

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

Resumo geral e ampliado dos relatórios R14; R15; 16

Resumo geral

Universalidade, integração, inclusão, participação da sociedade civil no fomento de políticas públicas, capacitação profissional, autonomia, investimentos mais eficazes e eficientes em regiões marcadas pela pobreza e classificadas como *vulneráveis* socialmente. Todos estes conceitos norteiam muitas das atuais políticas sociais desenvolvidas no Brasil nos últimos anos.

Constata-se que as orientações e recomendações elaboradas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), primordialmente as expostas no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2014, são referências incorporadas pelos programas brasileiros de combate ao uso de drogas ilícitas, como o Programa De Braços Abertos criado pela prefeitura de São Paulo em combate ao uso de crack, e do sistema federal de saúde pública, tanto o SUS (Sistema Único de Saúde) quanto a Ação Brasil Carinhoso – projeto destinado ao desenvolvimento físico e intelectual durante a chamada primeira infância.

O programa De Braços Abertos, o SUS e a Ação Brasil Carinhoso dedicam-se em tratar pessoas que se encontram no denominado estado de *vulnerabilidade social*, conceito que identifica na pobreza as pessoas suscetíveis a sofrer intervenções vinculadas à prevenção geral. No caso do programa que combate o uso do crack, articulado primordialmente com a área de saúde pública, a integração entre Prefeitura, Município e Governo Federal com as polícias visam estabelecer uma política de monitoramento e saúde em detrimento da repressão e da assistência. Argumentando que políticas de ressocialização são mais eficientes do que repressão policial e por meio do discurso que preza a inclusão, o programa substitui palavras de cunho pejorativo por conceitos adequados às orientações internacionais. E assim, falam no mesmo de outra maneira a fim fazer o programa funcionar mais e melhor. Monitoramento e saúde como chave de uma política chamada *redução de danos* que visa eliminar o insuportável das ruas combinando acolhimento e capacitação profissional, sem deixar de lado a

repressão. O programa mostra-se como uma forma de ampliar as tecnologias de governo que administram misérias espalhadas, em grande medida, pelos grandes centros urbanos.

A associação que se faz do usuário de crack com o fracasso pessoal daqueles que decidem pela droga também possui “soluções” recomendadas pelo PNUD, embora não diretamente. No RDH de 2014, o enfrentamento aos fracassos pessoais é tido como fundamental ao desenvolvimento humano por meio do exercício da resiliência que deve contar com rápida *capacidade de resposta* às adversidades. O projeto Autonomia em Foco, eixo do De Braços Abertos, também está orientado nesse sentido.

A Ação Brasil Carinhoso vai de encontro direito ao foco da última publicação do RDH. No documento, as crianças são identificadas como o alvo primeiro dos investimentos em prol do desenvolvimento da chamada *competência cognitiva*. Isso envolve a orientação para que políticas no âmbito da saúde infantil sejam elaboradas, tanto localmente como globalmente. A Ação Brasil Carinhoso responde à recomendação com uma política que atende os tidos como mais vulneráveis entre os vulneráveis, o que corresponde a crianças pobres entre zero e seis anos de idade.

Os programas brasileiros aqui citados parecem ir de encontro às orientações de *incluir todos*, investir desde a infância nas *capacidades*, assistir e prevenir as ameaças dos classificados como *vulneráveis* e corrigir por meio de políticas sociais o que for necessário ao progresso do *desenvolvimento humano* e à manutenção do bom funcionamento do Estado. E as zonas de controle a céu aberto proliferam.

Resumo ampliado

Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH) de 2014 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)

O RDH de 2014, intitulado “Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência”, foca nos chamados riscos para o *desenvolvimento humano* que devem ser suprimidos com *resiliência* a partir da identificação dos *estruturalmente vulneráveis* (sendo assim classificados por apresentarem relações com a pobreza e com a exclusão social, como povos indígenas, migrantes, etc.), tendo como chave as fases de transição dos ciclos da vida (infância, adolescência, vida adulta e velhice) como momentos ideais de superação. O acesso aos serviços sociais básicos é tratado como prerrogativa à redução de *vulnerabilidade*, tal

como o pleno emprego e a *capacidade de resposta* imediata para o combate ao que chamam de *choque*.

