



UFRR

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA**  
**PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO**  
**NÚCLEO DE ESTUDOS COMPARADOS DA AMAZÔNIA E DO CARIBE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA**  
**AMAZÔNIA**

LINO MAX SANTA TSAMAREN

**A POBREZA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO ESTADO PERUANO DO**  
**AMAZONAS, À LUZ DO CONCEITO DE CAPACIDADES DE AMARTYA SEN,**  
**2000 A 2015**

Boa Vista, RR  
2018

LINO MAX SANTA TSAMAREN

**A POBREZA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO ESTADO PERUANO DO  
AMAZONAS, À LUZ DO CONCEITO DE CAPACIDADES DE AMARTYA SEN,  
2000 A 2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia da Universidade Federal de Roraima, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia, na área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amóras dos Santos

Boa Vista, RR  
2018

Dados Internacionais de Catalogação na publicação (CIP)  
Biblioteca Central da Universidade Federal de Roraima

S231p Santa, Lino Max.

A pobreza e o desenvolvimento humano no Estado Peruano do Amazonas, à luz do conceito de capacidades de Amartya Sen, 2000 a 2015 / Lino Max Santa. – Boa Vista, 2018.

100 f.: il.

Orientador: Prof. Dr. Haroldo Eurico Amoras dos Santos.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Roraima, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia.

1 – Pobreza. 2 – Desenvolvimento. 3 – Políticas públicas. 4 – Estado do Amazonas. 5 – Peru. I – Título. II – Santos, Haroldo Eurico Amoras dos (orientador).

CDU – 338.1(811)

LINO MAX SANTA TSAMAREN

**A POBREZA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO ESTADO PERUANO DO  
AMAZONAS, À LUZ DO CONCEITO DE CAPACIDADES DE AMARTYA SEN,  
2000 A 2015**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, para obtenção do grau de Mestre em Desenvolvimento Regional da Amazônia pela Universidade Federal de Roraima. Área de concentração: Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas. Defendida em 13 de abril de 2018 e avaliada pela seguinte banca examinadora:

---

Prof. Dr. Haroldo Eurico Amóras dos Santos  
Orientador / Universidade Federal de Roraima – UFRR

---

Profa. Dra. Mónica Montana Martínez Ribas  
Membro Interno/Universidade Federal de Roraima – UFRR

---

Prof. Dr. Ruben Eurico da Cunha Pessoa  
Membro Externo/Universidade Federal de Roraima – UFRR




*Ata de Defesa de Dissertação 011/2018*

Aos treze dias do mês de abril de dois mil e dezoito, às 15h, no Auditório do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia - PPGDRA/Universidade Federal de Roraima, reuniu-se a Banca Examinadora constituída pelos Professores Doutores **Haroldo Eurico Amóras dos Santos (Orientador)**, **Mónica Montana Martínez Ribas (Membro Interno)** e **Ruben Eurico da Cunha Pessoa (Membro Externo)**, sob a presidência do primeiro, para examinar a Defesa de Dissertação do aluno LINO MAX SANTA TSAMAREN, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia – PPG-DRA, sobre o tema “A POBREZA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO NO ESTADO PERUANO DO AMAZONAS, À LUZ DO CONCEITO DE CAPACIDADES DE AMARTYA SEN, 2000 A 2015”. O aluno realizou uma exposição oral de trinta minutos e, após, foi arguida pelos membros da banca. Concluída a arguição, a Banca Examinadora atribuiu a seguinte avaliação:

APROVADO COM CONCEITO ( A ) 9,5  
APROVADO COM RESTRIÇÕES COM CONCEITO (      )  
(as exigências que constam na folha complementar em anexo devem ser atendidas em até 60 (sessenta) dias).  
NÃO APROVADO COM CONCEITO (      )

Boa Vista, 13 de abril de 2018.

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Haroldo Eurico Amóras dos Santos (Orientadora)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dra. Mónica Montana Martínez Ribas (Membro Interno)

  
\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Ruben Eurico da Cunha Pessoa (Membro Externo)

  
\_\_\_\_\_  
Lino Max Santa Tsamaren (Mestrando)

Juu takatajuna warasan suajai wiña apaar aiñan: Esther Tsamaren tura Javier Santa, antsanak yatsur aiña nunasha: Wajarai Policarpio, Jakson Gabel, Leonel, Clerio, Livia Isabel, Darwin Nayap, Nuse tura Yamila; apachur-nukuchur aiña: Manuel Tsamaren, Isabel Yacum, Martina, Rosa Nanco tura Sant (*nita naarin pachisan*), wiña ichur aiñancha, Brenda Pinedo antsanak Carmen Valderrama, natsa Awajun tura Wampís Amazonasnumia aiña nunasha.

Dedico esta dissertação, com o carinho e o orgulho que merecem, a meus pais: Esther Tsamaren e Javier Santa; aos meus irmãos: Wajarai Policarpio, Jakson Gabel, Leonel, Clerio, Livia Isabel, Darwin Nayap, Nuse e Yamila; meus avós: Manuel Tsamaren, Isabel Yacum, Martina, Rosa e Sant (*in memoriam*) e meu tios, a Brenda Pinedo e Carmen Valderrama e aos jovens indígenas Aguaruna e Huambisa do estado do Amazonas.

## AGRADECIMENTOS

Neste processo de formação no Curso de Mestrado, agradeço a nosso *Arútam* (Deus), que sempre fica a meu lado e me protege durante minha estada no Brasil, onde realizo meu sonho.

Agradeço à Universidade Federal de Roraima, que, por meio do Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe (Necar), do Programa Alianza para la Educación y Capacitación (Paec), da parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA) e Grupo Coimbra das Universidades Brasileiras (GCUB), me abriram as portas para estudar no Brasil. Igualmente agradeço o apoio financeiro para a minha estada.

Agradeço ao Prof. Dr. Haroldo Eurico Amóras dos Santos a gentileza de me orientar na realização desta pesquisa, além de acompanhar-me e sanar minhas dúvidas e inquietudes, acerca do tema tratado.

Cumpro agradecer, também, aos professores e trabalhadores do Programa de Pós-Graduação, Prof. Dr. Linoberg Barbosa, Prof. Dr. Elói Martins Senhoras, Profa. Dra. Geyza Griesman, Profa. Dra. Ingrid Cardoso, Prof. Dr. Celso Morato, e aos secretários do programa, Diego e Juci Rodrigues. De maneira muito especial, estou agradecido ao Prof. Dr. Roberto Ramos, sempre me atendendo e dirimindo minhas dúvidas, com seu incondicional apoio acadêmico, também seu constante estímulo e ânimo. Do mesmo modo, sou largamente agradecido à Profa. Dra. Mónica Montana, que me guiou em diversas etapas do trabalho.

Igualmente, sinto-me grato às pessoas que Deus me concedeu oportunidade de conhecer, aprendendo com eles suas experiências e conhecimentos: Eduardo Bermúdez, Julieta Eula, William Jhon, Neider Devia, Domingo González, Aliz Peña, Adriano Fabel, Reinaldo Silva, Edinson Sasari e Paola Guadarismo.

Estendo meus agradecimentos às pessoas que, apesar da distância, estiveram presentes com conselhos e apoio: Flor Peña, Pedro Peña, José Antonio Roncal, Arturo dos Santos, Yareli Espinoza, Rodrigo Rumiche, Nevin Chumpik, Atilio Nuningo, Edgar Flores, Susan de La Cruz, Noé Kiyak, Yesenia Sanchez, Fabiola Trujillo, Edwin Aguilar, Nelly Delgado, Andrea Tucto, Miguel Matallana, Juan de Dios, Eduardo Gonzales, Ana Cueva, Klein Segura, ing. Mateo Impi (alcaide de Río Santiago), prof. Edwin Guerra e a senhora Eucaris e Laisles, também ao capitão Pablo Cohen.

## RESUMO

O entendimento da pobreza e do desenvolvimento são indispensáveis para garantir a eficácia de políticas públicas promovidas pelos estados para brindar o bem-estar às pessoas. Este estudo se caracteriza por analisar a pobreza e o desenvolvimento humano a partir das políticas públicas implantadas no estado peruano do Amazonas. Toma como embasamento teórico principal o pensamento de Amartya Sen. O método utilizado na pesquisa é o dedutivo e trabalha na sua parte metodológica sobre a abordagem qualitativa e quantitativa. Criaram-se instrumentos analíticos para condensar informações acerca dos programas nacionais que buscaram dar solução a três pilares, relacionadas com a pobreza e o desenvolvimento humano: saúde, educação e renda. Na análise dos resultados, verificou-se, tendo como padrão o Índice Desenvolvimento Humano (IDH), que no período analisado apresentara uma tendência positiva para a superação da pobreza ao aplicar programas focados em aumentar o número de docentes, brindar maior infraestrutura educativa, maiores gastos em programas alimentares, maior acesso aos serviços básicos e incremento de emprego. Todo o anterior são indícios encontrando que a ampliação das capacidades se traduzem em menores índices de pobreza, e maiores índices de desenvolvimento humano, embora tenham sido relativamente menores no estado do Amazonas em relação à média nacional.

**Palavras-chave:** Pobreza. Desenvolvimento. Políticas públicas. Estado do Amazonas. Peru.



## **ABSTRACT**

Understanding poverty and development is indispensable to ensuring the effectiveness of public Policies promulgated by states in order to provide well-being to people. This study is characterised by an analysis of poverty and development based on public policies implemented in the Peruvian state of Amazonas. It uses as its main theoretical basis on the ideas of Amartya Sen. The deductive method is used in this research and it utilises the qualitative-quantitative approach in its methodological workings. Analytical tools were created to condense information about national programs that sought to address three to poverty and human development: health, education and income. In analysing the results using the Human development index as a framework, it was verified that during the period of analysis there was a positive tendency towards overcoming poverty upon the application of programmes focused on increasing the number of teachers, providing more educational infrastructure, increasing access to basic services and increasing employment. All of the above is evidence that Capacity building translates into lower poverty rates and higher human development indices, although there have been relatively smaller gains in the state of Amazonas than the national average.

**Keywords:** Poverty. Development. Public policy. State of Amazonas. Peru.

## RESUMEN

El entendimiento de la pobreza y el desarrollo son imprescindibles para garantizar la eficiencia de las políticas públicas, promovidas por los Estados en el momento de proporcionar el bien estar a las personas. Este estudio se caracteriza por analizar la pobreza y el desarrollo a partir de las políticas públicas implantadas en el estado peruano del Amazonas. Toma como base teórica principal el pensamiento de Amartya Sen. El método utilizado en la investigación es el deductivo y trabaja en su parte metodológica sobre el enfoque cualitativo cuantitativo. Se crearon instrumentos analíticos para condensar información sobre los programas nacionales que buscaron dar solución a tres pilares, relacionados con la pobreza y el desarrollo humano: salud, educación y renta. En el análisis de los resultados se verificó con el Índice Desarrollo Humano, que las públicas en el período analizado presentaron una tendencia positiva hacia la superación de la pobreza al aplicar programas enfocados en aumentar el número de docentes, brindar mayores infraestructuras educativas, mayores gastos en programas de los alimentos, hubo mayor acceso a los servicios básicos e incremento de empleo. Todo lo anterior, es indicio de que la ampliación de las capacidades se traduce en menores índices de pobreza, y mayores índices de desarrollo humano, aunque han sido relativamente menores en el estado de Amazonas en relación al promedio nacional.

**Palabras clave:** Pobreza. Desarrollo. Políticas públicas. Departamento de Amazonas. Perú.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 –	Ampliação de fatores que determinam a pobreza .....	33
Quadro 2 –	Políticas públicas: critério de intervenção .....	35
Quadro 3 –	Indicadores de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI) .....	40
Quadro 4 –	Diferença entre Índice de Pobreza Humana 1 e 2 .....	41
Quadro 5 –	Indicadores de Pobreza Multidimensional (IPM) .....	42
Quadro 6 –	Índice de Desenvolvimento Humano: valores máximos e mínimos .....	61

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Tipos de medida da pobreza .....	42
Figura 2 –	Liberdade como expressão do desenvolvimento .....	57
Figura 3 –	Mapa da Amazônia peruana (critério ecológico e hidrográfico) .....	64
Figura 4 –	Mapa do estado do Amazonas: localização na Amazônia peruana .....	65
Figura 5 –	Território indígena com título comunal .....	66

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	–	População: Peru e Amazonas, 1993-2015 .....	68
Tabela 2	–	Amazonas: população por situação de domicílio e sexo, 1993-2015 .....	68
Tabela 3	–	Gasto em Programa Nacional de Assistência Alimentar (s/.), 2000-2015 .....	72
Tabela 4	–	Gasto em eletrificação rural (s/.), 2007-2015 .....	72
Tabela 5	–	Cobertura domiciliar de eletricidade, 1993-2015 .....	73
Tabela 6	–	Cobertura domiciliar à rede de esgotos, 1993-2015 .....	74
Tabela 7	–	Cobertura domiciliar à água, 1993-2015 .....	75
Tabela 8	–	Infraestrutura educativa por modalidade, 2009-2015 .....	76
Tabela 9	–	Cobertura de docentes por modalidade educativa, 2009-2015 .....	77
Tabela 10	–	Relação do gasto por aluno em educação básica regular (s/.), 2007-2015 .....	77
Tabela 11	–	Amazonas: vias de acesso terrestre (km <sup>2</sup> ), 2015 .....	79
Tabela 12	–	Produto Interno Bruto: Peru e Amazonas (s/.), 2001-2015 .....	80
Tabela 13	–	Emprego e renda no estado do Amazonas, 2009-2015 .....	82
Tabela 14	–	Gasto em Foncodes (s/.), 2000-2015 .....	83
Tabela 15	–	Pobreza: unidimensional e multidimensional no Peru e Amazonas, 2001-2015 .....	84

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –	Expectativa de vida ao nascer por quinquênio, 1995-2015 .....	75
Gráfico 2 –	Percentual de analfabetismo em pessoas maiores de 15 anos, 1993-2015	78
Gráfico 3 –	PIB <i>per capita</i> : Peru e Amazonas (s/.), 2001-2015 .....	81
Gráfico 4 –	Índice de Desenvolvimento Humano do Peru e Amazonas, 1993-2012 ..	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CMMAD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
COSIPLAN	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
DRER	Dirección General de Energía Rural
EVN	Expectativa de vida ao nascer
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GCUB	Grupo Coimbra das Universidades Brasileiras
IBC	Instituto del Bien Común
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
INEI	Instituto Nacional de Estatística e Informática
IPE	Instituto Peruano de Economía
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
LP	Linha de Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIQ	Minimum Income Question
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza
NBI	Necessidades Básicas Insatisfeitas
NECAR	Núcleo de Estudos Comparados da Amazônia e do Caribe
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OECE	Organização Europeia de Cooperação Econômica
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OIT	Organização Internacional do Trabalho
ONAA	Oficina Nacional de Apoyo Alimentario
ONU	Organização das Nações Unidas
PAD	Programa de Asistencia Directa

PAEC	Alianza para la Educación y Capacitación
PEA	População Economicamente Ativa
PES	Plan de Emergencia Social
PFGSB	Programa de Focalización del Gasto Social Básico
PIB	Producto Interno Bruto
PNAEQW	Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma
PNB	Producto Nacional Bruto
PNSP	Plan Nacional de Superación de la Pobreza
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPC	Paridade do Poder de Compra
PRONAA	Programa Nacional de Asistencia Alimentaria
RDH	Relatório de Desenvolvimento Humano
SNDCS	Sistema Nacional de Desarrollo y Compensación Social
UK	United Kingdom
UNFPA	Fundo de População das Nações Unidas
VAB	Valor Agregado Bruto



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2</b>	<b>CONSTRUÇÃO DOS CONCEITOS E DAS PERCEPÇÕES SOBRE POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	22
<b>2.1</b>	<b>Enfoques para a determinação da pobreza</b> .....	22
2.1.1	Pobreza em termos de juízo de valor .....	23
2.1.2	Pobreza em termos absolutos .....	25
2.1.3	Pobreza em termos relativos .....	26
<b>2.2</b>	<b>Recorte histórico e a construção conceitual da pobreza</b> .....	27
2.2.1	Enfoque clássico: a unidimensionalidade da pobreza .....	27
2.2.2	Enfoque multidimensional da pobreza .....	29
<b>2.3</b>	<b>Políticas públicas para a superação da pobreza</b> .....	34
2.3.1	Políticas públicas como ferramentas para ampliação de capacidades humanas	36
<b>2.4</b>	<b>Formas de medir a pobreza</b> .....	37
2.4.1	Método indireto .....	37
2.4.2	Método direto .....	39
<b>2.5</b>	<b>Algumas considerações</b> .....	43
<b>3</b>	<b>VISÃO ACERCA DO DESENVOLVIMENTO</b> .....	44
<b>3.1</b>	<b>Contexto histórico da perspectiva quantitativa do desenvolvimento</b> .....	44
3.1.1	Análise multivariada do desenvolvimento .....	45
<b>3.2</b>	<b>Evolução multidimensional do trinômio: natureza, economia e desenvolvimento</b> .....	49
<b>3.3</b>	<b>Pensamento de Amartya Sen e sua percepção sobre o desenvolvimento</b> .....	53
3.3.1	Antecedentes e posturas sobre o conceito de capacidades .....	53
3.3.2	Fundamentos de Amartya Sen sobre o desenvolvimento como liberdade .....	54
<b>3.4</b>	<b>Desenvolvimento humano: ampliação de escolha das pessoas</b> .....	58
3.4.1	Medidas de desenvolvimento econômico e humano .....	60
<b>3.5</b>	<b>Considerações</b> .....	62
<b>4</b>	<b>O ESTADO DO AMAZONAS: POBREZA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO</b> .....	63
<b>4.1</b>	<b>Localização e áreas indígenas</b> .....	63
4.1.1	Áreas tituladas dos povos indígenas .....	66

<b>4.2</b>	<b>Aspectos demográficos .....</b>	<b>67</b>
<b>4.3</b>	<b>Políticas públicas que incidem na ampliação de capacidades .....</b>	<b>69</b>
4.3.1	Aspectos de saúde .....	71
4.3.2	Aspectos da educação .....	76
4.3.3	Aspectos econômicos e geração de renda .....	79
4.3.3.1	<i>Trabalho e renda .....</i>	81
<b>4.4</b>	<b>Pobreza e Índice de Desenvolvimento Humano .....</b>	<b>83</b>
<b>4.5</b>	<b>Observações finais .....</b>	<b>86</b>
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>87</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>91</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Os conceitos da pobreza e do desenvolvimento são de difícil definição pela multiplicidade de interpretações. Apesar disso, desde o século XVIII, pesquisadores têm procurado aproximar e relacionar variáveis explicativas a esses fenômenos,<sup>1</sup> por meio de dados que permitam identificá-los e mensurá-los. Assim, ao longo do tempo, a pobreza e o desenvolvimento foram interpretados de acordo com uma determinada situação econômica e social, gerando novas percepções.

Inicialmente, as definições eram de forma unidimensional, isto é, centrados nas unidades monetárias; porém, aproximadamente nos meados do século XX, apareceram conceitos que incluíam variáveis sociais e ambientais, constituindo uma abordagem mais complexa com características multidimensionais.

Dessa forma, a pobreza identifica-se de maneira geral por meio de três formas: juízo de valor, absoluta e relativa. No juízo de valor, entende-se como a subjetividade do indivíduo a sua situação econômica, para sentir-se pobre. A forma absoluta está associada em identificar o fenômeno, em relação ao padrão de consumo predeterminado; e na forma relativa, entende-se a comparação de posição de renda de indivíduo com relação à mediana de sociedade, interpretação de pobreza associada à distribuição de renda ou, como afirma Sen, com a privação relativa de capacidades (SEN, 2010).

A partir do século XVIII, o aporte dos pensadores clássicos, tais como Smith, Ricardo, Marx e Malthus; posteriormente, Booth e Rowntree, apresentam uma interpretação vinculada à necessidade de atender os “mínimos necessários” sob determinada quantidade de renda ou riqueza, versão que se mantém até meados do século XX. Nesse mesmo período, a preocupação com o desenvolvimento centrava-se no aumento das riquezas das nações, depois no crescimento econômico, associado à taxa de Produto Interno Bruto *per capita*.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> De acordo com Markey (1926, p. 733): “Social phenomena are considered as including all behavior which influences or is influenced by organism sufficiently alive to respond to one another. This includes influences from past generations. Developments in social study which furnish a basis for this concept are the behavioristic trend and the emphasis upon the objective nature of social life, study of groups, and group life environmental, and ecological study.” “Fenômenos sociais são considerados como incluindo todo comportamento que influencia ou é influenciado por organismos suficientemente vivos para responder uns aos outros. Isso inclui influências de gerações passadas. Os desenvolvimentos no estudo social que fornecem uma base para esse conceito são a tendência comportamentalista e a ênfase na natureza objetiva da vida social, no estudo de grupos e no estudo ambiental e ecológico de grupos de vida.” (Tradução nossa). Nessa ideia, a pobreza e o desenvolvimento são consideradas como fenômenos sociais, pelo fato de serem produtos das relações econômicas, políticas e sociais entre homens na sociedade, e essa relação tem mudado ao longo do tempo, com características diferentes.

<sup>2</sup> O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* “é o valor total da produção atual de produtos e serviços finais, obtidos no território nacional” (SACHS; LARRIAN, 2000, p. 22) dividido entre a população total em um determinado período.

Após a Segunda Guerra Mundial, mudanças significativas ocorreram na forma de analisar a pobreza e o desenvolvimento, no sentido do indivíduo passar a ser sujeito ativo na busca pelo seu desenvolvimento individual e coletivo. Ao mesmo tempo, a importância com o cuidado com a ambiência e o reconhecimento dos direitos humanos são incluídos na interpretação da pobreza e desenvolvimento econômico e humano.

Nesse processo de câmbios, os Estados nacionais começaram a se organizar e criar políticas públicas, com o objetivo de diminuir a pobreza, e promover o desenvolvimento. Resultado de tais iniciativas foi a criação, em 1945, da Organização das Nações Unidas (ONU), e, em 1965, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), organização que tem como objetivo promover o desenvolvimento humano.

Destaque-se que no período pós-guerras mundiais, a economia internacional passa à fase de expansão econômica, com o aumento do comércio e do investimento. Essa fase perdurou até os anos 1970, quando então foi solapada pelas altas taxas de inflação e pela baixa produtividade, conhecida como a crise de petróleo em 1973 e 1979 (ALMEIDA, 2001). Em decorrência, os países líderes da economia mundial, especificamente dependentes da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), procuraram na liberalização do mercado instituir o Estado mínimo, com profundas reformas de abertura econômica, na década de 1980 e 1990, com suporte do Consenso de Washington.<sup>3</sup>

Nos anos 1990, após as reformas aplicadas no marco de Consenso de Washington, os países da América Latina apresentaram resultados positivos, relacionados com o controle da inflação, incremento de exportação e balanças fiscais equilibradas, resultando em crescimento econômico (FFRENCH-DAVIS, 2007). Apesar dos índices positivos na economia dos países em crescimento, o fenômeno da pobreza manteve-se presente no mundo, e seguiu sendo tema de debates em diferentes fóruns. Isso porque o desenvolvimento não era mais considerado, apenas pelo viés do crescimento econômico, mas também por seus aspectos sociais e ambientais, dada a sua compreensão multidimensional. Assim sendo, o tema mantém-se objeto de interesse das organizações internacionais, organismos multilaterais, e governantes, inclusive subnacionais.

A compreensão da pobreza e do desenvolvimento, na perspectiva multidimensional, levou a ONU, em 2000, a instituir como um dos desafios mundiais a superação da pobreza e a

---

<sup>3</sup> Trata-se de regras que os países em desenvolvimento deveriam cumprir para alcançar o desenvolvimento econômico. Para tanto, era necessário reduzir o déficit fiscal, abrir o mercado, liberar o comércio, estatizar as empresas públicas, entre outros (BRESSER-PEREIRA, 1991).

fixar os chamados oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).<sup>4</sup> A ideia consistiu em estabelecer objetivos para o ano de 2015, concebidos entre os países e governos subnacionais, incumbindo-os de melhorar a qualidade de vida das pessoas.

No caso peruano, após um período de contração do PIB *per capita*, compreendido entre os anos 1970 e 1980, o país começou se recuperar depois de 1993, com as reformas aplicadas pelo presidente Alberto Fujimori (SALAH; NOVELLI, 2007), embora a pobreza não apresentasse diminuição nos estados localizados no interior.<sup>5</sup> Ainda é questionável se houve, nesse sentido, um fraco desempenho do Estado em seu papel de reduzir a pobreza, que tem entre seus estados mais pobres o Amazonas, segundo o Instituto Nacional de Estatística e Informática (INEI, 1994, 2008, 2017a, 2017b).

O estado do Amazonas, objeto deste estudo, é uns dos 24 estados peruanos, localizado na região Norte do país, tem uma área de 39.269,1 km<sup>2</sup> e é considerado um dos estados mais pobres do Peru, com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) abaixo da média nacional. Em termos populacionais, representa 1,4% da população total do país, que é de 31.151.643 habitantes, conforme os dados do ano 2015.

De conformidade com os dados do II Censo Nacional da população indígena no estado do Amazonas predominam duas etnias: a Aguaruna e a Huambisa. O censo totalizou uma população de 43.896 habitantes aguaruna; dos quais 50,3% são homens e 49,7% mulheres. A etnia huambisa conta com 8.257 habitantes, dos quais 48,8% são homens e 51,2% mulheres (INEI; UNFPA, 2010). Cabe destacar que, conforme o Censo de 2007, dos 375.993 habitantes do estado, corresponde à população indígena 19,3%, o restante percentual é mestiço.

A escolha do tema desta pesquisa deve-se ao fato de o pesquisador ter experiência de vida que lhe permite afirmar que a visão tradicional sobre a pobreza e o desenvolvimento afasta-se da realidade do estado do Amazonas. Uma vez que essa visão considera a riqueza monetária como base para alcançar qualidade de vida, porém a conservação da qualidade da ambiência, da riqueza cultural, é a verdadeira forma de desfrutar qualidade de vida, o que diretamente recai em um conceito de desenvolvimento diferenciado.

Indicadores sociais tais como alta taxa de analfabetismo; subnutrição – em níveis elevados; escasso (e por vezes inexistente acesso aos serviços básicos) mostram que as

---

<sup>4</sup> Os ODM são: 1. erradicar a pobreza extrema e a fome; 2. alcançar educação primária universal; 3. promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4. reduzir a mortalidade infantil; 5. melhorar a saúde materna; 6. combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7. garantir a sustentabilidade ambiental; 8. estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento (PNUD, 2003).

<sup>5</sup> Consideram-se como estados, neste trabalho, os departamentos, municípios as províncias do Peru, por analogia dos estados federativos e municípios do Brasil.

populações do Amazonas – se comparadas com outros grupos populacionais – apresentam menos oportunidades para a superação desses problemas. Essas circunstâncias podem estar relacionadas com a pobreza e níveis de desenvolvimento humano baixos, conforme a visão multidimensional de conceitos basilares referentes à qualidade de vida que o Estado nacional deve garantir a seus cidadãos.

Essa percepção motivou o pesquisador a indagar e a compreender de que forma é concebida a pobreza e o desenvolvimento humano. Assim, esta pesquisa tem como objetivo geral estudar a pobreza e o desenvolvimento humano no estado do Amazonas, com base no conceito de capacidades, de Amartya Sen,<sup>6</sup> no período 2000-2015.

A importância dos aportes de Amartya Sen para o desenvolvimento deste estudo deve-se à noção que o autor oferece sobre a pobreza e baixo desenvolvimento; concebida não apenas como falta de renda de uma pessoa, mas caracterizada e relacionada com a privação de suas potencialidades (*capabilities*).

A privação expressa uma noção de desequilíbrios de oportunidades, o que afeta a liberdade substantiva que têm as pessoas de fazerem escolhas e conduzir sua vida para alcançar seus objetivos. Os desequilíbrios de oportunidades estão relacionados não somente com as disponibilidades em recursos, mas com o acesso que as pessoas têm a esses recursos, o que depende das habilidades e talentos para os indivíduos usarem da melhor forma possível.

Quando os seres humanos encontram-se diante de formas de destituição e exclusão de oportunidades, as desigualdades sociais ficam em evidência, e elas anulam as liberdades efetivas de milhões de pessoas; dessa forma, elas podem ser consideradas realmente pobres. Amartya Sen propõe que, para além de bens primários, o que a justiça deve proporcionar são as capacidades, cabendo ao indivíduo como operá-la. Segundo o autor, uma vez tornado capaz de promover sua qualidade de vida, o indivíduo vai escolher, de fato, que tipo e nível de bem-estar deseja buscar.

