



Desenvolvimento em Questão

ISSN: 1678-4855

davidbasso@unijui.edu.br

Universidade Regional do Noroeste do  
Estado do Rio Grande do Sul  
Brasil

Farias Andrade, Sarah; de Moura Pires, Mônica; Ferreira Ferraz, Marcelo Inácio; Mota  
Saboya Pinheiro, Maurício

Índice de Desenvolvimento Como Liberdade. Uma Proposta Teórico-Metodológica de  
Análise

Desenvolvimento em Questão, vol. 14, núm. 34, abril-junio, 2016, pp. 5-59

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul  
Ijuí, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=75244834002>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

# Índice de Desenvolvimento Como Liberdade

## Uma Proposta Teórico-Metodológica de Análise

Sarah Farias Andrade<sup>1</sup>

Mônica de Moura Pires<sup>2</sup>

Marcelo Inácio Ferreira Ferraz<sup>3</sup>

Maurício Mota Saboya Pinheiro<sup>4</sup>

### Resumo

Este trabalho busca discutir e delinear um índice de desenvolvimento baseado no conceito das liberdades instrumentais de Amartya Sen (2010), denominado aqui de IDL. Como objetivo central, desenvolve-se uma construção teórico-metodológica sob a ótica da abordagem do desenvolvimento como liberdade de Sen para analisar o desenvolvimento. Especificamente, identificam-se as variáveis relevantes e instrumentos de mensuração; propõe-se uma formulação matemática de cálculo do índice de desenvolvimento como liberdade tomando-se como referência a realidade brasileira. As referências teóricas deste trabalho foram estruturadas considerando as abordagens teóricas sobre o desenvolvimento, na perspectiva da escola clássica liberal e, especificamente, no pensamento utilitarista. Acrescentam-se também os estudos sobre indicadores de desenvolvimento para subsidiar a proposta metodológica aqui desenvolvida. O IDL está estruturado no conceito das liberdades, sendo construído a partir de cinco indicadores presentes na obra de Amartya Sen: Liberdades Políticas

<sup>1</sup> Doutoranda em Economia pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Mestre em Economia Regional e Políticas Públicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). lorelai97@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutora e mestre em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Graduada em Administração pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Professora da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). mppires@uesc.br

<sup>3</sup> Doutor e mestre em Estatística e Experimentação Agropecuária pela Universidade Federal de Lavras (Ufla). Graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de São João Del-Rei (UFSJ). Professor da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc). mfferraz@uesc.br

<sup>4</sup> Doutor em Filosofia pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Filosofia pela Universidade de Brasília (UnB). Graduado em Economia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e em Filosofia pela Universidade de Brasília (UnB). Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). mauricio.saboya@ipea.gov.br

(LP), Disponibilidades Econômicas (DE), Oportunidades Sociais (OS), Garantias de Transparência (GT) e Segurança Protetora (SP). De modo geral, a análise das liberdades instrumentais no contexto brasileiro constata que a Constituição Federal de 1988 constitui-se em um marco legal relevante no avanço do desenvolvimento regional. O parcial descumprimento de alguns dispositivos constitucionais, no entanto, associa-se a uma relativa privação de capacidades humanas.

**Palavras-chave:** Capacidades. Funcionamentos. Desenvolvimento.

## **INDEX DEVELOPMENT AS FREEDOM: A THEORETICAL AND METHODOLOGICAL PROPOSAL ANALYSIS**

### **Abstract**

---

This work aims to discuss and outline a development index based on the concept of instrumental freedoms of Amartya Sen (2010), called here IDL. The main objective, develops a theoretical and methodological construction, from the perspective of instrumental freedoms of Amartya Sen to review the development. Specifically, we identify the relevant variables and measurement instruments; It proposes a mathematical formula for calculating the development index as freedom taking as reference the Brazilian reality. The theoretical references of this study were structured considering the theoretical approaches to the development, from the perspective of classical liberal school, and specifically in utilitarian thought. They add also the studies on development indicators to support the methodological approach developed here. The IDL is structured on the concept of freedom, being built from five indicators present in the work of Amartya Sen: Political Freedoms (LP), Economic Cash (DE), Social Opportunities (OS), Transparency Guarantees (GT), and Security Protective (SP). Overall, the analysis of instrumental freedoms in the Brazilian context notes that the 1988 Constitution constitutes a relevant legal framework in advance of regional development. However, the partial failure of some constitutional provisions is associated with relative deprivation of human capabilities

**Keywords:** Capabilities. Runs. Development.

Ao iniciar uma reflexão acerca da mensuração do desenvolvimento, é relevante deter-se sobre o conceito de desenvolvimento e o seu significado como objeto de estudo. Tais ponderações são relevantes ao considerarmos que, de acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) de 2014, cerca de 12% da população mundial (842 milhões) sofrem com a fome crônica e 80% não possuem proteção social abrangente (PNUD, 2014). De acordo com o Banco Mundial (2015c), em 2011 12,6% da população brasileira encontravam-se em situação de pobreza e 5,4% em extrema pobreza.

Para a grande maioria dessas pessoas, a disponibilidade de alimentos é ínfima, o saneamento básico é inexistente, o acesso a outros serviços essenciais é praticamente nulo e poucas são as políticas públicas que levam à efetiva satisfação dessas carências, de forma a propiciar maior equidade social. A evidência de tantas e tão variadas privações humanas no mundo atual ressalta a importância de se conceber o desenvolvimento como um processo multifacetado. Para a maioria das pessoas, entretanto, que se debruçam sobre o assunto, na academia ou na esfera das políticas públicas, o desenvolvimento ainda é associado preponderantemente à renda e à riqueza.

Na visão da ciência econômica, o desenvolvimento se atrela fortemente à renda. Muitos são os trabalhos que corroboram essa afirmativa. Em Bresser Pereira (2006), o desenvolvimento é tratado como um processo histórico de crescimento sustentado da renda ou do valor adicionado *per capita*. Como tal, esse processo geraria melhor padrão de vida à população, em razão da acumulação de capital e da incorporação de conhecimento ou progresso técnico à produção.

Em contraposição ao autor anteriormente citado, Veiga (2006, p. 24) defende que o ponto central das discussões acerca do desenvolvimento sejam as pessoas – e não a renda, a riqueza, a acumulação de capital, nem o progresso técnico –, pois elas constituíam aquilo que se pode denominar de “riqueza das nações”. Este posicionamento concorda com

a visão de Amartya Sen<sup>5</sup> (2010) sobre o desenvolvimento, que é chamada de “abordagem do desenvolvimento como liberdade” ou “abordagem das capacitações”. Para este autor indiano, o desenvolvimento está vinculado ao alargamento das capacidades e liberdades humanas, em um processo no qual se ampliam as escolhas pessoais para viver de forma plena a vida. Sob essa perspectiva, as pessoas são tanto beneficiárias quanto agentes do processo de desenvolvimento, o qual deve, em princípio, beneficiar todos os indivíduos equitativamente e basear-se na participação ativa e livre de cada um destes indivíduos.

Muitos trabalhos vêm sendo realizados sob a ótica do desenvolvimento como liberdade, destacando-se os de Anand, Santos e Smith (2007) e Burchard e Holder (2012). Além desses autores, citam-se Comim, Qizilbash (2008), Comim (2009, 2011), Comim e Nassbaum (2014), Alkire (2005), Alkire e Foster (2011) e Nussbaum (2000, 2004, 2011), dentre outras publicações destes e de outros autores que vêm aplicando a abordagem das capacitações em um sem-número de áreas.

Inspirando-se na abordagem do desenvolvimento como liberdade, este trabalho busca delinear uma estrutura teórico-metodológica para a construção de um índice de desenvolvimento baseado no conceito das liberdades instrumentais de Amartya Sen, denominado Índice de Desenvolvimento como Liberdade (IDL). Espera-se depreender deste estudo uma medida, baseada nas capacidades humanas, que possa retratar com maior realismo o desenvolvimento de uma região, pois as medidas de desenvolvimento correntemente usadas, mesmo as de desenvolvimento humano, deixam de captar várias dimensões importantes das liberdades das pessoas.

---

<sup>5</sup> Economista indiano laureado com o Prêmio Nobel de Economia em 1998, pelas contribuições à teoria da decisão social e do “*welfare state*”.

Para tanto, busca-se neste texto desenvolver uma construção teórico-metodológica baseada no conceito de liberdades instrumentais de Amartya Sen. Especificamente, identificam-se as variáveis relevantes (liberdades instrumentais) e de possível mensuração, a fim de compor e possibilitar o cálculo do Índice de Desenvolvimento como Liberdade (IDL).

O artigo está estruturado em seções, além da introdução. Discute-se brevemente a relação entre desenvolvimento, liberdade e capacidades, concentrando-se na ideia de liberdade atrelada às capacidades na percepção de Amartya Sen. Em seguida são apontados argumentos teórico-metodológicos para as liberdades instrumentais, aplicando-os à realidade brasileira. Segue-se apresentando variáveis para compor o cálculo do Índice de Desenvolvimento como Liberdade (IDL). Por fim apontam-se elementos relevantes para análise do desenvolvimento nas considerações finais, concluindo com as referências bibliográficas utilizadas no estudo.

## **Desenvolvimento, liberdade e capacidades**

O pensamento utilitarista de Stuart Mill inclui a liberdade como um elemento complementar para a promoção do bem-estar. Esse autor ressalta o respeito à liberdade individual como elemento necessário à proteção a governos tiranos (Mill, 2000). A defesa da liberdade individual se lastreia na falibilidade da natureza humana, nas opiniões e modos de compreender a vida de formas distintas, e na realidade multifacetada da humanidade. Ekerman (1996, p. 11) ressalta que para Mill a liberdade é tanto um bem em si mesmo quanto um meio para atingir a felicidade e o progresso, “para ele, as ideias de felicidade e progresso se identificam com a sua concepção de um agente humano livre para escolher”.

Acrescentam-se a esses aspectos aqueles tratados por John Rawls, tomando como foco de discussão apenas o conceito de liberdade expresso em sua teoria e, a partir disso, a sua abordagem de avaliação por meio do conceito de bens públicos, no qual se fundamenta a crítica de Sen.

Rawls fundamenta a teoria de justiça na concepção de equidade e liberdade, retomada por Sen (2010, p. 101), quando este assinala que “são os meios de uso geral que ajudam qualquer pessoa a promover seus próprios fins, como direitos, liberdades e oportunidades, renda e riqueza e as bases sociais do respeito próprio”.

Apesar de exaltar o aspecto revolucionário da Teoria da Justiça de Rawls, principalmente pelo papel enriquecedor dentro das discussões sobre a ideia de justiça no âmbito da filosofia política, Sen (2010) critica a abordagem dos bens primários por não levar em conta o fato de que distintas pessoas têm diferentes capacidades de transformar seus bens primários – o que inclui a renda e a riqueza, mas não só isto – em estilos de vida por elas valorizados.

Sen coloca em foco *as liberdades* como meios e fins para a promoção do desenvolvimento. Isto quer dizer que tanto o desenvolvimento se define como um processo de expansão das liberdades das pessoas, quanto estas liberdades servem de instrumentos efetivos para o desenvolvimento.

Do exposto até aqui iremos centrar agora no conceito de liberdade embasado na teoria de desenvolvimento de Amartya Sen, que se contrapõe à ideia de desenvolvimento como aumento da renda.

A análise do desenvolvimento apresentada neste livro considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das “capacidades” [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão (Sen, 2010, p. 32-33).

No entender de Sen, a liberdade é um poder do agente; o poder de desempenhar atividades e atingir estados considerados valorosos. Ela é essencial ao desenvolvimento, seja porque este deva ser avaliado em termos da ampliação das liberdades pessoais (razão avaliativa), seja porque a efetivação

do desenvolvimento dependa da condição de agente dos indivíduos, isto é, da sua faculdade de ação livre para se modificarem a si próprios e ao mundo que os cerca (razão efetiva ou instrumental).<sup>6</sup>

A liberdade pessoal, quando referida no plural – “liberdades” – tem um sentido bastante concreto. O termo “liberdades” refere-se a estados de coisas em que a pessoa, em sua condição de agente, pode fazer determinadas coisas ou atingir certos estados valorizados individual e/ou socialmente. Por exemplo, pode-se falar da “liberdade de ser alfabetizado”, “liberdade de comprar mercadorias”, “liberdade de não sofrer violência”, etc. como estados de coisas valiosos e passíveis de serem atingidos pelos agentes.

