

Ecopolítica. Governamentalidade planetária, novas institucionalizações e resistências na sociedade de controle.

Relatório do Desenvolvimento Humano de 2014 do PNUD: “Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência”.

Apresentação

O Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) de 2014 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), intitulado “Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência”, faz parte da série de RDHs Globais publicados pelo PNUD desde 1990, a fim de expor as tendências e políticas que envolvem o chamado *desenvolvimento humano*. O primeiro ano da sequência dos Relatórios globais foi também o ano em que Amartya Sen e Mahbub ul Haq elaboraram o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) que orienta até hoje a medição do conceito de *desenvolvimento humano* presente nos Relatórios globais. Mahbub ul Haq, ex-Ministro do Planejamento do Paquistão, foi o arquiteto-chefe da equipe de elaboração dos RDHs, de 1990 até 1998, ano de sua morte.

Os RDHs são publicados pelo PNUD, porém são produzidos por uma equipe independente que varia a cada ano sem necessariamente se utilizar da visão e opinião do PNUD, de seu Conselho Executivo ou de seus Estado-membros.

A equipe do RDH de 2014 é composta pelo economista e estatístico paquistanês Khalid Malik (Diretor e autor principal); a macroeconomista Eva Jespersen (Diretora-adjunta), ex-pesquisadora no Centro de Investigações da UNICEF; Maurice Kugler (Chefe de Investigação); Milorad Kovacevic (Chefe de Estatística); Subhra Bhattacharjee, Astra Bonini, Cecilia Calderon, Alan Fuchs, Amie Gaye, Sasa Lucic, Arthur Minsat, Shivani Nayyar, Pedro Martins, Tanni Mukhopadhyay e José Pineda (todos membros do corpo de Investigação e Estatística); William Orme (Chefe de Comunicações); Botagoz Abreyeva, Eleonore Fournier-Tombs, Anna Ortubia, Admir Jahic, Brigitte Stark-Merklein, Samantha Wauchope e Grace Sales (todos membros do corpo de Comunicações e Produção); Jon Hall, Christina Hackmann e Mary Ann Mwangi (todos membros da equipe de Apoio aos Relatórios de Desenvolvimento Humano Nacionais);

Sarantuya Mend (Diretora Operacional); e Mamaye Gebretsadik e Fe Juarez-Shanahan (ambos membros das Áreas Operacional e Administrativa) (Cf. PNUD, 2014: V).

O RDH de 2014 têm como foco os chamados riscos para o *desenvolvimento humano*, devendo ser supridos pelo reforço da *resiliência*. Para tanto, identifica os grupos e indivíduos considerados *estruturalmente vulneráveis*, que seriam mais *vulneráveis* que outros. Parte-se do pressuposto de que, dentro de um “ciclo de vida”, existem fases específicas em que indivíduos estão sujeitos a situações de *vulnerabilidade* que, se não forem superadas, poderão ser dificilmente fora desses períodos – que seriam a passagem de crianças para a *adolescência*, desta para a vida adulta, e desta última para a velhice (Idem: VI). Para reduzir a *vulnerabilidade* e reforçar a *resiliência* em âmbito global, o Relatório afirma a importância do acesso universal aos serviços sociais básicos – em especial saúde e educação –, e um compromisso que reconheça o pleno emprego como fonte de maior coesão social e que, conseqüentemente, seja uma forma de redução do potencial de eclosão de conflitos (Ibidem: VII). Tem-se como vital o reforço das *capacidades de resposta* imediata para o combate ao que irá se denominar como *choques*. Expõe-se, também, o novo conjunto de objetivos da agenda pós-2015 da Organização das Nações Unidas (ONU), que terá como meta central a erradicação da pobreza.

De acordo com o Relatório, o *desenvolvimento humano* não deve unicamente ampliar o leque de opções de escolhas das pessoas e sua *capacidade* de as conquistarem e de terem acesso à saúde e à educação, mas deve depender, ainda, do grau de solidez dessas conquistas e da existência de condições suficientes para um “desenvolvimento humano sustentado”, o que requer, necessariamente, a abordagem e avaliação da *vulnerabilidade* (Ibidem: 1). Para além de se ater a esse conceito como exposição ao risco e sua gestão, incluindo sua prevenção, o Relatório aborda a *vulnerabilidade* em relação ao *desenvolvimento humano*. Sendo assim, o conceito de *vulnerabilidade humana* descreveria situações de deterioração das *capacidades* e possibilidades de escolhas dos indivíduos. Em contrapartida, a *resiliência humana* consistiria no asseguramento de que as pessoas façam escolhas sólidas, enfrentem e adaptem-se às chamadas adversidades (Ibidem: 1). Consiste, segundo o Relatório,

Essencialmente, em assegurar que o Estado, a comunidade e as instituições globais se empenhem em capacitar e proteger os indivíduos [...] Trata-se de habilitar os desfavorecidos e excluídos a exercer os seus direitos, manifestar abertamente as suas preocupações,

fazer-se ouvir e tornar-se agentes ativos na determinação do seu destino (Ibidem: 5).

Ao responder o porquê discutir a *vulnerabilidade* neste momento, o Relatório aponta para o aumento de *inseguranças*, como as ameaças de *contágio* e exposição a catástrofes naturais e conflitos violentos, em decorrência do aprofundamento do rápido processo de globalização, do qual “o que outrora era local é hoje amiúde também global” (Ibidem: 2).

Afirma-se, que a maioria das pessoas no mundo inteiro é *vulnerável*, variando apenas em grau, porém, as pessoas pobres seriam as mais *vulneráveis* por terem seu leque de escolhas prejudicado. Dentro dessa classificação, encontram-se, por exemplo, os povos indígenas que, segundo o RDH, correspondem a cerca de 5% da população mundial e a 15% dos pobres do mundo (Ibidem: 3).

Em ligação direta com o *desenvolvimento humano*, está presente a abordagem da *segurança humana* com ênfase na redução de conflitos e sentimentos de insegurança que conduziriam pessoas a condições de precariedade, pois, segundo o Relatório, a elevação dos níveis de rendimento não se faz suficiente, mas requer políticas de intervenção e alterações normativas que reforcem a *tolerância* e a *coesão social* (Ibidem: 5).

As teses centrais que serão desdobradas no RDH são: a *vulnerabilidade* como ameaça ao *desenvolvimento humano*, devendo ser abordada de forma sistemática por meio de alterações das políticas e normas sociais para que o progresso seja equitativo e sustentável; para garantir o *desenvolvimento humano* e um progresso sustentável, a *vulnerabilidade* no ciclo de vida, a *vulnerabilidade estrutural* e a insegurança pessoal devem ser percebidas como fontes determinantes de privação persistente; as políticas de combate à *vulnerabilidade* devem prevenir ameaças, promover *capacidades* e proteger os indivíduos, em especial os mais *vulneráveis*; deve-se concretizar o princípio da universalidade, principalmente em relação ao acesso à saúde e à educação, tendo como particular atenção os pobres e outros grupos *vulneráveis*; a proteção social universal não deve se limitar a aumentar a *resiliência* apenas em âmbito individual, mas também a *resiliência* da economia no seu conjunto; o pleno emprego deve ser um objetivo político das sociedades em qualquer nível de *desenvolvimento*; os efeitos das crises podem ser mitigados por meio de esforços e preparação de recuperação a fim de tornarem as sociedades mais *resilientes*; as *vulnerabilidades* são cada vez mais globais e por isso requerem ação coletiva e uma melhor governança internacional; por último, é necessário

um esforço mundial para que o processo de globalização proteja o *desenvolvimento humano*, através de compromissos globais que tornarão mais fáceis a aplicação de medidas nacionais (Ibidem: 10-13).

Vulnerabilidade, resiliência, segurança e desenvolvimento humanos

No primeiro capítulo do Relatório, intitulado “Vulnerabilidade e desenvolvimento humano”, explora-se a relação entre esses dois conceitos, sendo a redução do primeiro percebido como fundamental para que haja o segundo. Em relação à *resiliência*, são apresentados alguns de seus usos e formas. Segundo o ecologista Stanley Holling, a *resiliência* era tradicionalmente entendida como uma propriedade que permite que um sistema recupere o seu estado original após um choque. Para o Painel Intergovernamental sobre Alterações Climáticas (IPCC), a *resiliência* é a capacidade de um sistema de antecipar, absorver, acomodar ou recuperar os efeitos e um evento perigoso de forma eficiente. Para Peter Hall e Michele Lamont, autores do livro “Social Resilience in the Neoliberal Era”, a *resiliência social* é definida como a *capacidade* de indivíduos ou grupos de garantir resultados favoráveis em novas circunstâncias e, se necessário, por meios diferentes.