Em síntese, o conceito da pobreza e do desenvolvimento, em Sen, engloba não apenas aspectos econômicos, mas também determinantes sociais e ambientais, e esse contexto estimula o pesquisador a questionar se as políticas públicas de combate à pobreza levadas a cabo no

---

<sup>6</sup> Formado em Economia, na Universidade de Cambridge, em 1952, o indiano Amartya Sen tem feito vários aportes teóricos e tem contribuído para uma nova compreensão dos conceitos sobre miséria, fome, pobreza e desenvolvimento. Adicionalmente, seus aportes têm sido base de análises e programas da ONU e do Banco Mundial (, levando-o a participar da elaboração do Relatório do Desenvolvimento Humano, no ano de 1990 (SEN, 2001). Em 1998, foi consagrado com o Prêmio Nobel de Economia e seus conceitos sobre desenvolvimento humano têm inspirado diversos trabalhos acadêmicos.

estado do Amazonas peruano estão em conformidade com as modernas perspectivas apresentadas por Amartya Sen acerca de superação da pobreza.

Em vista disso, e com base nas afirmações até aqui observadas, emerge o seguinte problema de pesquisa: **Existem melhorias na superação da pobreza e do desenvolvimento no estado do Amazonas, tendo por eixo norteador a noção de capacidades proposta por Amartya Sen?**

Sen (2010) considera que os Estados, por meio das políticas públicas, podem ampliar as capacidades humanas. Nesse sentido, levanta-se a hipótese de que a superação da pobreza e o maior desenvolvimento humano no estado do Amazonas correlacionam-se com maior ação do Estado por meio de políticas públicas.

Justifica-se o interesse por tal questão, inicialmente, na afirmação de Oszlak (2006), para quem o processo de desenvolvimento das instituições responde a uma interpretação particular das necessidades e demandas da sociedade, e resulta em padrões de alocação de recursos baseados em sua suposta eficácia em atender a essas necessidades e demandas. Assim, ao Estado cabe estabelecer políticas públicas e programas, como forma de materializar sua ação, traduzindo sua orientação política e ideológica.

Outro aspecto de importância relativo ao trabalho está no fato de ter um aporte inédito para o estado do Amazonas, uma região ainda pouco estudada, e a partir desta pesquisa ampliam-se os esforços para entender a pobreza e as condições de desenvolvimento, em uma perspectiva de compreensão da ação por meio das políticas públicas de Estado e dos municípios que o compõem.

Em relação ao período escolhido, este radica na disponibilidade dos dados pelos estados e pelos municípios, embora com algumas carências de indicadores sociais e econômicos (PIB por municípios). No entanto, dados importantes nos permitem analisar a perspectiva multidimensional da pobreza e do desenvolvimento como fenômeno.

Em vista da problemática em foco, o objetivo geral estabelecido para este trabalho é: analisar a pobreza e o desenvolvimento humano no estado do Amazonas, com base em elementos teóricos relativos às *capabilities* descritos por Amartya Sen.

Para alcançar tal objetivo, faz-se necessário solucionar questões de pesquisa que constituem-se nos seguintes objetivos específicos: i) descrever os fundamentos históricos sobre a pobreza, as políticas públicas e os principais métodos de mensuração da pobreza; ii) elucidar os fundamentos teóricos sobre o conceito de desenvolvimento econômico ou unidimensional e

multidimensional; iii) discutir, com base no arcabouço teórico vigente, a possível melhoria de capacidades dos indivíduos, em virtude da ação do Estado nacional no Amazonas.

Este trabalho divide-se em 5 seções incluída esta introdução e as considerações finais. Na seção 2, descrevemos as visões teóricas acerca da pobreza, as políticas públicas e programas de governo, além das principais formas de medida da pobreza. Na seção 3, descrevemos, historicamente, a evolução do conceito de desenvolvimento e como foi interpretada. Nesse âmbito se apresenta o processo que passou de interpretação econômica (unidimensional), para conceituação multidimensional do conceito. Na seção 4, fazemos a apresentação do estado do Amazonas e o levantamento das principais políticas públicas desenvolvidas com o objetivo de reduzir a pobreza no estado.

No que concerne à metodologia da pesquisa, para estudar os objetivos propostos, consideramos um conjunto de regras ou métodos. De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p. 65), o método é “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais, que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo – conhecimentos válidos e verdadeiros – traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

As formações dos fenômenos a serem tratados neste trabalho têm passados históricos, como dizem Marconi e Lakatos (2010, p. 88), “as atuais formas de vida social, as instituições e os costumes têm origem no passado,” por isso “é importante pesquisar suas raízes, para compreender sua natureza e função”.

Na seção 2, descrevemos as visões teóricas acerca de pobreza, políticas públicas e a promoção de capacidades como estratégia de desenvolvimento das pessoas, para produzirem seu bem-estar. Na seção 3, tratamos sobre a descrição histórica do conceito de desenvolvimento e a sua medida. Essas duas primeiras seções foram elaboradas como base teórica, com o uso, sobretudo, de referências de Amartya Sen, oriundas da *Desigualdade reexaminada*, e de *Desenvolvimento como liberdade*, como suporte para as inferências posteriores.

Na seção 4, apresentamos as principais características do estado, incluindo indicadores demográficos, e as infraestruturas existentes. Analisamos as principais políticas voltadas para a educação, saúde e renda, considerado chaves para o desenvolvimento de capacidades básicas e universais para a superação da pobreza e, portanto, de desenvolvimento humano.



## **2 CONSTRUÇÃO DOS CONCEITOS E DAS PERCEPÇÕES SOBRE POBREZA E POLÍTICAS PÚBLICAS**

O objetivo desta seção é apresentar as principais definições e formas de mensuração sobre a pobreza e políticas públicas. Para tal fim, visa-se demonstrar, de maneira sucinta, a evolução do conceito de pobreza. Esses conceitos tornam-se relevantes por permitirem uma visão mais bem definida e analítica acerca do objeto de estudo. É necessário compreender a complexidade dos fenômenos que envolvem a pobreza para, dessa forma, avaliar o conceito como um objeto de estudo.

Esta seção divide-se em cinco subseções. Na subseção 2.1, apresentamos as principais formas de identificação e os principais conceitos sobre a pobreza, relacionada com os termos de sobrevivência, necessidades básicas insatisfeitas e capacidades. A subseção 2.2, trata sobre o recorte histórico e a construção conceitual da pobreza, considerando o enfoque clássico e multidimensional.

Na subseção 2.3, apresentamos as políticas públicas voltadas para a superação da pobreza; e na subseção 2.4, descrevemos os principais métodos de identificação do fenômeno, avaliando os critérios indiretos (visão unidimensional ou monetária) e diretos (visão multidimensional). Por fim, na subseção 2.5, apresentamos algumas considerações.

### **2.1 Enfoques para a determinação da pobreza**

O conceito de pobreza vincula-se a vários aspectos da vida econômica, social, política e cultural, bem como à própria percepção da riqueza. Nessa lógica, defini-la não é uma tarefa simples, uma vez que requer a realização de um exercício de interligação entre valores e realidades diversas tanto no que se refere aos indivíduos como aos Estados nacionais. Em concordância com o conceito anterior, Albernaz Crespo e Gurovitz (2002), assinalam:

[..] A conceituação de pobreza é algo extremamente complexo. Pode ser feita levando em conta algum 'juízo de valor', em termos relativos ou absolutos. Pode ser estudada apenas do ponto de vista econômico ou incorporando aspectos não-econômicos à análise, sendo contextualizada de forma dependente ou não da estrutura sócio-política da sociedade. (ALBERNAZ CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 3).

Tradicionalmente, a pobreza tem sido conceituada por termos valorativos e, nesse sentido, pode-se afirmar que estamos diante de uma interpretação da pobreza quantitativa e unidimensional.

Superando essa visão, a proposta de Amartya Sen sustenta-se em uma visão mais ampla e vai além dos fatores de valor. Segundo esse economista, existem outros fatores relativos ao bem-estar dos sujeitos, a respeito dos seus direitos e à não privação de capacidades. Destacamos que, dentro da complexidade que encerra a conceituação da pobreza, o autor manifesta que “existem poucas alternativas para aceitar o elemento da arbitrariedade na descrição da pobreza, e deve-se marcar esse elemento o mais explicitamente possível” (SEN, 1979, p. 288, tradução nossa).

Nessa mesma linha de pensamento, Lavinás (2003, p. 29) destaca que o conceito da pobreza geralmente pode ser identificado com o “estado de carência, de privação, que pode colocar em risco a própria condição humana”. Além disso pode impedir que os indivíduos vivam uma vida longa, produtiva e em harmonia com a ambiência.

Considerando o anteriormente descrito, pode-se dizer que se distinguem duas percepções sobre pobreza, uma mais linear e outra mais sistêmica ou multidimensional. Uma mais economicista e outra mais complexa. Assim sendo, mister é retornar à concepção da pobreza conforme os termos de juízo de valor, que é o seguinte assunto a ser tratado.

### 2.1.1 Pobreza em termos de juízo de valor

A conceituação da pobreza categorizada por juízo de valor foi trabalhada por Romão em 1982. Essa ideia foi explorada em 2002 por Albernaz Crespo e Gurovitz. Os autores em menção destacam algumas fragilidades desse tipo de conceito desenvolvido mediante valorações quantitativas; Romão identificou a pobreza assim catalogada como uma pobreza subjetiva. Nas palavras do autor:

Os proponentes da noção de que a pobreza é um juízo de valor sustentam que o conceito é basicamente normativo: trata-se de uma elucubração subjetiva do indivíduo a respeito do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável. Os que têm e os que não têm são, desse modo, divididos de acordo com um juízo de valor os que expressam *sentimentos*, suas *receitas* do que deveriam ser os padrões contemporâneos da sociedade quanto à pobreza. (ROMÃO, 1982, p. 357, grifos do autor, sublinhado nosso).

Note-se que esse tipo de percepção acerca da pobreza desconhece as realidades socioculturais preexistentes, tanto nos indivíduos como de Estados, regiões e culturas. Sua maior fragilidade é a tendência a estandardizar necessidades por um ângulo de visão que pode distanciar realidades mundiais, preferências e níveis de consumo.

Sem citar a fonte – Romão (1982) –, Albernaz Crespo e Gurovitz (2002) afirmam que, sempre ao se falar sobre pobreza, haverá intrinsecamente um juízo de valor. Nas palavras dos autores:

A conceituação de pobreza é categorizada como 'juízo de valor' quando se trata de uma visão subjetiva, abstrata, do indivíduo, acerca do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável. O indivíduo expressa sentimentos e receitas, de caráter basicamente normativo, do que deveriam ser os padrões contemporâneos da sociedade quanto à pobreza. Não leva em conta uma situação social concreta, objetivamente identificável, caracterizada pela falta de recursos. Desse modo, tal enfoque não esconde sua fragilidade, embora seja bastante óbvio que mesmo uma conceituação objetiva da pobreza não se furta à presença de algum juízo de valor. (ALBERNAZ CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 3).

Do anteriormente descrito, depreende-se que o juízo de valor, tratando-se da pobreza, sempre estará presente porque haverá contextos e valores quantitativos como pontos de referência e de comparação. Isso cria linhas invisíveis de separação entre pessoas, países e regiões.

A respeito da visão de Romão (1982) que ressalta o caráter subjetivo da pobreza, Albernaz Crespo e Guruvitz (2002, p. 3) ampliam essa visão. Tal como se lê na citação anterior, na qual se manifesta – ser a pobreza “uma situação social concreta, objetivamente identificável, caracterizada pela falta de recursos”.

Essa ampliação sobre o fenômeno torna-se válida e aplicável à realidade mundial, já que existem situações concretas da pobreza que independem dos sentimentos ou de como um indivíduo se percebe. Os jornais evidenciam diariamente crianças e adultos, na maior parte do mundo, morrendo de fome e por doenças de fácil erradicação, sem que os recursos financeiros sejam destinados para a superação desses problemas. Essa situação poderia indicar que não apenas a percepção individual intervém como juízo de valor, mas sim as necessidades insatisfeitas de forma pontual.

Adotando essa perspectiva, considera-se que o referido conceito se associa às opiniões ou sentimentos dos indivíduos, em relação a seu estado de bem-estar. Segundo argumenta Quispe (2000), o indivíduo ou família avalia sua situação, e com base nessa percepção subjetiva (juízo de valor) se considera como pobre ou não pobre.

Essa forma de identificar a pobreza sofre críticas, porque os sentimentos pessoais estão associados à heterogeneidade dos padrões de renda e de consumo, entre grupos da população, e não é abstrata porque passa pela percepção material da pobreza (ROMÃO, 1982; MIRANDA; COSTA; BUAINAIN, 2007).

Pode exemplificar essa visão, desde a percepção de um indivíduo, o fato ou a circunstância de uma pessoa não possuir um carro: pode ser interpretado como um sinal de pobreza, ou baixo *status* socioeconômico, enquanto, para outros, o carro é simplesmente um meio de transporte, e não um indicativo de riqueza.

Nesse sentido, Romão (1982, p. 357) afirma que olhar a pobreza de forma subjetiva e abstrata constitui um enfoque inadequado, dado que o conceito é “uma situação social *concreta*, objetivamente identificável, caracterizada pela falta de recursos de um indivíduo, uma família, um grupo ou uma classe”. Do mesmo modo, Sen (1978, p. 13) destaca que a pobreza é “universalmente reconhecida; pois todos podem vê-la, ouvi-la e cheirá-la”. Esse enfoque leva a entender a pobreza como uma situação existente na sociedade de forma concreta na vida dos indivíduos.

### 2.1.2 Pobreza em termos absolutos

Essa perspectiva baseia-se em identificar a pobreza com base na fixação dos padrões mínimos de consumo, ou atenção mínima às necessidades (linha ou limite da pobreza)<sup>7</sup> básicas para os indivíduos ou famílias. Aqui os indivíduos ou famílias, que estão por baixo dessa linha, são considerados pobres.

São considerados padrões mínimos, geralmente, a condição nutricional, o custo das necessidades básicas (tais como alimento, moradia, vestuário, serviços básicos, etc.); esses são determinados em relação ao custo e à renda necessários para atendê-los. A pobreza, vista desse modo, manifesta “opinião coletiva derivada da convicção de que cada pessoa tem o direito de viver em condições decentes, e condizentes com a dignidade humana” (ROMÃO, 1982, p. 360).

Nas ideias de Romão (1982), a fixação de um padrão mínimo está associada à “natureza do conceito e seus valores”, caracterizada nas afirmações feitas pelos especialistas sobre as necessidades básicas dos indivíduos (SPICKER; ALVARES LEGUIZAMÓN; GORDON, 2007), ou necessidades nutricionais, necessárias para o funcionamento físico das pessoas. Nessa abordagem, afasta-se a hipótese de que o indivíduo, por sua percepção, considere-se pobre.

---

<sup>7</sup>A linha de pobreza serve para identificar o “pobre” e “não pobre”; na maioria das vezes, utiliza-se como variável a renda, pela facilidade de sua comparabilidade em termos internacionais, dado que, por meio da renda se consegue bens e serviços para o bem-estar, porém a linha também se obtém por meio de indicadores de necessidades básicas insatisfeitas.

### 2.1.3 Pobreza em termos relativos

A pobreza relativa associa-se aos padrões existentes na sociedade, e se relaciona com a desigualdade na distribuição de renda, assim, nesse aspecto, a pobreza se entende em função do padrão de vida vigente na sociedade. Romão (1982, p. 358) considera que “os pobres são os que se situam na camada inferior da distribuição de renda, em comparação com os membros melhor aquinhoados da sociedade, nessa distribuição”. Observa-se que a desigualdade que separa os pobres dos ricos está determinada em uma faixa de renda estipulada. Essa determinação poderia ser a mediana, a quarta parte de renda da sociedade ou outra parte (PIKETTY, 2015).

De acordo com Townsend (1979, p. 31), o conceito da pobreza deve ser definido “objectively and applied consistently only in terms of the concept of relative deprivation”.<sup>8</sup> Segundo o autor, a objetividade do fenômeno consiste na situação em que:

Individuals, families and groups in the population can be said to be in poverty when they lack the resources to obtain the types of diet, participate in the activities and have the living conditions [...], or are at least widely encouraged or approved, in the societies to which they belong.<sup>9</sup> (TOWNSEND, 1979, p. 31).

Em outras palavras, não tem suficientes recursos econômicos, para atender suas necessidades básicas. Em suma, a identificação da pobreza relativa relaciona-se com o fato de que “a carência deve ser julgada em termos comparativos, dentro dos padrões sociais [...]. A posição relativa da pessoa determina se deve ser considerada pobre ou não pobre” (ROMÃO, 1982, p. 358). Entretanto, ver a pobreza dessa forma não abrange a natureza específica do conceito, porque a pobreza relativa se associa mais à desigualdade ou disparidade na distribuição de renda do que propriamente à atenção de requisitos mínimos dos indivíduos para viver.

---

<sup>8</sup> “[...] objetivamente e aplicada de forma consistente apenas em termos do conceito de privação”. (Tradução nossa).

<sup>9</sup> “Indivíduos, famílias e grupos da população podem estar na pobreza quando não possuem os recursos para obter os tipos de dieta, participar das atividades e ter as condições de vida [...], ou pelo menos são amplamente encorajados ou aprovados nas sociedades a que pertencem.” (Tradução nossa).

## 2.2 Recorte histórico e a construção conceitual da pobreza

Desde as diferentes formas de identificação da pobreza apresentadas, três conceitos foram desenvolvidos a partir desses termos desde o século XVIII: a concepção de sobrevivência associada à visão tradicional (clássico) ou unidimensional, de necessidades básicas e de privação de capacidades, relacionada com a multiplicidade do fenômeno (ALBERNAZ CRESPO; GUROVITZ, 2002; SEN, 2010). Em seguida, descrevemos brevemente essas concepções associadas à pobreza.

### 2.2.1 Enfoque clássico: a unidimensionalidade da pobreza

No pensamento clássico, tal como é percebida por Adam Smith no século XVIII, a pobreza estava associada à limitação dos indivíduos aos recursos, tais como renda e riqueza,<sup>10</sup> a qual não possibilitava adquirir bens de consumo, os alimentos. Do mesmo modo, Thomas Malthus considerou que a pobreza estaria associada à relação de dois fatores: à taxa de crescimento populacional, e à quantidade de alimentos, acreditando que quando a população aumentava de forma geométrica, os alimentos tenderiam a não acompanhar o crescimento populacional<sup>11</sup> de certo modo. A partir da ideia de Malthus (1982) e Smith (2009), percebemos que a carência de recursos econômicos e a escassez de alimentos geraria indivíduos sem condições de sobreviver.

A preocupação pela sobrevivência também é visível no século XIX quando Karl Marx considera que a pobreza é produto da diferença de classes sociais, e do modo de produção implantado na sociedade. O autor percebe que a forma como são organizados os fatores de produção<sup>12</sup> afeta de maneira desigual a distribuição de utilidades. Em outras palavras, quem possui capital físico (fábrica, maquinarias, etc.) fica com a maior parte das utilidades (lucro), enquanto os assalariados ficam apenas com a renda para sobreviver. Marx considerou que aquela disparidade de distribuição de utilidades e pagamentos aos fatores de produção gera maior pobreza na sociedade e nos indivíduos.

---

<sup>10</sup> A riqueza são instrumentos de comércio e medidas de valor, tais como “dinheiro, e/ou prata”, as quais facilitam adquirir tudo o que precisamos rapidamente, e outros bens (SMITH, 2009, p. 327).

<sup>11</sup> Desse modo, Malthus (1982, p. 57) considerou que a “capacidade de crescimento da população é indefinidamente maior do que a capacidade da Terra de produzir meios de subsistência para o homem. A população, quando não é obstaculizada, aumenta a uma razão geométrica. Os meios de subsistência aumentam apenas a uma razão aritmética”.

<sup>12</sup> Os fatores de produção são mão de obra, capital e recursos naturais, porém desde a visão de Marx, os importantes são capital e mão de obra.

Seguindo os fatos históricos, a partir do século XX, os estudos acerca da pobreza começaram a se tornar mais frequentes na academia, ao mesmo tempo, estes apresentaram uma tendência na sua análise, correlacionando aspectos quantitativos e qualitativos. Dessa forma, em fins da década de 1970, houve maior relevância aos fatores qualitativos que incidem na pobreza.

Pode-se dizer que o percurso histórico teve início com o britânico Seebohm Rowntree (1908) quando publicou, em 1901, um trabalho intitulado *Poverty: a study of town life*. Esse autor é reconhecido como o primeiro estudioso a analisar e medir um conceito relacionado com pobreza<sup>13</sup> (ROCHA, 2006). Ele considerava que os indivíduos têm de “obter os ‘mínimos necessários’ para manutenção do funcionamento físico” (ROWNTREE, 1908, p. 87, tradução nossa). Dessa forma, colocou como prioridade a atenção de “mínimos necessários”<sup>14</sup> para a sobrevivência dos indivíduos.

Segundo Rowntree (1908, p. 87, tradução nossa), os indivíduos ou famílias com “rendas totais insuficientes para suprir os mínimos necessários relacionados com a manutenção do funcionamento físico” são considerados pobres primários, enquanto as famílias “cujos ganhos totais sejam suficientes para a manutenção do funcionamento físico, porque parte da renda é absorvida por outras despesas, úteis ou desperdiçadas,<sup>15</sup> são consideradas pobres secundários” (ROWNTREE, 1908, p. 115).

Conforme Rocha (2006), um fato inédito no que se refere aos mínimos necessários é o método desenvolvido por Rowntree, em 1901, para conceituar a pobreza. Esse autor estabeleceu um padrão de identificação dos pobres por meio do acesso a pacotes de alimentos nutricionais.

Na década de 1960, reforçam-se os estudos sobre a pobreza, baseados no método que tentava medir o nível de renda dos indivíduos, o qual era refletido em indicadores macroeconômicos. A pobreza medida a partir do Produto Nacional Bruto (PNB) *per capita*, é um exemplo disso, já que é um índice associado ao crescimento econômico (MAXWELL, 1999).

A partir de tal concepção, percebe-se que a pobreza também corresponde a indicadores socioeconômicos. Infere-se, assim, que existe relação indireta entre a taxa de crescimento econômico e as condições de pobreza. Isso significa quanto maior o crescimento econômico

---

<sup>13</sup> O britânico Charles Booth, entre os anos 1882 e 1897, foi o primeiro pesquisador a elaborar um mapa da pobreza em Londres. Observou a realidade da população e criou um sistema de mensuração quantitativa (MENDOZA-ENRÍQUEZ, 2011).

<sup>14</sup> De acordo com o autor, os mínimos necessários são alimentação, aluguel e bens de uso doméstico (roupas, luz, combustível, etc. (ROWNTREE, 1908).

<sup>15</sup> Como gastos com desperdícios de acordo com o que se relacionasse com os feitos nas bebidas, jogos de azar, etc.

menores serão os índices de pobreza. Se os índices de crescimento são menores, a pobreza aumenta.

Esse conceito se mantém hodiernamente e pode ser exemplificado por meio do PIB, que continua sendo um dado mensurador do crescimento econômico de um país ou de um estado e pode ser utilizado também para associar a pobreza de um local ou região ao seu desenvolvimento (CLEMENTE, 1994).

Nessa perspectiva, e de modo conclusivo, destaca-se que a pobreza desde tempos antigos esteve intrinsecamente relacionada com categorias de valor, com base no poder de aquisição de bens para atender necessidades humanas mínimas, como é a satisfação da fome por meio de acesso aos alimentos.

Análises posteriores demonstraram que essa percepção era limitada, sofrendo críticas, e foi ampliada, já que foi considerado que a pobreza estava também associada aos fatores exógenos (ambientais, costume, religião, etc.). Assim, por uma visão mais complexa e crítica, começa-se a falar de categorias e níveis da pobreza em perspectiva multidimensional, sendo esse assunto o próximo a ser tratado.

## 2.2.2 Enfoque multidimensional da pobreza

A pobreza começou a ser interpretada como o somatório de fatores sociais, políticos, econômicos e culturais. Visões essas que guardam graus distintos de complexidade na sua análise. Assim, a pobreza, como fenômeno social, é altamente complexa, e a necessidade de entender esse fenômeno requer agregação de vários fatores. Além dos aspectos econômicos, emergem os sociais. Por essa razão, Corrêa, Lima e Campos (2015, p. 313) consideram que “quanto mais informação for incorporada aos estudos que envolvem a pobreza, mais preciso será o diagnóstico dessa realidade”.

Todo o anteriormente descrito indica tanto a evolução do conceito como sua ampliação. Dessa forma ratifica-se e consolida-se uma visão da pobreza de modo multidimensional, sistêmica e multicausal, uma vez que abrange múltiplos fatores.

Um fator de análise da pobreza se confirma pelas Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI). Como mencionado, a primeira aproximação na perspectiva multidimensional teve início nos anos 1960 por meio da observação de necessidades básicas dos indivíduos. Inicialmente foi utilizada mais como um substituto de dados de renda, dado que considerava o custo de determinado pacote de bens, e passou a ser usada como um tipo de avaliação da pobreza desde



um ângulo social (LADERCHI, 2000; BAZÁN OJEDA; QUINTERO SOTO; HERNÁNDEZ ESPITIA, 2011). Além de sua importância como fator, serviu para ampliar novos índices; por isso, as NBI são consideradas um método para identificar a pobreza.

Na década de 1970, o conceito da pobreza tornou-se mais importante na sua relação com as necessidades básicas (serviços de água potável, saneamento básico, saúde, educação e cultura). Essa concepção foi adotada também pelos órgãos internacionais dependentes da ONU (ALBERNAZ CRESPO, GUROVITZ, 2002), como pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal).

Nessa perspectiva, em 1980, a Cepal introduziu o conceito de Necessidades Básicas Insatisfeitas como alternativa para identificar a pobreza, medida que considera dimensões importantes que influenciam no estado de bem-estar dos indivíduos. Aqui são consideradas as necessidades principais, relacionadas com o acesso à água, grau de educação alcançado pelos chefes da família, assistência escolar, entre outros (FERES; MANCERO, 2001). A pobreza entendida como um conjunto de NBI dá os primeiros passos para ser compreendida com olhar multidimensional do fenômeno, adicionando ao seu entendimento a existência de carência de renda dos indivíduos e famílias-alvo (COSTA, 2003; CARVALHO, 2008).

Na década de 1980, Amartya Sen trouxe um avanço significativo aos estudos da pobreza, associado à privação de capacidades. Esse autor é o mais representativo expoente da visão multidimensional desse fenômeno mundial, que cunhou o conceito de capacidades para analisar a pobreza; o novo conceito não tem significado único. De acordo com Sen (2001), assim:

- i. não significa o mesmo que ‘capacidade’[ability], no sentido ordinário do termo, como quando se diz que ‘A pessoa P é capaz de nadar’, porque neste sentido, ‘capacidade’ não implica ‘oportunidade’: P pode ser capaz de nadar, mesmo sem ter a oportunidade de nadar;
- ii. ‘capacidade’ é um termo seniano que abrange ‘oportunidade’ (COHEN, 1989, p. 941) [ condições externas para realizar funcionamentos precisam ser, de algum modo, incluídas como componentes de capacidades; ver Nussbaum 1988];
- iii. ‘capacidades’ refletem liberdades substantivas: P é capaz de fazer X, se dada a oportunidade de fazer X, mas também poderia escolher deixar de fazer X;
- iv. como consequência de (iii), não se pode inferir uma ‘capacidade’ de um funcionamento realizado (p. ex. um homem que, por sua loucura, é constringido a cantar, não é ‘capaz’ de cantar; cf. Williams, in Sen et al. 1987: 96-7). (SEN, 2001, p. 234).

Na sua visão, a pobreza pode ser observada como fenômeno econômico, como fenômeno de dominação e como fenômeno de necessidades básicas insatisfeitas. Amartya Sen chama a atenção para o fato de que as pessoas podem sofrer privações em diversas esferas da

vida (ciclo de vida), não só insuficiência de renda, para atender às necessidades básicas, mas também podem ser afetadas pela privação de oportunidades para aceder a bens e serviços elementares.

Nesses pilares, Sen (2010, p. 120) conceitua a pobreza como a “privação de capacidades básicas, em vez de meramente como baixo nível de renda, que é o critério tradicional de identificação da pobreza”. Entende-se por capacidade as “várias combinações de funcionamentos (estados e ações) que uma pessoa pode realizar para seu bem-estar” (SEN, 2001, p. 80). Entende-se por funcionamentos:

- i. noção ‘mais primitiva’ da ‘abordagem’, quer dizer, conceito cuja definição serve para construir outros conceitos;
- ii. não é um conceito ‘welfarista’, isto é, funcionamentos não podem ser comparados, para avaliar a vantagem individual, como se o bem individual pudesse ser reduzido a (identificado com) uma única medida de satisfação;
- iii. referem-se a ‘atividades’ [activities] (como ver, comer) ou ‘estados de existência ou ser’ [states of existence or being] (como estar bem nutrido, estar livre da malária, não estar envergonhado pela pobreza da roupa vestida); por vezes abreviadas por ‘ações’ [doings] e ‘estados’ [beings];
- iv. para Aristóteles, (a) a ‘função’ de uma coisa é uma atividade que distingue sua natureza de todas as outras coisas (isto é um pressuposto sobre a identidade última de algo); (b) o bem-humano define-se pela atividade distintivamente humana: o uso de razão; (c) o melhor uso de razão depende da realização de diferentes potencialidades (capacidades); (d) o bem propriamente humana é a vida na qual, graças ao livre desenvolvimento desses potencialidades, o exercício da razão é continuamente aperfeiçoado. (SEN, 2001, p. 236).

