



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE HUMANIDADES, ARTES E CIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

VINÍCIUS SILVA SANTANA

**O COMBATE À POBREZA EM UMA ECONOMIA PÓS-COMUNISTA:
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO
AZERBAIJÃO COMO VETORES DE DESENVOLVIMENTO**

Salvador-BA
2017

VINÍCIUS SILVA SANTANA

**O COMBATE À POBREZA EM UMA ECONOMIA PÓS-
COMUNISTA
OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO
AZERBAIJÃO COMO VETORES DE DESENVOLVIMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, do Instituto de Humanidades, Artes e Ciências da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Guedes Vaz Sampaio

Salvador-BA
2017

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Universitário de Bibliotecas (SIBI/UFBA), com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Santana, Vinícius Silva

O combate à pobreza numa economia pós-comunista: os programas de transferência de renda do Azerbaijão como vetores de desenvolvimento / Vinícius Silva Santana. -- Salvador, 2017. 137 f.

Orientador: Marcos Guedes Vaz Sampaio.

Dissertação (Mestrado - Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais) -- Universidade Federal da Bahia, Instituto de Humanidades, Artes e Ciências Professor Milton Santos, 2017.

1. Combate à Pobreza. 2. Programas de Transferência de Renda. 3. Desenvolvimento. 4. Azerbaijão. 5. TSA. I. Sampaio, Marcos Guedes Vaz. II. Título.

VINÍCIUS SILVA SANTANA

**O COMBATE À POBREZA EM UMA ECONOMIA PÓS-COMUNISTA: OS
PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO AZERBAIJÃO COMO
VETORES DE DESENVOLVIMENTO**

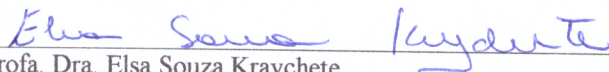
Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação
em Relações Internacionais da Universidade Federal da
Bahia como parte dos requisitos para a obtenção do
título de mestre.

Aprovada em 12 de Dezembro de 2017

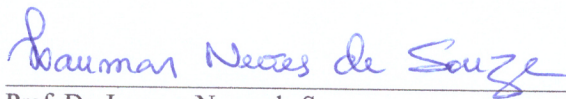
BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Marcos Guedes Vaz Sampaio – Orientador
Doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo
Universidade Federal da Bahia



Prof. Dra. Elsa Souza Kraychete
Doutora em Administração pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Federal da Bahia



Prof. Dr. Laumar Neves de Souza
Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia
Universidade Salvador (UNIFACS)

A todos aqueles que sonham e àqueles que me permitiram sonhar que trilhar este caminho seria possível.

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, gostaria de agradecer a Carlos Alberto Carvalho do Sacramento que, em 2008, abriu as portas para que eu começasse a trilhar o caminho da academia.

- Obrigado! – Thank you! – Çox sađ olun! – Vielen Dank! – Cnacu6o!

Em seguida, gostaria de estender os meus agradecimentos ao meu orientador, o Professor Doutor em História Econômica Marcos Guedes Vaz Sampaio, pela compreensão quando decidi mudar o tema da pesquisa, pela paciência toda vez que demorei em responder aos seus e-mails, pelos *insights* e pelo encorajamento em seguir adiante. Da mesma forma, agradeço à Professora Doutora Elsa Souza Kraychete, que sempre esteve disposta a discutir as questões relacionadas ao desenvolvimento e a recomendar autores e abordagens para a minha dissertação. E a todo o time do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da UFBA que contribuiu de forma significativa para a confecção desta dissertação e pelo encorajamento de seguir em frente mesmo diante das dificuldades que foram encontradas no decorrer do percurso. Também estendo os agradecimentos acadêmicos ao Professor Doutor Laumar Neves de Souza por aceitar o convite de compor a banca de defesa desta dissertação.

Igualmente, agradeço aos colegas de mestrado das turmas de 2015 e de 2016. Sem vocês, a caminhada rumo a esta dissertação seria mais árdua e com muito menos alegria. O carinho que tenho por cada um de vocês é inestimável. A troca de experiências e conhecimento nestes anos foi fundamental para desenvolver as ideias que defendo neste trabalho. No entanto, não há como não reconhecer o carinho mais que especial de Isabela Alcântara: sempre solícita e disposta a ajudar, contribuiu imensamente em praticamente todas as partes de estruturação desta dissertação. Da mesma forma, não posso deixar de agradecer a Marla Costa pelas horas de discussões frutíferas sobre este trabalho.

Também estendo os meus mais sinceros agradecimentos àqueles que tornaram disponível o acesso à literatura utilizada nesta dissertação, especialmente ao Professor da Universidade Estadual da Carolina do Norte Wilton Barnhardt; ao Professor Titular de Direito da Universidade de Toledo Sr. Llewellyn Joseph Gibbons; à Sra. Maria Ustinova, consultora educacional para o Banco Mundial na Rússia; e ao senhor Harald Thurner.

Agradeço, também, aos amigos mais próximos que sempre me incentivaram a dar o próximo passo e que estiveram presentes nos momentos felizes e tristes desta caminhada rumo ao

mestrado. Aqui, cito Diego da Matta, Isabel Arraes, Lothar Klüber, Germana Barros, Rejane Sousa, Guilherme Figueiredo, Rogério Fiaes, Eurico Sousa, Jeferson Santos, Adilton Santos, Alceste Pinheiro e Ismael Fradique, assim como a todos os amigos que compreenderam quando eu não pude sair pra me divertir com eles. Alguns, inclusive, me deram *feedback* em relação a este trabalho, auxiliando, portanto, na construção da sua redação. Um agradecimento mais que especial entre os amigos vai para o Sr. Gé Lommerse, que sempre se mostrou interessado em minha pesquisa e cuja curiosidade me fez observar certas coisas presentes nesta dissertação por outros ângulos.

Não posso deixar de agradecer a cada um dos meus colegas BUKAS 2015-2016 e aqueles que nos acompanharam e, ainda mais especialmente, os BrazUKAS e seus companheiros. Por mais que achassem que eu estava louco, sempre me incentivaram na empreitada de estudar o Azerbaijão: Sylvio Henrique, Alisson Moraes, Evelyn Araripe, João Paulo Amaral, Camila Nóbrega, Ana Alvarenga, Caroline Menezes, Fabrizio Poltronieri, Gustavo Nakano, Leandro Goddinho, Patrick Oliveira e Bruna Costa. O seu incentivo foi de inestimável importância para que todo este trabalho fosse possível.

Gostaria de agradecer ao Dr. Ryan T. Ç. Harty por tornar possível o início da empreitada no Azerbaijão, ainda que de forma parcial, e por tornar a minha pesquisa na Alemanha frutífera. Também estendo os meus agradecimentos ao Sr. Thomas Stahl que, por meio de conversas descontraídas, me auxiliou em melhor entender, na prática, a cooperação da União Europeia para com os países vizinhos e os países em desenvolvimento mais distantes.

Estendo um voto de agradecimento ao Senhor Ramiz Salayev, da Embaixada do Azerbaijão em Berlim, por me auxiliar a dar o primeiro passo da pesquisa de campo em Baku ao encontrar uma instituição onde eu pudesse alocar a minha pesquisa; à Academia Diplomática do Azerbaijão (ADA University) por me aceitar como pesquisador visitante em suas dependências e, nomeadamente, ao seu vice-reitor de assuntos estudantis, governamentais e externos, Senhor Fariz Ismailzade e ao Professor Doutor Anar Valiyev pelas longas horas de orientação que resultaram em contribuições inestimáveis para esta dissertação e por me concederem acesso ao relatório sobre a inclusão social e pobreza no país. Também agradeço ao Senhor Azer Allahveranov, da ONG Həyat, o economista Vuqar Bayramov, da CESD e seus parceiros, Rashad Hasanov e Cristina Carrion, e a senhora Sonia Fountain da GIZ-Aserbaidzhan por se permitirem ser entrevistados. Ainda em Baku, gostaria de agradecer à escola KMT e à minha professora de azeri, a senhora Shovket Muradova – cujos esforços me possibilitaram a leitura de alguns documentos azeris –, ao senhor Ramazan Samadov, pela

correção dos meus textos em azeri e aos senhores Mohammad Akhonzade, Islam Aghazade e Rasim Aliyev por me mostrarem a verdadeira Baku pela qual eu me apaixonei.

E finalmente, agradeço à CAPES e à Fundação Alexander von Humboldt que financiaram, em partes, direta ou indiretamente, a estruturação da pesquisa que resultou nesta dissertação.

Again, I would like to thank the people who made some reading material available, especially North Carolina State University Professor of Creative Writing, Wilton Barnhardt; University of Toledo Distinguished Professor of Law Llewellyn Joseph Gibbons; Education Consultant for the World Bank at Russia Office Ms. Maria Ustimova; and Mr. Harald Thurner. Also, I acknowledge Dr. Ryan T. Ç. Harty for helping me make the first step on to Azerbaijan, even if only partially, and for the support in making my research time in Germany a fruitful one.

Besondere Anerkennung gilt Herr Gé Lommerse, der mir, wegen seiner konstanten Neugierde an meiner Recherche, neue Standpunkte zum Thema mitgebracht hat. Endlich, vielen Dank an Herr Thomas Stahl, der mir, während nette und leichte Gespräche, die Praktika der Zusammenarbeit der EU für Entwicklungs- und Nachbarländer erklärt hat.

Mən Berlindəki Azərbaycan Səfirlikindən cənab Ramiz Salayev'ə Bakının qapısını üzümə açdığına görə təşəkkür edirəm. Həmçinin, ADA Universitetinə - xüsusilə də cənab Fariz İsmailzadə'yə və Professor Anar Valiyev'ə - məni tədqiqatçı kimi qəbul etdikləri üçün təşəkkür edirəm. Həmçinin, QHT sektorundan Azər Allahverənov'a, iqtisadçı Vuqar Bayramov'a və İSİM-də onun briqadasıya və GİZ-dən Sonia Fountain'ə təşəkkürlərimi bildirirəm. Bakıda hələ, mən KMT məktəbinə və mənim azərbaycan dilini müəlliməm, Şovket Rustamova, çox sağ ol demək istəyirəm və cənab Ramazan Samadov ki, məni referatımla bağlı bəzi işlərə köməklik göstərdi. Nəhayət, cənab Məhaməd Axunzadə'yə, İslam Ağazadə'yə və cənab Rasim Əliyev'ə, mənə əsl Bakını tanıtdıqları üçün çox amma çox sağ ol deyirəm ki, onların sayəsində Bakını indiki kimi sevmişəm.

Also, vielen Dank an CAPES und der Alexander von Humboldt Stiftung die, teilweise direkt oder indirekt diese Forschung finanziert haben.

Se esqueci de nomear alguém, peço as minhas sinceras desculpas e rogo que se inclua, mentalmente, nesta lista – e, claro, me contate para que eu não deixe isso em branco nas próximas oportunidades.

Abraços fraternais.

“Nos antigos contos azeris, há sempre um momento para a misteriosa quadragésima porta. O herói dos contos vence o ogro cruel e liberta a linda princesa, os prisioneiros, os animais, os pássaros e as plantas do seu castelo de 40 salas. No entanto, ele não consegue abrir a porta da 40ª sala. A 40ª porta continua sendo um mistério em todas as crenças.”

(Elçin Musaoğlu, do filme “A 40ª porta”)
Esta é a minha tentativa de abrir a quadragésima porta.

“Qədim Azərbaycan nağıllarında sirli 40-ci qapı məqamı var. Nağıl qəhrəmanı zalım divə qalib gəlir və onun 40-otaqlı qəsridən gözəl şahzadə qızı, əsirləri, heyvanları və quşlara azad edir. 40-ci otağın qapısını isə açə bilmir. 40-ci qapı bütün nağıllarda sirli qapı olaraq bağlı qalır.”

(Elçin Musaoğlu, “40-ci qapı” filmdən)

Burda, mən Azərbaycanın 40-ci qapısı açmağı cəhd edirəm

SANTANA, V. S. *O combate à pobreza em uma economia pós-comunista: os programas de transferência de renda do Azerbaijão como vetores de desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Universidade Federal da Bahia, 2017. 137 f.

RESUMO

Os programas de transferência de renda foram adotados por diversas nações ao redor do globo como parte de sua estratégia de desenvolvimento, entendida por alguns como uma revolução do Sul-Global, enquanto outros a consideraram como uma resposta das nações em desenvolvimento à apelação das instituições de Bretton Woods de focalização nas políticas de combate à pobreza. O Azerbaijão implementou o Programa de Assistência Social Dirigida, ou TSA (*Targeted Social Assistance*), na tentativa de reduzir os crescentes números relacionados à pobreza e à desigualdade no país. Porém, além de combater a pobreza, era preciso fomentar o pleno desenvolvimento da estrutura de uma economia de mercado e transformar a relação entre homem e sociedade desenvolvida na União Soviética; assegurar a existência de um plano de proteção social e de desenvolvimento de capital humano; e, ainda, lidar com questões relacionadas a conflitos, refugiados, pessoas deslocadas internamente e o tamanho crescente do “mercado informal”. Assim, esta dissertação de mestrado visa compreender de que maneira o TSA se articula com outras políticas para, não apenas combater a pobreza, mas também, em nível mais amplo, promover o desenvolvimento do Azerbaijão. Desta forma, faz-se, por meio de uma abordagem histórico-teórica, um resgate dos Estudos Soviéticos e da negação do homem econômico e do modelo de desenvolvimento soviético em contraste com o desenvolvimento capitalista, suas políticas e conceitos que “invadiram” o Azerbaijão durante os primeiros anos da transição, principalmente o conceito de pobreza, desigualdade social e do próprio capitalismo. Ainda, explora-se os diversos programas de proteção social pré e pós-transição e as relações entre o TSA e o mercado informal para se argumentar que o TSA é um instrumento fundamental no desenvolvimento do Azerbaijão.

Palavras-chave: TSA; Azerbaijão; combate à pobreza; desenvolvimento; programas de transferência de renda

SANTANA, V. S. *Combatting poverty in a post-communist economy: cash transfer programs as tools to development in Azerbaijan*. Dissertation (Master's in International Relations). Universidade Federal da Bahia, 2017. 137 f.

ABSTRACT

Cash transfer programs were adopted by several countries across the globe as part of their development strategy. Some people argue that such a strategy is part of a revolution from the Global South, while others see it as an answer given by the developing countries to claims of the Bretton Woods organizations for focalization in poverty alleviation policies. Azerbaijan implemented its Targeted Social Assistance (TSA) program as a way to reduce the growing numbers in the poverty and inequality indexes. More than only fighting poverty, however, Azerbaijan had to foster the development of a fully-functioning market-economy structure and to transform the relation created in the Soviet Union between men and society; to guarantee the existence of a social protection and human capital development plan; and, yet, deal with questions related to conflicts, refugees, internally displaced persons and the growth of the shadow economy. Therefore, this master's thesis aims to comprehend how TSA articulates with other policies to, not only fight poverty, but also, in a broader sense, promote Azerbaijan's development. Hence, through a historical and theoretical approach, it brings to light issues of the Soviet Studies and the negation of the economic man as well as the Soviet model of economic development in contrast with the capitalist one, its politics and concepts that "invaded" Azerbaijan in the first years of transition. Special note is given to the concepts of poverty, inequality and capitalism itself. The social security and social protection programs both prior and post-transition and the relations between TSA and the informal sector are also examined in order to argue that TSA is a key instrument used for the development of Azerbaijan.

Key words: TSA; Azerbaijan; poverty fighting; development; cash transfer programs

SANTANA, V. S. *Yoxsulluq mübarizəsi bir post-kommunist iqtisadiyyatında: pul köçürmə proqramlarını Azərbaycanın inkişafına bir aləti kimi*. Dissertasiya (Magistr Beynəlxalq Əlaqələrdə). Universidade Federal da Bahia, 2017. 137 f.

REFERAT

Bəzi insanların fikrinə görə, pul köçürmə proqramları Qlobal Cənubdan bir inqilabi hissəsidir. Digərlərinin fikrinə görə, bu proqramlar inkişaf etməkdə olan ölkələrin Dünya Bankının fokalizasiya siyasətinə bir cavabıdır. Hansı halda, bu proqramlar onların inkişaf strategiyası və yoxsulluqla mübarizə aparmaq üçün çox ölkələrlə qəbul edildi. Yoxsulluğun və bərabərsizliyin artan rəqəmlərini azaltmaq üçün, Azərbaycan Ünvanlı Dövlət Sosial Yardım (ÜDSY) proqramını yerinə yetirdi. Amma, Azərbaycan də bazar iqtisadiyyatın strukturunu dəyişməlidir və insanlar və cəmiyyət arasında Sovet İttifaqından qalma sosial əlaqələri transformasiya etməlidir; sosial müdafiə sisteminin və insan kapitalının inkişaf planına zəmin durmalıdır; və, bununla yanaşı, münafişə, qaçqınlar, məcburi köçkünlər və artan kölgə iqtisadiyyatı problemləri ilə məşğul olmalıdır. Odur ki, bu magistr dissertasiyası yalnız yoxsulluqla mübarizə proqramını deyil, ÜDSY-nin Azərbaycanın inkişafını təşviq etmək məqsədi ilə başqa məsələlərlə necə məşğul olduğunu alamağa çalışır. Beləliklə, tarixi və nəzəri yanaşmalar metodu ilə, bu iş Sovet Tədqiqatlarının problemlərini, müzakirə edərək *homo economicus*-un inkarı və kapitalizm və sosializm siyasəti və anlayışları haqqında təklif edir. Həmçinin, bu iş keçid dövrü iqtisadiyyatı, yoxsulluq qeyri-bərabərsizlik və kapitalizmə diqqət yetirir. Keçiddən əvvəl və sonrakı sosial təhlükəsizlik və sosial müdafiə proqramları da araşdırılır eləcə də ÜDSY-nin və kölgə iqtisadiyyatın arasında, göstərmək üçün ki, Azərbaycanın inkişafında ÜDSY-nin aparıcı rolu var.

Açar sözlər: ÜDSY; Azərbaycan; yoxsulluqla mübarizə; inkişaf; pul köçürmələri proqramları

LISTA DE ABREVIACÕES

a.C – Antes de Cristo

AZN – Manat, moeda azeri

BRL – Real, reais

BP – *British Petroleum*

CEI – Comunidade dos Estados Independentes

CESD – *Center for Economic and Social Development of Azerbaijan*

DUDH – Declaração Universal dos Direitos Humanos

EU – União Europeia, *European Union*

EUR – Euro(s)

FMI – Fundo Monetário Internacional

GIZ – Agência Alemã de Cooperação Internacional

GOELRO – Comissão Estatal para a Eletrificação da Rússia

GOSPLAN – Comitê de Planejamento Estatal

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

MLSPP – Ministério do Trabalho e Proteção Social da População

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM – Objetivos do Milênio

ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PCUS – Partido Comunista da União Soviética

PDIs – Pessoas Deslocadas Internamente

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

RD – República Democrática de/do/da...

RSS – República Socialista Soviética (de/do/da)...

SCRIDP – Comitê Estatal da República do Azerbaijão sobre as Questões dos Refugiados e Pessoas Deslocadas Internamente

SOCAR – Companhia Estatal de Petróleo do Azerbaijão

SOFAZ – Fundo Estatal do Petróleo

SPSI – Relatório *Social Protection and Social Inclusion*

SSPFA – Fundo Estatal de Proteção Social da População do Azerbaijão

SPPRED – Programa de Estado para a Redução da Pobreza e para o Desenvolvimento Econômico

SPPRSD – Programa de Estado para a Redução da Pobreza e para o Desenvolvimento Sustentável

SUR – Rublo(s) soviético(s)

TACIS – Programa de Assistência Técnica para a Comunidade dos Estados Independentes e a Geórgia

TSA – Programa de Assistência Social Dirigida, *Target Social Assistance*

URSS – União das Repúblicas Soviéticas Socialistas / União Soviética

USD – Dólar(es) americano(s)

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	17
2. O LEGADO SOVIÉTICO.....	27
2.1. DA ALBÂNIA CAUCÁSICA À RSS AZERBAIJÃO.....	27
2.2. O MODELO SOVIÉTICO DE DESENVOLVIMENTO	33
2.2.1. A grande Rússia e as demais nacionalidades soviéticas.....	43
2.2.2. Os conceitos de <i>homo economicus</i> e <i>homo sovieticus</i>	48
2.3. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL SOVIÉTICO.....	54
2.3.1 As provisões do “Estado de bem-estar” soviético	55
3. O DEBATE SOBRE A POBREZA E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA	60
3.1. WALLERSTEIN E O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA ..	61
3.2. UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-TEÓRICA DA POBREZA: A POBREZA HETEROGÊNEA OCIDENTAL.....	68
3.2.1. Quantificando a pobreza: números e consequências	69
3.2.2. As abordagens para o alívio à pobreza: uma visão histórica.....	76
3.3. OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO “FACILITADORES” DO DESENVOLVIMENTO.....	81
3.4. OS CONCEITOS DE <i>HOMO TRANSFORMATICUS</i> E <i>DELTSI</i> : OS VETORES E ATORES DA TRANSIÇÃO.....	86
4. A ADAPTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SEGURIDADE SOCIAL AZERIS AO MUNDO CAPITALISTA	91
4.1. O VÁCUO PÓS-UNIÃO SOVIÉTICA	93
4.2. O CRESCIMENTO ECONÔMICO COMO VETOR INICIAL DOS PROGRAMAS....	97
4.3. OS PLANOS DE AÇÃO DE COMBATE À POBREZA E OS PROGRAMAS AZERIS DE PROTEÇÃO SOCIAL	102
4.3.1. Mapeamento dos benefícios contributivos	108
4.3.2. Mapeamento dos benefícios não-contributivos	110
4.4. O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DIRIGIDA (TSA)	111

4.5. E PARA ALÉM DO TSA?.....	117
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	123
REFERÊNCIAS	130

1 INTRODUÇÃO

Desde o início da história da humanidade, se tem o registro de pessoas que tinham mais ou menos recursos que as outras. Embora a diferença de recursos e oportunidades sempre tenha existido, a OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, (2014) aponta que, nas últimas décadas, a desigualdade de renda cresceu gradualmente e atingiu o seu pico em meados desta década. Como resultado da organização da sociedade perpetuamente injusta, reforçada pelas contradições e pela exploração sistêmica do capitalismo moderno, jamais haverá perfeita igualdade social entre os homens – e, talvez, perfeita igualdade entre os seres humanos sequer seja desejada. No entanto, apesar das contradições do sistema capitalista, que impõe que grande margem da população mundial esteja na pobreza, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em dezembro de 1948, propunha que todos os seres humanos têm o direito a condições de vida adequadas e, conseqüentemente, o direito de não serem pobres.

Desta forma, erradicar a extrema pobreza se tornou um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), propostos pela ONU em 2000 e que deveriam ter sido cumpridos até 2015. Na oportunidade, o objetivo de acabar com a fome e a miséria se desdobrara em reduzir pela metade a população mundial com renda inferior a um dólar estadunidense por dia e a proporção da população que sofria dos malefícios da fome. Com os novos rumos do desenvolvimento, ele se tornou o primeiro Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS), que ousadamente lê: “acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares”. A ideia deste objetivo é intimamente conectada a vários dos outros objetivos, como, por exemplo, o objetivo de fome zero, o de bem-estar e boa saúde, o da educação de qualidade e o da água limpa e saneamento. Embora a sua minoração tenha sido um ODM e a sua erradicação seja um ODS a ser cumprido até 2030, a pobreza é encontrada hoje, em escalas diversificadas, nos quatro cantos da terra.

As abordagens sobre a pobreza e as políticas desenvolvidas para diminuir os seus impactos na sociedade foram modificadas no decorrer da História e, desde a década de 1990 se iniciou a

discussão sobre a focalização das políticas públicas. A criação de programas de transferência de renda por governos desenvolvimentistas no eixo Sul global foi uma das principais estratégias desenvolvidas nas últimas duas décadas na tentativa de minimizar os efeitos da pobreza, principalmente da pobreza extrema, fator presente nos países pioneiros na criação dos programas (HANLON, BARRIENTOS, HULME, 2010; FERGUSON, 2015).

A partir deste momento, muitos acadêmicos se engajaram em discussões sobre a efetividade dos programas de transferência de renda, assim como a sua eficiência. Estudos como os desenvolvidos por Roger Riddell (2008), Joseph Hanlon, Armando Barrientos e David Hulme (2010) e James Ferguson (2015) apontam que os programas de transferência de renda possuem alto potencial de minoração da pobreza – especialmente da pobreza extrema –, assim como baixo custo para os países em desenvolvimento.

Na região do Cáucaso Sul, onde, hoje, se encontram as repúblicas do Azerbaijão, Geórgia e Armênia, os programas de transferência de renda têm sido tratados como um dos principais meios para diminuir a pobreza. Pobreza esta, legado histórico do colapso da antiga União Soviética e da transição abrupta de regimes econômicos, saindo, portanto, do comunismo soviético para o capitalismo ocidental. Essa transição culminou na total absorção de áreas significantes do globo ao sistema capitalista (WALLERSTEIN, 2016). Os programas de assistência social do Azerbaijão, com foco especial no *Targeted Social Assistance* (TSA), e demais benefícios de seguridade social são o objeto de estudo desta dissertação.