Para o RDH, que toma a *resiliência* pela abordagem do *desenvolvimento humano*, ela deve centrar-se nas pessoas e em suas interações; deve ser reforçada por meio tanto dos indivíduos como da sociedade; tanto no que se refere às suas *capacidades individuais* como às suas *competências sociais*. Desse modo, pensa-se que a *resiliência humana* deve ser reforçada por uma conduta que contagie a todos, através de sentimentos como confiança e autoestima.

A relação central se dá em pela transição da *vulnerabilidade* para a *resiliência* (Ibidem: 17), entendendo ambas como não apenas relacionadas à exposição de riscos, mas em meio ao que se chama de *adversidades* – que significam ameaças persistentes ao que se entende como escolhas em que a liberdade deve ser, necessariamente, segura.

Nessa perspectiva, os pobres são inerentemente vulneráveis, por lhe faltarem “capacidades básicas suficientes para o exercício da sua agência humana” (Ibidem: 19), porém *vulnerabilidade* e pobreza não são sinônimos, uma vez que ambas são dinâmicas, podendo ser os ricos também *vulneráveis*, pelo menos em algumas fases de suas vidas. O que interessa, portanto, são as capacidades humanas como fonte da gestão da vida e da chamada liberdade de cada um. Segundo o Relatório, “trata-se de um tipo de liberdade – a liberdade de agir”. Assim, o trabalho é tido como principal fonte de

segurança, uma vez que fornece subsistência e as chamadas *proteções sociais*. Nas palavras do Relatório,

A segurança econômica e a segurança pessoal estão interligadas. As pessoas sentem-se seguras quanto tem empregos que garantem boa proteção social e quando estão confiantes no futuro. O pleno emprego reduz a criminalidade e aumenta o bem-estar geral. Em contrapartida, o desemprego elevado gera incerteza e um sentimento de desespero (Ibidem: 25).

Como políticas para a redução da *vulnerabilidade* e o reforço da *resiliência*, apresenta-se a conexão de três grandes áreas: prevenção dos choques que diz respeito à regulação financeira, ao acordo sobre as alterações climáticas, o desenvolvimento na primeira infância, às políticas macroeconômicas, à redução de risco e de catástrofes naturais, e à coesão social; promoção de capacidades como prestação universal de educação e saúde, pleno emprego, promoção da igualdade de gênero e grupo, instituições com capacidade de resposta, preparação para catástrofes; e proteção das escolhas, por meio da proteção social, da criação de emprego, do reforço da coesão social e das competências, do combate à discriminação, mediante a alteração de leis e normais, e da recuperação face à crises e conflitos (Ibidem: 26).

Prevenção, promoção e proteção são, portanto, a base pelo que se entende como reforço da *resiliência* como redutora de *vulnerabilidades*. A prevenção, como monitoramento, permite antecipar os acontecimentos baseada na relação custo-eficácia. Na primeira infância, por exemplo, afirma-se o dever de investimentos como prevenção à *vulnerabilidades* futuras. A promoção remete às capacidades humanas, a fim de reforçar a *resiliência* para que se responda melhor aos choques. E a proteção, como proteção de escolhas, a fim de que se evite os choques aumentando a resiliência das pessoas e das sociedades.

As *capacidades humanas*, aqui, remetem à definição dada por Amartya Sen. Segundo Sen, elas estão em contraste com o pensamento baseado na utilidade dos recursos, sendo a abordagem das *capacidades* a liberdade de uma pessoa fazer aquilo que valoriza (Sen, 2009: 265). Estas – como será explicitado mais à frente –, devem ser garantidas ao longo da vida e devem adquirir um maior investimento o mais precocemente possível, na infância.

Em relação à teoria do capital humano, Sen afirma haver uma diferença crucial com o enfoque na concentração de *capacidades humanas*. A primeira se limitaria

apenas à promoção e sustentação do crescimento econômico, sem pensar nos meios para se alcançar o que denomina como *liberdades efetivas*. As *capacidades humanas* estariam para além da concentração de produção, estando relacionada também com a acumulação de potencial para que as pessoas possam melhorar suas vidas (Sen, 2011: 372).

Desse modo, abordagem do capital humano se insere na perspectiva da *capacidade humana*, porém esta é considerada mais abrangente por abarcar não apenas consequências diretas, como é o caso do capital humano, mas também indiretas como qualificações humanas. Para Sen,

Embora a prosperidade econômica ajude as pessoas a ter opções mais amplas e a levar uma vida mais gratificante, o mesmo se pode dizer sobre educação, melhores cuidados com saúde, melhores serviços médicos e outros fatores que influenciam causalmente as liberdades efetivas que as pessoas realmente desfrutam [...] Pois os seres humanos não são meramente meios de produção, mas também a finalidade de todo o processo (Idem:375).

A capacidade humana mostra-se, portanto, muito mais *eficaz* no que diz respeito ao funcionamento da racionalidade neoliberal atual que não pretende apenas extrair produtividade dos indivíduos como empresas, mas neutralizar e capturar possíveis revoltas ao capacitá-los a participar de decisões e se sentirem responsáveis pelas suas vidas e pela vida dos outros, entendendo possíveis melhorias envoltas de segurança como liberdades.

A universalidade, como um primeiro princípio a ser exposto de modo mais abrangente no capítulo 4 do Relatório, afirma ter como base o princípio kantiano de que todas as pessoas são de igual valor, e tal como consagrado na Carta das Nações Unidas (PNUD, 2014: 29).

O princípio da universalidade colocado pelo Relatório aproxima-se e baseia-se – como se verá mais a frente no que se pretende consolidar como um *contrato social* – no projeto de paz perpétua de Immanuel Kant. Neste, apenas o Estado deve mandar e dispor dentro de uma sociedade de forma autônoma em relação aos outros Estados. O estado de natureza em que prevalece a guerra de todos contra todos, conforme Thomas Hobbes encontra suas raízes também no Relatório que aqui se apresenta. Este estado natural necessita, de acordo com Kant, de tribunais que possam julgar e afirmar o seu direito (Kant, 2009: 134), instaurando um *estado de paz*. Neste, a vontade geral, dada a

priori, deve ser determinante ao direito entre os homens para que estes se congreguem em um Estado fundado no dever, segundo conceitos da liberdade e da igualdade (Idem: 174).

O segundo princípio, “colocar as pessoas em primeiro lugar”, tomam as *políticas públicas* como meios para atingir um fim, e não o contrário – princípio promovido por todos os RDHs, desde o primeiro em 1990, tendo como fundamento as ideias de Amartya Sen sobre as liberdades e suas conexões como base para o *desenvolvimento*. Sen separa as liberdades em liberdades substantivas – que incluem *capacidades* elementares, como ter condições para evitar a fome, bem como liberdades associadas a saber ler –, e as liberdades instrumentais – que seriam as liberdades políticas, facilidades econômicas, oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora –, que serviriam para a *capacidade* geral de uma pessoa de viver mais livremente. Ambos os tipos de liberdade seriam instrumentos constitutivos do *desenvolvimento*, e apresentariam inter-relações, podendo um tipo de liberdade contribuir para a promoção de outras liberdades. Para Sen, o crescimento econômico, por exemplo, pode ajudar não apenas a aumentar rendas privadas, mas possibilitar o Estado a expandir seus serviços sociais e a financiar a seguridade social e a intervenção governamental (Sen, 2012: 54-62).

O terceiro princípio requer a participação de todos como forma de tornar o *desenvolvimento* mais sustentável, tendo a responsabilização e obrigação de todos como base para a construção do futuro da humanidade. Já o quarto princípio tem como premissa a intervenção do Estado para “proteger populações e sociedades dos perigos da crença na autorregulação dos mercados” (PNUD, 2014: 30).