Em outras palavras, a pobreza para Sen é a privação de oportunidades aos indivíduos, para alcançar coisas que valoram (funcionamentos). Portanto, existem, além da renda, outras dimensões que influenciam no estado de vida dos indivíduos. Determinantes como educação, saúde, acesso aos serviços básicos, entre outros, conduzem a um olhar multidimensional da pobreza, baseado na privação de capacidades.

Quando os indivíduos estão privados desses determinantes, não desfrutam oportunidades de melhorar seu padrão de vida. Essa afirmação é sustentada em três argumentos:

1. A pobreza pode sensatamente ser identificada em termos de privação de capacidades; a abordagem concentra-se em privações que são *intrinsecamente* importantes (em contraste a renda baixa, que é importante apenas *instrumentalmente*).
2. Existem *outras* influências sobre a privação de capacidades – e, portanto, sobre a pobreza real – além do baixo nível de renda (a renda não é o único instrumento de geração de capacidades).
3. A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades, e até mesmo entre famílias e indivíduos (o impacto da renda sobre as capacidades é contingente e condicional). (SEN, 2010, p. 120, grifos do autor).

No primeiro argumento, a pobreza é identificada por meio de privação de capacidades para um “conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outra” (SEN, 2001, p. 80). Em outras palavras, significa que existem outros determinantes de bem-estar (estado dos indivíduos),<sup>16</sup> além de renda. O segundo argumento trará das outras determinantes que influenciam na qualidade do “estado” das pessoas e são dadas por meio das liberdades políticas, de facilidades econômicas, de oportunidades sociais, garantias de transparência e segurança protetora (SEN, 2010),<sup>17</sup> todos eles estão relacionados entre si.

O terceiro argumento está associado à heterogeneidade de converter a renda em bem-estar, seja pelas diferentes capacidades, seja pelas características internas ou externas (idade, costume, ambiência, religião, costume e institucional) que os indivíduos têm. Essa afirmação se relaciona, por exemplo, com o pensamento de Lavinias (2003, p. 31) quando afirma que “tão importante quanto ter suas necessidades básicas atendidas é dispor de condições – meios para funcionar, ou promover funcionamentos – que permitam obter a satisfação de tais necessidades”.

Do mesmo modo, Gordon (2004) considera que as rendas são importantes, mas também a ausência de bens públicos (abastecimento de água tratada, atenção de saúde, educação) devem ser considerados na definição da pobreza, associando, assim, a pobreza como privação de capacidades dos indivíduos, ou barreiras que restringem a oportunidade de ter acesso aos bens públicos. Depois dos anos 1990, o aporte de Sen sobre o conceito da pobreza ampliada é inserido na definição promovida por organismos mundiais (MURILLO, 2007; SPICKER, 2007), a exemplo da ONU, que, na reunião de 1995, assim conceituou a pobreza absoluta:

[...] uma grave privação de elementos de importância vital para os seres humanos: comida, água tratada, instalações de saneamento, atenção de saúde, moradias, ensino e informação. Essas situações dependem não só das rendas, senão da possibilidade de aceder aos serviços sociais. (ONU, 1995, p. 45, tradução nossa).

De modo geral, a pobreza se manifesta não só em termos monetários, como também em elementos que afetam a qualidade de vida. Assim, a ONU define a pobreza total:

<sup>16</sup> O bem-estar para Sen é a qualidade de estado da pessoa e está conformada por conjunto de funcionamentos (estar nutrido adequadamente, boa saúde, livre de doenças, etc.) (SEN, 2001, p. 79).

<sup>17</sup> Segundo Sen (2010, p. 30), “entender a pobreza como negação ao acesso de serviços básicos de saúde, saneamento, ou água tratada [...], educação funcional, emprego remunerado ou segurança econômica e social”, assim como a negação da “liberdade política e os direitos cívicos básicos”, e “insegurança econômica”, mostra a privação relativa sobre as oportunidades.

Falta de renda e dos recursos produtivos suficientes para garantir meios da vida sustentável, fome e subnutrição, má saúde, acesso limitado à educação e a outros serviços básicos, aumento da morbidez e a mortalidade a causa de doenças, carência de moradia ou moradia inadequada, meios que não oferecem condições de seguridade, e discriminação e exclusão sociais. Também se caracteriza pela falta de participação na adoção de decisões na vida civil, social e cultural (ONU, 1995, p. 45, tradução nossa).

Com fins didáticos, o Quadro 1, ilustra o trânsito de uma visão unidimensional ou também tradicional a multidimensional, ou contemporâneo de entendimento pela pobreza como fenômeno a partir de século XVIII.

Quadro 1 – Ampliação de fatores que determinam a pobreza

Período	Aspecto	Conceito	Autores
XVIII-XX (até anos 1950)	Sobrevivência  A atenção na alimentação tinha maior importância para a sobrevivência	- Associada a mínimos necessários: entende-se a pobreza como carência de bens ou serviços materiais (comida, roupa, combustíveis, casa, etc.) - Relaciona a fome e moradia como necessidades essenciais que são produto de privação - As necessidades relacionam-se com os recursos. A carência de renda, riqueza para adquirir bens são uma forma de expressão da pobreza	Adam Smith (1776) Thomas Malthus Karl Marx Seebohm Rowntree (1908) Charles Booth (1902)
XX A partir dos anos 1970	Necessidades básicas	Concepção adotada em termos absolutos sobre a pobreza de carência de serviços como água, saúde, educação, elementos necessários para o bem-estar.	Fares e Mancero (2001)
XX 1980 em diante	Relativo e capacidades	Conceito associado à desigualdade na distribuição de renda: os indivíduos são considerados como pobres porque estão em situação de desvantagem em relação a outros. A pobreza como privação de capacidades entende-se como oportunidades para alcançar o que valoramos ter. A pobreza não deve ser apenas definida em relação às rendas ou necessidades básicas, existem outras dimensões para conceituar a pobreza, por exemplo, a privação das capacidades.	Amartya Sen (2001, 2010) Piketty (2015)

Fonte: Elaboração própria com base em Feres e Mancero (2001), Malthus (1982), Marx (1996), Piketty (2015), Sen (2001, 2010) Smith (2009).

Por todo o anteriormente descrito, evidencia-se a existência de percepções diversas. Observa-se uma evolução conceitual não apenas no sentido de ampliar as dimensões da pobreza, mas também na tentativa de procurar instrumentos metodológicos que pudessem

contribuir com os estudos do fenômeno, para analisar suas causas e sua medida, com o objetivo de criar políticas públicas.

### **2.3 Políticas públicas para a superação da pobreza**

O estudo da pobreza torna-se importante para os governos estaduais por ter considerações no plano de desenvolvimento da sociedade. Considerada como fenômeno que restringe o desenvolvimento, a pobreza precisa de ações do governo. Intervenções feitas por meio de políticas públicas são indispensáveis para o bem-estar; em outras palavras, para ampliar as capacidades humanas (IPEA, 1996; SEN, 2010).

Segundo Castro (2012, entenda-se por Estado:

corpo político-jurídico-diplomático, complexo, dotado de unidade territorial, governo reconhecido, interna e externamente, regido por um sistema jurídico-administrativo, tendo centralidade no plano de articulação na arena internacional, e comportando uma determinada sociedade civil. (CASTRO, 2012, p. 110).

A existência do Estado subentende uma estrutura de governo para seu funcionamento e sua administração. Em concordância com Kehrig et.al. (2005, p. 20), “o Estado significa uma estrutura instituída de sociedade política, e o governo compreende a organização estabelecida para o seu funcionamento, a ação do Estado”.

O governo, portanto, utiliza instrumentos de ação; as políticas públicas são o resultado da “dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações do poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil” (BONETI, 2011, p. 17). Esse conjunto de elementos é importante na agenda do Estado e na ideologia do governo de turno (EULA, 2017), para as diretrizes e os princípios de ação de curto ou longo prazo.

Em outras palavras, as políticas públicas são, segundo Teixeira (2002, p. 2), “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado”. Nesse sentido, o referido autor considera que as políticas públicas são formuladas por meio de leis, programas que envolvem recursos públicos.<sup>18</sup> Associam-se como conjunto de orientações e ações (no sentido de gestão) de um governo, com o objetivo de alcançar satisfazer determinadas

---

<sup>18</sup> No Peru, o artigo 38 da Lei n.º 29.158, Lei Orgânica do Poder Executivo, estabelece que os programas são estruturas funcionais, criadas perante uma situação crítica, ou para implementar políticas públicas específicas.

necessidades sociais da população (BELLONI, MAGALHÃES, SOUZA, 2000; GRAGLIA, 2004; KEHRIG et al., 2005).

Em relação à intervenção de ação por meio de políticas públicas, é importante considerar, em concordância com Teixeira (2002) e Kehrig et al. (2005) para a intervenção do governo e formulação, os seguintes critérios do grau de intervenção, a dimensão de beneficiários e os impactos de sua intervenção (Quadro 2).

Quadro 2 – Políticas públicas: critério de intervenção

Natureza ou grau de intervenção	Abrangência dos possíveis benefícios	Impactos aos beneficiários
<ul style="list-style-type: none"> <li>- estrutural: buscam interferir em relações estruturais como renda, emprego, propriedade, etc.</li> <li>- conjuntural ou emergencial: objetivam atender uma situação temporária, imediata, tais como fome ou doenças a exemplo da raiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- universais: para todos os cidadãos, como acesso à educação básica e à saúde.</li> <li>- segmentais: destinado para determinado segmento da população, caracterizado por um fator determinado (idade, condição física, gênero, etc.). É, por exemplo, o acesso à educação básica em idade de até 17 anos no Peru</li> <li>- fragmentados: destinados a grupos sociais de cada segmento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- distributivos: visam distribuir benefícios individuais; costumam ser instrumentalizados pelo clientelismo.</li> <li>- redistributivos: visam redistribuir recursos entre os grupos sociais: buscando certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos.</li> <li>- regulatórios: visam definir regras e procedimentos que regulem o comportamento dos atores para atender interesses gerais da sociedade; não visariam benefícios imediatos para qualquer grupo.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Teixeira (2002, p. 3) e Kehrig et al. (2005, p. 105).

Em relação ao conteúdo temático, as políticas públicas podem ser sociais ou econômicas. Entende-se por políticas sociais, de conformidade com Kehrig et al. (2005, aquelas políticas públicas que se voltam para diminuir as desigualdades na sociedade, e por políticas econômicas aquelas políticas monetárias que procuram equilibrar a circulação de moeda e manter a taxa de inflação, política cambial (associada ao acompanhamento de variação de moeda local em relação à divisa), política fiscal (controle tributário) e de renda (acompanhamento de variação de renda mínima). Esses aspectos são levados em consideração na formulação de políticas públicas.<sup>19</sup>

De acordo com Cunha (2006, p. 7), as políticas públicas “transformam-se em programas quando é explicitada a estratégia de implementação e, por uma ação da autoridade, são criadas

<sup>19</sup> Em concordância com Kehrig et al. (2005), as características são atender problemas concretos (exemplo: a fome, a doença, o desemprego); atender a necessidades sociais (ex.: moradia, educação, segurança); atendem demandas (como os movimentos para garantir medicação para os portadores do vírus HIV); se têm objetivos específicos; se existe uma temporalidade, quer dizer, são pensadas para se efetivar durante certo período de tempo; se utiliza instrumentos próprios (o voto, por exemplo, é um dos instrumentos de uma política de participação democrática).

as condições iniciais para sua implementação”. Nesse sentido, considera-se que os programas são aplicados para a intervenção de determinada situação. Para tanto, são criados programas sociais com o objetivo de atender de acordo com sua natureza universal ou focalizada e de benefícios individuais ou coletivos. No primeiro caso, são considerados como programa universal, que não discrimina ao beneficiário (ver Quadro 2).

No caso peruano, existem dois tipos de programas: universais e focalizados. Os primeiros, são programas que buscam prover acesso à educação básica e provisão básica de saúde. São programas universais porque a abrangência é para toda a população. Os programas focalizados, são dirigidos para atender a um grupo específico ou para dar soluções a problemas diagnosticados de maneira antecipada.

No caso de programas dirigidos para benefícios individuais ou coletivos, estão associados, inicialmente, os programas onde a prestação se entrega diretamente ao beneficiário; e nos casos de benefícios coletivos, o programa faz sua intervenção em determinada comunidade ou região com o objetivo de ampliar as capacidades de sua população.

### 2.3.1 Políticas públicas como ferramentas para ampliação de capacidades humanas

Os pensadores liberais consideravam a importância da intervenção mínima do Estado, ressaltando a relevância de o mercado agir por meio de *mão invisível*, gerando oportunidades de acesso, portanto, de maior bem-estar aos indivíduos. Porém, essa visão de crescimento econômico não foi suficiente para diminuir a pobreza e as desigualdades. Nesse sentido, Barba (2015) afirma:

[...] o mercado não é suficiente para lograr a equidade e o bem-estar social; o que se requer é uma oferta constante de bens e serviços coletivos distribuídos ativamente por instituições públicas, que a sua vez requerem um sistema fiscal equilibrado e justo. (BARBA, 2015, p. 113).

Embora o mercado seja eficiente, ele não é justo na distribuição dos benefícios. Nesse sentido, faz-se indispensável a participação do Estado, por meio de suas instituições e instrumentos de distribuição, toda vez que a finalidade do Estado está mais voltada para a promoção do bem-estar social do que para a maximização das utilidades.

Dessa maneira, como foi dito em 2.3, a participação do Estado é importante para a ampliação das capacidades humanas. Nesse sentido, Sen (2010) afirma que as políticas públicas ajudam a ampliar essas capacidades, para que os indivíduos possam ter oportunidades de se

desenvolver pelos próprios meios (*capabilities*), e permitir que sejam agentes ativos do desenvolvimento; também dinamizar políticas de promoção humana e combate às desigualdades (ZAMBAM; KUJAWA, 2017), sendo fundamentais as políticas públicas que põem como centro de atenção os indivíduos.

De acordo com Zambam e Kujuwa (2017):

A criação, implantação, execução, avaliação, e expansão das políticas públicas têm como justificativa central o combate às causas da privação da liberdade que impedem o desenvolvimento da capacidade de escolha e o exercício da condição de agente ativo. A percepção dessa deficiência, segundo aponta Sen, está relacionada com o conjunto de fatores sociais que integram o exercício da autonomia das pessoas, a negação de acesso à educação de qualidade, aos sistemas de saúde com boas condições, ao emprego, à participação pública nos diversos espaços e ambientes, dentre outros. Outrossim, cabe ressaltar que neste viés incluem-se, também, a limitação do acesso à informação e aos mercados. (ZAMBAM; KUJUWA, 2017, p. 65).

Assim, as políticas públicas dirigidas a atender o conjunto de fatores que restringem as capacidades dos indivíduos devem ser, desde a perspectiva de Amartya Sen, prioritárias para a superação da pobreza, entendida esta como privação de capacidades dos indivíduos no seu ciclo de vida. Em 2.4, apresentamos os principais métodos de mensuração da pobreza.

## **2.4 Formas de medir a pobreza**

A mensuração da pobreza é um método que usa indicadores para analisar o bem-estar dos indivíduos ou famílias. De acordo com Spicker (2007), deve ser realizada para avaliar a insuficiência de recursos para atender os mínimos necessários de consumo, necessidades básicas, ou mensurar o padrão de vida dos lares, aspectos facilmente associados à pobreza monetária (FERES; MANCERO, 2001).

Para identificar a pobreza, existem dois métodos: um pela forma indireta (rendas ou consumo, também chamado critério monetário); e outro pelo método direto (indicadores multidimensionais). Destacamos que nesses métodos de medidas existem dois critérios para identificar a pobreza, objetivos (absolutos e relativos) e subjetivos.

### **2.4.1 Método indireto**

O método relaciona elementos monetários de capacidade financeira ou monetária com a capacidade de compra. A maior capacidade monetária, maior consumo. Assim, um aspecto-



chave é a possibilidade de realização de uma ou várias necessidades básicas. A possibilidade é medida por meio de disponibilidade de renda (BURGOS; MÉNDEZ, 2014; PÉREZ-CAMPOS; RODRÍGUEZ-SALDARRIAGA, 2015).

Existem duas formas de cálculo, sendo uma absoluta e outra relativa. Neste método, a técnica de identificação ocorre por meio da chamada Linha de Pobreza (LP). No absoluto, essa linha é construída por meio de duas formas: pelo consumo calórico e custo de necessidades básicas. No primeiro caso, em concordância com Feres e Mancero (2001), a LP se constrói por meio de renda necessária para alcançar determinado padrão mínimo de calorias, embora a vantagem para sua construção está na pouca informação; a grande desvantagem é na homogeneidade de padrão de nutrientes, dado que isso varia de acordo a idade, preços, entre outros fatores.

A construção de LP por meio de custos de necessidades básicas considera duas características: o custo de bens alimentares, e outros bens, tais como alimento, educação, saúde, entre outros aspectos. A vantagem desse método está em fornecer uma visão multidimensional da pobreza, com base nas quantidades monetárias necessárias para atender a essas necessidades; a desvantagem está na multiplicidade de informações que requer para estabelecer quais os aspectos a serem considerados.

Em relação à perspectiva relativa, ela se sustenta na construção da LP relativa mediante privação econômica. A identificação dos pobres dá-se em função do bem-estar dos outros indivíduos. A construção dessa LP relativa está associada à média da renda nacional, e varia no tempo. A vantagem deste método está em permitir, automaticamente, ajustar o mínimo necessário para identificar os pobres, toda vez que somente requer a média da renda. A grande desvantagem que tem essa perspectiva é que se associa ao valor que deve ser aceito como mínimo. Tal valor deve obedecer às condições mínimas específicas, para ser levado em conta.

No que corresponde à perspectiva subjetiva, o método para identificar o pobre associa-se às perguntas de juízo ao indivíduo. Nesse contexto, o indivíduo tem o papel fundamental, e não o pesquisador. A pergunta associada à Renda Mínima (MIQ)<sup>20</sup> – qual é a quantidade de renda mínima (em unidades monetárias) que sua família estima necessária para satisfazer às suas necessidades básicas?<sup>21</sup> – ajuda a construir um padrão mínimo requerido para identificação dos pobres (FERES; MANCERO, 2001). A grande vantagem deste método é que o indivíduo é quem ajuda a identificar a pobreza, com base em sua situação econômica. Em relação às

---

<sup>20</sup> Por sua sigla em inglês Minimum Income Question (MIQ).

<sup>21</sup> Pergunta elaborada por Aguado Quintero e Osorio Mejía (2006, p. 31).

principais desvantagens, estas residem na heterogeneidade das preferências individuais, o que dificulta a determinação da LP homogêneo.

Portanto, em relação ao primeiro critério tratado, para identificar a pobreza, é necessário basear-se na possibilidade de consumo, em razão de sua restrição orçamentária. Contudo, os métodos apresentam vantagens e desvantagens. Sua escolha depende do interesse do pesquisador. A outra forma de identificar a pobreza é a forma direta que está associada ao que realmente foi consumido, critério que será apresentado em seguida.

#### 2.4.2 Método direto

No método direto, observam-se as condições de vida dos indivíduos, e não o padrão de renda, como no caso indireto. Avalia-se o grau de satisfação efetiva de uma ou várias necessidades básicas (BURGOS; MÉNDEZ, 2014). Nesse caso, é importante ter em conta: “que tão longe dos padrões sociais se encontram essas condições de vida, determinará à classificação de uma pessoa como ‘pobre ou não pobre’.” (FERES; MANCERO, 2001, p. 23).

No enfoque objetivo, tem-se o método de Necessidades Básicas Insatisfeitas e o IDH. Este último associa-se ao Índice de Pobreza Humana (IPH) e ao Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) ou os Indicadores de Privação – United Kingdom (UK). Em seguida, apresentam-se cada um desses métodos.

A mensuração da pobreza por meio das NBI requer, inicialmente, a eleição das características dos lares, e em face das carências escolhidas se constrói o método, considerados cinco elementos: a) superlotação, b) habitação inadequada, c) falta ou inconveniência de serviços sanitários para a eliminação de excreções, d) não atendimento de crianças em idade escolar no Ensino Fundamental, e) indicador indireto de capacidade econômica (FERES; MANCERO, 2001, p. 24).

De acordo com o Quadro 3, as NBI têm indicadores de medidas para identificar a pobreza. Quando os indivíduos ou famílias têm ao menos uma privação, são considerados pobres; quando têm dois ou mais necessidades são pobres extremos.

Quadro 3 – Indicadores de Necessidades Básicas Insatisfeitas (NBI)

Necessidade Básica	Descrição
Famílias em casas com características físicas inadequadas	Tenha em consideração o material predominante nas paredes e chão, bem como o tipo de habitação
Famílias em casas superlotadas	Está determinado com a superlotação quando mais de 3,4 pessoas residem por sala
Famílias em casas sem rede de esgotos de nenhum tipo	Porcentagem de habitação sem esgotos de nenhum tipo
Famílias com crianças que não frequentam a escola	Famílias com crianças que não frequentam a escola, isto é, pelo menos uma criança de 6 a 12 anos não frequenta
Famílias com alta dependência econômica	Porcentagem da população em domicílios com uma escola primária incompleta (até o segundo ano), (i) com 4 ou mais pessoas por empregada, ou (ii) sem nenhum membro ocupado.

Fonte: Elaboração própria com base no Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Disponível em: <<https://www.mef.gob.pe/es/mapas-de-pobreza/metodos-para-medir-la-pobreza>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

Este método foi amplamente usado nos países da América Latina, e correlaciona-se com os censos para identificar a pobreza, tendo em vista que facilitava a localização geográfica da pobreza, e permitia intervenção do governo por meio das políticas públicas, com o objetivo de superar os problemas que restringem o bem-estar dos indivíduos (BECCARIA; FERES; SÁINZ, 1999). A vantagem deste método está na facilidade de unir em um determinado pacote as necessidades, e além disso facilitar, efetivamente, a identificação e localização dos indivíduos, ou áreas com maiores graus de pobreza. Sua desvantagem verifica-se quando reduz a um pacote de cinco dimensões as diferentes necessidades dos indivíduos, levando-se em conta que, na realidade, as necessidades dos indivíduos são infinitas e variáveis.

Outro método que está relacionado como mensurador do bem-estar é o IDH, apesar de não se relacionar como mensurador da pobreza; é uma forma de avaliar o bem-estar na forma direta (ver seção 3). Porém, em 1997, em face das dimensões do desenvolvimento humano, foi introduzido com a proposta de Sudhir Anand<sup>22</sup> e Amartya Sen, o Índice de Pobreza Humana com o sentido de privação de capacidades.

Em razão de privações comuns a alguns países, em face do contexto social e econômico (LOPES, 2015), o PNUD considerou diferentes métodos entre países em processo de desenvolvimento e desenvolvidos, pertencentes à OCDE. Assim, em 1998, criaram-se dois tipos de índice: IPH-1 e IPH-2, respectivamente. No Quadro 4, apresentamos as dimensões para os dois tipos de índices.

<sup>22</sup> Sudhir Anand nasceu em 1946, e é um microeconomista do desenvolvimento, e o atual diretor de pesquisa da Iniciativa de Equidade Global na Universidade de Harvard.

Quadro 4 – Diferença entre Índice de Pobreza Humana 1 e 2

Dimensão	IPH-1	IPH-2
Privações relacionadas com a sobrevivência (P1)	Este índice é medido pela porcentagem de pessoas com expectativa de vida inferior a 40 anos	É medida pela porcentagem de pessoas com expectativa de vida inferior a 60 anos
Privações relacionadas com o conhecimento (P2)	Medida pela porcentagem de adultos analfabetos	Medida pela taxa de analfabetismo funcional
Privações relacionadas com o padrão de vida (P3)	É composta por três variáveis: a porcentagem de pessoas sem acesso a serviços de saúde (P3.1); a porcentagem de pessoas sem acesso a água saudável (P3.2); e a porcentagem de crianças desnutridas - abaixo de 5 anos (P3.3)	No IPH-2, é medida pelo percentual de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza (50% da renda disponível média) e pela taxa de desemprego de longo prazo.
Cálculo de IPH	$IPH = [ (1/3) * (P1^3 + P2^3 + P3^3) ]^{1/3}$ ; donde $P3 = [ (P3.1 + P3.2 + P.3.3) / 3 ]$	

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Lopes (2015, p. 25).

O cálculo da pobreza, por meio deste método, mostra a privação das pessoas na sua sobrevivência, conhecimento e padrão de vida. A interpretação de IPH, quando mais próximo a zero, é considerada com menor pobreza, enquanto a privação é maior, quando o IPH se aproxima a um (LARRAÑAGA, 2007).

Esse método foi substituído em 2010 pelo Índice de Pobreza Multidimensional, ampliando mais os indicadores da dimensão, tais como anos de escolaridade completa, assistência das crianças na escola, a nutrição, a mortalidade infantil, acesso à eletricidade, saneamento, a situação de chão, combustível usado na comida e os bens dos lares. O limite para identificar a pobreza é quando o IPM é igual ou maior a 30% (ALKIRE; SANTOS, 2010).

No Quadro 5, apresentamos a dimensão e os limites de privação, com o peso relativo desses indicadores. Os indicadores componentes de IPM também guardam relação com os Objetivos do Milênio. Nesse método, destacamos que, apesar da ampliação da privação para identificar a pobreza, a desvantagem dele está na escassez da informação e disposição dos dados. A maioria dos países não tem dados anuais para a criação do IPM, porém a privação vista desse modo apresenta melhoria ao identificar a pobreza na sua concepção multidimensional e direta.

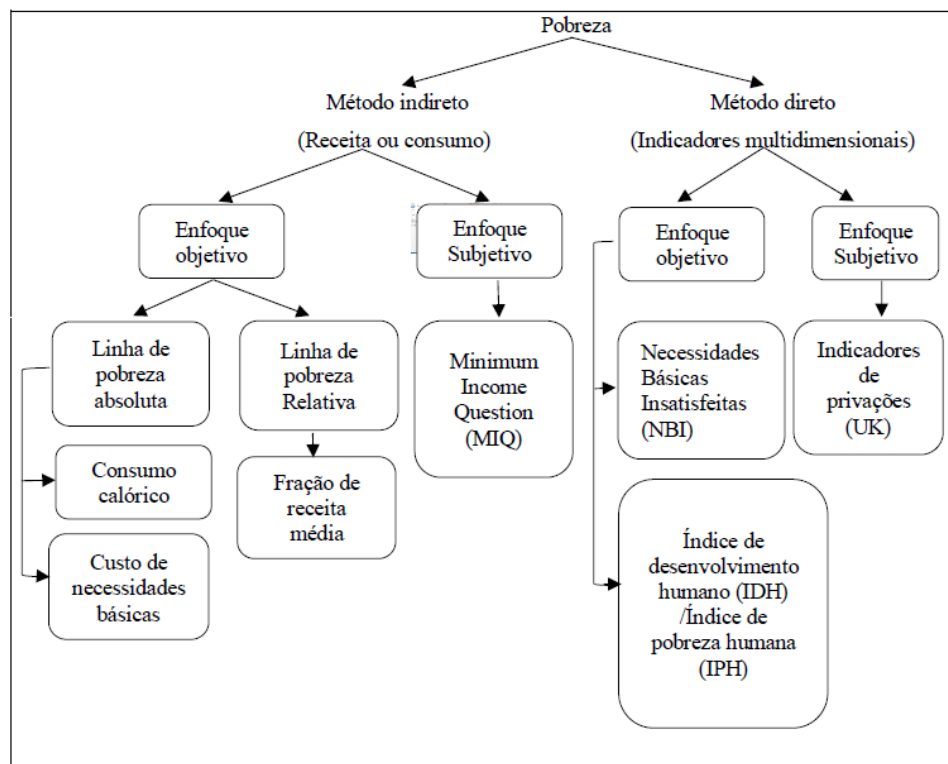
Quadro 5 – Indicadores de Pobreza Multidimensional (IPM)

Dimensão	Indicador	Limites A pessoa está privada se...	Peso relativo (%)
Educação	Anos de escolaridade completa	... nenhum membro do lar tem cinco anos de educação completa	16,7
	Assistência das crianças à escola	... ao menos uma criança em idade escolar (até grau 8) não assiste na escola.	16,7
Saúde	Nutrição	... ao menos um membro do lar está desnutrido.	16,7
	Mortalidade infantil	...uma ou mais crianças de lar morreu	16,7
Padrão de vida	Eletricidade	... não tem energia na sua casa	5,6
	Saneamento	... não tem acesso a saneamento adequado	5,6
	Água	... não tem acesso a água tratada	5,6
	Chão	... vive na casa com chão de terra	5,6
	Combustível para a cozinha	... usa combustível contaminante (estrume, lenha ou carvão) para cozinhar	5,6
	Bens	... não tem auto, caminhão nem veículo motorizado e posse só um dos seguintes bens: bicicleta, motocicleta, rádio, geladeira, telefone ou televisor.	5,6

Fonte: Villatoro (2017, p. 36, tradução nossa), com base em Alkire e Santos (2010).