O presente trabalho, assim como a escolha do seu tema, se justifica por diferentes perspectivas. A primeira delas, de caráter mais acadêmico, se baseia no fato de que diversos autores que pesquisam a pobreza argumentam que as teorias dominantes de relações internacionais se baseiam em suposições fundamentais como a ordem internacional por meio da manutenção do poder do Estado-Nação e na ideologia de mercado. Estas suposições e, conseqüentemente as teorias endossadas por elas, não têm qualquer serventia para diminuir o problema da pobreza, mas, pelo contrário, elas tendem a exacerbá-lo, já que a pobreza é mal representada ou mesmo ignorada pelas teorias dominantes (LAURA, 2006; DURFEE; ROSENAU, 1996). Seguindo esta lógica, as questões relacionadas à pobreza eram, portanto, relacionadas aos constrangimentos internos de cada Estado, sendo o Estado de bem-estar social, desenvolvido a partir dos meios de produção e consumo vigentes nas revoluções industriais britânica e estadunidense, provedor de meios de sustentação a famílias economicamente ativas quando a economia não gerasse trabalho suficiente para a sociedade ou quando um indivíduo ficasse desempregado. Em outras abordagens, a pobreza é vista

como resultado da preguiça do indivíduo e, para que ele possa deixar de ser pobre, ele necessita participar ativamente dos processos econômicos dependendo apenas dos seus próprios esforços.

Na economia-mundo capitalista, o desenvolvimento se tornou uma doutrina legitimada a ser seguida por todos os governos (RIST, 2004). Assim sendo, já não se questiona a sua desejabilidade ou a viabilidade e políticas novas são criadas em detrimento das antigas na tentativa de otimizar o desenvolvimento sem antes mesmo questioná-lo (WALLERSTEIN, 2006). O Azerbaijão, assim como as demais nações do bloco soviético, se inseriu na dinâmica de desenvolvimento capitalista de “compensar o atraso” e criou políticas para aumentar os seus níveis de acumulação e criar capital humano qualificado para o *boom* petrolífero e de capital estrangeiro em seu território (LEVINE, 2007).

Portanto, esta dissertação se justifica por investigar questões complexas relacionadas a um tema crescente nas discussões internacionais: a pobreza, cujos desdobramentos, as teorias dominantes das Relações Internacionais ainda mantêm à margem de seus estudos. Os estudos em Economia Política Internacional e de algumas correntes do marxismo auxiliam na compreensão da pobreza enquanto falta de acumulação e a posição do Azerbaijão no cenário internacional, ao mesmo tempo em que novas abordagens do desenvolvimento abrem luz a novas interpretações dos programas de transferência de renda.

Finalmente, de caráter mais pessoal, este trabalho se justifica pela oportunidade, em 2016, de o autor desta dissertação ter pesquisado *in loco* questões relacionadas à pobreza no Cáucaso Sul e no Azerbaijão como pesquisador visitante na Academia Diplomática do Azerbaijão (ADA University), quando *fellow* da Alexander von Humboldt Foundation na Alemanha o que suscitou em interesse crescente nas questões políticas e econômicas do país – que já havia sido suscitada quando o autor participou de um concurso de redação patrocinado pela Embaixada da República do Azerbaijão em Brasília.

Sendo os programas de seguridade social e transferência de renda o objeto de estudo deste trabalho, o *objetivo central* da pesquisa que resultou nesta dissertação está em responder de que maneira tais programas, em especial o programa de Assistência Social Dirigida (TSA - do inglês *Targeted Social Assistance Program*; nome original em azeri *ÜDSY - Ünvanlı Dövlət Sosial Yardımı*), se desenvolveram e têm contribuído para melhorar os índices de pobreza no Azerbaijão. Para responder a esta questão central, é necessário observar os seguintes *objetivos específicos*:

- Identificar as consequências do legado soviético e do sistema socialista no Azerbaijão independente em relação à pobreza e o seu combate.
- Apontar a relevância histórica das diferentes abordagens à pobreza, salientando a abordagem soviética e as abordagens ocidentais que têm sido utilizadas pelo Azerbaijão desde a sua independência em 1991.
- Pontuar os diversos programas de transferência de renda da República do Azerbaijão e analisar a estrutura organizacional e funcional do TSA.
- Investigar um ponto de equilíbrio efetivo da articulação entre o programa supracitado e a minoração da pobreza no país, tendo como base o debate sobre o desenvolvimento, o combate à pobreza e o fator humano na economia.

Para alcançar os objetivos supracitados, parte-se da premissa de que os programas de seguridade social azeris refletem, além das tendências internacionais de combate à pobreza, as diretrizes de desenvolvimento fomentadas pelo Banco Mundial, ao mesmo tempo em que, paralelamente, novas políticas desenvolvimentistas do país, visam manter um balanço entre as influências da Rússia e do Atlântico Norte enquanto o Azerbaijão tenta seguir o seu próprio caminho como líder regional no Cáucaso Sul, também conhecido como Transcaucásia¹.

Ao se inserir nos debates da Economia Política do Desenvolvimento como sua área principal dentro das discussões em Relações Internacionais, a metodologia deste trabalho consistiu em conectar dados qualitativos, como por exemplo, ideias retiradas de entrevistas a respeito dos programas de transferência de renda e programas de assistência social, com dados quantitativos e estatísticas já existentes, disponíveis em canais oficiais de comunicação do governo, organizações não governamentais, empresas privadas e afins além da pesquisa e revisão de literatura qualificada das áreas de Economia, Ciências Sociais, Relações Internacionais, Desenvolvimento, História e Direitos Humanos.

Por isso, em um primeiro momento, se iniciou a escolha do referencial teórico. Para as teorias dominantes na disciplina, o Estado é o eixo central de qualquer questionamento político no cenário global. Como Steve Smith (2000) ressalta, aqueles que querem observar atores que não sejam os Estados já lidam com questões de importância essencialmente secundária, uma vez que atores não estatais só podem ser de interesse para as Relações Internacionais à medida

¹ A região do Cáucaso é dividida entre o Cáucaso Norte, ou Ciscaucásia, e o Cáucaso Sul, ou Transcaucásia. A região norte do Cáucaso engloba algumas regiões da Federação Russa, como, por exemplo, o Daguestão, a Ossétia do Norte e a Chechênia; já o Cáucaso Sul, compreende o território das atuais repúblicas do Azerbaijão, Geórgia e Armênia.

em que afetam a atitude dos Estados. Diferentemente das teorias *mainstream*, as abordagens marxistas em Relações Internacionais preveem os aspectos materiais e econômicos como essenciais na explicação dos processos políticos e elevam, ainda, os indivíduos à condição de atores políticos no sistema internacional, modificando, portanto, a essência do Estado (CALLINICOS, 2010; COX, 1986; GILL, 2007).

Para os marxistas, a História é um ponto chave para o estudo das questões contemporâneas. Wallerstein (1996) discute o desenvolvimento desigual e combinado por meio da teoria do sistema-mundo, onde as contradições e os constrangimentos que afetam aos Estados provêm de uma história dada e são inerentes ao sistema capitalista. Gill (2007), se apoiando na teoria gramsciana, por sua vez, argumenta que a História está em desenvolvimento e por isso, as contradições só são geradas através do próprio desenrolar das questões históricas.

A pobreza e suas consequências são marginalizadas nos estudos em Relações Internacionais porque as teorias dominantes estão centradas na ação estatal como modo de explicar a política internacional (DURFEE; ROSENAU, 1996). No entanto, com a agenda liberal de desenvolvimento e minoração da pobreza, ratificada pelo Banco Mundial e pela Organização das Nações Unidas na década de 1990, a pobreza ganhou um patamar de estudo internacional, se tornando, portanto, uma espécie de constrangimento que força os atores estatais a ações de cunho político e econômico nos âmbitos local e internacional.

A Teoria Crítica, apoiada no pensamento de Marx, prevê, ainda, novos arranjos da sociedade não previstos pelo seu precursor. Ela objetiva diagnosticar o tempo presente e identificar as possibilidades de emancipação dos indivíduos e os seus obstáculos, afim de superá-los, levando à transformação (NOBRE, 2008). Por isso, em termos de referencial teórico, esta pesquisa busca relacionar alguns pontos da teoria marxista com as premissas da Teoria Crítica para interpretar os dados obtidos por meios qualitativos e quantitativos, tomando os arranjos de minoração e combate à pobreza como essenciais para entender uma parcela dos processos políticos contemporâneos do Azerbaijão no cenário internacional.

Os dados analisados foram, como supracitado, de caráter quantitativo (indicadores de PIB, taxa de mortalidade, alfabetização, IDH, pobreza e afins) e qualitativo (relatórios governamentais como o SPSI, os relatórios anuais do SSPFA e do MLSPP e afins). Embora diferentes, as abordagens quantitativas – se apoiando em números e métodos estatísticos – e qualitativas – baseando-se em experiências de cunho social, sem a referência estatístico-numérica – não se sobrepõem uma a outra e podem ser trabalhadas em conjunto. Os marxistas

e adeptos da Teoria Crítica evidenciam isto ao utilizar-se de métodos científicos e do historicismo para embasar suas pesquisas e ao argumentarem que o indivíduo pesquisador também é parte social do mundo a ser pesquisado (NOBRE, 2008; WALLERSTEIN, 1996).

Desta forma, os dados quantitativos aqui analisados são os documentos oficiais do governo do Azerbaijão, como o relatório anual do Ministério do Trabalho e Proteção da População do Azerbaijão, relatórios de organizações internacionais como a ONU, o Banco Mundial e o Banco Asiático de Desenvolvimento. O cunho qualitativo se explicita no levantamento bibliográfico sobre os temas aqui discutidos (desenvolvimento na União Soviética, teoria do desenvolvimento, combate à pobreza pós era industrial e no Azerbaijão) e da pesquisa de campo, que resultou nas entrevistas com Azer Allahveranov, como voz das ONGs azeris; com Sonia Fountain, representante da GIZ no Cáucaso Sul; com Prof. Dr. Anar Valiyev, da Academia Diplomática do Azerbaijão (ADA University), especialista em Políticas Públicas; e com o Dr. Vugar Bayramov, economista no *Center for Economic and Social Development* em Baku, que participou do design inicial e da implementação do programa TSA e interpretação geral dos dados quantitativos por um viés marxista. Vale ressaltar que, embora as entrevistas não sejam analisadas neste trabalho, elas tiveram contribuição decisiva na formação de ideias e direcionamento de abordagens aqui apresentadas.

Ainda, optou-se pela não transliteração dos nomes das cidades azeris à exceção da capital Baku. Tal escolha se justifica pela alta difusão e tradução do nome da capital azeri em diversas línguas indo-europeias, incluindo o português brasileiro. Para as demais cidades, uma nota de rodapé foi acrescentada, quando da primeira menção de seu nome, com a transliteração comumente encontrada em língua inglesa. Nomes de cidades e regiões em russo, persa ou outras línguas que usam alfabetos outros que não o latino foram devidamente transliteradas ou tiveram o seu nome corrente em português ou inglês utilizados. Em contrapartida, todos os nomes de pessoas foram transliterados conforme encontrados em artigos e veículos de comunicação em língua inglesa.

Esta dissertação conta, além desta introdução, com três capítulos discursivos sobre a história do Azerbaijão e o modelo soviético; os conceitos ocidentais de pobreza e de desenvolvimento; e sobre as políticas de seguridade social azeris e o TSA, respectivamente, e uma conclusão, que questiona o fator humano e a posição azeri no percurso da sua transição.

A análise de qualquer fenômeno social com base na Teoria Crítica e na Teoria Marxista, seja ele nas Relações Internacionais ou em outras disciplinas das Ciências Sociais, requer a análise

do contexto histórico não apenas daquele fenômeno, mas também do processo que gerou o desencadeamento de fatos que levaram a ele (COX, 1986). Analisar a República do Azerbaijão, ou mesmo os demais países do Cáucaso Sul, requer, em paralelo, antes de qualquer coisa, compreender as relações entre as nações a nível regional e, conseqüentemente, compreender o legado da extinta União Soviética. Para isso, uma abordagem histórica do desenvolvimento da nação azeri e da região se torna indispensável.

A pobreza no Azerbaijão, assim como nos demais países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI), não surgiu da transição de modelos econômicos com a queda do sistema soviético. É consenso entre os acadêmicos, no entanto, que a pobreza foi exacerbada com o desenrolar do processo de transição. A grosso modo, o processo de transição dos países soviéticos para o sistema capitalista é a chave para a compreensão do momento presente destes países, desde que se leve em consideração que a pobreza, por si só, não é fruto do desenvolvimento capitalista, mas que pode se acentuar através dele.

Em razão do supracitado, o primeiro capítulo após esta introdução tem como um de seus objetivos estudar as dinâmicas da pobreza na União Soviética e os efeitos destas dinâmicas na atual República do Azerbaijão e, para isso, busca no estudo da História e nos Estudos Soviéticos (por alguns, entendidos como subordinados aos Estudos Russos) as justificativas para a compreensão do presente. Com a História como pano de fundo, observa-se brevemente o desenvolvimento da comunidade azeri a partir do assentamento dos povos da Albânia Caucásica na região ocidental do Mar Cáspio, passando pela ocupação turca e o regimento persa até a anexação ao Império Russo. A curta independência da República Democrática do Azerbaijão (RD Azerbaijão) e a anexação à União Soviética seguem estes eventos e criam as bases nacionalistas para a independência definitiva em 1991.

Entre 1918, ano em que a curta RD Azerbaijão retornou ao domínio russo, e o colapso da União Soviética, o Azerbaijão esteve sob influência do modelo russo e soviético de sociedade, que gerou a engrenagem de desenvolvimento socialista. Compreender este modelo de desenvolvimento e o estágio de desenvolvimento da República Socialista Soviética do Azerbaijão (RSS Azerbaijão) ajuda a explicar as diferenças e similaridades entre as nações soviéticas. Lenin considerava a “Grande Rússia” a nação mais desenvolvida da União Soviética quando da sua fundação em 1922. No entanto, no desenrolar histórico, a Rússia não foi a menos desigual e tampouco a que detinha os maiores salários *per capita* na URSS (MCAULEY, 2008). A manutenção do sistema socialista moldou a maneira com que a sociedade se relacionava com as atividades econômicas. Em países como o Azerbaijão, que

não percorreram a via capitalista de desenvolvimento, fincou-se um modelo de sociedade extremamente dependente das provisões estatais e sem senso de empreendimento, o que os levou, seguido de outros fatores, após o colapso da União Soviética, à exacerbação das desigualdades e à disfuncionalidade dos empreendimentos estatais e do “estado de bem-estar” socialista. Aliás, o próprio conceito de pobreza era inexistente na União Soviética e, quando se admitiu que havia falhas na redistribuição de produtos, criou-se o termo de *under-provision* (sub-provisão) e uma “linha de pobreza” baseada no nível de consumo minimamente aceitável para os padrões de uma economia baseada na distribuição, teoricamente, igualitária do produto social. Com esta nova concepção soviética, criou-se, na década de 1970, programas de transferência de renda direta para famílias com crianças que estavam abaixo da “linha da pobreza”. Assim, estendeu-se às provisões de bem-estar social da União Soviética, antes baseadas em fortes subsídios governamentais para produtos e serviços como saúde e educação e na política de preços altamente centralizada, os programas monetizados.

As reformas realizadas na década de 1980 na União Soviética foram insuficientes e em 1991, a URSS entrou em colapso, resultando no nascimento de inúmeras nações independentes que se alinharam ao bloco capitalista. A investigação desta transição é de suma importância para compreender os diferentes caminhos trilhados pelas nações da CEI e para compreender como os programas de bem-estar social soviéticos influenciaram a economia azeri e os programas de seguridade social existentes no Azerbaijão de hoje, bem como a transformação do homem soviético em homem econômico.

Após a queda da União Soviética e do bloco socialista em 1991, assim como da sua independência no mesmo ano, a República do Azerbaijão se deparou com um vácuo político e econômico ao mesmo tempo em que se integrava ao bloco de nações capitalistas. A transição entre modelos de organização societal e de desenvolvimento se iniciou de forma abrupta – mesmo levando em consideração as reformas de Mikhail Gorbachev na União Soviética na segunda metade da década de 1980 – e trouxe consigo a redefinição de muitos conceitos que estavam presentes nas discussões políticas e, mesmo, no senso comum azeri. Dois dos conceitos mais importantes que foram remodelados pelo eixo capitalista foram o conceito e a concepção de desenvolvimento e a própria noção de pobreza. A resignificação destes conceitos e da própria estrutura da sociedade modificou não apenas a maneira com que a sociedade e o aparato estatal se debruçavam sobre o tema, mas alterou também o próprio motor das relações sociais – anteriormente regidas por um Estado planejador das relações econômicas, detentor dos meios de produção e garantidor, ao menos em tese, de trabalho e do

suprimento das necessidades básicas do indivíduo, cujo desenvolvimento, sob a égide socialista, lhe transformara, em diferentes níveis, em *homo sovieticus*.

Desta forma, para analisar o impacto dos programas de distribuição de renda no Azerbaijão atual é relevante compreender o desenvolvimento como acumulação, o combate à pobreza, os programas de transferência de renda e, à luz destes, entender a transição do modelo de homem soviético para o de homem capitalista. O capítulo posterior deste trabalho pretende, portanto, de forma geral, resumir, através de uma abordagem histórico-teórica, o conceito de desenvolvimento dentro da noção apresentada por Wallerstein e outros autores estruturalistas no “mundo ocidental”, ainda que sem o intuito de esgotar a discussão sobre o tema; o debate sobre a pobreza sob a lógica capitalista; o debate sobre os programas de transferência de renda e sua eficácia; e, ainda, compreender o *homo transformaticus* e os efeitos de seu modo comportamental numa economia de mercado. À luz de uma abordagem marxista, todos estes temas perpassam pelo debate sobre a acumulação no sistema capitalista e pelos constrangimentos de classe. Destes constrangimentos – e do advento da pobreza – outros temas como a ascensão do mercado informal e novas abordagens para o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento são apresentados.

Por fim, o último capítulo discute de que maneira as políticas de combate à pobreza do Azerbaijão refletem ou se adaptaram às políticas e preferências do modelo econômico capitalista. A análise desenvolvida neste capítulo leva em consideração a transição não apenas de modelos econômicos *per se*, mas também a transformação das características do homem, que deixa de ser *homo sovieticus* e inicia o seu caminho ao *homo economicus* passando pelo estágio de *homo transformaticus*. Para isso, observa-se as consequências da queda da União Soviética, os desafios de se adaptar à economia de mercado e as primeiras tentativas de reconstruir uma política de seguridade social condizente com a situação azeri nas décadas de 1990 e 2000. A partir daí, com o crescimento econômico acelerado pelo *boom* petrolífero, que forneceu liquidez às contas públicas da nação, as políticas voltadas à minoração e combate à pobreza começaram a refletir, de fato, uma inclinação às tendências capitalistas internacionais. Por conta disso, faz-se um mapeamento dos programas de proteção social do Azerbaijão, incluindo os programas contributivos e não-contributivos antes de se adentrar na discussão sobre o TSA, o programa de transferência de renda mais abrangente do país.

O TSA é o principal programa de transferência de renda não contributivo da República do Azerbaijão sob as iniciativas do Fundo de Proteção Social da População do Estado do Azerbaijão (SSPFA). Implementado em 2006, através de uma parceria entre o governo azeri e

o Banco Mundial, o programa consiste em direcionar uma quantia de dinheiro variável a pessoas que não possuem renda fixa que ultrapasse a linha de pobreza flutuante. Embora os resultados dos últimos anos tenham sido expressivos, os acadêmicos, os analistas e o Banco Mundial apontam que o TSA ainda possui muitos desafios a serem vencidos. Por muito tempo, a falta de um objetivo claro para o programa tinha sido uma das maiores críticas dos analistas; hoje, discute-se a não extensão dos benefícios do programa a refugiados e pessoas deslocadas internamente (PDIIs) por conta dos conflitos sobre Nagorno-Qarabağ² com a Armênia.

Este capítulo se encerra com uma discussão para além do TSA, isto é, leva-se em consideração outros fatores que apontam a atual posição do país azeri em sua transição, seja ela entre modelos econômicos (considerada por muitos, inclusive, como terminada), de transformação humana ou, ainda, a busca por uma alternativa própria entre a influência do Atlântico Norte e a Rússia, além das potências médias circunvizinhas, Turquia e Irã. Os salários, as políticas de fomento à educação vocacional e a qualificação do capital humano são alguns dos fatores que são analisados para além do TSA, assim como o tamanho do mercado informal e o consumo das famílias.

Por fim, na parte destinada às considerações finais, busca-se, com base nas discussões dos capítulos anteriores, responder à pergunta “afinal, ainda sois *homo transformaticus*”?

² Comum transliteração em língua inglesa: Garabagh, para uma transliteração mais fiel a partir da língua azeri, ou Karabakh, transliteração aproximada proveniente de dialetos turcos.

2. O LEGADO SOVIÉTICO

Para compreender o legado soviético no Azerbaijão é preciso traçar um histórico da nação azeri e o seu desenvolvimento identitário anterior à União Soviética. O *modus operandi* socialista anexados à cultura islâmica e ao culto ao local balizaram as relações da sociedade azeri durante e após o período soviético. Não apenas o um sistema econômico diferente foi imposto, mas também um tipo de homem que respondia às necessidades de uma vida socialista.

A queda da União Soviética representou o desaparecimento de toda uma estrutura sobre a qual as relações pessoais e internacionais da sociedade azeri se construíram. A pobreza e as desigualdades sociais aumentaram ao mesmo tempo em que os defensores da globalização, por meio do capitalismo, pregavam o desenvolvimento. Este capítulo busca observar a importância do desenvolvimento histórico azeri e a influência do regime soviético nos programas de combate à pobreza no Azerbaijão atual.

2.1. DA ALBÂNIA CAUCÁSICA À RSS AZERBAIJÃO

A área que hoje compreende o território do Azerbaijão foi controlada por diversos povos durante o seu desenvolvimento histórico. Há controvérsias para a história forjada da região, mas entende-se que os primeiros registros de civilizações que deram origem ao atual povo azeri datam do séc. IV a.C com a formação da Albânia Caucásica no lado norte do Rio Arax³. Na margem sul do mesmo rio, a nação de Aturpatkan compreendia a região do atual Azerbaijão iraniano. Para os acadêmicos azeris, são estes dois povos os predecessores do atual Azerbaijão, cujo nome teria sido usado há mais de dois milênios, principalmente à margem sul do Rio Arax. Desta forma, considera-se que estes albaneses sejam um dos grupos com

³ Para um debate aprofundado destas discussões ver: pró-Azerbaijão, MAHMUDLU, Yagub, 2005; uma posição relativamente neutra, BOLUKBASI, 2011; anti-Azerbaijão, GALICHIAN, 2012.

participação significativa na etnogênese da atual nação azeri (BOLUKBASI, 2011; NURIYEVA, 2015).

A religião islâmica foi introduzida na região do Cáucaso no século VII, em detrimento do zoroastrismo, quando da Conquista Muçulmana da Pérsia. A Albânia Caucásica foi incluída num Califado e os muçulmanos instalaram líderes políticos locais denominados *shahanshah*, ou xá dos xás. Mesmo com o forte impacto sociocultural da invasão muçulmana no território, as tradições iranianas não foram derrubadas devido à forte presença cultural sassânida. A islamização do povo da região foi gradualmente sendo instaurada por meio dos benefícios políticos e econômicos que detinham os muçulmanos (menos impostos, por exemplo) e foi completada com o assentamento expansionista dos turcos seljúcidas⁴ no século XI. Aqueles que se mantiveram católicos se juntaram, eventualmente, com a comunidade armênia (BOLUKBASI, 2011; NURIYEVA, 2015).

No século XVI, a região do Cáucaso foi dividida oficialmente pela primeira vez. De um lado, os Safávidas da Pérsia, do outro, os Otomanos. Na disputa pelo controle da região, ao final da Guerra Russo-Turca, assinou-se o Tratado de Paz de Amasya, onde ficou acordado que a região onde hoje se encontra o Azerbaijão ficaria sob o domínio persa (SVANIDZE, 2009, p. 195).

Para Suha Bolukbasi (2011), professor do Departamento de Relações Internacionais da Middle East Technical University em Ankara na Turquia, os povos turcos que sucederam aos seljúcidas fortaleceram o aspecto islâmico da região. No entanto, duas características da época balizaram a formação da sociedade azeri: a fidelidade do povo ao âmbito local em superposição aos âmbitos nacional e supranacional; e a descentralização na imposição de poder na região, que não garantia herança de terras. Por este motivo, não foi possível criar um “Estado” independente na região até o século XX.

Da mesma forma, Irada Nuriyeva (2015, p. 172) observa que

Entre os séculos XVIII e XIX, a situação doméstica e internacional do Azerbaijão era bastante complexa. O território do Azerbaijão era dividido em pequenos Estados feudais. Os cãs em constantes guerras, a intensificação dos conflitos de classe entre

⁴ Os seljúcidas eram povos de religião sunita e de origem turca basicamente nômades que, após incorporarem a cultura persa, estabeleceram o Império Seljúcida. No século XI a área do Império compreendia a região onde hoje se encontram as estepes do Cazaquistão, o Turcomenistão, grande parte do Tadjiquistão e do Quirquístão, a parte oeste do Afeganistão, o Irã, o Omã, o Azerbaijão, a Armênia, partes do Iraque, da Jordânia e da Síria, o Líbano, Israel, a Palestina, além de grande parte da Turquia asiática e uma pequena porção da região do Daguestão na Rússia e do sul da Geórgia.

os camponeses e os feudais, a situação de crise econômica interna, eram a situação típica no território do Azerbaijão.⁵

Os cãs eram as autoridades locais que respondiam ao xá iraniano. Eles administravam os canatos, ou, como explicitado por Nuriyeva (2015), os pequenos “Estados” feudais. As disputas no território refletiam a sua posição fronteiriça entre os impérios persa e otomano. Esta situação se manteve até que a Dinastia Qajar do Império Persa perdeu o controle da região para o Império Russo, consequência das Guerras Russo-Persas.

Algumas regiões do Cáucaso Sul e do Azerbaijão, como a região de Abşeron⁶, onde hoje está situada a capital Baku, trocaram de mãos entre russos e persas nas décadas de 1720 e 1730. Após a guerra de 1804 a 1813, o segundo xá do império Qajar, Fat’h Ali Shah, assinou o Tratado de Gulistão, concordando com a predominância russa na porção norte da atual República do Azerbaijão e com a perda de direitos de navegação no Mar Cáspio. O Tratado também culminou em um acordo de livre comércio entre a Rússia e o Irã. (BADDELEY, 1908; BOLUKBASI, 2011; RASHIDVASH, 2012).