É com base nesses princípios que o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi apresentado como uma alternativa ao Produto Interno Bruto (PIB), em 1990, justamente por buscar auferir a gestão da vida de pessoas, Estados e países, e não apenas suas riquezas. O RDH de 2014 aponta, porém, que o IDH não incorpora a medição da vulnerabilidade, que exige que se tenha em conta os “perigos e as flutuações, especialmente os que afetam os grupos mais desfavorecidos, como os pobres e quase pobres” (Idem: 30). Não propõe uma nova medição da vulnerabilidade humana, mas apresenta uma lista de verificação a fim de avaliar e monitorar se as políticas públicas que estão orientadas para as pessoas e se as metas mais amplas do desenvolvimento humano estão sendo cumpridas.

Progressos e ameaças ao *desenvolvimento humano*

O segundo capítulo do RDH inicia-se com a frase de Aung San Suu Kyi, ganhadora do Prêmio Nobel da Paz em 1991 e secretária-geral da Liga Nacional pela Democracia (LND), “Em qualquer parte do mundo, o ser humano precisa de liberdade e segurança para conseguir realizar o seu pleno potencial”. Destina-se a explorar os progressos do desenvolvimento humano tendo como base para sua avaliação o IDH e também outros índices, como o IDH Ajustado à Desigualdade e o Índice de Desigualdade de Gênero.

Atualmente, o IDH global é de 0,702, sendo o IDH a nível regional mais baixo na África Subsariana (0,502) e Ásia do Sul (0,588), e o mais elevado na América Latina e Caraíbas (0,704) (Ibidem: 33). Estabelece-se que a maioria dos países em desenvolvimento progride continuamente, embora o ritmo do progresso se mantenha desigual. Nota-se um decréscimo, porém, no que concerne aos anos de escolaridade, do que se conclui que a transição do ensino básico para o secundário e superior necessita de maior investimento para evitar *vulnerabilidades* futuras e que, “aumentar as taxas de alfabetização e desenvolver as competências tem sido crucial para promover as capacidades dos indivíduos, bem como a sua empregabilidade e produtividade” (Ibidem: 36).

A desigualdade e a pobreza são um dos principais escopos para se combater tendo em vista o *desenvolvimento humano*, pois, nessa perspectiva, restringe o leque de escolhas dos indivíduos, aumentando a *vulnerabilidade* e minando a capacidade de recuperação de *choques*. Assim, o IDH Ajustado à Desigualdade, introduzido no RDH de 2010, leva em conta a forma como o progresso de cada país é distribuído nas três dimensões do IDH – esperança de vida, anos de escolaridade e rendimento (Ibidem: 37). Interessa combater a desigualdade por prejudicar o *desenvolvimento humano*, uma vez que esta é considerada uma ameaça à *coesão social* e fonte de tensões sociais que podem desencadear instabilidade política (Ibidem: 39). Desse modo, outra forma utilizada para avaliar o progresso é acompanhar o crescimento do consumo entre os 40 por cento mais pobres da população. O Relatório aponta para um mais rápido crescimento dessa faixa do que para o conjunto da população na Bolívia, no Brasil e Camboja.

Há, ainda, o conceito de pobreza multidimensional e seu Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), que diz respeito ao que se estabelece como aspectos mais alargados da pobreza, tais como a “falta de saúde, a má nutrição, a escolaridade e

competências insuficientes, modos de vida e condições familiares inadequados e ainda exclusão social” (Ibidem: 42). O IPM foi introduzido pelo RDH de 2010 e mede as privações em três dimensões do IDH: saúde, educação e padrões de vida; ele mede a percentagem dos indivíduos que vivem em privação como também a intensidade da privação para cada agregado familiar pobre.

De modo intrínseco à pobreza, apresenta-se os chamados empregos *vulneráveis*. Identificados como precários, de baixa remuneração, instáveis e/ou sem seus direitos garantidos. Assim, aqueles que se dedicam a atividades por conta própria, praticando atividades de subsistência e sem remuneração tem seus empregos considerados *vulneráveis*, o que significa também uma maior *vulnerabilidade* a *choques*. Nessa lógica, as consequências de um emprego considerado “não digno”, são “efeitos econômicos adversos, assim como também podem conduzir a uma perda de capacidades adquiridas (como competências e estado de saúde), restringir as escolhas e liberdades, afetar o bem-estar psicológico dos indivíduos e alimentar o descontentamento social” (Ibidem: 45).

Tudo, portanto, faz funcionar um ciclo em que fazem parte investimentos, *competência* – para se que se exerçam escolhas livres com segurança –, e autoestima e confiança para que cada um, como agente de suas escolhas continue investindo em suas capacidades e assim por diante. O conceito de *agente*, segundo Sen, significa um reconhecimento da liberdade individual e das vontades individuais e da *agência* destas calculadas pelas influências que a sociedade exerce sobre as mesmas. Reconhece, portanto, uma liberdade individual intrínseca ao que chama de *comprometimento social* (Sen, 2011: 10).

Nesse sentido, a sustentabilidade é tida como relacionada ao progresso que se dá tendo em vista as chamadas escolhas livres e *capacidades* das pessoas, o que corresponde a uma visão de Sen e outros autores que tomam o conceito de sustentabilidade no que diz respeito às oportunidades de vida dos indivíduos nos âmbitos social, econômico e ambiental. No interior dessa definição, tem-se a *resiliência* como algo natural que é ameaçado pelas incertezas futuras e que, nesse caso, são identificadas como *vulnerabilidades* (Ibidem: 45).

Como ameaças globais ao *desenvolvimento humano* têm-se os denominados *choques* econômicos, sociais e ambientais, os quais dividem-se em quatro principais ameaças que são interligadas: a instabilidade financeira, a volatilidade dos preços dos produtos alimentares, as catástrofes naturais e os conflitos violentos (Ibidem: 47-48).

Segundo o Relatório, entre 1950 e 1980, período em que havia um maior controle de capitais, ocorreram poucas crises bancárias. Já após a liberalização dos fluxos de capital, a incidência de crises aumentou drasticamente, ocasionando, mais recentemente, um aumento de quase 30 milhões de desempregos entre 2007 e 2009. Em decorrência dessa instabilidade, aumenta também a instabilidade social e política. Da mesma maneira, o crescimento populacional e o aumento do rendimento das chamadas “economias emergentes” eleva a procura e os preços dos produtos alimentares aumentam rapidamente, indicando uma ameaça à segurança alimentar, como parte constituinte ao progresso do *desenvolvimento humano*.

Nesse sentido, as alterações climáticas e a degradação ambiental constituem as principais ameaças ao *desenvolvimento humano*. De acordo com o Relatório, podem prejudicar as capacidades humanas, e em especial dos mais pobres a mais *vulneráveis* (Ibidem: 50). Afirma-se que o aquecimento global, do qual cada vez mais se obtém provas de que decorre da irresponsabilidade humana, aumenta a probabilidade de impactos ao *desenvolvimento humano*. Como garantia e prevenção, aponta-se para a celebração de acordos mundiais e negociações sobre alterações climáticas como necessárias para reduzir os possíveis riscos que pode desencadear.

Em relação aos conflitos sociais, o Relatório aponta para a situação considerada altamente vulnerável dos refugiados, bem como os conflitos interestatais pelo que se afirma terem diminuído devido ao fim das guerras coloniais e da Guerra Fria. O que é posto como maior preocupação, porém, é a agitação civil atual como resultado da falta de prioridade e inclusão dos governos aos indivíduos. Segundo o Relatório,

Isso exige uma maior responsabilização e capacidade de resposta por parte dos governos às preocupações dos seus cidadãos. São necessárias transformações profundas – para além de mudanças no governo como ilustrou a Primavera Árabe – para criar margem de manobra política e permitir a agência humana (Ibidem: 52).

A *capacidade* da chamada *agência humana*, como resultado de respostas *resilientes* aos denominados choques, é tida como ponto focal para a promoção da paz e do *desenvolvimento humano*.

“Do útero materno à velhice”

O terceiro capítulo do RDH centra-se nas fases da vida consideradas as mais *vulneráveis* e busca identificar também as pessoas mais *vulneráveis*, explicitando o foco

prioritário sobre o considerado mais frágil: as crianças. A falta de investimento para a construção da *resiliência* nas chamadas vulnerabilidades do ciclo de vida assumirá estreita relação com o desencadeamento da violência, culminando no que será declarado como *criminalidade*.