O lado concreto e factual das liberdades individuais é fundamental para se entender o entrelaçamento das liberdades em cadeias empírico-causais. A possibilidade de se interconectarem, complementarem-se mutuamente e se autorreforçarem faz com que as liberdades possam atuar em verdadeiros “círculos virtuosos”. Por exemplo, um indivíduo que tenha atingido um excelente estado educacional tem mais probabilidade de mais bem cuidar de sua saúde e, por conseguinte, de atingir igualmente um excelente padrão de saúde. Analogamente, a falta de certas liberdades pode ocasionar um “círculo vicioso” de privações de liberdades. Por exemplo, uma pessoa por longo tempo sem ocupação pode perder também parte de seus vínculos sociais e de sua qualificação para novos trabalhos, o que tende a agravar o seu estado de desocupação. A presença de encadeamentos de liberdades, como os exemplificados, têm grande importância no esclarecimento do papel das liberdades instrumentais.

As liberdades substantivas são as que enriquecem a vida humana – em sentido amplo, não apenas econômico – e que as pessoas normalmente desejam atingir como fins. Por sua vez, as liberdades instrumentais

---

<sup>6</sup> Em outras palavras, a efetivação do desenvolvimento depende do exercício das liberdades instrumentais das pessoas. Como será visto em pormenores, é pelo lado instrumental que o papel das instituições pode ser mais bem apreciado na abordagem do desenvolvimento como liberdade.



associam-se aos meios usados para se atingirem os estados finais desejados. Exemplo: para atingir a liberdade substantiva de ter boa saúde, eu procuro os meios de me alimentar bem, repousar, fazer exercícios físicos, viver em um lugar livre de poluição, etc. Esses meios, as liberdades instrumentais, são utilizados para que o indivíduo aumente a sua liberdade total. É claro que liberdades substantivas e liberdades instrumentais não são conceitos absolutos, mas sensíveis ao contexto em que são empregados. Em certos contextos, a liberdade de ter boa saúde pode ser uma liberdade substantiva para mim – isto é, posso desejá-la como um fim em si mesmo –; em outros, pode ser liberdade instrumental – por exemplo, posso desejar ser saudável com o intuito de ter um bom desempenho esportivo.

Sen (2010, p. 38-40) menciona cinco tipos de liberdades instrumentais, sem pretender que esta lista seja exaustiva. O mencionado caráter contextual das liberdades, os propósitos da análise em que se utilizam estes conceitos, bem como a contingência dos juízos sociais podem fazer variar bastante o que se pode entender como liberdades instrumentais.

- a) Liberdades políticas. São as escolhas políticas das pessoas, tais como as escolhas dos governantes, as regras destas escolhas, etc. As liberdades políticas abrangem também o poder de o cidadão criticar as autoridades políticas e emitir suas opiniões políticas publicamente, sem sofrer censura. As oportunidades de manifestação política e o grau de responsividade do sistema político dependem das características institucionais de cada país, tais como a presença de uma democracia efetiva, sufrágio universal, imprensa livre e organizações da sociedade civil. Subordinam também a alguns aspectos-chave da governança, tais como as garantias legislativas e o Estado de direito.
- b) Disponibilidades econômicas [*economic facilities*]. Compreendem as oportunidades para fins de consumo, produção e troca. Dizem respeito ao poder de os agentes usarem recursos econômicos, fazerem transações econômicas, terem acesso à renda e ao crédito, etc. Dependem do funcionamento de uma instituição social básica – o mercado –, mas não apenas dele. Na prática, uma economia de mercado depende do funcionamento

de outras instituições econômicas, políticas e sociais, que operam em escala nacional e global, além de uma “ética dos negócios” que fomente a confiança entre os partícipes dos mercados.

- c) Oportunidades sociais. Relacionam-se aos arranjos sociais e instituições voltados para a educação, saúde e outros serviços de caráter social.
- d) Garantias de transparência. Incluem o direito à informação em todos os níveis, principalmente nas esferas públicas. Não são atributos apenas da imprensa livre, mas também de arranjos públicos (instituições e normas) que garantam a transparência e a publicidade das informações relevantes às tomadas de decisão pelas pessoas nos vários setores da vida.
- e) Proteção social [*protective security*]. Referem-se a instituições e arranjos sociais destinados a proteger as pessoas contra certos riscos (ambientais, econômicos e sociais), sobretudo as parcelas mais vulneráveis da população: assistência e previdência social, seguro-desemprego, abertura de frentes de trabalho emergenciais, etc.

As liberdades instrumentais devem ser compreendidas em seu conjunto como resultantes de um encadeamento e complementaridade, constituindo-se em meios e fins do próprio desenvolvimento. Nesse sentido, as liberdades instrumentais devem ser analisadas em virtude de seus encadeamentos e complementaridades, conforme as especificidades de cada tipo de liberdade instrumental.

## **Liberdade Instrumental: uma construção teórico-metodológica**

### ***Liberdade política***

O fato, muitas vezes ressaltado por Sen, de que nenhuma fome coletiva substancial ocorreu em um país independente, com governo democrático e imprensa relativamente livre, corrobora a importância das liberdades políticas como instrumentos para o desenvolvimento.

De modo geral, quando a população tem liberdade para exercer o livre pensamento, pode haver pressão sobre os líderes políticos a fim de garantir, por exemplo, a segurança alimentar para os empobrecidos. Em um regime em que vigora a liberdade política, as decisões do gestor público consideram o enfrentamento às críticas da população (livre para expressar o pensamento) e da imprensa (sem censura), e, desse modo, o gestor público tem incentivo para levar seriamente em conta os interesses da sociedade.

Tomando-se como base o conceito de liberdade política de Sen (2010), vislumbram-se aspectos e variáveis que podem ser contemplados como elementos constituintes dessa dimensão, destacando-se três: processo eleitoral (oportunidade de determinar quem deve governar de forma ampla, incluindo o pluralismo político); participação política (possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades); liberdade de expressão (principalmente imprensa sem censura).

Os mencionados aspectos da liberdade política apontados por Amartya Sen, entrelaçam-se gerando inter-relações que sugerem uma sinergia entre eles. A existência de um processo eleitoral democrático e com ampla participação, portanto, pressupõe um pluralismo político e amplas oportunidades de participação política, amparadas na liberdade de expressão e de imprensa.

## ***Operacionalizando a liberdade política para a realidade brasileira***

### **a) Processo eleitoral**

A democracia brasileira, expressa pela Constituição Federal de 1988, engloba princípios que abrangem vários aspectos da liberdade política. No Capítulo IV, trata-se dos direitos políticos, sobre os quais se afirma, no artigo 14, que “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I plebiscito; II referendo; III iniciativa popular”. Nesse mesmo artigo, no

seu parágrafo 1º, determina-se como obrigatórios o alistamento militar para homens maiores de 18 anos e o voto eleitoral para os indivíduos maiores de 18 anos, sendo facultativo para analfabetos, maiores de 70 anos e os maiores de 16 anos e menores de 18 anos.

A obrigatoriedade do voto é tema discutido no Brasil e no mundo, sendo vários os argumentos apontados por aqueles que a defendem e por aqueles que a criticam. Entre os argumentos a favor, ressalta-se o do voto como dever da sociedade, considerando a importância da participação política, bem como o argumento de que no estágio atual da democracia na América Latina, não seria adequado o voto facultativo. Os argumentos contra a obrigatoriedade consideram a qualidade do pleito eleitoral e, principalmente, o fato de que o voto seja um direito e não um dever (Brasil, 2004a).

Ademais, são vários os aspectos abordados pela Constituição Federal e pela Lei Eleitoral nº 9.504 de setembro de 1997 em relação ao voto, destacando-se o artigo 10, parágrafo 3º: “do número de vagas resultante das regras previstas neste artigo, cada partido ou coligação preencherá o mínimo de 30% (trinta por cento) e o máximo de 70% (setenta por cento) para candidaturas de cada sexo”. A intenção dos legisladores era ampliar a participação da mulher no processo eleitoral, considerando que a maioria masculina é quem preenche os cargos eletivos.

Uma característica importante do processo eleitoral baseado na liberdade política é a oportunidade que as pessoas têm para determinar quem deve governar e com base em quais princípios. Fundamentando-se nesses pressupostos, pode-se apontar como variáveis constituintes do processo eleitoral: índice de comparecimento nas votações dos obrigados; índice de comparecimento dos facultativos; participação da mulher como candidata; pluralismo político e crime eleitoral.

## **b) Participação política**

No delineamento da liberdade política, a participação popular revela-se como um importante elemento na formulação e aplicação de políticas públicas voltadas para o atendimento das demandas da sociedade (Sen, 2010).

Por conseguinte, a liberdade individual reside em uma relação de duplo sentido, tanto nas disposições sociais, expandido a liberdade, quanto no papel de uso dessa liberdade para melhorar a condição individual, a fim de tornar as disposições sociais mais apropriadas e eficazes (Sen, 2010).

Para tanto, são incluídos na perspectiva de liberdade política os Direitos Civis relativos aos artigos XVIII e XIX da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que determinam que toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento, consciência e religião, liberdade de opinião e expressão, e de procurar, receber e transmitir informações.

No Brasil, um dos exemplos de interferência popular na política brasileira foi a Lei Complementar nº 135/2010, mais conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, e a Lei das Condições de Inelegibilidade ou Lei Complementar nº 64 de 1990. Essa lei de iniciativa popular foi impulsionada entre os anos 1996 e 1997, com as Campanhas da Fraternidade da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), respectivamente, “Fraternidade e Política” e “Combatendo a corrupção eleitoral”, que buscavam discutir a participação popular na vida política do país, que, juntamente com outros organismos não governamentais, mobilizaram mais de 1,3 milhões de eleitores (Siqueira, 2010).

No caso brasileiro o controle social é analisado sob a ótica dos Conselhos de Políticas Públicas e diretamente pelos cidadãos, e ainda pelas Organizações da Sociedade Civil (Brasil, 2010b). Esses Conselhos podem exercer, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria. Os principais são os de Alimentação Escolar, Saúde, Fundo da Educação Básica (Fundeb) e de Assistência Social.

### **c) Liberdade de expressão**

A possibilidade de expressar-se é talvez o primeiro de todos os elementos para a liberdade política, na perspectiva apontada por Sen (2010). A base para um processo eleitoral democrático e a ampliação da participação política dependem de uma livre oportunidade de expressão.

Amartya Sen (2010), ao fazer a relação entre liberdade política e fome coletiva, destaca a importância dos partidos de oposição para expressar críticas e da imprensa livre para divulgar e noticiar os acontecimentos em todo o mundo. Consequentemente, uma das mais importantes iniciativas para a promoção e ampliação dessa liberdade está na imprensa livre e independente. A falta de liberdade de expressão propicia a discrepância entre as ações do governante e o desejo de bem-estar da população. Sobre isso, Sen (2010) ressalta que nunca uma fome coletiva ocorreu em país independente, com eleições regulares, partidos de oposição e jornais livres para noticiar e questionar as políticas governamentais.

No Brasil, a principal referência à liberdade de imprensa está na Constituição Federal de 1988. Antes, vigia a Lei de Imprensa de 1967, que era mais uma limitação à liberdade de imprensa, fruto de um regime autoritário.

Em termos legais, temos o Código Brasileiro de Telecomunicações, Lei nº 4.117/1962, e, mais recentemente, a Lei nº 12.965 (Lei da *Internet*), sancionada em abril/2014. Esta estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da *internet*, tendo como fundamento a liberdade de expressão.

A Lei da *internet* é importante para a ampliação da liberdade de expressão, considerando que atualmente a *internet* é um dos principais meios de dispor da participação política e do direito de expressão do pensamento, pelo uso das redes sociais, fóruns de discussão, *blogs*, *sites*, dentre outros. Ao regulamentar o uso da *internet*, essa Lei também coíbe o emprego indevido desse importante instrumento, sem impor um rígido controle estatal ou uma censura sobre ele, como acontece em países onde vigem regimes autoritários.

## ***Disponibilidades Econômicas***

Amartya Sen define “intituleamentos”, no artigo “*Food, economics and entitlements*” (Sen, 1985), como o conjunto de diferentes alternativas de cestas de mercadorias que a pessoa pode adquirir. As disponibilidades

econômicas estão no mesmo campo semântico dos intitulamentos, mas são mais abrangentes, referindo-se às oportunidades que os indivíduos têm de usar recursos econômicos em geral para fins de consumo, produção ou intercâmbio.

O crescimento econômico precisa acompanhar-se de instrumentos que possibilitem o avanço das capacidades para a população, por meio de ferramentas distributivas. Na abordagem do desenvolvimento como liberdade, a renda e a riqueza não deixam de ser elementos importantes na análise do desenvolvimento. Esta análise, entretanto, não se encerra nestes aspectos, devendo ser ampliada.