O descumprimento das diretrizes do primeiro tratado por Teerã, no entanto, levou o Império Russo e o Império Persa a uma segunda guerra. Ao final desta guerra, iniciada em 1826 e terminada em 1828, o Irã assinou o Tratado de Turkmenchay. Neste tratado, o Irã cedia ao Império Russo a soberania sobre os canatos de Ierevan, na Armênia, de Naxçivan⁷ e de Ordubad, no atual Azerbaijão, e ficou sujeito a se desculpar pelo descumprimento do Tratado de Gulistão, assim como a reafirmar os seus termos. Em suma, o Tratado de Turkmenchay consolidou a transferência de todo o território azeri ao domínio russo (BADDELEY, 1908; BOLUKBASI, 2011; RASHIDVASH, 2012; TRATADO DE TURKMENCHAY, 1828).

Bolukbasi (2011) argumenta que, como parte do Império Russo, inicialmente, os cãs se beneficiavam de uma política menos invasiva que aquelas sofridas por outros territórios qajars, mas conclui que o domínio russo no território azeri passou a ser mal visto por causa da, então crescente, política discriminatória de Moscou contra os muçulmanos e o “tratamento preferencial” dado aos armênios. Como consequência, a elite intelectual azeri se alinhou ideologicamente com a Turquia e o Irã e desenvolveu um discurso contrário à dominação

⁵ Texto original: “XVIII-XIX əsrin hüudullarında Azərbaycanın daxili və beynəlxalq vəziyyəti çox mürəkkəb idi. Azərbaycan ərazisi xırda feodal dövlətlərinə parçalanmışdı. Xanlar arasında ardı-arası kəsilməyən ara müharibələr, feodallarla kəndlilər arasında sınıfi ziddiyyətlərin güclənməsi, iqtisadi tənəzzül Azərbaycanın daxili vəziyyəti üçün səciyyəvi hal idi”.

⁶ Comum transliteração em língua inglesa: Absheron.

⁷ Comum transliteração em língua inglesa: Nakhchivan.

rusa em seu território. Não obstante, a fidelidade ao local, característica dos canatos azeris, se manteve como a principal concepção de identidade cultural do povo.

Se este protonacionalismo resistiu ao movimento ideológico das elites, a guerra armênio-tártara de 1905 e 1907 serviu para transformar a visão da elite azeri em uma versão mais moderna de nacionalismo. Os enfrentamentos entre armênios e azeris, então chamados tártaros, se iniciaram durante a Revolução Russa de 1905 e se intensificaram entre 1918 e 1922. Embora não se possa dizer com precisão qual das nações iniciou os ataques, eles só foram suprimidos com a intervenção dos Cossacos⁸ – que possuíam unidades militares próprias dentro do Império Russo – e resultaram em 286 cidades destruídas, 158 delas no território azeri, e em milhares de vidas ceifadas, a maior parte delas também no lado azeri (CORNELL, 2005). O novo nacionalismo se baseava na forte rejeição à Armênia e na acentuação da identidade turca e islâmica.

Somado a isso, a representação da Rússia nos países da Transcaucásia era bastante controversa. Segundo Hans Rogger (1983), em seu livro *Russia in the age of modernisation and Revolution 1881-1917*, era impossível para a Geórgia, por exemplo, pensar uma solução para a problemática territorial de forma independente. Isso se dava por conta do alto fluxo de imigrantes no país e dos anseios dos marxistas em Tbilisi, tanto bolcheviques quanto mencheviques, que eram avessos a qualquer ação puramente nacionalista. Seus teóricos acreditavam veementemente que “as necessidades de todas as minorias do império só poderiam ser supridas por uma revolução que transformaria a Rússia num Estado socialista e democrático, no qual não haveria causa ou desejo de discriminação étnica” (p. 194).

Na Armênia, de forma similar, a autonomia nacional carecia de um grupo étnico homogêneo. Exceto na capital, Ierevan, os armênios eram minoria em seu próprio território. O partido marxista *Hnchak*, o mais influente do país, tinha poderes limitados e se contentava em manter ou expandir as oportunidades econômicas, religiosas e culturais que eles tinham com a Rússia. Apenas com a ascensão da Federação Revolucionária da Armênia e do grupo *Dashnaks*, o poder político armênio iniciou os seus esforços para ganhar liberdade econômica e administrativa da Armênia Turca e para a defesa de seu povo durante os conflitos armados com a Turquia (ROGGER, 1983).

⁸ Os cossacos eram povos nativos da Ucrânia e da região Sul da Rússia com força militar autossuficiente a ponto de ter a sua própria unidade mesmo integrados à Rússia.

Os georgianos e os armênios tinham um senso desenvolvido de identidade nacional, endossado pela Igreja Ortodoxa Geórgia e pela Igreja Gregoriana Apostólica Armênia, respectivamente, pelas suas línguas e literatura e pelas antigas glórias dos seus reinados (ROGGER, 1983, GALICHIAN, 2012). Em contrapartida, no Azerbaijão, organizou-se em 1905 o primeiro partido político, chamado *Musavat* (igualdade). O seu programa principal tinha como objetivo a unificação dos islâmicos em toda a parte e buscava, também, a união do povo azeri, até então denominados tártaros, com os seus “conterrâneos” e “irmãos religiosos”, os turcos da Turquia. No entanto, nem os intelectuais de origem turca nem os camponeses e proprietários de terra da região se consideravam uma nação ou mesmo tinham qualquer objetivo político em comum.

Em 1917, a revolução bolchevique criou o Comissariado Transcaucásio em Tbilisi. Considerado o primeiro governo independente no Cáucaso Sul, o comissariado propunha estender a união entre Geórgia, Armênia e Azerbaijão. O Comissariado deu origem à República Federativa Democrática Transcaucásia que, também devido às tensões entre as nações que as compunham, sobreviveu – em seu paradoxo – por pouco mais de um mês tornando cada um de seus membros uma nação independente após a sua dissolução. Surgiram, então, em 26 de maio de 1918 a República Democrática da Geórgia, e em 28 de maio do mesmo ano, a República Democrática da Armênia e a República Democrática do Azerbaijão (ROGGER, 1983).

O nome escolhido pelo regime Musavat para a nação azeri era o mesmo utilizado pelos povos persas da margem sul do Rio Arax: Azerbaijão⁹ (do persa, *آذربایجان*, transliterado, *Ázərbáiján*, em azeri, *Azərbaycan*, transliterado, *Azerbaydján*). Segundo Rouben Galichian (2012), a escolha gerou tensões entre o país e o Irã, isso porque, nos mapas históricos apresentados por ele, o nome Azerbaijão sempre fora usado para representar o território iraniano, enquanto a região que então se denominou como tal deveria ser representada como Şirvan¹⁰ ou mesmo, República Transcaucásia do Leste e Nordeste¹¹. O autor é enfático ao comparar a situação

⁹ Há controvérsias quanto ao significado e a origem da palavra *Azerbaijão*, as versões mais comuns dizem respeito ao termo sendo originário da palavra *Aturpatakan*, do persa antigo; ou do grego *Atropatene*; ou, ainda, do sátrapa Atropates que reinou na região durante o período de Alexandre, o Grande; ou mesmo da junção da palavra local *azer* (fogo) e da palavra *baykan* (guardião) do persa iraniano, para se referir a guardião ou adorador do fogo. Esta última versão condiz parcialmente com as propagandas atuais da República do Azerbaijão como a *land of fire*, estampada, por exemplo, nas camisas esportivas da equipe de futebol Atlético de Madrid durante a temporada 2015/2016. (ONLINE ETYMOLOGY DICTIONARY, 2017)

¹⁰ Comum transliteração em língua inglesa: Shirvan.

¹¹ Tradução livre de *Northeast and West Transcaucasian Republic*.

àquela entre a Grécia e a Macedônia.¹² O nome Azerbaijão, no entanto, foi mantido pelas autoridades russas durante todo o período soviético. Tanto para Galichian (2012) quanto para Hans Rogger (1983, p. 196), o nome “Azerbaijão” era apenas uma designação geográfica e que raramente havia sido usado antes de 1917 para designar a área ao norte do Rio Arax.

Rogger (1983) inclui, por sua vez, que estes quase 1,5 milhão de pessoas denominadas azeris eram parte do “despertar” cultural que havia começado com os povos islâmicos da Rússia Europeia nos anos 1880 e, juntamente com outras fontes simpáticas com o ideário de uma união islâmica de toda a Rússia como o Partido da Crimeia e os tártaros do Volga, se aproximaram dos revolucionários socialistas russos.

As três repúblicas que surgiram após a onda de revoluções em 1918 e da guerra civil só conseguiram manter a sua soberania por pouco mais de dois anos, então, eles foram tomados pelas tropas soviéticas. Nos três Estados da região, os influentes que criaram as nações não resistiram ao poder russo e, após a anexação, não desenvolveram aspirações separatistas. A resistência das áreas rurais não fora suficiente para parar a Rússia e seus ideais soviéticos (ROGGER, 1983; SWIETOCHOWSKI, 2013).

Mesmo após a criação da RD Azerbaijão e a reanexação à Rússia, ainda não existia uma demarcação territorial dos limites da nação. Apenas em 1921, por meio das políticas sobre as nacionalidades de Lênin, criou-se as fronteiras oficiais da nação (ROGGER, 1983). Tais políticas enfatizavam o que Lênin acreditava ser o bom nacionalismo, ou seja, o nacionalismo das nações oprimidas que aspiravam a liberdade. Lênin acreditava que um programa definido do Estado Russo para a estruturação das nações não russas em seu domínio atingiria as aspirações nacionalistas dos povos, prevenindo, portanto, que eles se engajassem em movimentos reivindicatórios de uma autonomia real. Eventualmente, estas nações deveriam se fundir em uma única nação, a Nação Soviética, mas, enquanto isso não acontecesse, o Estado Soviético deveria ser composto de nações formalmente iguais. Em suma, a criação dos Estados se baseava em dar a cada minoria étnica não russa oficialmente reconhecida o seu próprio território, assim como desenvolver a língua local, sua literatura e cultura. Como resultado desta política, os territórios de Naxçivan e Qarabağ foram entregues ao Azerbaijão, enquanto a província de Zangezour foi entregue aos armênios. Tal decisão não apenas decretou

¹² Para evitar aspirações de expansão territorial da nação vizinha, a Macedônia, a Grécia reivindicou à ONU que o nome da República da Macedônia fosse trocado, uma vez que o território grego cuja capital é Tessalônica também se chama Macedônia. A ONU acatou, em partes, a demanda da Grécia e em 1993 a Macedônia tornou-se membro da ONU com o nome provisório de FYROM, acrônimo do inglês *Former Yugoslav Republic of Macedonia*, ou Antiga República Iugoslava da Macedônia.

a separação da principal parte do país de seus parentes genéticos, os turcos, mas também contribuiu para a preservação de conflitos territoriais nas três regiões entre a Armênia e o Azerbaijão, tornando, ao mesmo tempo, a província de Naxçivan em um enclave azeri, um pouco menor que o Distrito Federal brasileiro, desconectado por cerca de 50 quilômetros do restante da nação. (BOLUKBASI, 2011).

Durante o primeiro período soviético, os idealistas da URSS omitiram as origens turcas do povo azeri, mas ressaltaram que os azeris eram povos nativos da região por conta da sua etnogênese. No período pós-Stalin, os acadêmicos locais aumentaram o foco de seus estudos nacionalistas enfatizando a sua origem turca, mas mantiveram a teoria soviética de que os azeris, por meio da sua “árvore genealógica” eram povos nativos do Cáucaso Sul e, conseqüentemente, reafirmando a crença de que eram herdeiros das civilizações pré-históricas que habitaram a região. Com argumentos nessa direção, os azeris reivindicavam a seu favor a posse de territórios disputados no Cáucaso. A Armênia, em contrapartida, utilizou o argumento de que os azeris eram povos “recém-chegados” ao Cáucaso ou mesmo invasores que destruíram civilizações antigas e que, portanto, não possuíam direito a qualquer reivindicação histórica sobre os territórios. As controvérsias e disputas pelos territórios se mantêm até os dias atuais e qualquer afirmação concreta é perigosa devido à alta volatilidade dos acontecimentos e do próprio discurso histórico.

Novamente sob o domínio russo, as repúblicas do Cáucaso Sul se integraram ao modelo soviético de desenvolvimento. Tal modelo se contrapunha ao modelo vigente nos países da Europa e suas colônias e nos Estados Unidos. Estudar este modelo se torna, portanto, crucial para compreender o ideário de pobreza e desenvolvimento da União Soviética, as nuances identitárias da sociedade azeri, mesmo após a sua independência, e a crítica deste modelo ao sistema capitalista.

2.2. O MODELO SOVIÉTICO DE DESENVOLVIMENTO

Antes que a União Soviética se tornasse tal, o sistema czarista da Rússia era subordinado ao capitalismo das nações centrais da Europa e dos Estados Unidos. No entanto, antes mesmo da revolução, no final do século XIX, os marxistas russos já se apossavam das ideias da industrialização capitalista e sua inevitabilidade para reforçar a sua teoria. Em largos traços, a

industrialização da Rússia e a modernização econômica da nação significavam o caminho para o socialismo. Dito em outras palavras, o capitalismo era inevitável, mas trazia em seu seio a semente que o destruiria: além da industrialização, a classe operária (AVTONOMOV, 2002; NOBRE, 2008; TÍKHONOV, 1983).

Segundo Nikolai A. Tíkhonov (1983), à época, dirigente destacado do Partido Comunista e do Estado Soviético, o grande triunfo para o rápido crescimento econômico soviético estava simbolizado na vitória da Grande Revolução Socialista de Outubro em 1917. Em seu livro, *A economia soviética*, ele discute, ainda que de forma um tanto romantizada, a economia produzida pelo bloco socialista, sempre remetendo à Revolução de 1917 por meio da qual a União Soviética conseguiu substituir a propriedade privada dos meios de produção, característica inerente do capitalismo, pela propriedade social, onde, em suma, todos os meios de produção pertencem à sociedade e não a particulares ou empresas privadas – solucionando, portanto, o que o próprio autor chama de “problema de alcance histórico” do sistema capitalista.

O Partido Comunista, vetor inicial da Revolução Russa, se baseava nas ideias de Lênin de que era possível que o socialismo “vingasse” em alguns países, ou mesmo em um único país e depois se expandisse para os demais. Tal sucesso do socialismo, para Lênin, seria atingido somente por meio da união da classe operária e da transferência do controle dos meios de produção das mãos de alguns poucos empresários para o controle das massas, ou, em outras palavras, da sociedade, combinada com a expansão da industrialização, da revolução cultural, da criação de cooperativas para que os camponeses pudessem se associar e da solução do problema nacional.

Cinco anos após a queda do último czar russo, Nicolau II, Lênin derrubou o poder provisório que governava a República Socialista Federativa da Rússia e, em 1922, a União Soviética foi oficialmente criada.

Desde a sua criação, o poder Soviético estabeleceu-se como o poder da classe trabalhadora, hostil a todas as formas de exploração. Ele se propôs a eliminar a possibilidade de exploração dos trabalhadores pelos proprietários e capitalistas, e a eliminar o domínio do capital. O poder Soviético vem tentando tornar possível que os operários organizem as suas vidas sem a propriedade privada da terra, sem fábricas privadas, sem a propriedade privada que em todo lugar ao redor do mundo, mesmo onde se tem completa liberdade política, mesmo nas repúblicas mais

democráticas, mantém os operários em estado de pobreza (LÊNIN, 1965, p. 41 Vol. 30)¹³

Para dar cabo à exploração do homem pelo homem, criou-se, na União Soviética, uma série de planos para o desenvolvimento econômico do país que, juntamente com a implementação da ideologia socialista, não apenas impulsionaria o país à posição de potência industrial mundial, mas substituiria o capitalismo por completo. Quando se discute tais planos, é comum citar a elaboração dos planos quinquenais soviéticos para o desenvolvimento. Tíkhonov (1983, p. 15), no entanto, argumenta que “o primeiro plano científico da história do desenvolvimento econômico de um país a longo prazo” foi o Plano GOELRO (sigla do russo para Comissão Estatal para a Eletrificação da Rússia; original, *Государственная комиссия по электрификации России*). Em suma, o Plano, criado em 1920, tinha como objetivo principal assegurar a autonomia econômica do país e criar as bases técnicas para o desenvolvimento industrial à base da eletricidade. Foi por meio dele que foram postas, pela primeira vez, as estratégias leninistas de distribuição das forças produtivas e o aproveitamento conjugado das riquezas naturais de todas as regiões do país. Para Irina Mikhailova (2012), o Plano GOELRO não apenas garantiu ao Estado o monopólio sobre a produção e distribuição de energia elétrica na União Soviética como também previu o rápido crescimento do setor energético no país.

Na mesma década, em 1921, criou-se o Comitê de Planejamento Estatal, ou GOSPLAN (original em russo, *Государственный комитет по планированию*). O GOSPLAN era o comitê central que supervisionava variados aspectos da economia planificada da União Soviética. Inicialmente, o GOSPLAN era apenas um conselho administrativo do governo que ajudava a direcionar os investimentos governamentais. Com o sucesso do primeiro plano quinquenal, o seu objetivo central passou a ser o de tornar os objetivos do Partido Comunista em planos nacionais específicos de desenvolvimento por meio de órgãos subordinados a ele (TÍKHONOV, 1983; MIKHAILOVA, 2012).

A experiência do GOELRO foi fundamental para a criação dos subsequentes planos quinquenais, assim como para outros programas de longo prazo. De tanto valor econômico e simbólico foi a implementação do programa que o primeiro plano quinquenal foi uma espécie

¹³Texto original: “From its very inception, Soviet power set out to be the power of the working people, hostile to all forms of exploitation. It set itself the task of doing away with the possibility of the exploitation of the working people by the landowners and capitalists, of doing away with the rule of capital. Soviet power has been trying to make it possible for the working people to organise their lives without private property in land, without privately-owned factories, without that private property that everywhere, throughout the world, even where there is complete political liberty, even in the most democratic republics, keeps the working people in a state of what is actually poverty”.

de continuação evoluída do plano GOELRO. Posto em prática durante os anos de 1928 a 1932, o primeiro plano quinquenal coletivizou a agricultura e tornou possível a industrialização do país, delegando ao investimento na indústria pesada a missão de impulsionar os objetivos de desenvolvimento do país. Lançou-se com ele, portanto, as bases do modelo socialista de desenvolvimento.

Tal modelo não se baseava no lucro para avaliar o seu sucesso, mas no volume da produção que deveria satisfazer as necessidades do indivíduo e da sociedade soviética. O trabalho era considerado libertador, uma vez que os trabalhadores não mais trabalhariam para dar lucro a um patrão, mas em prol da sociedade por meio da divisão de trabalho centralizada. Em tese, a concorrência entre setores de produção deixou de existir e deu lugar à cooperação harmoniosa dos diversos setores. Tudo que era produzido na União Soviética era o *produto social* e, uma vez como tal, era redistribuído entre todos os participantes da produção.

Este funcionamento da economia era regido pelos órgãos dirigentes da URSS, seu governo, ministérios e departamentos e por membros diversos da *nomenklatura*¹⁴. Estes, por sua vez, mobilizavam a força de trabalho, os recursos materiais e o produto social e os concentravam em projetos e setores de alta prioridade. Como qualquer contato horizontal entre os empreendimentos estatais era restrito, a centralização das tomadas de decisão sobre a redistribuição do produto social, do destino dos ganhos acumulados, da depreciação de reservas e do uso da ação produtiva estendeu o papel do GOSPLAN na função de planejamento do modelo de desenvolvimento (MCAULEY, 2008).

Para McAuley (2008), este modelo vertical de planejamento da economia se estendeu para as demais áreas e instaurou a subordinação hierárquica em todos os setores econômicos impossibilitando os contatos horizontais (ou contatos de mercado) entre os subordinados. O planejamento centralizado da economia permitia que os projetos de alta prioridade obtivessem as matérias primas necessárias para a produção. Em termos de planejamento, preços e salários, embora muitas vezes irrelevantes, eram usados para racionar o consumo de bens da população e direcionar a força de trabalho.

¹⁴Faziam parte da *nomenklatura* (em russo: *номенклатура*) pessoas que detinham posições administrativas relevantes no aparato burocrático da União Soviética e das nações que compunham o bloco soviético. Para se tornar membro da *nomenklatura*, era necessária a aprovação de membros do Partido Comunista.

Por causa desta estrutura planejada e vertical, Katassonov (2014) compara a União Soviética e seu aparato administrativo a uma grande corporação financeira. Bratichev e Krachninnikov (1999 *apud* KATASSONOV, 2014, p. 6) salientam que

a visão corporativa da economia, enquanto organismo integral, pressupõe a libertação de amplos recursos para o investimento, a defesa, o exército, a ciência, ensino e cultura, ao contrário das posições egoístas e de curto prazo dos sujeitos do mercado, para os quais o importante é embolsar rapidamente lucros.

Como supracitado, na União Soviética, o resultado financeiro não era o mais importante a ser avaliado, mas, sim o indicador do produto social. Desta forma, os diversos recursos da nação eram “libertados” (ou coletivizados) para uso do bem comum por meio dos planos quinquenais e direcionados para os planos de desenvolvimento do país por meio do “organismo integral” da burocracia soviética composta pelos diversos comitês e ministérios da estrutura centralizada.

Através deste sistema, se pode ressaltar como características principais do modelo de desenvolvimento da economia soviética a estatização das terras e dos meios de produção; o controle de preços e salários dos trabalhadores nas mãos do Estado; a economia planificada, onde as atividades econômicas seguiam um planejamento idealizado e executado pelo Estado (em suma, o Estado, como organismo integral corporativo, decide o que e como produzir); a garantia de pleno emprego – para executar suas várias funções e diminuir as desigualdades sociais, o Estado cria um imenso quadro de funcionários, garantindo emprego a todos; e a eliminação das diferenças sociais, gerando uma melhor distribuição da renda.

Para que o sistema pudesse funcionar, o primeiro plano quinquenal, e todos os demais, tinham como objetivos fundamentais: modernizar a tecnologia da URSS, em detrimento dos aparatos, em parte medievais, de produção; eliminar o capitalismo czarista que mantinha o Império Russo na pobreza e tornar a URSS uma potência independente dos caprichos dos países capitalistas; reforçar a indústria pesada, uma vez que ela é a única que pode garantir o funcionamento de todas as outras formas de produção, o transporte e a agricultura; eliminar o capitalismo e qualquer possibilidade de sua restauração na sociedade soviética por meio da coletivização da produção agrária; e, finalmente, criar os pré-requisitos necessários para garantir a segurança e soberania nacional (TÍKHONOV, 1983).

Lênin foi enfático ao dizer que, entre os camponeses, havia manifestações frequentes devido a tamanha desconfiança das fazendas estatais; muitos dos camponeses, inclusive, as rejeitaram completamente. A questão central para os camponeses se encontrava na crença de que os

antigos exploradores se encontravam precisamente no seio do Estado e que, por conta disso, não seria possível resolver a questão da pobreza. No entanto, dirigiu-se Lênin aos camponeses: “se vocês não são capazes de organizar a agricultura seguindo novos parâmetros, vocês têm de empregar os serviços dos velhos especialistas; caso contrário, não há saída para a pobreza” (LENIN, 1965, p. 147-148) e, conseqüentemente, sem a coletivização da agricultura, não haveria como criar ou manter uma sociedade socialista estável.

Além da coletivização da produção agrária, era de suma importância para a estabilidade da sociedade socialista a sua elevação cultural-científica. Tal elevação se traduziu com a Revolução Cultural, um processo de transformação ideológica gradual na sociedade soviética, onde as tradições culturais dos povos e os princípios leninistas de continuidade cultural eram seguidos. Diversos autores discutem que o primeiro estágio da Revolução Cultural soviética, ou melhor, as bases para o desenvolvimento desta revolução, ocorreu antes mesmo da implementação do primeiro plano quinquenal, coincidindo com a Revolução Socialista em 1917, quando os princípios de Lenin sobre os caminhos a serem tomados pela nação socialista venceram a “batalha cultural”. (FITZPATRICK, 1994; ZVORYKIN; GOLUBTSOVA; RABINOVICH, 1970). Ao contrário dos extremistas, Lênin idealizava construir as bases do socialismo sobre aquilo que já havia se desenvolvido, inclusive, pelo capitalismo. Durante o seu discurso no Congresso da Organização de Jovens Comunistas, a 02 de outubro de 1920, Lênin (1966, p. 317) diz:

O Marxismo ganhou o seu significado histórico como a ideologia do proletariado revolucionário porque, ao invés de rejeitar os avanços mais valiosos da época da burguesia, os assimilou e remodelou tudo que tinha valor nos últimos mais que dois mil anos de desenvolvimento do pensamento humano e da cultura. Somente avanços nessa base e nesta direção, inspirados pela experiência prática da ditadura do proletariado como o estágio final no constrangimento contra todas as formas de exploração, podem ser reconhecidos como o desenvolvimento de uma cultura proletária genuína.¹⁵

Foi neste período que se iniciou a assimilação dos elementos culturais da antiga sociedade e se enfatizou o investimento em educação e “[em] combater a vergonhosa herança do passado

¹⁵ Texto original: “*Marxism has won its historic significance as the ideology of the revolutionary proletariat because, far from rejecting the most valuable achievements of the bourgeois epoch, it has, on the contrary, assimilated and refashioned everything of value in the more than two thousand years of the development of human thought and culture. Only further work on this basis and in this direction, inspired by the practical experience of the proletarian dictatorship as the final stage in the struggle against every form of exploitation, can be recognised as the development of a genuine proletarian culture*”

– o não letramento em massa entre as pessoas” (ZVORYKIN; GOLUBTSOVA; RABINOVICH, 1970, p. 15).¹⁶

O segundo estágio da Revolução Cultural soviética coincide com a fundação do primeiro plano quinquenal e o desenvolvimento dos planos subsequentes. O acesso aos conhecimentos da ciência e da cultura artística era disponibilizado para a sociedade numa tentativa de diminuir a desigualdade cultural entre os trabalhadores braçais e os intelectuais, entre as populações das grandes cidades e dos vilarejos e entre os diferentes povos da União Soviética. A educação primária se tornou obrigatória em 1930 e, paulatinamente, tornou-se obrigatório também o ensino secundário completo. Num país onde, segundo Tíkhonov (1983, p. 15-16), cerca de 75% da população não sabia ler nem escrever, a revolução cultural soviética fez com que todas as crianças frequentassem a escola.