A primeira infância é tida como fase a ser investida com maior intensidade, em prol do desenvolvimento das *competências cognitivas* que irão influir posteriormente nos resultados profissionais. Pensa-se por meio de uma lógica de acumulação e intensificação de considerados “ganhos” para situações futuras, e da qual se aborda três tipos de *vulnerabilidade* relacionadas a indivíduos e grupos.

A “vulnerabilidade do ciclo de vida” refere-se às fases consideradas sensíveis: a passagem da infância para a juventude, desta para a idade adulta e desta última para a velhice (Ibidem: 55). Como são considerados períodos frágeis, estes requerem investimentos especiais para que se forme uma base de *capacidades* sólida. Já as “vulnerabilidades estruturais” dizem respeito aos contextos sociais, demarcando indivíduos e grupos vulneráveis que, por diferentes motivos que envolvem a falta de investimento ao longo da vida e a falta de liberdades concedidas pelo Estado, não tiveram o desenvolvimento de suas *capacidades*.

O último tipo de *vulnerabilidade* está relacionado à “violência de grupo e vidas inseguras”, de onde decorre que o *desenvolvimento humano* não se realiza apenas por meio do alargamento de escolhas, mas da segurança destas de subsistirem no futuro. A violência aparece como limitadora da liberdade de escolhas, e como resultante de Estados fracos, governança limitada e instituições sociais sem *capacidade* de resposta, além de estar diretamente vinculada à pobreza (Ibidem: 56).

Nesta lógica, a pobreza e a desigualdade levam à deterioração do chamado “contrato social” e à falta de *coesão social*. Esta, por sua vez, leva à violência e à instabilidade política, que limitam o bom funcionamento do Estado como garantidor de liberdades por meio de normas que fomentam a *tolerância* e a *inclusão*, no que desencadeia a insegurança dos indivíduos, os impedindo de exercer suas escolhas consideradas livres com segurança.

Percebe-se, aqui, o duplo entre quem é *vulnerável* e quem desencadeia a *vulnerabilidades* ou, entre quem é *vítima* e frágil, e quem é *perigoso* e prejudicial ao coletivo que deve ser *resiliente*. Do que resulta que todos devem ser *incluídos*, investidos desde a infância para que exerçam suas vidas vazias de ameaças aos

progressos do *desenvolvimento humano*, em troca da segurança e da proteção fornecida pelo Estado.

As chamadas *capacidades* são tidas como resultados de investimentos que devem, necessariamente, começar de forma intensa na infância e assim, funcionam dentro de uma lógica acumulativa. Os indivíduos devem estar sempre sofrendo investimentos para que reajam de forma *resiliente* aos chamados *choques*, que podem ser desde uma perda de emprego até uma catástrofe ambiental. Nesse discurso, tudo o que é considerado desastroso na vida se deve, em maior ou menor grau, aos investimentos anteriores em *capacidade humana* para que se tenha uma vasta gama de *competências*.

O maior investimento deve ser realizado na primeira infância, segundo o Relatório, para “resolver a desigualdade em início de vida e alcançar um desenvolvimento socioeconômico sustentável e inclusivo” (Ibidem: 57). O *desenvolvimento humano*, nesse sentido, leva em consideração um leque mais abrangente das chamadas *competências*, que irão determinar resultados *resilientes* durante a vida e para tanto, reconhece em estudos da psicologia cognitiva, neurociência e economia como fundamentais para investigar as mais eficientes formas de se investir em crianças. Segundo James Heckman, Prêmio Nobel e Professor de Economia da Universidade de Chicago,

A investigação recente sobre a economia, a psicologia e a neurociência do desenvolvimento humano convergem para nos dar a conhecer de forma mais profunda como nos tornamos aquilo que somos. [...] Os primeiros anos são importantes na criação de capacidades humanas. Os decisores políticos devem agir no entendimento de que as competências geram competências, que as vidas prósperas assentam em bases sólidas estabelecidas desde o início, e que na formação das competências ocorrem défices substanciais ainda antes de as crianças ingressarem na escola. Este relatório oferece orientações sobre estratégias eficazes de desenvolvimento humano, desde o útero materno e continuando até a velhice (Ibidem: 58).

Em artigo derivado da Conferência de 2011 “Aprendizagem infantil – uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva”, do Núcleo de Estudos Estratégicos em Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Nacional, Flávio Cunha, da Universidade da Pensilvânia, apresenta um artigo em conjunto com James Heckman

intitulado “Capital humano”. Neste, Heckman e Cunha concluem, a partir de estudos neurocientíficos, que grande parte do *desenvolvimento cerebral* e a *capacidade de aprendizado* posterior se dá no período do pré-natal à primeira infância e que, portanto, devem ser feitas intervenções educacionais nesse período, principalmente em crianças de baixa renda, a fim de adquirirem retornos superiores a investimentos feitos em uma idade mais avançada. A família é tida como crucial na formação dessas habilidades, uma vez que afirmam que ela “fornece tanto os genes quanto o meio ambiente com os quais tais habilidades são determinadas” (Cunha & Heckman, 2011: 11). Portanto, caso a família não possua o capital humano necessário para o bom *desenvolvimento* da criança e seja identificada como um “ambiente adverso” para as mesmas, há a possibilidade de compensar esse dano se forem feitos altos investimentos suficientemente cedo na vida da criança (Idem: 11).

Através de estudos estatísticos, os autores almejam provar que há uma grande diferença em termos de *desenvolvimento cognitivo* de uma criança considerada “carente” e uma criança rica (Ibidem: 12) e que, portanto, a existência de programas e investimento de primeira infância nas chamadas populações carentes, faz-se como condição necessária para avançar em direção ao que define ser “uma sociedade mais educada, igualitária e, sobretudo, menos violenta” (Ibidem: 26-27).

No Brasil, os autores consideram haver uma falta de avaliação dos programas implementados nessa área de investimento, o que impede resultados difundidos. Desse modo, afirmam a necessidade da criação de uma “cultura de coleta de dados” que permita acompanhar o desenvolvimento infantil do período pré-natal até a fase adulta, que contenha informações sobre “o ambiente familiar, o status intelectual e emocional dos pais, os recursos que as famílias dispõem para investir na educação dos filhos e as características das escolas e dos professores com quem as crianças passam boa parte do tempo” (Ibidem: 27), do qual conclui-se que “somente com esse conhecimento poderemos colocar em prática políticas públicas que irão aumentar a qualidade da educação e reduzir a violência na nossa sociedade” (Ibidem: 27).

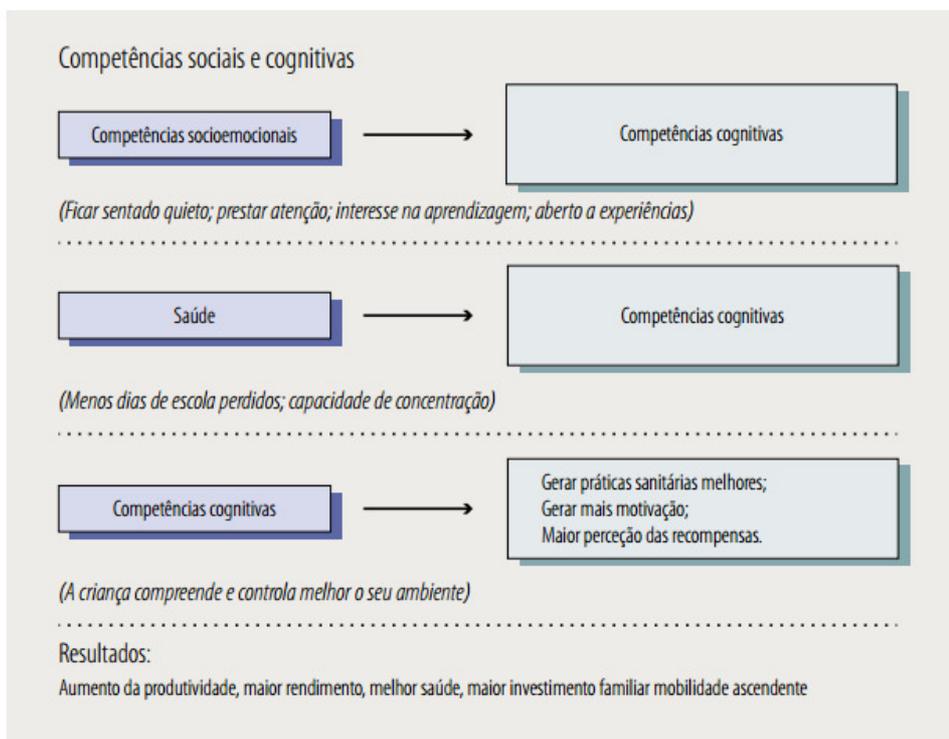
Parte-se, portanto, do diagnóstico de custo-benefício intrínseco à racionalidade neoliberal aplicado à crianças como investimento de capital humano que produza uma conduta *resiliente* a ser assegurada ao longo de toda a vida. A palavra “resiliência” não é utilizada no artigo de Cunha e Heckman, porém torna-se explícito como esta funciona no interior do discurso dos autores sobre *desenvolvimento humano*. A *resiliência* deve ser assegurada como forma de adaptação e acomodação política que impeçam qualquer