Dessa forma, considerando Feres e Villatoro (2012), a Figura 1 apresenta na forma de resumo os métodos de medida da pobreza.

Figura 1 – Tipos de medida da pobreza



Fonte: Elaboração própria, adaptado de Feres e Villatoro (2012).

Até aqui tratamos sobre a pobreza, que é um indicador de bem-estar, mas quem deve ser responsável por permitir e possibilitar que os indivíduos tenham condições de ampliar suas capacidades é o Estado, por meio de políticas públicas, seja de natureza estrutural, seja conjuntural, assim como de abrangência universal, segmentais ou fragmentadas.

## **2.5 Algumas considerações**

O conceito da pobreza, ao longo de tempo, foi mudando em suas definições e métodos, para identificar o fenômeno nos indivíduos e lares, passando de uma visão unidimensional, centrada principalmente na carência de unidades monetárias, para uma visão multidimensional, baseada em atendimento das necessidades básicas. Dessa forma, a necessidade de definir a extensão e a severidade dos indivíduos privados de capacidades para desenvolver-se leva Amartya Sen a dar maior importância à pobreza como fenômeno multidimensional, de privação de capacidades.

Essa perspectiva do fenômeno da pobreza possibilita entendê-lo como restrição ao desenvolvimento dos indivíduos, pelo que é necessária a ação do Estado, por meio de políticas públicas, com o objetivo de ampliar as capacidades humanas, para que os indivíduos possam alcançar o valor que consideram ter e ser na sua vida.

### 3 VISÃO ACERCA DO DESENVOLVIMENTO

A palavra desenvolvimento envolve significados diversos. Usualmente, entende-se por desenvolvimento o fenômeno relacionado com altas taxas de crescimento econômico, o progresso ou a ampliação de alguma situação, tendente a melhorias. Contudo, ao se falar sobre desenvolvimento no campo econômico, importa compreender que este surgiu mediante as desigualdades entre as nações, as economias, as regiões e entre os próprios indivíduos.

Nesta seção objetiva-se realizar uma explanação conceitual e histórica acerca de dois conceitos complementares: o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento humano. O primeiro utiliza-se de índices que privilegiam a renda e a acumulação de riqueza, sendo usualmente associado ao crescimento econômico e ao PIB *per capita*. O segundo conceito, um pouco mais elaborado, contempla a expansão ou ampliação das liberdades individuais, ou capacidades humanas, possibilitando uma visão integrada do bem-estar social e individual, sendo esse último conceito uma visão contemporânea do desenvolvimento inspirado no pensamento do economista indiano Amartya Sen.

Na subseção 3.1, tratamos sobre o contexto histórico da perspectiva quantitativa do desenvolvimento; em 3.2, a evolução multidimensional do trinômio: natureza, economia e desenvolvimento; em 3.3, trabalhamos o pensamento de Amartya Sen em relação ao desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento humano é visto em 3.4, seguindo-se as principais considerações.

#### 3.1 Contexto histórico da perspectiva quantitativa do desenvolvimento

O desenvolvimento econômico é um tema que preocupa as nações desde a antiguidade, e ainda são preocupantes as cifras que espelham o crescimento econômico de um país, expressado quantitativamente nos índices do PIB *per capita*.

O caráter quantitativo do desenvolvimento, expressado no PIB ou PNB, tem sido tradicionalmente relacionado com a riqueza das nações. Quando a cifra é maior, supõe-se que a nação possua riqueza. Nesse sentido, Sachs e Larrian (2000) afirmam:

O nível de PNB *per capita* (ou seja, por pessoa) de uma nação é o padrão mais usado para medir o desenvolvimento econômico. Pressupõe-se que as nações cujo PNB *per capita* é grande – as nações ricas – têm maior nível de bem-estar econômico do que as de menor PNB *per capita*. (SACHS; LARRIAN, 2000, p. 29).

A conceitualização do desenvolvimento em termos quantitativos, ou seja, por indicadores como PIB ou PNB *per capita*, foi a característica da primeira década para o desenvolvimento (anos 1960) patrocinado pelas Nações Unidas.

Segundo Jiménez (2007), a teoria do desenvolvimento pôs sua atenção no acúmulo de capital físico em razão de sua forte ligação com a teoria do crescimento; os objetivos de desenvolvimento econômico e social da política econômica foram medidos pela taxa de crescimento do PIB *per capita*, ou seja, o desenvolvimento era medido pela capacidade de um país aumentar sua produção a uma taxa maior do que o crescimento de sua população.

O PIB é a medida moderna do crescimento econômico, mas na antiguidade, dentro dos objetivos daqueles que se ocupavam das finanças públicas dos países, estava o aumento do poder econômico e militar do soberano (SOUZA, 2009). Raramente, havia preocupação em melhorar as condições de vida dos povos, muito embora houvesse analfabetismo e outras carências sociais.

No passado, os surtos de fome e os altos índices de mortalidade pouco eram considerados pelos soberanos e/ou governantes. A população, em várias localidades do mundo, foi dizimada por conta de diversas epidemias, com origem na falta de higiene e de saneamento básico. Nesse sentido, conforme destacado por Souza (2009, p. 1) “a necessidade de segurança superava objetivos econômicos e sociais”. Essa visão foi mudando ao longo do tempo, graças a uma análise do desenvolvimento, desde uma perspectiva multidimensional, como será tratado na subseção 3.1.1.

### 3.1.1 Análise multivariada do desenvolvimento

Se no regime feudal procurava-se combinar a segurança do povo com a subsistência do soberano (SOUZA, 2009), modernamente, o desenvolvimento passou a ser considerado uma condição que abrange muito além do crescimento econômico, incluindo outros vetores necessários para o desenvolvimento humano. Nessa nova perspectiva, vieram a ser contemplados elementos como o acesso à saúde, à educação, renda, longevidade, entre outros indicadores sociais.

Montana e Teixeira (2005, p. 124) afirmam que a história constata que o conceito de “desenvolvimento foi construído paulatinamente incluindo vários aspectos, mas foi posterior a 1945 que o conceito do desenvolvimento foi incluído na agenda internacional como tema central no processo de reconstrução europeia”. Assim, a ideia do desenvolvimento converte-se



em um conceito-chave nas relações econômicas internacionais depois da Segunda Guerra Mundial, tal como assinalado pelas autoras.

De fato, as devastadoras guerras e as diferentes crises econômicas conduziram a comunidade internacional a uma reflexão acerca da situação europeia, havendo praticamente uma reestruturação nos planos econômicos (MONTANA; TEIXEIRA, 2005). Assim, em concordância com Amaro (2003, p. 4), “os desafios da reconstrução europeia, com o apoio do Plano Marshall, [...] levaram os países da Europa, destruídos ou afectados pela guerra, a visar a retoma dos seus caminhos de progresso e riqueza, ou seja, de desenvolvimento”. Nesse contexto se inicia a visão de desenvolvimento moderno.

Conforme já explanado, a partir de 1948, a teorização sobre desenvolvimento foi impulsionada pela ONU, suas agências e instituições associadas. De fato, em 1948, foi criada a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), com a Resolução 106 (VI) do Conselho Econômico e Social da ONU e, no mesmo ano, formou-se a Organização para a Cooperação Econômica Europeia, que se transformou em 1961 na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); o Banco Mundial (BM) e a Assembleia Geral das Nações Unidas (Resolução 1.240/XII, outubro de 1958). Essas instituições assentaram as bases do sistema financeiro global e nortearam o rumo do desenvolvimento nos países periféricos.

A Cepal teve como objetivo primário:

A resolução dos problemas econômicos mais urgentes suscitados pela guerra; elevar o nível da atividade econômica na América Latina e o Caribe; Manter e reforçar as relações econômicas dos países latino-americanos e do Caribe entre si e entre os demais países do mundo. De igual modo, propunha-se a estimular pesquisas sobre os problemas econômicos da região. Avaliar e compilar informações econômicas da região. (CEPAL, 1994, p. 5, tradução nossa).

Entre outros objetivos da Cepal, estava: buscar e promover a industrialização dos países latino-americanos. Nessa direção, conforme Devés Valdés (2000, p. 290, tradução nossa), os representantes da Cepal consideraram a “importância da modernização dos Estados Latino-Americanos por meio da industrialização já que haviam orientado suas economias durante muito tempo à exportação das matérias primas e alimentos para os países industrializados”, gerando uma relação de centro-periferia.

A industrialização, de acordo com Prebich (1951 apud DEVÉS VALDÉS, 2000, p. 291) era o único meio de que dispunham os países periféricos para captar os frutos de progresso

técnico e melhorar a qualidade de vida da população. Nessa linha de pensamento afirma Devés Valdés a importância da indústria, considerando que a:

[...] industrialización debía cumplir una serie de funciones pues, si se realizaba con clarividencia, ofrecería la posibilidad de aumentar sensiblemente el ingreso nacional, al dar empleo más productivo a las masas empleadas entonces en ocupaciones de escasa productividad. (DEVÉS VALDÉS, 2000, p. 291).

Devemos destacar que o pensamento “cepalino” quanto à industrialização estava dirigido a estimular os elementos incentivadoras do desenvolvimento econômico no intuito de acelerar o crescimento econômico. Assim mesmo deve ser mencionado que Prebisch buscava mostrar que a industrialização corresponde a uma forma de crescimento imposto pela inovação tecnológica nos países americanos que formam parte da periferia da economia mundial.

Dando continuidade aos fatos históricos, em 1949 criou-se o Programa Ampliado de Assistência Técnica das Nações Unidas no intuito de promover a cooperação entre países desenvolvidos e em via de desenvolvimento. Seu foco era a promoção técnica para elaboração de projetos para o desenvolvimento, treinamento no manejo dos recursos e na elaboração de projetos que buscassem a superação da pobreza na América Latina (TRONCOSO, 1958).

Montana e Teixeira (2005, p. 24) afirmam que, posterior aos anos 1950, com o processo de descolonização de 1946, realizou-se a primeira rodada de negociações do General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) – ou Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio –, dando origem à Carta da Havana “trayendo desde entonces el concepto de desarrollo limitado exclusivamente al crecimiento económico”. De conformidade com as autoras supracitadas, reconhece-se a existência de Estados que iniciam seu desenvolvimento em desigualdade de condições, e assim se avança na implementação de políticas de crescimento econômico que abriam mais as brechas entre países ricos e pobres.

Cabe lembrar que, em meados da década de 1950, buscava-se a estabilização da economia e se admitiam políticas que justificavam um regime geral de proteção econômica. As potências protegiam suas economias e os países em via de desenvolvimento eram submetidos a aceitar regras sem ter condições tecnológicas e de renda compatíveis para competir em um sistema econômico desigual. Assim, as desigualdades entre o desenvolvimento de nações ricas e pobres ficaram em evidência.

Os anos 1960, tanto em termos econômicos, como políticos, tiveram incidência no que atualmente se conhece como desenvolvimento em sua versão reformulada, ou o que chamaríamos um divisor de águas no contexto político e econômico internacional, com

incidência em aspectos que vão além do simples olhar quantitativo do desenvolvimento. O reconhecimento de direitos sociais, econômicos e culturais no âmbito da ONU constitui um avanço jurídico de proteção aos indivíduos. Além disso, estabelece marcos essenciais para a nova concepção do desenvolvimento.

A década de 1960 distingue-se também por estar pautada pelas discussões de desigualdades econômicas e sociais entre os Estados e indivíduos. Em 1961, como parte das preocupações internacionais, criou-se a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>23</sup> para apoiar o crescimento econômico duradouro, promover emprego, aumentar a qualidade de vida das pessoas e manter a estabilidade financeira dos países.

Em 1965, criou-se o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em um contexto de cooperação internacional. Tal como assinalado por Montana e Teixeira (2005, p. 125), “los países occidentales, mayoría en el ámbito de las Naciones Unidas, lanzaron un programa de asistencia técnica, resultado de modificaciones hechas a un programa ordinario que ya había sido, elaborado en 1948”. O PNUD recebia contribuições dos países no intuito de promover o desenvolvimento de modo equitativo e, segundo as autoras, resultou ser o principal programa das Nações Unidas a abordar os problemas desencadeados pela desigual distribuição da riqueza por conta de alguns países serem industrializados e outros não.

Dessa forma, essa visão é produto, em parte, da participação das comunidades epistêmicas, as quais começaram a pronunciar-se contrários ao modelo de crescimento econômico, dada a escassez de recursos, as desigualdades entre Norte e Sul, e os danos ambientais que se faziam evidentes em 1968 (MONTANA, 2006). Junto a isso, a explosão demográfica e a falta de alimentos começaram a preocupar a comunidade internacional. Em tal dimensão, devemos destacar que cientistas do chamado Clube de Roma deram início ao alerta da incompatibilidade entre o modelo de desenvolvimento e sua insustentabilidade (MEADOWS et al., 1972)

Desse modo, dando continuidade aos fatos cronológicos do contexto histórico, porém na esfera ambiental – cabe destacar conforme Fonseca (2006) e Montana (2012) –, iniciamos a discussão internacional sobre a incompatibilidade do modelo de desenvolvimento econômico baseado na industrialização, a segurança humana e o desenvolvimento humano, em uma nova perspectiva que privilegia os aspectos sociais, econômicos, culturais e ambientais.

---

<sup>23</sup> Em 1948, criou-se a Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE) e em 1961, fundou-se a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), que substituiu a OECE.

Nesse contexto, a década de 1970 inicia-se com amplos desafios no campo socioeconômico e político. Os problemas ecológicos e ambientais, a escassez de recursos, a pobreza e a segurança humana começaram a ser discutidos por estarem direta e indiretamente relacionados com a irresponsabilidade na utilização dos recursos naturais disponíveis, a sede de lucros que leva à exploração econômica desenfreada (e em última instância, irracional) e à instrumentalização antiética das conquistas tecnológicas.

Em tal direção, destacamos que as Conferências da ONU, de 1972 e de 1992, buscaram dotar de importância os direitos universais, os direitos dos povos indígenas, os direitos ao desenvolvimento, dentre os quais se destacam o direito das pessoas a “boas moradias, a uma alimentação adequada, à água de boa qualidade, ao acesso aos meios de escolher o tamanho da família, etc.”, como assinala Lange (2005, p. 17).

Segundo Fonseca (2006) e Montana (2012), o imperativo de se preservar a ambiência como um legado de futuras gerações, que era simplesmente ignorado pela lógica imediatista, passou a ser contemplado nas décadas posteriores. Um apelo internacional para que programas e instituições internacionais viessem a discutir a crise ambiental, as desigualdades sociais e econômicas foi uma característica do fim do século XX. Fóruns e conferências começaram em 1972 a debater problemas relacionados com o modelo de desenvolvimento econômico com base na industrialização crescente, que, em vez de diminuir as desigualdades sociais, as incrementava, além disso, provocava danos ambientais de difícil quantificação.

De modo sintético, pode-se afirmar que existem relevantes antecedentes que traçam o trajeto da evolução conceitual sobre o desenvolvimento, entre os quais, como será visto a seguir, estão o Relatório do Clube de Roma (1972), o relatório “Brundtland” (1987), o “Ajuste com a Face Humana” dos anos 1980 e a tese da Cepal de transformação produtiva com equidade; em 1990, um grupo de pesquisadores produz para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o *Relatório de Desenvolvimento Humano 1990*, que assume o desafio de moldar uma nova dimensão no desenvolvimento humano.

### **3.2 Evolução multidimensional do trinômio: natureza, economia e desenvolvimento**

Tal como mencionado em 3.1.1, cientistas do Clube de Roma, em 1968, começaram a alertar que o crescimento econômico não necessariamente se traduz em desenvolvimento. Naquela ocasião também discutiram sobre o consumo, o crescimento desordenado da população e a escassez de recursos naturais. Nesse último aspecto, destacou-se que o ritmo de

crescimento econômico de alguns países, a continuar desse modo, tenderia ao esgotamento das reservas dos recursos naturais (MEADOWS et al., 1972). Segundo Montana (2006):

O chamado Clube de Roma concluiu pela necessidade urgente de se buscarem meios para a conservação dos recursos naturais, e controlar o crescimento da população, além de se investir numa mudança radical da mentalidade de consumo e procriação. A reunião do Clube de Roma culminou com a publicação do livro *Limites do Crescimento*. (MONTANA, 2006, p. 5).

A importância do livro *Limites do crescimento*, publicado em 1972, está em ter servido tanto como referência para elaboração de políticas de desenvolvimento como para a elaboração de projetos ambientais (SANTOS; FERNANDES, 2000) e a discussão dos problemas associados à ambiência. Sob esses pilares e com sustento em tais relatórios, no mesmo ano, a ONU realizou em Estocolmo, a I Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente Humano. A conferência de Estocolmo:

[...] uniu os países desenvolvidos e em desenvolvimento para traçarem juntos os 'direitos' universais a um meio ambiente sadio e produtivo. Criou as bases da natureza como bem público, da legislação internacional de meio ambiente e para a integração entre desenvolvimento e proteção dos recursos naturais. (LANGE, 2005, p. 17).

Podemos afirmar que, a partir da década de 1970, ficou mais explícita a existência de uma relação circular entre o trinômio economia, sociedade e ambiência. O entendimento das relações circulares e dependentes entre esse trinômio veio a se efetivar ao longo das décadas, e nesse sentido faz-se necessário destacar os aportes de Ignácio Sachs, economista, que em 1973 propôs o conceito Desenvolvimento Sustentável durante uma reunião do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Outro ato importante, que põe em evidência a preocupação pelo desequilíbrio do trinômio, emergiu após a Conferência de Estocolmo, com a publicação do Relatório Brundtland em 1987 (MONTANA, 2012). Nesse sentido, deve ser destacado que tanto no documento resultante da Conferência de Estocolmo, como no Relatório – estruturado sobre uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado pelos países industrializados, e reproduzido pelas nações em desenvolvimento –, fez-se referência enfática aos efeitos da ação antropogênica sobre o planeta, destacando que vários impactos foram ocasionados, tanto à ambiência como às populações. Conforme Montana (2012, p. 83) o Relatório Brundtland é revelador no sentido de que demonstra que “as ações do ser humano e sua organização social e

econômica, [...], foram tidas como as principais responsáveis pela extinção de vários ecossistemas, devido ao comprometimento da qualidade das fontes de água”.

Nesse relatório, o desenvolvimento passa a considerar a sustentabilidade ambiental, porque, sem ela, não seria possível atender às necessidades e às aspirações humanas. Assim surge o conceito de desenvolvimento sustentável, entendido como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”, conforme a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD, 1991, p. 46).

Em termos sociais e de desenvolvimento, deve ser destacado que o Relatório Brundtland foi fundamental, porque conseguiu incluir, como nenhum outro relatório, o aspecto social com os problemas ambientais. Segundo Montana (2012), esses problemas associam-se a uso da terra e sua ocupação, abrigo, suprimento de água e saneamento, administração do crescimento urbano acelerado, entre outras questões sociais, em especial, a educação.

Assim, em concordância com Montana (2012), o Relatório Brundtland teve um papel fundamental na preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a chamada ECO-92, porque confirmou o agravamento dos problemas ambientais detectados e dados a conhecer em 1972. Além disso, foi fundamental na discussão dos direitos das pessoas a terem melhores condições de vida e o compromisso que os países desenvolvidos teriam com os países em via de desenvolvimento. Dessa forma, a ONU realizou a ECO-92 para gerar a “conciliação dos fatores econômico-sociais com a preservação das características ambientais naturais, compatibilizando as atividades produtivas do homem com a preservação dos ecossistemas, suas espécies e seus fatores não-bióticos” (MONTANA, 2006, p. 8).

A nova abordagem do desenvolvimento, caracterizada pela visão multidimensional, começa a perfilar-se de forma mais concreta. Isso fica evidente na segunda Conferência da ONU de 1992 no Rio de Janeiro. Um dos instrumentos mais importantes da Conferência ECO-92 é sua Declaração, e do mesmo modo a Agenda 21,<sup>24</sup> documento que estabeleceu a importância de cada país se comprometer e refletir, global, regional e localmente, sobre a forma

---

<sup>24</sup> Conforme Montana (2012, p. 171), a Agenda 21 “é um programa de ação global de planejamento para conduzir o crescimento econômico sem abrir mão do desenvolvimento sustentável. Este plano de ação pretendia ser de incorporação imediata às políticas dos Estados e constitui a mais ousada e abrangente tentativa já realizada pelas Nações Unidas para definir um novo modelo, como mencionado acima, de multilateralismo – onde os problemas globais deveriam ser tratados com a participação de todos os países, baseados no princípio da cooperação internacional. Assim, esta agenda de trabalho deveria conciliar ações que se dirigissem de uma parte ao atendimento das necessidades dos pobres e, da outra, à conservação ambiental e ao desenvolvimento sustentável”.

pela qual governos, empresas, organizações não governamentais e todos os setores da sociedade poderão cooperar no estudo de soluções para os problemas socioambientais, derivados do modelo econômico adotado.

No novo século, os Estados nacionais se comprometeram a atender metas ambientais, econômicas e sociais. Nesse marco surgem desafios internacionais do milênio a serem alcançados até 2015. De fato, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) surgiram da Declaração do Milênio das Nações Unidas, assinada em Nova York, no dia 8 de setembro de 2000, que fora adotada pelos 191 Estados Membros (NAÇÕES UNIDAS, 2000).

Os ODM são um esforço para sintetizar acordos internacionais alcançados em várias cúpulas mundiais, no sistema onusiano, ao longo dos anos 1990, tal como referido anteriormente. A Declaração trouxe uma série de compromissos concretos, que deveriam ser cumpridos nos prazos fixados, segundo os indicadores quantitativos que os acompanhavam, e deveriam melhorar o destino da humanidade no século XXI.

Após a extinção do prazo (2015), verifica-se que os ODM não foram alcançados na sua totalidade, apesar do grau de importância para o desenvolvimento humano. Os ODM pretendiam, conforme já referido: erradicar a pobreza extrema e a fome; alcançar a educação primária universal; promover a igualdade de gênero e capacitar as mulheres; reduzir a mortalidade infantil, melhorar a saúde materna, combater o HIV, a malária e outras doenças; assegurar a sustentabilidade ambiental; desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento econômico e humano (PNUD, 2003).

De forma a concluir, podemos afirmar que a percepção quantitativa do desenvolvimento e sua percepção qualitativa caminharam de forma paralela após 1944. Isso é visível na primeira década do desenvolvimento, em que grande quantidade de países “subdesenvolvidos” atingiram os objetivos de crescimento global estabelecidos pelas Nações Unidas. No entanto, o padrão de vida da população permaneceu ou até piorou (JIMÉNEZ, 2007).

Porém, razões político-ideológicas enfatizaram, em um primeiro momento, a questão da sustentabilidade ambiental, principalmente aspectos relativos à preservação da diversidade biológica ou da biodiversidade e das mudanças climáticas. Esse enfoque denominado inicialmente de “ecodesenvolvimento” trouxe à luz, em outro segmento, o conceito de desenvolvimento humano.

### 3.3 Pensamento de Amartya Sen e sua percepção sobre o desenvolvimento

Em 3.2, foi exposto que as relações entre economia, sociedade e ambiência entraram em conflito, sendo necessário um novo paradigma de desenvolvimento. Em paralelo com a preocupação ambiental, por meio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, buscou-se coordenar esforços nacionais e internacionais para alcançar esse objetivo fundamental, aparecendo um novo conceito sobre o desenvolvimento em 1990, o desenvolvimento humano. Destacamos que esse novo olhar sobre o desenvolvimento nasce com base nos aportes de Amartya Sen sobre o conceito de capacidades. Adiante, apresentamos esse conceito com maior detalhe, considerando-se sua condição de embrião da definição do conceito de desenvolvimento humano.

#### 3.3.1 Antecedentes e posturas sobre o conceito de capacidades

O conceito de capacidades tem sua origem como alternativa para entender as vantagens individuais. Tradicionalmente, as disparidades eram entendidas em face da distribuição de utilidades, como argumentavam os representantes utilitaristas.<sup>25</sup> Posteriormente, Rawls considerava que as disparidades eram possíveis de entender por meio de distribuição de bens primários.<sup>26</sup> Na Conferência sobre Igualdade, de 1979, na Universidade de Stanford, Sen cunha o conceito de capacidades/*capabilities*.

Nesse evento, Sen argumenta que o que importa não é a renda, nem os bens primários, senão o que os indivíduos são capazes de fazer com isso. Por essa razão, coloca como alternativa para entender as vantagens e desvantagens a “igualdade de capacidade básica”. Dessa forma, faz sua aparição o conceito de *capacidades*, para representar as distintas combinações alternativas que um indivíduo pode fazer ou ter. Desde essa nova perspectiva, aparece como alternativa para avaliar o bem-estar, por meio de habilidade que o indivíduo tem para alcançar estados valiosos (ANGARITA, 2014). Significa dizer “liberdade para ter estilos de vida diversos” (SEN, 2010, p. 105).

A abordagem de capacidade tem dois conceitos importantes a considerar: *funcionamentos* e *capacidade*. Considera-se, pela perspectiva de Amartya Sen, que a vida é

<sup>25</sup> Para Jeremy Bentham, Alfred Marshall, A. Pigou, Dennis Robertson e Francis Edgeworth, a utilidade era definida como felicidade ou prazer, como também satisfação dos desejos. Essa forma mental sobre a utilidade foi tratada pelos economistas mencionados (SEN, 2010).

<sup>26</sup> De acordo com Rawls (2003), os bens primários à disposição da sociedade são: direitos, liberdades, oportunidade, renda e riqueza.



entendida como conjunto de funcionamentos, e eles estão relacionados, consistentes em estados (estar bem nutrido, livre de doença, de analfabetismo, de emprego) e ações (como ver, comer) (SEN, 2001). A importância desse conceito está no fato de que a realização de um indivíduo depende desse conjunto de funcionamentos, mostrando, assim, as diversas coisas que pode fazer e ter (ANGARITA, 2014). Portanto, esse elemento é constitutivo do estado de uma pessoa por sua importância de bem-estar.

Relacionada com os funcionamentos, aparece a noção de capacidade, para realizar funcionamentos. Como foi dito em 2.2.2, por capacidade entendem-se “as várias combinações de funcionamentos (estados e ações), que uma pessoa pode realizar. A capacidade é, portanto, um conjunto de vetores de funcionamentos, refletindo a liberdade da pessoa para levar um tipo de vida ou outro (SEN, 2001, p. 80).

A perspectiva da capacidade é entendida por Angarita (2014) como a realização do bem-estar, é avaliada por meio de funcionamentos, enquanto a possibilidade (oportunidades) ou bem-estar factível relaciona-se por meio de capacidades. Essa diferença é como comparar os logros com as oportunidades individuais. Nesse sentido, as capacidades tornam-se elementos-chave para entender o desenvolvimento como ampliação de oportunidades, ou o que Sen chama maior liberdade para fazer e ter o que valoramos.

### 3.3.2 Fundamentos de Amartya Sen sobre o desenvolvimento como liberdade

Os componentes de capacidades são essenciais para entender o desenvolvimento que fundamenta Amartya Sen. Além de capacidades e funcionamentos, falados em 3.3.1, a liberdade é outro conceito a considerar na abordagem de capacidades. Por que são importantes no contexto do desenvolvimento humano? Trata-se de questões a serem respondidas nesta etapa do trabalho.

Conforme Pinheiro (2012), as liberdades individuais:

[...] não podem ser compreendidas fora do seu duplo aspecto de oportunidades e processos. Por sua vez, a noção de capacidades [*capabilities*] não se dissocia da noção de oportunidades, o que nos permite afirmar que as capacidades humanas são liberdades de determinado tipo. Por fim, nada disso pode ser adequadamente entendido sem o conceito básico de funcionamento [*functioning*], que é, por assim dizer, a noção mais primitiva de todas, porquanto um funcionamento não se define com base nos termos dos outros conceitos da rede conceitual de Sen. (PINHEIRO, 2012, p. 10).

De acordo com Sen (2010, p. 16), o desenvolvimento pode ser entendido como “um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. Em outras palavras, essas caracterizações não levam a considerar apenas a acumulação de riqueza, ou do crescimento de PIB *per capita*. Conforme Sen diz:

Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. (SEN, 2010, p. 28).

Na abordagem da expansão da liberdade, destaque-se que a liberdade é considerada em primeiro termo, o fim primordial do desenvolvimento (entenda-se como “papel constitutivo”) e, em segundo termo, o principal meio do desenvolvimento – entenda-se como “papel instrumental (SEN, 2010, p. 55).

O papel constitutivo relaciona-se à importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana. As liberdades substantivas incluem capacidades elementares como por exemplo ter condições de evitar privações como a fome, a subnutrição, a morbidez evitável e a morte prematura, bem como as liberdades associadas a saber ler e fazer cálculos aritméticos, ter participação política e liberdade de expressão etc. (SEN, 2010, p. 55).

Nesse olhar constitutivo, o desenvolvimento é considerado como ampliação dessas e outras liberdades humanas.