O terceiro estágio desta revolução só ocorre após 1958, uma vez que a transformação cultural soviética está completa e a estrutura atrasada é deixada para trás. Zvorykin, Golubtsova e Rabinovich (1970, p. 16-17) argumentam que os feitos soviéticos na ciência, seguidos pela formação de uma cultura socialista com forma nacionalista e sua expansão ao redor do globo formaram o constituinte essencial da revolução cultural e abriram margem para o terceiro estágio: transformar a cultura socialista em uma cultura comunista.

A construção do comunismo anda de mãos dadas com o desenvolvimento cultural da sociedade. A combinação harmoniosa dos interesses da sociedade e dos interesses do homem dão margem à implementação das bases comunistas a nível técnico e material. Da mesma forma, o avanço das bases comunistas não poderia se dar sem que se treinasse um novo tipo de homem, cujos padrões culturais e educacionais atingissem sempre níveis mais altos de aprimoramento e que sistematicamente incorporasse em suas ações o senso de coletividade e responsabilidade social.¹⁷

O primeiro plano trouxe consigo os frutos da revolução cultural, o rápido crescimento da indústria soviética e abriu caminho para a construção de uma superpotência mundial. Os planos quinquenais seguintes, nomeadamente o segundo (1933-1937) e o terceiro (1938-1943) tinham como objetivo, respectivamente, desenvolver as indústrias de bens de consumo, ainda que o privilégio dos investimentos ainda estivesse centrado na indústria pesada e

¹⁶ Texto original: “[...] combating the shameful inheritance of the past – the mass illiteracy amongst the people”

¹⁷ Para uma discussão mais detalhada, ver o subcapítulo 2.2.2 “Os conceitos de *homo economicus* e *homo sovieticus*”.

investir na indústria química. O terceiro plano, no entanto, foi colocado em ação somente por três anos, tendo a sua execução interrompida em 1941 por conta do início da Segunda Guerra Mundial. A industrialização por meio dos planos foi o pontapé inicial para assegurar a soberania da URSS, pois sem que a indústria pesada tivesse se desenvolvido para fornecer materiais para a construção de armamento, a União Soviética não conseguiria deter a Alemanha quando a guerra eclodiu (SUNY, 2010). Em outras palavras, o primeiro plano estabeleceu o caminho da sociedade socialista ao cumprir os seus objetivos fundamentais e os planos seguintes pavimentaram a criação de uma sociedade socialista desenvolvida.

No entanto, os números da indústria se mostravam galopantes às custas da segurança alimentar de milhões de habitantes. O próprio plano de coletivização da agricultura sofreu resistência especialmente por parte dos *kulaks*¹⁸ e criou fome em larga escala no país. Devido à primeira tentativa de coletivização forçada de suas propriedades, muitos camponeses assassinaram os seus animais numa forma de resistir à coletivização ou os venderam em outras vilas, o que, ao final, reduziu os bens coletivos. No entanto, a administração do sistema de *kolkhoz* se reinventou e coagiu os camponeses a se coletivizarem. Neste novo regime, onde os preços dos produtos agrícolas eram baixos, as cotas de distribuição eram elevadas: até 40% do cultivo, ou entre duas e três vezes do que os camponeses haviam comercializado anteriormente. Os camponeses fizeram resistência passiva das mais diversas formas e evadiam das fazendas coletivas quando podiam, mas “o regime se prendeu às suas armas e levou consigo tudo o que conseguia encontrar, inclusive grãos e sementes” (FITZPATRICK, 1994, p. 139). O resultado da coletivização forçada da agricultura e da resistência dos camponeses (com peso maior, claro, para o regime *kolkhoziano*) foi a penúria alimentar, principalmente nas grandes regiões produtoras de grãos, como a Ucrânia, o Cazaquistão, e o Cáucaso. Além do ressentimento dos povos das nações afetadas – ressentimento este que, em muitos casos, perdura até hoje – calcula-se que quase 4 milhões de pessoas morreram por causa da fome em 1933.

Não obstante, é certo afirmar que os planos quinquenais transformaram uma nação industrialmente atrasada e agrária numa potência industrial e letrada. Os índices de desenvolvimento demonstravam com clareza o feito soviético com o crescimento da indústria de base e da indústria de bens de consumo.

¹⁸ Os *kulaks* eram, a grosso modo, os camponeses mais ricos. Também eram taxados como *kulaks* aqueles camponeses que apenas não eram apreciados em uma comunidade, ou aqueles que não eram bem vistos pelas autoridades locais por alguma razão outra. (FITZPATRICK, 1994; p. 137)

Embora a guerra e os seus danos se refletissem no ritmo de desenvolvimento socialista, o nível de desenvolvimento econômico soviético de antes da guerra foi rapidamente alcançado, em meados de 1950, e largamente ultrapassado em 1960. Responsáveis por isso, os quarto, quinto e sexto planos (1945-1960), que visavam a reconstrução do aparato produtivo da União Soviética. Para Tíkhonov (1983), após a guerra, os trabalhadores soviéticos atingiram um degrau mais avançado de desenvolvimento. Por meio dos avanços da Revolução Cultural, do letramento das massas, da equiparação entre homens e mulheres em seus graus de instrução e participação ativa nos processos econômicos e dos avanços técnico-científicos, foi possível a instauração do *socialismo desenvolvido*. Ele o define como

uma sociedade com uma economia muito desenvolvida, de ciência e culturas avançadas, sociedade que se desenvolve a partir da sua própria base e se distingue por relações sociais maduras, por um elevado grau de organização, de ideologia e de consciência dos trabalhadores (TÍKHONOV, 1983, p. 18).

e continua dizendo que

crece permanentemente o nível de vida do povo, formando-se condições cada vez mais propícias ao desenvolvimento harmonioso do indivíduo sob todos os aspectos. É uma sociedade de autêntica democracia onde vigora a lei: todos cuidam do bem de cada um e cada um cuida bem de todos. A base técnico-material do socialismo é formada por uma indústria poderosa e por uma agricultura altamente mecanizada assente em princípios coletivistas (TÍKHONOV, 1983, p. 18).

A grosso modo, e em teoria, o socialismo desenvolvido seguia a mesma lógica econômica que já vigorava na União Soviética. A produção socializada e definida por meio de projetos de alta prioridade, o desenvolvimento da indústria e a agricultura coletiva ainda eram o eixo central da economia socialista desenvolvida, na tentativa de elevar o bem-estar da população e eliminar a exploração do homem pelo homem. Da mesma forma, a estrutura econômica do socialismo desenvolvido era gerida através de um sistema planejado que, embora centralizado, era ramificado e maleável. Desta maneira, a gestão estatal centralizada "se alia[va] organicamente à autonomia econômica das empresas que se assenta na activa participação das amplas massas populares na gestão dos assuntos da produção social" (TÍKHONOV, 1983, p. 23).

No entanto, os documentos do Partido Comunista ressaltam algumas peculiaridades do socialismo nos anos 1970 e citam, entre outros, o nível sem precedentes de produção industrial, novas técnicas de produção que haviam sido acopladas aos métodos de produção soviético (revolução técnico-científica); a transformação da economia do país num complexo único com base numa profunda divisão do trabalho entre os diferentes setores e territórios; o desenvolvimento ramificado, porém equilibrado, da economia; as mudanças na face principal

da força produtiva, isso é, a elevação material, cultural e espiritual do trabalhador (alcançada naquele momento); e a participação ativa da economia socialista na divisão internacional do trabalho.

Para que tudo isso fosse realizado, Tíkhonov (1983) aponta que a URSS se utilizou das altas taxas de crescimento econômico da nação, o PIB, por exemplo, havia aumentado mais que 14 vezes o nível de 1940 no ano de 1982. Da mesma forma, a produção da indústria, dos meios de produção, dos artigos de consumo e o rendimento nacional também tiveram crescimento comparável no mesmo período.

Um complexo econômico único representava a prova real do socialismo desenvolvido por abranger todos os elos da produção social, da distribuição e da troca. Neste complexo, era possível não apenas distribuir as forças produtivas de forma racional, onde cada uma das repúblicas federativas se especializava no desenvolvimento de ramos e empresas que serviam os interesses de toda a união e, de acordo com as suas condições naturais e econômicas, seriam os mais rentáveis para aquela república, como também ampliar os contatos entre as repúblicas tanto pela troca de mercadorias, quanto pelos ciclos migratórios. Os planos quinquenais eram considerados reflexo da política leninista de amizade entre os povos traduzidos para a linguagem da economia (TÍKHONOV, 1983).

Com o socialismo em seu estágio mais avançado, a União Soviética pôde implementar as bases adicionais do seu desenvolvimento: uma estrutura multissetorial desenvolvida, a integração das economias das repúblicas soviéticas, o alto nível da produtividade por meio do trabalho qualificado, mecanizado e automatizado. É verdadeiro que esta base intensificou o processo de cooperação entre as nações da União Soviética. Para o Azerbaijão, isso significava além da exploração do seu petróleo pela URSS e do investimento técnico-científico para tal fim, a garantia de acesso aos mercados soviéticos para a sua produção de romãs e seus derivados.

Iuri Andropov, então secretário geral do Comitê Central do PCUS, resumiu que a sociedade socialista desenvolvida foi "uma sociedade onde foi completamente criada a base econômica, a estrutura social e o sistema político correspondentes aos princípios socialistas, onde o socialismo se desenvolve, como se dizer-se, na sua própria base coletivista (1981 *apud* TÍKHONOV, 1983)". Críticas à parte, o desenvolvimento criativo da doutrina marxista leninista nesta fase do socialismo desenvolvido levaria gradualmente ao comunismo. Tíkhonov (1983, p. 24) argumenta que à época em que ele escreveu, a União Soviética estava

"no início desta longa etapa histórica". Andropov salientou, no entanto, que a sociedade soviética e o seu país não poderiam ser considerados perfeitos e que mais esforços deveriam ser despendidos para a continuação do desenvolvimento pleno do socialismo para o comunismo (TÍKHONOV, 1983; COMITÊ CENTRAL DO PCUS, 1981).

É notável que a economia soviética, com o seu modelo de desenvolvimento, obteve considerável sucesso enquanto o modo de produção mundial se baseava nos padrões tecnológicos desenvolvidos pela segunda Revolução Industrial. No entanto, a URSS não conseguiu manter o patamar de inovação industrial e tecnológico a par com o ocidente – exceto, talvez, em desenvolvimento de armas e na corrida espacial. Com a chegada de novas tecnologias no ocidente e novos parâmetros para calcular o desenvolvimento, a União Soviética se manteve, nas visões mais otimistas, uma nação semidesenvolvida.

Ainda, além de não atingir o seu real objetivo de desenvolvimento, a União Soviética jamais atingira o seu objetivo de igualdade. Aliás, a própria ideologia de igualdade foi questionada pelos teóricos soviéticos. As nações eram desiguais, os postos de trabalho eram desiguais e as relações econômicas eram desiguais. A “Grande Rússia” encabeçava o ritmo de desenvolvimento da União Soviética, enquanto algumas das demais nações sequer tinham aparato industrial e operários para mover a engrenagem do sistema soviético.

2.2.1 A Grande Rússia e as demais nacionalidades

A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (em russo: *Союз Советских Социалистических Республик*) foi criada em 1922 como consequência da Revolução Russa de 1917 e os desdobramentos políticos e sociais que foram desencadeados a partir deste ano. Quando estabelecida como um Estado multinacional, a URSS contava com 15 nações e mais de 100 povos e grupos étnicos. As diferenças entre as nações ultrapassavam as características étnicas e culturais, como, por exemplo, a língua e os costumes locais e se refletiam no desenvolvimento político e econômico das mesmas. A política idealizada na União Soviética consistia em elevar as nações menos desenvolvidas e industrializadas ao mesmo patamar da Rússia, promover a língua russa como a língua franca da União e elevar o nível cultural da população por meio desta. Dos vários povos que constituíam a União Soviética, muitos não haviam tido real experiência com o sistema capitalista vigente na Europa e nas Américas e

foram impregnados com o modelo soviético de desenvolvimento econômico e social. Tais diferenças não apenas se traduzem em diferentes desenlaces na URSS, mas também no estágio de desenvolvimento das nações após a queda da União Soviética em 1991.

Para Lênin (1966), antes mesmo da criação da União Soviética, a amizade e cooperação econômica entre os povos da união era de importância primária para manter a independência dos soviets no contexto do imperialismo mundial. Além de ser “voluntária”, a União permitiria, naquele momento, reestabelecer as forças produtivas destruídas no pós-guerra civil e pôr em prática o ideal soviético (produção, uso das riquezas, extermínio da exploração do homem pelo homem *etc*), o que tornaria, conseqüentemente, o nível de vida dos trabalhadores melhor e auxiliaria o desenvolvimento multilateral da cultura de todas as nações e grupos étnicos. Em todas as nações, havia grupos favoráveis à proposta de Lênin. No Azerbaijão, os *musvats* apoiaram os ideais leninistas, sendo a classe operária a matriz do movimento pró-União.

A realização dos congressos dos soviets das repúblicas em 1922 resultou na criação da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, aprovada pelos ucranianos e recebendo o apoio unânime da Rússia, Bielorrússia, Azerbaijão, Armênia e Geórgia, e Lênin foi eleito presidente. Foi a partir do congresso de 30 de dezembro de 1922 que se aprovou também a declaração e o tratado nos termos do qual as repúblicas se congregavam voluntariamente e, em pé de igualdade, num Estado federativo único, cujos objetivos eram defender os interesses fundamentais da classe operária e das mais amplas massas, dedicar a máxima atenção aos interesses e à dignidade nacional de todos os povos e não “colar” com quaisquer manifestações de caráter nacionalista ou chauvinista. Em suma, o Tratado de Criação da União Soviética pregava, antes de tudo, pela cooperação entre as nações da União para reconstruírem as suas economias que foram severamente atingidas pela Guerra Civil à luz do desenvolvimento socialista e para a defesa da ideologia soviética, assim como a sua soberania, tendo em vista a constante ameaça do campo capitalista. Só através da cooperação e do apoio mútuo entre as repúblicas e da expansão do socialismo no âmbito internacional, por meio da união do proletariado global, seria possível alcançar a paz. É também no tratado de criação da URSS que se declara o direito de autodeterminação dos povos e se define que a União fora criada voluntariamente pelos povos que a compõem.

As demais repúblicas soviéticas foram criadas mais tarde: em 1924, criou-se as RSS do Uzbequistão e do Turcomenistão, em 1929 a do Tajiquistão. Em 1936, a RSS Autônoma do

Cazaquistão e a RSS Autônoma Quirguiz foram elevadas à categoria de repúblicas federadas, e, em 1940, as Repúblicas da Letônia, Lituânia e Estônia restabeleceram o poder soviético em seus territórios. Neste mesmo ano, a RSS Autônoma da Moldávia foi elevada à categoria de república federada. Formou-se, na URSS, além destas 15 repúblicas federadas, 20 repúblicas autônomas, 8 regiões autônomas e 10 circunscrições autônomas (TÍKHONOV, 1983).

Todas estas nações e circunscrições tinham leis próprias que eram subordinadas pelas leis da União. Na Constituição Soviética de 1977, artigo 70 lê-se: “A União das Repúblicas Socialistas da União Soviética é um Estado multinacional e federal único, constituído de acordo com o princípio do federalismo socialista, em resultado da livre autodeterminação das nações e da união voluntária das Repúblicas Socialistas Soviéticas, iguais em direito” (URSS, 1977). Estas nações, tinham autoridade independente dentro de seus territórios, mas conforme explicito no artigo 74, teriam a lei da URSS como lei universal, caso a lei nacional fosse divergente da lei da União ou se não houvesse uma lei local vigente para determinada ocasião. No entanto, embora a permanência na União Soviética *per se* fosse voluntária, segundo Bolukbasi (2011), até a década de 1970, quando Leonid Brezhnev, então, secretário geral do Comitê Central do Partido Comunista da URSS, gradualmente garantiu mais autonomia às repúblicas, qualquer ato de nacionalismo era visto como uma séria ofensa cujo resultado era o descrédito ou destituição dos líderes incumbentes.

Sabe-se que na altura da Revolução de Outubro, havia nações da Rússia czarista que ainda não haviam percorrido as vias do capitalismo como a Ásia Central, a região do Volga, o Cáucaso Norte e o Extremo Norte (TÍKHONOV, 1983). Papava (2002; 2005; 2012) inclui nesta lista, também, o Cáucaso Sul, onde, hoje, costuma-se chamar a região onde se encontram além da Armênia e da Geórgia, o Azerbaijão. Corroborando esta abordagem, Tadeusz Swietochowisk (2013) argumenta que a cidade de Baku viveu uma expansão mercadológica – que pode ser interpretada como um “protocapitalismo” (ou *petrocapitalismo*?) por causa da exploração do petróleo no final do século XIX. O restante do país, no entanto, se manteve aquém do desenvolvimento da indústria do petróleo e da lógica mercadológica capitalista e nem mesmo a cidade de Baku chegou a desenvolver estruturas capitalistas profundas.

Por não terem atravessado as vias do capitalismo, estes países não dispunham (ou dispunham de muito pouco) da sua própria classe operária, conservando, em muitos dos casos, uma economia baseada na pecuária e um regime semelhante ao feudal. Enquanto isso, a Rússia e

outras nações “europeias” da União Soviética além de deterem uma classe operária desenvolvida, possuíam também a institucionalização e o aparato capitalista entrelaçados em seus meios de produção e em suas relações econômicas.

Ao fazer um discurso sobre as questões nacionais e de etnias das novas repúblicas durante a Décima Conferência do Partido Comunista Russo, em março de 1921, Stalin (1921) faz alusão aos diferentes níveis de desenvolvimento das repúblicas que compunham a União Soviética. Após comentar o terceiro período soviético, que coincidiria com a extinção do capitalismo e a eliminação da opressão nacional, Stalin continua argumentando que

A essência dessa desigualdade nacional consiste no fato de que, como um resultado do desenvolvimento histórico, nós [a União Soviética] herdamos do passado uma situação na qual uma nação, nomeadamente, a Grande Rússia, é politicamente e industrialmente mais desenvolvida que as demais nações. Consequentemente, a desigualdade atual não pode ser abolida em um ano, mas deve ser abolida ao dar às nações e nacionalidades atrasadas assistência econômica, política e cultural. [...] A questão nacional na República Socialista Federativa Soviética da Rússia se concentra em extinguir o atual atraso [...] para tornar possível que os povos atrasados alcancem a Rússia em aspectos políticos, culturais e econômicos.¹⁹

Com a formação da URSS, a ajuda às regiões periféricas nacionais assumiu a forma de uma linha coerente e multilateral da política econômica aplicada à escala de toda a União. Tikhonov (1983, p. 42) aponta que esta forma de política se transformou na cobertura de despesas do orçamento de várias repúblicas por meio de subvenções da União. Os primeiros planos quinquenais refletiam a necessidade de desenvolver rapidamente as nações periféricas afim de equiparar o nível de desenvolvimento das repúblicas e das importantes regiões do país.

Para Tikhonov (1983), devido a ajuda fraternal proporcionada às nações em seu desenvolvimento econômico e cultural, foi possível fazer com que estas nações alcançassem o socialismo sem que tivessem que passar pela fase capitalista de desenvolvimento. E o termo “região periférica” era usado, em meados dos anos 1980, apenas para designar as nações em sentido geográfico, não mais como medidor de desenvolvimento econômico ou social, de onde, ele continua, o termo já teria desaparecido.

¹⁹ Texto original: “*The essence of this national inequality consists in the fact that, as a result of historical development, we have inherited from the past a situation in which one nation, namely, the Great-Russian, is politically and industrially more developed than the other nations. Hence the actual inequality, which cannot be abolished in one year, but which must be abolished by giving the backward nations and nationalities economic, political and cultural assistance. [...] The essence of the national question in the R.S.F.S.R. lies in abolishing the actual backwardness [...] to make it possible for the backward peoples to catch up with central Russia in political, cultural and economic respects*”.

Como motor deste complexo único, a língua russa era a língua franca da União Soviética. Mesmo com tantas controvérsias relacionadas às políticas linguísticas de russificação, em alguns momentos, e de desenvolvimento das línguas nacionais, em outros, a língua russa permitia a aproximação mútua entre povos não russos da União, garantia acesso aos desenvolvimentos ocidentais e era considerada mais adequada para tratar de questões tecnológicas. Embora Tíkhonov (1983, p. 52) cite que nos anos 1980 cerca de 90% de todas as pessoas da URSS falassem a língua russa, Swietochowski (2012) argumenta que, no Azerbaijão, a língua russa era apenas a língua franca da capital. Para ele, os habitantes do campo escolhiam não aprender a língua russa por saberem jamais necessitar se comunicar em outra língua senão a sua nativa.

No entanto, durante os festejos do sexagésimo aniversário da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Iuri Andropov (1981 *apud* TÍKHONOV, 1983; SHARLET, 1992) salientou que os êxitos na solução dos problemas relacionados à questão nacional não significavam o desaparecimento de todos os problemas criados pela própria vida e o trabalho no quadro de um Estado único de um grande número de nações e grupos étnicos.

Enquanto Tíkhonov, mesmo com o seu romantismo ao sistema soviético, percebe que, mesmo em 1983, ainda havia um longo caminho a ser percorrido para o pleno desenvolvimento da sociedade socialista e da total equidade das nações soviéticas, Ben Slay (2009), em seu artigo para o Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas sob supervisão do Escritório Regional para a Europa e a Comunidade dos Estados Independentes, intitulado *Poverty, Inequality, and Social Policy Reform in the Former Soviet Union*, e utilizando números do banco de dados POVCALNET do Banco Mundial percebe que, referente aos ganhos monetários e acesso aos bens de consumo as diferenças entre as nações eram evidentes. Um exemplo claro seria, por exemplo, a linha de pobreza a USD 2,15 por dia. Os dados trazem que dois anos antes de Tíkhonov publicar o seu livro, alguns países eliminaram a miséria, enquanto que Moldova e Turcomenistão apresentavam os piores números, 65% e 64% respectivamente. Slay obteve situação similar com uma linha de pobreza de USD 4,30: o Cazaquistão e Belarus apresentavam os melhores números, enquanto Moldova e Turcomenistão beiravam os 100% de sua população com uma renda inferior a 4,30 dólares estadunidenses por dia. O Azerbaijão era o país com a maior taxa de pobreza na região do Cáucaso: se observada a linha de pobreza de 2,15 dólares, a taxa de pobreza azeri se apresentava em 40%; com o cálculo com uma linha de USD 4,30, este número atingia os

82%. Em termos de União Soviética, o Azerbaijão só estava em melhor situação que os já supracitados Moldova e Turcomenistão.

Obviamente, pode se discutir que preços e ganhos eram irrelevantes na União Soviética, por conta dos grandes subsídios governamentais em produtos e serviços que, muitas vezes, eram oferecidos gratuitamente à população e onde o planejamento centralizado da economia regulava os preços dos produtos de forma irregular e unilateral como forma de racionar os produtos ofertados. No entanto, os salários eram constantes e refletiam, a grosso modo, as diferenças entre as regiões, demonstrando não apenas as diferenças em ganhos brutos, mas também o tipo de produção local e suas formas de ganho.

Em suma, Baku se desenvolveu economicamente e se industrializou durante a economia planejada da União Soviética, especialmente após a Segunda Guerra mundial. No entanto, a república, com exceção de sua capital, se manteve como uma das menos urbanizadas, sendo a agricultura, após a produção de petróleo, o principal vetor da economia local. O próprio desenvolvimento continuado das reservas de petróleo foi deixado de lado nos anos 1960 quando se encontrou depósitos ainda maiores na Sibéria. (TÍKHONOV, 1983; SWIETOCHOWSKI, 2013).

Tanto os dados levantados por Ben Slay (2009), através do Banco Mundial, quanto os dados do TBS das estatísticas soviéticas levantados por Braithwaite (1995) sugerem que a região da Transcaucásia assim como a Ásia Central eram as mais afetadas pela pobreza, uma vez que essas regiões possuíam os piores índices de salário *per capita*. Braithwaite argumenta, inclusive, que características demográficas, como, por exemplo, o tamanho excessivo das famílias e a natureza predominantemente voltada para a agricultura dos cidadãos da região do Cáucaso levaram os países da região à posição de “países de baixa renda”.

2.2.2 Os conceitos de *homo economicus* e *homo sovieticus*

Assim como a formação da União Soviética e o desenvolvimento do socialismo criaram um novo tipo de organização econômica e um mundo bipolar, deixando o mundo dividido entre nações capitalistas e nações socialistas, o modelo de desenvolvimento socialista e a sua divisão de trabalho criou, para alguns autores, um “homem” que atendia às características da

organização social soviética. Este homem soviético, aqui definido *homo sovieticus*, se desenvolve em detrimento daquele que busca maximizar os seus prazeres e sua riqueza empregando o mínimo de recursos possível para este fim, o que lhe daria o caráter de um homem econômico, aqui definido como *homo economicus*.