A partir do conceito de disponibilidades econômicas, é possível visualizar alguns aspectos importantes para esta pesquisa, que são: “os recursos disponíveis” (renda *per capita*), “condições de troca” (preços relativos) e funcionamento dos mercados. Esses recursos são cruciais para facilitar, ou melhor, assegurar o acesso a intitulamentos.

Os *intitulamentos*, para Amartya Sen, tem três determinantes: dotação, possibilidades de produção e uso e condições de troca. A dotação refere-se à propriedade de recursos produtivos (terra, capital, trabalho e tecnologia), bem como às riquezas. A grande maioria da população mundial possui como principal recurso produtivo a “força de trabalho”, que se distribui em níveis de qualificação e experiência. Nas possibilidades de produção e uso, inserem-se a tecnologia e o nível de conhecimento. Dado o fato de que a maioria das pessoas não produz os produtos e serviços que deseja adquirir (alimentos e outros), grande parte delas utiliza suas rendas, determinadas pelas oportunidades de emprego e taxas salariais. As condições de troca se referem à possibilidade de venda e compra de bens e serviços a um determinado preço (Sen, 2010).

No que se refere à liberdade de dispor de recursos econômicos, Sen (2010) trata especificamente da ética empresarial e liberdade de emprego que abrangem a livre-escolha de emprego e a não existência de trabalho

adscritício ou escravo, entre outros aspectos. Neste tópico importam também os bens públicos e a corrupção, sendo esta um limitador de condições de mercado mais justas e igualitárias. Assim, por exemplo, a estrutura de mercado seria mais competitiva sob condições de disponibilidade de crédito, preços que permitam manter o poder de compra, uma ética empresarial que favorecesse a confiança dos negócios, a intervenção governamental em favor do bem-estar do público, etc.

Tal reflexão nos remete a outro questionamento: Os intituleamentos econômicos estão distribuídos de forma igualitária? Para Sen (2010), eles podem ser prejudicados *inter alia* ante a existência de grupos de interesse e restrições governamentais de “proteção”, que provocariam efeitos adversos sobre o bem-estar. A colocação de entraves ao comércio doméstico ou internacional, ou ainda o fato de se preservar técnicas de produção atrasadas por uma “burguesia protegida”, caracterizariam sérias restrições à concorrência. Outro fator que conspira contra uma distribuição equitativa dos intituleamentos pessoais em uma comunidade, sobretudo em desfavor dos grupos mais vulneráveis, é a “manipulação” que, muitas vezes, o mercado, financeiro ou de bens, sofre da parte de certos agentes que procuram “forçar” decisões políticas em proveito próprio.

Assim não basta a simples ação das agências reguladoras dos mercados, mas também o modo como estas atuam na promoção da equidade social e na busca pela ampliação dos intituleamentos econômicos para a sociedade. Aqui se insere a defesa do consumidor na abordagem das capacitações e das liberdades, instrumentalizada pelo conceito de *disponibilidades econômicas*. Acrescenta-se ainda a perspectiva em relação ao papel da ética empresarial no desenvolvimento. Para Sen (2010), o funcionamento dos mercados não prescinde da ética, porquanto as relações fundamentais que se estabelecem entre os seus agentes – comprar e vender, por exemplo – requerem normas comportamentais que assegurem um clima de confiança e previsibilidade das ações.



Em muitas sociedades, a liberdade de procurar emprego é incipiente, e em outras não é distribuída de forma igualitária entre as pessoas, tendo diferenciações em relação ao gênero, níveis de renda, idade, escolaridade, etc. A Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), em seu artigo XXIII, ressalta a importância dessa liberdade.

No caso extremo do desemprego, segundo Amartya Sen (2010) os seus efeitos, além da perda da renda, podem ser os seguintes: danos psicológicos, perda da motivação para o trabalho, perda de habilidade e autoconfiança, aumento de doenças e morbidez, perturbações familiares e da vida social. Dessa forma, o desemprego pode intensificar a exclusão social e acentuar as tensões sociais em seus diversos aspectos.

Dadas essas considerações acerca do mercado de trabalho, Sen (2010) destaca quatro fontes de privação da liberdade de se ter um emprego ou trabalho digno e justo:

- Privação da liberdade de um emprego ou trabalho seguro *e livre* do medo;
- Privação da liberdade do emprego ou trabalho por restrições impostas pelo poder público;
- Privação derivada do *trabalho infantil* e;
- Privação da liberdade da *mulher de procurar emprego ou trabalho fora de casa*.

A primeira privação relaciona-se à situação, muito comum em várias partes do mundo, na qual as pessoas são obrigadas a trabalhar em regiões de elevada criminalidade, ou sujeitas a preconceitos por questões religiosas, classe social, raça, cor, etc.

No caso do Brasil, essa privação ocorre em várias regiões do país. É mais frequentemente observada, no entanto, em regiões mais afastadas dos grandes centros, como na região Norte, marcada pelos crimes ambientais,

violência rural e trabalho escravo. Esse tipo de privação foi denunciado, entre outros, pela missionária Dorothy Stang, assassinada em 2005, e Chico Mendes, também assassinado, em 1988 (Rocha, 2008).

Em relação à segunda privação, de acordo com Sen, existem situações em que a liberdade dos mercados de trabalho é prejudicada, ou negada, pela legislação do país, por regulamentações ou mesmo convenções.

A existência do trabalho infantil é o terceiro caso de privação apresentado por Sen. Segundo ele, esse problema social advém do histórico de escravidão, principalmente em ex-colônias, ou em países em desenvolvimento.

A quarta privação da liberdade do mercado de trabalho – a privação da mulher procurar trabalho fora de casa –, tem seu destaque vinculado à importância da mulher como agente promotor do desenvolvimento.

Tendo em vista a exposição das questões gerais apresentadas anteriormente, e considerando a possibilidade de categorizar certas variáveis sob uma percepção abrangente, optou-se por separar os elementos norteadores para a realidade brasileira em três dimensões: a) Condições de mercado; b) Trabalho e emprego; c) Renda.

### **a) Condições de Mercado**

No artigo 170 da Constituição Federal (CF) de 1988 são apresentados os princípios basilares da atividade econômica, tendo como base a valorização do trabalho humano e a livre-iniciativa. Esses princípios fundamentam-se também na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) e no Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), quando são reconhecidos os ideais do ser humano livre, liberto do medo e da miséria. Na CF, em seu artigo 174, o Estado é o agente normativo e regulador da atividade econômica, com função de “fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

Com a redemocratização nacional após a queda do regime militar e a abertura econômica nos anos 90, instaurou-se no Brasil uma série de mudanças na política econômica, dentre elas a privatização de empresas estatais. Conforme a CF de 1988, a exploração da atividade econômica por parte do Estado acontece apenas, e de forma extraordinária, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou motivada por relevante interesse coletivo (artigo 173). O monopólio da União ocorre de forma estratégica em três matrizes energéticas naturais do país: petróleo, minério ou minerais nucleares e gás natural (artigo 177).

Em relação às demais atividades econômicas, a presença do Estado se estabelece pela proteção dos princípios de defesa à concorrência, estabelecidos na Constituição e no artigo 1º da Lei 12.529/2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência (SBDC). Esta Lei também dispõe sobre “a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica, orientada pelos ditames constitucionais de liberdade de iniciativa, livre concorrência, função social da propriedade, defesa dos consumidores e repressão ao abuso do poder econômico”. O SBDC tem como composição o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), pertencente ao Ministério da Justiça. O Cade tem como finalidade investigar e decidir sobre a concorrência, disseminando a cultura da livre-concorrência e assumindo funções preventivas, repressivas e educacionais. A Secretaria de Acompanhamento Econômico (Seac), do Ministério da Fazenda, também integra o SBDC.

No contexto da necessidade de reformas econômicas que se seguiu à redemocratização do país, foi criado o Programa Nacional de Desestatização por meio da Lei 8.031/1990, alterada pela Lei 9.491/1997. Nessa época, se inicia o processo de privatização nacional, que acarretou a necessidade de criação de agências reguladoras, passando, assim, o Estado a exercer o papel de fiscalizador, a fim de reduzir as imperfeições do mercado que porventura sejam detectadas.

No que concerne à defesa do consumidor (inciso V do artigo 170 da CF de 1988), o Brasil possui o Código de Defesa do Consumidor (CDC), promulgado pela Lei nº 8.078/1990. Em seu artigo 6º, esta Lei expõe sobre a proteção da vida, saúde e segurança, contra os riscos dos produtos e serviços, a liberdade de escolha e a igualdade nas contratações, a clareza das informações dadas, dentre outros aspectos referentes à proteção do consumidor.

Esses direitos possibilitam melhor funcionamento dos mercados, por meio do cumprimento dos contratos estabelecidos, criando solidez nas relações de troca, emergindo o caráter relativo à ética empresarial, fator necessário à ampliação das liberdades econômicas. Sen (2010) afirma, porém, que são necessárias instituições que garantam as normas legais estabelecidas. No artigo 82 do CDC, os órgãos que estão legitimados para agir na defesa dos interesses e direitos dos consumidores são: o Ministério Público, a União, os Estados, os Municípios, o Distrito Federal, os Procons, e as associações legalmente constituídas há pelo menos um ano e que incluam entre seus fins institucionais a defesa dos interesses e direitos protegidos pelo CDC.

## **b) Trabalho e emprego**

O mercado de trabalho brasileiro é regido por uma série de leis trabalhistas que amparam o trabalhador nas suas relações com o empregador. O Estado orienta-se pelos princípios de livre-procura de trabalho, conforme o artigo 1º da CF de 1988, que apresenta os fundamentos do Estado Democrático de Direito, no inciso IV “[...] os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” e no artigo 5º, Inciso I, quando assegura que “[...] homens e mulheres são iguais em direitos e obrigações”. Neste mesmo artigo, acrescenta-se no inciso XIII que “[...] é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”.

O Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, mais conhecido como Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), no âmbito específico das relações de trabalho, é a principal norma legal brasileira a regular as relações

de emprego e trabalho. A CLT também prevê benefícios para situações de trabalho adversas, como periculosidade e exposição à violência e roubo (artigo 192 da CLT)

Quanto à discriminação, assédio moral e sexual no trabalho, o órgão do governo brasileiro, responsável por fiscalizar e coibir essas práticas, é o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), órgão a quem compete controlar o cumprimento do ordenamento jurídico pertinente às relações de trabalho. Ele segue a Convenção 111 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), que define “discriminação” como “toda distinção, exclusão ou preferência, que tenha por efeito anular ou alterar a igualdade de oportunidades ou de tratamento em matéria de emprego ou profissão”. De acordo com o índice utilizado por Chadarevian (2011) para medir as desigualdades raciais no mercado de trabalho para o Brasil, ainda hoje persiste essa desigualdade racial no país, e não muito distante do que ocorria nos EUA ao final do período segregacionista dos anos 50.

Conforme a cartilha elaborada pelo MTE (Ministério do Trabalho e Emprego, 2010), a maioria das vítimas de assédio moral e sexual é de mulheres brancas e negras. Existem vários órgãos que atuam na proteção a situações de assédio e preconceito nas relações de trabalho, como Ministério do Trabalho e Emprego, Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher, Conselhos Estaduais dos Direitos da Mulher, Comissão de Direitos Humanos, Conselho Regional de Medicina, Ministério Público e Justiça do Trabalho.

Em termos de legislação, a Lei nº 10.224, de 15 de maio de 2001, artigo 216, incluiu ao Código Penal o crime de assédio sexual como “[...] constranger alguém com o intuito de obter vantagem ou favorecimento sexual, prevalecendo-se o agente da sua condição de superior hierárquico ou ascendência inerentes ao exercício de emprego, cargo ou função”. No que se refere às dificuldades de inserção das mulheres no mercado de trabalho, o artigo 7º, inciso XX, da CF de 1988, determina a proteção do mercado de trabalho da mulher, mediante incentivos específicos.

Em relação ao trabalho infantil, o Brasil considera como orientador as Convenções da OIT, sendo permitido o trabalho para jovens maiores de 14 anos por meio de contrato de aprendizagem (Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005). Nem todo trabalho, entretanto, é permitido para o jovem abaixo da idade de 18 anos. No artigo 2º do Decreto nº 6.481, de 12 de junho de 2008, isso é claro quando dispõe que “[...] Fica proibido o trabalho do menor de dezoito anos nas atividades descritas na Lista TIP,<sup>7</sup> salvo nas hipóteses previstas neste decreto”. No Brasil, existe o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), sancionado pela Lei 8.069 de 1990, que se constitui em outro instrumento de grande relevância para a proteção da criança e do adolescente, inclusive no que concerne ao trabalho infantil. Acrescentam-se os itens incluídos no Código Penal Brasileiro por meio da Lei nº 10.803/2003, que classifica como crime o trabalho escravo com agravante se for caso de trabalho infantil.