No caso de “papel instrumental”, Sen considera cinco liberdades instrumentais:

(1) Liberdades políticas, (2) facilidades econômicas, (3) oportunidades sociais, (4) garantias de transparência e (5) segurança protetora. Essas liberdades instrumentais tendem a contribuir para a capacidade geral de a pessoa viver mais livremente, mas também têm o efeito complementar umas às outras. (SEN, 2010, p. 58).

As liberdades políticas, incluindo os direitos cívicos, relacionam-se com as “oportunidades que as pessoas têm para determinar quem deve governar, e com base em que princípios, além de incluir a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdades de expressão política” (SEN, 2010, p. 58). Convém destacar aqui, também, a liberdade de escolher entre diversos partidos políticos.

Por facilidades econômicas, entendem-se as “oportunidades que os indivíduos têm para utilizar recursos econômicos com propósitos de consumo, produção ou troca” (SEN, 2010, p. 59). Sen destaca que as facilidades econômicas dependem dos recursos que possuem os

indivíduos, o que facilita ter a oportunidade de consumir e de trocar. Só para exemplificar essa ideia, indivíduos que moram no interior do estado do Amazonas têm menos oportunidade de participar no mercado para a troca de seus produtos por menor conexão de estradas, pelo custo de oportunidade, em comparação com os camponeses que moram na capital do estado, Chachapoyas.

Refere-se por oportunidades sociais “as disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva do indivíduo viver melhor” (SEN, 2010, p. 59). A privação dessas oportunidades leva os indivíduos, por exemplo, a sofrerem de diarreia em consequência do consumo de água não tratada; podendo causar a morte prematura dos indivíduos, afetá-los com outras doenças que atentam contra o seu bem-estar. Também os menores níveis de educação alcançada concorrem para que os indivíduos recebam salários menores em relação aos indivíduos com maior grau de educação.

No que se refere às garantias de transferência, são as “necessidades de sinceridade que as pessoas podem esperar: a liberdade de lidar uns com os outros sob garantias de dessegredo e clareza” (SEN, 2010, p. 59). Relaciona-se essa liberdade com os *Presupuestos participativos* no Peru, instrumentos de gestão que realizam as autoridades, tais como governadores e prefeitos, cada ano em sua jurisdição, com o objetivo de informar sobre os projetos a realizar no futuro, em plano de desenvolvimento.<sup>27</sup>

Por segurança protetora, entende-se como meios necessários para “proporcionar uma rede de segurança social, impedindo que a população afetada seja reduzida à miséria abjeta e, em alguns casos, até mesmo à fome e à morte” (SEN, 2010, p. 59). Relaciona-se aqui com a proteção sobre o desemprego, ou distribuição de alimentos em caso de fome.

Dessa maneira, considera-se que, na perspectiva instrumental da liberdade, as cinco liberdades apresentadas por Sen alimentam a liberdade global dos indivíduos, e elas, por sua vez, relacionam-se umas com as outras e suplementam-se mutuamente<sup>28</sup> (SEN, 2010). Apresentando as duas liberdades pelo lado de fim e meio, Pinheiro (2012, p. 15) considera que as “liberdades substantivas são aquelas que enriquecem nossas vidas, e a que queremos atingir como fins, ao passo que as instrumentais são os meios para atingir aqueles fins”. Nesse sentido, considera-se a liberdade humana “como o objetivo supremo do desenvolvimento” (SEN, 2010,

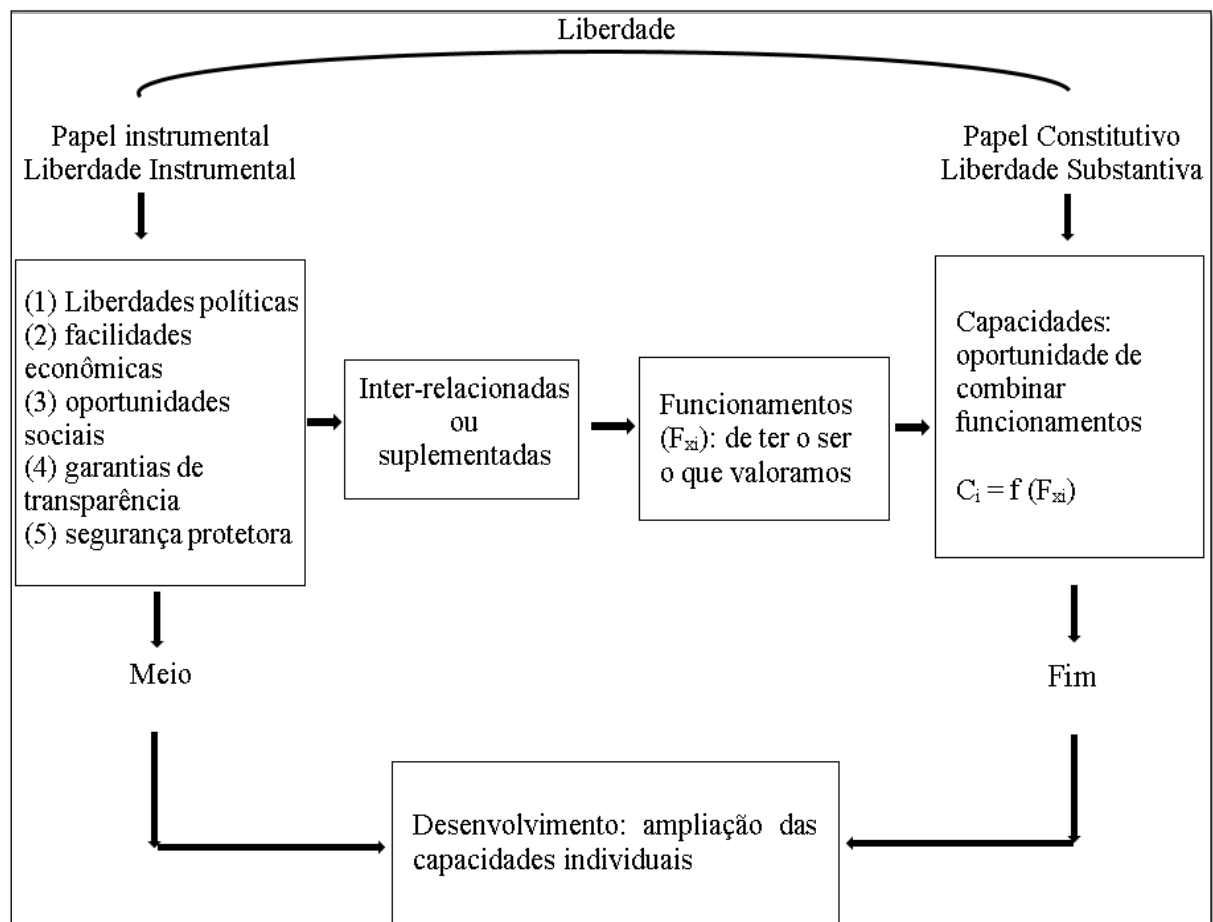
<sup>27</sup> Informação sobre o *Presupuesto participativo*. Disponível em: <<https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-participativo>>. Acesso em: 14 jan. 2018.

<sup>28</sup> O autor considera que a “criação de oportunidades sociais por meio de serviços como educação pública, serviços de saúde e desenvolvimento de uma imprensa livre e ativa, pode contribuir para o desenvolvimento econômico, e para uma redução significativa das taxas de mortalidade. A redução das taxas de mortalidade, por sua vez, pode ajudar a reduzir as taxas de natalidade, reforçando a influência da educação básica – em especial da alfabetização e escolaridade das mulheres – sobre o comportamento das taxas de fecundidade” (SEN, 2010, p. 28).

p. 10), o que se relaciona com os “elementos constitutivos básicos”. “[...] melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. Expandir as liberdades que temos razão para valorizar não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos.” (SEN, 2010, p. 29).

Sob as considerações feitas nesta subseção, apresentamos como síntese a Figura 2, onde os termos liberdade, capacidade e funcionamentos se relacionam. Nota-se que as liberdades instrumentais, nas suas inter-relações e/ou suplementações, alimentam o estado dos indivíduos, que valoram ser ou ter (ter educação, boa saúde, renda, etc.). Por sua vez, os funcionamentos são parte de capacidades dos indivíduos. Quando os indivíduos têm maior ampliação para combinar esses funcionamentos, o desenvolvimento é maior.

Figura 2 – Liberdade como expressão do desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria com base em Sen (2001, 2010) e Cejudo (2007).

De acordo a Figura 2, pode-se inferir que o desenvolvimento individual necessita de instrumentos que permitam ampliar suas oportunidades de alcançar o bem-estar; para tal fato, é necessária a ação. Assim, o Estado nacional, por meio de políticas públicas, fornece maiores liberdades instrumentais para a ampliação da liberdade total das pessoas.

Sob os aportes de Sen, o conceito do desenvolvimento tornou-se, na visão social, além de econômica, centrado no bem-estar individual. Dessa forma, posiciona o indivíduo como agente ativo do próprio desenvolvimento. Essa visão de desenvolvimento foi considerada pelo PNUD, na conceituação do novo conceito de desenvolvimento, que aparece em 1990, o desenvolvimento humano.

### **3.4 Desenvolvimento humano: ampliação de escolha das pessoas**

A relevância dos fundamentos de capacidades, de funcionamentos e liberdades, edificado por Sen, é destacada em uma perspectiva multidimensional do desenvolvimento, centrada no bem-estar do indivíduo. Dessa forma, Abella (2010) afirma:

A partir de estos conceptos se configura una perspectiva del desarrollo fundada en la idea del aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que las personas viven. Esta configuración permite determinar una nueva perspectiva del desarrollo humano. (ABELLA, 2010, p. 278).

De acordo com essa nova concepção, nasce o conceito de desenvolvimento humano, criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano em 1990. A partir desse ano, o PNUD começou a realizar os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH), considerando os aportes de Amartya Sen sobre capacidades,<sup>29</sup> com a liderança de Mahhub Ul Haq,<sup>29</sup> e pelo próprio Sen (CEJUDO, 2007).

Nesse sentido, o desenvolvimento humano foi formulado como “o processo de ampliação das liberdades das pessoas, no que tange suas capacidades e as oportunidades a seu dispor, para que elas possam escolher a vida que desejam ter” (PNUD, 2013, p. 23). Essa definição do conceito afasta-se do conceito de desenvolvimento, associado ao aspecto econômico centrado no PIB, dado que aqui o desenvolvimento se considera “diretamente para as pessoas, suas oportunidades e capacidades”.

---

<sup>29</sup> Economista (1934-1998), foi diretor de planejamento no Banco Mundial (1970-1982) e ministro de Finanças e Planejamento do Paquistão (1970-1982). Estudou na Universidade da Cambridge, onde nasceu sua relação com Amartya Sen.

De forma geral, considera-se assim o conceito do desenvolvimento humano:

[...] um processo de ampliação de escolhas das pessoas. Em princípio, essas escolhas podem ser infinita e mudar ao longo do tempo. Porém, em todos os níveis de desenvolvimento, os três mais essenciais são para as pessoas que conduzam a uma vida longa e saudável, adquirir conhecimento e ter acesso aos recursos necessários para um padrão de vida decente. Se essas escolhas essenciais não são disponíveis, muitas outras oportunidades permanecem inacessíveis. (PNUD, 1990, p. 34).

Destacamos que esse conceito de desenvolvimento humano não termina nessa definição de escolhas, senão que, como explica Sen, existem outras escolhas (funcionamentos) valorizadas pelos indivíduos, como “políticas, liberdade econômica e social, até a possibilidade de ser criativo e produtivo, ter respeito próprio, e desfrutar de direitos humanos garantidos”.

Como destacado anteriormente, o desenvolvimento humano tem dois aspectos, de acordo com a definição de PNUD: a formação de capacidades humanas – melhor saúde, o conhecimento e habilidades, e o uso que as pessoas fazem das suas capacidades adquiridas – para lazer, fins produtivos, ou ser ativo em cultura, assuntos sociais e políticos (PNUD, 1990, p. 34). De acordo com essa interpretação, a renda é apenas uma opção que as pessoas gostariam de ter, mas a vida não depende só da renda.

Portanto, o desenvolvimento humano é mais amplo que o desenvolvimento econômico, conceito tradicionalmente usado para definir o desenvolvimento, mas é importante considerar que em longo prazo é necessário manter o bem-estar da população, aumento de produção e de produtividade, e segurança de empregos produtivos e de boa remuneração. Desse modo, o PNUD (1990, p. 1) considera:

O crescimento econômico é condição necessária para o desenvolvimento humano e a produtividade é componente essencial desse processo. Contudo, o crescimento não é, em si o objetivo último do processo de desenvolvimento; tampouco assegura, por si só, a melhoria de vida da população.

Diante de todo o exposto, considera-se o conceito de desenvolvimento não apenas em termos de altas rendas, ou de maior acumulação de riquezas, embora isso seja necessário como instrumento (meio) para ampliação de capacidades. Porém são necessárias outras dimensões para alcançar a liberdade global. Pode deduzir-se que o desenvolvimento humano é um conceito mais amplo que o conceito de desenvolvimento econômico.

### 3.4.1 Medidas de desenvolvimento econômico e humano

Amartya Sen propõe que o “êxito de uma sociedade deve ser avaliado, primordialmente, segundo as ‘liberdades substantivas’ que os membros da sociedade desfrutam” (SEN, 2010, p. 33), ou seja, a partir de suas oportunidades para alcançar estados que valorizam ser na vida dos indivíduos.

O bem-estar dos indivíduos, entendido como produto das diferentes combinações dos funcionamentos, nas ideias de Amartya Sen, é considerado na mensuração do desenvolvimento humano. No entanto, quais funcionamentos têm de ser incluídos nessa avaliação? Essa é uma questão de difícil resposta, porém como esse autor considera, existem alguns funcionamentos mais importantes que outros, que merecem maior atenção para a política pública.<sup>30</sup>

Nesse sentido, o PNUD, nos Relatórios de Desenvolvimento Humano, enfoca-se nas “capacidades que são universalmente valorizadas e básicas, no sentido de que são capacidades das quais muitas escolhas na vida dependem”. Em razão disso, o PNUD considera três capacidades que cumprem esses critérios: os indivíduos valoram viver mais anos ao longo de sua vida, ou seja, a sobrevivência é valorada; os indivíduos valoram ser livre de analfabetismo, ou seja, a instrução é um funcionamento desejado; e ter padrão de vida decente, por meio de renda digna e suficiente. Esses funcionamentos são operacionalizados no IDH em indicadores:

- a) Longevidade – o indicador dessa dimensão é medido pela esperança de vida ao nascer; a importância dessa dimensão está no fato de que a vida longa é valiosa para os indivíduos e, por sua vez, está associada a boa nutrição, boa saúde e acesso aos serviços básicos, segurança protetora, entre outros funcionamentos.
- b) Educação – para levar uma vida produtiva, é necessário ter acesso à educação, sendo essencial para ampliar os conhecimentos. No início, foi medida por meio de taxa de alfabetismo (saber ler e escrever), e a partir de 2010, ampliou-se o indicador para os logros de educação (combinação de anos de escolaridade e anos esperados de educação).
- c) Renda – a disposição de recursos econômicos permite ter uma vida decente, embora seja difícil de medir, dadas as diferentes formas de adquirir a renda. Porém, vale destacar que é aproximada por meio do PIB *per capita*, ajustado pela Paridade do

---

<sup>30</sup>A importância de capacidades depende de contexto-social, comunidade, país ou região. Porém, tem que ser universalmente valorizadas pelos indivíduos de tudo o mundo e básicas, isto é, sem elas, outras capacidades ficariam excluídas.

Poder de Compra (PPC) em dólares, e em nível das áreas subnacionais, com a renda familiar *per capita*.

Considerando as três dimensões, o PNUD criou o Índice de Desenvolvimento Humano. Destacamos que, para sua construção, é importante considerar os valores mínimos e máximos (ou limites), com o objetivo de transformar os indicadores em índices entre 0 e 1. Assim, a fórmula geral para calcular o índice, de acordo o PNUD (2010, p. 236), é:

$$\text{Índice} = \frac{\text{Valor xi actual} - \text{Valor xi mínimo}}{\text{Valor xi máximo} - \text{Valor xi mínimo}} \quad (1)$$

Em relação à fórmula geral, é calculado cada componente do índice, considerando os valores máximos e mínimos do Quadro 6. Como se pode ver neste quadro, o câmbio dos valores a partir de 2010:

Quadro 6 – Índice de Desenvolvimento Humano: valores máximos e mínimos

Dimensão	1990-2009	
	Máximo	Mínimo
Esperança de vida	85	25
Alfabetização adulta	100%	0%
Taxa de escolaridade bruta combinada	100%	0%
Pib real <i>per capita</i> (dólares PPC)	40.000	100
<b>Dimensão</b>	<b>2010-2015</b>	
Esperança de vida	83,2	20,0
Média de anos de escolaridade	13,2 (Estados Unidos da América, 2000)	0
Anos de escolaridade esperados	20,6 (Austrália, 2002)	0
Índice de educação combinada	0,951 (Nova Zelândia, 2010)	0
Rendimento <i>per capita</i> (dólares PPC)	108.211 (Emiratos Árabes Unidos, 1980)	163 (Zimbábue, 2008)

Fonte: Elaboração própria com base no PNUD (2009, 2010).

Com base nas informações do quadro, é notório que o “índice de dimensão é uma representação das capacidades da dimensão correspondente. A função da transformação do rendimento nas capacidades será provavelmente côncava” (PNUD, 2010, p. 225), para o que é usado o logaritmo natural, nos vetores mínimos e máximos reais. Assim, o IDH a partir de 2010 é calculado pela média geométrica de seus subíndices, mudando a primeira forma de cálculo baseado na forma aritmética, de 1990 a 2009, para a fórmula 2:



$$\text{IDH} = (\text{I vida}^{1/3} \cdot \text{I Educação}^{1/3} \cdot \text{I Rendimento}^{1/3}) \quad (2)$$

Dessa forma, o IDH que se expressa na Equação 2 representa a substituição imperfeita que tem as dimensões do índice. Assim, corrige a crítica feita na primeira forma de cálculo do IDH, quando existia a substituição perfeita entre as dimensões por seu cálculo aritmético (PNUD, 2010). Para efeitos de complemento em relação ao quadro de máximos e mínimos, o padrão internacional de cálculo do IDH para os países não é compatível com o cálculo de unidades menores como estados e municípios. No caso peruano, de 2003 em diante, vem sendo calculados IDH em nível dos estados e municípios para esse cálculo de acordo o PNUD. O IDH é realizado considerando os máximos e mínimos em nível dos municípios, após ser ponderado para os estados e o país. Esse câmbio muda os valores do IDH, fazendo com que sejam menores, em comparação com o cálculo da escala nacional, com padrão internacional.

Em síntese, o IDH é expressão numérica do desenvolvimento humano. Embora não considere todas as capacidades, é um instrumento de mensuração do desenvolvimento dos países, estados e municípios, que expressa o bem-estar dos indivíduos, considerando os funcionamentos.

### 3.5 Considerações

A importância de entender e acompanhar a evolução do conceito de desenvolvimento foi crucial para identificar momentos específicos em que a visão tradicional unidimensional baseado no crescimento econômico e PIB *per capita* possa ampliar-se, e se centra na preocupação ambiental, sobretudo no desenvolvimento humano. Este último entendido como ampliação de capacidades para alcançar o que valoramos nos indivíduos é crucial para o desenvolvimento.

Embora não considere toda as capacidades, o PNUD leva em conta elementos universais e básicos, para mensurar o desenvolvimento humano com o objetivo de facilitar a atenção por meio das políticas públicas. Essas capacidades são incluídas no IDH. Observa-se, no entanto, que a abordagem de desenvolvimento humano expresso pelo Índice de Desenvolvimento Humano não incorpora em seu escopo indicadores de sustentabilidade ecológica.

Na seção 4, apresentamos empiricamente como as políticas públicas ampliam as capacidades humanas no estado do Amazonas considerados no IDH.

## 4 O ESTADO DO AMAZONAS: POBREZA E O DESENVOLVIMENTO HUMANO

Entender a pobreza e o desenvolvimento é fundamental para o sucesso das políticas públicas dos Estados. A finalidade das políticas públicas é atender às demandas sociais e econômicas de um país ou região. A pobreza é um problema desafiador, que exige para sua solução o entendimento dos fatores correlacionando causas-efeitos. A efetividade das políticas vai depender do grau de compreensão sistêmica das variáveis.

Nesta seção objetiva-se relacionar os conceitos estudados nas seções 2 e 3, abordados sobre a visão de Amartya Sen, como os dados empíricos. Nesse sentido, em 4.1, trata-se sobre a localização e as áreas indígenas; em 4.2, veremos os aspectos demográficos. Seguindo-se a subseção 4.3, com as principais políticas públicas que incidem na ampliação de capacidades no estado. Em 4.4, discorreremos sobre pobreza e índice de desenvolvimento humano, seguida das observações finais em 4.5.

### 4.1 Localização e áreas indígenas

Historicamente, a ocupação da área ocorreu entre os anos 800 a 1200, período em que se desenvolveram culturas pré-incaicas, como *Chachapoyas* ou *Sachapuyos*. Eles construíram templos, fortalezas que até hoje se conservam e são atrativos turísticos;<sup>31</sup> também nas áreas do atual município de Luya, na mesma etapa, desenvolveram-se as culturas *Chipuric e Revach*, mas no ano 1475, foram conquistadas e anexadas ao império incaico.

Os incas contribuíram com aportes tecnológicos para o aproveitamento do setor agrícola, como a construção do *andenes*<sup>32</sup> e técnicas de cerâmica. Em 1532, com a conquista dos espanhóis e a fundação da cidade de Chachapoyas, em 5 de setembro de 1538, a cidade converteu-se em centro de operação para a posterior conquista da Amazônia peruana (LIMACHI HUALLPA, 2010), e depois na capital do estado do Amazonas.

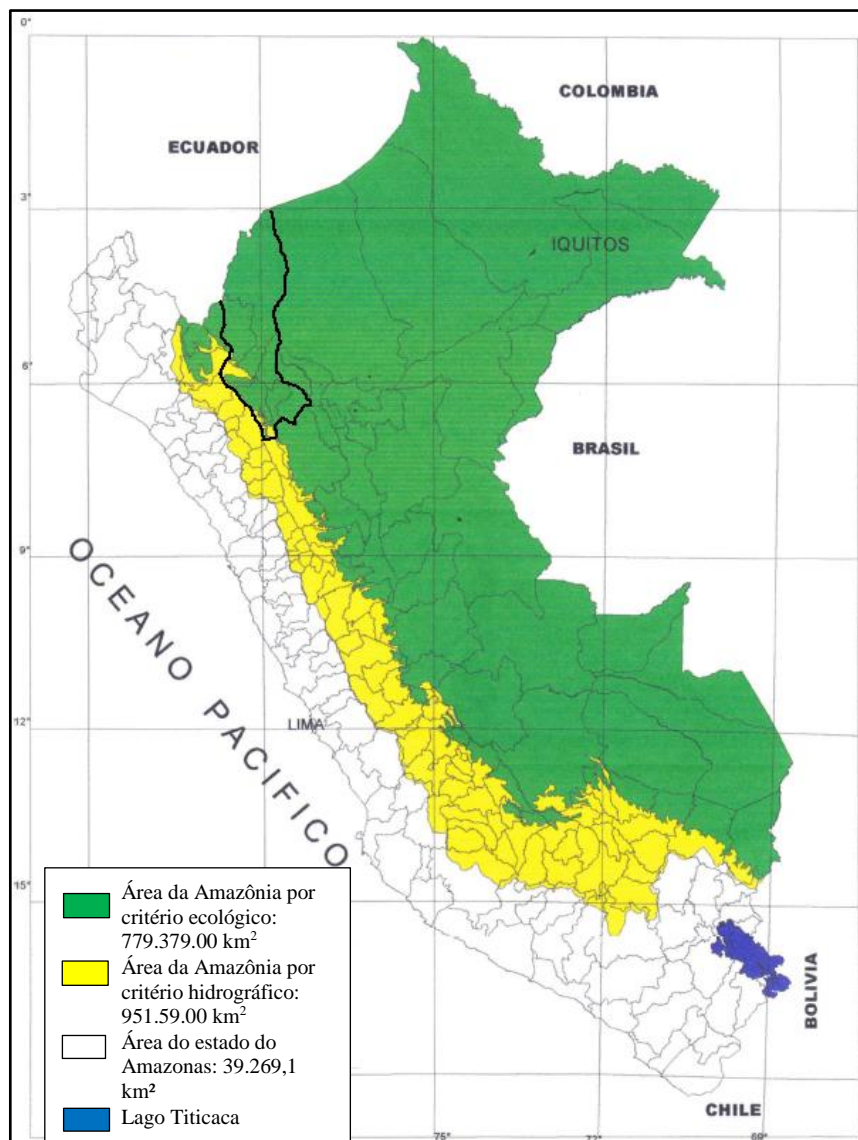
O estado do Amazonas, um dos 24 estados peruanos, foi criado em 21 de novembro de 1832, por meio de lei expedida pelo presidente Agustín Gamarra. Divide-se em sete municípios: Bagua, Bongará, Chachapoyas, Condorcanqui, Luya, Rodríguez de Mendoza e Utcubamba.

<sup>31</sup> O mais representativo é a fortaleza de Kuelap, construída na etapa de florescimento da cultura Chachapoyas.

<sup>32</sup> Assim chamaram os conquistadores espanhóis às extensas e horizontais terraços amalgamados por contenção de pedras, nas encostas das montanhas. O objetivo dessas construções era para melhor aproveitamento das áreas, sobretudo agrícolas (REGAL, 1945).

Localiza-se na região norte do país, com superfície de 39.269,1 km<sup>2</sup>, e faz fronteira com o Equador nos municípios de Condorcanqui e Bagua. Ressaltamos que a área amazônica do estado, de acordo com o critério ecológico, corresponde a 92,51% do território, enquanto em relação ao critério hidrográfico, é de 100%. De acordo com o Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP, 1998), para a delimitação da área da Amazônia peruana, utilizam-se dois critérios: ecológico de selva – entende-se por *selva* área úmida com florestas – e hidrográfico da bacia. O primeiro corresponde a 779.379.00 km<sup>2</sup> e representa 61% da área total do país. No segundo critério, a Amazônia peruana corresponde ao espaço geográfico pelo qual as águas passam ao rio Amazonas e é 951.591.00 km<sup>2</sup>, o que corresponde a 74% da área total do Peru (Figura 3).

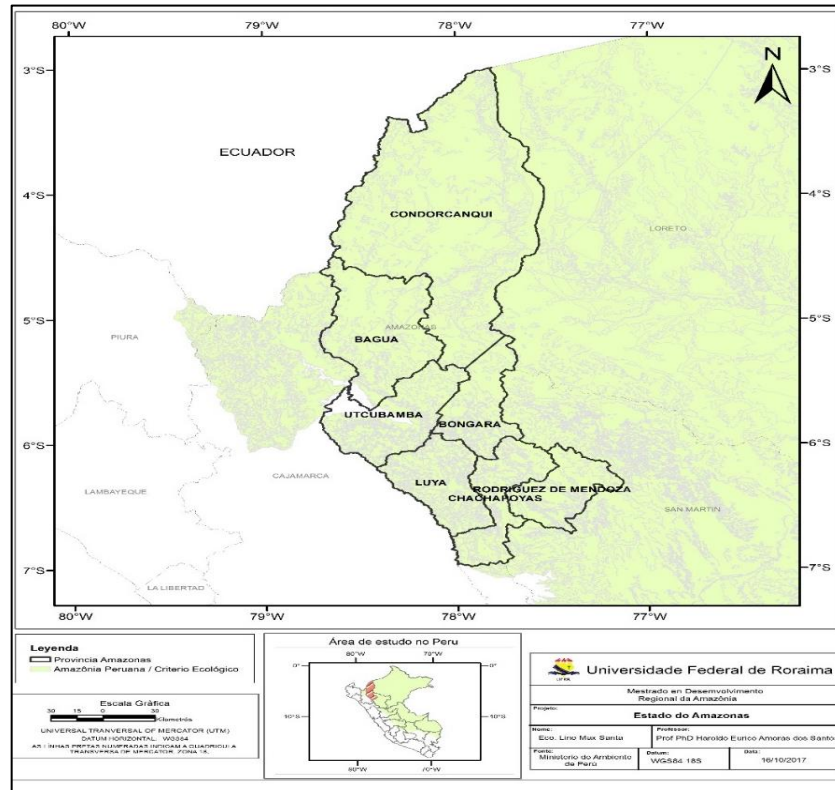
Figura 3 – Mapa da Amazônia peruana (critério ecológico e hidrográfico)



Fonte: IIAP (1998, p. 3). Marcação do estado no mapa e legenda feita pelo autor.

A localização do estado se apresenta na Figura 4.