O termo *homo economicus* tem sido usado na literatura econômica para descrever as ações humanas e suas motivações em uma economia de mercado (PAPAVA 2005; p. 70, 72; AVTONOMOV, 1998; BEZEMER, 2006; NG, TSENG, 2008). Uma definição simples de *homo economicus* seria a do homem, como indivíduo, cuja motivação é baseada em conseguir o máximo de benefícios para a sua família/casa ou o máximo de lucros possível para a sua empresa, se utilizando do mínimo de recursos diante dos constrangimentos a que é exposto. Tais ações são muitas vezes motivadas primeiramente por considerações de ganho pessoal.

Nas discussões sobre este “homem econômico”, as já conhecidas linhas de Adam Smith, originais de 1776, em *An Inquiry into the Nature and the Causes of the Wealth of Nations* (2007) são utilizadas pelos autores para exemplificar que as ações do homem são, antes de qualquer coisa, respostas da sua busca, em interesse próprio, pela maximização de suas riquezas e que o *self-interest* se traduz como um vetor chave da prosperidade social. Smith diz (2007, p. 16):

Não é da benevolência do açougueiro, do cervejeiro e do padeiro que esperamos o nosso jantar, mas da consideração que eles têm pelos seus próprios interesses. Apelamos, não à sua humanidade, mas ao seu amor próprio, e jamais falamos das nossas necessidades, mas das suas vantagens.²⁰

Irene C. L. Ng e Lu-Ming Tseng observam a evolução dos entendimentos do *homo economicus* na literatura filosófica desde a sua fundação ideológica incluindo, como elas pontuam, “os seus axiomas mais duradouros de interesse próprio e o comportamento racional” (2008, p. 1). Segundo as autoras, o conceito pode ser atribuído ao próprio Adam Smith, como acima pontuado, mas também a John Stuart Mill que, em 1836, descrevia o “homem” como aquele que deseja possuir riquezas e que, para isso, consegue julgar a eficácia dos diversos meios possíveis para atingir os seus objetivos.

Stephan Schneider (2010) lê a afirmação de Smith como uma das características fundamentais do *homo economicus*, o *self-interest*. Da mesma forma, é possível identificar em Mill duas outras características do homem econômico: o comportamento racional e a maximização das

²⁰ Texto original: “It is not from the benevolence of the butcher, the brewer, or the baker that we expect our dinner, but from their regard to their own interest. We address ourselves, not to their humanity, but to their self-love, and never talk to them of our own necessities but of their advantages”.

vantagens pessoais, traduzidos pelo julgamento da eficácia dos meios e pelo desejo sempre crescente de possuir riquezas, respectivamente. Para uma ação ser racional, é preciso que ela satisfaça os princípios econômicos de atingir a objetivos pré-determinados com a utilização do mínimo de recursos possível ou, mesmo, conseguir o máximo de benefícios com os recursos utilizados.

Se lidos na perspectiva de Smith, o desejo de possuir riquezas e a racionalidade do ser humano na busca de suas vantagens indicam que o interesse egoísta do homem acaba por promover a atividade econômica, colocada por Ng e Tseng (2008) como ações de interesse público. A troca institucionalizada de produtos na tentativa de elevar os benefícios e as riquezas do indivíduo são a base do que se convencionou chamar de mercado.

Além destas três características centrais, Schneider (2010, p. 4-6) aponta ainda que o *homo economicus* reage às limitações impostas pelas atividades econômicas, isso é, reagirá com mais ou menos demanda à variações de preço, estoque, entre outros; tem preferências não observáveis, o que significa dizer que, geralmente as preferências dos indivíduos são estáveis, mas as mudanças nestas preferências não podem ser observadas em um nível de análise macroeconômico; e utiliza do conhecimento para guiar as suas expectativas futuras com base nas condições de mercado vigentes. Como Schneider (2010, p. 6) sugere, não é que o homem econômico em sua concepção mais plena seja o “Senhor Sabe Tudo” (*Mr. Know It All*), mas que ele se mantém informado sobre as diferentes possibilidades de ação e consegue lidar com as repercussões e consequências delas. Ainda assim, sem levar em consideração elementos como valores, personalidade, emoções e crenças, a nível teórico, acredita-se que as ações do *homo economicus* se explicariam puramente pelo seu *self-interest* (NG; TSENG, 2008).

Para Avtonomov (2002), a ciência econômica especializada para compreender o desenvolvimento da economia de mercado capitalista só foi possível quando os teóricos da economia ocidental a tomaram como um subsistema da sociedade e, da mesma forma, o homem econômico foi posto como um subsistema da personalidade humana. Com isso, se explica que podem haver outras maneiras de organização da sociedade e, conseqüentemente, de moldar o homem, sendo *homo economicus* e seu modo de pensar fruto da economia de mercado capitalista (PAPAVA, 2005).

Em contrapartida, algumas das nações soviéticas, especialmente as nações do Cáucaso, onde está situado o Azerbaijão, não percorreram a via capitalista de desenvolvimento e entraram

diretamente no sistema soviético sem desenvolver instituições de *statehood*²¹ (TÍKHONOV, 1985; PAPAVAL, 2005). Tais nações desenvolveram sua classe operária diretamente no modelo soviético, cujos principais aspectos institucionais e conceituais se baseavam na centralização das formas de governo e na resposta estatal às necessidades sociais e, conseqüentemente, opostas ao modelo da classe operaria capitalista, que, se baseava no mercado para, não apenas para a satisfação das suas necessidades, mas para definir salários, benefícios e capacidades.

Ao discutir o socialismo desenvolvido, Tíkhonov (1983, p. 18-19) identifica a formação de uma nova comunidade histórica. Esta comunidade, baseada no modelo soviético de desenvolvimento, se estruturava economicamente em torno da propriedade socializada dos meios de produção e da confluência entre a vida econômica, sociopolítica, cultural e a ideologia leninista-marxista. Esta comunidade é nomeada por Tíkhonov de "povo soviético". O povo soviético, na fase do socialismo desenvolvido, nos anos 1970, desfrutava, para o chefe de estado, de uma solução mais completa do problema fundamental da economia: a satisfação das necessidades materiais, culturais e espirituais do indivíduo e, conseqüentemente, da sociedade.

Zvorykin, Golubtsova e Rabinovich (1970, p. 15), em trabalho para a Unesco sobre as políticas culturais na União Soviética, argumentam que

A construção do comunismo [...] depende em grande escala da habilidade de continuar aumentando o nível cultural da população. É um processo recíproco: por um lado, o desenvolvimento pleno do homem e a combinação harmoniosa dos interesses da sociedade e dos interesses do indivíduo são amplamente determinadas pelo progresso contínuo em estabelecer as bases material e técnica do comunismo; por outro lado, o estabelecimento das bases material e técnica do comunismo e a introdução das relações sociais comunistas são inconcebíveis sem o adestramento de um novo tipo de homem, sem a melhora sistemática do nível cultural, do senso de responsabilidade social e do padrão de educação do homem²²

Papava (2005, p. 36), em confluência com os autores acima, sugere que uma das características primordiais do pensamento econômico soviético é a ênfase nas abordagens de cunho social em detrimento das ideias relacionadas ao comportamento e às motivações do

²¹ A palavra *statehood*, em inglês, define o status de uma nação de ser reconhecida como independente e com instituições desenvolvidas, no cenário internacional.

²² Texto original: “*The building of communism [...] depends in large measure on the ability to continue to raise the cultural level of the population. It is a reciprocal process: on the one hand, the all-round development of man and the harmonious combination of the interests of society and those of the individual are very largely determined by further progress in establishing the material and technical bases of communism; on the other hand, the establishment of the material and technical bases of communism and the introduction of communist social relations are inconceivable without the training of a new type of man, without the systematic improvement of man's cultural level, sense of social responsibility and standard of education.*”

indivíduo. As abordagens sociais utilizadas na União Soviética não foram, no entanto, criadas na Rússia. Leonid Abalkin (2002), em seu artigo *The Russian School of Economic Thought: The Search for Self-determination*, e Avtonomov (2002, p. 123-124) argumentam que os conceitos filosóficos ocidentais que se multaram em território russo forjaram um novo modelo de pensamento social onde a civilização russa e o seu modo de organização eram vistos como especiais pelos próprios pensadores econômicos russos e onde, “a negação do conceito do ‘homem econômico’ e as tentativas de refletir sobre ele isolado da sociedade, do seu habitat, poderia ser considerado uma característica distinta da visão de mundo russa [...] não apenas do pensamento econômico, mas também de toda filosofia doméstica e pensamento social” (ABALKIN, 2002, p. 67)²³.

As ideias importadas do ocidente e o modelo de sociedade soviética “adestraram” o tipo de homem característico do sistema, principalmente nos países que herdaram a sua classe operária diretamente do modelo soviético. O Estado, responsável em satisfazer as necessidades sociais da população, desenvolveu uma sociedade para a qual o trabalho significava integração aos mecanismos de produção coletiva e, como consequência, ao próprio sistema soviético. Uma vez que a organização do trabalho na União Soviética era uma questão unicamente estatal, o destino dos produtos produzidos, ou mesmo o produto social, dos trabalhos prestados era desconhecido tanto para os trabalhadores quanto para aqueles que os supervisionavam. Como consequência, o trabalho envolvia muito menos a ideia de responsabilidade individual e dava ênfase à concepção de ter uma tarefa, qualquer que ela fosse. Ainda, o trabalho não estava associado com qualquer lucro ou benefício individual, mas era associado com a ideia de recebimento de salário e acesso a bens e serviços subsidiados pelo governo que não poderiam ser obtidos através do mercado regular (COMISSÃO EUROPEIA, 2003).

Como reflexo desta forma de organização trabalhista, o conceito de trabalho não fomentou o desenvolvimento da iniciativa individual na economia ou, mesmo, o conceito de *risk-taking*. Da mesma forma, nenhuma indústria ou nação podia controlar toda a cadeia de produção, o que limitava o desenvolvimento de habilidades vocacionais, mesmo com os avanços das revoluções culturais, e a falta de conceitos próprios do ambiente de trabalho como, por exemplo, os conceitos de “cliente”, “mercado”, “qualidade”, “inovação”, “uso de fontes

²³ Texto original: “*The negation of the concept of the “economic person” and the attempts to consider him in isolation from society, from his habitat, could be considered a distinguishing feature of the Russian world view. And it is characteristic not only of economic thinking, but also of all domestic philosophical and social thought.*”

locais”, o “fator multiplicador da produção”, entre outros. Além disso, o trabalhador se tornou, apenas um recipiente passivo de assistência, seja ela educacional, sanitária, empregatícia, entre outras, livre da responsabilidade de satisfazer, por si próprio, as suas necessidades; tornando inválida, portanto, qualquer iniciativa coletiva ou pessoal de empreendimento (COMISSÃO EUROPEIA, 2003, p. 16). Tais condições levaram ao surgimento do que Papava (2005; 2012) define como *Homo sovieticus*.

O *Homo sovieticus* pode ser conceituado como o indivíduo que é totalmente oprimido e dependente do Estado, sendo formado sob as condições de uma economia de comando. Para Papava (2005), se é consenso na comunidade acadêmica russa, como mostram Avtonomov e Abalkin, que as políticas de Lênin refletiam o rechaço ao *homo economicus* de Adam Smith e de John Stuart Mill, conseqüentemente, o *homo sovieticus* só pode ser “um produto da ideia russa de como o mundo se organiza” (PAPAVA, 2005, p. 35)²⁴. Em contraste com o *homo economicus*, este produto do sistema soviético carece, a nível teórico, de *self-interest* por estar inserido em uma sociedade que fomenta a provisão ao coletivo em detrimento dos anseios individuais. Falta ao *homo sovieticus*, também, a racionalidade de comportamento, uma vez que, como acima explicitado, o resultado final do trabalho do operário soviético era desconhecido. O trabalho era, portanto, desconectado do interesse e das necessidades do indivíduo, tendo relação maior com o aumento do produto social que seria, posteriormente, redistribuído à sociedade por meio dos aparatos da economia planejada soviética, colocando por terra a terceira característica do *homo economicus*: a maximização de riquezas. Da mesma forma, o sistema soviético permitia a sua sociedade um menor escopo de reação aos constrangimentos da economia que, por sua vez, ditava as preferências de consumo e de distribuição do produto social de forma unilateral e, portanto, invalidava a necessidade de informações relacionadas ao mercado de seus cidadãos através da política de preços e salários.

Como receptor de bens e serviços providos pelo Estado, o *homo sovieticus* se tornou dependente das provisões estatais em praticamente todos os aspectos da sua vida econômica. Isso se reflete no sistema de seguridade social soviético, que tinha como base o trabalho, não como provedor de um salário para o qual o mercado seria a fonte de onde o indivíduo buscaria a satisfação de suas necessidades e desejos, mas como garantidor de assistências e benefícios que supririam as necessidades da sociedade como um todo.

²⁴ Texto original: “[...] a product of the Russian idea of how the world is organized”

Traçar as relações entre as dinâmicas da pobreza soviética e de seu sistema de seguridade social e provisão das necessidades básicas é, portanto, essencial para compreender como o desmantelamento posterior do sistema atingiu as nações soviéticas, quais foram as dificuldades encontradas ao tentar se manter um modelo incompatível com as necessidades do capitalismo e, finalmente, como se arranjam os atuais programas de assistência social e as políticas de combate à pobreza, não apenas no Azerbaijão, mas, em todos os países onde o *homo sovieticus* tornou-se o modelo único de sociedade.

2.3. O SISTEMA DE SEGURIDADE SOCIAL SOVIÉTICO

O conceito de pobreza na União Soviética era, primordialmente, inexistente devido ao fato de que praticamente a todas as pessoas em idade ativa era oferecido trabalho e isso lhes garantia renda. A maioria dos benefícios sociais era ligada aos direitos trabalhistas e a assistência social direta era limitada a algumas categorias da população que, por definição, não poderiam trabalhar, entre eles, inválidos, órfãos, veteranos de guerra, entre outros (COMISSÃO EUROPEIA, 2013, p. 27; BRAITHWAITE, 2005).

A tarefa de imaginar a União Soviética como uma nação onde havia famílias que não conseguiam satisfazer as suas necessidades mais básicas só foi aceita pelos políticos e acadêmicos soviéticos a partir da década de 1950 e, com ela surgiu também a ideia de que os motivos para esta *under-provision* eram muito maiores do que a mera falta de vontade de trabalhar por parte de um dado indivíduo (BRAITHWAITE, 1995; MCAULEY, 2008). Só então organizou-se grupos de pesquisa para compreender o fato e tentou-se criar uma “linha de pobreza” formal para que se pudesse determinar o número de famílias que tinham renda abaixo da ideia de qualidade de vida aceitável para a União Soviética e, conseqüentemente, avaliar as razões pelas quais estas famílias viviam em situação de pobreza: um fenômeno social indesejado pelas aspirações socialistas.

Embora muitos dos arquivos e resultados das pesquisas que foram levadas a cabo em 1950 tenham se mantido confidenciais até os últimos anos da União Soviética, McAuley (2008) argumenta que estas pesquisas, em conjunto com o próprio monitoramento do consumo vigente desde antes mesmo do estabelecimento da União Soviética, tiveram real impacto nas políticas sociais que foram adotadas a partir de 1950. Como exemplo, reconheceu-se que o

modelo soviético apresentava deficiências relacionadas à satisfação das necessidades e de bens para uma camada considerável da população. Inicialmente, segundo McAuley (2008), criou-se uma linha de *under-provision* para identificar as famílias que se caracterizavam “pobres”. No entanto, esta linha de *under-provision* não era oficial e é utilizada pelos autores apenas como uma estimativa para as políticas soviéticas da época. Foi apenas através de um decreto do governo comunista que, na década de 1970, esta camada da população ficou oficialmente determinada por um conceito de consumo inferior ao minimamente aceitável. A linha de *under-provision* oficial se estipulou como sendo de 50 rublos soviéticos mensais *per capita* por família (BRAITHWAITE, 1995; MCAULEY, 2008).

Durante este período, a “pobreza” era considerada homogênea e de fácil mensuração. Os principais afetados eram, no geral, as famílias que possuíam um número elevado de dependentes, além de mães solteiras, aposentados e indivíduos afastados do trabalho por incapacidade física ou mental (COMISSÃO EUROPEIA, 2011; BRAITHWAITE, 1995; HABIBOV; FAN, 2007). Uma vez que o governo era detentor dos empreendimentos que regiam a economia local e, também, o fornecedor de benefícios de seguridade social, a mensuração e a avaliação da pobreza eram facilmente realizados por meios de métodos demográficos, como, por exemplo, a estimativa da população que não detinha de qualquer trabalho, as taxas de natalidade e mortalidade e os números da dinâmica familiar (COMISSÃO EUROPEIA, 2011; LUTZ, SCHERBOV; VOLKOV, 1994).

A natureza homogênea da pobreza e a observação demográfica tornavam possível um sistema de assistência social baseado numa espécie de focalização onde os benefícios eram direcionados a determinadas categorias da população. Ainda, por meio da política centralizada de preços e salários como uma forma de racionamento e manipulação das preferências do *homo sovieticus*, o governo soviético podia, não apenas facilmente verificar aqueles que estavam em situação mais vulnerável, como também prover-lhes a assistência que julgasse mais adequada (HABIBOV; FAN, 2007).

2.3.1. As provisões do “Estado de bem-estar social” soviético

De acordo com McAuley (2008, p. 13-14), a concepção soviética de política social e de bem-estar se diferenciava da visão ocidental em três aspectos. O primeiro destes aspectos era o de

estado como principal, senão único, empregador. O modelo econômico centralizado da URSS permitia ao Estado não apenas definir os salários, mas também controlar a escala de sua modificação e regular a política de preços. Esta característica do sistema soviético influenciava diretamente a distribuição primária de renda. A segunda característica se define pelas noções de política social que se desenvolveram de forma independente da concepção ocidental. McAuley (2008, p. 13) atribui este desenvolvimento independente ao isolamento “buscado por e imposto à União Soviética”, especialmente no período entre guerras, mas também após 1945. Já a terceira característica é a própria mudança na estrutura da sociedade. O próprio desenvolvimento do setor industrial, no decorrer dos anos, trouxe consigo problemas demográficos e sociais que promoveram a adoção de novas políticas sociais sob as políticas de Krushev e seus sucessores.

De forma geral, pode-se dizer que o sistema de seguridade social soviético se traduzia em um sistema de pleno emprego, mais bem entendido como o direito universal ao trabalho, combinado com o controle de preços e os subsídios diretos à população. Havia, também, o seguro desemprego estatal e o seguro social. Em contrapartida, o sistema de “*welfare*” soviético se baseava na divisão de classes. De um lado, os trabalhadores estatais e do outro, os camponeses. Vale ressaltar que os camponeses que trabalhavam nas fazendas estatais eram considerados trabalhadores do Estado, e como tal, tinham benefícios como qualquer outro operário do Estado. Os camponeses coletivizados, por sua vez, não eram caracterizados como empregados pelo Estado.

A maior diferença do modelo soviético de *welfare* do modelo capitalista era precisamente o direito ao trabalho (MCAULEY, 2008; BRAITHWAITE, 1995). Enquanto no modelo capitalista não há garantia de pleno emprego e muitas famílias e seus membros acabam por serem marginalizadas e, por conta da competição e necessidades, quando empregados, aceitam baixos salários, o modelo soviético buscava garantir o pleno emprego e considerava o desemprego uma forma de parasitismo social. Todo indivíduo era obrigado a trabalhar em prol do produto social que era redistribuído, ideologicamente, de forma mais ou menos igualitária. Em realidade, a redistribuição não funcionava de forma tão igual. Braithwaite (1995) comenta que a maioria dos benefícios sociais do sistema soviético eram *in-kind*²⁵ e que a lista dos mesmos era bastante extensa, mas o acesso dos trabalhadores aos benefícios era

²⁵ O dicionário de inglês contemporâneo Longman (2008) define “*payments in-kind*” como “*a way of paying for something with goods or services instead of money*”. A tradução deste termo para o português brasileiro, segundo diversos dicionários online, é “pagamento em espécie”. Tal termo, no entanto, não reflete o significado original do termo em língua inglesa, motivo pelo qual o termo *in-kind* foi mantido nesta dissertação.

heterogêneo. Ele dependia, em larga escala, da antiguidade no serviço, de cargos de superioridade e, até mesmo, de ligações pessoais com membros do Partido Comunista, com os *deltsi*, com membros da *nomenklatura* ou com qualquer pessoa em posição vantajosa no sistema.

Em largos traços, McAuley (2008) define de forma analítica dois grandes objetivos das políticas sociais soviéticas. O primeiro deles, a satisfação de "bens de mérito" – um termo cunhado por Richard Musgrave baseado na sugestão de Marx de que o futuro da sociedade socialista era prover as necessidades básicas da sociedade comunal como o direito à educação e à saúde – e o segundo objetivo, aquele que condiz mais com os objetivos desta dissertação, a *manutenção de renda*. A renda e o acesso aos serviços comunais eram garantidos pela provisão de um emprego por parte do Estado. A política de preços, por conseguinte, garantia o acesso da população aos produtos básicos necessários para a sua sobrevivência.

McAuley (2008, p. 15) sugere ainda que, até a década de 1930, pregava-se o *egalitarianism* (*uravnilovka*) como base ideológica do sistema soviético. A partir deste período, no entanto, passou-se a discutir a manutenção de diferenciais de ganho na população para incentivar aos trabalhadores a aquisição de habilidades que serviriam para a industrialização do país. Ainda, a partir da década de 1950, buscou-se reduzir as diferenças salariais entre os trabalhadores qualificados e não qualificados, mas também entre dirigentes e operários.

Até os anos 1950, a política de proteção social da União Soviética era baseada, primariamente, na política estatal de emprego pleno e controle sobre os preços dos bens de consumo. Junto a isso, havia compensações para os trabalhadores que perderam temporária ou permanentemente a capacidade de trabalhar. Da mesma forma, compensações por acidente de trabalho e doenças relacionadas ao mesmo também estavam disponíveis, assim como dia de descanso remunerado por causa de doenças, desde que comprovado por um atestado médico. A aposentadoria também era garantida para os trabalhadores do Estado. Homens trabalhavam até os 60 anos e as mulheres até 55, desde que tivessem trabalhado um determinado tempo definido pela sua profissão. Trabalhadores de algumas profissões e mulheres que tiveram muitos filhos podiam se aposentar alguns anos mais cedo. O valor das pensões e da aposentadoria era, na maioria das vezes, ligado ao valor do salário do indivíduo nos últimos anos de serviço. Na década de 1960, esses benefícios se estenderam para contemplar também os camponeses das fazendas coletivizadas com benefícios um tanto menos favoráveis. Junto a isso, pensões infantis, pensões *post-mortem* e auxílio maternidade também estavam inclusos

no sistema de seguridade social, o último benefício, sendo implementado na década de 1950 (MCAULEY, 2008).

A partir da década de 1960, a educação primária e secundária se tornou completamente gratuita e havia bolsas que zeravam os custos das taxas administrativas das instituições de educação avançada e de universidades (TÍKHONOV, 1986; MCAULEY 2008). No entanto, McAuley (2008) argumenta que muitas famílias tinham que arcar com os custos de seus jovens na educação universitária. Em relação às creches e *kindergartens*, em princípio, as famílias deviam também arcar com os custos das mesmas, mas o valor a ser pago era proporcional ao ganho familiar. Havia também o subsídio estatal, o que aliviava a pressão dos gastos familiares.

Em relação à saúde, McAuley (2008) argumenta que os primeiros cuidados eram feitos em policlínicas e que estes eram gratuitos à população. Nas áreas rurais, as policlínicas só existiam em agrupamentos mais amplos e eram suplementadas pelo trabalho de paramédicos que faziam o atendimento em regiões menores e mais remotas. Nos hospitais, consultas e procedimentos também eram gratuitos, assim como os medicamentos providos aos internos. Em contrapartida, pacientes que não estavam internados e aqueles que apenas tinham passado pelas policlínicas poderiam contribuir com os custos da medicação.

Por fim, havia três maneiras em que se ajustava a situação habitacional na URSS. A maior parte das famílias vivia em apartamentos que pertenciam ao Estado. Nestes apartamentos, a qualidade de vida era precária e havia superlotação. O custo dessa acomodação era subsidiado pelo Estado. É difícil determinar o tamanho do subsídio governamental por causa da metodologia de registro e contabilidade do sistema soviético (MCAULEY, 2008). A segunda situação habitacional era a dos apartamentos de cooperativas, onde os *standards* eram melhores, no entanto, os subsídios eram menores. Por último, havia os arranjos privados que se tornaram menos atrativos no decorrer dos anos. Nestas acomodações, as instalações eram limitadas e havia, também, superlotação, ainda que não houvesse qualquer subsídio governamental para tal moradia.

Em 1974, a União Soviética implementou programas de transferência de renda similares aos programas atuais em todo o mundo que são fomentados pelo Banco Mundial. O programa soviético foi desenhado para aliviar as dificuldades relacionadas ao *under-provision* das famílias e era resultado dos vários anos de estudos sobre o que Braithwaite (1995, p. 3) nomeia “orçamento para o consumo mínimo”, que haviam sido iniciados durante o governo

de Krushev. Os estudos sobre o orçamento não tinham como objetivo mitigar a pobreza, uma vez que a pobreza era, em termos oficiais, virtualmente inexistente, mas eram ligados à noção de um nível de consumo minimamente aceitável no sistema socialista à nível social, isso é, definido pelo Estado, dizendo pouco ou nada a respeito do consumo mínimo psicológico ou, mesmo, fisiológico.

As provisões monetizadas eram distribuídas em formas de pensão para determinadas categorias da população a fim de atender às demandas daqueles que não podiam trabalhar ou das famílias que não supriam as suas necessidades mínimas de consumo *per capita*. Tais benefícios necessitavam da comprovação da situação de *under-provision* familiar, isso é, menos de 50 SUR²⁶ *per capita*, ou menos de 75 SUR *per capita* nas regiões da Sibéria e nas zonas mais distantes do norte e do leste soviético. As famílias que se encaixavam nesta categoria recebiam 12 SUR por criança de até 8 anos de idade, quando as crianças deveriam ser encaminhadas à escola, como escrito no decreto de 1974 (MCAULEY, 2008; CHAPMAN, 1991, p. 39). Janet Chapman (1991, p. 39) aponta ainda que com a lei do plano de 1989, a idade limite da criança deveria ser aumentada para 12 anos.

