

A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD ¹

*João Guilherme Rocha Machado*²
*João Batista Pamplona*³

Resumo

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) se destaca como importante órgão da Organização das Nações Unidas para a questão do desenvolvimento. Ele também é responsável pela elaboração e publicação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O PNUD atua em mais de 166 países e exerce influência importante na teoria e nas práticas relacionadas ao desenvolvimento econômico. É muito relevante ter elementos que possam esclarecer os reais alcances e limites de atuação deste Programa. Assim o objetivo deste artigo é identificar, sistematizar e interpretar de forma crítica a base teórica do paradigma do desenvolvimento humano, no qual se fundamenta a atuação do PNUD. A abordagem das capacidades de Amartya Sen constitui a base teórica do paradigma do desenvolvimento humano. Essa abordagem é bastante conveniente à natureza pragmática e consensual da atuação do PNUD, pois propõe um foco maior na expansão das capacidades individuais, mas sem pleitear por mudanças estruturais na ordem econômica internacional.

Palavras-chave: Sen, Amartya Kumar; Desenvolvimento econômico; Desenvolvimento humano; ONU; PNUD.

Abstract

The UN and economic development: an interpretation on the theoretical basis of the UNDP's action

The United Nations Development Programme (UNDP) is an important body of the United Nations for development issues. It is also responsible for the construction and publication of the Human Development Index (HDI). The UNDP is present in more than 166 countries and exerts an influence on the theory and practice of economic development. It is very important to define the elements which allow the establishment of limits to the UNDP's action. The purpose of this paper is to identify, classify and critically explain the theoretical basis for the paradigm of human development, on which its line of work has been based. The capabilities approach developed by Amartya Sen is the theoretical basis for the paradigm of human development. This approach is very convenient for the pragmatic and consensual nature of the UNDP's action because it proposes a greater focus on the expansion of individual capabilities, but without calling for structural changes in the international economic order.

Key words: Sen, Amartya Kumar; Economic development; Human development; UN; UNDP.

JEL O19.

(1) Trabalho recebido em outubro de 2006 e aprovado em setembro de 2007.

(2) Administrador de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (EAESP/FGV) e Mestre em Economia Política pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUCSP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: <jgromachado@yahoo.com>.

(3) Professor do Programa de Pós-Graduação em Economia Política da PUCSP, São Paulo, Brasil. E-mail: <pamplona@pucsp.br>.

Introdução

Ao se discutir o Desenvolvimento Econômico no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), é fundamental considerar o papel do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O PNUD foi criado a partir de resolução da Assembleia Geral da ONU em 1965 que estabelecia a fusão de duas entidades então existentes: o *United Nations Special Fund* (Fundo Especial das Nações Unidas) e o *Expanded Programme of Technical Assistance* (Programa Estendido de Cooperação Técnica). Essa resolução entrou em vigor no início de 1966, criando assim o PNUD, que ganhou papel de destaque na ONU. Ele é o principal órgão da ONU para o desenvolvimento e é responsável por trabalhar conjuntamente com os países procurando alcançar soluções para os desafios do desenvolvimento em seus diferentes níveis. Além de ser o principal órgão que coordena as atividades das Nações Unidas relacionadas ao desenvolvimento, o PNUD tem sido apontado como uma das mais importantes fontes de assistência aos países em desenvolvimento e como um dos maiores “programas operacionais” sob os auspícios da ONU. Desde que o Programa foi criado, atividades cruciais lhe foram atribuídas, uma vez que ele se constitui como um importante órgão financiador e coordenador para as tarefas de desenvolvimento da ONU.

Atualmente existem programas do PNUD em 166 países e em 2004 seu orçamento anual chegou aos US\$ 4 bilhões (UNDP, 2005, p. 40). O Programa concentra seu foco em 5 áreas: governança democrática, redução da pobreza, prevenção e recuperação de crises, energia e meio-ambiente e HIV/Aids. Finalmente, vale dizer que o PNUD é também responsável pela publicação dos Relatórios de Desenvolvimento Humano. Foi no âmbito destes relatórios, publicados no início da década de 1990, que foram lançados o conceito de Desenvolvimento Humano e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que tiveram grande influência na teoria e também na prática do desenvolvimento econômico em todo o mundo.

Apesar da importância que o PNUD tem na ONU, estudos independentes deram pouca atenção ao PNUD até agora. O interesse dos pesquisadores e técnicos tem sido dirigido preferencialmente ao conteúdo dos “Relatórios de Desenvolvimento Humano”, especialmente ao IDH. Não há muitos estudos que tratem o PNUD com profundidade e esta tendência é ainda mais flagrante quando são considerados apenas os estudos em língua portuguesa. Além disso, é possível dizer que freqüentemente o conceito de desenvolvimento humano é reduzido ao seu índice, ou seja, ao IDH. Apesar de estarem relacionados de maneira muito próxima, está claro que não se trata de sinônimos. O IDH, por ser facilmente calculado, sintético e de simples aplicação, ganhou notoriedade e acabou ofuscando o conceito de desenvolvimento humano. No entanto, o IDH captura somente uma pequena parte do desenvolvimento humano, que é muito mais amplo

e complexo que seu índice. Assim, ao discutir o paradigma de desenvolvimento humano propriamente dito, é necessário ir além do próprio conceito criado no âmbito do PNUD. É, portanto, imprescindível observar em quais bases teóricas se apóia esse paradigma e conseqüentemente, em tese, a própria atuação do PNUD.

Tendo como referência o que foi acima exposto, o objetivo deste artigo é identificar, sistematizar e interpretar de forma crítica o paradigma teórico no qual se fundamenta a atuação do PNUD a partir dos anos 1990. Para isso, o procedimento metodológico utilizado é basicamente a pesquisa bibliográfica que tem como fontes a literatura internacional e também os documentos e os relatórios do próprio PNUD.

O presente artigo está organizado em 4 seções, incluindo esta introdução. A seção 1 trata rapidamente da questão do desenvolvimento econômico e de como ela se insere no âmbito da ONU. Na segunda seção é definido o desenvolvimento humano como paradigma de atuação do PNUD a partir da década de 1990. Já na seção 2.1, o paradigma do desenvolvimento humano é detalhado partindo dos Relatórios de Desenvolvimento Humano e de autores ligados a ele. A seção 2.2 objetiva apresentar a abordagem das capacidades de Amartya Sen, na qual se baseia o paradigma do desenvolvimento humano. Na seção 2.3 são apresentadas as críticas mais importantes à abordagem das capacidades de Amartya Sen. Finalmente, a conclusão do artigo.

1 O desenvolvimento econômico no âmbito da Organização das Nações Unidas

As organizações internacionais são um fenômeno organizacional que ganha força no século XX. A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1945, se insere então nesta categoria de organizações internacionais. De acordo com Seitenfus (2000, p. 26-27), as organizações internacionais são associações voluntárias de Estados constituídas por meio de um Tratado. Assim, elas têm como objetivo a busca de interesses comuns por meio de uma cooperação entre seus membros de maneira permanente.⁴

O propósito original da ONU estava ligado à manutenção da paz internacional. É possível notar esta vocação inicial logo no primeiro artigo do primeiro capítulo da Carta das Nações Unidas, em que aparecem como propósitos das Nações Unidas: “Manter a paz e segurança internacionais” e também “Desenvolver relações amistosas entre as Nações” (Nações Unidas, 2006). No entanto, de acordo com Coate, Forsythe e Weiss (1997, p. 201), rapidamente

(4) Ainda segundo Seitenfus (2001, p. 23-26), existem 3 características das organizações internacionais: multilateralismo (quando 3 ou mais países trabalham juntos para atingir fim comum), permanência (criação com o objetivo de durar indefinidamente) e institucionalização (criação de espaço institucional para solucionar conflitos e para o relacionamento entre os Estados). Para uma primeira aproximação à análise da ONU do ponto de vista das Relações Internacionais, ver o capítulo 5 de Seitenfus (2001, p. 107-141).

detectou-se uma ligação entre o trabalho da ONU no campo econômico e social e a promoção da segurança internacional. Neste sentido, as causas de violência tanto dentro como entre os Estados poderiam ser reduzidas, se desigualdades e privações econômicas diminuíssem. Em outras palavras, havia a convicção de que só poderia haver paz e segurança duradouras se houvesse bem-estar econômico e social para todos (Naciones Unidas, 2001, p. 145). É importante notar que tal vocação para temas ligados ao desenvolvimento também já estava presente na carta das Nações Unidas (talvez com menos destaque e simplesmente como um meio para a paz entre as nações), como, por exemplo, no capítulo IX (Cooperação Internacional Econômica e Social). No Artigo 55 desta carta lê-se:

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: **a) níveis mais altos de vida, trabalho efetivo e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b) a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos;** a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional (Nações Unidas, 2006, grifo nosso).

De acordo com Jolly et al. (2004, p. 49), o aumento da preocupação mundial em relação ao desenvolvimento, na segunda metade do séc. XX, resultou de 3 desafios: a reconstrução da Europa após 1945; o desenvolvimento dos países socialistas e a Guerra Fria; e as prioridades de desenvolvimento nos países do sul. Nesse caso, os países que haviam recentemente alcançado a independência consideravam o desenvolvimento como seu principal desafio e pressionavam, principalmente no âmbito das Nações Unidas, para que esta questão entrasse na agenda internacional.

Nas décadas de 1940 e 1950, a visão das Nações Unidas em relação ao desenvolvimento estava alinhada com uma estratégia intervencionista, na qual a intervenção do Estado e o fortalecimento dos governos tinham um papel muito importante. O paradigma dominante estava intimamente ligado ao contexto histórico da época, isto é, à influência da Grande Depressão, da Segunda Guerra Mundial e da revolução Keynesiana. Além disso, nesse período destacam-se as contribuições de Hans Singer (do Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos ou *UN Department of Economic Affairs*) e de Raul Prebisch na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), no sentido de apontar que os termos de troca variavam de forma a penalizar os exportadores de alimentos e matérias-primas, beneficiando os exportadores de bens manufaturados. Uma consequência óbvia desta constatação era a necessidade de os países em desenvolvimento se industrializarem, o que só poderia ocorrer rapidamente com a ajuda do Estado. Finalmente, desde a fundação da ONU, havia uma conscientização crescente de que, além do capital “físico”, a falta de recursos humanos adequados também era um grande obstáculo para o desenvolvimento.

Embora houvesse precedentes, decorre desta constatação o início das atividades de aconselhar países e oferecer apoio em algumas áreas do desenvolvimento econômico, sendo esta a base da cooperação técnica internacional (Jolly et al., 2004, p. 50-84).