tipo de resistência e/ou incômodos que possam ameaçar o funcionamento do capitalismo e do Estado como ordens vigentes, uma vez que são identificadas como *vulnerabilidades* e, por conseguinte, como ameaças.

A preparação para um envolvimento eficaz de indivíduos com o mercado requer intervenções e pacificações que almejam incidir sobre crianças o quanto antes e o mais profundamente possível, através de análises e estudos aplicados ao desenvolvimento dos circuitos do cérebro, de suas características genéticas, do ambiente em que vivem, seus sistemas imunológicos, neurológicos e endócrinos do corpo (PNUD, 2014: 59) – separados entre “competências cognitivas, sociais, emocionais e verbais”. Conforme figura do RDH de 2014:

FIGURA 3.3

As competências cognitivas, sociais, emocionais e verbais são interdependentes, pois todas são moldadas por experiências numa fase precoce da vida e todas contribuem para a formação de capacidades para o resto da vida



Fonte: Heckman 2013.

(Idem: 61)

Mais uma vez se torna clara a relação entre *vulnerabilidade* e *criminalidade*, e como esta última é tida como um comportamento que ameaça a ordem política e econômica e que, portanto, deve necessariamente ser combatida o mais precocemente possível nos indivíduos. O Relatório aponta para que situações de aprendizagem almejem a promoção de *competências* e desempenho futuros, e chama atenção para a interatividade desses processos por serem considerados importantes no que diz respeito

ao estímulo cerebral e à motivação de crianças e jovens no estudo. Estes promovem uma melhora de resultados do aluno em relação à sua formação acadêmica, bem como “tende a reduzir o consumo de drogas e álcool, ambos associados à criminalidade” (Ibidem: 60). Assim, o não investimento em crianças e jovens é tido como desencadeador de mau desempenho no mercado de trabalho, bem como desencadeador de um *comportamento potencialmente criminoso*. Produtividade e pacificação, portanto, que devem ser asseguradas e interiorizadas por uma conduta *resiliente*.

Mary Young, PHD em desenvolvimento infantil pela Universidade de Harvard, exaustivamente citada pelo RDH de 2014, parte do pressuposto de que “o desenvolvimento da arquitetura e função do cérebro no início da vida afeta a saúde, aprendizagem e comportamento até morrer” (Young, 2014: 2), e, portanto, “investir em crianças pequenas é parte integrante do desenvolvimento humano e econômico” (Idem: 2). Afirma que “ajudar” crianças pobres tem os mais altos retornos potenciais de qualquer política educacional e que, portanto, estas devem ser o foco central de investimentos para o *desenvolvimento*. Segundo Young, “pobreza e resultados negativos do desenvolvimento humano andam de mãos dadas”. Logo, no interior da lógica do *desenvolvimento*, a pobreza mostra-se como intrínseca às chamadas *vulnerabilidades*, e como algo que deve ser combatido por constituir uma ameaça que pode culminar em condutas consideradas *criminosas*. Segundo Young,

As crianças pobres são ainda piores nos resultados da educação, saúde e nutrição, em comparação com aqueles que não são pobres. E a pobreza se correlaciona fortemente com resultados negativos a curto, médio e longo prazo, tais como taxas de mortalidade infantil elevadas e desnutrição, baixa escolarização e realização, a prevalência de doenças infecciosas e crônicas na infância e na idade adulta, as taxas de desemprego mais elevadas, ao comportamento criminoso e muitas outras consequências sociais indesejáveis (Ibidem: 3).

A juventude, idade compreendida entre os 15 e os 24 anos, também é considerada chave na formação de indivíduos por ser um momento em que se aprende a “envolver-se ativamente com a sociedade e o mundo do trabalho” (PNUD, 2014: 63). Segundo dados apresentados, o número de jovens tem aumentado em muitos países, principalmente na África Subsaariana, Estados Árabes e Ásia, o que significa, em termos de políticas públicas, uma preocupação de governos em assegurar empregos

suficientes para esta parte da população, como forma de evitar “agitação social e política” (Idem: 63).

Em relação aos jovens, a *vulnerabilidade* é percebida como derivada da falta de emprego. Ao mesmo tempo, têm-se o crescimento desta faixa populacional como uma oportunidade de progresso em matérias de *desenvolvimento humano*, uma vez que a força de trabalho pode crescer com melhores trabalhadores e jovens considerados “potencialmente mais produtivos”, em detrimento de um potencial à *vulnerabilidade*, mais próximo ao que se afirma ser um problema hoje. Segundo o Relatório, “A atual elevada taxa de desemprego juvenil representa uma perda significativa de desenvolvimento humano potencial, que não só ameaça o progresso econômico, como também aumenta o risco de agitação social, violência e criminalidade” (Ibidem: 64). Como forma de suprir esse identificado *potencial*, situa-se a introdução de políticas de educação e crescimento econômico acelerados.

A educação, nesse caso, é considerada necessária uma vez que a juventude, assim como a infância, representa um risco em termos das chamadas “incertezas” que no interior do discurso do *desenvolvimento humano* possuem estreita relação com a *vulnerabilidade* e a falta de *capacidade* de respostas seguras a diferentes situações. Essa faixa etária é tida como *vulnerável* na medida em que é identificada como uma fase de mudanças física, cognitiva, social, emocional e em termos de gênero. De acordo com o Relatório, correm-se riscos de ficar fora do mercado de trabalho e limitados em termos de participação social.

Fica claro, mais uma vez, o duplo entre quem corre riscos e quem oferece riscos, quando estar fora do mercado de trabalho não prejudica apenas aquele que não se empreende, mas o próprio mercado, a sociedade e o Estado, que necessitam da inclusão e participação de todos para que sejam atravessados por uma conduta que impede incertezas e, no limite, possíveis resistências.

São considerados “estruturalmente vulneráveis” minorias e grupos étnicos, tais como os povos indígenas, pessoas com deficiência física e migrantes, sendo todos assim classificados por apresentarem relações com a pobreza e com a exclusão social. Os primeiros, segundo o Relatório, “tendem a ter baixo nível de escolaridade, oportunidades desiguais e acesso desigual à terra e a outros bens produtivos” (Ibidem: 78), o que os impede de ter um rendimento de trabalho como aqueles que não são identificados como indígenas. Já as pessoas portadoras de deficiência se enquadram como *vulneráveis* por terem reduzida *capacidade* de acesso à informação e de atuar em

conformidade (Ibidem: 79). Já os migrantes são tidos como tradicionalmente excluídos socialmente e por isso sem acesso à participação política (Ibidem: 79).

Os povos indígenas são tomados como pobres e por isso *vulneráveis*, uma vez que são *incluídos* como cidadãos do Estado e classificados de acordo com o que consomem. Através de discursos e cursos promovidos pela FUNAI, ONU, Ministério do Meio Ambiente e diferentes órgãos, programas e Conferências, são lhes imputados noções de acumulação, liderança, *gestão*, *capacitação*, entre outros, configurando um etnocídio atual muito mais sutil e complexo do que o exercido por antigos missionários na América Latina. Àqueles que aderem a um discurso próprio da racionalidade neoliberal, o etnocídio; àqueles que recusam ser aceitos e de alguma forma se mostram resistentes, o extermínio, o genocídio.