Este decreto traduziu em forma de política concreta o reconhecimento de que o sistema de distribuição do produto social soviético não conseguia cumprir o seu objetivo principal – prover a toda população o mínimo de consumo aceitável – e, como salienta Braithwaite (1995, p. 13), serviu como base para as resoluções de 1990 na Rússia para a implementação de programas de transferência de renda nos moldes capitalistas, implementados em 1991.

Em suma, o contrato social soviético era a garantia de pleno emprego para os cidadãos, que, por sua vez, eram obrigados a trabalhar em prol do produto social para não serem acusados de parasitismo social. Somente após a aceitação, por parte da elite soviética, de que havia pessoas que estavam abaixo da linha de *under-provision* soviética, políticas contra a “pobreza” foram criadas. Ainda assim, a União Soviética conseguiu avanços notáveis como o letramento de praticamente toda a sua população por meio da Revolução Cultural. No entanto, a pobreza se revelou crescente em todos os países da URSS após 1991. Não se pode dizer que a pobreza fora criada pela transição, mas tampouco deve-se culpar a União Soviética pelo crescimento exacerbado da mesma. Por isso, analisar os novos conceitos de desenvolvimento e de pobreza à luz das visões ocidentais e com o auxílio da teoria marxista é o objetivo do capítulo seguinte.

²⁶ SUR designa o rublo soviético.

3. O DEBATE SOBRE A POBREZA E OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

Após a queda da União Soviética e do bloco socialista em 1991, assim como da sua independência no mesmo ano, a República do Azerbaijão se deparou com um vácuo político e econômico ao mesmo tempo em que se integrava ao bloco de nações capitalistas. A transição entre modelos de organização societal e de desenvolvimento se iniciou de forma abrupta – mesmo levando em consideração as reformas de Mikhail Gorbachev na União Soviética, na segunda metade da década de 1980, – e trouxe consigo a redefinição de muitos conceitos presentes nas discussões políticas e no senso comum azeri. Dois dos conceitos remodelados pelo eixo capitalista foram o de desenvolvimento, bem como a própria noção de pobreza. A ressignificação destes conceitos e da estrutura da sociedade modificou não apenas a maneira com que a sociedade e o aparato estatal se debruçavam sobre o tema, mas alterou o motor das relações sociais – anteriormente regidas por um Estado planejador das relações econômicas, detentor dos meios de produção e garantidor, ao menos em tese, de trabalho e do suprimento das necessidades básicas do indivíduo, cujo desenvolvimento, sob a égide socialista, lhe transformara, em diferentes níveis, em *homo sovieticus*.

Todas as antigas nações soviéticas passaram por um período de transição de maior ou menor intensidade. Consequentemente, a adaptação aos conceitos e ao *mode de faire* ocidentais também foi estimada em diferentes escalas pelas organizações internacionais e pelos próprios governos das novas repúblicas.

Para compreender o processo de transição do Azerbaijão e o impacto dos programas de distribuição de renda no país, é importante compreender a questão do desenvolvimento capitalista que, no caso desta dissertação, se ampara na perspectiva de Immanuel Wallerstein. A discussão sobre a pobreza, outrossim, é fundamental, assim como os programas de transferência de renda e, por fim, à luz destes, entender a transição do modelo de homem soviético para o de homem capitalista. Este capítulo pretende, portanto, de forma geral, resumir através de uma abordagem histórico-teórica o debate sobre a pobreza a partir da

percepção capitalista; apresentar a relevância dos programas de transferência de renda e sua eficácia no combate à pobreza e na promoção do desenvolvimento, nos dias atuais; e, por fim, compreender o *homo transformativus*, suas ações e os efeitos de seu comportamento numa economia de mercado.

3.1. WALLERSTEN E O DEBATE SOBRE O DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

Segundo Immanuel Wallerstein (2006), em seu livro *Unthinking Social Science: the limits of nineteenth-century paradigms*, os governos de grande parte das nações assumem a busca pelo desenvolvimento independentemente de qual posição ou modelo de organização política eles representem. O modelo de organização política de um dado Estado e a sua posição no cenário internacional têm, aliás, pouca influência na cruzada governamental rumo ao desenvolvimento.²⁷ Isso ocorre porque o desenvolvimento se tornou uma doutrina legitimada no mundo capitalista, onde os governos, em geral, estão mais preocupados em criar ou adaptar novas políticas, em detrimento das antigas, para alcançar tal objetivo, que em questionar a sua viabilidade ou, mesmo, a sua desejabilidade.

Ao resgatar os ensaios de D. C. Coleman, Wallerstein (2006) argumenta que a ideia de desenvolvimento comprada pelos países atrasados é aquela de uma transformação social mundial consciente similar àquela que aconteceu na Grã-Bretanha na segunda metade do século XVIII e início do século XIX, traduzido não apenas pelo crescimento da indústria, da população e da urbanização, mas pelo advento da metalurgia como um setor fundamental, senão o mais importante, da produção; e da extrapolação das fronteiras do Estado pelas cadeias produtivas, esta última desde, mesmo, o século XVI.

É certo que a formação do modelo capitalista e, posteriormente, a Revolução Industrial, representaram uma quebra de paradigmas no modo de produção de bens. A questão da Revolução Industrial, no entanto, não dá conta de explicar o disparate entre as nações mais ricas e as nações mais pobres na busca desenfreada pela acumulação de riquezas, assim como não consegue dar solução ao aumento das desigualdades entre as duas classes sociais

²⁷ Não se trata aqui das preferências de negócios, acordos de cooperação e afins entre diferentes países e restrições e barreiras econômicas e comerciais entre países que possuam posições divergentes quanto à organização política, guerras *etc*, mas apenas do desejo de desenvolver-se por parte de uma nação como um ator que possui os seus próprios interesses no cenário internacional.

debatidas na teoria marxista – a burguesia e o proletariado –, uma vez que o conceito de burguesia não é necessariamente dissociado do conceito de aristocracia presente no sistema feudal e, por conseguinte, não possuem, por definição, papéis separados no sistema capitalista (WALLERSTEIN, 2006). Isso se dá porque, embora Wallerstein concorde com a afirmativa de que a burguesia e aristocracia tenham sido antagônicas no contexto de um Estado absolutista, a classe aristocrata é aquela que se tornou parte da burguesia quando da transformação do sistema feudal em uma economia-mundo capitalista, onde a exploração da força de trabalho seria menos visível e a extração da mais-valia seria mais indireta.

Nesta linha, as disparidades históricas do desenvolvimento entre as diferentes classes levaram ao aumento das polarizações na distribuição da mais-valia quase sempre em benefício das classes mais abastadas. Esta polarização, por sua vez, tem sido mantida e sustentada a acumulação interminável de capital justamente à medida que o capitalismo, traduzido aqui como as relações de acumulação entre as nações, se desenvolve.

Para Gilbert Rist (2002), a doutrina do desenvolvimento do capital, ou como ele próprio a caracteriza, esta crença ocidental e a “era do desenvolvimento” tiveram como pontapé inicial o ponto IV do discurso do presidente Truman. Em 20 de janeiro de 1949, o então presidente estadunidense Harry S. Truman proferiu um discurso com o intuito de fazer frente às inúmeras mudanças no mundo pós-guerra. Inicialmente, o discurso teria como pontos principais a continuação do apoio estadunidense à recém-criada ONU, a continuação do apoio à reconstrução da Europa por meio do Plano Marshall e a criação da OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte, um sistema de defesa coletiva cujo objetivo se centrava em obstruir a ameaça militar soviética e de seu sistema de organização política e econômica na Europa – mesmo que, para Eric Hobsbawm (1995) e para o próprio Wallerstein (2006), a URSS jamais tenha representado uma ameaça econômica aos Estados Unidos, embora militarmente poderosa. No entanto, um quarto ponto foi adicionado ao discurso: a extensão da ajuda técnica, anteriormente apenas fornecida a alguns países da América Latina, aos demais países “desfavorecidos” do globo.

Em resumo, o quarto ponto do presidente Truman propunha que os Estados Unidos se colocassem como modelo de desenvolvimento ao colocar os seus avanços científicos e o seu progresso industrial à disposição das regiões subdesenvolvidas a fim de melhorar o seu crescimento econômico, uma vez que, segundo Truman (1949 *apud* RIST, 2002, p. 85) “sua pobreza é um obstáculo e uma ameaça tanto para eles mesmos, como para as regiões mais

prósperas”²⁸. Este modelo convocava, também, outras nações desenvolvidas e clamava pela colaboração das empresas e do capital privado na promoção do desenvolvimento. Ao trazer o desenvolvimento para as nações menos abastadas do globo, não apenas estariam os Estados Unidos afastando a ameaça do comunismo mas, também, propagando o seu sistema cultural e social, inseridos nas práticas econômicas e no modo de vida dos trabalhadores que foram exportados para prover assistência e capacitação técnica para as novas economias de mercado (RIST, 2002).

Além disso, o discurso de Truman trouxe, pela primeira vez, o termo “subdesenvolvido” como uma forma de designar as regiões economicamente atrasadas do globo e, por conseguinte, introduziu ao debate político e econômico a dicotomia entre o “desenvolvimento” e o “subdesenvolvimento” (RIST, 2002). A introdução desta dicotomia modificou também a maneira com que as relações entre diferentes nações (especialmente as relações Norte/Sul) se davam, suprimindo a oposição anterior entre metrópoles e colônias e abrindo porta para a mundialização progressiva do sistema de Estados westfaliano. Ainda, a oposição necessária entre colônia e metrópole daria lugar à ideia de subdesenvolvimento como um estágio inacabado do desenvolvimento e não como uma ideia inversa do mesmo. Em outras palavras, o subdesenvolvimento não é o oposto do desenvolvimento, mas um estágio de desenvolvimento que ainda não atingiu maturidade suficiente para permitir altos níveis de acumulação e, concomitantemente, para prover uma qualidade de vida elevada aos seus cidadãos.

Neste sentido, e de acordo com Wallerstein (2006), o desenvolvimento legitimado no sistema capitalista é o desenvolvimento como acumulação. Isto é, na lógica do capital, se desenvolve mais aquele Estado que consegue concentrar “mais” dentro de seu próprio território. Logo, é correto afirmar que há aqueles que acumulam mais (por analogia, os mais desenvolvidos) e aqueles que acumulam menos (analogicamente, menos desenvolvidos). Esta nova relação, deu início a uma compreensão diferente das tensões globais e instaurou uma divisão de mundo pautada entre “o centro” e “o resto do mundo”, que não mais seria vista numa relação *top-down* e exploratória, mas numa visão teoricamente igualitária, onde os menos avançados poderiam, por meio de seus próprios méritos, alcançar o desenvolvimento.

O modelo a ser seguido era aquele gerado no continente europeu a partir do século XVI. Então em caráter embrionário, o processo de produção do “centro” passou a ser integrado,

²⁸ Texto original: “*Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas.*”

formando as chamadas cadeias de mercadorias e se intensificou a ponto de permitir, nos séculos XVIII e XIX, a industrialização em massa dos países centrais, a integração dos serviços de comunicação e transporte com a rápida industrialização dos meios de produção no continente europeu e nos Estados Unidos (WALLERSTEIN, 2006; MURPHY, 2014). No entanto, uma vez que a mais-valia gerada pela sociedade (em todo período capitalista) jamais fora igualmente dividida em termos de localização geográfica, os Estados centrais, que detinham uma acumulação maior de mais-valia, concentravam mais renda, maior consumo e melhor organização político-social do que os Estados periféricos, com estruturas internas descentralizadas e externamente fracas.

Ao tecerem uma crítica à Teoria do Desenvolvimento, Tiago Leão Cardoso e Eduardo Costa Pinto (2016) salientam que, mesmo com as diferenças teóricas em relação às abordagens e metas necessárias para vencer o subdesenvolvimento, há um aspecto unificador das diversas teorias: o seu objetivo central. Para eles, o desenvolvimento como acumulação de riqueza e capital se tornou o vetor comum para os teóricos das Teorias do Desenvolvimento. Neste sentido, observar o grau de desenvolvimento de uma determinada nação se traduz em analisar a acumulação de riqueza material da mesma em um determinado período.

Na lógica marxista, a acumulação não é gerada por meio da troca imediata de mercadorias e de sua circulação na economia. Assim sendo, a maneira com a qual o capital se transforma em fonte de acumulação, isto é, em mais-valia é configurada pela produção; esta, por sua vez, se designa em um conjunto de mercadorias que se materializam por meio da iniciativa “individual” de capitais representados pela figura do empresário ou do capitalista. Tal produção necessita da utilização dos meios de produção e da força de trabalho e foi equacionada por Marx como o ciclo de reprodução do capital (CARDOSO; PINTO, 2016). Durante o seu processo de valorização, o capital assume diferentes formas afim de completar o ciclo que proporcionará a produção de mais-valia e permitirá a acumulação. Neste processo, diferentemente do modelo socialista que aloca todos os meios de produção sob a tutela estatal, o direito à propriedade privada é fundamental para viabilizar a produção e gerar lucro e o Estado é visto como a figura que garante que este direito seja respeitado.

Antes de iniciar o ciclo, o capital, na forma de dinheiro na mão de um capitalista potencial se transforma em capital-dinheiro quando, no intuito de produzir lucro, o detentor do capital o transforma em mercadorias, contrata força de trabalho e se apropria dos meios de produção (ou os mantém) sob o direito da propriedade privada. Desta forma, o capital se torna produtivo e gera produtos e oportunidades de trabalho. O resultado do trabalho somado ao uso

dos meios de produção agrega valor ao produto final, ou seja, à mercadoria resultante do processo produtivo. As mercadorias, por sua vez, após serem vendidas, proporcionam o retorno ao capitalista do capital investido em forma de dinheiro acrescido de valor, fechando o ciclo. O valor agregado deve ser superior ao valor investido pelo capitalista afim de não apenas pagar a força de trabalho necessária para a produção da mercadoria a ser vendida, mas também para gerar lucro (OSÓRIO, 2012; CARDOSO; PINTO, 2016).

Embora tal descrição leve em consideração apenas um modelo ideal hipotético na lógica capitalista,

não se deve perder de vista que são alguns setores e ramos que atraem os maiores e mais importantes investimentos à medida que se constituem em eixos da acumulação e da reprodução do capital. Isso significa que, considerando o tempo histórico, o capital não privilegia sempre os mesmos setores ou ramos como motores de seu processo de valorização (OSORIO, 2012, p. 41-42).

Da mesma forma que o capital privilegia diferentes setores em diferentes momentos históricos, diferentes áreas geográficas são privilegiadas no decorrer do processo de desenvolvimento capitalista na tentativa de sempre gerar maiores taxas de acumulação. Por este motivo, caso um Estado periférico consiga compensar o seu atraso econômico, inevitavelmente, “um segmento ponderável da população mundial de outro lugar desse sistema-mundo teria de declinar como lócus de acumulação do capital” (WALLERSTEIN, 2006. p. 139), isto é, para que um Estado periférico progrida em termos de resultados sociais e econômicos, uma outra área detentora de mais-valia terá que, inevitavelmente, perder a sua capacidade de gerar e manter as altas taxas de crescimento de seu país.

O disparate entre o nível de acumulação das nações, seus diferentes papéis na economia mundial e o modelo exportado pelos países centrais, liderados pelos Estados Unidos, aos países subdesenvolvidos, serviram, em um primeiro momento, para manter o alto nível de acumulação dos países centrais e, em seguida, impor aos demais países a ideia de “compensar o atraso”, ou seja, de, por meio da busca desenfreada pelo desenvolvimento, alcançar àquele ou àqueles que se mantêm no topo da escala acumulativa.

Esta nova “definição” foi aceita pelos dirigentes dos Estados independentes, porque era uma forma de demonstrar sua pretensão de se beneficiar da “ajuda” que deveria conduzir ao “desenvolvimento”; para os colonizadores, era uma maneira de afirmar a igualdade jurídica que lhes era negada (RIST, 2002, p. 95)²⁹

²⁹ Texto original: “*Esta nueva ‘definición’ fue aceptada por quienes estaban a la cabeza de los estados independientes, porque era una forma de demostrar su pretensión de beneficiarse de la ‘ayuda’ que debía conducir al ‘desarrollo’; para los colonizados, era una manera de afirmar la igualdad jurídica que se les negaba*”.

No entanto, “diferentemente da colonização [...], a era do desenvolvimento é também a era do advento generalizado do espaço econômico no qual o incremento do PIB é o imperativo fundamental” (RIST, 2002, p. 94-95)³⁰.

Como se pode perceber, o processo de desenvolvimento capitalista está intrinsecamente conectado ao processo de acumulação de capital. O estudo do desenvolvimento econômico, por conseguinte, visa explicar e transformar as estruturas produtivas e a renda das populações, na tentativa de propor, especialmente para as nações consideradas subdesenvolvidas, formulações e estratégias a serem adotadas na busca do desenvolvimento. A questão que surge, então, é: como fazer com que o caminho para o desenvolvimento seja efetivo?

Cardoso e Pinto (2016) apontam que há, em linhas gerais, nos estudos do Desenvolvimento duas grandes vertentes de pensamento para responder a esta pergunta. A primeira delas vê o Estado com um papel facilitador para a ação privada. Isso significa dizer que “o Estado teria como principal objetivo eliminar entraves à acumulação orientada pelo mercado” (CARDOSO; PINTO, 2016, p. 24), seja por meio de reformas institucionais ou por meio de interferências na infraestrutura ou na indústria de base a fim de favorecer a iniciativa privada. Em outras palavras, o Estado estaria incentivando a iniciativa privada a assumir o seu papel na lógica de produção e acumulação capitalista ao assegurar que os capitalistas potenciais – agindo para garantirem os seus próprios interesses – integrem as suas iniciativas a um conjunto mais geral de decisões econômicas com vistas ao crescimento (BLOCK; EVANS, 2007). A segunda vertente posiciona o Estado como um ator consciente na direção da economia. Este direcionamento se dá, segundo os autores, por meio de medidas protecionistas para um determinado fim ou pelo controle do ativo de empresas e setores da economia. Neste caso, o Estado, por meio de suas ações, reconhece a incapacidade do mercado de, por si só, “superar a condição de subdesenvolvimento perpétuo proporcionada pela divisão internacional do trabalho” (CARDOSO; PINTO, 2016, p. 24). Sob a égide deste último grupo, há ainda aqueles que acreditam que as ações do Estado devem ser focadas em eliminar os efeitos desagradáveis provocados pelo aumento acelerado dos níveis de acumulação, promovendo a diminuição da desigualdade de renda ou a desaceleração da mesma.

No processo histórico contemporâneo, uma vez que a União Soviética foi extinta, o tema do desenvolvimento se tornou um dos mais importantes no cenário internacional, resultando em pressões para que a Organização das Nações Unidas (ONU) o inclua em sua agenda, em

³⁰ Texto original: “*a diferencia de la colonización [...], la era del ‘desarrollo’ es también la del advenimiento generalizado del espacio económico, en el que el incremento del PNB es el imperativo fundamental.*”

destaque as reivindicações dos países não desenvolvidos, reiterando a cooperação econômica e a criação de novas instituições e linhas políticas que fomentem o acesso à interação desenvolvimentista, pois ao

[...] ver o desenvolvimento como discurso produzido historicamente, implica[-se] examinar as razões que tiveram um número considerável de países para começar a se considerar subdesenvolvidos ao período inicial do pós-segunda guerra, como “desenvolver-se” se tornou para estes em um problema fundamental e como, por último, se envolveram na tarefa de se “des-subdesenvolver”, submetendo as suas sociedades a intervenções cada vez mais sistemáticas, detalhadas e extensas (ESCOBAR, 1996, p. 23).³¹

A partir dos pontos citados por Escobar, torna-se fundamental compreender como os países subdesenvolvidos se submeteram a tais intervenções, quem são os responsáveis e para quem elas são dirigidas. Uma vez que o desenvolvimento se tornou a doutrina a ser seguida e já não havia um segundo eixo que fizesse frente à lógica capitalista de acumulação, os Estados centrais, tendo os seus interesses claramente definidos e capazes de importar o seu ideal de instituições por terem atingido o mais alto patamar na escala do desenvolvimento, se utilizaram da própria ONU e das organizações internacionais que surgiram de Bretton Woods para impor as formas institucionais que melhor refletissem os seus interesses (RIST, 2002).

Da mesma forma, o fomento à industrialização, como meio através do qual se deveria realizar a almejada acumulação, alçaria uma nação à condição de desenvolvimento. A defesa da industrialização, como condição necessária ao desenvolvimento, representou uma posição majoritária entre os teóricos da Teoria do Desenvolvimento. As justificativas para tal estratégia, entretanto, também podem ser apontadas como pontos de divergência, embora não necessariamente de conflito, neste conjunto teórico. Pode-se, por exemplo, encontrar autores que atribuíam a condição de subdesenvolvimento a alguma forma de subutilização do potencial produtivo de uma economia, normalmente associada ao subemprego e/ou ao excesso populacional. Outros autores, enxergam na industrialização o veículo principal pelo qual o aumento do potencial de acumulação e de geração de riqueza do capital amplia o capital produtivo da economia e, conseqüentemente, a produtividade do trabalho (CARDOSO; PINTO, 2016).

Qualquer que seja a abordagem utilizada para definir o desenvolvimento capitalista, a acumulação é um eixo central do debate. Até mesmo os estudiosos que focam as suas análises

³¹ Texto original: “[...] ver el desarrollo como discurso producido historicamente implica[mos] examinar las razones que tuvieron tantos países para comenzar a considerarse subdesarrollados a comienzos de la segunda posguerra, cómo ‘desarrollarse’ se convirtió para ellos em problema fundamental y cómo, por último, se embarcaron en la tarea de ‘des-subdesarrollarse’ sometiendo sus sociedades a intervenciones cada vez más sistemáticas, detalladas y extensas.”

em questões mais pontuais como o combate à pobreza, a promoção da igualdade de direitos e da melhor distribuição de renda enxergam no desenvolvimento econômico um caminho a ser trilhado para a solução ou a minimização de problemas que são inerentes do sistema capitalista (HALL, MIDGLEY, 2005).

Em relação à pobreza especificamente, pode-se dizer que, por muito tempo, fora confundida com a falta de desenvolvimento e, conseqüentemente, de acumulação. À medida em que os estudos sobre a pobreza evoluíram, novas abordagens foram sendo discutidas, resultando numa compreensão melhor sobre a pobreza em si, bem como sobre o subdesenvolvimento, dissociando-os, mas preservando o entendimento de que há uma relação importante entre eles. Por este motivo, discutir como o conceito e as abordagens sobre a pobreza se desenvolveram antes e depois de o Azerbaijão integrar o bloco de países capitalistas se torna fundamental para perceber as mudanças que têm transformado a sociedade azeri desde a queda da União Soviética.

3.2. UMA ABORDAGEM HISTÓRICO-TEÓRICA DA POBREZA: A POBREZA HETEROGÊNEA OCIDENTAL

Para que a proposta da DUDH de que todos os seres humanos têm direito a uma vida decente se torne verdadeira e que os objetivos de erradicação e/ou minoração da pobreza sejam atingidos, as maneiras com que se discute o tema da pobreza, principalmente a pobreza extrema, e como ela é combatida foram modificadas nos últimos anos. No entanto, o debate sobre a pobreza e as maneiras para a sua minoração são anteriores às propostas das organizações internacionais.

É fato que a pobreza e a desigualdade social são questões centrais nas discussões sobre o desenvolvimento e nas Ciências Sociais em geral. Aliás, para muitos autores, a pobreza e o desenvolvimento são conceitos intimamente interligados e a minoração da pauperização estaria, portanto, estritamente associada ao aumento nos índices de desenvolvimento (HALL, MIDGLEY, 2005).

Portanto, as discussões deste subcapítulo propõem, inicialmente, apresentar as ferramentas mais comuns de mensuração da pobreza antes de realizar um breve apanhado histórico das abordagens relacionadas ao combate da pobreza; por conseguinte, apresenta-se algumas das

abordagens que surgiram a partir da era industrial, como os benefícios relacionados ao Estado de bem-estar social, o modelo de desenvolvimento soviético e, por último, os programas de transferência de renda, as abordagens teóricas sobre eles e os seus impactos nas políticas de desenvolvimento, assim como, na vida das pessoas.

3.2.1. Quantificando a pobreza: números e consequências

Antes de observar de que maneira pobreza e desenvolvimento se conectam, é necessário abordar a conceituação da pobreza e de que maneira ela é entendida no mundo capitalista.

Ao quantificar a pobreza e tentar impor-lhe limites, o enfoque clássico utilizado pelos Estados e pelas organizações internacionais que criam ou fomentam políticas que visam combatê-la se refere à linha de pobreza e à linha de indigência, esta última também conhecida como linha de pobreza extrema. Para Pierre Salama e Jacques Valier, em seu livro *Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo* (1996), traduzido do francês ao espanhol, embora seja difícil precisar os limites de uma linha de pobreza, os princípios que a regem são simples e de fácil categorização. Para eles, o princípio mais importante é o da cesta básica, entendida como uma cesta mínima de bens necessários para a reprodução de um indivíduo e, concomitantemente, do seu lar. Da mesma forma, Anthony Hall e James Midgley (2005) adicionam que grande parte das definições de pobreza baseadas na renda têm como fundamento a ideia de que os seres humanos requerem um nível mínimo de consumo de alimentos, abrigo e vestimentas para sobreviver. A quantificação deste princípio se dá por meio do número de calorias médias necessárias para a sobrevivência humana que são transformados em bens alimentícios que reflitam o padrão de consumo de uma determinada sociedade, levando em consideração não os produtos mais baratos e, portanto, mais acessíveis aos pobres, mas uma média ponderada dos preços de um determinado item. Tal metodologia permite que a pobreza seja quantificada em relação ao todo da população e não somente em relação à própria comunidade pobre. Uma vez que todos os produtos sejam precificados, a soma que resulta deste cálculo reflete a linha de corte para a linha de pobreza extrema (SALAMA; VALIER, 1996). Ao se adicionar a esta soma os gastos médios direcionados a outras necessidades básicas do ser humano, como, por exemplo, os gastos com moradia, transporte e vestimenta, se tem o Coeficiente de Engel, que leva em consideração não apenas a reprodução calórica do indivíduo, mas também a sua sobrevivência física e material. A

soma precificada da reprodução puramente calórica e de suas necessidades mais básicas para a vida em sociedade refletirá a linha de pobreza *per se* (MALENA; DARÍO, 2012; SALAMA; VALIER, 1996).