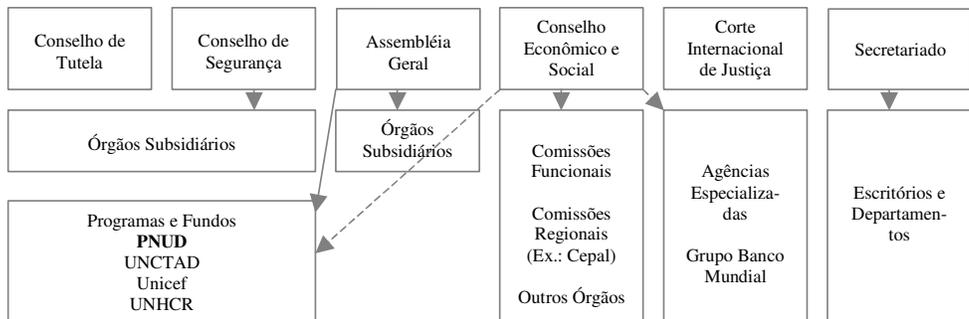
Assim, a década de 1960, a partir de sugestão da administração Kennedy nos Estados Unidos, foi declarada pelas Nações Unidas como a “Década do Desenvolvimento”. A intenção era realizar ações que reduzissem a diferença entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos, tendo como meta econômica um crescimento anual mínimo de 5% para estes últimos. Embora parte dos países tenha alcançado esta meta, o aumento no crescimento econômico não necessariamente produziu melhoras nas condições de vida da maioria das pessoas em muitos países em desenvolvimento. Durante a década de 1960 aumentou a percepção da importância dos conhecimentos e habilidades das pessoas para o processo de desenvolvimento. Finalmente, neste período foram criadas, além do PNUD, outras organizações que tratavam da questão do desenvolvimento no âmbito da ONU, tais como a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD) e o Programa Mundial de Alimentos. (Jolly et al., 2004, p. 85-110).

A década de 1970 foi batizada como a “Segunda Década do Desenvolvimento” e sua estratégia continha não só uma meta de crescimento de 6%, mas também metas para fluxo de ajuda internacional, empregos, educação e saúde. Neste período foram formuladas, por instituições ligadas à ONU e grupos de pesquisa independentes, “novas” estratégias de desenvolvimento. Estas estratégias tinham como elemento comum a visão de que deveria haver um deslocamento da ênfase em agregados econômicos como crescimento econômico para um foco maior em atender as necessidades humanas básicas, gerar empregos produtivos e reduzir a pobreza. Em 1973, houve um grande aumento no preço do petróleo realizado pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) e pela primeira vez os países industrializados eram afetados por uma ação tomada coletivamente por um grupo de países pobres. Neste contexto, os países exportadores de petróleo e outros países em desenvolvimento aproveitaram para apresentar demandas para reestruturar a economia mundial, que ficou conhecida como *New International Economic Order* (NIEO) ou Nova Ordem Econômica Internacional. A maior parte desta discussão foi levada a cabo em fóruns no âmbito das Nações Unidas, tais como a UNCTAD e a Assembléia Geral. No entanto, os resultados alcançados pelos países em desenvolvimento foram pequenos e, além disso, a maior parte dos ganhos obtidos pelos países da OPEP foi reciclada nos países em desenvolvimento por meio do sistema bancário ocidental, o que criou as condições para a crise da dívida na década de 1980 (Jolly et al., 2004, p. 111-137).

A crise da dívida na década de 1980 teve grande impacto nas políticas e estratégias de desenvolvimento durante o período. As organizações financeiras internacionais, os países credores e os bancos comerciais determinaram a abordagem e as políticas que os países afetados deveriam utilizar para tratar da questão da dívida. Houve um grande aumento da influência das idéias neoliberais na prática e na teoria do desenvolvimento, sob a égide do chamado Consenso de Washington. Durante este período, a ONU teve um papel marginal, sem ser capaz de apresentar uma agenda para lidar com as novas questões trazidas pela crise da dívida. Neste sentido, a ONU teve papel predominantemente reativo e quando se mostrou propositiva foi somente para apontar as conseqüências negativas tanto em termos sociais como de crescimento das políticas prescritas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Jolly et al., 2004, p. 138-150).

Sendo assim, é possível dizer que durante toda sua história a ONU esteve envolvida, tanto operacionalmente quanto intelectualmente, com temas ligados ao desenvolvimento. Para tanto, no âmbito da ONU foi sendo criada uma estrutura organizacional para lidar com essa questão. Parte desta estrutura já estava prevista na própria carta das Nações Unidas, como, por exemplo, o Conselho Econômico e Social que foi definido em seu capítulo X (Nações Unidas, 2006). Por outro lado, parte fundamental da estrutura da ONU para questões de desenvolvimento foi sendo criada com o passar dos anos, tal como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), entre outros.

Organograma I
Estrutura simplificada do Sistema das Nações Unidas



Nota: Esta é uma representação simplificada do Sistema das Nações Unidas com o intuito de mostrar como o PNUD se insere em sua estrutura. As flechas com linhas contínuas representam uma relação direta de hierarquia entre os órgãos, enquanto as flechas com linhas pontilhadas indicam uma relação entre os órgãos, mas sem subordinação. Para a estrutura completa, ver United Nations (2007).

Fonte: United Nations (2007).

Na visão de Zamora (1997, p. 232), as diferentes organizações econômicas no âmbito da ONU podem ser divididas em dois grupos com papéis distintos: entidades operacionais (que realizam atividades como empréstimos e

cooperação técnica que influenciam diretamente as questões econômicas) e entidades para criação e garantia do cumprimento de regras (que estabelecem regimes e garantem um comportamento econômico determinado dentro de sua jurisdição). Em sua análise da carta das Nações Unidas, Zamora (1997, p. 234) considera que a cooperação econômica no âmbito da ONU deveria dar-se em dois níveis. O primeiro nível se daria nos órgãos centrais da ONU (como Assembleia Geral e Conselho Econômico e Social) no qual seria feita a definição de políticas e a coordenação das agências funcionais específicas. Num segundo nível, estariam as agências funcionais que deveriam realizar operações dentro de sua esfera de competência. De acordo com o autor, a experiência mostrou que este modelo só funcionou no seu segundo nível (isto é, no seu nível operacional).⁵

A estrutura organizacional da ONU é bastante complexa. Há também diferentes visões dos países-membros com também diferentes capacidades e poderes para influenciar a organização. Além disso, nesses mais de 60 anos da ONU, houve freqüentes mudanças do cenário internacional. Partindo destes fatores, é necessário fazer aqui duas ressalvas para o presente trabalho. A primeira delas é que, como se poderia esperar, houve uma considerável evolução do tipo de contribuição ao desenvolvimento realizado pela ONU. Aqui, levam-se em conta tanto as contribuições operacionais quanto as intelectuais. Em segundo lugar, é difícil falar em uma visão homogênea da ONU em relação ao desenvolvimento, haja vista sua heterogeneidade como organização e também a heterogeneidade de seus países-membros. Nesse sentido, é possível fazer uso da ponderação feita por Jolly et al. (2004, p. 4), ao discutir critérios e valores válidos para analisar o trabalho da ONU no campo do desenvolvimento. Para os autores, é importante ter em mente que, quando se discute os valores e idéias das Nações Unidas, é relevante perguntar se são aqueles do Secretariado da ONU ou dos governos dos países-membros (neste caso, cabe ainda considerar de quais países, haja vista que a ONU tem cerca de 190 países-membros de diferentes regiões do mundo).

Partindo das ressalvas acima, uma instituição específica da ONU deve ser destacada: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Essa escolha não é casual, uma vez que este é o principal órgão para o desenvolvimento das Nações Unidas.

2 O paradigma de atuação do PNUD a partir da década de 1990

Klingebiel (1999, p. 24-31) classifica os diferentes fatores que influenciam a efetividade de uma organização internacional em 3 níveis distintos: nível conceitual (formado pelos princípios e objetivos gerais de uma organização

(5) O primeiro e o terceiro capítulos de United Nations (2004) podem ser úteis para uma visão detalhada da estrutura organizacional da ONU para as questões do desenvolvimento.

internacional), nível estrutural e de políticas (trata-se das estruturas institucionais, processos de tomadas de decisão e recursos disponíveis da organização internacional) e nível administrativo e de implementação (formado pelas questões gerenciais, de *staff*, e monitoramento e avaliação dos projetos).

Nesta seção, interessa especialmente os fatores de nível conceitual que influenciam as atividades do PNUD, uma vez que o objetivo aqui é justamente discutir sobre qual paradigma o PNUD baseia sua estratégia e suas ações. Neste sentido, de acordo com Klingebiel (1999, p. 104-105), uma das principais falhas no nível conceitual do PNUD era exatamente a falta de um perfil claro e de um paradigma que norteasse suas ações. A principal e mais comum crítica em relação ao PNUD até o início da década de 1990 era a falta de um perfil específico e um foco claro para suas políticas de desenvolvimento. Neste sentido, o PNUD era visto como uma agência de desenvolvimento que oferecia “tudo”, mas não se focava em nenhum aspecto específico e não tinha nenhuma abordagem estratégica. Não existia uma área focal para as intervenções do PNUD e isto se dava de maneira deliberada. Isso era visto como reflexo da neutralidade do PNUD e da soberania dos países receptores de recursos em suas escolhas de operações de desenvolvimento. Desta forma, o PNUD daria mais importância à questão de sua neutralidade e da soberania dos países receptores do que a uma estratégia definida para políticas de desenvolvimento. Esta falta de orientação estratégica faria com que os principais países doadores de recursos ao PNUD o vissem como uma agência que fornecia recursos sob condições demasiadamente suaves e sem critério ou orientação. No mesmo sentido, Klingebiel (1999, p. 172, 105) afirma que havia relativo consenso entre documentos de análise do PNUD de que um foco claro deveria ser encontrado no nível conceitual; por outro lado, desde o início da década de 1990, o PNUD vinha fazendo um grande esforço para conseguir uma mudança substancial e para definir um perfil claro para sua atuação.

Como consequência, na década de 1990 diversas reformas foram planejadas, iniciadas ou implementadas com o intuito de melhorar a efetividade do PNUD na esfera do desenvolvimento. Como já foi apontado, para esta seção interessa especialmente as reformas realizadas ao nível conceitual do PNUD.⁶

Assim, diante da análise das falhas do PNUD ao nível conceitual (isto é, ausência de paradigma que oriente suas ações), Klingebiel (1999, p. 179-188) aponta que a partir de meados da década de 1990 o PNUD passa a ser identificado com o paradigma do desenvolvimento humano sustentável, estabelecendo então

(6) Klingebiel (1999, p. 103-150) traça quais foram as reformas realizadas pelo PNUD, bem como quais ainda seriam necessárias e as classifica nas mesmas categorias já apresentadas (isto é, nível conceitual, nível estrutural e de políticas e nível administrativo e de implementação).

um claro modelo para sua atuação. Esse reposicionamento fica bastante claro quando se analisa a declaração de missão da organização em maio de 1996:

UNDP's mission is to help countries in their efforts to achieve sustainable human development by assisting them to build their capacity to design and carry out development programmes in poverty eradication, employment creation and sustainable livelihoods, the empowerment of women and the protection and regeneration of the environment, giving first priority to poverty eradication.

UNDP also acts to help the United Nations family to become a unified and powerful force for sustainable human development and works to strengthen international cooperation for sustainable human development (UNDP, 2006a, grifo nosso).