A Fundação Nacional do Índio (FUNAI), criada em 1967 como órgão indigenista oficial do Estado brasileiro vinculado ao Ministério da Justiça, tem como principal objetivo, segundo seu site oficial, “proteger e promover os direitos dos povos indígenas no Brasil”, bem como promover políticas voltadas ao *desenvolvimento sustentável* das populações indígenas¹. Promove atividades como cursos básicos de formação de indígenas. O Curso Básico de Formação em PNGATI (Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas), realizado em 12 de maio de 2014, foi uma realização da FUNAI, por meio da Coordenação Geral de Gestão Ambiental (CGGAM), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Instituto Chico Mendes para a Biodiversidade (ICMBio), do Projeto Gestão Ambiental e Territorial Indígena (GATI) que foi realizado em Petrolândia (PE). Contou com a participação de 29 indígenas de diferentes tribos e 14 servidores públicos. Teve como principais temas as “visões dos povos indígenas sobre desenvolvimento e bem viver, a relação entre os povos indígenas do Nordeste e Leste com o Estado e a sociedade nacionais, e os grandes empreendimentos que impactam os povos e terras indígenas nessa vasta região”², tendo como objetivo “formar 300 gestores indígenas e 300 gestores não indígenas responsáveis por contribuir com a qualificação de ações de gestão territorial e ambiental de Terras indígenas”³.

¹ Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/quem-somos>. (acessado em 29/11/2014).

² Disponível em: <http://www.funai.gov.br/index.php/comunicacao/noticias/2793-curso-basico-de-formacao-em-pngati>. (acessado em 27/11/2014).

³ Idem.

Outro exemplo sobre como os povos indígenas são tidos como “marginalizados” remete à 1ª Conferência Mundial Sobre os Povos Indígenas ocorrida em 22 e 23 de setembro de 2014, em Nova York. Mais de mil delegados indígenas e não indígenas discutiram perspectivas para a concretização de direitos tendo como base a Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas, aprovada pela ONU em setembro de 2007. De acordo com o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, “os povos indígenas estão no centro dos debates sobre direitos humanos e desenvolvimento global”. Segundo o secretário, uma das maiores preocupações globais é a luta contra a exclusão e a marginalização que esses povos enfrentam⁴.

Muitos países também são considerados *vulneráveis*, seja por serem pobres – países em desenvolvimento –, seja por sua geografia – países sem acesso ao mar ou suscetíveis à catástrofes naturais ou ambientais, como sismos ou erupções vulcânicas (Ibidem: 79). Assim, para o Relatório, a redução de *vulnerabilidades* deve incluir a abordagem referente à *segurança humana*. Esta, conforme o RDH de 1994 que a introduziu, não se equipara ao *desenvolvimento humano*, sendo este um conceito maior anteriormente concebido como o alargamento das escolhas humanas. A *segurança humana* significa, nesse sentido, que as pessoas podem exercer tais escolhas de forma livre e segura (PNUD, 1994: 23). Ainda segundo o RDH de 1994,

A segurança humana é um ingrediente fundamental ao desenvolvimento participativo. A segurança humana não é, portanto, um conceito defensivo – como a segurança territorial ou militar. Em vez disso, a segurança humana é um conceito integrador. Ela reconhece. [...] Ela está incorporada em uma noção de solidariedade entre as pessoas. Não pode ser provocada por meio da força, com exércitos permanentes contra outros exércitos. Ela só pode acontecer se todos concordarmos que o desenvolvimento deve envolver todas as pessoas (Idem: 24).

O conceito de *segurança humana*, portanto, fornece a necessária *coesão social* e cria um sentimento de participação e confiança em detrimento da exclusão vinculada à violência e à pobreza. Funciona como um mecanismo de prevenção de conflitos através da criação de espaços para participação e diálogo pacificados. De acordo com o RDH de 2014, vinte anos após a introdução desse conceito,

A resposta dos governos aos protestos, mesmo quando estes começam pacificamente, explica o modo como a exclusão social pode induzir

⁴ Disponível em: <http://www.fetecpr.org.br/onu-realiza-1a-conferencia-mundial-sobre-os-povos-indigenas-em-nova-york-eua/>. (acessado em 02/12/2014).

alguns grupos a recorrer à violência. [...] Instituições inclusivas e representativas podem reduzir o potencial de conflito, pois podem tomar medidas para combater a exclusão e alterar as práticas relativas aos fornecimentos de bens e serviços públicos (PNUD, 2014: 81).

A *segurança humana*, claramente, significa a segurança dos indivíduos e da segurança do Estado por meio dos indivíduos seguros para o Estado que devem ser garantidos assim, o mais precocemente possível.

Políticas voltadas ao reforço da *resiliência*

O reforço da *resiliência* aparece no Relatório, não apenas por meio da redução de *vulnerabilidades*, mas como combate à restrições ao exercício da *agência humana* e *alargamento das liberdades*. Como principais políticas que se interligam e contribuem para o aumento da *resiliência*, destaca-se o provisionamento universal de serviços sociais básicos, o tratamento de vulnerabilidades no ciclo de vida, a promoção do pleno emprego, o reforço da proteção social, a promoção da inclusão social e o reforço de capacidades (Idem: 83).

De acordo com o Prêmio Nobel de Economia, Joseph Stiglitz, há uma incapacidade dos sistemas métricos de captar a importância da segurança para o bem-estar dos indivíduos e da sociedade – tida como uma das principais críticas a medição feita pelo Produto Interno Bruto (PIB) de um país. Para Stiglitz, *vulnerabilidade* significa queda acentuada do que denomina “nível de vida”, provocadas por *choques* (eventos adversos), que podem variar de profundidade, duração, amplitude, etc. Define, ainda, *vulnerabilidade*, como “espirais descendentes viciosas” (Ibidem: 84), o que pede, necessariamente, bons amortecedores de choques, que podem ser providos por meio de políticas de combate à desigualdade, providência estatal de proteção aos que, dentro dessa medição, encontram-se no fundo. Políticas de empréstimo e de proteção social também se fazem necessárias, bem como a educação que, segundo o economista, “é importante não só porque habilita os indivíduos a viverem de acordo com o seu potencial e faz aumentar a produtividade, mas também porque aumenta a capacidade dos indivíduos para lidarem com os choques” (Ibidem: 85).

Nesta lógica, deve-se contar com políticas de longo prazo e também com sistemas de respostas emergenciais como maneiras de minimizar impactos para o alargamento de escolhas. O programa Bolsa Família, por exemplo, é considerado ser um programa que diminui os impactos negativos em longo prazo, como forma de atenuar a

subida dos preços dos alimentos após a crise de 2008. Programas como esse, segundo o Relatório, são concebidos de modo a assegurar a proteção das capacidades, e especialmente as da próxima geração (Ibidem: 85).

A universalidade de serviços sociais básicos é tida como uma vida poderosa para combater a incerteza que caracteriza as chamadas *vulnerabilidades*. Seriam os serviços de educação, cuidados de saúde, abastecimento de água, saneamento básico e segurança pública os que reforçam a resiliência ao aumentarem as chamadas *competências sociais e solidariedade*. Embora essa universalidade possa ser provida de diferentes formas, o Relatório afirma que o Estado é o principal responsável por alargar os serviços sociais a toda a população, por meio de um “contrato social básico entre o povo e o seu Estado”. Esses princípios universalistas foram incluídos em constituições nacionais e *consagrados* na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Declaração do Milênio.

O Relatório aponta para três pontos históricos sobre a universalização de serviços básicos. Em primeiro lugar, foram adotados antes de países se industrializarem; em segundo lugar, foram adotados sob uma variedade de sistemas políticos – desde democráticos à autocráticos; e em terceiro, demorou-se muitos anos para que os primeiros países que a adotaram a concretizassem, diferente dos países que adotaram mais recentemente e precisaram de um tempo reduzido. Países como a Dinamarca, a Noruega e a Suécia, por exemplo, adotaram a obrigatoriedade do sistema universal no final do século XIX, porém apenas mais de 10 anos após a Segunda Guerra Mundial ela se concretizou (Ibidem: 88). O universalismo é tido como propulsor de um ciclo de crescimento e de *desenvolvimento humano* que contribuem para o crescimento econômico. Deve, segundo o Relatório, abranger diferentes necessidades para os variados ciclos de vida. A primeira infância é tida como um período sensível, bem como a transição da denominada “adolescência” para a juventude e da idade adulta para a velhice. A Suécia é apontada como modelo de investimentos percebidos como cruciais no desenvolvimento do cérebro infantil – as fases pré-natal e pós-natal. A infância é considerada período chave para o investimento de tempo, dinheiro e outros recursos que farão parte do alargamento das capacidades futuras; “conduzem a melhorias sustentáveis do desenvolvimento humano” (Ibidem: 93), segundo o Relatório.