A discussão em torno da *vulnerabilidade* presente no relatório trata de *inseguranças* como ameaças de *contágio* e exposições tanto a catástrofes naturais quanto a conflitos violentos. A *vulnerabilidade humana*, que varia apenas em grau (quanto mais pobre, mais vulnerável), aparece como deterioração das *capacidades* e possibilidades de escolha dos indivíduos, sendo a *resiliência humana* o que consiste em assegurar que as pessoas enfrentem e se adaptem às adversidades, fazendo escolhas certas que reforcem a *tolerância* e a *coesão social*.

As teses centrais do RDH são: *vulnerabilidade* como ameaça ao *desenvolvimento humano*; garantia do *desenvolvimento humano* e sustentável por meio da percepção da *vulnerabilidade* no ciclo de vida, *vulnerabilidade estrutural* e insegurança pessoal como fontes determinantes de privação persistente; prevenção de ameaças, promoção de *capacidades* e proteção dos indivíduos; concretização do princípio da universalidade em relação ao acesso à saúde e educação; resiliência individual e no conjunto econômico; pleno emprego como objetivo político; ação coletiva e uma melhor governança internacional, esforço mundial para proteção do *desenvolvimento humano* por meio de compromissos globais.

Vulnerabilidade, resiliência, segurança e desenvolvimento humanos

A redução da vulnerabilidade é tratada como fundamental ao *desenvolvimento humano*, já a resiliência possui alguns abordagens, entre elas destaca-se a *resiliência social* definida como a *capacidade* de indivíduos ou grupos de garantir resultados favoráveis em novas circunstâncias e, se necessário, por meios diferentes. Já na abordagem do *desenvolvimento humano*, a resiliência deve centrar-se nas pessoas e em suas interações de modo a ser reforçada por uma conduta que *contagie* a todos através de sentimentos como confiança e autoestima, interessando as capacidades humanas como fonte da gestão da vida e da chamada liberdade de agir de cada um.

Para reforçar a *resiliência* e, conseqüentemente, reduzir *vulnerabilidades*, o RDH propõe a criação de políticas que se voltem à prevenção de choques, promoção de capacidades e proteção das escolhas. Defende-se, por exemplo, o investimento na chamada primeira infância em prevenção à *vulnerabilidades* futuras.

O conceito de *capacidades humanas* presente no relatório está em consonância com a definição elaborada por Amartya Sen, sendo a abordagem das *capacidades* a

liberdade de uma pessoa fazer aquilo que valoriza (Sen, 2009: 265). A *capacidade humana* mostra-se muito mais *eficaz* do que a noção de capital humano 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.

Enquanto o princípio da universalidade, trabalhado no relatório, fundamenta-se no projeto de paz perpétua de Immanuel Kant, o princípio de “colocar as pessoas em primeiro lugar” conecta-se ao conceito de liberdade como base ao desenvolvimento elaborado por Amartya Sen. Um terceiro e quarto princípio, o da participação/responsabilização de todos na construção do futuro e o da intervenção do Estado para regulação dos mercados, aparecem consolidando os quatro pontos fundamentais que pautam o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) como alternativa ao Produto Interno Bruto (PIB) desde 1990, justamente por buscar auferir a gestão da vida de pessoas, Estados e países, e não apenas suas riquezas. A crítica que o RDH de 2014 faz ao IDH é por este não incorporar a medição da vulnerabilidade.

Progressos e ameaças ao desenvolvimento humano

O segundo capítulo do RDH expõe os progressos do desenvolvimento humano tendo como base para sua avaliação o IDH e também outros índices, como o IDH Ajustado à Desigualdade (que mede o progresso do combate a desigualdade a partir da esperança de vida, anos de escolaridade e rendimento), Índice de Pobreza Multidimensional (que mede privações, em quantidade de indivíduos e intensidade, a partir da saúde, educação e padrões de vida) e o Índice de Desigualdade de Gênero. A maioria dos países em desenvolvimento aparece com contínua progressão, embora desigual. Um decréscimo aparece entre os anos de escolaridade, o que reflete na sugestão de maior investimento sobre essas crianças e jovens para evitar *vulnerabilidades* futuras.