2.1 O desenvolvimento humano na visão dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do PNUD

De acordo com Haq (1995, p. 11), acrescentar a dimensão humana à questão do desenvolvimento representa uma perspectiva totalmente nova. Nessa mesma linha, Jolly et al. (2004, p. 291) afirmam que a formulação do desenvolvimento humano como um paradigma de pensamento e estratégia de desenvolvimento foi uma grande contribuição intelectual.

Na visão de Klingebiel (1999, p. 179), o Relatório de Desenvolvimento Humano que o PNUD passou a publicar anualmente a partir de 1990 foi muito importante para dar ênfase à dimensão humana do desenvolvimento. Por sua vez, Jolly et al. (2004, p. 291) considera que os Relatórios de Desenvolvimento Humano foram muito importantes porque definiram mais rigorosamente o desenvolvimento humano, bem como exploraram seus principais componentes e conduziram as análises para novas áreas.

Partir da idéia de Desenvolvimento Humano contida nos Relatórios de Desenvolvimento Humano parece ser adequado para tratar do paradigma teórico associado ao PNUD. Aqui, no entanto, cabe uma ressalva. Como bem lembra Klingebiel (1999, p. 3), o Relatório de Desenvolvimento Humano, embora seja publicado pelo PNUD, não deve ser “equiparado” de maneira unívoca com a instituição ou com suas políticas. Segundo o autor, as disputas políticas ocorridas no seio de seu *Governing Council*⁷ no início da década de 1990 mostravam a falta de consenso político em relação à aceitação total dos relatórios em termos conceituais e também práticos. O próprio relatório de 2001 (UNDP, 2001, p. iv), por exemplo, traz em seu rodapé observação nesse sentido, afirmando que o relatório era independente e que suas análises e recomendações não necessariamente refletiam as visões do PNUD, do seu *Executive Board* ou de seus países-membros.

(7) O *Governing Council* (depois substituído por um *Executive Board*) é um órgão formado por países-membros da ONU, responsável pela supervisão e controle do PNUD.

No mesmo sentido, o próprio Administrador⁸ do PNUD no prefácio do relatório de 2004 faz ressalva semelhante. Ele afirma que, como todos os Relatórios de Desenvolvimento Humano, aquele era um estudo independente com a intenção de estimular discussões e debates sobre assuntos importantes e não uma declaração oficial da ONU ou do PNUD (UNDP, 2004, p. vi). No entanto, apesar das ressalvas, os Relatórios de Desenvolvimento Humano são fontes essenciais para a discussão do paradigma de desenvolvimento humano no âmbito do PNUD. Primeiramente, porque esta aproximação é freqüentemente feita por diversos autores. Em segundo lugar, parece difícil acreditar que o PNUD continuaria a apoiar fortemente os relatórios e associar seu nome a eles, se a organização não se sentisse fortemente amparada e representada em tais relatórios. No mesmo prefácio, o Administrador dá uma pista neste sentido. Ele afirma que os Relatórios de Desenvolvimento Humano, ao tratar de muitos assuntos geralmente negligenciados por economistas que tratam do desenvolvimento, apresenta importantes argumentos para que o PNUD e seus parceiros reflitam e possam utilizá-los em suas ações.

O primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano foi lançado em Londres no dia 24 de maio de 1990 (Haq, 1995, p. 26). De acordo com este documento, o objetivo do desenvolvimento deveria ser criar um ambiente no qual as pessoas possam viver uma vida longa, saudável, criativa e feliz (UNDP, 1990, p. 9). Desta forma, o desenvolvimento humano pode ser definido como um processo de aumentar as escolhas possíveis das pessoas. Assim,

Human development is a process of enlarging people's choices. In principle, these choices [sic] can be infinite and change over time. But at all levels of development, the three essential ones are for people to lead a long and healthy life, to acquire knowledge and to have access to resources needed for a decent standard of living. If these essential choices are not available, many other opportunities remain inaccessible (UNDP, 1990, p. 10).

É nesse sentido que o relatório propõe o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como um índice para captar o paradigma do desenvolvimento humano. Ele é formado por 3 elementos essenciais (UNDP, 1990, p. 11-12):

- a) longevidade (utiliza-se aqui o indicador de expectativa de vida ao nascer);
- b) conhecimento (inicialmente somente a taxa de alfabetização era utilizada. A partir do relatório de 1991 passou a ser medido por duas variáveis, sendo dado um peso de 2/3 à taxa de alfabetização e um peso de 1/3 para a média dos anos de escolaridade);

(8) O Administrador do PNUD é o responsável pelo gerenciamento operacional do Programa, obedecendo às diretrizes do *Executive Board*. No original em inglês é utilizada a palavra *Administrator*. Nesta pesquisa será utilizada a tradução literal para Administrador, uma vez que relatórios publicados em português pelo PNUD fazem a tradução desta forma. Ver por exemplo PNUD (2005, p. v-vi).

c) padrão de vida (dada a dificuldade de indicadores para este componente, aqui é utilizado o PIB per capita, ajustado pela Paridade do Poder de Compra).

Não é a intenção deste trabalho aprofundar-se na análise do IDH.⁹ É certo que o lançamento do IDH teve grande importância para rivalizar com o uso exclusivo do PNB e também para chamar a atenção do público para todas as outras variáveis que são analisadas nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (Sen, 2003b, p. x). No entanto, quando se fala em desenvolvimento humano na literatura, há um peso demasiado grande ao IDH, ficando o paradigma de desenvolvimento humano eclipsado pelo índice. Por esta razão, é necessária ênfase maior no paradigma de desenvolvimento humano em si. Na mesma linha, Fukuda-Parr (2003a, p. 117) adverte que houve uma tendência de aprisionar o desenvolvimento humano dentro do IDH. Assim, o sucesso do IDH serviu justamente para reforçar esta tendência. A autora defende ainda que duas falhas em sua definição inicial (isto é, a simplificação de uma idéia muito complexa e a exclusão de referências em relação à participação e liberdades políticas) continuam a criar problemas para o IDH. Finalmente, ela afirma que apesar dos esforços para explicar que o conceito de desenvolvimento humano vai muito além do IDH, a mensagem do índice ainda é que os objetivos principais do desenvolvimento humano são expandir a educação e a saúde e aumentar a renda. Como foi visto, tanto o IDH quanto o paradigma do desenvolvimento humano dão ênfase especial em algumas escolhas (a de viver uma vida longa e saudável, de adquirir conhecimentos e ter acesso aos recursos necessários para um bom padrão de vida) (UNDP, 1990, p. 10). Mas o Relatório também deixa claro que não se pode reduzir o paradigma somente a estas questões (por mais importantes que estas sejam):

But human development does not end there. Additional choices, highly valued by many people, range from political, economic and social freedom to opportunities for being creative and productive, and enjoying personal self-respect and guaranteed human rights (UNDP, 1990, p. 10).

Ainda de acordo com UNDP (1990, p. 10), é importante deixar claro que o termo desenvolvimento humano como é utilizado no relatório denota tanto o processo de aumentar a gama de escolha das pessoas quanto o nível de bem-estar alcançado em si. Além disso, o Desenvolvimento Humano tem 2 lados: a formação de capacidades¹⁰ humanas (como, por exemplo, a melhora do nível de

(9) Para o estudo aprofundado do IDH, sugere-se: UNDP (1990, p. 11-16) que traz as questões básicas do índice. No mesmo relatório, ver as notas técnicas para detalhes de sua formulação. (UNDP, 1990, p. 104-113). Para uma revisão do IDH e de suas principais mudanças nos primeiros anos dos Relatórios de Desenvolvimento Humano, ver o capítulo 5 do Relatório de 1994. (UNDP, 1994, p. 90-101). Para detalhes do lançamento do IDH, ver o capítulo 4 de Haq (1995, p. 46-66). Finalmente, para nove artigos com diferentes enfoques do IDH, ver Fukuda-Parr e Kumar (2003c, p. 127-253).

(10) A abordagem das capacidades será discutida na seção 2.2 deste artigo.

saúde, de conhecimentos e de habilidades) e também o uso que as pessoas fazem dessas capacidades adquiridas (tanto para lazer, atividades produtivas ou para serem sujeitos ativos da sociedade).

O lançamento do Relatório de Desenvolvimento Humano, embora contando com equipe numerosa, é considerado fruto de grande esforço e da liderança do economista paquistanês Mahbub ul Haq. Diversos autores destacam seu papel de protagonista, tal como Jolly (2004, p. 291), Sen (2000, p. 93), Kaul (2003, p. 85) e Streeten (2003, p. 101), entre outros.

De acordo com Haq (1995), o paradigma do desenvolvimento humano é um conceito holístico que visa cobrir todos os aspectos do desenvolvimento. No entanto, o ponto principal seria *“the widening of people’s choices and the enrichment of their lives. All aspects of life – economic, political or cultural – are viewed from that perspective”* (Haq, 1995, p. 20).

Para Haq (1995, p. 16-20) são quatro os componentes essenciais do paradigma do desenvolvimento humano:

- a) Equidade: isto é, as pessoas devem ter acesso equitativo às oportunidades. No entanto, isto não garante a igualdade também em termos de resultados;
- b) Sustentabilidade: ou seja, a próxima geração merece contar com as mesmas oportunidades que as pessoas contam agora. Segundo o autor, esta dimensão é freqüentemente confundida meramente com a renovação de recursos naturais (que é somente um de seus aspectos);
- c) Produtividade: para o autor, uma parte essencial do paradigma é a produtividade, o que requer investimentos nas pessoas e um ambiente macroeconômico que permita a essas pessoas alcançarem seu potencial máximo;
- d) Empoderamento: isto é, as pessoas não deveriam ser beneficiárias passivas de políticas para o desenvolvimento humano. Na verdade, as pessoas deveriam ter um papel ativo e uma participação real no processo que vão determinar suas vidas.

Haq (1995, p. 23) afirma que partir do paradigma do desenvolvimento humano significa abordar todos os pontos dos modelos tradicionais de crescimento, mas partindo do ponto de vista das pessoas. Assim, faz sentido falar em crescimento econômico, por exemplo, mas desde que se discuta se as pessoas participam e se beneficiam do crescimento. Na mesma linha, é fundamental perguntar se a expansão econômica leva a um *“job-led growth”* ou a um *“jobless growth”*. Da mesma forma, faz sentido em falar de aumento no comércio internacional, mas com a preocupação de que as pessoas tenham acesso total às oportunidades geradas por esta expansão. Em outras palavras, ele afirma que as questões econômicas tradicionais não são ignoradas e continuam com o mesmo grau de importância que sempre tiveram, mas estas são analisadas do ponto de

vista de como influenciam a vida das pessoas.¹¹ No entanto, o autor destaca que as pessoas não são consideradas simplesmente como beneficiárias do crescimento econômico, mas sim como os verdadeiros agentes das mudanças na sociedade.