Investimentos em educação na infância terão relação direta com a qualidade de emprego que se terá no futuro. O pleno emprego, nesse sentido, é responsável pela extensão da universalidade do mercado de trabalho e com o provisionamento de

serviços sociais; e desemprego, acarreta custos sociais e econômicos elevados, bem como ameaça à saúde e à qualidade de vida: “o desemprego é tendencialmente associado a um aumento da criminalidade, do suicídio, da violência, da toxicodependência e de outros problemas sociais. Logo, os benefícios sociais de um emprego superam de longe o benefício privado – o salário” (Ibidem: 94). Fica claro, mais uma vez, o duplo entre quem tem baixa *qualidade de vida* e quem gera *perigos à qualidade de vida* dos demais. O desemprego, nessa lógica, prejudica aquele que perdeu sua fonte de renda e nas consideradas estabilidades, como também prejudica a sociedade, a *coesão social* e a economia. Segundo o Relatório,

Os empregos fomentam a estabilidade social e a coesão social, e os empregos dignos reforçam a capacidade das pessoas para gerirem os choques e a incerteza. Enquanto meio de subsistência, os empregos fortalecem a agência humana e têm um valor mais alargado para as famílias e as comunidades. Um emprego seguro tem também um elevado valor psicológico (Ibidem: 94).

Assim, para alcançar o pleno emprego deve-se ter uma estrutura de *segurança social*, voltada aos mais pobres como combate às *vulnerabilidades* e reforço da *resiliência* de pessoas e de sociedades (Ibidem: 95). O pleno emprego se mostra como ponto central para o ciclo que compõe o progresso do *desenvolvimento humano*. Nas palavras do Relatório: “reduzir a vulnerabilidade do emprego é, portanto, extremamente importante para reduzir a vulnerabilidade humana em geral” (Ibidem: 96).

O que se pretende é uma estrutura segura de emprego formal a ser alcançada por meio de uma série de intervenções como o microcrédito, apoio a novas tecnologias, assistência aos pequenos agricultores, etc. Admite-se também que as respostas de curto prazo aos chamados *choques* são indispensáveis, tais como transferências de rendimentos, pensões de velhice, apoio nutricional através de subsídios alimentares, entre outros. Além disso, é colocada a necessidade de programas para a criação de emprego como modo de ajudar pessoas que enfrentam uma situação de emprego tida como *vulnerável*.

A proteção social universal é julgada como responsável pelo aumento da *resiliência* individual, que reforça a *resiliência* econômica. Como exemplo tem-se o pós-crise econômica mundial de 2008 na Europa.

A resposta aos chamados *choques* são divididas em dois tipos: as respostas rápidas que atenuam de imediato do impacto de uma crise, e as respostas que promovem

recuperação a longo prazo. Algumas políticas possuem os dois tipos de resposta, tais como o programa Bolsa Família que, segundo o Relatório, possuem uma infraestrutura social que permite o rápido acesso às redes de distribuição em momentos de crise; reduzem os pagamentos por transferência condicionada a fim de ajudar a proteger a educação e o estado de saúde, especialmente o dos jovens; e oferecem apoio aos grupos considerados *vulneráveis*, servindo de base para uma proteção social básica mais abrangente no futuro (Ibidem: 100).

Em relação às instituições estatais, tem-se que, para dar respostas às necessidades da população tida como pobre e *vulnerável*, deve-se ter: administrações públicas responsáveis, transparentes e que respondam aos utilizadores; um sistema jurídico que seja favorável aos pobres; governos centrais e locais em sintonia com os serviços públicos universais; governos que gerem apoio político à ação pública contra a pobreza e que crie um clima favorável ao crescimento de associações de pessoas pobres, a fim de que aumentem a capacidade política dessa parcela da população; e regimes políticos que respeitem o Estado de direito e permitam a participação de grupos tidos como *vulneráveis* nos processos políticos (Ibidem: 102). Em resumo, requer-se a ampliação da *responsabilização* por meio da chamada *transparência*, o aumento de participação e a melhoria dos tribunais.

No que diz respeito à coesão social por meio da inclusão como propulsora ao *desenvolvimento humano*, o sistema de cotas do Brasil é tido como um bom exemplo, pois está “incluindo mulheres e pessoas não brancas, aumentando assim a sua diversidade e criando oportunidades para grupos sub-representados e vulneráveis” (Ibidem: 105).

Outras formas que incitem sentimentos de *coesão social* também são utilizados. Estratégias de marketing social, por exemplo, destinadas à mudança comportamental a fim de provocarem mudanças no comportamento individual e de grupo; para que se preste atenção aos considerados valores públicos e se garanta eficácia e sustentabilidade sociais (Ibidem: 106).

Para fortalecer a coesão social investe-se, também, na chamada *segurança comunitária*, como maneira a garantir certo compromisso participativo e uma melhor prestação de serviços. Através de uma maior participação, almeja-se que associações de trabalhadores e movimentos sociais *negociem* de forma *eficaz* com o mercado ou com o Estado. Como exemplo, apresenta-se o apoio do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) ao Partido dos Trabalhadores (PT), o que, segundo o Relatório, “conduziu

a um maior investimento nos serviços básicos e nas transferências de rendimento e expandiu o acesso à educação”, tendo o coeficiente de Gini caído de 0,59 em 2001 para 0,53 em 2007.

A participação da sociedade civil é, portanto, um fator determinante para o reforço da *resiliência*, como facilitador ao controle do Estado, e principalmente no que diz respeito aos mais pobres por meio, por exemplo, das chamadas empresas sociais, que envolvem os mais pobres como investidores e acionistas. Deve-se ter o sentimento de estar tendo suas solicitações atendidas (Ibidem: 108).

Prevenir, responder, recuperar

O Relatório defende que políticas de prevenção, resposta e recuperação, devam fazer parte das políticas e estratégias voltadas ao *desenvolvimento humano*, e em especial em tempos de não crise, como alicerce fundamental para o reforço da *resiliência*.

Como exemplos de medidas preventivas, têm-se a Segunda Conferência sobre Alerta Precoce, de 2003, que forneceu dados, previsões, melhores sistemas de alerta e programas de resposta à catástrofes ambientais. O Quadro de Ação de Hyogo também é destacado como um mecanismo de alerta a nível local, nacional e regional capaz de fornecer avisos de perigo em tempo real e que indicam ações de resposta (Ibidem: 109-110).

Da resiliência de um país, deve fazer parte a *capacidade* de rápida resposta e recuperação às catástrofes. Como um esforço eficaz para aumentar a *resiliência* em áreas afetadas, tem-se o reforço da *coesão social* e, para tanto, elenca-se quatro elementos que a constituem.

Em primeiro lugar, têm-se o “aumento da consciência da opinião pública e o acesso à informação”, tendo como exemplo o Programa de Coesão Social implementado em 2002 na Guiana, país que em 2006 viria a ter eleições nacionais “livres de violência”. O Programa concentrou-se em criar uma campanha sistemática, conduzida pelo presidente, visando a criação de um sentimento de identidade nacional forte e pacífico (Ibidem: 110).

Em segundo lugar, aponta-se para a necessidade de “intermediários internos e mediadores com credibilidade”, tendo como exemplo o Conselho Nacional da Paz implementado em 2008, em Gana, para funcionar como plataforma autônoma de mediação de conflitos e apoio a eleições pacíficas.

Em terceiro lugar, é tido como necessária a criação de “comitês locais e grupos de cidadãos” que contribuam para a formação de *confiança* a nível local como impedor de conflitos.

Por último, “reconstruir meios de subsistência” aparece como meio de recuperação econômica que levam a *coesão social*. Nesse ponto, a existência de oportunidades de emprego relaciona-se diretamente à *confiança*, tida como necessária em zonas de conflito.