Embora tais linhas tenham sido criadas para refletir a situação individual dos habitantes de uma determinada região, elas são passíveis de adaptação para refletirem, por exemplo, uma linha de pobreza das famílias. Para isto, deve-se aplicar coeficientes de equivalência que variam de acordo com o número de membros das famílias, a idade e sexo destes membros (SALAMA; VALIER, 1996).

Contudo, as linhas de pobreza baseadas nas necessidades mínimas de consumo são amplamente criticadas porque, muitas vezes, são escassas e não realistas, no sentido de que não se pode viver apenas com a reposição calórica necessária para a reprodução estritamente biológica do indivíduo e porque esta abordagem gera certo grau de complacência que pode levar a acreditar que com o aumento da renda e do PIB *per capita* e a queda absoluta da incidência de pobreza, o problema da pauperização tenha sido resolvido. Ao mesmo tempo, elas oferecem pouca ou nenhuma informação sobre diversas outras necessidades humanas como saúde, educação e moradia (HALL; MIDGLEY, 2005).

No entanto, linhas de pobreza são utilizadas não apenas por governos nacionais, mas são também amplamente utilizadas por agências internacionais, como as Nações Unidas. As linhas de pobreza têm sido tradicionalmente usadas para medir a pauperização social, seus avanços e recuos em países em desenvolvimento, assim como para compará-los e foi utilizada pela primeira vez pelo Banco Mundial na década de 1970 com base nos estudos feitos por Ahluwalia (HALL; MIDGLEY, 2005). A conhecida linha de “um dólar por dia”³², por exemplo, reflete, na verdade, o percentual da população mundial ou de um determinado país que vivia com menos de 1,25 dólares estadunidenses por dia em termos de paridade do poder de compra e que são consideradas pobres (SLAY, 2009; HALL ; MIDGLEY, 2005; BANCO MUNDIAL, 2016). A linha de um dólar por dia, no entanto, não levava em consideração gastos adicionais que famílias pobres das nações do hemisfério norte possuíam, como, por

³² Em setembro de 2015, o Banco Mundial atualizou a sua linha de “um dólar por dia” e o valor fixado para a pobreza absoluta, ou pobreza extrema, é, agora, de 1,90 dólares estadunidenses por dia. O Banco Mundial argumenta que com o aumento do custo de vida em todo o mundo, a linha de pobreza global tem que se adaptar para melhor refletir as mudanças. Com a precificação atualizada para os bens de consumo básicos e alimentação, o valor real de USD 1,90 em preços atuais corresponde ao mesmo valor real que o USD 1,25 tinha em 2005 (BANCO MUNDIAL, 2015). Esta nova linha de pobreza, no entanto, não está sendo levada em consideração, uma vez que os relatórios do Banco Mundial, da ONU e dos diversos ministérios azeris, assim como a plataforma POVCALNET utilizam apenas a linha de USD 1,25.

exemplo, gastos com aquecedores, roupas adequadas para o inverno e similares. Para melhor refletir a situação de pobreza em países europeus e, também, na CEI, o Banco Mundial introduziu, no ano 2000, a linha de USD 2,15 por dia. Ainda, uma linha de pobreza de USD 4,30 por dia foi introduzida pelo Banco para refletir a satisfação de necessidades outras do ser-humano, como educação, saúde e acesso à informação (SLAY, 2009).

Paralelamente às linhas de pobreza, se discute as questões do PIB e do PIB *per capita*. Para muitos economistas e pesquisadores, ambos os indicadores são apresentados como relevantes para uma compreensão inicial do bem-estar econômico nacional e individual, respectivamente, e são utilizados em estudos comparativos entre países; em estudos evolutivos, isto é, a análise das variações dos indicadores em um mesmo país ao longo dos anos; e em estudos relacionados com a desigualdade, quando conectados a outros indicadores (HARVIE *et al.*, 2007).

No entanto, assim como as linhas de pobreza, os índices do Produto Interno Bruto geral e *per capita* apenas refletem uma equação econômica e deixam de lado questões sociais como saúde e acesso à educação e podem levar a uma visão distorcida da distribuição real de renda para a população (HALL; MIDGLEY, 2005; HARVIE *et al.*, 2007; CONZTANZA *et al.*, 2009).

Para sanar o problema do cálculo do PIB, a alternativa mais utilizada é o Índice de Desenvolvimento Humano, o IDH. O cálculo do IDH coloca em um único índice, além do próprio indicador do PIB, dois outros indicadores: a taxa de letramento e a expectativa de vida da população (HARVIE *et al.*, 2007). No entanto, embora o IDH contemple parcialmente algumas questões como o acesso à educação básica e o direito à saúde, traduzido na expectativa de vida, ele ainda não dá conta de quantificar as desigualdades de renda, de oportunidades e de bem-estar.

Para medir as desigualdades de renda, o coeficiente mais conhecido é o Coeficiente de Gini. Assim como a linha de pobreza, o Coeficiente de Gini pode calcular tanto a desigualdade a nível de indivíduos como a nível de lares e famílias. O Gini varia de uma escala 0, onde não há desigualdade de renda, a 1, onde a concentração de renda é extrema, ou seja, há o limite máximo de desigualdade. Às vezes, o Coeficiente de Gini é representado em pontos percentuais que variam de 0 a 100, em equivalência com a escala de 0 a 1. Qualquer que seja a sua representação, na prática, os valores extremos, isto é, a desigualdade ou a igualdade absoluta, não são verdadeiramente alcançados. Em outras palavras, quanto menores os valores

do Coeficiente de Gini, menor o índice de desigualdade na distribuição de renda dentro de uma nação, por exemplo. Inversamente, valores mais altos apresentam maior desigualdade de renda e concentração de riquezas em uma pequena parcela da população, enquanto os demais cidadãos detêm de uma parcela menor de riquezas para compartilhar (HALL, MIDGLEY, 2005; SALAMA, VALIER, 1995). Ao resgatar os estudos de Adelman e Morris, Anthony Hall e James Midgley (2005) argumentam que com a aplicação do Coeficiente de Gini, pesquisas sobre o empobrecimento absoluto se desenvolveram e, como resultado, percebeu-se que “o desenvolvimento econômico não foi apenas acompanhado pela alta desigualdade, mas também pelo declínio absoluto na renda dos grupos mais pobres [e ...] que o pobre estaria melhor se ele não tivesse tido crescimento econômico nenhum” (HALL, MIDGLEY, 2005: p. 85).

Embora o Gini seja o método mais conhecido e mais utilizado de mensuração das desigualdades de renda em um país, ele não é completo. Salama e Valier (1995) evidenciam que o caráter global do Gini é o seu primeiro limite. Eles argumentam que o método não leva em consideração diferentes perfis de distribuição de renda – como por exemplo, a distribuição de renda soviética – que podem não refletir o padrão de distribuição quantificado pelo Gini. Por isso, muitas vezes se utiliza de um indicador de equidade, onde se relacionam as rendas de 40% da população com as rendas mais baixas com a renda dos 10% mais ricos. Os autores salientam também a existência do índice de Theil. Este, de uso menos frequente, pode se decompor e atribuir a certos fatores como idade, educação, categoria e tipo de ocupação laboral, as diferenças na renda e, por meio destes, medir a desigualdade e a pobreza.

Independentemente do método utilizado para mensurar a pobreza, não se pode dizer com precisão de que maneira ela se apresenta para a sociedade. Um determinado valor pode ocultar diversas facetas da pobreza. Ela pode, por exemplo, estar concentrada logo acima ou abaixo da linha da pobreza; pode estar distante da linha, o que significaria um alto número de pessoas mais próximo da linha de indigência; ou, ainda, se estender mais ou menos de forma homogênea entre ambas as linhas. Para quantificar a situação de pobreza e onde ela se encontra, utiliza-se o *poverty gap*, ou a brecha de pobreza. Em suma, o *poverty gap* indica a diferença entre a renda total dos pobres e a renda necessária para que deixem de sê-lo, quanto menor o número que representa o *poverty gap*, menor será a distância entre os pobres e a linha de pobreza. Há variações deste indicador. O PNUD, por exemplo, utiliza um cálculo que, ao invés de somar cada valor de renda individualmente, agrega a renda dos pobres em um valor

de renda média e o compara com a linha de pobreza (PNUD, 1992; SALAMA; VALIER, 1995).

Por fim, pode-se falar das necessidades básicas insatisfeitas que, diferentemente das outras abordagens, definem a pobreza estrutural. Isso significa dizer que as necessidades básicas compreendem o acesso a todo um sistema que provê uma certa qualidade de vida que não está presente na quantificação das linhas de pobreza ou da renda média de uma família, mas estão centradas, por exemplo, no fornecimento e no acesso à água potável, esgoto, eletricidade, moradia, educação, acesso a mobília e eletrodomésticos considerados de uso contínuo por uma dada sociedade, entre outros. Aqui, considera-se pobre aquele que não tenha uma ou mais destas provisões atendidas mesmo que a sua renda média o coloque acima da linha de pobreza.

Esta abordagem da pobreza suscitou o debate sobre a definição de pobres estruturais e “pobres não-pobres”. A quantidade de pobres estruturais se calcula como um percentual da população total de um país ou uma região que está abaixo da linha de pobreza e que também possui necessidades básicas insatisfeitas. Os pobres não-pobres, em contrapartida, são aqueles que, pelos critérios da linha de pobreza, seriam pobres, mas cujas necessidades básicas são satisfeitas, os colocando à margem da pobreza estrutural (SALAMA; VALIER, 1995).

Por fim, Amartya Sen (1992; 1999) criticou as noções de pobreza absoluta e relativa ao argumentar que a incidência da pobreza está menos relacionada com a deficiência de renda *per se* que com as habilidades das pessoas de escolherem o que elas querem ser e o que elas querem fazer. Acrescenta que a pobreza está além dos baixos níveis de renda, mas que, por conta disso, deve ser entendida como a privação de capacidades básicas. Isso não significa, no entanto, que os níveis de renda não devam ser levados em conta, uma vez que “a falta de renda *pode* ser uma razão primordial de privação de capacidades de uma pessoa (SEN, 1999, p. 120, grifo nosso)”. Em outras palavras, a abordagem de Amartya Sen visa compreender o desenvolvimento e a pobreza a partir de panoramas outros que não os já mencionados indicadores do crescimento da acumulação, como o PIB, as rendas, o avanço tecnológico resultado da industrialização ou, mesmo, da adaptação da sociedade aos constrangimentos dos tempos modernos.

Isso não significa, no entanto, que a abordagem por ele desenvolvida não reconheça que estes parâmetros tenham uma função essencial no fomento às liberdades das pessoas na sociedade, mas que o desenvolvimento não deve ter no crescimento econômico o seu foco principal,

senão na melhora da qualidade de vida dos indivíduos e no fortalecimento de suas liberdades (SEN, 1992; 1999).

Aqui, a renda é vista como um instrumento que será convertido em capacidades e, a depender das especificidades de cada indivíduo, um montante maior ou menor será necessário para obter capacidades semelhantes.³³ A pobreza de renda e a pobreza de capacidades são obstáculos ao desenvolvimento humano, uma vez que, sem o acesso à saúde e à educação de qualidade que garantam condições para a população aproveitar as oportunidades de crescimento em uma economia de mercado, o desenvolvimento não atinge o seu real objetivo que é promover as liberdades dos indivíduos

O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos *meios* (e, de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os *fins* que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as *liberdades* de poder alcançar esses fins (SEN, 1999, p. 123).

Ainda, o debate sobre a pobreza traz à reflexão uma nova faceta da organização dos indivíduos para sobreviverem. A industrialização monetizou e modificou as relações sociais ao mesmo tempo em que criava empregos e promovia o desenvolvimento (MURPHY, 2014). Para suprir a demanda fruto do desenvolvimento, a industrialização urbana revolucionou as relações de produção rural, que deixou de ser majoritariamente voltada para o autoconsumo e, gradativa, porém rapidamente, passou a atender as necessidades do mercado. A transformação destas relações abarcou tanto o valor de troca das mercadorias quando a tecnologia empregada para a produção. Esta última, inclusive, com vistas ao aumento da produtividade (SALAMA; VALIER, 1996).

As dificuldades de sobrevivência no seio das pequenas unidades de exploração obrigam muitos camponeses a buscar atividades anexas [...] ou, em sua maioria, a imigrar para as cidades. Estas aparecem como uma solução para as penúrias padecidas e como uma possibilidade de melhora no nível de vida. (SALAMA; VALIER, 1996: p. 79)³⁴

A busca por atividades paralelas àquelas de produção no campo e a imigração em massa para as cidades geralmente implica na não absorção de toda a mão de obra disponível – qualificada

³³ Em resumo, Amartya Sen classifica as liberdades em constitutivas e instrumentais, onde, as liberdades constitutivas são compostas por capacidades elementares como o acesso à participação política, a liberdade de expressão e, não menos importante, ter a capacidade de evitar privações; as liberdades instrumentais, por sua vez, se referem à liberdade de as pessoas viverem as suas vidas como bem entenderem.

³⁴ Texto original: “*Las dificultades de supervivencia en el seno de las pequeñas unidades de explotación obligan a muchos campesinos ya sea a buscar actividades anexas, [...] o, bien, en su mayoría, a inmigrar a las ciudades. Estas aparecen como una solución a las penurias padecidas y como una posibilidad de mejora del nivel de vida.*”

ou não – pelo mercado de trabalho (SALAMA; VALIER, 1996). Numa equação simples, a relação entre muitos trabalhadores e poucos postos de trabalho costuma resultar em desemprego em massa.

Enquanto alguns ex-camponeses conseguem trabalho no crescente setor industrial ou no setor de serviços, que responde às demandas do primeiro setor, grande parte daqueles que deixam a zona rural tentam sobreviver com o exercício de atividades e comércio ambulantes ou, ainda, com o serviço doméstico, que, por sua vez, costumam ser mal remunerados. Ao mesmo tempo, neste contexto, pequenas e médias empresas buscam minimizar os custos de sua operação ao evitar as leis sociais que regem o trabalho. Para isso, além de contratarem a força de trabalho a menor custo, tais empresas não declaram os seus trabalhadores para os ministérios e agências governamentais competentes. Tais práticas representam o que as estatísticas oficiais denominam de setor informal (SALAMA; VALIER, 1996)³⁵. Os trabalhadores do setor informal, diferentemente dos devidamente registrados, não tem acesso a benefícios de previdência social e, mesmo que, em alguns raros casos, o trabalho informal permita ao trabalhador escapar da situação de pobreza, ele não lhe garante qualquer benefício ou perspectiva de renda e amparo (HALL; MIDGLEY, 2005).

A falta de pagamentos de contribuições sociais e, conseqüentemente, a ausência de proteção social são característicos do setor informal que muitas vezes também é definido como “economia informal”. Segundo Jacques Charmes (2016), no entanto, o setor informal é parte integrante de economia informal e o trabalho informal corresponde a todas as formas de labor remunerado que não são registradas, ou seja, que evitam os pagamentos relacionados a benefícios sociais, às vezes por conta de maiores salários oferecidos aos trabalhadores em detrimento de proteção social, às vezes por conta do “benefício mútuo” de evitar satisfações ao governo. O tamanho do mercado informal influencia negativamente as contas públicas, uma vez que a tributação, principalmente do setor de serviços na economia informal, impacta diretamente no orçamento estatal.

Além das abordagens e conseqüências da pobreza supracitadas, há, obviamente, diversas outras abordagens e modelos de mensuração que não foram contemplados neste trabalho. No entanto, os métodos de avaliação e mensuração da pobreza mencionados, acrescidos da ideia de exclusão social são aqueles que mais se aproximam das discussões apresentadas nesta

³⁵ O setor informal também é definido como “economia paralela”, “mercado informal”, “grey economy”, economia não-observada, entre outras definições. (SCHNEIDER, 2010; CHARMES, 2016)

dissertação e usadas na análise das estratégias de combate à pobreza e dos programas de transferência de renda do Azerbaijão.

3.2.2. As abordagens para o alívio à pobreza: uma visão histórica

Em sociedades camponesas, os pobres estavam à mercê da família e da bondade dos cidadãos do clã aos quais pertenciam. A assistência a eles, na maioria das vezes, era promovida pela sociedade religiosa ou por filantropos generosos. Embora tal paradigma ainda seja verdadeiro, nos dias atuais, a luta contra a pobreza ganhou novas configurações no decorrer da História.

Embora grande parte da literatura dedique a sua atenção às *poor laws* elizabethanas na Grã-Bretanha introduzidas em 1601, a colocando como o ponto inicial das discussões sobre o bem-estar social, Vincent E. Faherty (2006), em seu artigo *Social welfare before the Elizabethan poor laws*, critica tal posição dos teóricos tradicionais e discute a concepção de *welfare* a partir das tradições religiosas, principalmente a cristã, no território que hoje compreende a Europa, o norte da África e o Oriente Médio. Para ele,

[...] o que hoje é construído como bem-estar social tem sido organizado e fornecido por séculos antes de 1601 por meio de ricas tradições religiosas do Budismo, Cristianismo, Hinduísmo, Judaísmo, Islão e milhares de outras tradições religiosas e práticas culturais adotadas pela humanidade ao redor de todo o mundo (FAHERTY, 2006: p. 108).³⁶

Neste contexto, ele discute que independentemente de quão primitivos os processos e estruturas desenvolvidas pelos clãs e tribos daquelas sociedades possam ser vistos pela sociedade moderna dos dias atuais, os processos de cuidar dos membros vulneráveis de seus clãs são considerados os primeiros fundamentos da ideologia de bem-estar social que se desenvolveu ao longo dos séculos. Com isso, ele não quer dizer que a ideia de caridade começou por meio da prática religiosa, mais precisamente a cristã – há evidências de iniciativas de caridade que são anteriores à era cristã –, mas que os elementos e a filosofia de auxílio aos mais necessitados já haviam sido estabelecidas naquele tempo (FAHERTY, 2006).

Na Grécia Antiga, por exemplo, nobres que passavam por dificuldades financeiras recebiam suporte social e financeiro temporariamente como um auxílio para reconstituírem a sua

³⁶ Texto original: “[...] what is constructed as social welfare today has been organized and delivered for centuries before 1601 through the rich religious traditions of Buddhism, Christianity, Hinduism, Judaism, Islam and thousands of other traditional religions and cultural practices embraced by humankind throughout the world.”

fortuna. Nesta mesma sociedade, outros grupos menos abastados – os definitivamente pobres – eram considerados não merecedores do suporte da sociedade e eram excluídos das iniciativas sociais e ignorados pela antiga sociedade grega (FAHERTY, 2006; HANDEL, 2009). Isso demonstra que as provisões de tal sociedade eram dirigidas não a indivíduos específicos, como se costuma pensar as atividades filantrópicas, mas garantidas a grupos específicos da sociedade enquanto outros eram completamente destituídos de auxílio, mesmo tendo a sua condição humilde reconhecida – e, ao mesmo tempo, rejeitada e colocada à margem da sociedade.

Para os demais estudiosos, considera-se que o primeiro grande marco na questão do bem-estar social e de provisão para os pobres tenha sido uma série de *poor laws* introduzidas pela Rainha Elizabeth na Inglaterra no início do século XVII, mas que vinham sendo desenvolvidas desde 1572 (FAHERTY, 2006; HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010). Estas *poor laws* se caracterizam como essenciais para o estudo do bem-estar social porque foi a primeira vez em que o governo aceitou a responsabilidade coletiva de assegurar um meio de subsistência mínimo para os pobres utilizando o dinheiro dos contribuintes. Desta forma, as freguesias se tornaram responsáveis em prover recursos aos mais necessitados, além de serem obrigadas a cuidar de seus cidadãos, mesmo que eles vivessem em outras freguesias ou comunidades. Isso criou um sistema de seguridade social que assegurava a cobertura em todo o território inglês e, pela primeira vez, as pessoas tinham a garantia de que teriam auxílio para as suas necessidades, independentemente de onde vivessem (HANLON, BARRIENTOS, HULME, 2010).

A segurança social que detinham os trabalhadores combinada com as pensões para os idosos tornavam os trabalhadores menos dependentes da família ou da caridade de seus clãs e, como consequência, gozavam de maior independência, como ir para outras cidades em busca de trabalho (HANLON, BARRIENTOS, HULME, 2010; SZRETZER, 2007). O aumento da mobilidade como desdobramento dessa política aqueceu a economia inglesa, facilitou a contratação e o afastamento de trabalhadores em regime temporário e promoveu o crescimento econômico (SZRETZER, 2007).

De certa forma, as *poor laws* e os princípios que se articulavam por trás delas estabeleceram um padrão de pensamento sobre a pobreza. Este padrão se traduziu pela categorização da pobreza desenvolvida em 1563, que separava os pobres em três grupos distintos: os “merecedores”; os “não merecedores”; e um terceiro grupo formado por idosos, doentes, órfãos e crianças de famílias carentes. O grupo de merecedores, ou “aqueles que trabalhariam,

mas não podiam (HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010, p. 17)” era composto por pessoas com capacidade corporal para o trabalho, mas que estavam temporariamente fora do mercado de trabalho. Para estes pobres merecedores, ocupações e provisões salariais deveriam ser criados como um suporte até que lhes fosse oferecido trabalho novamente em fazendas ou oficinas. O segundo grupo, o de não merecedores, ou “aqueles que podiam estar trabalhando, mas não queriam” era designado como o grupo de pessoas preguiçosas e inúteis que eram responsáveis pela sua própria condição de pobreza e, por conta disso, deveriam ser punidas³⁷. Por fim, o grupo formado por crianças de famílias humildes, os idosos e doentes era considerado como pessoas que não podiam trabalhar, mas que não tinham culpa de sua condição desafortunada. Para os idosos e doentes, o auxílio estava disponível em asilos de pobres e hospital. Para as crianças e órfãos, o auxílio era disponibilizado para que se tornassem “merecedores” quando em idade adulta, isso é, que pudessem e quisessem trabalhar e ganhar o seu próprio pão (BARUSCH, 2009; HANLON, BARRIENTOS, HULME, 2010; FERGUSON, 2016; TRATTNER, 1989).

As *poor laws* do século XVII são consideradas como a primeira vez na História em que um governo tomou para si a responsabilidade de prover meios mínimos de subsistência coletiva para todos dentro de seus domínios e, ao mesmo tempo, buscava fomentar não apenas a ideologia de que os pobres não eram culpados pela sua situação de infortúnio, mas também o seu direito à assistência. Após sua implementação, o pensamento sobre a pobreza e as estratégias para prover auxílio aos mais necessitados pouco se modificaram. Somente dois séculos depois da sua implementação se verificou, na Europa como um todo, aumentos significativos nos gastos sociais, o que abriu espaço para a criação de pensões e seguros para idosos e doentes (HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010).

O rápido desenvolvimento tecnológico que teve início na Revolução Industrial e na expansão do capitalismo gerou riquezas nos países que se industrializaram e remodelaram o modo de produção, consumo e acumulação das sociedades (WALLERSTEIN, 2006). Ainda, as cadeias produtivas se fundiram ao setor de transportes e comunicação tornando todo o processo da produção interna uma atividade coesa e integrada voltada para a comercialização de produtos para além das fronteiras nacionais tanto na Europa quanto nos Estados Unidos (MURPHY, 2014). Dentro deste contexto de competição da era industrial, a concepção de pobreza se torna mais áspera: Walter I. Trattner, (1989) aponta que, naquele momento, era senso comum

³⁷ Algumas das punições aplicadas aos pobres envolviam a flagelação de seus corpos nus na zona de comércio até que eles sangrassem (BARUSCH, 2009; TRATTNER, 1989)

resgatar a concepção de responsabilizar os pobres por sua condição. Junto a isso, a opinião pública da época clamava por ações filantrópicas privadas na assistência aos mais necessitados em detrimento de políticas públicas voltadas ao tema que consumiam uma parcela do dinheiro arrecadado pelo Estado com o pagamento de impostos da população.

No âmbito econômico, a ideia de desenvolvimento como pleno emprego ganhou força tanto nos países industrializados como nos países em desenvolvimento (PRONI, 2012; VENTURI, 2013; NAYYAR, 2011). A Igreja Católica, no final do século XIX, por meio do Papa Leão XIII e sua encíclica *Rerum Novarum* sobre a condição dos operários (1891), se voltou para a crítica ao modo como o sistema capitalista estava se desenvolvendo, no entanto, sem confrontar os interesses da elite econômica e política, apenas evidenciando uma preocupação em assegurar que não faltasse trabalho ao operário e que a intensidade e a jornada de trabalho fossem compatíveis com a função do trabalhador, mantendo, sobretudo, o seu bem-estar. Ao mesmo tempo, a encíclica reforçava a crítica à situação crescente de miséria e pobreza a que os trabalhadores da época eram submetidos (PAPA LEÃO, 1891; HOBBSAWM, 1995). A encíclica revelava a crença da Igreja Católica de que as desigualdades podiam ser mitigadas por meio de programas de transferência de renda, uma vez que a própria caridade era uma das práticas costumeiras da Igreja e um dever cristão. Ainda sobre as desigualdades, o papa as denunciou como fruto do sistema capitalista, onde, de um lado estavam os homens da indústria e do outro os operários, sendo os primeiros, “uma facção que, senhora absoluta da indústria e do comércio, desvia o curso das riquezas e faz correr para o seu lado todos os mananciais; facção que aliás tem na sua mão mais dum motor da administração pública” (PAPA LEÃO XIII, 1891, tópico 28).