Neste sentido, está claro que uma análise focada na renda per capita não consegue captar o desenvolvimento nos termos apresentados acima. Isso porque este índice não consegue revelar como a renda é realmente distribuída entre as pessoas e porque estas valorizam muitos aspectos da vida que não são capturados pela renda per capita. Desta forma, a idéia é que haja um foco na dimensão humana do desenvolvimento, isto é, que as questões econômicas sejam debatidas e entendidas em termos de suas conseqüências para as pessoas. O Relatório de Desenvolvimento Humano de 1990 (UNDP, 1990, p. 9) lembra que é bastante antiga a idéia de que as pessoas deveriam ser vistas não só como meios, mas também como fins de todas as atividades. Assim, esta questão já havia aparecido na obra de muitos autores, entre eles importantes economistas políticos, como Adam Smith, David Ricardo, Robert Malthus, Karl Marx e John Stuart Mill. Ainda segundo o relatório (UNDP, 1990, p. 9), essa abordagem “mais poderosa” foi aos poucos obscurecida pela preocupação excessiva no crescimento do Produto Nacional Produto (PNB).

Da mesma forma, o relatório indica a inexistência de ligação automática entre o crescimento na renda e o progresso humano. Assim, ele considera o crescimento econômico como essencial para o desenvolvimento humano. Mas para explorar totalmente as oportunidades geradas para melhorar o bem-estar das pessoas, este crescimento deve ser “gerenciado” corretamente¹² (UNDP, 1990, p. 42). O relatório (UNDP, 1990, p. 42-60) explicita as diferentes experiências dos países no tocante ao desenvolvimento humano e as classifica em 3 categorias:

a) desenvolvimento humano sustentado (inclui os países que conseguiram sustentar seu sucesso no desenvolvimento humano, sendo às vezes alcançado de forma gradual e às vezes rapidamente);

b) desenvolvimento humano interrompido (países que tiveram sucesso inicial, mas que depois tiveram desaceleração ou mesmo reversão);

(11) É justamente nesta linha que muitos dos Relatórios de Desenvolvimento Humano são desenvolvidos. Isto é, analisar as questões do ponto de vista das pessoas, ou seja, do desenvolvimento humano. Além do de 1996 (UNDP, 1996), que trata da relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano, o de 1998 (UNDP, 1998) faz uma reflexão sobre os padrões de consumo para o desenvolvimento humano, o de 1999 (UNDP, 1999) sobre a globalização com uma face humana e o de 2001 (UNDP, 2001) discorre sobre como fazer as novas tecnologias trabalharem para o desenvolvimento humano. No mesmo sentido, o estudo “Como Colocar o Comércio Global a Serviço da População” (PNUD, 2004) trata do comércio para o desenvolvimento humano.

(12) Para uma análise rigorosa desta relação no âmbito dos relatórios, ver o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1996 (UNDP, 1996) que tem como tema principal a relação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano.

c) oportunidades perdidas para o desenvolvimento humano¹³ (países que tiveram bom crescimento econômico, mas sem que isso se traduzisse em desenvolvimento humano).

Em outras palavras, existe ligação entre renda e desenvolvimento humano, mas sua natureza depende das prioridades de desenvolvimento definidas pelo país (Haq, 1995, p. 53).

Até agora o paradigma de desenvolvimento humano foi apresentado como algo estático. É interessante notar, no entanto, que com o passar dos anos houve mudanças. Fukuda-Parr (2003b, p. 307) lembra que algumas capacidades¹⁴ passaram a receber maior atenção, tais como liberdades política, civil e a de participar na tomada das decisões. Como consequência disso, a autora aponta que houve também mudanças sutis na definição do desenvolvimento humano. Por exemplo, no relatório de 1990 a definição era:

*Human development is a process of enlarging people's choices. The most critical of these wide-ranging choices are to live a long and healthy life, to be educated and to have access to resources needed for a decent standard of living. **Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and personal self-respect*** (UNDP, 1990, p. 10, grifo nosso).

Neste sentido, questões como a liberdade política e a garantia de direitos humanos apareciam como “escolhas adicionais” e pareciam não estar no mesmo nível das outras (viver uma vida longa e saudável, ter acesso à educação e a recursos para um padrão de vida adequado). Ainda de acordo com Fukuda-Parr (2003b, p. 307-308), a mudança na definição do desenvolvimento humano foi no sentido de aumentar a ênfase nas liberdades civis e políticas e também na participação das pessoas na vida da comunidade. Nesse sentido, o relatório de 2001 afirma:

*The most basic capabilities for human development are to lead long and healthy lives, to be knowledgeable, to have access to the resources needed for a decent standard of living **and to be able to participate in the life of the community*** (UNDP, 2001, p. 23, grifo nosso).

Finalmente, o desenvolvimento humano considera o desenvolvimento como um processo de aumentar a gama de escolha das pessoas, não só da geração atual, mas também das futuras. Ou seja, “*If development is to widen the range of people's choices, it must do so not only for the current generations but for future ones as well. It must be sustainable*” (UNDP, 1992, p. 17). O desenvolvimento precisa ser, além de humano, também sustentável. A idéia de desenvolvimento

(13) Para explicitar este grupo de países, o relatório utiliza o Brasil como um dos exemplos. Assim, o Brasil não teria conseguido alcançar um nível satisfatório de desenvolvimento humano, apesar do rápido crescimento econômico e gastos governamentais substanciais em setores sociais (UNDP, 1990, p. 56).

(14) Como já foi dito, a abordagem das capacidades será explicitada na seção 2.2.

sustentável não é fruto de criação isolada, mas sim de um longo processo de reuniões internacionais e estudos sob a égide da ONU, bem como de pesquisas de diferentes autores.¹⁵ Uma definição geralmente utilizada para defini-lo é “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1988, p. 46). Seria somente no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1992 (UNDP, 1992, p. 13-18) que haveria pela primeira vez uma pequena seção dedicada ao desenvolvimento humano sustentável. Já no relatório de 1994 (UNDP, 1994, p. 13-21), houve um capítulo inteiro dedicado a essa dimensão do desenvolvimento.

De qualquer forma, está claro que a dimensão da sustentabilidade foi formulada exteriormente ao PNUD e foi uma complementação ao paradigma de desenvolvimento humano já existente¹⁶ e, este sim, foi formulado no âmbito do PNUD. Por esta razão, é necessário analisar com maior atenção o paradigma do desenvolvimento humano do PNUD *per se*.

Como foi visto anteriormente, a discussão das capacidades está no cerne do paradigma do desenvolvimento humano. Desta forma, muitos estudos referentes ao Desenvolvimento Humano colocam a abordagem das capacidades de Amartya Sen como a base teórica no qual se apóia o paradigma do desenvolvimento humano. Jolly (2004, p. 179), por exemplo, vê claramente esta ligação:

the human development approach developed a pioneering framework that integrated different development concerns and objectives. At the heart of this framework lay the notion of human capabilities, developed by Amartya Sen, which is in turn related to Sen's concept of 'functionings' in different domains of human life and action.

Fukuda-Parr (2003a, p. 117) também considera a abordagem das capacidades de Sen, como base para o desenvolvimento humano: “*human development, [...] is an application of the 'capabilities approach' conceived by Amartya Sen*”. Em outro artigo, Jolly (2003, p. 106) reafirma o trabalho de Amartya Sen como fundamento para o desenvolvimento humano: “*Human development has deep foundations, analysed in the work of Amartya Sen*”. Na mesma linha, Pressman e Summerfield (2002, p. 431) também enxergam uma implicação prática da abordagem das capacidades no paradigma de desenvolvimento humano:

(15) Para uma lista cronológica das principais conferências no âmbito da ONU e das atividades relacionadas ao meio-ambiente, desde 1948 até 1997, ver Coate; Forsythe e Weiss (1997, p. 225-226).

(16) Para detalhes em relação ao desenvolvimento sustentável e à agregação das dimensões humana e da sustentabilidade, formando o paradigma do desenvolvimento humano sustentável, ver Machado (2007, p. 30-38).

the approach [abordagem de capacidades] has had important practical implications'-most notably [...] its role in replacing concerns with economic growth with concerns with human development.

Finalmente, em outro artigo, Fukuda-Parr (2003b, p. 303) uma vez mais deixa clara a ligação entre as duas abordagens: “*Sen’s theory of development as an expansion of capabilities is the starting point for the human development approach*”.

A abordagem das capacidades de Amartya Sen pode ser então assumida como a base teórica do paradigma do desenvolvimento humano, que se constitui, por sua vez, no modelo de atuação do PNUD.

2.2 A abordagem das capacidades de Amartya Sen

As contribuições teóricas de Amartya Sen são numerosas e abrangem uma grande quantidade de temas.¹⁷ No entanto, o foco aqui será exclusivamente em sua abordagem das capacidades,¹⁸ uma vez que, como foi visto, é ela que dá base para o paradigma do desenvolvimento humano. Amartya Sen vem tratando seguidamente de sua abordagem das capacidades em diferentes trabalhos e livros.¹⁹ Aqui, parte-se de Sen (1999b), livro originalmente publicado em 1987.

Antes de começar a analisar a abordagem das capacidades em si, é útil perguntar em qual contexto se deu esta contribuição. De acordo com Prendergast (2005, p. 1155), Sen enfatizava a necessidade de uma base objetiva por meio da qual fosse possível realizar comparações interpessoais de bem-estar. Isso porque a partir de uma abordagem utilitarista não seria possível realizar tal comparação, considerada fundamental para uma economia do bem-estar adequada. De fato, Sen costuma, antes de apresentar a sua abordagem das capacidades, descrever e criticar as visões utilitaristas de bem-estar. Em Sen (1999b, p. 1-2), por exemplo, o autor defende que a economia “formal” não se interessou na pluralidade dos focos possíveis na análise dos interesses e da vida das pessoas. Assim, haveria uma tendência à simplificação e à busca de uma medida simples para analisar os interesses das pessoas e a sua realização. Esta medida seria a “utilidade”. Ainda de

(17) Para uma aproximação abrangente da obra de Amartya Sen é útil voltar-se para Pressman e Summerfield (2000). Neste artigo os autores fazem uma rápida apresentação biográfica, classificam a obra de Sen em três grandes grupos e apresentam uma lista dos trabalhos produzidos por Amartya Sen, atualizada até 1999. Neste mesmo sentido, Atkinson (1999) apresenta e discute algumas das áreas de contribuição de Sen que ele julga mais importantes. Para cada uma das áreas abordadas ele faz sugestões de leitura de trabalhos escolhidos de Sen. Finalmente, Klammer (1989) apresenta uma entrevista com Amartya Sen, na qual ele fala de sua vida acadêmica e de suas contribuições teóricas.

(18) Como será visto a seguir, dois conceitos são fundamentais nesta abordagem. No original em inglês são eles, *functioning* e *capability*. Aqui serão utilizados em português “funcionamento” e “capacidade”, respectivamente. Isso porque nas traduções dos livros de Amartya Sen publicados no Brasil, a tradução foi feita desta maneira. Ver por exemplo, Sen (2000, p. 95) e Sen (2001, p. 80).