Apesar de existirem instrumentos legais para o combate ao trabalho escravo no país e trabalho infantil, a aplicação ainda enfrenta grandes desafios. Muitas vezes a atuação de fiscais do MTE é alvo de violência, como, por exemplo, o que ocorreu em 2004, quando três fiscais e o motorista foram assassinados em Unaí, no Estado de Minas Gerais, quando esses realizavam inspeção em fazendas locais em razão de denúncias da existência de condições de trabalho escravo (Brasil, 2011c). Segundo Tokarnia (2014), o Ministério Público Federal (MPF) identificou que, entre 2010 e 2013, o número de trabalho escravo no Brasil aumentou mais de 800%, entretanto não ocorreu nenhuma execução criminal.

### **c) Renda**

No Brasil, a legislação prevê salário mínimo, instituído pela Lei nº 165/1936 e pelo Decreto Lei nº 399/1938, tendo sido fixado em 1º de maio de 1940 no governo de Getúlio Vargas. Com a aprovação da CLT em 1943, e a atual Constituição Federal, esse direito foi garantido a todos os trabalhadores.

---

<sup>7</sup> Lista das piores formas de trabalho infantil.

O salário mínimo deve atender às necessidades básicas de um trabalhador adulto. Discute-se qual o valor do salário mínimo para cumprir esta condição prevista em lei. O argumento dos sindicatos é que o valor fixado pelo governo é insuficiente para atender às demandas do trabalhador previstas no artigo 7º, inciso IV da CF de 1988.

A pressão dos sindicatos em 2004 em prol da valorização justa do salário mínimo, e negociações com o governo em 2007, resultaram na aprovação da política de valorização do salário mínimo, prevista até 2023. Assim, em 1º de março de 2008, por meio da MP nº 421, foi aplicado o novo método de reajuste do salário mínimo, em que se incluíram a inflação acumulada e a taxa de crescimento do PIB no seu cálculo. Segundo o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Departamento..., 2015), desde 2010, o reajuste tem como critérios o repasse da inflação do período entre as correções, o aumento real pela variação do PIB, além da antecipação da data-base de revisão – a cada ano – fixada em janeiro.

Essa nova política de valorização do salário mínimo representou um importante ganho no poder de compra do trabalhador. Se observarmos as variações percentuais dos salários mínimos, nominal e real, no período de 1994 a 2004, o salário mínimo nominal apresentou uma variação maior quando comparada ao período de 2004 a 2014, respectivamente de 301% e 178%. Para o salário mínimo real, no entanto, esse resultado se inverte, 42% e 63% na devida ordem.

Apesar dessa política de valorização do salário mínimo, este ainda é insuficiente para atender a todas as necessidades básicas do trabalhador e sua família, pois, de acordo com pesquisa realizada pelo Dieese (Departamento..., 2015), em 2014 a diferença média entre o salário mínimo oficial e o necessário chegava a R\$ 2.201,16.

## ***Oportunidades Sociais***

As oportunidades sociais, segundo Sen (2010, p. 59), são “[...] disposições que a sociedade estabelece nas áreas de educação, saúde, etc., as quais influenciam a liberdade substantiva de viver melhor”. Essa liberdade instrumental reflete-se tanto na vida privada quanto na participação política e nas atividades econômicas.

Para Sen, as pessoas precisam estar aptas para aproveitar as oportunidades resultantes do crescimento econômico e para buscar melhor condição de vida por meio de políticas públicas, ainda mais pelo impacto que aquelas oportunidades têm sobre a sobrevivência e outras relações instrumentais, pois “uma população instruída desempenha um papel fundamental no aproveitamento das oportunidades econômicas oferecidas por um sistema de mercado propício” (2010, p. 63).

Sen faz comparações entre a China e a Índia, que são países que apresentam contrastes relevantes nas *oportunidades sociais*. Ambas vêm buscando crescer no mercado internacional por meio da abertura econômica, no entanto a China demonstra maior capacidade de influência sobre o mercado em relação à Índia, apesar do regime de governo chinês não ser democrático como o regime indiano. Isso acontece pelas reformas econômicas chinesas,<sup>8</sup> que acarretaram investimentos em educação e serviços de saúde desde a década de 70, o que resultou em uma população majoritariamente alfabetizada, principalmente de jovens. A Índia, porém, mesmo com reformas econômicas a partir da década de 90,<sup>9</sup> ainda conta com uma população adulta semianalfabeta (Sen, 2010).

<sup>8</sup> O texto refere-se as reformas iniciadas por Den Xiaoping em 1978, incluindo a abertura econômica (Nonnenberg, 2010).

<sup>9</sup> [...] no início dos anos 1990, as autoridades indianas promoveram a abertura comercial mediante a aplicação do pacote usual de medidas neoliberais, incluindo a quebra do monopólio estatal de importação de 55 produtos, bem como redução significativa nos picos e na dispersão das alíquotas aduaneiras, além da drástica diminuição no número de bens cuja importação estava sujeita a restrições quantitativas ou outras barreiras não tarifárias (Velasco, 2005).



Neste estudo as oportunidades sociais são consideradas para a construção do indicador Educação e Saúde, na perspectiva do IDH.

## **a) Educação**

No Brasil, a educação é um dos direitos sociais previsto na CF de 1988, cabendo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios os meios de acesso a esse direito. De acordo com o artigo 205 da CF, a educação “[...] é direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

Esse direito está previsto também no artigo 2º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a mais recente Lei de Diretrizes e Base da Educação (LDB), em que se define a educação como elemento para o pleno desenvolvimento da pessoa, da cidadania e qualificação para o trabalho.

Além da LDB, no artigo 214 da CF de 1988 ficou estabelecido o Plano Nacional de Educação (PNE), o qual, a cada 10 anos, deve ser reformulado. O objetivo do PNE é articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de execução, assegurando a manutenção e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I – erradicação do analfabetismo; II – universalização do atendimento escolar; III – melhoria da qualidade do ensino; IV – formação para o trabalho; V – promoção humanística, científica e tecnológica do país; VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

O PNE (2014-2024) teve sua origem na Conferência Nacional da Educação (Conae) realizada em 2010. A elaboração dos documentos contou com o apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

(Undime), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União dos Conselhos Municipais de Educação (Uncme), do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE) e do Conselho Nacional de Educação (CNE), sendo um marco, na participação de todos os níveis envolvidos: estudantes, pais, professores, diretores, secretários de educação, governo, dentre outros atores sociais (Ministério da Educação, 2015b).

Segundo o Banco Mundial (2015), depois de ter alcançado a cobertura universal na educação primária, o Brasil deve melhorar a qualidade e os resultados do sistema, em especial nos níveis básico e secundário. Nesse sentido, o Ministério da Educação centra as suas ações e programas em quatro eixos principais: Educação Superior; Educação Profissional e Tecnológica; Educação Básica; Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão.

No Brasil, após a aprovação da LDB/1996, começaram a ser desenvolvidas ações com o intuito de democratizar o acesso ao ensino superior, expandido a oferta de vagas para aqueles com maior dificuldade de acesso a essa oportunidade. Atualmente o MEC possui dois programas que visam a suprir essa deficiência: o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), criado pela Lei nº 10.260/2001 e alterado pela Lei nº 12.513/2011, que é um programa para financiar a educação superior, e o Programa Universidade Para Todos (Prouni), criado em 2004 e institucionalizado pela Lei nº 11.906/2005, com a finalidade de oferecer bolsas parciais ou integrais a alunos de Instituições de Ensino Superior (IES) privadas (Neto; Castro, 2014).

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) (Instituto..., 2015), relatam que houve avanço na oferta de vagas em 71,25% entre 2003 e 2013, embora desse total de vagas ofertadas nas IES do Brasil, 3.429.715 em 2013, 85% sejam de IES privadas e apenas 15% de IES públicas. A crítica de pesquisadores e educadores está no que se denomina de terceirização do ensino superior, pois as universidades públicas, 12,5% do total das IES, sofrem com a falta de recursos e investimentos (Sabiá, 2009), porém são as que mais investem na formação de docentes.

## **b) Saúde**

A Organização Mundial da Saúde (Organização Mundial da Saúde, 1946) conceitua saúde como “completo estado de bem-estar físico, mental e social, e não somente a ausência de enfermidade”. No artigo 12 do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, lê-se: “[...] Os Estados Partes no presente Pacto reconhecem o direito de todas as pessoas de gozar do melhor estado de saúde física e mental possível de atingir”. Assim, os países signatários devem assegurar: a) a diminuição da mortalidade e da mortalidade infantil, bem como o não desenvolvimento da criança; b) o melhoramento de todos os aspectos de higiene do meio ambiente e da higiene industrial; c) a profilaxia, tratamento e controle de doenças epidêmicas, endêmicas, profissionais e outras; d) assegurar a criação de condições próprias a todas as pessoas relativas a serviços médicos e ajuda médica em caso de doença.

Assim como na educação, a saúde no Brasil é um direito social garantido pela CF/1988 no artigo 196. Anteriormente à Constituição, a saúde era um direito garantido aos trabalhadores que tivessem um vínculo formal<sup>10</sup> e aos seus dependentes. Aos excluídos desse grupo, o acesso a cuidados médicos era decorrente de iniciativas dos municípios, estados e instituições filantrópicas, e as ações do Ministério da Saúde se restringiam a programas de promoção da saúde e prevenção de doenças (Magdalena, 2012).

O Sistema Único de Saúde (SUS), criado pela CF/1988, artigo 196, e regulamentado pela Lei Orgânica nº 8.080/1990, é “[...] o conjunto de ações e serviços de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da Administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público”. O sistema engloba desde o atendimento ambulatorial até transplante de órgãos.

---

<sup>10</sup> Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (Inamps).

A coordenação e fiscalização do SUS é competência do Ministério da Saúde, bem como a Política Nacional de Saúde; a saúde ambiental e ações de promoção, proteção e recuperação da saúde individual e coletiva; a geração de informações de saúde; insumos críticos para a saúde; ação preventiva em geral, vigilância e controle sanitário de fronteiras e de portos marítimos, fluviais e aéreos; vigilância de saúde, especialmente drogas, medicamentos e alimentos; e a pesquisa científica e tecnologia na área de saúde.

Paim et al. (2011) destacam de forma positiva a política de atenção básica brasileira, principalmente pela ação dos Programas de Agentes Comunitários de Saúde e Saúde da Família (PSF). Segundo esses autores, os PSF tem gerado melhoria na saúde do país. Os autores salientam, por exemplo, a redução na taxa de mortalidade infantil pós-neonatal, amplamente atribuível à redução no número de mortes por doença diarreica e por infecções do aparelho respiratório; melhorias na notificação de estatísticas vitais e reduções em internações hospitalares potencialmente evitáveis. Ademais, há críticas em relação à eficiência do SUS, o SUS não oferece especialmente no que se refere à oferta de um serviço de qualidade, quando se compara esse sistema ao de outros países que investem o mesmo montante de recursos do Brasil – e, em alguns casos, até menos.

O sistema de saúde brasileiro é financiado pela arrecadação de impostos, contribuições sociais, desembolsos diretos e gastos dos empregadores com a saúde dos funcionários. O SUS tem seu financiamento advindo de receitas do Estado e contribuições sociais dos orçamentos das esferas de governo. As demais fontes de financiamento são privadas. Reconhece-se, porém, que o financiamento do SUS é insuficiente para assegurar serviços adequados (Paim et al., 2011).

## ***Garantias de transparência***

A transparência possui papel importante no desenvolvimento das nações, tanto nas relações de mercado quanto nas políticas públicas, principalmente pela confiança que as pessoas podem ter no sistema político

e econômico. Para Sen (2010), os valores de conduta de comportamento devem reger as relações no âmbito da ética do trabalho, moralidade nos negócios, corrupção, responsabilidade pública, valores ambientais, igualdade entre os sexos dentre outros valores. Smith (1996, p. 85) já tratava dessas questões como um problema político e de forte influência sobre os aspectos econômicos, ressaltando a avareza e a injustiça dos príncipes e dos Estados soberanos. Além de Smith, Keynes [1936] (1996) na *A Teoria Geral do Emprego do Juro e da Moeda*, reforçava a importância do “estado de confiança” no fluxo de investimento.

Percebe-se que as *disponibilidades econômicas e garantias de transparência* são complementares, especialmente em uma perspectiva de ética empresarial. Países que prezam a responsabilidade pública e os valores éticos nos negócios fazem com que exista a transparência e essa acaba como um instrumento inibidor da corrupção e de garantia de um ambiente de confiança e de menores riscos ao investimento, principalmente para o investimento produtivo.