Figura 4 – Mapa do estado do Amazonas: localização na Amazônia peruana



Fonte: Elaboração própria com base no *Shapefile* dos municípios peruanos. Disponível em: <<http://www.geogpsperu.com/2014/03/base-de-datos-peru-shapefile-shp-minam.html>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

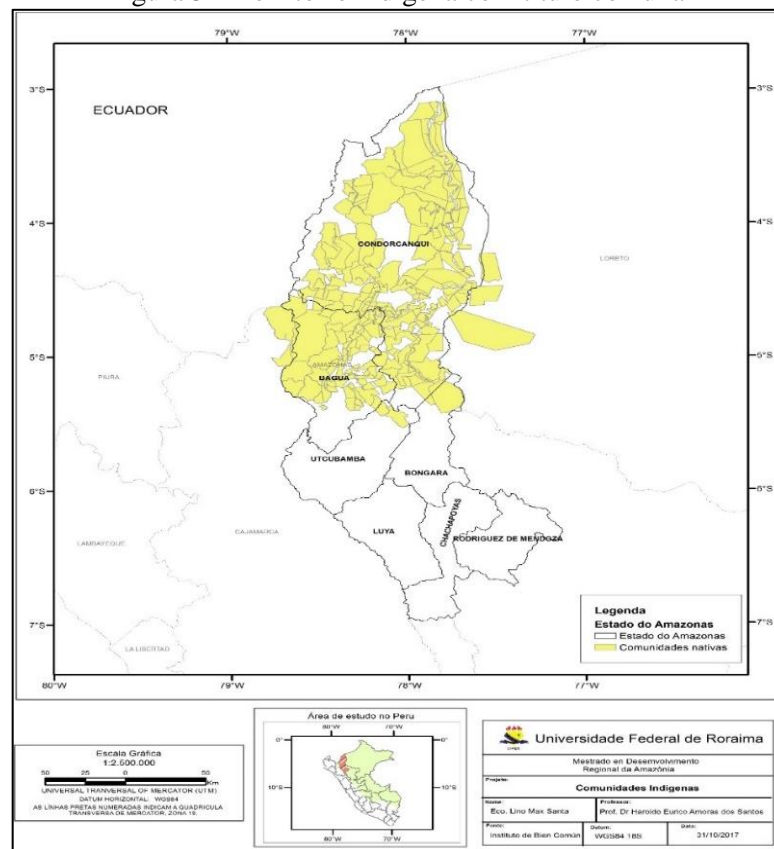
O estado do Amazonas refere-se à denominação político-administrativa de uma grande área amazônica peruana, que envolve vários estados em sua totalidade, ou parcialmente.<sup>33</sup> Sob área do estado tem territórios indígenas dos povos Aguaruna e Huambisa, localizadas no município de Condorcanqui e Bagua.

<sup>33</sup> Segundo o critério de denominação, ecológico corresponde a: Loreto, San Martín, Ucayali, Amazonas, Madre de Dios, Huánuco, Cajamarca, La Libertad, Pasco, Junín, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Puno, Piura e Apurímac; e com critério hidrográfico, além dos estados que correspondem ao primeiro, são Arequipa e Ancash (IIAP, 1998).

#### 4.1.1 Áreas tituladas dos povos indígenas

Os aguarunas e huambisas são povos indígenas<sup>34</sup> que pertencem à mesma família linguística, o Jíbaro,<sup>35</sup> e eles representam um grupo importante por sua ocupação territorial e a representatividade de sua população no estado. Em relação à área ocupada, de acordo com o Instituto del Bien Común (IBC), as áreas indígenas reconhecidas pelo governo peruano por meio de título comunal representam mais de um quarto (38,5%) do território do estado (IBC, 2016). Na Figura 5, mostram-se os territórios indígenas com reconhecimento do governo peruano por meio de título comunal.

Figura 5 – Território indígena com título comunal



Fonte: Elaboração própria com base no *Shapefile* das comunidades indígenas. Disponível em: <<http://www.geogpsperu.com/2017/08/shapefile-de-comunidades-nativas.html>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

<sup>34</sup> De acordo à Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2011) de junho de 1989. São considerados povos indígenas que “descenderem de populações que viviam no país ou região geográfica na qual o país estava inserido no momento da sua conquista ou colonização ou do estabelecimento de suas fronteiras atuais e que, independente de sua condição jurídica, mantêm algumas de suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas ou todas elas” (OIT, 1989/2011, art. 1.º, alínea b).

<sup>35</sup> Segundo o Censo 2007, a família linguística Jíbaro conforma os seguintes povos indígenas (população): Aguaruna (55.366), Achual (10.919), Huambisa (10.163), Condoshi-Murato (3.255) e Jíbaro-Achual (168). No estado do Amazonas, vivem 81,2% dos Huambisa e 79,3% dos Aguaruna, sendo eles os únicos povos indígenas localizados nesse estado (INEI; UNFPA, 2010).

Nessas áreas, de acordo com o Censo 2007, o povo Huambisa é composto de 8.257 habitantes, sendo 48,8% de homens e 51,2% de mulheres. Em relação aos Aguaruna, o Censo 2007 totalizou uma população de 43.896 habitantes, distribuída quase na mesma proporção entre homens e mulheres – 50,3% de homens e 49,7% de mulheres (INEI; UNFPA, 2010).

## 4.2 Aspectos demográficos

Sobre as características demográficas da população peruana do estado do Amazonas e dos municípios que o compõem, apresenta-se a Tabela 1, construída com base no Censo 1993 e 2007, e os dados estimados para 2015. A população peruana esteve conformada por 22.048.356 habitantes em 1993; por 27.412.157 em 2007 e 31.151.643 habitantes em 2015. No período compreendido entre 1993 e 2015, a população peruana teve crescimento anual de 1,6%.<sup>36</sup> Em relação à ocupação territorial, cada km<sup>2</sup> está habitado por aproximadamente 24 indivíduos (24,2).

Quanto à população do estado do Amazonas, o censo de 1993 e 2007 totalizou 336.665 e 375.993 habitantes respectivamente. Em 2015, o estado apresentou 422.629 habitantes, representando apenas 1,4% da população nacional. A taxa de crescimento anual no período 1993 e 2015 foi de 1,0%, taxa menor que a média nacional. Em relação à densidade da população por km<sup>2</sup>, tem 10,8 habitantes, valor menor em comparação com a média nacional.

Em relação aos municípios, há uma distribuição desigual de população, resultado de crescimento populacional diferenciado entre eles. De acordo com a Tabela 2, os municípios, por ordem de maior para menor população em 2015 são: Utcubamba com 118.597 habitantes (29,0%); Bagua 76.921 habitantes (18,2%); Chachapoyas 55.201 habitantes (13,1%); Condorcanqui 54.949 (13,0%); Luya 51.849 (12,3%); Bongará 33.920 (8%) e Rodríguez de Mendoza com 31.191 habitantes (7,4%).

É importante considerar que no período compreendido entre 1993 e 2015 o município que cresceu mais foi Condorcanqui (2,7%), seguido de Bongará (2,3%); enquanto Bagua e Luya, tiveram, cada um, 0,5% de taxa de crescimento anual. Em relação à densidade, os municípios de Utcubamba e Chachapoyas têm o maior número de população por km<sup>2</sup>: 30,7 e 16,7 habitantes respectivamente; Condorcanqui apresenta a menor densidade, com 3,1 habitantes por km<sup>2</sup>.

---

<sup>36</sup> A taxa de crescimento anual de população é calculada por meio da fórmula:  $r = [(P_t/P_o)^{(1/t)} - 1] * 100$ . Pt e Po são a população nos anos respectivos, e t é o tempo, em anos, do período a determinar.

Tabela 1 – População: Peru e Amazonas, 1993-2015

País/ Estado/ Município	Área km <sup>2</sup>	Ano			Taxa de cresc. anual (1993- 2015)	Dens. pop. km <sup>2</sup> (2015)	Distri. 2015 (%)
		1993	2007	2015			
Peru	1.285.215,6	22.048.356	27.412.157	31.151.643	1,6	24,2	100,0
Amazonas	39.249,1	336.665	375.993	422.629	1,0	10,8	1,4
Chachapoyas	3.312,4	45.058	49.700	55.201	0,9	16,7	13,1
Bagua	5.745,7	69.482	71.757	76.921	0,5	13,4	18,2
Bongará	2.869,7	20.459	27.465	33.920	2,3	11,8	8,0
Condorcanqui	17.865,4	30.520	43.311	54.949	2,7	3,1	13,0
Luya	3.236,7	46.837	48.328	51.849	0,5	16,0	12,3
Rodríguez de Mendoza	2.359,4	21.389	26.389	31.191	1,7	13,2	7,4
Utcubamba	3.859,9	102.920	109.043	118.597	0,6	30,7	28,1

Fonte: Elaboração própria com base no Inei (1994, 2008, 2017a).

Em relação à distribuição da população por gênero, no Peru, em 1993 e 2007, as mulheres eram a maioria (50,3% e 50,3%), porém, em 2015, os dados demonstram que os homens passaram a ser a maioria no país (50,1%). No estado do Amazonas, a população majoritária em 1993, 2007 e 2015 era composta de homens: respectivamente 51,3%, 51,3% e 52,7% (INEI, 1994, 2008, 2017a).

Em concordância com a Tabela 2, a maioria da população do estado vive na área rural embora venha decrescendo; em 1993, um total de 64,5% (217.148 habitantes) estavam na área rural; em 2007 eram 209.990 habitantes (55,8%) e em 2015 somava 231.554 habitantes (54,8%). Outro dado importante a considerar é que, no Amazonas, a maioria dos homens estava tanto na zona urbana e rural, embora, em 1993, na zona urbana, o percentual tenha sido superior para as mulheres: eram 59.882 mulheres que representam 50,1% nesse ano.

Tabela 2 – Amazonas: população por situação de domicílio e sexo, 1993-2015

Ano	Urbano			Rural			Total
	Subtotal	Homem	Mulher	Subtotal	Homem	Mulher	
1993	119.517	59.635	59.882	217.148	112.968	104.180	336.665
2007	166.003	83.318	82.685	209.990	109.622	100.368	375.993
2015	191.075	98.039	93.036	231.554	124.497	107.057	422.629

Fonte: Elaboração própria com base no Inei (1994, 2008, 2010a).

Portanto, a população é rural no estado do Amazonas, como foi confirmado nos dados da Tabela 2. Em 3.3, mostramos como são eles em termos de ampliação de capacidades, como

foi apresentado nos capítulos anteriores, por isso se consideram os principais ações do Estado nacional voltadas para ampliar a saúde, educação e a renda.

### **4.3 Políticas públicas que incidem na ampliação de capacidades**

Na década de 1980, no século XX, o país estava arruinado pela hiperinflação, e promovia subsídios de pacotes de bens de consumo básico, para famílias com poucas possibilidades de acesso aos bens (DU BOIS, 2004). Nessa situação, nos anos 1990, o governo procurou gerar pacotes de reformas estruturais com a finalidade de estabilizar a economia, visando a padrões de sustentabilidade e atender às pessoas pobres. Assim, o governo peruano iniciou as primeiras políticas sociais<sup>37</sup> para lutar contra a pobreza no país (ESTRADA; PEREA, 2008).

Dessa forma, no governo Alberto Fujimori, criaram-se os primeiros programas sociais,<sup>38</sup> orientados para a superação da pobreza em curto e longo prazos, com o objetivo de criação de capital humano,<sup>39</sup> e para alívio de caráter urgente (VÁSQUEZ; CORTÉZ; PARODI, 2000; ESTRADA; PEREA, 2008).

Assim, o Plan de Emergencia Social (PES), criado em 1990, teve o objetivo de proteger a população mais vulnerável, por meio de execução dos programas de saúde e alimentação. Porém, as barreiras pelas restrições fiscais e escassez de logística para o funcionamento do programa levou à extinção do projeto. Como alternativa, criou-se o Sistema Nacional de Desarrollo y Compensación Social (SNDCS), que também teve quase os mesmos problemas que o PES, resultando na sua suspensão (DU BOIS, 2004).

Em agosto de 1991, o SNDCS foi substituído pelo Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (Foncodes), tendo por objetivo financiar projetos de infraestrutura, apoio social e desenvolvimento produtivo e geração de renda própria das famílias pobres. De acordo com Du Bois (2004), os investimentos do programa basearam-se na demanda, dado que ele era aplicado mediante o pedido da população.

---

<sup>37</sup> São políticas que compõem a proteção básica dos indivíduos. No caso peruano, essas políticas sociais abrangem serviços universais e programas direcionados. “Los primeros se basan en la demanda y por tanto son auto-focalizados. Tal es el caso de la educación pública, la atención de salud en establecimientos públicos, etc. aunque al interior de estos sectores puede haber proyectos o programas focalizados (por ejemplo el Seguro Integral de Salud-SIS)” (PERÚ, 2008, p. 15).

<sup>38</sup> Em concordância com Aguilar (2012, p. 382), os programas “são formas de organizar toda estratégia governamental para dar cumprimento às políticas públicas que precisam ser implementadas”.

<sup>39</sup> De acordo Rands (2011, p. 36), o capital humano tem três componentes básicos: a formação educacional dos indivíduos, experiências prévias do trabalho e capacidade física do trabalho.



Outro programa importante foi criado em fevereiro de 1992, o Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa),<sup>40</sup> produto da fusão de dois programas: a Oficina Nacional de Apoyo Alimentario (Onaa), que tinha por finalidade “contribuir à elevação dos níveis alimentares e nutricionais da população”, e o Programa de Asistencia Directa (PAD), cujo fim era “brindar assistência alimentar às áreas urbano-marginais e áreas rurais deprimidas”.

Apesar dos esforços realizados pelo governo do Peru, não havia organização para atenção e focalização dos beneficiários, por isso existia superposição dos programas. Dessa forma, procurou-se focalizar os indivíduos pobres. Assim, em 1994, criou-se o Programa de Focalización del Gasto Social Básico (PFGSB), com o objetivo de melhorar a qualidade de gasto na matéria nutricional, de saúde e educação. Dessa forma, a partir de 1996, o governo “centrou sua estratégia na erradicação da pobreza extrema, tendo como objetivo reduzir à metade o número de pobres extremos, para finais da década” (DU BOIS, 2004, p. 14).

Para tal finalidade, o governo desenhou um instrumento de focalização geográfica, para o investimento em infraestrutura, chamado Mapa de Pobreza Distrital (municípios) em 1996. Esse mapa ajudava a “identificar os distritos mais pobres do país, para implementação de políticas sociais, e priorizar o âmbito de intervenção” (INEI, 2010b, p. 9, tradução nossa).<sup>41</sup>

Porém, a situação dos programas de luta contra a pobreza ainda continuava deteriorando-se. Nesse sentido, com o fim de ser mais eficiente na luta contra a pobreza, o governo deu início a um processo de descentralização de alguns programas. Desse modo, no início do século XXI, com a assinatura dos ODM, iniciam-se os programas de urgência social, dando-se prioridade às oportunidades de emprego e cobertura dos serviços básicos, igualmente a programas de transferências monetárias condicionadas, com o objetivo de incrementar as capacidades dos indivíduos (SAMANAMUD, 2015).

Para isso, no governo de transição de Valentín Panigua (2000-2001), criaram-se mesas de diálogo, com a participação do governo central, governos regionais, governos locais, instituições, entre outros. A Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza (MCLCP) foi o primeiro passo para que a pobreza pudesse ser tratada em nível dos estados e as responsabilidades funcionarem em princípio de subsidiariedade, isto é, maior responsabilidade dos governos regionais e locais na política social para a superação dos problemas sociais como a pobreza (DU BOIS, 2004; SAMANAMUD, 2015).

---

<sup>40</sup> O Pronaa foi aprovado pelo governo peruano por meio de Decreto Supremo n.º 020-92-PCM. Disponível em: <<http://faolex.fao.org/docs/texts/per33291.doc>>. Acesso em: 2 jan. 2018.

<sup>41</sup> No original: “determinar los distritos más pobres del país para la implementación de políticas sociales y priorizar el ámbito de intervención.”

Dessa forma, no governo de Alejandro Toledo (2001-2006), iniciou-se a descentralização econômica e administrativa dos programas (o Programa Vaso de Leche e Comedores Populares). Nesse governo foi aprovado o Plan Nacional de Superación de la Pobreza (PNSP) por meio do Decreto Supremo n.º 064-2004-PCM de 8 de setembro de 2004. Para tanto, executou-se o maior gasto social embora a pobreza não tivesse redução significativa, apesar do *boom* econômico e do esforço da política de desenvolvimento.

O governo de Alan Garcia (2006-2011) implantou política social com o enfoque de capacidades com rasgos de inclusão social. De acordo com Samanamud (2015), nesse período, de 82 programas sociais, reduziram-se a 26 e incrementaram-se orçamentos de alguns programas, por incremento de preço dos principais recursos de exportação do país (SAMANAMUD, 2015).

Com uma política social para superação de pobreza orientada na inclusão social, o governo de Ollanta Humala (2011-2016) mudou a luta do fenômeno, baseado no assistencialismo, para a política orientada a mudar as restrições, a precariedade e a vulnerabilidade em que a vida dos indivíduos se desenvolvem, assim como nas atividades econômicas, dado que tudo isso gera a exclusão econômica, social e política dos indivíduos.

A preocupação dos governos pela superação da pobreza é parte das políticas sociais, mas com diferentes enfoques, incluído e criando programas. Em 4.3.1, apresentamos os principais programas sociais que se aplicaram para a superação da pobreza, baseado no enfoque de capacidades, tendo como pilares a saúde, a educação e a geração da renda.

#### 4.3.1 Aspectos de saúde

A saúde, como determinante de bem-estar, é necessariamente prioridade para aumentar as capacidades dos indivíduos. Nesse sentido, o governo peruano aplicou programas para mitigar as causas que restringem os indivíduos de terem melhor qualidade de vida. Para isso, como objetivo de prevenir a morte prematura e mortalidade infantil, em 1992, foi criado o Pronaa, substituído em 2012 pelo Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (PNAEQW).

De acordo com os dados da Tabela 3, o gasto realizado nacionalmente passou de 314.670.484 milhões de *nuevos soles* (moeda local: novo sol), em 2000, para 1.216.917.015 milhões em 2015, demonstrando um crescimento anual de 9,5%, e no estado do Amazonas, embora em quantidades menores, o programa apresentou crescimento anual maior do que a

média do país, 14,5%. Esse valor explica, parcialmente, o esforço do governo nacional para reduzir a mortalidade infantil.

Tabela 3 – Gasto em Programa Nacional de Assistência Alimentar (s/.), 2000-2015

Estado	Ano				Taxa de crescimento (2015/2000)
	2000	2005	2010	2015	
Peru	313.670.484	515.204.301	737.695.755	1.216.917.015	9,5
Amazonas	5.593.537	19.953.518	33.057.556	42.832.026	14,5

Fonte: Elaboração própria com base Consulta Amigable (Consulta de Ejecución del Gasto). Disponível em: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2007&ap=ActProy>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

Assim como o investimento em reduzir a mortalidade infantil, o acesso aos serviços básicos – tais como energia, água e tratamento de esgoto – é considerado como essencial para a ampliação de capacidades dos indivíduos. No caso do incremento de cobertura de energia nos lares, deve-se ao Programa de Electrificación Rural,<sup>42</sup> que corresponde à Dirección General de Energía Rural (DRER), que tem orçamento próprio. Foi esse o programa que deu maior ampliação de oportunidades de acesso a esse serviço nas zonas rurais.

Na Tabela 4, pode-se constatar as taxas de crescimento dos investimentos relacionados com a eletrificação rural. Do total de 262,8 e 353,5 milhões de *nuevos soles*, em 2007 e 2015, respectivamente, o Estado do Amazonas representa apenas 1% em 2007, e 1,2% em 2015. Contudo, destacamos que, nesse período, o orçamento na região cresceu mais do que a média nacional.

Tabela 4 – Gasto em eletrificação rural (s/.), 2007-2015

Área	Milhões de <i>nuevos soles</i>			Distribuição (%)		Taxa de crescimento anual (%)
	1993	2007	2015	2007	2015	
Peru	11,1	262,8	353,5	100,0	100,0	3,8
Amazonas		2,7	4,3	1,0	1,2	6,0

Fonte: Elaboração própria com base em Peru (2015) e dados sobre orçamento executado.

O incremento do gasto transforma-se em maior cobertura da energia pública nos domicílios do país. Em termos nacionais, em 2015, têm acesso à eletricidade por meio de rede

<sup>42</sup> O objetivo do Programa é a promoção e o desenvolvimento eficiente e sustentável da eletrificação de zonas rurais e fronteiriças; ainda, gerar desenvolvimento socioeconômico, melhorar a qualidade de vida da população e combater a pobreza, e não estimular a migração para as grandes cidades.

de energia pública conectada 99,4% dos domicílios. Esse percentual constitui um aumento de 19,8 pontos percentuais em relação a 2007, e 39% em relação a 1993 (54,9%) (Tabela 5). No caso do estado do Amazonas, em 2015 têm acesso à energia elétrica 79,5% dos domicílios. Esse percentual é maior em 28 pontos percentuais em comparação com 2007. Além disso, é bem maior do que o percentual de 1993. De fato, os dados mostram que o incremento foi maior no Estado do Amazonas em comparação com a média nacional.

Em relação aos municípios do estado do Amazonas, a cobertura da energia elétrica incrementou no período 1993-2007. Porém, é importante considerar que esse incremento não foi homogêneo. Em 1993, todos os municípios tinham brecha superior a 66%, sendo o município de Chachapoyas com menor brecha (66%) e o município de Condorcanqui o mais crítico, com brecha (96,1%). Em 2007, o município que continua crítico é Condorcanqui, com brechas que alcançam 90% dos domicílios sem energia.

Tabela 5 – Cobertura domiciliar de eletricidade, 1993-2015

Município	1993			2007			2015	
	Domicílio	Sim	Brecha	Domicílio	Sim	Brecha	Sim	Brecha
Peru	4.427.517	54,9	45,1	6.400.131	74,1	25,9	93,9	6,1
Amazonas	65.801	17,7	82,3	89.030	48,5	51,5	79,5	20,5
Chachapoyas	9.662	34,0	66,0	13.044	71,6	28,4	-	-
Bagua	13.152	23,7	76,3	16.885	51,0	49,0	-	-
Bongará	4.141	28,3	71,7	6.381	54,5	45,5	-	-
Condorcanqui	5.298	3,9	96,1	8.650	9,5	90,5	-	-
Luya	9.643	5,7	94,3	11.658	50,8	49,2	-	-
Rodríguez de Mendoza	4.667	18,7	81,3	6.801	51,1	48,9	-	-
Utcubamba	19.238	12,7	87,3	25.611	45,0	55,0	-	-

Fonte: Elaboração própria com base no Inei (1994, 2008, 2017b).

O tratamento de esgotos tem influência positiva no melhoramento de qualidade de vida. De acordo com a Tabela 6, em 2015, têm tratamento de esgotos por rede geral 70,1% dos domicílios (dentro ou fora de domicílio). Essa cobertura teve, em relação ao ano de 1993, um crescimento de 30,1 pontos percentuais. O tratamento (outra forma, fossa séptica e comum, latrina e rio) em 2015, representa 19,1%, e existem ainda 10,8% dos domicílios no país sem nenhum tipo de tratamento de esgotos (Tabela 6).

De acordo com os dados de 2015, do total dos domicílios com ocupantes presentes no Estado do Amazonas 47,1% contam com rede geral de tratamento de esgotos; têm outro tipo de tratamento 43,3% dos domicílios e 9,6% não têm nenhum tratamento. Em relação aos municípios do Estado do Amazonas, em concordância com a Tabela 6, a cobertura máxima pela

rede pública em 1993 e 2007 teve o município de Chachapoyas com 30,8% e 58,6% respectivamente. O município com menor cobertura é o município de Condorcanqui, que, em 1993, apresentou apenas 0,8% dos domicílios com tratamento por meio de rede geral.

Tabela 6 – Cobertura domiciliar à rede de esgotos, 1993-2015

País/Estado/ Município	1993			2007			2015		
	Rede pública	Outro	Não tinham	Rede pública	Outro	Não tinham	Rede pública	Outro	Não tinham
Peru	40,0	22,2	37,8	54,2	28,5	17,3	70,1	19,1	10,8
Amazonas	15,1	39,5	45,4	31,9	53,5	14,6	47,1	43,3	9,6
Chachapoyas	30,8	23,2	46,0	58,6	28,2	13,2	-	-	-
Bagua	20,4	46,4	33,2	33,6	59,4	6,9	-	-	-
Bongará	19,7	40,5	39,8	41,7	46,0	12,3	-	-	-
Condorcanqui	0,8	53,2	46,0	1,9	71,0	27,1	-	-	-
Luya	7,2	48,3	44,5	25,4	59,9	14,7	-	-	-
Rodríguez de Mendoza	11,9	18,7	69,4	28,2	42,2	29,6	-	-	-
Utcubamba	11,3	39,5	49,2	28,7	58,4	12,9	-	-	-

Fonte: Elaboração própria com base no Inei (1994, 2008, 2017a).

Outro serviço básico de muita importância é a água. Em relação a ela, no Peru o acesso à água oriunda de rede geral, em 2015, foi 83,7%, maior em 20,1 e 37 pontos percentuais em relação a 2007 e 1993. O maior acesso ao serviço é compatível com a diminuição de outra forma de acesso à água (pilão, poço, rio, caminhão e outras) no período 1993-2015, que desceu em 30,5 pontos percentuais (Tabela 3).

No estado do Amazonas, de acordo com os dados da Tabela 7, têm acesso à água 78,4% dos domicílios por meio da rede pública, percentual menor em comparação com a cobertura do país, mas em termos de variação, foi o estado que mais cresceu em relação ao Peru: maior 59,0% em relação a 2007, e 37,6% em relação a 1993. Essa afirmação também se vê na diminuição de outras formas de acesso à água. Quanto aos municípios do estado do Amazonas, a disponibilidade de água pela rede pública (fora e dentro do domicílio) em 2007 apresenta-se em maior proporção no município de Chachapoyas (64,6%) e Bagua (51,4%). Contrariamente, os menos favorecidos são os municípios de Luya (26,5%) e Condorcanqui (4,5%).

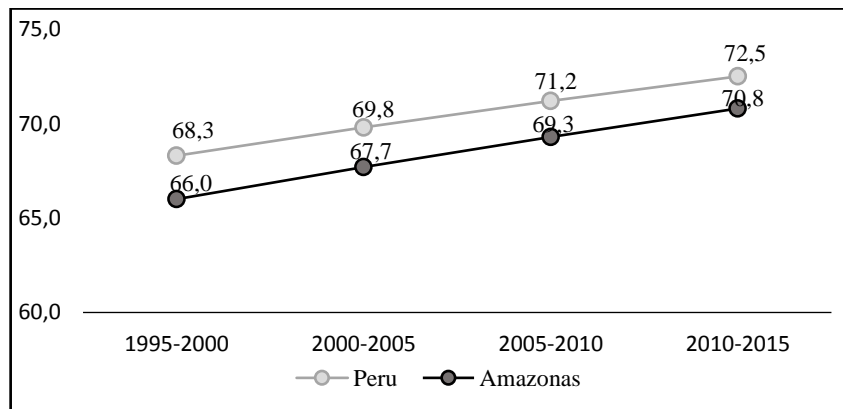
Tabela 7 – Cobertura domiciliar à água, 1993-2015

País/Estado/ Município	1993			2007			2015	
	Domicílios	Rede pública	Outra	Domicílios	Rede pública	Outra	Rede pública	Outra
Peru	4.427.517	46,7	53,3	6.400.131	63,6	36,4	83,7	16,2
Amazonas	65.801	19,4	80,6	89.030	40,8	59,2	78,4	21,5
Chachapoyas	9.662	33,6	66,4	13.044	64,6	35,4	-	-
Bagua	13.152	22,8	77,2	16.885	51,4	48,6	-	-
Bongará	4.141	28,4	71,6	6.381	46,3	53,7	-	-
Condorcanqui	5.298	1,2	98,8	8.650	4,5	95,5	-	-
Luya	9.643	16,1	83,9	11.658	26,5	73,5	-	-
Rodríguez de Mendoza	4.447	15,1	84,9	6.801	40,1	59,9	-	-
Utcubamba	19.238	15,7	84,3	25.611	39,1	60,9	-	-

Fonte: Elaboração própria com base no Inei (1994, 2008, 2017a).

O incremento de despesas em alimentos para reduzir a mortalidade infantil e maior acesso aos serviços básicos explicaria possivelmente o incremento de expectativa de vida ao nascer (EVN). No Peru, a EVN no quinquênio 1995-2000 foi 68,3 anos e no quinquênio 2010-2015 alcançou 72,5 anos, com incremento de 4,2 anos (Gráfico 1). Em relação ao estado do Amazonas, a expectativa de vida é menor do que a média nacional, embora o incremento tenha sido superior, em 4,8 anos, alcançando 70,8 anos no quinquênio 2010-2015.

Gráfico 1 – Expectativa de vida ao nascer por quinquênio, 1995-2015



Fonte: Elaboração própria, com base nos dados sobre esperança de vida por quinquênio. Disponível em: <[http://www.unfpa.org.pe/infosd/esperanza\\_vida/esp\\_vida\\_05.htm](http://www.unfpa.org.pe/infosd/esperanza_vida/esp_vida_05.htm)>. Acesso em: 10 fev. 2018.