(19) São exemplos: Sen (2003a, p. 4-12), Sen (1995, p. 39-55) e Sen (1999a, p. 72-86), entre outros.

acordo com Sen (1999b, p. 1-2), o termo “utilidade” tem diversos sentidos possíveis. No entanto, o autor destaca dois deles. O primeiro seria o “utilitarismo clássico”, que veria a utilidade como “satisfação” ou “felicidade”. O segundo seria o “utilitarismo moderno”, que consideraria a utilidade em termos de “realização de desejos”. No entanto, o autor destaca que em grande parte da economia moderna a utilidade teria outros propósitos também. Assim, ela representaria qualquer coisa que as pessoas maximizam ou simplesmente o seu bem-estar (sem se importar como ele seria definido).

Não é intenção aprofundar a visão de Amartya Sen em relação ao utilitarismo. Mesmo assim é importante frisar que Sen (1992, p. 54-55) observa diversas falhas nas duas interpretações. No entanto ele aponta um problema comum em ambas, uma vez que se baseiam em uma avaliação indireta, por meio de uma medição psicológica tal como a felicidade ou o desejo. Por exemplo, uma pessoa que enfrente uma situação de privações permanentes, pode não ter tais privações adequadamente detectadas por tais medições psicológicas, sejam elas “desejo” ou “felicidade”. Isso porque em situações de privações crônicas, as pessoas tendem a diminuir suas expectativas, a se contentar com pequenas coisas que estão ao seu alcance, ao invés de ter seguidamente suas expectativas frustradas. Como consequência deste tipo de comportamento, tais privações, apesar de existirem, não aparecem nas abordagens baseadas em medições psicológicas. O autor lembra ainda que o problema com privações crônicas é particularmente grave em muitos casos de desigualdade, como em situações de segregação de classe, comunidade, casta e gênero (Sen, 1992, p. 55).

É nesse sentido que Amartya Sen apresenta sua abordagem das capacidades, como uma alternativa para analisar a vida que as pessoas realmente levam. Assim, de acordo com Sen (1999b, p. 6), os bens poderiam ser vistos em termos de suas características. Tais características seriam suas propriedades “desejáveis”. Dessa maneira, ao possuir tais bens, as pessoas passariam a “comandar” tais características. No entanto, tais características dos bens não dizem nada em relação ao que as pessoas fariam de fato com tais propriedades. O autor defende que não se deveriam considerar tão somente as características dos bens possuídos por uma pessoa, uma vez que as características de um bem são invariáveis em relação às pessoas que a possuem. O que muda é o que as pessoas são capazes de fazer a partir dos bens e de suas características. Dessa forma, o autor defende que ao tratar do bem-estar das pessoas, deve-se considerar na verdade seus “funcionamentos”, isto é, “*what the person succeeds in doing with the commodities and characteristics at his or her command*” (Sen, 1999b, p. 6, grifo do autor). Neste sentido, o conceito de “funcionamentos” pode ser definido como:

an achievement of a person: what he or she manages to do or to be. It reflects, as it were, a part of the ‘state’ of that person. It has to be distinguished from the

commodities which are used to achieve those functionings.[...]A functioning is thus different both from (1) having goods (and the corresponding characteristics), to which it is posterior, and (2) having utility (in the form of happiness resulting from that functioning), to which it is, in an important way, prior (Sen, 1999b, p. 7).

Desta maneira, o “funcionamento” alcançado por determinada pessoa²⁰ vai depender não só dos bens possuídos por ela, mas também de que forma, individualmente, determinada pessoa irá utilizar tais bens. Ao escolher determinado tipo de utilização dos bens, conjuntamente com os bens que possui, seus “funcionamentos” serão definidos. A partir deles, poderia medir-se o “bem-estar” de determinada pessoa, indicando o tipo de vida que ela estaria alcançando. Até aqui foi analisado o “funcionamento” específico alcançado por determinada pessoa. No entanto, pode-se dizer que podem existir diversos “funcionamentos” factíveis para determinada pessoa. Assim, elas podem ter liberdade em termos de escolha de diferentes “funcionamentos”. A estas diferentes combinações de funcionamentos que determinada pessoa pode atingir, Sen chama de “capacidades”. Em outro texto mais recente o autor retoma o conceito e o relaciona com a discussão da liberdade²¹ (tema freqüente em suas análises):

A person's 'capability' refers to the alternative combinations of functionings that are feasible for her to achieve. Capability is thus a kind of freedom: the substantive freedom to achieve alternative functioning combinations (or, less formally put, the freedom to achieve various lifestyles) (Sen, 1999a, p. 75, grifo nosso).

Sen (1999b, p. 17) lembra que ao compararmos os “funcionamentos” de duas pessoas diferentes, não basta compararmos os bens que estas possuem. Isso porque o processo de conversão das características dos bens em seus “funcionamentos” individuais depende de grande número de fatores, tanto pessoais quanto sociais. Por exemplo, duas pessoas diferentes podem ter acesso exatamente à mesma cesta de bens alimentares e ainda assim ter “funcionamentos”, no que tange à nutrição, diferentes. Isso porque podem ter metabolismos diferentes, condições de saúde diferentes, etc. No mesmo sentido, há diferentes fatores que influenciam na determinação das capacidades (isto é, do

(20) Para uma apresentação com maior formalização em termos matemáticos ver Sen (1999b, p. 7-9). Roybens (2000, p. 12) discute a formalização da abordagem das capacidades. Ela destaca primeiramente que uma formalização pode ser necessária para realizar algumas aplicações empíricas com técnicas quantitativas. Além disso, ela lembra que a metodologia do *mainstream* econômico dá grande importância à formalização matemática e que tal formalização poderia ajudar a abordagem a ganhar um *status* acadêmico de teoria econômica. A autora ainda estende a formalização proposta por Sen (1999b, p. 7-9) e considera também os fatores sociais e ambientais que influenciam na conversão dos bens em funcionamentos. No entanto Roybens (2000, p. 13) alerta para o risco de formalizações novas e mais profundas reduzirem a abordagem das capacidades de uma “estrutura” de pensamento a simplesmente uma fórmula (isto é, sem considerar seu componente intuitivo e sua riqueza informacional). Além disso, a autora lembra ainda que com uma formalização mínima da abordagem já é possível considerar diversas aplicações empíricas. (Roybens, 2000, p. 14).

(21) Para uma análise da evolução no tratamento por parte de Sen do tema da liberdade ver Prendergast (2005).

conjunto de “funcionamentos” dentre os quais determinado indivíduo pode escolher). No entanto, Sen (1999b, p. 18) lembra a necessidade de fazer uma distinção entre os fatores que dependem das escolhas dos indivíduos e entre os fatores que não estão sob seu controle. Por exemplo, o indivíduo não pode alterar seu metabolismo, havendo aí uma determinação de quais “funcionamentos” em termos de nutrição ele poderia atingir. Por outro lado, o indivíduo pode se informar sobre o valor nutricional dos alimentos e consultar especialistas, influenciando assim os seus “funcionamentos” possíveis. O autor lembra ainda que o mesmo tipo de questão aparece na escolha dos bens por parte do indivíduo, uma vez que esta escolha está limitada de acordo com seus “intitamentos”.²² Assim, de acordo com Sen (1999b, p. 18), a alocação de recursos e a formulação de políticas deverão tratar da questão de expandir os limites das escolhas refletidas em X_i (ou seja, a restrição dos bens passíveis de ser escolhidos pelo indivíduo i) e F_i (o conjunto das diferentes maneiras que o indivíduo i pode fazer uso de seus bens).

Assim, Sen (1999b, p. 19) defende o uso da abordagem dos “funcionamentos” na análise do bem-estar dos indivíduos, uma vez que esta seria superior às abordagens utilitaristas. Isso porque

How well a person is must be a matter of what kind of life he or she is living, and what the person is succeeding in ‘doing’ or ‘being’. The exercise must, in one way or another, take the form of valuing the functioning vectors reflecting the ‘doings’ and ‘beings’ (Sen, 1999b, p. 19).

Além disso, Sen (1999b, p. 20) defende que a abordagem dos “funcionamentos” consegue dividir a tarefa de avaliar o bem-estar em duas partes. A primeira dela seria a especificação de quais foram os “funcionamentos” realmente alcançados e só numa segunda parte estaria a avaliação de tais “funcionamentos” alcançados.

Sen (2003a, p. 5-6) admite que há ambigüidades na abordagem das capacidades apresentadas por ele. No entanto, ele afirma que a própria natureza da vida humana e o conteúdo da liberdade humana são conceitos complexos e ambíguos. Desta forma, ele defende que se uma idéia tem uma ambigüidade essencial, uma formulação dessa idéia deve tentar capturar essa ambigüidade em vez de ignorá-la. Neste sentido, tais ambigüidades acabam por fazer parte do

(22) No original em inglês, *entitlements*. Aqui será utilizado o termo “intitamentos” porque as traduções dos livros de Amartya Sen no Brasil fazem dessa forma. Ver por exemplo Sen (2000, p. 53-54), no qual em um asterisco no rodapé das páginas a tradutora explica a escolha deste termo em português. Assim, para o autor, “Os intitamentos econômicos que uma pessoa tem dependerão dos seus recursos disponíveis, bem como das condições de troca, como os preços relativos e o funcionamento dos mercados.” (Sen, 2000, p. 55). Como lembrou Furtado (1992, p. 55), por meio de sua abordagem dos intitamentos, Sen demonstrou que a fome e a pobreza endêmicas não estariam ligadas à oferta de bens essenciais, mas sim aos intitamentos das pessoas. Para uma primeira aproximação a esta abordagem, ver Sen (1999a, p. 160-188).

conceito. Por exemplo, para considerar quais “funcionamentos” devem ser considerados mais importantes e quais devem ser vistos como menos importantes, há um sério problema avaliativo. Para tratar destas questões, é necessário escolher um foco que esteja de acordo com as preocupações e valores da sociedade. É a partir destes, que os “funcionamentos” e capacidades devem ser definidos como importantes ou como dispensáveis. Neste sentido, Robeyns (2000, p. 14) lembra que embora Sen não tenha proposto uma lista dos “funcionamentos” que deveriam ser levados em conta, Nussbaum fez uma tentativa nesse sentido. De acordo com Clark (2005, p. 6), é desta filósofa a tentativa mais conhecida e influente para completar a abordagem das capacidades. Nussbaum (2003) propõe uma lista²³ de quais seriam os “funcionamentos” mais relevantes.

Ainda de acordo com Sen (2003a, p. 8) o conjunto de capacidades de uma pessoa representa sua liberdade em alcançar as diversas combinações de “funcionamentos” possíveis. Aqui, pode-se ver tal liberdade sob dois aspectos distintos. Pode-se considerá-la com uma importância intrínseca, isto é, considerando todas as possibilidades existentes como importantes, mesmo que no final as pessoas só escolham uma dessas possibilidades. Neste caso, ter a possibilidade da escolha em si é considerado um aspecto muito valorizado na vida de uma pessoa. Por outro lado, pode-se ver a liberdade como importante somente instrumentalmente. Neste caso, somente a escolha efetivamente feita é valorizada, deixando de lado as oportunidades existentes antes da escolha em si. No entanto, o autor destaca que ambas as visões (isto é, tanto a liberdade com valor intrínseco, como a liberdade com valor instrumental) podem ser acomodadas em uma única abordagem de capacidades.