Por outro lado, as *garantias de transparência* constituem também uma via de acesso à equidade e eficiência dos serviços públicos, e, portanto, redução na privação de outras liberdades instrumentais, principalmente *segurança protetora e oportunidades sociais*. A falta de confiança nos serviços públicos pode ocasionar menos participação da comunidade em políticas que exijam sua interação e contribuição, haja vista que nas relações sociais as pessoas demandam confiança para tomarem decisões, e, ao lidar com as instituições, governamentais ou privadas, buscam a credibilidade como fator decisório (Sen, 2010).

Diante do exposto, podem ser identificados elementos que contribuem para as *garantias de transparência*, que, no caso do Brasil, estariam associados à Lei de Acesso à Informação e à Lei de Responsabilidade Fiscal. Partindo-se disso, dividiu-se a mensuração das *garantias de transparência* em

duas dimensões: (a) Acesso à Informação; e (b) Responsabilidade Fiscal. Essas duas abordagens estão, também, em conformidade com a legislação internacional relacionada à corrupção e transparência.

### **a) Acesso à Informação**

Na análise de transparência, o principal instrumento internacional é a Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, aprovada em Assembleia Geral da ONU em 29 de março de 1996, em Caracas, Venezuela. Internamente, o Brasil regulamentou-a pelo Decreto Legislativo nº 152 de 25 de junho de 2002, sendo promulgada pelo Decreto Presidencial nº 4.410/2002. Acrescente-se também a Lei 12.527/2011, que regulamenta o acesso à informação conforme previsto na Constituição Federal (artigo 5º, inciso XIV), na Lei de Acesso à Informação (LAI). O acompanhamento da instituição das convenções e dos compromissos internacionais assumidos pelo país, relacionados à prevenção e ao combate à corrupção, é feito pela Controladoria Geral da União (CGU), conforme Decreto nº 5.658, de janeiro de 2006, cabendo também monitorar a aplicação da LAI, conforme previsto pelo Decreto nº 7.724.

A CGU possui uma série de ações voltadas para a defesa da transparência e combate à corrupção, em parceria com organizações da sociedade civil e internacionais. Um exemplo disso são as ações de combate à corrupção com o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) e com o “Governo Aberto”, *Open Government Partnership* (OGP), que é uma iniciativa internacional de 2011 que visa a difundir e incentivar globalmente práticas governamentais transparentes, acesso à informação pública e participação social.

Em relação à LAI, sua regulamentação deve ser realizada por meio de legislação estadual e municipal. Na Bahia, a LAI foi regulamentada pela Lei Estadual nº 12.618/2012, no entanto a maioria dos municípios baianos

ainda não regulamentou essa lei, conforme previsto pelo §2º do artigo 8º da LAI.<sup>11</sup> O mapa da transparência, difundido pela CGU, é um instrumento de divulgação da informação.

Assim, para compor o cálculo do IDL propõe-se utilizar as informações disponibilizadas pela CGU sobre aplicação da LAI nas três esferas de governo, os relatórios sobre auditorias e fiscalizações.

## **b) Responsabilidade Fiscal**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) brasileira, Lei Complementar nº 101/2000, foi aprovada a fim de regulamentar ao previsto no artigo 163 da CF/1988, incorporando também alguns princípios e normas do FMI, do Tratado de *Maastricht*, da Comunidade Econômica Europeia e *Budget Enforcement Act* dos Estados Unidos, além de outros parâmetros da realidade brasileira (Brasil, 2015). O artigo 1º, no §1º da LRF brasileiro estabelece alguns postulados acerca da gestão fiscal, que são:

- ação planejada e transparente;
- prevenção de riscos e correção de desvios que afetem o equilíbrio das contas públicas;
- garantia de equilíbrio nas contas, via cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, com limites e condições para a renúncia de receita e a geração de despesas com pessoal, seguridade, dívida, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar.

---

<sup>11</sup> Artigo 8º § 4º – Os Municípios com população de até 10.000 habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

A CF/1988 já estabelecia alguns instrumentos de planejamento dos gastos públicos, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Assim, a LRF fortalece a atividade de planejamento dos gastos públicos e possibilita o controle social por meio de instrumento legal.

A avaliação das prestações de contas da gestão fiscal das diferentes esferas do poder público é competência dos Tribunais de Contas da União, Estaduais e Municipais. A não observância da LRF incide em punições fiscais que implicam cancelamento de transferências voluntárias, tanto na contratação quanto na liberação de convênios já contratados (Brasil, 2015).

A partir da LRF, cada aumento de gasto tem de vir de uma fonte de financiamento correlata, e os gestores precisam respeitar questões relativas ao fim de cada mandato, não excedendo o limite legal permitido (Brasil, 2015).

Dentro do sistema dos Tribunais de Contas dos Municípios (TCM), é possível verificar se o município teve suas contas aprovadas, e, desse modo, avaliar se está cumprindo a LRF.

## ***Segurança Protetora***

Sen (2010) aponta algumas ações que englobariam a rede de proteção, que são: benefícios aos desempregados; suplementação de rendas regulares aos indigentes; distribuição de alimentos em período de crises de fome coletiva; e empregos públicos de emergência para gerar rendas aos necessitados. Em um país democrático, que tenha sua segurança social abalada, os governantes são atingidos, pois sofrerão pressão por parte da imprensa livre, dos partidos de oposição e da sociedade.

Segundo a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) (Organização..., 2011), entre os anos de 2010 e 2011 o aumento no preço dos alimentos deixou quase 70 milhões de pessoas na pobreza extrema.



A prevenção de situações inesperadas como fomes coletivas e desemprego é possível em regimes democráticos. As fomes coletivas “[...] são extremamente fáceis de evitar se o governo tentar evitá-las, e um governo em uma democracia multipartidária com eleições e liberdade para os meios de comunicação tem fortes incentivos políticos para empenhar-se na prevenção dessas catástrofes” (Sen, 2010, p. 76).

No Brasil, há regiões com histórico de fomes coletivas cíclicas, tendo como principal causa os fatores climáticos típicos e a falta de políticas públicas de prevenção e proteção contra a fome. Josué de Castro,<sup>12</sup> na obra *Geografia da fome: o dilema brasileiro, pão ou aço*, ressalta que, infelizmente, as secas periódicas desorganizam por completo a economia primária da Região do Nordeste (Castro, 1984).

Belik, Silva e Takagi (2001), no estudo sobre políticas de combate à fome no Brasil, reportam ao período de escassez de alimentos no país, com causas semelhantes às citadas por Sen. Segundo esses autores, no ano de 1917 os preços altos foram o estopim para a deflagração de manifestações e da primeira greve geral operária do país. A revolta estava relacionada à escassez de alimentos e crescentes embarques de alimentos brasileiros para o abastecimento de nações europeias em guerra.

Recentemente, a crise econômica mundial eclodida em 2008/2009, gerou desemprego de todos os setores da economia brasileira e, segundo dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Organização Internacional..., 2010), os mais afetados foram aqueles dependentes do crédito, como os bens de consumo durável. Isso fez com que o setor industrial reduzisse a produção desencadeando a perda de inúmeros empregos formais. Para reduzir os efeitos dessa crise, o governo brasileiro prolongou os benefícios do seguro-desemprego por dois meses para trabalhadores cujos setores de atividade econômica tivessem sido gravemente afetados pela recessão

---

<sup>12</sup> Médico, nutrólogo, professor, geógrafo, cientista social, político, escritor e ativista brasileiro (Castro, 2015).

(mineração e siderurgia) e ampliou o Programa Bolsa Família, aumentando também o valor do benefício. Essas medidas foram tomadas considerando a Resolução nº 592, de fevereiro de 2009, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (Codefat), conforme já previsto pela Lei nº 8.900 de junho de 1994.<sup>13</sup> Essas são políticas que estão fortemente relacionadas à segurança protetora.

A partir de tudo o que foi exposto anteriormente, pode-se considerar que, para efeitos deste estudo, as dimensões mais relevantes da proteção social são: a) proteção ao desemprego; b) proteção contra a insegurança alimentar (fomes coletivas); c) proteção ao indigente (situação de pessoa abaixo da linha de pobreza).

### **a) Proteção ao desemprego**

A Convenção 168/1991 da OIT, sobre a Promoção ao Emprego e Proteção Contra o Desemprego, foi regulamentada no Brasil pelo Decreto nº 2.682/1998. O marco legal da proteção contra o desemprego no Brasil está na Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990, que regulamenta o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), alteradas pela Medida Provisória 665 de 30 de dezembro de 2014. O Programa de Seguro Desemprego deve prover assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado e auxiliá-lo na busca ou preservação do emprego, promovendo ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional. Assim, existe a transferência de renda e a qualificação para repor o trabalhador no mercado de trabalho.

A OIT (Organização Internacional..., 2010), ao avaliar a política nacional de emprego brasileira, afirma que o seguro desemprego é uma das políticas públicas que poderia ser aprimorada, haja vista que apenas trabalhadores do setor formal têm acesso a esse benefício. Além disso, a cobertura em razão dos critérios de elegibilidade é muito baixa. Segundo pesquisa

---

<sup>13</sup> Essa legislação foi revogada em 2014, pela Medida Provisória Nº 665.

realizada pela OIT, somente 7% dos desempregados no Brasil são cobertos pelo seguro-desemprego, enquanto em outros países da América Latina a cobertura efetiva é muito maior, 20% no Chile e 13% na China e Turquia.

Além disso, em estudo feito pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) (Departamento..., 2011), da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), parcela expressiva dos trabalhadores, com condições de acessar esse benefício, não o fez, em virtude da não observância ao período de carência, demissão a pedido do empregado e o trabalhador não transitou para a situação de desempregado.

Nesse sentido, a proteção ao desempregado deve se orientar para além de instrumentos como o benefício-seguro, mas na recolocação desse indivíduo no mercado de trabalho. De acordo com Reis e Aguas (2014), quanto maior o tempo para a sua recolocação no mercado de trabalho, maior o desestímulo na busca por emprego, o que leva os trabalhadores desempregados há muito tempo a se retirarem do mercado de trabalho por desalento.

Diante disso, na *segurança protetora*, no que se refere à proteção do trabalho, consideram-se os aspectos de auxílio financeiro, recolocação do trabalhador e facilitação de acesso às unidades de entrada ao requerimento como importantes para medir essa liberdade. As variáveis associadas à proteção ao trabalho são as seguintes: cobertura efetiva (nº de desempregados do município que recebeu o benefício); taxa de emprego informal (haja vista que permanecendo na situação de desemprego formal os trabalhadores tendem a migrar para a informalidade); e número de unidades de intermediação para acessar os benefícios (Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego; Sistema Nacional de Empregos (Sine) e Caixa Econômica).

## **b) Proteção contra a insegurança alimentar (fomes coletivas) e desastres naturais**

No artigo 11 do Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os Estados participantes devem reconhecer “[...] o direito fundamental de todas as pessoas de estarem ao abrigo da fome, adotarão individualmente e por meio da cooperação internacional as medidas necessárias”.

No artigo 6º da CF brasileira de 1988, a alimentação é ressaltada como um dos direitos sociais no país. Para tanto, há as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional que buscam atingir grupos sociais sujeitos à privação ou com dificuldade na obtenção de alimentos.

A principal parceira dessa ação da Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sesan) é a Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que fornece os alimentos da cesta básica. Além da Conab, outros órgãos também participam, como o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério de Pesca e Aquicultura, Secretaria Especial de Políticas da Igualdade Racial, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Nacional de Saúde e Fundação Cultural Palmares.

Essa ação não é realizada por meio das prefeituras municipais, mas pelos parceiros regionais. Isso dificulta a mensuração, haja vista que o balanço social da Sesan disponibiliza dados da distribuição de cestas básicas segundo grupos populacionais específicos atendidos.

Políticas também são estabelecidas pelo Ministério da Integração Nacional, por meio da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, que busca reduzir os riscos de desastre e compreende ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação, e se dá de forma multisetorial e nos três níveis de governo federal, estadual e municipal – com ampla participação da comunidade. Essa Secretaria é organizada sob um sistema denominado de Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sindic), ao qual cabe as transferências de recursos para ações de socorro, assistência a vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e sobre o Fundo Especial para Calamidades Públicas. A atuação dessa política se fundamenta como proteção contra fomes coletivas, tendo em vista ações preventivas legais.

