

ROBERTO PASSOS NOGUEIRA

CAPACIDADES HUMANAS,
DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Médico, doutor em saúde coletiva e técnico de planejamento e pesquisa do Ipea (Diretoria de Estudos e Políticas de Estado, Instituições e Democracia – Diest).

CAPACIDADES HUMANAS, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ROBERTO PASSOS NOGUEIRA

Desde a sua criação nos anos 1990, por iniciativa da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), a Rede latino-americana Observatório de Recursos Humanos em Saúde tem se concentrado principalmente na descrição e análise de aspectos relacionados ao mercado de trabalho e à formação educacional dos profissionais que prestam serviços de saúde no setor público e, de modo complementar, no setor privado. Alguns temas de especial relevância para as políticas pública têm merecido destaque nos estudos divulgados pela Rede: a distribuição desigual no âmbito do território nacional, a precariedade dos vínculos de trabalho, a alta rotatividade dos profissionais nos postos de trabalho, a migração interna e internacional de médicos e enfermeiros, a adaptação dos currículos educacionais às prioridades das políticas de saúde, etc.

Em anos recentes, o que tem sido um ponto comum de diagnóstico em diversos países é o pouco sucesso obtido pelas políticas de Estado para criar um número adequado de postos de trabalho e manter os profissionais ocupados em posições estratégicas no âmbito do sistema de saúde de cada país. Vem sendo apontada a existência de um déficit de capacidade por parte do Estado em termos de atrair, organizar e manter os recursos humanos nessas posições-chave. Essa deficiência aparentemente está menos relacionada com problemas de ordem fiscal ou de financiamento do sistema do que com a capacidade burocrática do Estado. Portanto, não se trata de um problema atinente apenas ao sistema público de saúde, mas tem raízes mais profundas na perda da efetividade da ação estatal como um todo.

Em diferentes países e para diferentes setores de atuação, o Estado não tem encontrado soluções adequadas para conferir maior eficácia

administrativa em relação à gestão de seus recursos humanos, o que passa necessariamente por várias dimensões tais como a valorização dos profissionais, a criação de estímulos de fixação funcional, a melhoria estrutural das carreiras e dos processos seletivos, e assim por diante. Há outros condicionantes políticos, sociais e econômicos dessa incapacidade estatal na AL, os quais ainda não são bem entendidos, mas certamente relacionam-se com o longo período em que a política pública voltou-se mais para o fortalecimento da iniciativa privada do que para a capacidade de regulação e de prestação de serviços pelo Estado.

Contudo, um novo cenário das políticas de crescimento e distribuição de renda surge na década de 2000. Em muitos países da região, tem sido observada uma combinação virtuosa entre crescimento econômico e diminuição da desigualdade social, como anunciam os títulos de alguns artigos recentes sobre o tema (ver bibliografia anexa). As conquistas sociais e econômicas reportadas nesses artigos resultam da combinação entre o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* e de certas bem conduzidas políticas de transferência de renda, como parte do projeto de eliminação da pobreza. Contudo, tais conquistas têm limites bem evidentes, que decorrem da própria incapacidade de Estado, mas também da falta de uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo, algo que deveria estar na agenda política de muitos governos de modo a compor a etapa seguinte dessa trajetória.

O aludido déficit de capacidade de Estado torna-se mais grave quando se tem em vista as circunstâncias em que a América Latina começa a entrar em uma conjuntura econômica, social e internacional especialmente favorável, comparada com a das últimas duas décadas. É em função dessas circunstâncias auspiciosas que se espera que a estratégia de desenvolvimento venha a fazer parte da agenda dos governos nacionais.

Convém mencionar, nesse particular, que os autores do chamado “novo-desenvolvimentismo” sublinham que a capacidade de Estado é por si decisiva, mas precisa ser combinada a uma base institucional que atue: 1) nas relações com os agentes do mercado; 2) junto aos canais de participação da sociedade civil; e 3) no fortalecimento das “capacidades humanas”, no sentido preconizado pela abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Nessa abordagem, as dimensões de saúde, educação e

participação social gozam de destaque especial não só como pré-condições do processo de desenvolvimento, mas igualmente como seus objetivos últimos, na medida em que criam solidez para o exercício das liberdades cidadãs como possibilidade de livremente escolher algo a ser, a fazer e participar da vocalização civil de preferências.