De fato, em outra obra, Sen (1992, p. 51) sugere que é possível ver a avaliação do bem-estar em termos da capacidade em geral, mesmo que outros elementos além do escolhido não sejam considerados (dependendo da importância

(23) A autora tratou desta questão em diferentes artigos. Ela afirma que a lista proposta está em aberto e que sofreu mudanças com o decorrer do tempo. Abaixo está a lista das capacidades humanas centrais (embora Nussbaum classifique como uma lista de capacidades, seria mais correto classificá-la como uma lista de funcionamentos) traçada pela autora com seus títulos originais em inglês e em sua versão atualizada de acordo com Nussbaum (2003, p. 41-42): a) *Life* (poder viver uma vida de duração normal sem morrer prematuramente e que valha a pena ser vivida); b) *Bodily Health* (poder ter boa saúde, estar alimentado e ter abrigo); c) *Bodily integrity* (poder ter liberdade de ir e vir e segurança contra agressões e ter oportunidades por satisfação sexual e escolha relacionada à reprodução); d) *Senses, imagination and thought* (poder utilizar os sentidos, a imaginação e o pensamento de uma forma humana e de forma a ter garantida a liberdade de expressão); e) *Emotions* (poder ter ligações com coisas e outras pessoas); f) *Practical Reason* (poder formar uma concepção do que é o bem e poder realizar uma reflexão crítica do planejamento da própria vida); g) *Affiliation* (poder viver com e para os outros e fazer parte de diferentes formas de interação humana. Além disso, contar com auto-respeito e ser tratado igual às outras pessoas); h) *Other species* (poder viver levando em conta a preocupação e a relação com os animais e plantas); i) *Play* (poder rir, brincar e participar de atividades recreativas); j) *Political and material control over one's environment* (Do ponto de vista político, poder participar efetivamente das decisões políticas. Do ponto de vista material, ter acesso a bens materiais e com direitos de propriedade iguais às outras pessoas).

que é dada ao processo de escolha). Nesse sentido, Sen recomenda a análise em termos de capacidades ao invés de considerar somente os funcionamentos realmente atingidos. Isso porque, mesmo se não for considerado o valor intrínseco de ter a possibilidade de escolhas de diferentes funcionamentos, ainda assim será possível proceder com a avaliação. Isso porque o funcionamento realmente atingido será seguramente parte do conjunto de capacidades, já que ele é um dos funcionamentos possíveis. Ainda de acordo com Sen (1992, p. 51-52), a liberdade de escolhas pode ser considerada importante para a qualidade de vida e o bem-estar das pessoas. Assim, ter essa liberdade de escolhas de diferentes funcionamentos seria valorizada na análise do bem-estar não só por criar mais alternativas, mas sim por ter um valor intrínseco. O autor identifica uma grande vantagem em poder analisar o bem-estar alcançado, usando a base informacional mais ampla do conjunto de capacidades de uma pessoa, em vez de considerar somente o elemento selecionado. (Sen, 1992, p. 52). No entanto, ele lembra também que nem sempre é possível obter informações do conjunto de capacidades, uma vez que ele não é realmente observável. Portanto, o conjunto de capacidades teria que ser construído por meio de suposições, ao contrário do funcionamento atingido que é diretamente observável. Desta forma, o autor aponta que na prática, pode ser necessário se basear nos funcionamentos atingidos e observados, ao invés de considerar o conjunto de capacidades. Assim, a abordagem das capacidades pode ser usada de diferentes maneiras, dependendo do nível de profundidade desejado, bem como dos dados disponíveis (Sen, 1992, p. 53).

Fica claro então que Sen defende que é no espaço das capacidades que deve ser medido o bem-estar das pessoas (embora, como visto, a dificuldade na análise das capacidades faça com que os funcionamentos realmente atingidos sejam considerados). Isso porque seria a partir daí que fica clara a vida que as pessoas realmente levam. Em Sen (1992), no entanto, o autor vai além disso. Nesta obra, Sen (1992, p. 12-16) afirma que todas as teorias sociais normativas que atravessaram o tempo defendiam a igualdade em algum nível. As diferentes teorias teriam grandes divergências, mas teriam este traço em comum.²⁴ Sen (1992, p. 16-17) afirma ainda que seria importante reconhecer que a defesa da igualdade em um espaço pode gerar desigualdades em outro e por esta razão, uma análise mais abrangente deveria sempre ser realizada. Para ele (Sen, 1992, p. 20), esta tendência está ligada à diversidade humana. Desta maneira se todas as pessoas fossem iguais, a igualdade em um determinado espaço (por exemplo, renda)

(24) Por outro lado, Sugden (1993, p. 1959) aponta o utilitarismo clássico como um contra-exemplo. Assim, ele discorda que todas as teorias normativas demandariam igualdade em algum espaço avaliativo. Em sua opinião, Sen parte deste argumento para em seguida expor a teoria das capacidades. No entanto, Sugden (1993, p. 1958) afirma que não é necessário aceitar este argumento (que ele mesmo refuta) para utilizar e considerar válida a teoria das capacidades.

tenderia a ser congruente com a igualdade em outros espaços (como bem-estar, por exemplo). No entanto, como consequência da diversidade humana, a igualdade em um determinado espaço tende a ser compatível com desigualdades em outros. Sen (1992, p. 17) considera ainda o porquê de teorias tão distintas terem a propriedade comum de defenderem a igualdade em algum espaço avaliativo. Segundo ele, qualquer teoria para que seja plausível e para que possua alguma racionalidade ética deveria ter uma consideração igual para todos em algum espaço. Do contrário, a teoria seria discriminatória e conseqüentemente difícil de defender.

Partindo desta análise, a teoria apresentada por Sen (1992) defende que o espaço avaliativo no qual deve-se buscar a igualdade é o das capacidades. Fica clara a defesa desta tese no decorrer do livro, como também observam outros autores como Sugden (1993, p. 1958) e Roemer (1996, p. 192). No entanto, em raros momentos ele explicita claramente a sua defesa pela igualdade de capacidades. Um exemplo é: *“plausibility of valuing equality in terms of capabilities (with which a lot of this monograph has been concerned) is itself an argument against insisting, unconditionally, on equality in other spaces”* (Sen, 1992, p. 139). E ainda: *“a more adequate way of considering ‘real’ equality of opportunities must be through equality of capabilities (or through the elimination of unambiguous inequalities in capabilities [...])”* (Sen, 1992, p. 7). Mesmo aí ele faz em seguida uma ressalva dizendo que a igualdade não é a única questão que deve ser considerada, já que existe ainda uma demanda por eficiência. Assim, uma tentativa de atingir uma igualdade de capacidades sem considerar o agregado, poderia levar a uma diminuição das capacidades de todas as pessoas. Roemer (1996, p. 192) ainda lembra que embora Sen fale da equalização das capacidades, ele não discute este objetivo com precisão suficiente.

Finalmente, é interessante notar ainda que em seu livro mais conhecido, “Desenvolvimento como Liberdade”,²⁵ a questão da equalização das capacidades não aparece. Não há motivos para acreditar que Sen tenha feito uma revisão desta questão no intervalo de 7 anos entre o lançamento do “Desigualdade Reexaminada”²⁶ e o aparecimento do “Desenvolvimento como Liberdade”. Mas de qualquer forma é curiosa a sua ausência no “Desenvolvimento como Liberdade”, considerado um livro que resume as idéias de Sen e as apresenta para um público mais abrangente e não especializado. É de se perguntar, portanto, até que ponto a equalização das capacidades é realmente uma questão fundamental no universo das idéias de Amartya Sen.

(25) Aqui Sen (1999a) em sua versão original e Sen (2000) em sua versão traduzida para o português.

(26) Aqui Sen (1992) em sua versão original e Sen (2001) em sua versão em português.

2.3 Críticas à abordagem das capacidades de Sen

A abordagem das capacidades de Amartya Sen, além de ter servido como base para o paradigma do desenvolvimento humano (como já foi visto), gerou diversas pesquisas de outros autores.²⁷ Aqui se parte destas pesquisas, mas com um foco exclusivo nas críticas realizadas à abordagem das capacidades.

Antes de passar para as críticas propriamente ditas, é interessante observar um artigo de Robeyns (2000). A autora explicita a abordagem das capacidades e analisa as principais linhas de críticas a ela. O interessante em sua argumentação (Robeyns, 2000, p. 3) é que ela distingue 3 níveis diferentes nos quais a abordagem das capacidades pode ser considerada. O primeiro deles seria o de “estrutura” de pensamento. Em seguida, viria o de crítica às outras abordagens para avaliação do bem-estar. Finalmente o terceiro estaria relacionado com uma fórmula para fazer comparações interpessoais de bem-estar. A autora defende que Sen considera estes 3 níveis em ordem decrescente de importância, dando maior ênfase à abordagem das capacidades como uma nova “estrutura” de pensamento e relegando a um segundo plano seu papel na comparação interpessoal de bem-estar. Desta maneira, a autora defende que muitas críticas realizadas à abordagem das capacidades se enfraquecem consideravelmente ou desaparecem totalmente quando é considerada a importância decrescente que Sen daria para os 3 níveis nos quais a abordagem pode ser considerada.

Neste sentido, Prendergast (2005, p. 1156) afirma que independentemente da escolha dos funcionamentos ou das capacidades para analisar o bem-estar, a capacidade tem um papel instrumental já que só é possível alcançar determinado funcionamento se houver a capacidade para isso. Segundo o autor, ao pensar em capacidade nesses termos, seria natural pensar em habilidades mentais e físicas, qualificações e experiência. No entanto, ele afirma que Sen sempre trata das capacidades, em termos do conjunto de possibilidades das quais as pessoas poderiam escolher qualquer uma. Prendergast classificou essa visão como uma formulação “baseada na escolha”. Ainda de acordo com Prendergast (2005, p. 1157), pode-se criticar essa formulação sob diferentes aspectos. Primeiramente, o autor se pergunta se seria realmente possível que uma pessoa especificasse quais seriam todas as alternativas abertas para si mesma ou para outras pessoas em um dado momento. Em segundo lugar, o autor afirma que se alguma coisa é possível para algumas pessoas, justamente por essa razão pode ser impossível para outros nessa mesma situação. Em terceiro lugar, ele lembra que ao considerar a

(27) Para uma resenha bastante completa de diferentes estudos que analisam a abordagem das capacidades, ver Clark (2005). O autor começa por apresentar a abordagem e seus fundamentos, depois explicita algumas das vantagens da abordagem, em seguida classifica as críticas à abordagem em três grupos distintos, depois apresenta as diferentes propostas feitas para esclarecer e complementar a abordagem e finalmente apresenta algumas aplicações possíveis, bem como sugestões de leitura.

realização de oportunidades como uma escolha entre diferentes alternativas, perde-se de vista a importância da iniciativa e da criatividade dos agentes.

Nesse mesmo sentido, Giri (2000, p. 1004) reconhece como válida a contribuição de Sen à redefinição do bem-estar, nos termos de sua abordagem de funcionamentos e capacidades. No entanto, ele critica tal abordagem por não dar a ênfase necessária ao autodesenvolvimento e a auto-realização dos atores. Desta forma,

his notion of well-being lacks a notion of critically reflective, creative, transformative self, and his notion of capability does not embody the seeking and quest for being, becoming, self-development and self-realization on the part of the actors (Giri, 2000, p. 1004).