No Brasil, a proteção e defesa civil atuam em todo o território nacional, o que apresenta características regionais adversas, e, portanto, sob condições diferenciadas de riscos. De acordo com a Sindec, os desastres naturais mais prevalentes são:

- Região Norte – incêndios florestais e inundações;
- Região Nordeste – secas e inundações;
- Região Centro-Oeste – incêndios florestais;
- Região Sudeste – deslizamento e inundações;
- Região Sul – inundações, vendavais e granizo.

De acordo com a Lei 12.608/2012, artigo 2º, “[...] é dever da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios adotar as medidas necessárias à redução dos riscos de desastre”, sendo de competência do município a execução do PNPDEC, e incorporar as ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal. A Bahia tem, na Lei Estadual nº 12.921/2013, a regulamentação da Proteção e Defesa Civil, no entanto poucos são os municípios que fizeram sua regulamentação.

Assim, sugere-se como medida para a *segurança protetora*: a) a regulamentação municipal para as ações da Proteção e Defesa Civil; b) agentes da Proteção e Defesa Civil; c) distribuição de cestas básicas para grupos vulneráveis.

### **c) Proteção ao Indigente**

A política de transferência de renda está prevista na CF/1988, artigo 203, inciso V, que trata do benefício à pessoa portadora de deficiência e ao idoso. Esse benefício, denominado de Benefício de Prestação Continuada (BPC), foi regulamentado pela Lei nº 8.742/1993 e alterada pela Lei nº 12.435/2011. A gestão do BPC é competência do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, no entanto a operacionalização é feita pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS). De acordo com o MDS

(Ministério de Desenvolvimento..., 2015), o BPC é um benefício individual, não vitalício e intransferível, que assegura a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, com impedimentos de longo prazo, de natureza física, mental, intelectual ou sensorial. Como critério, o beneficiário deve comprovar não possuir meios de garantir o próprio sustento, nem sê-lo provido por sua família. A renda mensal familiar *per capita* deve ser inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo vigente. Dados do MDS para 2012 revelam que o BPC atendeu a 3,6 milhões de beneficiários, sendo 1,9 milhão de deficientes e 1,7 milhão de idosos.

Outra política de transferência de renda, criada pela Lei nº 10.836/2004, é o Programa Bolsa Família, que representa a unificação de procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal, sendo eles:

- Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação – Bolsa Escola, instituído pela Lei nº 10.219, de 11 de abril de 2001;
- Programa Nacional de Acesso à Alimentação – PNAA, criado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003;
- Programa Nacional de Renda Mínima vinculada à Saúde – Bolsa Alimentação, instituído pela Medida Provisória nº 2.206-1 de 6 de setembro de 2001;
- Programa Auxílio-Gás, instituído pelo Decreto nº 4.102, de 24 de janeiro de 2002;
- Cadastro Único do governo federal, instituído pelo Decreto nº 3.877, de 24 de julho de 2001.

O Programa Bolsa Família (PBF) é considerado pelos organismos internacionais um poderoso instrumento na erradicação da fome e da pobreza. Segundo a FAO, o Brasil conseguiu reduzir o número de pessoas subnutridas em 2 milhões no último triênio. No período de 1990 a

1992 o número de pessoas subnutridas era de 23 milhões; em 2010/2012 esse número caiu para 13 milhões. A OIT (Organização Internacional..., 2010), mesmo avaliando positivamente as ações de expansão do PBF durante o período de crise econômica (2008/2009), afirmou que pode ser preocupante o fato de  $\frac{1}{4}$  da população ser elegível para o programa. Para avaliação da *segurança protetora*, propõe-se a apreciação dessas variáveis no que se refere ao alcance das políticas de transferência de renda, considerando-as uma ampliação das capacidades humanas. Dessa forma, a avaliação à Proteção ao Indigente se orienta pela efetividade das políticas: a) Benefício de Prestação Continuada (BPC); e b) Programa Bolsa Família (PBF).

## Construindo o Índice de Desenvolvimento como Liberdade

O processo de avaliação do desenvolvimento, a partir da abordagem das capacidades humanas, pode ser feito de duas maneiras mutuamente complementares. A primeira, por meio da mensuração dos *funcionamentos* realizados ou realizações (isto é, os estados e atividades valiosos que a pessoa efetivamente participa ou desempenha). A segunda, pela avaliação do *conjunto capacitário* de alternativas que as pessoas têm, ou seja, as oportunidades reais das pessoas, ou ainda aquilo que elas são realmente livres para fazer. Pode-se também adotar a combinação dessas duas formas de avaliação (Sen, 2010).

Na análise de desenvolvimento, parte-se da ideia de que a combinação entre os *funcionamentos realizados* e o *conjunto capacitário* seria mais adequada a se considerar, tornando a avaliação mais completa, pois, além de conhecer as realizações das pessoas, tem-se também a oportunidade de avaliar o que elas podem fazer ou ter – isto é, a sua liberdade propriamente dita.

A proposta metodológica do IDL está estruturada no conceito das liberdades, sendo construído a partir de cinco indicadores presentes na obra de Amartya Sen: Liberdades Políticas (LP), Disponibilidades Econômicas (DE), Oportunidades Sociais (OS), Garantias de Transparências (GT) e Segurança Protetora (SP). Sugere-se, então, que essas cinco dimensões de liberdade componham o cálculo do IDL a partir de média simples dada pela soma dessas dimensões (Eq. 1), denominadas de indicadores. Parte-se do pressuposto de que há forte inter-relação entre o conjunto de dimensões e que o desenvolvimento decorre do alcance desse conjunto.

$$IDL = (LP + DE + OS + GT + SP) / 5 \quad (\text{Eq.1})$$

Para cada indicador são definidos seus elementos/variáveis componentes, que assumirão valor entre 0 (zero) e 1 (um), mesmo intervalo para o IDL. Valores mais próximos de 0 indicam que o desenvolvimento é pouco satisfatório, enquanto valores próximos a 1 mostram que o desenvolvimento encontra-se em nível satisfatório, permitindo à região maior bem-estar social.

Pode-se também ponderar cada indicador por meio de duas técnicas de análise multivariada:<sup>14</sup> análise fatorial usada para a seleção das variáveis e análise dos componentes principais.

Construindo e aplicando o IDL delineado à realidade brasileira, listam-se, no Quadro 1, variáveis e fontes que permitiriam mensurar as liberdades e, dessa forma, estruturar o IDL como instrumento de análise do desenvolvimento.

<sup>14</sup> Conforme Pereira (2004, p. 102), a análise multivariada “é a rigor qualquer abordagem analítica que considere o comportamento de muitas variáveis simultaneamente”.



Quadro 1 – Proposição de indicadores para as liberdades instrumentais na construção do IDL aplicado à realidade brasileira

INDICADORES	COMPOSIÇÃO	FONTES E DADOS
1) Liberdades Políticas (ILP)	<p>(a) Processo Eleitoral:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pluralismo Político: <math>[(n^{\circ} \text{ de partidos para vereador}/n^{\circ} \text{ partidos no Estado})+(n^{\circ} \text{ de partidos para prefeito}/n^{\circ} \text{ partidos no Estado})]/2</math>. Dados acessados em 6/9/2014.</li> <li>Participação da Mulher: <math>(n^{\circ} \text{ de mulheres candidatas})/(n^{\circ} \text{ de homens candidatos})</math>.</li> <li>Comparecimento: <math>(n^{\circ} \text{ de eleitores que compareceram à votação em } 1^{\circ} \text{ turno}/n^{\circ} \text{ de eleitores cadastrados})</math>.</li> <li>Crime eleitoral</li> </ul> <p>(b) Participação Política:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Filiação política: <math>(n^{\circ} \text{ de pessoas filiadas}/n^{\circ} \text{ de eleitores cadastrados})</math></li> <li>Conselhos Municipais existentes/ <math>n^{\circ}</math> de conselhos obrigatórios)</li> <li>Org. da Soc. Civil: <math>N^{\circ}</math> de organizações existentes no município</li> </ul>	<p>Ano de referência 2012 (Eleições Municipais) Fonte: Tribunal da Justiça Eleitoral, 2014 – Disponível em: &lt;<a href="http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012">http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012</a>&gt;.</p> <p>Filiação Política – Referência 2014. Fonte: Tribunal da Justiça Eleitoral, 2014 – Disponível em: &lt;<a href="http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/reacao-de-filiados">http://www.tse.jus.br/partidos/filiacao-partidaria/reacao-de-filiados</a>&gt;.</p> <p>Conselhos Municipais – Referência 2014. Fonte: Perfil dos Municípios, IBGE, 2013. Disponível em: &lt;<a href="http://www.ibge.gov.br/munic2013/?uf=29&amp;nome=&amp;x=59&amp;y=16">http://www.ibge.gov.br/munic2013/?uf=29&amp;nome=&amp;x=59&amp;y=16</a>&gt;.</p> <p>Org. da Soc. Civil – Fonte: Ministério da Justiça – Disponível em: &lt;<a href="http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BAFE5E30D-EE44-4EC7-B535-10F6F53FC483%7D">http://portal.mj.gov.br/main.asp?View=%7BAFE5E30D-EE44-4EC7-B535-10F6F53FC483%7D</a>&gt;.</p>
	<p>(c) Liberdade de Expressão (variável <i>dummy</i>)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jornalismo;</li> <li>Comunicação Rádio e TV</li> </ul> $LE = \frac{\left( \frac{\sum X_1}{Y_1} + \frac{\sum X_2}{Y_2} \right)}{2}$ <p><math>X_1</math> – <math>n^{\circ}</math> de estab. da atividade de jornalismo correlacionados no município;</p> <p><math>Y_1</math> – <math>n^{\circ}</math> de estab. da atividade de jornalismo correlacionados no Estado.</p>	<p>Atividades relacionadas à Imprensa e acesso à informação conforme CNAE 2.0 classes – Rais:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Jornalismo e correlacionados</li> <li>Comércio Varejista de Livros, Jornais, Revistas e Papelaria</li> <li>Edição de Jornais</li> <li>Edição de Revistas</li> <li>Edição Integrada à Impressão de Jornais</li> <li>Impressão de Jornais, Livros, Revistas e Outras Publicações Periódicas</li> <li>Meios de Comunicação Rádio e TV</li> <li>Atividades de Rádio</li> <li>Atividades de Televisão Aberta</li> </ul> <p>Ano Base: 2013.</p>

	<p><math>X_2</math> = nº de estab. da atividade de Rádio e TV no município; <math>Y_2</math> = nº de estab. da atividade de Rádio e TV no Estado</p> <p>(a) Condições de Mercado</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Diversificação de setores (conforme a classificação internacional – <i>International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, Rev.3</i>, que no caso do Brasil é a CNAE 2.0);</li><li>- Nº de empresas por setor (existem monopólios?);</li><li>- Carga tributária;</li><li>- Taxa de Juros para crédito;</li><li>- Linhas de financiamento específicas para os setores;</li><li>- Nº de agências bancárias ou correspondentes bancários;</li><li>- Existência de órgão de defesa do consumidor no município;</li><li>- Existência de crime a concorrência.</li></ul> <p>(b) Emprego</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Privação da liberdade de procura de um trabalho de forma livre e segura (existência de denúncias de trabalho escravo, conforme definido pela OIT, no município ) + (nº de acidentes de trabalho)</li><li>- Privação da liberdade trabalho, por meio do trabalho infantil (existência de denúncias de crimes de trabalho infantil);</li><li>- Privação da Liberdade da Mulher:</li></ul> $TOM$ $PLM = \frac{MEA}{TOH}$ $HEA$ <p>PLM = Privação da mulher de procurar emprego TOM = Taxa de Ocupação da Mulher MEA = nº de mulheres economicamente ativas TOH = Taxa de Ocupação dos Homens HEA = nº de Homens Economicamente Ativos</p>	<p>Ministério do Trabalho – RAIS, 2015. Disponível em: &lt;http://bj.mte.gov.br/bgcaged/rais.php&gt;.</p> <p>Fontes:</p> <p>&lt;http://unstats.un.org/unsd/cr/registry/regst.asp?Cl=2&amp;Top=2&amp;Lg=1&gt; Rais – Estabelecimentos IBGE – Cadastro de Empresas Banco Central CADE Prefeituras Municipais</p>
2) Disponibilidades Econômicas (IDE)		<p>MTE– Grupo de Fiscalização Móvel &lt;http://portal.mte.gov.br/trab_escravo/grupo-de-fiscalizacao-movel.htm&gt; Mapa do Trabalho Escravo no Brasil &lt;http://confins.revues.org/7777?lang=pt#toctoInI&gt; SITI – Sistema de Informação sobre Focos de Trabalho Infantil – 1.0 &lt;http://sistemasiiti.mte.gov.br/&gt; IBGE – Censo demográfico 2010 – Estatística de Gênero &lt;http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/index.html?oc=0&gt;</p>