A *coesão social*, entendida como fundamental ao progresso do *desenvolvimento humano*, clama por uma “nova cultura política”, interessada na resolução pacífica de conflitos e crises por meio do controle destes através de avaliações sistemáticas de ambientes, a fim de que *negociações* sejam possíveis.

Resiliência global

A conexão de capacidades mundiais significa, para o Relatório, um maior reforço da *resiliência*, no que possibilita a formação de uma rede de compartilhamento entre indivíduos, comunidades e Estados (Ibidem: 113). Assim, tanto as *vulnerabilidades* como a *resiliência* estariam expostas não apenas a alterações locais, mas também regionais e globais: “qualquer país dispõe isoladamente de uma capacidade limitada para reduzir de forma independente a vulnerabilidade, pois os bens globais, tais como a estabilidade do clima, são fornecidos de forma mais eficaz mediante uma ação coletiva a nível mundial” (Ibidem: 116).

Os bens globais – como a investigação da malária e a redução da poluição –, não tem sido o maior interesse dos mercados e, segundo o Relatório, como medidas de reforçar a *resiliência* global em vistas de um “crescimento inclusivo e sustentável”, no que tem havido escassez.

Têm-se, portanto, que há uma falta de *responsabilização* das instituições mundiais que estão fragmentadas e que visam questões específicas. Assim, o único modo julgado capaz de quebrar a ligação entre globalização e *vulnerabilidade* é a *governança mundial*, e o mais provável é que assim seja “se as políticas e os processos decisórios mundiais forem inclusivos, passíveis de responsabilizações e coordenados” (Ibidem: 120).

Para tanto, afirma-se a necessidade de um *contrato social global*, que deverá ser estabelecido, em grande medida, pela agenda pós-2015, que irá incluir como metas fundamentais para a comunidade global a prestação de serviços públicos nacionais

universais, plataformas nacionais de proteção social e pleno emprego – como “elementos essenciais de um desenvolvimento humano mais sustentável e resiliente” (Ibidem: 120), conforme o Relatório.

Os recursos para a proteção social universal e os serviços sociais provirão dos doadores tradicionais no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), e de economias emergentes e Estados, que captarão recursos por meio de uma tributação mais *eficaz* e *transparente*. De maneira intrínseca à promoção da *resiliência* e do *desenvolvimento humano* de modo global está a fiscalização de recursos, o monitoramento e a regulamentação de políticas sociais globais. De acordo com o Relatório – após períodos de incerteza que incluíram a ascensão do liberalismo no século XIX como resposta à despesa pública inspirada no keynesianismo, na sequencia da Grande Depressão da década de 1930, e o estabelecimento do sistema Bretton Woods, após a Segunda Guerra –, surge hoje “a oportunidade de reconfigurar o funcionamento dos mercados e as estruturas de governança mundiais com mudanças institucionais igualmente ousadas para que a globalização assente num equilíbrio entre a maximização da eficiência dos mercados e a proteção das pessoas” (Ibidem: 124).

O que se pretende, portanto, é uma melhor regulação, em termos de uma regulação mais *eficiente* dos mercados e uma maior *coesão social* para a governança global. Almeja-se um melhor cálculo de riscos em meio à racionalidade neoliberal, para que seu fluxo se dê de maneira livre de possíveis incômodos, conflitos, revoltas que não tenham a *capacidade* de negociação e que não produzam e contribuam para o mercado. Como exemplo de regulamentação eficaz têm-se o Banco dos BRICS por que este “reconhece o valor do diálogo em matéria de política regional na prevenção do contágio e fornece liquidez face a ataques especulativos” (Ibidem: 127).

O projeto global proposto pelo RDH de 2014: cooperação, coerência e participação

Como modo de reforçar a *resiliência* e minimizar os riscos globais, o Relatório propõe a estruturação de uma governança global que *capacite* pessoas, produza lideranças e cooperação entre os Estados e organizações internacionais que exercerão regulamentação *eficaz* para o *asseguramento* dos sistemas globais, envolvendo de forma sistemática a sociedade civil e o setor privado.

Para tanto, a cooperação entre Estados é tida como necessária. Como oportunidade mais precisa têm-se a ascensão dos países do Sul para tornar mais representativa e *eficaz* a governança global. Porém, propõe-se a criação de um Fórum de

Líderes Mundiais, que incluiria Estados, o sistema ONU, o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Grupo do Banco Mundial, a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização Internacional para as Migrações e a Organização Mundial do Comércio (OMC) – previsto para o início de 2016.

Por *coerência*, compreende-se um conjunto de múltiplas avaliações que assegurem a eficiência da cooperação global. Devem medir também as tendências globais a fim de apurar a urgência das questões, bem como calcular a relação custo-benefício das políticas a serem aplicadas em diferentes países (Ibidem: 133). De acordo com o Relatório, “estas avaliações deveriam ser realizadas, preferencialmente, por um órgão não político, constituído por peritos independentes que podem ter uma perspectiva objetiva e sistêmica das questões globais e apresentar pareceres e recomendações aos órgãos dirigentes” (Ibidem: 133).

Já por participação, entende-se que a governança melhora com uma proximidade entre a sociedade civil e os Estados, uma vez que seria um facilitador na obtenção de dados dos indivíduos para que possam ser feitas intervenções mais precisas. Segundo o Relatório,

Isto acontece quando os indivíduos gozam de liberdade, segurança, capacidade e voz para influenciar a tomada de decisões. As populações devem também acreditar no seu poder de produzir os efeitos desejados através da ação coletiva. [...] Os indivíduos estão mais dispostos a apoiar o aprovisionamento de bens públicos globais, quando se consideram cidadãos do mundo – membros de uma comunidade global que beneficia de controles de capital, direitos laborais e direitos das mulheres (Ibidem: 133).

Os esforços são feitos de modo que os Estados, de forma autônoma e coletiva, tenham mais força. As *capacidades humanas*, como resultantes de investimentos anteriores garantem liberdades com segurança em meio a racionalidade neoliberal. O plano para o futuro, a ser estabelecido a partir de 2016, pretende, assim como o Projeto de Paz Perpétua elaborado por Kant, consagrar uma conduta moral que responda aos interesses do Estado. Os “peritos”, bem como avaliações, monitoramento e acompanhamento de dados perpetuam a cultura do castigo por meio do que se pretende estabelecer como *contrato social*. Neste, indivíduos devem *agenciar* liberdades que necessariamente são atravessadas pela moral do Estado e que resultem de escolhas seguras para este.

Mais do que produtividade, e mais do que investimento em capital humano, projeta-se um mundo que iguala diferenças por meio da *tolerância*; produz policiamentos; e calcula suas intervenções de modo a garantir *capacidades humanas* como apaziguadoras de qualquer tipo de incômodo e resistências futuras. Almeja-se garantir cidadãos aptos a darem respostas rápidas que não prejudiquem o Estado e o livre funcionamento do mercado. Por meio do estabelecimento de um *contrato social* como conduta moral a ser seguida, o *gerador de vulnerabilidades* deve tornar-se *vulnerável* apto a sofrer intervenções, bem como o considerado *perigoso* deve tornar-se vítima, e o indivíduo *inseguro* deve tornar-se possuir de *inseguranças* aptas a serem combatidas. Segurança estritamente como segurança do e para o Estado.

Bibliografia

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo, Companhia das Letras, 2009.

_____. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

KANT, Immanuel. “A paz perpétua – um projeto filosófico” in *A Paz Perpétua e Outros Opúsculos*. Lisboa, Edições 70, 2009.

CUNHA, Flávio. “Capital Humano” In: *Aprendizagem infantil – uma abordagem da neurociência, economia e psicologia cognitiva*. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Ciências, 2011.

YOUNG, Mary. “Addressing and Mitigating Vulnerability Across the Life Cycle: The Case for Investing in Early Childhood” In: *UNDP Human Development Report Office*. PNUD, 2014.

Relatório do Desenvolvimento Humano de 1994. PNUD, Nova York, 1994. Disponível em:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf

Relatório do Desenvolvimento Humano de 2014. PNUD, Nova York, 2014. Disponível em: http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2014_pt_web.pdf

Sites consultados

Fundação Nacional do Índio (FUNAI): <http://www.funai.gov.br/>