Por esses motivos, as novas características e possibilidades do contexto econômico-social latino-americano demandam uma ampliação do foco de observação da Rede Observatório de Recursos Humanos em toda a América Latina. Com efeito, os objetos de observação não podem mais estar restritos aos recursos humanos de saúde e à sua relação com as políticas do setor. Os objetivos de análise aqui propostos buscam responder às exigências de avaliação tanto da capacidade de Estado quanto das ações realizadas em cada país em prol do desenvolvimento humano, ou seja, realizando estudos focados em temas específicos, tais como saúde, educação, trabalho, seguridade social, meio ambiente e condições econômico-sociais gerais, para poder diagnosticar o avanço do desenvolvimento das capacidades humanas em diferentes países da América Latina.

Tendo por fundamento as concepções de justiça de Amartya Sen, o conceito de capacidades humanas constitui atualmente um pressuposto teórico de várias vertentes teóricas do desenvolvimento no Brasil e em outros países da América Latina. Segundo esse filósofo-economista, as capacidades humanas constituem, simultaneamente, finalidades e condições-chave do desenvolvimento, importando na necessidade de que as políticas públicas valorizem o modo como as condições mencionadas acima fazem parte não apenas dos meios, mas, sobretudo, dos fins almejados pelo desenvolvimento nacional. Boas condições de saúde, de educação e de envolvimento do cidadão nas discussões públicas constituem objetivos em si mesmos, pois favorecem a ampliação do escopo de liberdade das pessoas, para que elas possam escolher como querem viver. Mas, igualmente, representam habilidades favorecedoras da produtividade e da criatividade, sendo, portanto, fatores indutores do desenvolvimento.

É bem sabido que Sen considera imprescindível remover as medidas de variação do PIB da sua posição de centralidade das avaliações do desenvolvimento. O verdadeiro fim do desenvolvimento deve ser buscado no aumento da amplitude das liberdades pessoais, a fim de que cada um

possa atingir os objetivos de vida que tem razão de valorizar. Esse é o significado essencial de sua proposta de “desenvolvimento como liberdade”, fundamentada em uma matriz liberal que se conecta com o pensamento de Adam Smith.

Com base no exame dos dados sociais de diversos países, Sen acentua em seus estudos que os avanços obtidos nos indicadores de educação e de saúde possibilitaram que certas reformas econômicas obtivessem, em período posterior, melhores resultados para a economia. Assim, com base na constatação de que a educação e os cuidados de saúde podem ser produtivos a ponto de aumentarem o crescimento econômico, ganha força o argumento para conferir maior ênfase a esses arranjos sociais em economias pouco desenvolvidas, sem se esperar pelo prévio enriquecimento de tais sociedades (SEN, 1999).

O novo desenvolvimentismo tem salientado não só esse pré-requisito, associado aos resultados das políticas classicamente denominadas “sociais”, como também a dimensão inovadora dos recursos institucionais do Estado, na medida em que esses elementos sejam capazes de definir rumos inéditos para o desenvolvimento a partir do contexto histórico-cultural de cada país, excluindo, portanto, a possibilidade de imitação do percurso político-econômico seguido por outros países.

Os dois pressupostos mencionados, o da capacidade de Estado e o das capacidades humanas, são articulados da seguinte maneira por Peter Evans, um dos mais eminentes teóricos do novo desenvolvimentismo:

(...) o desenvolvimento no século 21 dependerá de se gerarem ativos intangíveis (ideias, habilidades e redes) em vez de [se] estimular o investimento em máquinas e bens físicos orientados para a produção de bens tangíveis. Isso faz com que o investimento em capacidades humanas se torne economicamente mais crítico (o que inclui aquilo que é tradicionalmente conhecido como “capital humano”). Ao mesmo tempo, novas teorias do desenvolvimento pressupõem que o crescimento econômico depende das instituições políticas e da capacidade para definir objetivos coletivos. A abordagem de capacidades elabora o argumento político de modo mais firme, ao dizer que apenas o debate público e a deliberação franca podem efetivamente definir metas de desenvolvimento e assegurar os meios para atingi-las (EVANS, 2008, tradução livre).