	<p>(c) Rendas</p> $R = \left( \frac{\sum X}{Y} \right) - I$ <p>R= Renda X= Soma dos rendimentos médios Y= Salário mínimo Real I= Índice de Gini do município</p>	<p>Fonte: Censo demográfico (IBGE) Salário Real (IPEADATA) Índice de Gini Municipal (IBGE) Rendimento &lt;<a href="http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&amp;o=19&amp;i=P&amp;c=4004">http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&amp;o=19&amp;i=P&amp;c=4004</a>&gt;</p>
3) Oportunidades Sociais (IOS)	<p>(a) Saúde</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acesso a serviço de saúde;</li> <li>- Cobertura médica;</li> <li>- Existência de saneamento básico (cobertura no município);</li> <li>- Acesso à água tratada;</li> <li>- Subnutrição;</li> <li>- Morte prematura;</li> <li>- Mulheres filantes (existência desse fenômeno no município).<sup>1,3</sup></li> </ul> <p>(b) Educação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Frequência escolar;</li> <li>- Tempo de estudo;</li> <li>- Oferta de vagas proporcionais;</li> <li>- N° de professores por quantidade de alunos;</li> <li>- N° de professores com qualificação continuada em relação ao n° total de professores;</li> <li>- Remuneração do professor.</li> </ul>	<p>Fontes:</p> <p>Secretaria de Saúde do Estado e do Município IBGE – Pesquisas (POF/PNAD) FAO – Segurança Alimentar PNAD</p> <p>PNUD – IDHM Ministério da Educação; INEP; PNAD Secretaria da Educação</p>
4) Garantias de transparências (IGT)	<p>(a) Acesso à Informação</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificação da aplicação da LAI em cada município, conforme critérios previstos pelo art. 8º sobre a disposição das informações:</li> <li>• registros das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;</li> <li>• registros de quaisquer repasses ou transferências</li> </ul>	<p>- A Corregedoria Geral da União (Mapa da Transparência, com dados municipais): &lt;<a href="http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia">http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-transparencia</a>&gt;. - Sites dos Municípios</p> <p>Observação: Os municípios Art. 8º, § 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na</p>

Fonte: Elaborado pelos autores.

De acordo com o Quadro 1 pode-se vislumbrar uma série de variáveis a incluir na composição dos indicadores do IDL. Além disso, outra discussão relevante é o peso que poderá ser aplicado a cada componente dos indicadores e a eles mesmos. Nesse sentido a proposta metodológica de aplicação do conceito de liberdade de Sen, aqui proposta, vislumbra a construção de uma ferramenta que possa ser de fácil manuseio, com dados disponíveis e que represente adequadamente a realidade estudada. Dessa forma, poder-se-iam identificar as falhas que porventura se observem para o atingimento dessas liberdades, e assim subsidiar na construção de políticas públicas que resultem em maior bem estar e consequentemente desenvolvimento para uma região.

## Considerações Finais

Este trabalho teve como objetivo traçar uma proposta inicial de ampliação da perspectiva de desenvolvimento por meio da construção de um índice de desenvolvimento baseado na concepção de Desenvolvimento como Liberdade do economista indiano Amartya Sen, que aponta a liberdade como fim principal do processo de desenvolvimento, expressado como a expansão das liberdades substanciais das pessoas.

A reflexão feita acerca das liberdades instrumentais indica que o país possui um aparato legal importante para a promoção das liberdades humanas. No âmbito da *liberdade política*, no que concerne a realidade brasileira, evidenciou-se a importância do voto secreto, como instrumento de manutenção da liberdade, o esforço legislativo na inserção da mulher na vida política. Em relação às *facilidades econômicas*, a avaliação da realidade brasileira no que se refere a essa liberdade apontou que em termos legais e institucionais (regulação) o país possui um aparato, porém há limitações na sua aplicação e fiscalização.

No caso das *oportunidades sociais*, vislumbram-se transformações relevantes após a promulgação da CF/1988, no sentido da democratização do acesso a saúde e educação. As *garantias de transparência* são instrumentos importantes para a existência de outras liberdades (políticas e facilidades econômicas), como inibidor da corrupção, firmando-se pela Lei de acesso a informação e a Lei de responsabilidade fiscal.

Por fim, a *segurança protetora*, no Brasil, possui um conjunto de leis orientadas para o auxílio desemprego, proteção à insegurança alimentar e proteção ao indigente por meio dos programas de transferência de renda.

Considerando esses aspectos no que concerne às liberdades instrumentais e aos aspectos relacionados ao Brasil, foram identificadas variáveis quantitativas e qualitativas, que precisam ser aperfeiçoadas, entretanto, representam importante avanço no que se refere a um instrumental analítico para o desenvolvimento sob a ótica de Sen.

Importante ressaltar que em suas obras, Amartya Sen defende que a determinação de peso e escolha de variáveis devam ser feitas através de um amplo debate público e democrático. No índice proposto neste trabalho, a concepção inicial é de se adotar os mesmos pesos para os indicadores como simplificação, apesar de se conceber que se deva aprofundar a discussão em torno da proposta, tendo como foco a possibilidade de generalização de sua aplicação para diferentes realidades sociais, econômicas e políticas. Ademais um limite que pode ocorrer na aplicação em diferentes realidades refere-se à disponibilidade de dados e informações sobre vários aspectos apontados nas liberdades instrumentais de Amartya Sen. No entanto, essa falta de informação pode ser considerada como ausência de liberdade e empecilho ao desenvolvimento. Trabalhos futuros podem aprofundar sobre diversas questões aqui apontadas, um exemplo é a avaliação da liberdade política, principalmente no que tange à liberdade de expressão.

## Referências

ANAND, P.; SANTOS, C.; SMITH, R. (2007) : *The measurement of capabilities*, Open Discussion Papers in Economics, The Open University, No. 67.

ALKIRE, S. (2005) *Why the Capability Approach*, Journal of Human Development 6(1): p. 115-135.

ALKIRE, S.; FOSTER, J.. (2011) Counting and Multidimensional Poverty Measurement, Journal of Public Economics 95(7-8): p. 476-87.

BAHIA. Lei Estadual nº 12.921: promulgada em 22 de novembro de 2013. Altera a denominação, finalidade e estrutura organizacional da Coordenação de Defesa Civil (Cordec). 2013. Disponível em: <[http://www.defesacivil.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/11/Lei\\_12.921\\_22\\_nov\\_sudec.pdf](http://www.defesacivil.ba.gov.br/wp-content/uploads/2013/11/Lei_12.921_22_nov_sudec.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 12.618: promulgada em 28 dezembro de 2012. Regula o acesso a informações no âmbito do Estado da Bahia, conforme prevê o art. 45 da Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <[http://www.saeb.ba.gov.br/vs-arquivos/HtmlEditor/file/LAI\\_Lei\\_de\\_Acesso\\_%C3%A0\\_Informa%C3%A7%C3%A3o\\_no\\_%C3%A2mbito\\_do\\_Estado\\_da\\_Bahia\(2\).pdf](http://www.saeb.ba.gov.br/vs-arquivos/HtmlEditor/file/LAI_Lei_de_Acesso_%C3%A0_Informa%C3%A7%C3%A3o_no_%C3%A2mbito_do_Estado_da_Bahia(2).pdf)>. Acesso em: 17 jan. 2015.

BANCO MUNDIAL. Countries: Índia. 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/india/overview#1>>. Acesso em: 16 jan. 2015a.

\_\_\_\_\_. Countries: China. 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/en/country/china/overview#3>>. Acesso em: 16 jan. 2015b.

\_\_\_\_\_. Countries: Brasil. 2015. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview#1>>. Acesso em: 14 jan. 2015c.

BELIK, W.; SILVA, J. G. de; TAKAGI, M. Políticas de combate à fome no Brasil. *São Paulo Perspec.*, São Paulo, v. 15, n. 4, dec. 2001.

BURCHARDT, T.; HOLDER, H.. *Developing Survey Measures of Inequality of Autonomy in the UK*, Social Indicators Research, Mar. 2012, Vol. 106, p.p 1-25.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 18 jan. 2015.

BRASIL. Senado brasileiro. *Vantagens e desvantagens do voto obrigatório e do voto facultativo*. 2004. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-6-vantagens-c-desvantagens-do-voto-obrigatorio-e-do-voto-facultativo>>. Acesso em: 3 set. 2014a.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.504*. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19504.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm)>. Acesso em: 4 set. 2014a.

\_\_\_\_\_. *Lei complementar nº 135*. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm)>. Acesso em: 4 set. 2014a.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. *Controle social*. 2010. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial.pdf/view>>. Acesso em: 6 set. 2014b.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 591*: promulgado em 6 de julho de 1992. Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Promulgação. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/D0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D0591.htm)>. Acesso em: 1º jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.078*: promulgada em 11 de setembro de 1990. Código de defesa do Consumidor. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2014a.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 2.181*: promulgada em 20 de março de 1997. Organiza o Sistema Nacional de Defesa do Consumidor – SNDC. 1997. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2181.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2181.htm)>. Acesso em: 23 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.031*: promulgada em 12 de abril de 1990. Cria o Programa Nacional de Desestatização. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8031.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8031.htm)>. Acesso em: 24 dez. 2014b.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 5.452*: promulgada em 1º de maio de 1943. Aprova a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT). 1943. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5452.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm)>. Acesso em: 29 dez. 2014b.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.224*: promulgada em 15 de maio de 2001. Altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para dispor sobre o crime de assédio sexual e dá outras providências. 2001. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10224.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10224.htm)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

BRASIL. *Decreto-Lei nº 2.848*: promulgada em 7 de dezembro de 1940. Código Penal. 1940. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm#art361](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del2848compilado.htm#art361)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.803*: promulgada em 11 de dezembro de 2003. Altera o art. 149 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, para estabelecer penas ao crime nele tipificado e indicar as hipóteses em que se configura condição análoga à de escravo. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2003/L10.803.htm#art149](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.803.htm#art149)>. Acesso em: 5 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.527*: promulgada em 18 de novembro de 2011. Regula acesso à informação. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Lei/L12527.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2015a.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.080*: promulgada em 19 de setembro de 1990. Regula as ações e serviços de saúde. 1990. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2015c.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 4.410*: promulgada em 7 de outubro de 2002. Aprova o Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, o texto da Convenção Interamericana contra a Corrupção, adotada em Caracas, em 29 de março de 1996. 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/D4410.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4410.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº 131*: promulgada em 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 6 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 2.682*: promulgada em 21 de julho de 1998. Promulga a Convenção nº 168 da OIT, relativa à Promoção do Emprego e à Proteção contra o Desemprego. 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2682.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2682.htm)>. Acesso em: 8 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.900*: promulgada em 30 de junho de 1994. Dispõe sobre o benefício do seguro-desemprego, altera dispositivo da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, e dá outras providências. 1994. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8900.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8900.htm)>. Acesso em: 8 jan. 2015.



BRASIL. *Medida Provisória nº 665*: promulgada em 30 de dezembro de 2014. Altera a Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, altera a Lei no 10.779, de 25 de novembro de 2003, que dispõe sobre o seguro desemprego para o pescador artesanal, e dá outras providências. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm#art4iii](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Mpv/mpv665.htm#art4iii)>. Acesso em: 5 jan. 2015c.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.742*: promulgada em 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm)>. Acesso em: 5 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.435*: promulgada em 6 de julho de 2011. Altera a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas). 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lci/L12435.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lci/L12435.htm#art1)>. Acesso em: 7 jan. 2015b.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 10.836*: promulgada em 9 de janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2004/Lci/L10.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lci/L10.836.htm)>. Acesso em: 7 jan. 2015b.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.965*: promulgada em 23 de abril de 2014. Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015d.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 4.117*: promulgada em 27 de agosto de 1962. Código Brasileiro de Telecomunicação. 1962. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4117.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4117.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.608*: promulgada em 10 de abril de 2012. Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC). 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lci/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lci/L12608.htm)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.376*: promulgada em 17 de fevereiro de 2005. Cria o Sistema Nacional de Defesa Civil (Sindec). 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Decreto/D5376.htm)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. *Fiscais do trabalho*: morte de fiscais do trabalho em Minas chamou a atenção para o problema. 2011. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/trabalho-escravo/trabalho-escravo-atualmente/fiscais-do-trabalho.aspx>>. Acesso em: 14 jan. 2015c.

BRASIL. Tesouro Nacional. *Lei de Responsabilidade Fiscal*. 2015. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/lei-de-responsabilidade-fiscal>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia nacional e desenvolvimento. *Revista de Economia Política*, São Paulo v. 26, n. 2, p. 203-230, abr./jul. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n2/a03v26n2.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2013.