Nesse sentido, o incremento de funcionamento relacionado com viver mais anos associa-se ao incremento de gasto nos programas que atingem metas para prevenir a morte prematura, e criar maior oportunidade de acesso aos serviços básicos para os indivíduos. No entanto, estar livre de analfabetismo é outro funcionamento necessário para o bem-estar dos indivíduos.

#### 4.3.2 Aspectos da educação

A infraestrutura do setor Educação está distribuída de acordo a Lei n.º 28.044 – Ley General de Educación. No Peru, existem 109.076 centros de educação (dado de 2015). Desse total, as infraestruturas de educação básica regular – abarcam o inicial, o primário e o secundário – representam 95,5%. Na educação básica alternativa (jovens que não tiveram oportunidade), são 1,5%. Na educação básica especial, são 0,4%, e na educação técnica produtiva a infraestrutura representa 1,7%. Na educação superior não universitária, essas infraestruturas são 0,9% (Tabela 8).

Tabela 8 – Infraestrutura educativa por modalidade, 2009-2015

País/Estado	2009	2012	2015	Variación % (2015-2009)
<b>Peru</b>	93.720	94.947	109.076	16,4
Básica regular	88.438	90.617	104.169	17,8
Básica alternativa	1.677	1.302	1.602	-4,5
Básica especial	459	441	479	-4,4
Técnico produtiva	2.013	1.644	1.827	-9,2
Superior não universitário	1.133	943	1.008	-11,0
<b>Amazonas</b>	2.423	2.514	2.969	22,5
Básica regular	2.352	2.457	2.901	23,3
Básica alternativa	26	20	24	-7,7
Básica especial	7	7	8	14,3
Técnico produtiva	22	17	21	-4,5
Superior não universitário	16	13	15	-6,3

Fonte: Elaboração própria com base no Inei (2017a).

Em relação ao estado do Amazonas, as infraestruturas representam apenas 2,7% do total do país (2.969 centros de educação). A concentração está nas infraestruturas de educação básica regular, totalizando 2.901, que representam 97,7% de centros de estudo. No caso dos docentes que trabalham nesses centros, no estado representam apenas 1,7% do total nacional. Do mesmo modo, a concentração maior está na educação básica regular (93,9%), que representa 8.160 docentes.

Em concordância com a Tabela 9, vale destacar no período 2009-2015, a taxa de docentes no setor educação incrementou-se em 8,2%, alcançando em 2015 o número de 523.304 docentes. A estrutura com maior concentração foi a educação básica regular (89,9%), 2,3% em educação básica alternativa, 0,7% em educação básica especial, 2,1% em educação técnica produtiva, e 5% em educação superior não universitária.

No Amazonas, o número de professores em 2015 alcançou 8.693, com variação de 28,5% em relação ao ano 2009; essa mudança percentual foi maior que a nacional (8,2%). A maior concentração está na educação básica regular, que representa mais de 90% dos docentes no período 2009-2015.

Tabela 9 – Cobertura de docentes por modalidade educativa, 2009-2015

País/Estado	2009	2012	2015	Varição % (2015-2009)
<b>Peru</b>	483.521	474.662	523.304	8,2
Básica regular	427.497	429.041	470.635	10,1
Básica alternativa	11.960	10.895	12.211	2,1
Básica especial	3.672	3.564	3.780	2,9
Técnico produtiva	13.809	9.576	10.740	-22,2
Superior não universitário	26.583	21.586	25.938	-2,4
<b>Amazonas</b>	6.763	7.570	8.693	28,5
Básica regular	6.227	7.131	8.160	31,0
Básica alternativa	153	126	168	9,8
Básica especial	31	30	33	6,5
Técnico produtiva	83	72	81	-2,4
Superior não universitário	269	211	251	-6,7

Fonte: Elaboração própria com base no Inei (2017a).

Em ações realizadas pelo governo peruano, o investimento feito por aluno no estado do Amazonas é superior à média nacional nos níveis de inicial e primária. Dessa forma, o investimento em educação inicial passou, em 2007, de 798 *nuevos soles* a 4.307 em 2015, com incremento anual de 23,5%, entretanto, no país, a taxa anual foi de 15,7% (Tabela 10). Em nível primário, o gasto por aluno em 2007 foi 1.044 *nuevos soles* e passou em 2015 para 3.891 *nuevos soles*, com crescimento anual de 17,9%. No Peru, essa taxa foi menor 13,1% e na secundária a taxa de crescimento foi menor no estado em relação à média nacional (14%).

Tabela 10 – Relação do gasto por aluno em educação básica regular (s/), 2007-2015

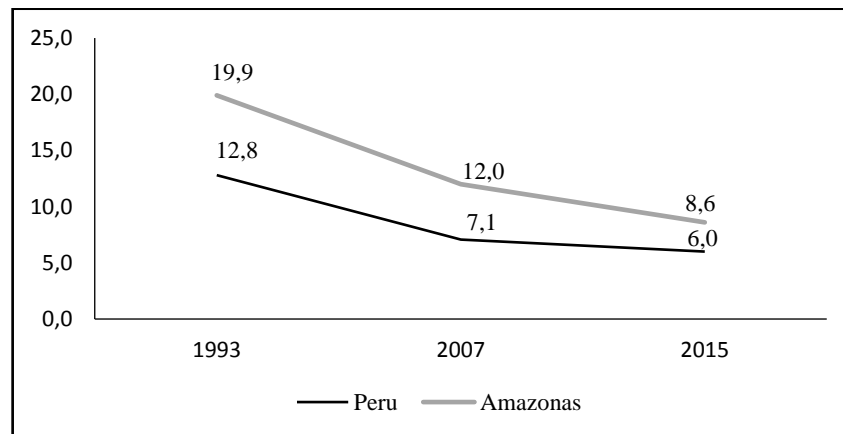
Estado/Grau de educação	2007	2012	2015	Taxa de crescimento (2015/2007)
<b>Peru</b>				
Inicial	900	1.854	2.897	15,7
Primária	1.051	1.923	2.819	13,1
Secundária	1.287	2.326	3.673	14,0
<b>Amazonas</b>				
Inicial	798	1.593	4.307	23,5
Primária	1.044	2.025	3.891	17,9
Secundária	1.146	2.202	3.270	13,7

Fonte: Elaboração própria com base na informação de Gasto em educação básica. Disponível em: <<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/education/>>. Acesso em: 13 jan. 2018.



O índice que demonstraria os resultados dos investimentos por aluno, na ampliação de centros educativos e dos professores, é a taxa de analfabetismo. No Gráfico 2, demonstra-se que, no período de 1993-2015, a taxa de analfabetismo para pessoas maiores de 15 anos decresceu, tanto no país como no estado do Amazonas. No Peru, em 1993, de cada 100 pessoas, não sabiam ler nem escrever 13 indivíduos (12,8%). O percentual passou, em 2015, a descer em 6 indivíduos. Entretanto, a taxa de analfabetismo no estado do Amazonas, em 1993, foi 19,9%; e em 2015 teve 8,6%. Embora a taxa de analfabetismo ainda seja maior no estado do Amazonas, no período, esse medidor caiu em maiores pontos percentuais (11,3%), ficando a taxa nacional em 6,8%.

Gráfico 2 – Percentual de analfabetismo em pessoas maiores de 15 anos, 1993-2015



Fonte: Elaboração própria com base no Inei (2008, 2017a).

Informações sobre analfabetismo não somente podem evidenciar condição de exclusão no acesso ao conhecimento; elas também ratificam o não exercício pleno da cidadania dos indivíduos. O analfabetismo como fenômeno induz a se pensar na privação de melhores condições de participação econômica na sociedade.

Desse modo, conhecer o número expressivo da população analfabeta em uma sociedade mostra-se relevante, haja vista que, por meio dela, poder-se-á constatar a existência de desigualdades, ora na expansão do sistema educacional, ora na forma de acesso educativo.

Isso pode ser mais visível quando comparados grupos populacionais (indígenas e não indígenas) ou regiões próximas do poder central dos Estados nacionais. Indica, no seu conjunto, quais grupos e regiões serão desenvolvidos; por outro lado, também pode evidenciar quais grupos, setores e regiões tornam-se vulneráveis ao crescimento e intensificação de desigualdades que o Estado deve combater.

#### 4.3.3 Aspectos econômicos e geração de renda

A geração de renda é considerada como indispensável para a superação da pobreza e de desenvolvimento humano. Nesse sentido é necessário que os estados tenham infraestrutura de estrada, dado que esse é fator-chave para o desenvolvimento econômico e social pelo dinamismo comercial que pode gerar.

O estado do Amazonas e muitas outras regiões amazônicas foram favorecidos para a execução do Projeto Eixo Amazônico de Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).<sup>43</sup> Não entanto, o Amazonas apresenta ainda brechas de infraestrutura terrestre maior (PERÚ, 2015).

Na Tabela 11, demonstram-se os quantitativos de infraestrutura rodoviária do Amazonas. As estradas do estado representam somente 2% da infraestrutura rodoviária do país. Observa-se que a maior parte da rede de estradas corresponde a estradas vicinais (52,4%), enquanto as redes nacionais representam 25,5%, e as redes estaduais constituem 22%. Na tabela, também se pode observar que apenas um pouco mais de um quarto das estradas se encontra pavimentada (26,5%).

Tabela 11 – Amazonas: vias de acesso terrestre (km<sup>2</sup>), 2015

Estado/situação	Nacional	Estadual	Vicinal	Total	Part. (%)
<b>Peru</b>	26.683,3	25.304,0	113.917,8	165.905,2	100,0
<b>Amazonas</b>	846,2	730,6	1738,9	3315,8	2,0
Pavimentada	846,2	31,3	0,0	877,5	26,5
Não pavimentada	0,0	699,3	1738,9	2.438,3	73,5
Participação (%)	25,5	22,0	52,4	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Red Vial Existente del Sistema Nacional de Carreteras, según Departamento: 2010-2016. Disponível em: <<https://www.mtc.gob.pe/estadisticas/transportes.html>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

A reduzida rede de estradas é limitante para a geração de renda, porque priva as oportunidades de troca dos bens e serviços dos indivíduos localizados nas áreas sem a possibilidade de levar seus produtos para as cidades próximas, em comparação com as pessoas

<sup>43</sup> “O Eixo do Amazonas foi definido através da delimitação de uma região ao longo do sistema multimodal de transportes, que liga determinados portos do Pacífico, como Buenaventura na Colômbia, Esmeraldas no Equador e Paita no Peru, com os portos brasileiros de Manaus, Belém e Macapá.” (COSIPLAN, 2013, n. p., tradução nossa). No original: “El Eje del Amazonas ha sido definido a través de la delimitación de una región a lo largo del sistema multimodal de transportes que vincula determinados puertos del Pacífico, como ser Buenaventura en Colombia, Esmeraldas en Ecuador y Paita en Perú, con los puertos brasileños de Manaos, Belem y Macapá.”

que têm acesso a estradas. Assim mesmo, pelo fato dessas restrições, a atividade econômica pode ser baixa, gerando valor agregado menor na economia total do estado do Amazonas, o Produto Interno Bruto.

Assim a produção total do estado do Amazonas, PIB,<sup>44</sup> no período 2001-2015, não representa nem 1% do PIB do país. A máxima representatividade foi em 2015, quando alcançou 4.690.759 milhões de *nuevos soles*, o que representa apenas 0,7% do PIB nacional. De acordo com a composição do PIB, em 2015, o setor com maior representatividade foi agropecuário (agrícola, silvicultura, gado, caça e pesca), com 1.760.823 milhão de *nuevos soles*, com representatividade de 37,5% do PIB do estado.

Nesse ano, de acordo com dados do Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), no setor agropecuário, a produção orientada para atender à demanda interna representa 65,37%, sendo o arroz o produto mais importante (31,25%). A produção para atender ao mercado externo e à agroindústria representou 24,80%. Os produtos destinados que compõem são café, cacau, cana-de-açúcar e milho; enquanto o subsetor da pecuária representa 9,83% (BCRP, 2015).

O segundo setor com maior participação é o relacionado com os serviços – eletricidade, gás, água, comércio, transporte, Correios, comunicação, restaurantes, hotéis, administração pública e defesa, financeiro e segurança social, aluguel de casas, educação privada, serviços prestados às empresas, mercantes e não mercantes prestadas às lares, saúde e educação privada –, com 1.549.186 milhão de *nuevos soles*, o que representa 33% da economia do estado.

Tabela 12 – Produto Interno Bruto: Peru e Amazonas (s/.), 2001-2015

Ano	Amazonas						Peru	% Am.
	Agropecuária	Extração	Manufatura	Construção	Serviço	Total		
2001	256.278	2.113	90.499	20.328	439.803	809.021	141.305.183	0,57
2005	384.463	3.806	129.703	41.557	660.419	1.219.950	212.314.998	0,57
2010	920.165	84.409	154.046	264.352	1.082.235	2.505.207	388.548.552	0,64
2015	1.760.823	173.366	210.909	476.129	2.069.532	4.690.759	666.168.249	0,70

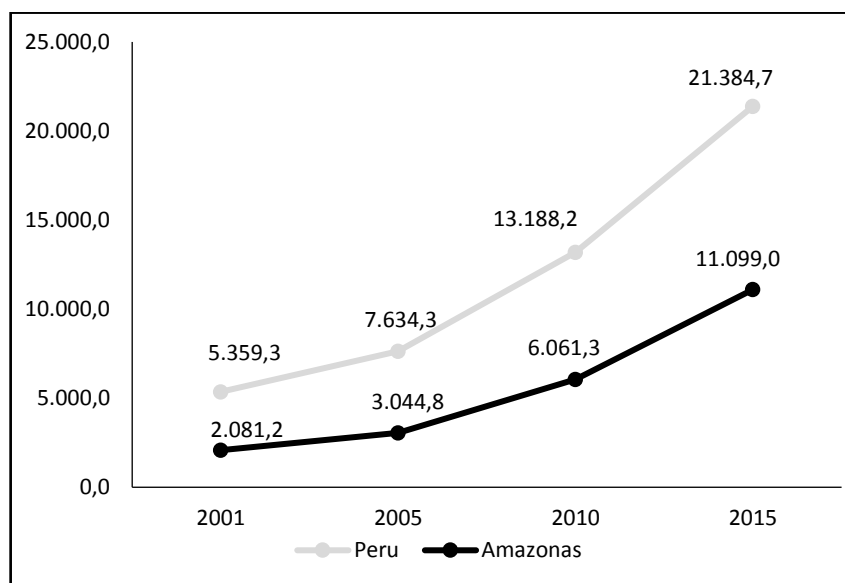
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Inei (2013, 2014) e dos dados do IB por estados. Disponível em: <<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

Em termos da distribuição do PIB, no período 2001-2015, a taxa de crescimento anual foi 11,7% no país, alcançando em 2015 em moeda local 23.384,7 *nuevos soles*, enquanto no

<sup>44</sup> Os dados do PIB não consideram taxas à produção e direitos de importação, por essa razão os dados são de Valor Agregado Bruto (VAB). Para a uniformidade, os dados foram transformados em dados reais com índice de preço base 2009.

estado do Amazonas a taxa de crescimento anual foi maior que a média nacional, 13,4%; embora existam melhoramento em termos relativos, a disparidade nesse período é visível em termos absolutos, porque em 2001 o PIB *per capita* do país era maior em 3.278 *nuevos soles*, já para 2015, a diferença cresceu em 213,3%, alcançando 10.285,7 *nuevos soles* (Gráfico 3).

Gráfico 3 – PIB *per capita*: Peru e Amazonas (s/.), 2001-2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Inei (2013, 2014) e dos dados do PIB por estados. Disponível em: <<https://www.inei.gob.pe/estadisticas/indice-tematico/producto-bruto-interno-por-departamentos-9089/>> e da população: Disponível em: <<http://proyectos.inei.gob.pe/web/poblacion/#>>. Acesso em: 17 jan. 2018.

A existência da desigualdade na distribuição do PIB no país e no estado mostra a exclusão econômica dos indivíduos, porém esses dados não apresentam efetivamente o que realmente ganham os indivíduos por seu trabalho. Nesse sentido, a renda *per capita*, aproxima-se como um mensurador dos recursos disponíveis para os indivíduos.

#### 4.3.3.1 Trabalho e renda

Em relação às características de emprego e renda no estado do Amazonas, no período 2009-2015, a População Economicamente Ativa (PEA), em 2015, foi de 229,7 mil pessoas, alcançando nesse período a variação de 3% em relação a 2009. Na Tabela 13, destaca-se que ao menos 98,3% da PEA estava ocupada nesse período, distribuída em maior proporção para o gênero masculino, 60,3% e 39,7% para as mulheres.

Tabela 13 – Emprego e renda no estado do Amazonas, 2009-2015

Emprego/renda	2009	2012	2015	Varição (%) 2015/2009
Pop. Economicamente Ativa (milhares)	223,0	225,5	229,7	3,0
Taxa de ocupação (%)	98,8	98,3	98,6	
Taxa de desemprego (%)	1,2	1,7	1,4	
Pop. Economicamente Ativa Ocupada (milhares)	220,3	221,6	223,7	1,5
Taxa de Pop. Masculina Economicamente Ativa Ocupada (%)	60,1	60,9	60,3	
Taxa de Pop. Feminina Economicamente Ativa Ocupada (%)	39,9	39,1	39,7	
Pop. Economicamente Ativa Ocupada por rama de atividade (%)	100,0	100,0	100,0	
Agricultura/pesca/Mineradora	59,8	61,2	61,2	
Manufatura	4,1	4,2	3,7	
Construção	2,4	3,6	3,5	
Serviços	33,6	31,0	31,7	
População Economicamente Ativa Ocupada por emprego (%)	100,0	100,0	100,0	
Formal	10,1	12,8	12,8	
Informal	89,9	87,2	87,2	
Renda média do mês de trabalho ( <i>nuevo sol</i> corrente)	718,7	858,8	939,1	30,7
População Masculina Economicamente Ativa	808,3	924,5	1.030,3	27,5
População Feminina Economicamente Ativa	524,0	707,6	737,6	40,8
Relação da renda média do mês mulher com masculina (%)	64,8	76,5	71,6	
Brecha de gênero nas rendas por trabalho (%)	35,2	23,5	28,4	

Fonte: Elaboração própria com base no Inei (2017a).

Em relação ao setor de Atividade Econômica, em 2015, os indivíduos ocupados concentraram-se na agricultura, pesca e mineração (61,2%). Na área de Manufatura trabalham 3,7%, em construção 3,5 % e no setor de Serviços 31,7%. A dependência do setor agropecuário tem relação com a concentração de mão de obra ocupada. Porém, um dado preocupante é a informalidade no período 2009-2015. Nesse período, um grande percentual dos ocupados atua na informalidade, não tem emprego formal, constituindo pelo menos 87,2% dos trabalhadores sem segurança de emprego ou benefícios sociais. Essa taxa também se observa na média nacional, embora menor em percentual – 73,2% (INEI, 2017a).

Em relação às rendas pagas em 2015, o estado observou incremento de 30,7% em comparação com o ano de 2009. A variação maior nesse período corresponde às mulheres, com 40,8%, que tiveram renda mensal média de 737,6 *nuevos soles*. No entanto, a renda mensal das mulheres é menor do que a renda mínima no país nesse ano (850 *nuevos soles*), mas a renda dos homens é maior que a mínima, 1.030,3 de *nuevos soles*. Destacamos, portanto, que há desigualdade de renda. Em 2015, a renda da mulher corresponde a 71,6% da renda dos homens, ou seja, uma distorção de 28,4%. Destaque-se que, em termos absolutos, em 2009, a renda do homem era maior em 284,3 *nuevos soles* em relação à mulher. Em 2015, a diferença é de 292,7 *nuevos soles*, incrementando a disparidade em 3% no período 2009-2015.

Esses resultados mostram o incremento da renda dos indivíduos, embora com disparidade no pagamento pelos trabalhos feitos. No lado do governo nacional, para o incremento do poder aquisitivo dos indivíduos pobres, o governo incentivou, como foi descrito, o Foncodes. De acordo com a Tabela 14, o investimento nacional veio decrescendo anualmente a -1,9%, alcançando 363.451.191 em 2015; ao contrário, no estado, foi positivo cada ano, 1,1%.

Tabela 14 – Gasto em Foncodes (s/.), 2000-2015

Estado	Ano				Taxa de crescimento (2015/2000)
	2000	2005	2010	2015	
Peru	482.454.209	489.549.840	446.151.808	363.451.191	-1,9
Amazonas	12.702.122	15.293.603	20.843.347	14.898.939	1,1

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministerio de Economía y Finanzas. Disponível em: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx?y=2015&ap=ActProy>>. Acesso em: 13 mar. 2018.

Os três funcionamentos valorados pelos indivíduos mostram o incremento da ação do governo nacional tanto no país como no estado do Amazonas, mas esses esforços resultam claramente que o Amazonas está ainda longe da média nacional, pelo que estaria associado ao comportamento à redução da pobreza e ao incremento do desenvolvimento humano, como se mostra em 4.4.

#### 4.4 Pobreza e Índice de Desenvolvimento Humano

Os indicadores do Peru e do estado do Amazonas, no que se refere à pobreza monetária, de acordo com a Tabela 15, mostram a redução no período 2001-2015. A incidência da pobreza em 2015 alcançou no país 21,8, menor em 33 pontos percentuais em relação ao quarto trimestre de 2001. No estado do Amazonas, nesse mesmo ano, a incidência máxima com o intervalo de confiança, com 5% de margem de erro, foi 51,7%, valor menor em 22,8 pontos em comparação com 2001. Nota-se que a variação foi maior no país, além de que a taxa de pobreza é maior no estado comparado com o país.

Em relação à pobreza multidimensional, o índice das NBI demonstra que foi diminuindo; em 2015, ao menos um indivíduo tinha uma NBI (19,4%) no Peru, descendo desde 2001 em 22,5 pontos percentuais; pelo contrário, no Amazonas, a variação foi maior que a

média nacional, 23,3 pontos. Do mesmo modo, a pobreza extrema (com mais de duas NBI) também veio descendo no país; em 2015, alcançando 3,8% e no Amazonas 13,4%.

Tabela 15 – Pobreza: unidimensional e multidimensional no Peru e Amazonas, 2001-2015

Tipo	IV Trim.	Anual			Varição (em pontos percentuais)
	2001	2005	2010	2015	2015-2001
<b>Peru</b>					
Pobreza Monetária (unidimensional) %	54,8	48,7	30,8	21,8	33
<b>Amazonas</b>					
Incidência da pobreza por intervalos de confiança					
Limite superior	74,5	68,8	50,9	51,7	22,8
Limite Inferior			46,7	44,7	-
<b>Peru</b>					
NBI (multidimensional)					
População com ao menos uma NBI	41,9	37,2	23,9	19,4	22,5
População com dois ou mais NBI	13,8	11,9	5,7	3,8	10
<b>Amazonas</b>					
NBI (multidimensional)					
População com ao menos uma NBI	60,5	62,5	47,6	37,2	23,3
População com dois ou mais NBI	26,2	29,5	17,8	13,4	12,8

Fonte: Elaboração própria com base no Inei (2011, 2017a, 2017b).

Nota: os dados da incidência da pobreza do IV trimestre e 2005 são as médias anuais no estado do Amazonas.

Os dados da Tabela demonstram que a pobreza no país e no estado foi descendo tanto em nível unidimensional como multidimensional, embora a pobreza monetária seja maior na NBI. A relação de menor taxa de pobreza multidimensional estaria associada à crítica que a relaciona a esse método por reduzir as necessidades infinitas em 5 pacotes, porém destaque-se que a redução está associada ao incremento de bem-estar dos indivíduos, o IDH.

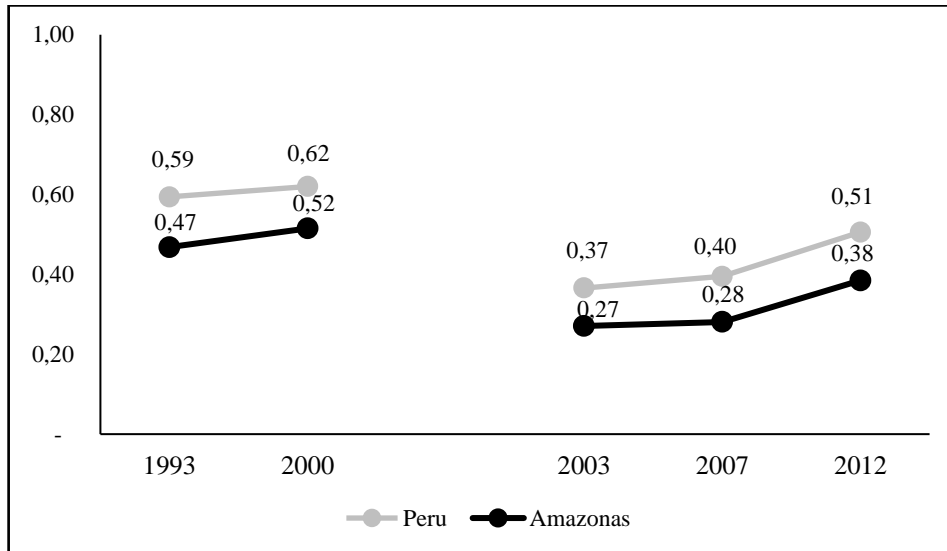
No estado do Amazonas, em 1993 o IDH foi 0,59 no Peru e 0,62 em 2000, com incremento em 0,3 índice, no Amazonas incrementou-se em 0,5 índice. Nota-se que no estado o incremento foi maior em relação à média nacional. No período 2003-2012, com a nova metodologia,<sup>45</sup> o IDH do Peru foi 0,51 em 2012, maior em 0,14 índice em relação a 2003. No Amazonas, o IDH foi 0,38, com incremento de 0,11 índice, valor menor quando comparado com a média do país (Gráfico 4).

O padrão da desigualdade é visível ao longo do período 2003-2012, embora existam melhorias no desenvolvimento humano, tanto no país quanto no Amazonas. O melhoramento está associado às melhorias nas capacidades que compõem o IDH, trabalhadas em 4.3. Assim,

<sup>45</sup> O IDH foi construído conforme o padrão do município, ou seja, considerando valores máximos e mínimos dos municípios do Peru, pelo que o IDH calculado dessa forma para o Peru é menor com o cálculo internacional que considera a paridade de poder de compra.

o incremento de vida traduzido em incremento de esperança de vida. Por sua vez, esse incremento tem relação direta com a redução da mortalidade infantil; desse modo, a diminuição de desnutrição crônica, em crianças menores de 5 anos, explica o possível impacto da ampliação de capacidade de viver mais anos (INEI, 2017a).

Gráfico 4 – Índice de desenvolvimento humano do Peru e Amazonas, 1993-2012



Fonte: Elaboração própria com base no Instituto Peruano de Economía (IPE). Disponível em: <<http://www.ipe.org.pe/portal/indice-de-desarrollo-humano/>>. Acesso em: 13 fev. 2018.

Outros indicadores que explicam o incremento de IDH são os indicadores de educação. A diminuição da taxa de analfabetismo influi na ampliação de capacidades dos indivíduos, assim como a existência de incremento de renda corrobora que incrementa o bem-estar dos indivíduos, mas o IDH é menor na média nacional.

Em relação ao Gráfico 4, infere-se que o melhoramento do IDH deve-se ao melhoramento de capacidades que compõem o índice. Esse indicador, que mensura o bem-estar individual, também é tratado para entender a pobreza, embora a pobreza seja explicada, geralmente, por meio de unidades monetárias na visão unidimensional. Porém, na visão multidimensional, também se mede por meio de NBI.

Em síntese, tanto o desenvolvimento como a pobreza, na visão unidimensional e multidimensional, tiveram comportamentos voltados tendentes à melhoria do bem-estar, o que equivale à ampliação de capacidades humanas, o IDH superior em relação ao período 1994-2000. Pode-se afirmar que houve ampliação de oportunidades de acesso aos serviços básicos, por meio de maiores investimentos por parte do Estado. Desse modo, percebe-se a existência de maior capacidade dos indivíduos.



#### **4.5 Observações finais**

A seção 4 explicitou os conceitos pobreza e desenvolvimento humano, na perspectiva de Amartya Sen, apresentando dados e políticas realizados no estado do Amazonas peruano. Implicou analisar os principais indicadores que constituem o conceito de desenvolvimento humano, incluindo aspectos relativos à saúde, educação e economia, chaves para o entendimento do comportamento de seus principais indicadores.

Os dados mostram a existência de disparidades, em relação à oportunidade de acesso aos serviços que permitem a ampliação de capacidades, mas também revelam a existência de melhorias ao longo de tempo. A intervenção do Estado é importante para diminuir as desigualdades que ainda posicionam o estado do Amazonas longe da média em relação às capacidades mencionadas.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa buscou atender três objetivos: descrever e identificar por meio do recorte histórico as visões e os conceitos da pobreza e do desenvolvimento. Utilizou-se o método dedutivo para identificar, no estado do Amazonas peruano, as principais ações do Estado nacional para combater a pobreza e estimular o desenvolvimento humano. Nesse esforço cognitivo, criaram-se instrumentos (tabelas e figuras) para indicar quantitativamente o grau de cobertura dos programas nacionais que buscaram atender às necessidades das populações. Foi por meio desses instrumentos que o autor deu resposta ao problema desta pesquisa.

