994) e a crise econômica do país (dezembro de 1994) representaram marcos importantes das possíveis consequências do aumento da pobreza e da desigualdade social que precisavam ser contidas pela nova agenda do desenvolvimento mundial, consolidada no início da década de 2000. Não é à toa que é nesse momento que a conexão entre segurança e pobreza é retomada pelo Banco Mundial com a doutrina do bom governo (Arantes, 2004; Maranhão, 2009).

da defesa das liberdades humanas, é o que está na raiz aqui. A consequência da autonomização da pobreza como uma área de intervenção específica das políticas de desenvolvimento é tornar os pobres parceiros dessa estratégia. Ao fazê-lo, como efeito, o social é deslocado para o centro das reformas econômicas. Um dos aspectos da construção do consenso político interno aos países para sustentar as reformas liberalizantes é a mobilização dos pobres como atores comprometidos com a realização dessas reformas.

O comprometimento interno aos países com a realização das reformas de liberalização é justificado na mudança do paradigma de desenvolvimento operada por Stiglitz (1998). Ele elabora sua abordagem a partir de uma crítica propositiva às reformas do Consenso de Washington. Essa postura conformava o horizonte do debate interno ao próprio Banco Mundial, já desde os primeiros anos da década de 1990, mas ganharia o peso de uma ampla estratégia voltada diretamente aos pobres apenas com Stiglitz. A formulação do paradigma é proposta pelo deslocamento das antigas concepções do desenvolvimento, entendidas como planos e projetos, para uma abordagem que prescreveria “um processo abrangente de transformação da sociedade”, por meio de estratégias no lugar dos grandes planos do passado. Sua sugestão é que o desenvolvimento opere uma intervenção no nível dos indicadores de qualidade de vida em oposição a uma intervenção que se queria universal, pois incidente no nível macroeconômico. A abordagem participativa é o principal instrumento reivindicado por ele para que a estratégia de desenvolvimento esteja afinada com os problemas efetivos de cada localidade. É também o instrumento de garantia da construção do consenso político interno necessário à credibilidade das reformas econômicas de liberalização.

Stiglitz parte de uma premissa que já estava presente no princípio da virada em direção à doutrina da boa governança: o desenvolvimento consiste no processo de transformação de relações sociais tradicionais em relações “modernas”. Questão mobilizada como elemento importante do Relatório do Banco de 2000/2001. Trata-se de “modernizar” as relações sociais nos limites prescritos do que seja, para o Banco, uma economia eficiente. As sociedades tradicionais – economias menos desenvolvidas – estariam menos predispostas a mudanças, e essa disposição constitui, para Stiglitz, a alavanca para o desenvolvimento. As mudanças, no entanto, não devem ser pensadas como um fim em si mesmo. Para ele, elas devem tornar os indivíduos (e as sociedades) mais responsáveis em relação ao seu próprio destino e devem operar sua integração no mundo globalizado.

A formulação do desenvolvimento como expansão das liberdades de Amartya Sen é muito próxima dessa definição. A aposta de ambos é que as mudanças operadas por suas concepções de desenvolvimento necessariamente se desdobrem na melhoria do padrão de vida dos indivíduos (padrões de saúde, de alfabetização e redução, ao menos, dos níveis de pobreza absoluta) e aumentem a probabilidade de que as políticas econômicas sejam sustentáveis e resistam às contingências dos processos democráticos.

O ponto de partida para essa estratégia de desenvolvimento é a definição de uma “visão de futuro” – tal como em um planejamento estratégico de tipo empresarial. Para construir essa “visão de futuro”, objetivos quantificáveis devem ser precisados, como a redução pela metade da pobreza ou a universalização da educação primária. Esses elementos são alvos (*targets*) subordinados a um processo de transformação que deve incluir uma perspectiva de mudança das instituições no sentido da criação de um novo capital social e de novas capacidades (individuais e coletivas).