Em uma outra linha de análise, Prendergast (2005, p. 1161) lembra que no prefácio do livro “Desenvolvimento como Liberdade”²⁸ Sen considera a condição de agente dos indivíduos como tendo um papel fundamental no desenvolvimento. Sen (1999a, p. xi-xii) afirma que tal liberdade da condição de agente é restringida pelas oportunidades sociais, políticas e econômicas disponíveis para os indivíduos. Existe então uma complementaridade entre a condição de agente dos indivíduos e os arranjos sociais. Assim seria importante levar em conta ao mesmo tempo tanto a condição de agente dos indivíduos e a força das influências sociais na liberdade individual. Desta forma, seria necessário ver a liberdade individual como um compromisso social. Prendergast (2005, p. 1161) argumenta que esta ênfase de Sen na liberdade individual gerou dúvidas se ele teria dado suficiente importância ao caráter social da liberdade, enfatizada por outros autores como Hegel e Marx. É possível discutir então até que ponto a liberdade social pode ser analisada partindo das liberdades individuais da sociedade.

De acordo com Prendergast (2005, p. 1162), quando Sen define capacidade como as possibilidades que uma pessoa tem em certo cenário social, fica possível então analisar a capacidade no nível individual. No entanto, ele afirma que mesmo que a avaliação das conseqüências de fenômenos sociais possa ser feito ao nível do indivíduo, o mesmo não é verdadeiro para a explicação dos fenômenos em si. Desta forma, esta explicação não poderia ser feita ao nível do indivíduo. Assim, ao pensar em termos de capacidade seria possível ver que a modificação das estruturas sociais e produtivas da sociedade envolve um tipo de “bem” que não pode ser reduzido ao nível do indivíduo. Finalmente, Prendergast (2005, p. 1163) critica a ênfase da abordagem das capacidades nas escolhas. Isso porque, segundo o autor, em um nível alto de abstração é verdade que o estado do mundo possa ser visto como um produto das ações e escolhas humanas. Apesar

(28) Aqui Sen (1999a) em sua versão original e Sen (2000) em sua versão traduzida para o português.

desta forma de análise ser adequada em muitos casos, quando se trata de analisar os problemas do desenvolvimento no longo prazo, ela tende a ser inadequada.

O foco no indivíduo da abordagem das capacidades também é observado por Tungodden (2001, p. 4). Segundo ele, a avaliação de qualquer processo de desenvolvimento teria que ser feito em dois níveis diferentes. O primeiro deles seria o nível individual (como o processo melhora as condições de vida das pessoas) e outro seria o nível agregado (ou seja, como agregar as reivindicações dos diferentes indivíduos). Assim, se não houvesse nenhum conflito distributivo este processo de avaliação seria bastante fácil. No entanto, ele considera que existem ganhadores e perdedores de acordo com as diferentes políticas de desenvolvimento e que, portanto, o conflito distributivo deveria ser considerado. Ao considerar como a abordagem das capacidades de Amartya Sen poderia abordar este ponto, Tungodden (2001, p. 4) observa que a teoria Sen se preocupa principalmente com o nível individual e, portanto, não considera como deve ser tratada a questão dos conflitos.

Em sua análise, Gasper (2000) também destaca as questões analisadas pelos autores apresentados anteriormente. Por exemplo, ele reconhece que Sen mantém uma parte substancial do linguajar e pressupostos da economia ortodoxa, entre eles o foco no nível do indivíduo. Ele também aponta a pouca ênfase dada aos indivíduos como atores de uma maneira mais abrangente e o foco demasiado nas pessoas simplesmente como “indivíduos que escolhem”. No entanto, o foco principal do autor é investigar o porquê das idéias de Sen terem alcançado a projeção que alcançaram. Ele observa que os estudos que o fizeram aparecer para um público mais amplo foram os realizados nos últimos 25 anos em duas grandes áreas ligadas entre si: a abordagem das capacidades e a abordagem dos intitulamentos²⁹ (Gasper, 2000, p. 990-999).

O autor reconhece o rigor analítico e a força técnica de Sen, mas destaca também uma grande habilidade de comunicação. Ele destaca ainda o equilíbrio que Sen consegue entre a observação da realidade, a teorização e o teste da teoria diante da realidade. Gasper (2000, p. 995) observa que Sen tem uma grande habilidade para relacionar casos, conceitos, teorias explicativas e normativas e análises de políticas. Como consequência desta habilidade, foi dada ao seu trabalho uma reputação de programa de pesquisa e houve também uma mobilização da atenção e da cooperação de diversos outros autores. Neste sentido, o programa é construir uma alternativa real mais humana e profunda à economia do bem-estar liberal-utilitarista, não como um modelo fechado, mas como uma abordagem flexível que possa tratar de situações humanas bastante ricas e variadas.

(29) Ver nota de rodapé 21.

Além disso, Sen teria também um instinto especial na escolha de termos utilizados em sua teoria, ao escolher termos chamativos como “intitamentos” ou “capacidade” que podem chamar a atenção de um leque variado de pessoas. Mais adiante, Gasper afirma que os mesmos termos carregam significados que os aproximam da vida das pessoas. Além disso, eles divergem dos sentidos em que são geralmente utilizados e como resultado eles atraem e convencem os economistas a também entrarem na discussão. A combinação escolhida por Sen de conceitos e rótulos consegue, apesar de, às vezes ao custo de redução da clareza, estimular os economistas a pensarem mais realisticamente sobre as pessoas. No mesmo sentido, Gasper defende que Sen é extremamente cauteloso na escolha dos termos que ele utiliza. Ao referir-se ao conceito de liberdade, amplamente utilizado na obra de Sen, ele afirma que o termo “liberdade” é impreciso, mas atraente e politicamente seguro, o que refletiria um estilo claro de Amartya Sen. Sen teria uma “audácia cautelosa”, procurando atingir um público amplo e também o mainstream econômico com termos, tons e tópicos que serviriam para atraí-los. Essa cautela se reflete ainda nos tópicos omitidos no livro “Desenvolvimento como Liberdade”. Por exemplo, é certo que Sen defendeu um foco não nos bens em si, mas sim na liberdade que tais bens poderia gerar. No entanto, ele não discute a questão de como os bens podem ser supérfluos e gerar vícios, ou seja, podem ser fontes de privação de liberdades e de efeitos colaterais. Sen deixa de lado como a aquisição de bens pode se dar ao custo da liberdade das pessoas. Gasper reconhece que Sen considera muitas destas questões levantadas, mas que prefere não destacá-los, haja vista que ele tenta atingir também um público que está no poder, ou que está próximo a seus círculos. (Gasper, 2000, p. 994-996).

Finalmente, em outro artigo, Gasper (2002, p. 436) reconhece a importância da abordagem das capacidades e afirma que esta teria grande utilidade na crítica à teoria convencional do bem-estar e o foco no Produto. No entanto, ele acredita que tal abordagem é insuficiente para dar base a uma teoria totalmente nova e completa de desenvolvimento humano.

Uma das principais críticas em relação à abordagem das capacidades é de que ela seria muito difícil de operacionalizar. É nesse sentido que Sugden (1993, p. 1952) afirma que a lista dos “funcionamentos” considerados intrinsecamente valiosos para Sen é muito longa e é deixada em aberto. Além disso, tais “funcionamentos” são definidos de maneira muito genérica de forma a poderem ser aplicados para diferentes culturas.³⁰ Nesse sentido Sugden (1993, p. 1953) defende que dado o conjunto de funcionamentos que Sen considera relevantes e

(30) Como foi visto na seção anterior, Sen deliberadamente não apresenta uma lista de funcionamentos por considerar que a escolha dos funcionamentos mais relevantes seja feita de acordo com as preocupações e valores da sociedade.

dada a discordância entre as pessoas em relação ao que é uma boa vida, é natural se perguntar até que ponto a estrutura de pensamento de Sen é realmente operacional.

Aqui vale a pena analisar o que Sugden considera como “operacional”. Isso porque o próprio conceito do desenvolvimento humano e também o IDH são, como já foi visto, exemplos de aplicações da abordagem das capacidades de Sen. No mesmo sentido Robeyns (2000, p. 23-26) também destaca estas duas aplicações como as mais conhecidas para a abordagem das capacidades. A autora faz ainda uma rápida revisão bibliográfica de mais de dez estudos que utilizam a abordagem das capacidades em aplicações empíricas. Embora ela reconheça que o número de aplicações empíricas ainda é reduzido, não há motivos para considerar impossível a operacionalização da abordagem. Por outro lado, Sugden pode estar considerando quão operacional é a abordagem em comparação com as outras teorias já estabelecidas. Partindo desta comparação talvez fizesse sentido se perguntar se a abordagem é operacional ou não. No entanto, Robeyns (2000, p. 22) é clara ao afirmar que seria um erro esperar que a abordagem das capacidades seja tão operacional quanto a medição da renda real, por exemplo.

Conclusão

O PNUD é uma organização multilateral cujas prioridades e principais políticas são decididas por seu *Executive Board*, composto por diferentes países-membros. Ao mesmo tempo, as atividades do PNUD são também focadas em diferentes países nos quais ele mantém programas e projetos. Correndo o risco de alguma simplificação excessiva, é possível dizer que os países *stakeholders* do PNUD podem ser divididos em dois grupos distintos: os países doadores de recursos e os países receptores de recursos, projetos e programas.³¹ No entanto, como seria natural esperar, os dois grupos têm diferentes capacidades e poderes para influenciar os rumos da organização. Se, por um lado, os países receptores de recursos têm a maioria das vagas do *Executive Board*,³² por outro lado, o grupo de países “minoritário” (isto é, os países da Europa Ocidental e outros países) é o principal responsável pela contribuição de recursos regulares para o PNUD.³³

(31) Na verdade, conforme pode ser observado em Machado (2007, p. 70-79), é uma simplificação dividir os países simplesmente em doadores e receptores de recursos. Aqui a distinção é feita entre países nos quais o PNUD mantém atividades e países doadores de recursos regulares. Mesmo assim, ainda trata-se de uma simplificação, uma vez que países como a Índia e Cuba fazem pequenas (se comparadas com as realizadas por países ricos) doações regulares (UNDP, 2006d, p. 34) e também são países nos quais o PNUD mantém atividades.

(32) De acordo com UNDP (2006b) a composição do *Executive Board* é a seguinte: 8 países africanos, 7 países da Ásia e Pacífico, 4 da Europa Oriental, 5 da América Latina e Caribe e 12 da Europa Ocidental e outros países (incluindo aí Estados Unidos e Japão, por exemplo).

(33) UNDP (2006d, p. 34) mostra que os 10 maiores doadores de recursos ao orçamento regular do PNUD pertencem ao grupo da Europa Ocidental e outros países (incluindo Japão e Estados Unidos).