Assim, pode afirmar-se que, embora o governo tenha proporcionado e aplicado programas para superar a pobreza, sugerindo uma possível melhoria, seus resultados são discretos, a ponto de não serem significativos para indicar que esses avanços são bases sólidas para garantir o desenvolvimento humano e econômico que o país requer. Isso é muito mais perceptível no olhar local quando se analisa, no seu conjunto, a efetividade das políticas públicas no estado do Amazonas, uma vez que os percentuais de cobertura permaneceram, na maioria dos itens analisados, abaixo da média nacional. A exceção dessa tendência, foi o item relativo ao gasto por aluno quando analisado o aspecto Educação.

Mediante as fontes primárias, verificamos uma trajetória evolutiva da percepção tanto da pobreza como do desenvolvimento, iniciada no século XVIII e alcançando auge no século XX – quando acadêmica e politicamente são abordadas essas questões – até se chegar a um conceito mais elaborado, qual é o desenvolvimento humano. Nesse marco, podemos afirmar também que pobreza, causas e efeitos relacionam-se e são interdependentes.

Para alcançar o primeiro objetivo, descrever os fundamentos históricos sobre a pobreza e identificar as visões existentes até os dias atuais, podemos dizer que predominam duas visões. Uma caracterizada pelo enfoque unidimensional da pobreza e outra pelo enfoque multidimensional. A primeira caracteriza-se por considerar aspectos quantitativos relacionados com a renda. A segunda, por relacionar variáveis qualitativas e quantitativas em uma percepção sistêmica e interdependente entre os setores político e social, além do econômico.

Verificamos que a identificação da pobreza ocorre de três formas: a primeira, como juízo de valor associada à percepção que um indivíduo tem para catalogar-se como pobre ou não. Esse caráter guarda relação direta com a capacidade de compra e consumo por meio de unidades monetárias. A segunda, forma absoluta, quando a pobreza se determina em virtude de um standard de consumo determinado de bens. Assim sendo, comparam-se indivíduos e países,

situando-os acima ou abaixo de uma linha da pobreza. A terceira forma, é a identificação da pobreza com base em um padrão relativo de renda, a qual guarda relação com sua distribuição. Nessa condição ocorre a comparação entre grupos. Essa distribuição é determinada de acordo com a situação econômica de cada país e a comparação se faz com base no PIB *per capita*.

Observamos, também, que a pobreza até meados do século XX era compreendida em uma concepção economicista, associada à falta dos recursos monetários necessários para a aquisição de bens e serviços de consumo. Isso mostra a percepção unidimensional desse fenômeno naquele período. Entendia-se, por outro lado, que a pobreza estava associada ao conceito de sobrevivência, sendo possível exemplificar a carência de nutrientes ou alimentos para o bem-estar da pessoa. Observa-se que a preocupação pela sobrevivência tornou-se um fator preponderante que acompanhou a visão dos principais economistas de corte clássico, tais como Smith, Malthus e Marx.

A visão multidimensional acerca da pobreza surge no século XX para entendê-la de forma complementar às Necessidades Básicas Insatisfeitas. Desse modo, a concepção relaciona-se com a privação de capacidades e se analisado não apenas o estado da pobreza, mas as causas que a produz.

É nessa linha de pensamento que – em uma visão mais interdependente de variáveis – surgem os aportes de Amartya Sen, tornando-se referência na visão contemporânea desse fenômeno. O pensamento de Sen foi amplamente exposto ao longo do texto, e de modo conclusivo, podemos afirmar que seu pensamento é um dos mais completos aportes analíticos que existem pela riqueza inter-relacional entre variáveis, uma vez que seus conceitos são aplicáveis a contextos, grupos, países e regiões diferentes.

Conforme os pensadores estudados ao longo das seções, infere-se que a visão multidimensional acerca da pobreza e do desenvolvimento surgiu no século XX quando os dois conceitos se ampliam e se correlacionam não apenas com fatores monetários, mas também com fatores sociais e ambientais, que incidem na qualidade de vida das pessoas.

Os fundamentos teóricos, na seção 3, indicaram que o entendimento do desenvolvimento tem dois momentos históricos relevantes. O primeiro é o período entre guerras e se caracteriza porque está associado ao crescimento econômico, medida pelo Produto Interno Bruto. Essa visão tem caráter unidimensional sobre o conceito.

O segundo momento, contesta o fato de o desenvolvimento considerar somente as riquezas econômicas como fator de medida. Essa é considerada uma visão limitada, porque o bem-estar dos indivíduos não somente depende de riquezas, mas abrange e depende de outros

fatores que influenciam na qualidade de vida dos indivíduos. Em meados do século XX, com os efeitos devastadores das guerras e das diversas crises econômicas, avança uma terceira etapa evolutiva do conceito de desenvolvimento.

Assim, a partir dos anos 1970, entra com maior força a discussão pela ambiência, surgindo o conceito de desenvolvimento sustentável de Ignácio Sachs, e nos anos 1980, o uso desse conceito adquire relevância pelos problemas apontados no Relatório de Brundtland. A partir desse momento, a preocupação socioambiental se institucionaliza e as variáveis ambientais compõem aspectos essenciais do desenvolvimento. Com a Eco- 92, essas relações passam a compor compromissos no marco da política e da esfera social e ambiental como parte integral do desenvolvimento dos países. Em sintonia com o debate de assuntos relacionados com a ambiência, a pobreza, a expansão populacional, os aportes de Sen surgem ratificando a ampliação de capacidades como elemento inovador no entendimento do desenvolvimento.

Na seção 4, evidencia-se a existência de programas destinados a atender às necessidades universais e básicas em saúde, educação e renda no Peru e no estado do Amazonas. Em relação à saúde, houve incremento de gasto do governo com o Pronaa e o Qaliwarma. Programas esses que buscaram evitar a mortalidade infantil.

Constatamos que o governo peruano investiu em infraestrutura para atender às necessidades em matéria elétrica e de saneamento básico. Destacamos que essas iniciativas se relacionam com o aumento de esperança de vida e diretamente com a melhoria nas condições de saúde, especialmente no que se refere ao tratamento da água. Nesse ponto ressaltamos que os programas e as conquistas alcançadas estão estreitamente relacionados com elementos essenciais da concepção de desenvolvimento humano, indispensáveis para ampliar o tempo de vida das pessoas.

Em educação, o incremento de maiores centros educativos e o número dos professores sugerem melhorias realizadas pelo governo peruano no período estudado. Esse incremento estaria associado à explicação da redução do número de pessoas que não sabem ler nem escrever no estado (analfabetas). Acentuamos que a taxa de analfabetismo ainda é maior no estado do Amazonas em relação à superação do analfabetismo na média do país.

Em relação à geração de renda, que é aproximada por meio de PIB *per capita*, evidencia-se que esse índice é menor no Amazonas em comparação com a média nacional. Apenas o Produto Interno Bruto do estado representou 0,7% do PIB do país em 2015. Além disso, é notória a existência de altas taxas de informalidade e desigualdade de renda entre os gêneros. Essas desvantagens explicariam as rendas baixas no estado do Amazonas.

Nesse sentido, nesta dissertação, buscamos comprovar a existência de melhorias nas políticas de Estado em resposta à pobreza e ao desenvolvimento humano no estado do Amazonas. A partir disso, concluímos, em primeira instância que, de fato houve melhorias; em segunda instância, comprovamos que o pensamento de Amartya Sen pode ser aplicado na realidade peruana e especificamente no estado do Amazonas, quando trabalhada a perspectiva de capacidades do pensador indiano.

Em matéria de IDH, houve melhorias, porém elas são menores no estado do Amazonas quando comparadas com a média nacional. Assim, ratifica-se que a pobreza e o desenvolvimento de um país ou estado tem aplicabilidade quando são avaliados desde a visão de capacidades. No estado do Amazonas, caracterizam-se as distintas privações pelas quais passam os indivíduos da região, e ainda que nas duas últimas décadas se verifiquem melhorias, em termos relativos, ainda existem disparidades acentuadas no país, não apenas no estado, referentes aos grupos vulneráveis (indígenas). Conclui-se que o estado do Amazonas e os grupos indígenas apresentam menores IDH e maiores índices de pobreza, tanto unidimensional como multidimensional.

Pelo conjunto dos objetivos trabalhados, ainda que os instrumentos tenham registrado uma evolução no acesso à educação, aos serviços públicos e à saúde no estado do Amazonas, preocupa o fato de que as políticas públicas não indiquem uma articulação e uma cobertura para o atendimento da população indígena, grupos sabidamente excluídos da distribuição dos benefícios do crescimento econômico e da participação dos benefícios da concentração do poder. Essas circunstâncias indicam, também, que superar essa realidade torna-se desafiador para o estado peruano, porque no contexto deste trabalho, não haverá desenvolvimento humano real de um país enquanto subsistirem desigualdades entre grupos de uma mesma sociedade nacional. Essa preocupação se acentua quando se associa a realidade das diversas etnias indígenas que compõem o estado do Amazonas e se comprova o limitado alcance de oportunidade de desenvolvimento.

## REFERÊNCIAS

- ABELLA, C. Amartya Sen y el desarrollo humano. **Memorias**, v. 8, n. 13, p. 277-288, 2010. Disponível em: <<https://revistas.ucc.edu.co/index.php/me/article/view/204>>. Acesso em: 14 nov. 2017.
- AGUADO QUINTERO, L.; OSORIO MEJÍA, A. Percepción subjetiva de los pobres: una alternativa a la medición de la pobreza. **Reflexión Política**, v. 8, n. 15, p. 26-40, 2006.
- AGUILAR, A. M. Plano, programas, projetos. In: CASTRO, C. L. F.; GONTIJO, C. B R; AMABILE, A. E. N. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. Barbacena: EdUEMG, 2012. p. 382-383.
- ALBERNAZ CRESPO, A. P.; GUROVITZ, E. A pobreza como um fenômeno multidimensional. **RAE-eletrônica**, v. 1, n. 2, p. 1-12, jul.-dec. 2002. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=205118144003>>. Acesso em: 5 jan. 2018.
- ALKIRE, S.; SANTOS, M. **Acute multidimensional poverty: a new index for developing countries**. 2010. Disponível em: <<http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp38.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2017.
- ALMEIDA, P. R. A economia internacional no século XX: um ensaio de síntese. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 44, n. 1, jan./jun. 2001.
- AMARO, R. R. Desenvolvimento: um conceito ultrapassado ou em renovação?: da teoria à prática e da prática à teoria. **Cadernos de Estudos Africanos**, v. 4, 2003.
- ANGARITA, M. La teoría de las capacidades en Amartya Sen. **Edetania: estudios y propuestas socio-educativas**, n. 46, p. 63-80, 2014.
- BARBA, C. Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington. **Espiral: Estudios sobre Estado y Sociedad**, v. 11, n. 31, 2015.
- BAZÁN OJEDA, A.; QUINTERO SOTO, M.; HERNÁNDEZ ESPITIA, A. Evolución del concepto de pobreza y el enfoque multidimensional para su estudio. **Quivera**, v. 13, n. 1, 2011.
- BCRP. Banco Central de Reserva del Perú. **Amazonas: síntesis de actividad económica**. Diciembre 2015. 2015. Disponível em: <<http://www.bcrp.gob.pe/docs/Sucursales/Piura/2015/sintesis-amazonas-12-2015.pdf>>. Acesso em: 16 jan. 2018.
- BECCARIA, L.; FERES, J.; SÁINZ, P. Medición de la pobreza: situación actual de los conceptos y métodos. TALLER REGIONAL DEL MECOVI, 4., 1999, Buenos Aires. **Anales...** Buenos Aires, 1999.
- BELLONI, I.; MAGALHÃES, H.; SOUZA, L. C. **Metodologia de avaliação em políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2000.
- BONETI, L. **Políticas públicas por dentro**. 3. ed. Injuí: Unijuí, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. A crise da América Latina: Consenso de Washington ou crise fiscal?. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, 1991.

BURGOS, M.; MÉNDEZ, J. **La medición de la pobreza**: propuesta para la actualización de la medición de la pobreza en Chile. Santiago de Chile: Universidad de Chile, 2014.

CARVALHO, J. **Pobreza e tecnologias sociais no extrativismo da carnaúba**. 2008. 100 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Programa Regional de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2008.

CASTRO, T. **Teoria das relações internacionais**. Brasília: Funag, 2012.

CEJUDO, R. Capacidades y libertad: una aproximación a la teoría de Amartya Sen. **Revista Internacional de Sociología**, v. 65, n. 47, p. 9-22, aug. 2007. Disponible en: <<http://revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/view/50/50>>. Acesso em: 20 dez. 2016.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. **Objetivos, funciones y programa de trabajo de la Subsele Subregional en México, 1994-1995**. 1994. Disponível em: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25031/LCmexL188rev1\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/25031/LCmexL188rev1_es.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 2 fev. 2018.

CLEMENTE, A. **Economia regional e urbana**. São Paulo: Atlas, 1994.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. 2. ed. Tradução de Our common future. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/doc/12906958/Relatorio-Brundtland-Nosso-Futuro-Comum-Em-Portugues>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

CORRÊA, L.; LIMA, J.; CAMPOS, L. Uma análise da pobreza multidimensional do Nordeste metropolitano com uso de modelo de equações estruturais. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 32, n. 2, p. 313-333, 2015.

COSIPLAN. Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento. **Eje del Amazonas**. 2013. Não paginado. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Page/PageDetail?id=119>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

COSTA, O. Pesquisa de condições de vida. **São Paulo em Perspectiva**, v. 17, p. 142-150, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v17n3-4/a15v1734.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2018.

CUNHA, C. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais**: tendências recentes e experiências no Brasil. Porto Alegre: Secretaria de Coordenação e Planejamento, 2006.

DEVÉS VALDÉS, E. El pensamiento latino-americano en el siglo XX: entre la modernización y la identidad. \_\_\_\_\_. **Del Ariel de Rodó a la Cepal 1990-1950**. Buenos Aires: Biblos, 2000. t. 1.

DU BOIS, F. **Programas sociales, salud y educación en el Perú: un balance de las políticas sociales.** Lima: Instituto Peruano de Economía Social de Mercado, 2004.

ESTRADA, H.; PEREA, A. Los programas sociales en el Perú 1990-2007: de alivio a la superación de la pobreza. **Informe de coyuntura**, n. 26, 2008.

EULA, J. **O Fundo Amazônia e o desenvolvimento local sustentável: o caso da cooperativa de hortifrutigranjeiros de Boa Vista, Roraima.** 135 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional da Amazônia) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Amazônia, Universidade Federal de Roraima, Boa Vista. 2017.

FERES, J.; MANCERO, X. **Enfoques para la medición de la pobreza: breve revisión de la literatura.** Santiago: Cepal, 2001.

FERES, J.; VILLATORO, P. **La viabilidad de erradicar la pobreza: un examen conceptual y metodológico.** Santiago: Cepal, 2012.

FFRENCH-DAVIS, R. Financial globalization: from crises-prone to development-friendly? En: **Economic growth with equity: challenges for Latin America.** Houndmills: Palgrave Macmillan, 2007. p. 175-197.

FONSECA, F. **As organizações não-governamentais e a implementação dos acordos ambientais multilaterais: entre a participação formal e a influência real.** Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

GORDON, D. La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla. In: BOLTVINIK, J.; DAMIÁN, A. **La pobreza en México y el mundo: realidades y desafíos.** México: Siglo XXI, 2004. p. 45-75.

GRAGLIA, E. **Diseño y gestión de políticas públicas hacia un modelo relacional.** Córdoba: EDUCC, 2004.

IBC. Instituto del Bien Común. **Directorio 2016: comunidades nativas del Perú:** Sicna: Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana. Perú, 2016. Disponible em: <[http://ibcperu.org/files/Directorio\\_2016\\_de\\_Comunidades\\_Nativas.pdf](http://ibcperu.org/files/Directorio_2016_de_Comunidades_Nativas.pdf)>. Acceso em: 25 fev. 2018.

IIAP. Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana. **Delimitación del territorio amazónico con criterio ecológico y criterio hidrográfico.** 1998. Disponible em: <[http://repositorio.iiap.org.pe/bitstream/IIAP/204/11/IIAP\\_DOCU\\_1998.pdf.pdf](http://repositorio.iiap.org.pe/bitstream/IIAP/204/11/IIAP_DOCU_1998.pdf.pdf)>. Acceso em: 20 nov. 2017.

INEI. Instituto Nacional de Estadística e Informática. **Perú: perfil socio-demográfico.** 1994. Elaboração do livro com base nos dados do Censo 1993. Disponible em: <<http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0007/presenta.htm>>. Acceso em: 15 nov. 2017.



INEI. **Perú**: perfil socio-demográfico. 2008. Elaboração do livro com base nos dados do Censo 2007). Disponível em: <[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1136/index.htm](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1136/index.htm)>. Acesso em: 15 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Perú**: Estimaciones y proyecciones de población económicamente activa urbana y rural por sexo y grupos de edad, según departamento, 2000-2015. Boletín Especial, n. 20, nov. 2010a. Disponível em: <<http://www.unfpa.org.pe/publicaciones/publicacionesperu/INEI-Peru-Bol20-Estimaciones-Proyecciones-2000-2015.pdf>>. Acesso em: 15 nov. 2017.

\_\_\_\_\_. **Mapa de pobreza provincial y distrital 2009**: el enfoque de la pobreza monetaria. Lima, 2010b. Disponível em: <[https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/mapa\\_pobreza\\_2009.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/mapa_pobreza_2009.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Perú**: Perfil de la pobreza según departamentos 2001-2010. Lima, 2011. Disponível em: <[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib0981/Libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0981/Libro.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Cuentas nacionales del Perú**: Producto Bruto Interno por departamentos 2001-2012. Año base 1994. Lima, 2013. Disponível em: <[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1104/libro.pdf](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1104/libro.pdf)>. Acesso em: 2 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Cuentas nacionales del Perú**: Producto Bruto Interno por departamentos 2007-2013. Año base 2007. Lima, 2014. (Colección Año Base 2007, n. 3). Disponível em: <[https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones\\_digitales/Est/Lib1189/index.html](https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1189/index.html)>. Acesso em: 2 jan. 2018.

\_\_\_\_\_. **Perú**: principales indicadores departamentales 2009-2016. 2017a.

\_\_\_\_\_. **Perú**: perfil de la pobreza por dominios geográficos, 2007-2016. 2017b.

\_\_\_\_\_. UNFPA. Fondo de la Población de las Naciones Unidas. **Perú**: Análisis etnosociodemográfico de las comunidades nativas de la Amazonia, 1993 y 2007, Lima, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Relatório sobre o desenvolvimento humano no Brasil**. Rio de Janeiro, Brasília: PNUD, 1996.

IIRSA. **La Cartera de Proyectos 2010 por ejes de integración y desarrollo**. 2011.

JIMÉNEZ TREJO, L. A. **Gasto público y desarrollo humano en los municipios de Veracruz, 1995-2004**: los casos de Córdoba y Orizaba. Tesis (Maestría en Estudios Regionales) – Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, México, DF. 2007.

KEHRIG, R. et al. **Administração pública gerencial**: livro didático. Palhoça: Unisul Virtual, 2005.

LADERCHI, C. R. The monetary approach to poverty: a survey of concepts and methods. **Working Paper**, n. 58, 2000. Disponível em: <[http://www.qeh.ox.ac.uk/sites/www.odid.ox.ac.uk/files/www3\\_docs/qehwps58.pdf](http://www.qeh.ox.ac.uk/sites/www.odid.ox.ac.uk/files/www3_docs/qehwps58.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2017.

LANGE, M. A conservação da natureza: conceito e prevê histórico. In: RIOS, A; IRIGARAY, C. (Org.). **O direito e o desenvolvimento sustentável**: cursos de direito ambiental. São Paulo: Peirópolis; Brasília: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2005. p. 13-30.

LARRAÑAGA, O. **La medición de la pobreza en dimensiones distintas al ingreso**. Santiago: Cepal, 2007.

LAVINAS, L. Pobreza e exclusão: traduções regionais de duas categorias da prática. **Econômica**, v. 4, n. 1, p. 25-59, 2003.

LIMACHI HUALLPA, L. **Socioeconomía**: informe temático: Proyecto Zonificación Ecológica y Económica del Departamento de Amazonas. Convenio entre el IIAP y el Gobierno Regional de Amazonas. Iquitos, 2010.

LOPES, J. G. D. **Pobreza multidimensional**: uma aplicação à região norte do Brasil. 2015. 62 f. Dissertação (Mestrado em Economia do Desenvolvimento) – Programa de Pós-Graduação em Economia do Desenvolvimento, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

MALTHUS, T. **Economia**. São Paulo: Ática, 1982.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARKEY, J.F. A redefinition of social phenomena: giving a basis for comparative sociology. **American Journal of Sociology**, v. 31, n. 6, p. 733-743, 1926. Disponível em: <[www.jstor.org/stable/2765504](http://www.jstor.org/stable/2765504)>. Acesso em: 3 mar. 2017.

MARX, K. **O capital**. Tradução de Regis Barbosa e Flávio R. Kothe. São Paulo: Nova Cultural. 1996.

MAXWELL, S. **The meaning and measurement of poverty**. London: Overseas Development Institute, 1999.

MEADOWS, D. H. et al. **Limites do crescimento**: um relatório para o projeto Clube de Roma sobre o dilema da humanidade. São Paulo: Perspectiva, 1972.

MENDOZA-ENRÍQUEZ, H. El concepto de pobreza y su evolución en la política social del gobierno mexicano. **Estudios sociales**, Hermosillo, Son., v. 19, n. 37, p. 221-251, 2011.

MIRANDA, C.; COSTA, C.; BUAINAIN, A. **Ações de combate à pobreza rural**: metodologia para avaliação de impactos. Brasília: Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA), 2007.

MONTANA, M. **Análise da percepção das questões ambientais dos alunos das 7.<sup>a</sup> e 8.<sup>a</sup> séries de uma escola pública**. Monografia (Especialização em Educação Ambiental) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2006.

MONTANA, M. **Bacia Amazônica e hidropolítica**: interdependência hidrológica, incipiente regime regional e baixo conflito. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_; TEIXEIRA, J. Hacia nueva civilización: construcción del derecho de desarrollo. In: DI NARCO, L. (Org.). **ENCUENTRO INTERNACIONAL DE ECONOMÍA**, 5., 2005, Cordova. **Anais...** Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 2005. v. 2, p. 124-136.

MURILLO, S. Produção de pobreza e construção de subjetividade. In: CIMADAMORE, A; CATTANI, A (Org.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007. p. 39-78.

NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Milênio**. Nova Iorque, 2000. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

OIT. Organização Internacional do Trabalho. **Convenção n.º 169 sobre Povos Indígenas e Tribais e resolução referente à ação da OIT**. 5. ed. Brasília: OIT Brasil, 2011. Disponível em: <[http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao\\_169\\_OIT.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Convencao_169_OIT.pdf)>. Acesso em: 13 out. 2017.

ONU. Organização das Nações Unidas. **Cumbre mundial sobre desarrollo social**. 1995. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/dspd/world-summit-for-social-development-1995.html>>. Acesso em: 12 dez. 2017.

OSZLAK, O. Burocracia estatal: política y políticas públicas. **Postdata**, n. 11, p. 11-56, 2006.

PERÚ. Contraloría General de la República. **Programas sociales en el Perú**: elementos para una propuesta desde el control gubernamental. Lima, 2008.

\_\_\_\_\_. Ministerio de Energía y Minas. **Plan nacional de electrificación rural (PNER) periodo 2016-2025**. 2015. Disponível em: <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/per153304anx1.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2018.

PÉREZ-CAMPOS, P.; RODRÍGUEZ-SALDARRIAGA, A. El ejercicio de medir la pobreza en el Perú. In: CONTRERAS, H. (Ed.). **Evidencia para una política de inversión en el talento**. Programa Nacional de Becas y Crédito Educativo. Perú: Ministerio de Educación, 2015. v. 2. p. 199-224.

PIKETTY, T. **A Economia da desigualdade**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PINHEIRO, M. **As liberdades humanas como bases do desenvolvimento**: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

PNUD. **Informe sobre desarrollo humano 1990**: definición y medición del desarrollo humano. Nueva York: ONU, 1990.

\_\_\_\_\_. **As metas de desenvolvimento do milênio**: metas, objetivos e indicadores. Brasília, 2003. Disponível em: <[http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/metaspdesenvolvimento\\_milenio.pdf](http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/metaspdesenvolvimento_milenio.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2017.

PNUD. **Informe sobre desarrollo humano 2009**: superando barreras: movilidad y desarrollo humanos. Nueva York: ONU, 2009.

\_\_\_\_\_. **Informe sobre Desarrollo Humano 2010**: la verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano. Nueva York: ONU, 2010.

\_\_\_\_\_. **O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal brasileiro**. Brasília: PNUD; Ipea, 2013. (Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013).

QUISPE, E. **Características y factores determinantes de la pobreza en el Perú**. Lima: INEI, 2000.

RANDS, A. **Desigualdades regionais no Brasil**: natureza, causas, origens e solução. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

RAWLS, J. **Justiça como equidade**: uma reformulação. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

REGAL, A. **Política hidráulica del imperio incaico**. Revista de la Universidad Católica, t. 13, n. 2-3, p. 75-110, 1945. Disponível em: <<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/53531/politica%20hidraulica%20del%20imperio%20incaico.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 jan. 2018.

ROCHA, S. **Pobreza no Brasil**: afinal, de que se trata? 3. ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2006.

ROMÃO, Maurício E. C. Considerações sobre o conceito de pobreza. **Revista Brasileira de Economia**, v. 36, n. 4, p. 355-370, 1982.

ROWNTREE, B. **Poverty**: a study of town life. London: Macmillan, 1908. Disponível em: <<https://archive.org/stream/povertyastudyto00rowngoog#page/n141>>. Acesso em: 18 out. 2017.

SACHS, J; LARRIAN, F. **Macroeconomia**. Tradução de Sara R. Gedanke. São Paulo: Pearson Makron Books, 2000.

SALAH, R.; NOVELLI, A. **Crecimiento e instituciones en el Perú: 1970-2006**. Lima: IPE, 2007.

SAMANAMUD, E. **Política y presupuesto de gasto social**: ¿han tenido efecto las políticas inclusivas del actual gobierno? Lima: Universidad de Lima, 2015.

SANTOS, A. F. L.; FERNANDES, A. Z. Desenvolvendo o senso crítico. In: ENCONTRO NACIONAL DE TURISMO COM BASE LOCAL, 4., 2000, Joinville. **Anais...** Joinville: IELUSC, 2000.

SEN, A. **Three notes on the concept of poverty**. Geneva: International Labour Office, 1978.

\_\_\_\_\_. Issues in the measurement of poverty. **Scandinavian Journal of Economics**, v. 81, n. 2, p. 285-307, 1979. Disponível em: <[http://darp.lse.ac.uk/papersdb/Sen\\_\(SJE79\).pdf](http://darp.lse.ac.uk/papersdb/Sen_(SJE79).pdf)>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SEN, A. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SMITH, A. **A riqueza das nações: uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações**. São Paulo: Madras, 2009.

SOUZA, N. **Desenvolvimento econômico**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

SPICKER, P. Definitions of poverty: twelve clusters of meaning. In: SPICKER, P.; ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S.; GORDON, D. (Ed.). **Poverty: an international glossary**. 2. ed. New York: CROP, 2007. p. 229-243. Disponível em: <[https://www.amazon.com/Poverty-International-Glossary-Studies-Research/dp/1842778226#reader\\_1842778226](https://www.amazon.com/Poverty-International-Glossary-Studies-Research/dp/1842778226#reader_1842778226)>. Acesso em: 13 jan. 2018.

SPICKER, P.; ALVAREZ LEGUIZAMÓN, S.; GORDON, D. (Ed.). **Poverty: an international glossary**. 2. ed. New York: CROP, 2007. Disponível em: <[https://www.amazon.com/Poverty-International-Glossary-Studies-Research/dp/1842778226#reader\\_1842778226](https://www.amazon.com/Poverty-International-Glossary-Studies-Research/dp/1842778226#reader_1842778226)>. Acesso em: 13 jan. 2018.

TEIXEIRA, E. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATRBA, 2002. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 13 jan. 2018.

TOWNSEND, P. **Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living**. New York: Penguin Books, 1979.

TRONCOSO, M. **La comunidad internacional contemporánea: relaciones y organismos internacionales**. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1958.

VÁSQUEZ, E.; CORTEZ, R.; PARODI, C. **Inversión social para un buen gobierno en el Perú**. Lima: Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico, 2000.

VILLATORO, P. **Medición multidimensional de la pobreza**. Ciudad de Panamá: Cepal, 2017. 81 slides, color. Acompanha texto. Disponível em: <<https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/08-10-cepal-pobreza-multidimensional-pvillatoro.pdf>>. Acesso em: 9 jan. 2018.

ZAMBAM, N.; KUJAWA, H. As políticas públicas em Amartya Sen: condição de agente e liberdade social. **Revista Brasileira de Direito**, v. 13, n. 1, p. 60-85, jan.-abr. 2017.