Diferentemente da imposição das condicionalidades dos acordos do FMI na década de 1980, a abordagem de Stiglitz se sustenta na ideia de que a mudança implicada no desenvolvimento deve vir de dentro de cada localidade. O argumento dele é que se trata de um processo de mudança de mentalidades, por isso não há como elas serem impostas. Elas devem ser construídas em conjunto com os “parceiros” (os pobres, as comunidades carentes, os países) da estratégia de desenvolvimento mediante processos abrangentes de debate. Esse é o sentido dos ingredientes fundamentais nessa estratégia de desenvolvimento: *ownership* (sentido de propriedade) e participação. Para que uma mudança não seja superficial, os indivíduos devem sentir-se responsáveis por ela e as formas de participação são a maneira de criar essa apropriação das mudanças pelos “parceiros”. Os grupos da sociedade civil desempenham papel central como espaço no qual os excluídos têm “voz”<sup>7</sup> (Craig; Porter, 2006).

A novidade do paradigma reivindicado por Stiglitz está associada aos meios pelos quais as reformas econômicas (e agora institucionais) de liberalização dos mercados serão aprofundadas. Esses meios objetivam provar internamente que essas são as melhores maneiras de garantir a melhoria da qualidade de vida das populações, com foco especial nas parcelas mais pobres. A construção dessa evidência é dada pela responsabilização de cada autoridade política na implementação das reformas e sua elaboração em parceria com os diferentes atores internos.

No ano (1998) em que Stiglitz anunciava os traços da nova perspectiva para o desenvolvimento do Banco Mundial, a crise financeira nas economias asiáticas (1997-1998) se confirmava como o marco paradigmático do fracasso das prescrições do Consenso de Washington. A tendência presente desde a primeira metade da década de 1990 de revisão dessas prescrições, que, no quadro da doutrina da boa governança, salientava a importância das instituições e da necessidade de um consenso político interno aos países que desse sustentação às reformas de liberalização, adquiriu aí seu impulso decisivo. É nesse contexto que se insere a nova articulação proposta pelo Banco Mundial de uma abordagem “participativa” do desenvolvimento – articulação que é também reivindicada por Amartya Sen ao defender uma “abordagem múltipla” do desenvolvimento.

<sup>7</sup> Como subsídio para a elaboração do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001, o Banco Mundial mobilizou ONGs locais de cerca de sessenta países e coletou histórias de privação sob o argumento de que o Relatório é endereçado à pobreza tal qual ela é significada pelos próprios pobres; este estudo foi chamado de Vozes dos Pobres.

## Considerações finais

O deslocamento de ênfase no desenvolvimento da boa governança à redução da pobreza aconteceu após a crise asiática. Um conjunto de instrumentos técnicos, compartilhados entre o Banco Mundial e a ONU nesse momento, permitiu o acompanhamento dos processos de redução da pobreza e de construção institucional. No centro desses instrumentos está a noção da pobreza como privação de capacidades (de Amartya Sen). São esses instrumentos que dão forma à nova estratégia de desenvolvimento formulada na convergência entre o Banco Mundial e as Nações Unidas.

A pobreza aparece formulada no Relatório sobre o Desenvolvimento do Banco Mundial de 2000/2001 nos termos da abordagem das capacidades. Esse Relatório articula o novo desafio do Banco em torno de três pilares: Oportunidade, Empoderamento e Segurança, cujas estratégias devem incidir numa gestão mais eficaz dos riscos que afetam os pobres reduzindo sua incidência e minimizando seus danos.

O principal instrumento desse novo foco de atuação foram os “Relatórios da Estratégia de Redução da Pobreza” que funcionaram como um instrumento de formação do consenso político interno na medida em que sua elaboração previa a reunião de atores locais (governo nacional, gestores médios, altos tecnocratas, atores da “sociedade civil” com inserção local e global, além da iniciativa privada) em torno da avaliação da situação da pobreza em cada país. É bom lembrar que o consenso era necessário, segundo os documentos do Banco Mundial, para a aceitação local de que as reformas de liberalização econômica e institucional eram as maneiras mais eficazes de resolver problemas que limitariam o desenvolvimento. A reunião entre atores locais garantiu a construção da responsabilização interna dos países pelas reformas de redução da pobreza – a maneira pela qual as reformas liberalizantes passaram a ser tratadas. As técnicas utilizadas na elaboração dos relatórios construíram também a plausibilidade da responsabilização das próprias populações pobres por sua situação de pobreza.