Desta maneira, fica claro que no âmbito de uma organização multilateral como o PNUD, seu paradigma de atuação deve contar com um relativo consenso entre os diferentes países. Por um lado, o paradigma deve ter legitimidade junto aos países nos quais o PNUD mantém programas, uma vez que é este o seu público-alvo. E é fundamental que os países doadores de recursos estejam de acordo com o paradigma, porque isto garantiria suas doações e conseqüentemente o fluxo de recursos para os países receptores. Neste sentido, a abordagem das capacidades, que foi utilizada para dar base teórica ao paradigma do desenvolvimento humano escolhido para nortear as ações do PNUD a partir da década de 1990, é bastante conveniente.

Por meio de sua abordagem das capacidades, Sen propôs uma “estrutura de pensamento” alternativa para analisar o bem-estar. Nessa visão, o bem-estar deve ser considerado do ponto de vista da vida que as pessoas realmente levam. Para isso, devem ser observados não só os “funcionamentos” realmente atingidos, mas também o seu conjunto de “funcionamentos” que estava previamente disponível para o indivíduo, ou seja, suas “capacidades”. Desta maneira, o espaço das “capacidades” se apresenta como alternativa ao uso exclusivo da renda per capita para determinar o bem-estar das pessoas. Da mesma forma, a abordagem tampouco se baseia em medições psicológicas como a “felicidade” ou a satisfação de “desejos”. Neste sentido, ao tirar a ênfase na análise de agregados econômicos e levá-la mais para próximos dos indivíduos, a abordagem das capacidades parece ter sido um avanço em relação às teorias tradicionais de bem-estar.

Por outro lado, a abordagem das capacidades pode ser criticada sob diversos ângulos. Uma das principais críticas é que o foco na análise do nível individual não considera a possibilidade e a maneira como os conflitos deveriam ser tratados. No mesmo sentido, a abordagem enfatiza o processo de escolha dos indivíduos, mas sem entrar no mérito de que se alguma coisa é possível para alguns indivíduos, justamente por esta razão estará negada a outros. Na verdade, a abordagem de Sen dá pouca importância às assimetrias econômicas produzidas pela ordem econômica internacional vigente. A necessidade de regras mais justas para o comércio internacional, por exemplo, aparecem nos Relatórios de Desenvolvimento Humano como políticas necessárias para alcançar maior desenvolvimento humano. Mas em nenhum momento esse paradigma, ou mesmo a abordagem das capacidades, defende mudanças estruturais na ordem econômica. O que poderia suscitar grandes discordâncias e debates é posto de lado. Assim, Amartya Sen teria um estilo muito particular em sua argumentação, uma espécie de “audácia cautelosa”. Ele é cauteloso na escolha dos temas que trata, bem como na escolha dos termos utilizados e também nos temas que deixa de fora de sua análise. Sen provavelmente está familiarizado com questões mais profundas de

muitos dos temas tratados, mas ele preferiria não destacá-los, haja vista sua intenção de atingir um público que esteja próximo ao poder.

A abordagem das capacidades propõe um foco maior na vida que as pessoas levam, por meio de uma expansão de capacidades individuais, mas sem, com isso, propor mudanças estruturais na ordem econômica internacional na qual se inserem esses indivíduos. Esta “audácia cautelosa” na apresentação e defesa da abordagem faz com que esta seja bastante adequada para a utilização no âmbito de uma organização multilateral como o PNUD. Assim, num contexto de tentativa de construção de consensos entre países com interesses e poderes distintos, uma abordagem que consiga tratar da questão do desenvolvimento, contando com certa legitimidade junto aos países receptores de recursos e sem criar oposição direta aos países doadores, é extremamente conveniente.

Portanto, é neste contexto que se inserem os limites de atuação do PNUD. Ao utilizar como paradigma o desenvolvimento humano, que está fundamentado na abordagem das capacidades, o Programa busca resultados pragmáticos na expansão de capacidades, por meio de projetos e programas de desenvolvimento, sem demandar alterações radicais na ordem econômica internacional. O que resta a ser respondido é até que ponto é possível esperar resultados efetivos para o desenvolvimento dos países mais pobres (mesmo que definido nos termos do desenvolvimento humano, como é proposto pelo PNUD) sem alterações substanciais na ordem econômica vigente.

Referências bibliográficas

- ATKINSON, Anthony Barnes. The contributions of Amartya Sen to welfare economics. *Scandinavian Journal of Economics*, v. 101, n. 2. p. 173-190, 1999.
- CLARK, David A. The capability approach: its development, critiques and recent advances. 2005. Disponível em: <www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-032.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2006.
- COATE, R. A.; FORSYTHE, D. P.; WEISS, T. G. *The United Nations and changing world politics*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 1997.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1988.
- FUKUDA-PARR, Sakiko. Rescuing the human development concept from the HDI: reflections on a new agenda. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. Nova Delhi: Oxford University Press, 2003a. p. 117-124.
- _____. The human development paradigm: operationalizing Sen’s ideas on capabilities. *Feminist Economics*, v. 9, n. 2-3, p. 301-317, 2003b.

FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva. (Ed.). *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New Delhi: Oxford University Press, 2003c.

FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

GASPER, Des. Development as freedom: taking economics beyond commodities – The cautious boldness of Amartya Sen. *Journal of International Development*, v. 12, n. 7, p. 989-1001, 2000.

_____. Is Sen's capability approach an adequate basis for considering human development? *Review of Political Economy*, v. 14, n. 4, p. 435-461, 2002.

GIRI, Ananta Kumar. Rethinking human well-being: a dialogue with Amartya Sen. *Journal of International Development*, v. 12, n. 7, p. 1003-1018, 2000.

HAQ, Mahbub Ul. *Reflections on human development*. New York: Oxford University Press, 1995.

JOLLY, Richard. Human development and neo-liberalism: paradigms compared. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New Delhi: Oxford University Press, 2003. p. 106-116.

_____. et al. *UN contributions to development thinking and practice*. Indiana: Indiana University Press, 2004.

KAMALA, M. K. *The UN development co-operation and the third world: a study with special reference to the UNDP and India*. New Delhi: Manak Publications, 2002.

KAUL, Inge. Choices that shaped the human development reports. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New Delhi: Oxford University Press, 2003. p. 85-91.

KLAMER, Arjo. A conversation with Amartya Sen. *Journal of Economic Perspectives*, v. 3, n. 1, p. 135-150, Summer 1989.

KLINGEBIEL, Stephan. *Effectiveness and reform of the United Nations Development Programme (UNDP)*. London: Frank Cass Publishers, 1999.

MACHADO, João Guilherme Rocha. *O desenvolvimento econômico e as Nações Unidas: uma análise da atuação do PNUD no Brasil*. 2007. 162f. Dissertação (Mestrado em Economia Política)–Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

NACIONES UNIDAS. *ABC de las Naciones Unidas*. New York: Oxford University Press, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. *Carta das Nações Unidas*. Disponível em: <http://www.onu-brasil.org.br/documentos_carta.php>. Acesso em: 19 maio 2006.

NUSSBAUM, Martha. Capabilities as fundamental entitlement: Sen and social justice. *Feminist Economics*, v. 9, n. 2-3, p. 33-59, 2003.

PNUD. *Como colocar o comércio global a serviço da população*. Brasília: Ipea, 2004.

- PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2005*. Lisboa: Ana Paula Faria Editora, 2005.
- PRENDERGAST, Renee. The concept of freedom and its relation to economic development – a critical appreciation of the work of Amartya Sen. *Cambridge Journal of Economics*, v. 29, n. 6 p. 1145-1170, 2005.
- PRESSMAN, Steven; SUMMERFIELD, Gale. Sen and capabilities. *Review of Political Economy*, v. 14, n. 4, p. 429-434, 2002.
- _____. The economic contributions of Amartya Sen. *Review of Political Economy*, v. 12, n. 1, p. 89-113, jan. 2000.
- ROEMER, John E. *Theories of distributive justice*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.
- ROYBENS, Ingrid. *An unworkable idea or a promising alternative? Sen's capability approach re-examined*. Disponível em: <<http://mora.rente.nhh.no/projects/EqualityExchange/Portals/0/articles/Robeyns1.PDF>>. Acesso em: 24 ago. 2006.
- SEITENFUS, Ricardo. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000.
- SEN, Amartya. *Inequality reexamined*. Cambridge: Harvard University Press, 1992.
- _____. *Development as freedom*. New York: Alfred A. Knopf, 1999a.
- _____. *Commodities and capabilities*. New Delhi: Oxford University Press, 1999b.
- _____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- _____. Development as capability expansion. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New Delhi: Oxford University Press, 2003a. p. 3-16
- _____. Foreword. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New Delhi: Oxford University Press, 2003b. p. vii-xii.
- STREETEN, Paul. Shifting fashions in development dialogue. In: FUKUDA-PARR, Sakiko; KUMAR, A. K. Shiva (Ed.). *Readings in human development: concepts, measures and policies for a development paradigm*. New Delhi: Oxford University Press, 2003. p. 92-105.
- SUGDEN, Robert. Welfare, resources and capabilities: a review of inequality reexamined by Amartya Sen. *Journal of Economic Literature*, v. 31, n. 4, p. 1947-1962, Dec. 1993.
- TUNGODDEN, Bertil. A balanced view of development as freedom. 2001. Disponível em: <<http://www.cmi.no/pdf/?file=publications/2001/wp/wp2001-14.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2006.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press, 1990.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME – UNDP. *Human Development Report 1992*. New York: Oxford University Press, 1992.

_____. *Human Development Report 1994*. New York: Oxford University Press, 1994.

_____. *Human Development Report 1996*. New York: Oxford University Press, 1996.

_____. *Human Development Report 1998*. New York: Oxford University Press, 1998.

_____. *Human Development Report 1999*. New York: Oxford University Press, 1999.

_____. *Human Development Report 2001*. New York: Oxford University Press, 2001.

_____. *Human Development Report 2004*. New York: Oxford University Press, 2004.

_____. *Annual Report 2005*. 2005. Disponível em: <http://www.undp.org/annualreports/2005/english/IAR05-English.pdf>. Acesso em: 17 set. 2006.

_____. *Mission statement*. Disponível em: <http://www.undp.org.za/undpglobal/mission.html>. Acesso em: 19 maio 2006a.

_____. *Information note on the Executive Board of UNDP/UNFPA*. Disponível em: <http://www.undp.org/execbrd/pdf/eb-overview.PDF>. Acesso em: 19 set. 2006b.

_____. *Membership of the Executive Board*. Disponível em: <http://www.undp.org/execbrd/memberseng.htm>. Acesso em: 19 set. 2006c.

_____. *Annual Report 2006*. Disponível em: <http://www.undp.org/publications/annualreport2006/english-report.pdf>. Acesso em: 17 set. 2006d.

UNITED NATIONS. *Basic facts about the United Nations*. New York: Department of Public Information, 2004.

_____. *Organization chart of the United Nations*. Disponível em: <http://www.un.org/aboutun/chartlg.html>. Acesso em: 26 fev. 2007.

ZAMORA, Stephen. Economic relations and development. In: JOYNER, Christopher C. (Ed.). *The United Nations and international law*. Cambridge: The American Society of International Law, 1997. p. 232-286.