CASTRO, A. M. de. *Biografia Josué de Castro*. 2015. Disponível em: <<http://www.josuedecastro.com.br/port/index.html>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

CASTRO, J. *A geografia da fome: o dilema brasileiro, pão ou aço*. 10. ed. Rio de Janeiro: 1984. p. 175-176.

CGU. Controladoria Geral da União. Mapa da transparência. 2015. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/transparencia-publica/brasil-transparente/mapa-trasparencia>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Convenção da OCDE contra suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais. 2007. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seain/a\\_seain/cartilha\\_OCDE.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seain/a_seain/cartilha_OCDE.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2015.

CHADAREVIAN, P. C. Para medir as desigualdades raciais no mercado de trabalho. *Revista de Economia Política*, n. 2, v. 31, p. 283-304, abr./jun. 2011.

COMIM, F.; QIZILBASH, M.; ALKIRE, S. *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*. Publisher: Cambridge University Press, 2008.

COMIM, F. V. Capabilities and happiness: overcoming the informational apartheid in the assessment of human well-being. In: BRUNI, L.; COMIM, F.; PUGNO, M.. (Org.). *Capabilities and happiness*. Oxford: University Press, 2009, p.140-159.

COMIM, F. V.. Developing Children's Capabilities: the role of emotions and parenting style. In: BIGGERI, M.; BALLETT, J.; COMIM, F.. (Org.). *Children and the Capability Approach*. Londres: Palgrave & Macmillan, 2011, v. 1, p. 331-339.

COMIM, F; NASSBAUM, M. *Capabilities, Gender, Equality Towards Fundamental Entitlements*. Cambridge University Press, 2014. p. 515.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Dieese. *Nota técnica nº 143 de janeiro de 2015*. Política de valorização do salário mínimo: salário mínimo de 2015 fixado em R\$788,00. 2015. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/notatecnica/2015/notaTec143SalarioMinimo.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Cesta Básica Nacional*: salário mínimo nominal e necessário. 2014. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Nota técnica nº 95 de fevereiro de 2011*. O programa do seguro desemprego: desafios para um permanente aperfeiçoamento. 2011. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012FE443730A2D10/DIEESE\\_notatec-95seguroDesemprego.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C816A2E7311D1012FE443730A2D10/DIEESE_notatec-95seguroDesemprego.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

DIAS, M. R. Democracia e novas formas de participação política. *Revista de Ciências Sociais*, Porto Alegre, n. 2, v. 4, p. 205-209, jul./dez. 2004.

DUDH. *Declaração universal dos direitos humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. 1966. Disponível em: <[http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto\\_internacional.pdf](http://www.unfpa.org.br/Arquivos/pacto_internacional.pdf)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

EKERMANN, R. P. *Princípios de economia política*: com algumas de suas aplicações à filosofia social. São Paulo: Editora Nova Cultura, 1996. p. 9.

\_\_\_\_\_. *Preço dos alimentos: da crise à estabilidade*. 2011. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/DMA2011a.asp>>. Acesso em: 27 dez. 2014. HUMAN DEVELOPMENT AND CAPABILITY ASSOCIATION. HDCA. *História e missão*. 2014. Disponível em: <<https://hd-ca.org/about/hdca-history-and-mission>>. Acesso em: 8 set. 2014.

IDRIS, A. *Os 10 países que tratam as mulheres como lixo*. 2013. Disponível em: <<http://causasperdidas.literatortura.com/2013/09/22/os-10-paises-que-tratam-as-mulheres-como-lixo/>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. *Estados*: Bahia. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba#>>. Acesso em: 6 set. 2014a.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros – gestão pública 2013*. 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/munic2013/?uf=29&nome=&x=59&y=16>>. Acesso em: 5 set. 2014b.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas de gênero*. 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/apps/snig/v1/index.html?loc=0>>. Acesso em: 10 jan. 2015a.

\_\_\_\_\_. *Pesquisa mensal de emprego*. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme\\_nova/](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/)>. Acesso em: 16 jan. 2015b.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Inep. *Sinopses Educação Superior*. Sinopses estatísticas da educação superior: graduação. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 17 jan. 2015.

KEYNES, J. M. *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Nova Cultura, 1996. p. 160-160.

MAGDALENA, P. C. *Análise da agenda do financiamento do SUS: diferentes contextos, mesmas escolhas?* 2012. 135f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

MILL, J. S. *A liberdade: utilitarismo*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 5-194.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. MEC. *Plano Nacional de Educação (PNE)*. 2015. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&id=16478&Itemid=1107](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&id=16478&Itemid=1107)>. Acesso em: 14 jan. 2015a.

\_\_\_\_\_. *Conhecendo o PNE*. 2015. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/conhecendo-o-pne>>. Acesso em: 14 jan. 2015b.

\_\_\_\_\_. *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do plano nacional de educação*. 2014. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. MDS. *Benefício de prestação continuada*. 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/beneficiosassistenciais/bpc>>. Acesso em: 14 jan. 2015a.

\_\_\_\_\_. *Ação de distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos*. 2015. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/cestas-de-alimentos>>. Acesso em: 16 jan. 2015b.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. MS. *O ministério: estrutura e competências*. 2015. Disponível em: <<http://portalsaude.saude.gov.br/index.php/o-ministerio/estrutura-e-competencias>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Plano nacional de atenção básica*. 2012. Disponível em: <<http://189.28.128.100/dab/docs/publicacoes/geral/pnab.pdf>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. MTE. Acesso on-line: *Rais*. 2014. Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php>>. Acesso em: 4 set. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Inspeção do Trabalho. *Sistema de informações sobre focos de trabalho infantil* – 1.0. 2015. Disponível em: <<http://sistemasiti.mte.gov.br/>>. Acesso em: 15 jan. 2015a.

\_\_\_\_\_. *Seguro-desemprego: intermediações de segurados*. 2015. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/seg\\_seg\\_desemp/intermediacao-de-segurado.htm](http://portal.mte.gov.br/seg_seg_desemp/intermediacao-de-segurado.htm)>. Acesso em: 13 jan. 2015b.

\_\_\_\_\_. *Assédio moral e sexual no trabalho*. 2010. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3CB9D387013CFE571F747A6E/CARTILHAASSE-DIOMORALESEXUAL%20web.pdf>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Convenção nº 111*: convenção concernente à discriminação em matéria de emprego e profissão. 1958. Disponível em: <[http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B62D40E012B6923EBAE276A/conv\\_111.pdf](http://portal.mte.gov.br/data/files/FF8080812B62D40E012B6923EBAE276A/conv_111.pdf)>. Acesso em: 11 jan. 2015.

NETO, A. C.; CASTRO, A. M. D. A. Educação superior no Brasil: os contraditórios caminhos da expansão pós-LDB. In: BRZEZINSKI, I. (Org.). *LDB/1996 contemporânea: contradições, tensões, compromissos*. São Paulo: Cortez Editora, 2014. cap. 9, [sem paginação].

NUSSBAUM, M. C. *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. Reino Unido: Universidade de Cambridge, 2000. 173 p.

\_\_\_\_\_. NUSSBAUM, M. C. *Hiding from Humanity: Disgust, Shame, and the Law*. Reino Unido: Princeton University Press, 2004. 413 p.

\_\_\_\_\_. NUSSBAUM, M. C. *Creating Capabilities: the Human Development Approach*. USA: Harvard University Press, 2011. 256 p.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. FAO. *Brasil comemora dia mundial da alimentação com resultados positivos*. 2012. Disponível em: <[https://www.fao.org.br/FAO\\_Brf2mpu3a.asp](https://www.fao.org.br/FAO_Brf2mpu3a.asp)>. Acesso em: 28 dez. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA ALIMENTAÇÃO E A AGRICULTURA. FAO. *Preço dos alimentos: da crise à estabilidade*. 2011. Disponível em: <<https://www.fao.org.br/DMA2011a.asp>>. Acesso em: 27 dez. 2014.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. ONU. *A Declaração Universal dos Direitos Humanos*. 1948. Disponível em: <<http://www.dudh.org.br/declaracao/>>. Acesso em: 2 set. 2014.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. OIT. *Estudos sobre crescimento com equidade*. Brasil: uma estratégia inovadora alcançada pela renda. 2010. Disponível em: <[http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/estudos\\_sobre\\_crescimento\\_com\\_equidade\\_brasil\\_387.pdf](http://www.oitbrasil.org.br/sites/default/files/topic/employment/pub/estudos_sobre_crescimento_com_equidade_brasil_387.pdf)>. Acesso em: 18 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. *Convenção nº 168: promoção do emprego e proteção contra o desemprego*. 1988. Disponível em: <<http://www.oitbrasil.org.br/node/512>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. OMS. *Constituição da organização mundial da saúde*. 1946. Disponível em: <[http://www.who.int/governance/eb/who\\_constitution\\_en.pdf](http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf)>. Acesso em: 11 nov. 2014.

PAIM, J. et al. *O sistema de saúde brasileiro: história, avanços e desafios*. 2011. Disponível em: <<http://www.cpgss.pucgoias.edu.br/ArquivosUpload/31/file/O%20SISTEMA%20DE%20SAUDE%20BRASILEIRO.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2014.

PEREIRA, J. C. R. *Análise de dados qualitativos: estratégias metodológicas para as ciências da saúde, humanas e sociais*. 3 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004. p. 102-102.

PINHEIRO, M. M. S. *As liberdades humanas como bases do desenvolvimento: uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen*. 2012. Disponível em: <[http://www.ipca.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1794.pdf](http://www.ipca.gov.br/porta1/images/stories/PDFs/TDs/td_1794.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2014.

REIS, M.; AGUAS, M. Duração do desemprego e transições para o emprego formal, a inatividade e a informalidade. *Econ. Apl.*, Ribeirão Preto, v. 18, n. 1, p. 35-50, mar. 2014.

ROCHA, J. Deus é brasileiro. In: ACE. Associação dos Correspondentes Estrangeiros. *O Brasil dos correspondentes*. Jundiaí: Mérito Editora, 2008. p. 28-34. Cap. 2.

SABÍÁ, C. P. de P. *A mercantilização da universidade via projeto de cooperação universidade-empresa*. São Paulo: Arte e Ciência, 2009. 172p.

SEN, A. K. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p.460.

\_\_\_\_\_. *A ideia de justiça*. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. p. 265-267.

\_\_\_\_\_. *Sobre ética e economia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. p. 39.

\_\_\_\_\_. Utilitarianism and Welfarism. *The Journal of Philosophy*, vol. 76, n. 9, p. 463-489, set/1979.

\_\_\_\_\_. Poverty: An Ordinal Approach to Measurement. *Econometrica*, vol. 44, n. 2, p. 219-231, mar. 1976.

\_\_\_\_\_. *Food, economics and entitlements*. 1985. Disponível em: < <http://econpapers.repec.org/paper/agsiaac85/182526.htm>>. Acesso em: 21 ago. 2014.

SIQUEIRA, L. G. *Afinal de contas, o que é a lei da ficha limpa?*. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19080/afinal-de-contas-o-que-e-a-lei-da-ficha-limpa>>. Acesso em: 4 set. 2014.

SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1996. 471p.

TOKARNIA, M.. *De 2010 a 2013, ninguém cumpriu pena por trabalho escravo*. 2014. Disponível em: < <http://www.ebc.com.br/cidadania/2014/01/dc-2010-a-2013-ninguem-cumpriu-pena-por-trabalho-escravo>>. Acesso em: 12 out. 2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. TCU. *Gestão fiscal*. 2015. Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/macroavaliacao\\_governamental/area\\_de\\_atuacao/gestao\\_fiscal](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/macroavaliacao_governamental/area_de_atuacao/gestao_fiscal)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS. TCM. *Portal cidadania*. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/TCM/Index.aspx>>. Acesso em: 9 jan. 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. TSE. *Estatísticas eleitorais*. 2012. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleicoes-2012>>. Acesso em: 4 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Estatísticas do eleitorado*. 2014. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/estatisticas-de-eleitorado>>. Acesso em: 5 set. 2014.

VEIGA, J. E. da. *Meio ambiente e desenvolvimento*. São Paulo: Editora Senac. São Paulo, 2006. p. 24.

VELASCO, S. Reformas econômicas na Índia: discurso e processo. *Economia Política Internacional: Análise Estratégica*, Campinas: Centro de Estudos de Relações Internacionais (Ceri) do Instituto de Economia da Unicamp, n.7, out./dez. 2005, p. 32-43.

.

Recebido em: 9/6/2015

Aceito em: 21/8/2015