A respeito das capacidades humanas incorporadas nesses pressupostos, são pertinentes duas observações críticas que aqui serão apresentadas de forma bastante sumária e preliminar. A primeira diz respeito às pré-condições humanas da capacidade de Estado e, a segunda, a certas características dos processos acelerados de crescimento, que acompanham o desenvolvimento.

O argumento sobre a primeira questão pode ser assim formulado: o conceito de capacidades humanas, que é tomado por Sen e Evans como foco e objetivo final do desenvolvimento, não pode estar restrito ao campo da cidadania, mas precisa desde logo ser aplicado ao campo dos agentes de Estado. Mas não se trata apenas de uma qualificação educacional ou técnica da burocracia para dar conta dos trâmites administrativos dos projetos de desenvolvimento. É preciso salientar a necessidade de que os agentes estatais gozem também de habilidades para o “debate público e a deliberação franca”. Se o Estado for composto apenas por uma burocracia tecnicamente bem preparada, mas desprovida de tais habilidades, que são de ordem política e cidadã, é pouco provável que seus agentes possam participar adequadamente dos debates com os representantes da sociedade civil e do empresariado acerca dos rumos e dos processos do desenvolvimento.

Tais qualidades poderiam ser exigidas do conjunto da burocracia, mas talvez baste que seja peculiar a uma fração dos agentes estatais, alçados à condição de gestores e dirigentes. Mas, certamente, quanto mais difusas forem essas habilidades no conjunto da burocracia de Estado, melhor será o resultado para o pressuposto processo de “desenvolvimento participativo”. A exigência de uma burocracia neweberiana, que se destacaria apenas por competências técnicas e educacionais, parece ser claramente insuficiente diante do resultado final ambicionado pelo novo desenvolvimentismo. No Brasil, por exemplo, não é plausível preparar novamente uma tecnocracia de Estado similar àquela que coordenou os projetos do “milagre brasileiro” na década de 1970.

É forçoso concluir que a meta de promoção das habilidades de debate e deliberação pública deve se aplicar tanto aos agentes de Estado quanto à cidadania em geral, pressupondo, naturalmente, que, nesse contexto, os agentes de Estado cultivam interesses republicanos. Portanto,

tem cabimento indagar de que modo no Brasil serão criadas suficientes condições objetivas e subjetivas para que as políticas de desenvolvimento comecem a ser postas em prática com observância dos pressupostos aqui indicados, ou seja, a partir de adequada capacidade de Estado para os fins de discussão e deliberação com a sociedade.

Esses são exemplos que tornam imperioso o estabelecimento de uma “regulação do capital” por parte das políticas públicas em prol do desenvolvimento, em conformidade com certos conceitos originalmente formulados por Karl Polanyi, segundo os quais os limites da reprodução de uma economia capitalista precisam ser fixados por medidas de Estado, pressupondo que o trabalho não é uma verdadeira mercadoria. Em outras palavras, a regulação do capital não é uma mera alternativa política, mas é uma exigência imposta pela proteção às capacidades humanas, não apenas sob a forma da força de trabalho, mas em toda sua grande diversidade. Em consonância com esse requisito, ressalta-se a necessidade de se criar um marco interpretativo especial para a promoção e a proteção das capacidades humanas no âmbito das políticas de desenvolvimento nos países da América Latina, um marco que esteja em conformidade com os valiosos conceitos de justiça elucidados por Amartya Sen.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CENTER FOR GLOBAL DEVELOPMENT. **Declining Inequality in Latin America: Some Economics, Some Politics**. Working Paper 251, maio 2011. Disponível em: <www.cgdev.org>. Acesso em: 11 out. 2012.

EVANS, B. P. **In search of the 21st century developmental State**. Brighton: GGPE/University of Sussex, dec. 2008. (Working Paper, n. 4).

FRANCO, R. et al. Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día. **Revista de la CEPAL**, n. 103, ago. 2011.

ROS, J. Reducción de la pobreza en América Latina: Incidencia de los factores demográficos, sociales y económicos. **Revista de la CEPAL**, n. 98, ago. 2009.

SEN, A. **Development as Freedom**. New York: Anchor Books, 1999.