De modo intrínseco à pobreza, apresenta-se os chamados empregos *vulneráveis*, fazendo funcionar um ciclo em que investimentos, *competência* – para se que se exerçam escolhas livres com segurança –, autoestima e confiança fazem parte de um programa em que cada um, como agente de suas escolhas, continue investindo em suas capacidades.

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). 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”

Identificando as crianças como foco prioritário de investimento para a construção da *resiliência*, o Relatório traz a primeira infância como a fase a ser mais investida em prol do desenvolvimento da chamada *competência cognitiva*.

Segundo o RDH, a pobreza e a desigualdade levam à deterioração do chamado “contrato social” e à falta de *coesão social*, o que resulta em violência e instabilidade política que limitam o bom funcionamento do Estado. 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.

Conforme o RDH, 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*. A partir do conceito de custo-benefício intrínseco à racionalidade neoliberal aplicado à crianças como investimento de capital humano, pretende-se produzir uma conduta *resiliente* a ser assegurada ao longo de toda a vida por meio de desempenhos produtivos no trabalho e pacificações que inibam, o mais precocemente possível, o *comportamento potencialmente criminoso* intrínseco, segundo o relatório, à pobreza.

Durante a juventude (15 aos 24 anos de idade), o RDH expõe que a *vulnerabilidade* deriva tanto de mudanças física, cognitiva, social, emocional e em termos de gênero quanto da falta de emprego – o que representa perda ao desenvolvimento humano potencial e eleva a chance de ocorrência de agitação social, violência e criminalidade. Deste modo, responsabiliza os governos a assegurar empregos à população e sua respectiva participação social. Aqui, mais uma vez, o duplo

entre quem corre riscos e quem oferece riscos aparece, pois estar fora do mercado de trabalho significa prejuízo tanto àquele que não se empreende, quanto ao próprio mercado, a sociedade e o Estado, que necessitam da inclusão e participação de todos.

Como os povos indígenas também são tomados como pobres, eles compõe esse leque de vulneráveis e por isso passam a ser alvo de políticas de inclusão e participação, ocupando o centro dos debates sobre direitos humanos e desenvolvimento global, segundo o secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon. Nesse sentido, o RDH aborda o conceito de *segurança humana* como fonte de *coesão social* e do sentimento de participação e confiança em detrimento da exclusão vinculada à violência e à pobreza, funcionando como um mecanismo de prevenção de conflitos através da criação de espaços para participação e diálogo pacificados.

Políticas voltadas ao reforço da *resiliência*

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.

Nesse sentido, o Estado é tido como 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”. Programas como o Bolsa Família (considerado um programa de mérito pelo RDH por ter diminuído impactos negativos em curto e longo prazo) devem ser concebidos de modo a assegurar a proteção das capacidades, em especial, as da próxima geração, tal como o é tido o sistema de cotas do Brasil no que diz respeito à coesão social por meio da inclusão como propulsora ao *desenvolvimento humano*.

O pleno emprego se mostra como ponto central para o ciclo que compõe o progresso do *desenvolvimento humano*, e para alcançá-lo deve-se ter uma estrutura de *segurança social e comunitária* voltada aos mais pobres como combate às *vulnerabilidades*, reforço da *resiliência* (de pessoas e de sociedades) e como maneira de garantir certo compromisso participativo – entendido como fator determinante para o reforço da *resiliência* e facilitador ao controle do Estado, principalmente no que diz respeito aos mais pobres por meio, por exemplo, das chamadas empresas sociais que os tratam como investidores e acionistas.

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*.

O alicerce fundamental para o reforço da *resiliência*, segundo o RDH, são políticas rápidas de prevenção, resposta, recuperação e reforço da *coesão social* como parte das estratégias voltadas ao *desenvolvimento humano*. Sendo as políticas de *coesão social* a interessada na resolução pacífica de conflitos e crises por meio de avaliações sistemáticas de ambientes a fim de que *negociações* sejam possíveis.