O elemento central dessa “engenharia da redução da pobreza” como via para estabilizar a implementação de reformas liberalizantes foi a inscrição da pobreza e do combate à pobreza no espaço da localidade. O deslocamento das intervenções estatais para alvos mais bem definidos só foi possível em função da produção de informações que contribuíram para construir esses alvos.

Os efeitos sociais do ajuste são apresentados nesses Relatórios de Redução da Pobreza como efeitos de problemas de má gestão. Eles aparecem formulados como problemas locais que refletem deficiências de governança. E, aí, a doutrina da boa governança fornece o enquadramento analítico para a criação de um conjunto de instrumentos de monitoramento do desempenho (*performance*) dos governos locais que serão, por sua parte, sancionados em termos da preferência de acesso às linhas de crédito em função do resultado do monitoramento. Esse aspecto da localização dos problemas da pobreza foi central para a construção da ideia de

*ownership*, pois colocou nas mãos dos governos locais a direção dos acordos na medida em que seu desempenho é monitorado e esses podem ser recompensados por isso. Ou seja, na medida em que o acesso ao crédito está condicionado ao desempenho dos governos no cumprimento das reformas da boa governança, estes se tornam responsáveis por seu bom andamento.

A estratégia de redução da pobreza passou a ser formulada por uma ampla coalizão que reuniu o Banco Mundial e o FMI às agências da ONU e agências de financiamento que até então haviam se colocado politicamente em lados opostos. Criava-se, portanto, o suporte institucional para a articulação entre as reformas de liberalização e as estratégias locais de participação que davam “voz” às comunidades.

## Referências

- ARANTES, Pedro. Ajuste urbano: as políticas do Banco Mundial e do BID para as cidades latino-americanas. Dissertação de mestrado, Estruturas Ambientais Urbanas, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2004.
- BANCO MUNDIAL. *Sub-saharan Africa: from crisis to sustainable growth*. Washington, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Managing development: the governance dimension: a discussion paper*. Washington, 1991.
- \_\_\_\_\_. *Governance and development*. Washington, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Governance: the World Bank's experience*. Washington, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 2000/2001: luta contra a pobreza*. Washington, 2001. Original de *Attacking Poverty*.
- CHESNAIS, François. *A mundialização do capital*. São Paulo, Xamã, 1996.
- CRAIG, David; PORTER, Douglas. *Development beyond neoliberalism? Governance, poverty reduction and political economy*. London, Routledge, 2006.
- FIORI, José Luís. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis, Vozes, 1997.
- FUKUDA-PARR, Sakiko. *Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos: o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano*. Florianópolis: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2002. Disponível em: <<http://sso.sdr.sc.gov.br>>.
- MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. O ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*. Campinas, v. 17, n. 1, 2008, pp. 53-84.
- MARANHÃO, Tatiana Amorim. Governança mundial e pobreza: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades. Tese de doutorado, Sociologia, Faculdade de Filosofia, Ciência e Letras, Universidade de São Paulo, 2009.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. Declaração do Milênio. In: *Declaração da Assembleia Geral das Nações Unidas*. Nova York, 2000.

PERRONE-MOISÈS, Claudia. Direitos humanos e desenvolvimento: a contribuição das Nações Unidas. In: AMARAL JUNIOR, Alberto; PERRONE-MOISÈS, Claudia. *O 50º da Declaração Universal dos direitos do homem*. São Paulo, Edusp, 1999.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

STIGLITZ, Joseph. Towards a new paradigm for development: strategies, policies, and processes. In: *Conferência Anual Prebisch Lecture da UNCTAD*. Genebra, 1998.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Human Development Report 1990*. New York, 1990.

Recebido em: 18/03/2016

Aprovado em: 15/04/2016

### **Como citar este artigo:**

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. Amartya Sen e a responsabilização dos pobres na agenda internacional. *Contemporânea* – Revista de Sociologia da UFSCar. São Carlos, v. 6, n. 1, jan.-jun. 2016, pp. 13-26.