Resiliência global

Para reduzir as vulnerabilidades, capacidade que muda de acordo com o país, o RDH defende uma *governança mundial* afirmada por meio de um *contrato social global* que deverá ser estabelecido pela agenda pós-2015 (que incluirá como metas fundamentais para a comunidade global a prestação de serviços públicos nacionais universais, plataformas nacionais de proteção social e pleno emprego). Concomitantemente, pretende-se uma regulação mais eficiente dos mercados via fiscalização de recursos, monitoramento e regulamentação de políticas sociais globais para tal que governança mundial encontre um equilíbrio entre a maximização da eficiência dos mercados e a proteção das pessoas.

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 (a proximidade entre a sociedade civil e os Estados é tida como um facilitador na obtenção de dados dos indivíduos para que intervenções mais precisas possam ser feitas) e o setor privado.

Mais do que produtividade e investimento em capital humano, o RDH projeta um mundo que iguala diferenças por meio da *tolerância*; produz policiamentos; calcula

de modo a garantir *capacidades humanas* como apaziguadoras de resistências; e educa para o bom funcionamento do Estado e do livre 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.

Resumo ampliado

De Braços Abertos

O programa De Braços Abertos, inaugurado em janeiro de 2014 pela Prefeitura de São Paulo, em conjunto com as secretarias Municipal da Saúde, Assistência Social, Segurança Urbana, Serviços e Trabalho, procede dos postos de assistência instalados em meados de 2013 nas regiões mais frequentadas por usuários de crack na cidade. O programa objetiva “devolver” essas pessoas às famílias e inseri-las no mercado de trabalho, e, enquanto isso não acontece, fornece hotéis na região central, refeições, participação em uma frente de trabalho, duas horas de capacitação e renda de R\$ 15 por dia. Aos finais de semana, todos os usuários de crack, denominados pelo programa como *beneficiários*, participam de oficinas de arte, música e aulas de esporte.

Pelo decreto que regulamenta o programa, constata-se parcerias com o governo federal ao programa “Crack, é possível vencer” e articulação com políticas mediadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS) e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Essas parcerias visam “promover a reabilitação psicossocial de pessoas em situação de vulnerabilidade social e uso abusivo de substâncias psicoativas, por meio da promoção de direitos e de ações assistenciais, de saúde e de prevenção ao uso abusivo de drogas” (Cf. Decreto n. 55.067 de 28 de abril de 2014).

O programa deve realizar: inclusão em atividades ocupacionais remuneradas bem como a sua capacitação; adoção de medidas para promover a autonomia econômica; encaminhamento para hospedagem com oferta de refeições diárias; cuidados com a saúde; articulação da rede socioassistencial da proteção social especial para a promoção de direitos; reconstrução de vínculos familiares; inclusão em programas de distribuição de renda e de qualificação profissional; encaminhamento para a obtenção de documentação básica e para programas habitacionais.

O De Braços Abertos também envolve o tratamento de pessoas usuárias de outras drogas e consumidoras de álcool. Cada um dos atendidos pelo programa deve ser atendimento *individualmente* por uma equipe multidisciplinar com a construção de um plano individual de recuperação

A prefeitura de São Paulo criou o projeto Autonomia em Foco para aliar-se ao programa De Braços Abertos. Criado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento de Assistência Social (SMADS), o Autonomia em Foco pretende fornecer aos usuários de crack “um processo de construção de autonomia, mas ainda monitorado pela assistência social”, conforme afirmou a secretária Luciana Temer da SMADS. Visando de evitar o consumo de crack disponibilizado em abundância na região central da cidade, o projeto afirma abrigar pessoas em situação de rua por meio de um *processo de autonomia* que os afaste da região da cracolândia.

Por se tratar de um programa realizado em parceria com várias secretarias, as primeiras ações realizadas foram chamadas de ‘Operação Braços Abertos’ e contaram com a presença ostensiva das polícias civis e militares. O episódio que marca o início do projeto destruiu mais de 150 barracos instalados na região central para forçar que os moradores começassem a procurar os hotéis do programa e assim fazer parte da chamada política de redução de danos proposta pela Prefeitura. A violência utilizada para efetivar a ação foi tratada como “incidente isolado” pelos órgãos responsáveis.

Os resultados do programa aparecem nas mídias como positivo e, nos últimos meses, também ganhou visibilidade internacional enquanto uma *tecnologia social* de sucesso destinada às denominadas *zonas de vulnerabilidade social*.