Embora uma visão mais áspera sobre a pobreza e os pobres tenha se desenvolvido na época, a Revolução Industrial e os altos níveis de acumulação nos países centrais permitiram a criação de um sistema de bem-estar baseado no homem trabalhador. O bem-estar social da época, nos países europeus mais desenvolvidos, estava conectado à ideia de ter um emprego e uma rede de proteção social que evitaria que o trabalhador parasse de consumir e caísse na pobreza tão logo a sua fonte principal de renda fosse temporariamente destituída (FERGUSON, 2015).

No transcurso do século XX, a ideia e concepção de uma rede de proteção social progride, resultando na experiência do Estado de Bem-Estar Social europeu. Craig Murphy (2014) argumenta que o Estado de bem-estar social europeu, reforçado por leis trabalhistas, se desenvolve em meio às coalizões entre trabalhadores, empresas e Estado no âmbito das organizações internacionais, mais precisamente, da Organização Internacional do Trabalho

(OIT), quando o modo de produção capitalista cria a necessidade do consumo em massa. No entanto, assim como o próprio conceito de desenvolvimento, os direitos trabalhistas e o Estado de bem-estar social só atingiram o seu auge nos Estados centrais e, mesmo neles, apenas nas profissões que compunham o eixo do setor produtivo industrial. Para utilizar o termo do Craig Murphy (2014, p. 217), até mesmo nos países centrais, as profissões em “áreas sem futuro”, isso é, aquelas profissões que não se encaixavam na lógica do desenvolvimento industrial rentável, estavam alheias a muitos dos benefícios do *welfare state*.

Esta lógica de desenvolvimento reforçou, num plano macro, as desigualdades entre centro e periferia, tanto na Europa, quanto no mundo, e, num plano micro, as desigualdades entre profissões, exacerbando a desigualdade de renda. Tal desigualdade, como mencionado, cresceu continuamente ao longo dos anos. Em tal contexto, e com a disseminação da globalização, o eixo norte do mundo, que concentra as nações mais desenvolvidas, liderado pelos Estados Unidos, aceitou responsabilidade a favor do Sul Global, explorado e pobre, em meados do século XX, traduzindo em responsabilidade governamental prover meios de vida adequados para todos. O próprio Banco Mundial se tornou, nos anos 1990, formador de ideologias e estratégias para a minoração da pobreza, sendo o Estado, na visão do Banco, o fomentador de políticas focalizadas para este fim. A partir deste período, doações e investimentos em sistemas de filantropia e programas contra a pobreza aumentaram e a crença de que era um dever dos mais ricos ajudar aos pobres e necessitados se tornou mais forte (FERGUSON 2015; HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010).

A partir dos anos 1970, com os choques do petróleo e a crise do padrão ouro-dólar, no entanto, o mundo desenvolvido experimentou um período de retração econômica que se refletiu na queda dos investimentos no setor produtivo e na escalada inflacionária. Juntamente a isso, o endividamento dos governos representou a crise da ordem social do *welfare state* (UGÁ, 2004; HOBBSAWM, 1995), fragilizando a sua defesa e permitindo o ressurgimento, com força, das ideias liberais de não intervenção do Estado na economia e na crença em um mercado autorregulável. Com isso, emerge um novo arcabouço de ideias liberalizantes que recebeu o nome de neoliberalismo e foram implementadas, a princípio, nos Estados Unidos, na era Reagan, e na Inglaterra, no governo de Margaret Thatcher, para em um segundo momento, se disseminar pelo sistema internacional, sobretudo após a derrocada do bloco socialista. A era de hegemonia neoliberal se notabilizou pela crítica aos programas assistencialistas de combate à pobreza, partindo da premissa de que as forças livres do mercado, tendem, pela alocação ótima dos recursos, a equacionar os problemas relacionados à

permanência da pauperização em contingentes expressivos da humanidade. O passar dos anos e a não verificação empírica destes postulados levaram ao recrudescimento da crítica e a defesa das políticas de combate a pobreza e de iniciativas como os programas de transferência de renda, defendidas como estratégias importantes na mitigação ou superação do drama decorrente da pauperização dos indivíduos. Na sequência, serão abordados mais detidamente os programas de transferência de renda.

3.3. OS PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA COMO “FACILITADORES” DO DESENVOLVIMENTO

Embora a bandeira do desenvolvimento tenha se tornado o principal promotor do capitalismo, este se expandiu de forma desigual ao redor do globo e atingiu a todos de diferentes maneiras. É verdade que o capitalismo permitiu a produção de bens e a acumulação sem precedentes e, com isso, foi capaz de ampliar a qualidade de vida de uma parcela considerável da população mundial (HALL, MIDGLEY, 2005). Os avanços tecnológicos permitiram, também, ampliar o acesso à água potável, saúde e educação em áreas que, antes, eram fadadas a secas, desastres naturais e isolamento. No entanto, devido às suas contradições, o desenvolvimento no sistema capitalista, também ampliou as desigualdades sociais, recrudescendo a concentração de renda especialmente entre as nações mais pobres, em destaque nas décadas após a Guerra Fria.

Os programas de transferência de renda se constituem como estratégias de países periféricos para tentar minimizar ou inaugurar um processo de reversão do quadro de desigualdades sociais. Segundo Joseph Hanlon, Armando Barrientos e David Hulme (2010), em seu livro *Just Give Money to the Poor*, os programas de transferência de renda são considerados uma resposta do Sul Global às políticas “paternalistas” dos países ricos, que, por meio de condicionalidades impostas pela ajuda externa – e cooperação internacional – impunham o seu modelo de desenvolvimento aos países mais pobres e, ao mesmo tempo, se mantinham no controle de como a ajuda aos mais pobres seria utilizada e distribuída (RIDDEL, 2008; HANLON, BARRIENTOS, HULME, 2010).

Outros autores observam que os programas de transferência de renda respondem às políticas de focalização fomentadas pelo Banco Mundial e outras organizações de Bretton Woods que marcaram os anos 1990 (KRAYCHETE, 2012; MARQUES, 2013). Neste caso, as políticas

de focalização massiva têm como alvo as famílias pobres ou extremamente pobres, geralmente compostas por menores, e podem possuir contrapartida (ou condicionalidades) e focam na ideia de desenvolvimento e acumulação de capital humano a longo prazo ou, em outras palavras, na quebra da *poverty trap*, fazendo com que os beneficiários das políticas de transferência de renda, principalmente as crianças e os adolescentes, tenham capacidades e mobilidade diferentes de seus genitores (MARQUES, 2013). Esta política, diferentemente das políticas de microfinanças, visam à inserção de famílias pobres no mercado para que elas possam atender às suas necessidades básicas (KRAYCHETE, 2012).

Isso se torna evidente, por exemplo, no Relatório do Banco Mundial de 1991, intitulado, *Development*. Neste relatório, o Banco Mundial advoga que o crescimento econômico é imprescindível para promover a melhoria na qualidade de vida das pessoas, mas que, diferentes programas devem ser criados para aliviar a situação dos menos abastados, de modo a diminuir as desigualdades geradas pelo desenvolvimento e, também, para não deixar que um grupo considerável de pessoas escape da lógica capitalista de acumulação. O Banco Mundial reforça que – baseados em evidências de programas anteriores ao relatório – estes programas devem ser focalizados e, ao mesmo tempo, eficientes, atingindo à camada mais pobre da população carente para que, em conjunto com outras medidas, eles possam continuar consumindo e contribuindo para estimular a economia local (BANCO MUNDIAL, 1991). Em consonância com essas ideias, o Banco Mundial defende reformas na maneira como o Estado atua dentro de uma perspectiva liberal.

Estas reformas devem estar centradas no aumento da eficiência do aparato estatal e na retirada de seu papel como promotor direto do desenvolvimento, deixando para o mercado essa missão (BANCO MUNDIAL, 1997; UGÁ, 2004; KRAYCHETE, 2012). Neste sentido, as práticas de “boa governança” propostas pelo Banco Mundial incluem

criar um ambiente macro-econômico estável para a ação dos mercados, ou seja, criação de *enabling environment*, que gere certezas à iniciativa privada; eliminar a corrupção, que poderia subverter os objetivos das políticas, deslegitimando as instituições públicas que dão apoio aos mercados, e ainda, assegurar os direitos à propriedade (UGÁ, 2004, p. 57-58).

Muitas destas práticas foram exportadas aos países em desenvolvimento por meio das condicionalidades dos programas de ajuda externa e cooperação internacional dos países centrais e visavam, antes de tudo, a harmonização das diversas políticas de fomento ao desenvolvimento. Os documentos provenientes dos fóruns de alto nível da ONU de cooperação internacional para o desenvolvimento, por exemplo, explicitam o maior poder que

foi dado às organizações internacionais sobre os governos e parceiros nacionais que tiveram de implementar metodologias de gestão de projetos similares às de corporações privadas para dar cabo de seus projetos de redistribuição de renda e combate à pobreza (KRAYCHETE, 2012). Quando se referem ao mundo do trabalho, os relatórios do Banco Mundial o dividem em indivíduos que conseguem atuar no mercado e aqueles incapazes de integrar-se a ele, os pobres e, mais precisamente, as camadas mais carentes deste segmento social, para quem os Estados deveriam cuidar se utilizando de políticas sociais residuais e focalizadas (UGÁ, 2004; KRAYCHETE, 2012).

Independentemente de como interpretemos a criação e a proliferação de programas de transferência de renda – quer como uma revolução do Sul global, quer como uma tendência adotada pelos países subdesenvolvidos, ao se adaptarem às necessidades da nova economia de mercado, respondendo às políticas fomentadas pelo Banco Mundial de políticas focalizadas para o combate à pobreza –, estes programas possuem larga evidência empírica de funcionamento.

As evidências do funcionamento e da efetividade dos programas de transferência de renda foram sintetizadas por Hanlon, Barrientos e Hulme (2010). Após fazerem um panorama dos programas nos dias atuais, dando ênfase aos programas pioneiros do México, Brasil, África do Sul, Índia, China e Indonésia, e observarem o desenvolvimento de outros programas ao redor do globo baseados nos primeiros, eles argumentam que “cada país [...] tem gerido as transferências de maneira diferente; mas, os estudos oferecem forte evidência que transferências de renda funcionam para reduzir a extrema pobreza e promover desenvolvimento humano de longo prazo (HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010, p. 27).³⁸

Para que um programa seja efetivo e eficiente, eles argumentam que o seu desenho deve refletir os objetivos e as prioridades colocadas pelos *policy makers*. Nos países em desenvolvimento, grande parte das políticas de transferência de renda tem como objetivo principal o aumento da renda dos pobres. Há três objetivos gerais, contudo, que podem ser sumarizados. O primeiro deles é o de garantir renda àqueles que não podem ser produtivos, isto é, oferecer suporte aos jovens, idosos e portadores de deficiência física. Devido à baixa cobertura dos trabalhadores pela previdência social em países em desenvolvimento, este

³⁸ Texto original: “Each [of the six] countries has handled the transfer differently, but the studies offer strong evidence that cash transfers work both to reduce immediate poverty and to promote long-term human development”

objetivo é muitas vezes colocado em prática por meio de pensões não contributivas, bolsas e auxílios para a família e para as crianças. O segundo objetivo geral se relaciona com o aumento da renda média de pessoas que, mesmo empregadas ou realizando alguma atividade produtiva, não conseguem renda suficiente para a sua sobrevivência. Nestes casos, os programas de transferência de renda visam a aproximar a renda destes trabalhadores da linha de pobreza vigente no país. Por fim, o terceiro objetivo geral é aquele das redes de segurança e está fortemente associado com a ideia dos “pobres merecedores”. Neste objetivo, se encaixam os seguros-desemprego, os auxílios-doença e medidas de curto prazo destinadas a vítimas de desastres naturais (UGÁ, 2004; HANLON, BARRIENTOS HANLON; BARRIENTOS; HULME HULME, 2010).

Além de aumentar a renda da parcela mais pobre da população e prevenir a fome e o sofrimento, os programas de transferência de renda são considerados promotores de desenvolvimento ao combater a *poverty trap*. Enquanto a citação “*Growth is good for the poor*” (O crescimento é bom para os pobres) se tornou praticamente uma crença (DOLLAR; KRAAY, 2002; DERCON, 2003), os estudos de diversos autores, alguns deles já mencionados neste trabalho, revelaram que a maior parte daqueles que eram pobres continuaram na mesma situação após seus países experimentarem processos de desenvolvimento e, em alguns casos, tiveram a sua condição piorada, provando que muitas vezes os pobres permanecem na mesma situação por conta das imperfeições do sistema de mercado capitalista (DERCON, 2003; SALAMA; VALIER, 1994; HALL; MIDGLEY, 2005; HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010).

Assim como “uma onda crescente afunda barcos furados (HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010, p. 21)”, há um provérbio que diz: “dê um peixe a um homem e você o alimentará por um dia. Ensine-o a pescar e você o alimentará por toda a vida”. No entanto, uma pessoa que saiba pescar, mas que não tenha o equipamento necessário para tal, tampouco será alimentada por toda a vida apenas por saber pescar. Analogicamente, os pobres são mantidos na pobreza justamente por não terem acesso a grande parte dos mecanismos de mercado. Hanlon, Barrientos e Hulme (2010) argumentam que os pobres geralmente têm solicitações de empréstimos negados, dificilmente tem capital para iniciar um pequeno negócio e os custos de alimentação e de enviar os filhos à escola, por exemplo, tem um impacto muito maior na renda das famílias mais carentes que na renda daquelas economicamente estáveis. Assim como barcos furados, os pobres não conseguem acompanhar

a onda de crescimento que impulsiona a sua nação se a sua participação efetiva no mercado lhes é negada.

Os programas de transferência de renda funcionam como uma maneira de eliminar a *poverty trap*. Eles impulsionam o crescimento econômico ao estimular a demanda: embora os custos destes programas sejam de cerca de 1% do PIB na maioria dos países, a pequena quantia de dinheiro extra nas mãos de famílias carentes pode aumentar o seu poder de compra em até 20% (HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010). Como os pobres, geralmente, utilizam o dinheiro proveniente dos programas em estabelecimentos de sua própria região, a economia local é impulsionada para responder às demandas das famílias. Concomitantemente, os programas promovem segurança para pequenos investimentos ao permitirem que os seus beneficiários possam comprar produtos para a comercialização, fertilizantes para a atividade rural ou material utilizado para a manufatura ou artesanato, além de permitirem o *risk-taking*. Por fim, os programas também incentivam a criação de capital, isso é, muitas vezes, o dinheiro proveniente destes programas é o capital inicial utilizado por aqueles à margem do mercado e pelos pobres para investir.

Os programas, também, têm impacto direto no bem-estar das famílias de baixa renda. Isto se explica porque grande parte do dinheiro proveniente dos programas é gasto em alimentação, melhorando, conseqüentemente a nutrição das famílias beneficiadas e, concomitantemente, a sua saúde. Saudáveis e satisfeitas, as crianças podem ir à escola ao invés de trabalharem para auxiliar na renda familiar, enquanto os adultos ganham capacidade produtiva, aumentando o seu capital humano.

Para que os programas sejam, de fato, favoráveis aos pobres e contribuam para diminuir as desigualdades sociais, os governos que o gerem têm de estar atentos à eficiência da focalização. Tal eficiência é medida por meio dos índices de vazamento de recursos (*leakage*), ou seja, quando um benefício alcança pessoas ou famílias que, por meio dos métodos de mensuração, não são consideradas pobres e, portanto, não deveriam ter acesso a tal benefício (HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010). Taxas elevadas de vazamento de recursos, inclusive, podem exacerbar as desigualdades de renda e ampliar as dificuldades que os pobres têm de converter a sua renda em capacidades reais na economia de mercado.

Para compreender como os novos métodos de mensuração da pobreza e as abordagens para a sua minoração tiveram efeito na economia e na sociedade azeri e, de que maneira, as relações econômicas de mercado foram adotadas, é necessário, ainda, observar a transformação do

fator humano. As políticas fomentadas pelas organizações internacionais e o fomento ao mercado foram entregues a uma “classe dirigente” que se encarregou de garantir a transição de modelos econômicos e a aproximação de capital, por meio da adaptação às necessidades do mercado. O subcapítulo a seguir trata destas questões.

3.4. OS CONCEITOS DE *HOMO TRANSFORMATICUS* E *DELTSI*: OS VETORES E ATORES DA TRANSIÇÃO

Dentro do contexto de transição entre diferentes formas de organização política e econômica, há um terceiro aspecto que deve ser levado em consideração: a transformação do indivíduo. Autores dos Estudos Soviéticos apontam que durante o período do desenvolvimento socialista, um novo tipo de homem emergiu para responder às necessidades da lógica da economia socialista. Este homem, que negava, como um todo, as características do homem econômico, foi denominado de *homo sovieticus* (ABALKIN, 2002; AVTONOMOV, 2002; PAPAVAL, 2005; PAPAVAL, 2012).³⁹

Após a queda da URSS e do bloco soviético e a implantação do modelo capitalista, o *homo economicus* teve de se desenvolver do zero, como em países como o Azerbaijão que não possuíam uma classe operária própria anterior ao período soviético, ou se readaptar às necessidades do capitalismo, como por exemplo, na Estônia e nos países bálticos, ou mesmo na própria Rússia europeia. A transformação ou adaptação do homem perpassa o âmbito social e atinge a esfera econômica transformando, também, as relações entre governo, empresas e modo de produção e distribuição.

O *homo economicus* é definido como aquele que busca maximizar as suas posses e ganhos de forma gradual e consciente diante dos constrangimentos externos que lhe são impostos (SMITH, 2007; SCHNEIDER, 2010; PAPAVAL, 2005) e é considerado fruto do sistema capitalista. Enquanto o homem moderno nas nações com estruturas de mercado bem desenvolvidas e institucionalizadas detêm as características do homem econômico inerentes à sua ação na sociedade, nas nações que passaram pela transformação pós-comunista, o homem não é mais inteiramente *homo sovieticus*, mas, ao mesmo tempo, tampouco é inteiramente *homo economicus*. Este tipo de homem característico do momento de transição das repúblicas

³⁹ Para mais detalhes sobre os conceitos e as características do *homo sovieticus* e do *homo economicus*, ver o capítulo 2.2.2

soviéticas é denominado e estudado por Vladimer Papava (2005; 2012) como *homo transformaticus*.

Se o *homo sovieticus* é um produto da filosofia russa e de sua maneira de ver como o mundo se organiza e responde às necessidades de uma economia controlada pelo Estado cujo objetivo é criar e distribuir o produto social, *homo transformaticus* é considerado como aquele que, primeiro, perdeu a tutela do Estado como o garantidor da satisfação das suas necessidades, mas, ao mesmo tempo, “não é completamente liberado do medo do Estado e devido à tradição do seu modo de vida, ainda depende dele, mas [que] em seu comportamento, é possível detectar o despertar de interesses pessoais e motivação” (PAPAVA, 2005: p. 35)⁴⁰.

Deste modo, *homo transformaticus* é um tipo de pessoa que carrega em suas ações e em seu modo de vida comportamentos característicos do processo de transformação pós-soviético, de onde ressurgiram ou foram criadas, com o dismantelamento da estrutura estatal e do sistema de provisões e benefícios, instituições que fomentassem a iniciativa privada além de outras características inerentes do *homo economicus*.

Segundo Papava (2005; 2012), a função empreendedora do *homo transformaticus* – aquela que impulsionará o crescimento da economia juntamente com a indústria – assume uma forma especial que deve ser levada em consideração e que possui as suas raízes justamente no modelo soviético de desenvolvimento. Para ele, a economia de comando da União Soviética não conseguiu eliminar inteiramente alguns elementos individuais da economia de mercado da Rússia czarista por mais que o direito à propriedade privada e as estruturas de uma economia capitalista tivessem sido suprimidas ao máximo. Portanto, qualquer ação de um diretor de uma fábrica, por exemplo, que visasse lucros diretos para si ou para o seu setor de produção eram consideradas práticas pertencentes ao mercado negro (*shadow economy/black economy*). De qualquer forma, as práticas de mercado levadas a cabo por alguns chefes e funcionários do alto escalão das empresas e fábricas estatais na URSS eram confinadas pelos próprios limites que impunham ao modelo soviético.

Tais práticas de busca de ganho para si ou para o seu setor na economia soviética não podem ser consideradas estritamente um comportamento de uma economia de mercado, não apenas porque estas práticas estavam confinadas a iniciativas isoladas dentro do sistema soviético, mas também porque a ilegalidade destas práticas colocava os gerentes das empresas estatais

⁴⁰ Texto original: “[...] that is not yet entirely liberated from the fear of the state and due to a traditional way of life still depends on the state, but in his behavior one can detect the awakening of personal interests and motivation”

em posições adversas que, muitas vezes, deveriam ser encobertas por atos de corrupção. Assim, Vladimir Papava (2002, p. 802; 2005; 2012) nomeia os gerentes de empresas estatais soviéticos *delets* (em russo: *делей*) e as suas práticas de *deletsship*. Ambas palavras são derivadas do substantivo *delo* (em russo: *дело*) que significa “negócios” ou “*business*”, mas com uma conotação negativa ou mesmo ilegal. Logo, *delets* e seu plural *deltsi* (em russo: *дельцы*) significariam “empresário”, “homem de negócios” ou “*businessman*”. No entanto, nenhuma destas palavras em língua portuguesa ou em língua inglesa se referem ao caráter negativo, constrangedor e ilegal do termo russo, motivo pelo qual *deltsi* não foi traduzido em seus trabalhos e, da mesma forma, não foi traduzido nesta dissertação.

Após o colapso da União Soviética, muitos *deltsi*, em todas as nações soviéticas, conseguiram, após as privatizações, manter as suas posições de prestígio no comando de empresas diversas ou, mesmo, se tornaram os donos de tais empresas. Assim como, para Wallerstein (2006), grande parte da aristocracia feudal se tornou integrante da burguesia capitalista, os *deltsi* soviéticos herdaram a posição de gerentes do novo modelo organizacional das ex-repúblicas soviéticas e, conseqüentemente, formaram a classe burguesa destes países. Papava (2005) argumenta que, embora alguns dos *deltsi* tenham de fato se inserido na lógica de mercado e contratado profissionais qualificados para lidar com a gerência de suas empresas no novo sistema, a maioria dos “novos empresários” mantiveram as suas práticas e mentalidade de *delet*.

Por isso, assim como *homo transformaticus* ainda não pode ser considerado *homo economicus*, os *deltsi* não podem ser considerados empreendedores, uma vez que mantêm práticas importadas da economia de comando num novo sistema que, por conta da transição, tampouco é completamente funcional dentro da lógica capitalista. Isso se dá, porque, segundo Papava e Khaduri (1997), estes *deltsi*, ou, dentro da lógica transicional, *post-deltsi*, se utilizando de antigos contatos, se tornaram a engrenagem que faz o setor público e o setor privado girarem no que Papava (2005) designa como *necroeconomia*.

Segundo Papava (2005), quando do colapso da URSS, a maior parte dos produtos produzidos em seu território eram incompatíveis com os padrões internacionais e não podiam competir com os produtos produzidos no ocidente, seja pela péssima qualidade ou pelos altos preços que eles possuíam. No entanto, a produção destes produtos foi continuada nas ex-repúblicas socialistas e, como não havia mercado a que a produção fosse destinada, ou mesmo qualquer

esperança de que um mercado consumidor para tais produtos fosse criado, esta maneira de produção só poderia ser considerada morta.⁴¹

Embora nos estudos econômicos clássicos em economias de mercado, empresas e setores que não respondem às necessidades do mercado geralmente são deixadas pra trás sem grande influência na economia sadia de um país, nas nações soviéticas, “grande parte da base técnica e material das economias de comando se tornou a fundação sobre a qual a *necroeconomia* se sustenta (PAPAVA, 2002, p. 800)”⁴², principalmente no setor industrial.

Com o advento das privatizações nas repúblicas independentes, esperava-se que o capital estrangeiro revitalizasse alguns setores das ex-economias soviéticas; no entanto, mesmo as privatizações não foram capazes, em um primeiro momento, de revitalizar certos setores da economia, “porque o que está morto não pode ser recuperado (PAPAVA, 2005, p. 33)”⁴³. A não-revitalização destes setores acontecia, em grande parte, porque a privatização era vista como uma alternativa para inverter a paralisia do sistema produtivo das nações sem que se analisasse o real potencial de um determinado setor na economia de mercado. Como não havia mercado para a maioria dos produtos produzidos na URSS, mesmo os empreendimentos que foram privatizados sofreram os efeitos da *necroeconomia* até que novos investimentos do setor privado baseados nos princípios da economia de mercado reinventaram a produção destas nações e iniciaram um processo de *vitaeconomia* do setor privado.⁴⁴

Por fim, o caminho da transição azeri se diferencia das demais nações soviéticas ao se fazer a distinção entre se havia ou não uma estrutura estatal minimamente organizada para atender às demandas da economia de mercado e se o *homo transformaticus* e os *deltsi* conseguiram se libertar das “amarras” do Estado e absorver as práticas intrínsecas do *homo economicus*. Tal transformação impacta diretamente nas políticas desenvolvidas para o combate à pobreza, nas ações dos indivíduos em busca do seu próprio bem-estar e no desenvolvimento do capital humano como um todo.

⁴¹ Papava analisa a *necroeconomia* em contraste com a *vitaeconomia*. O fato de um setor produtivo possuir características “necroeconômicas” não significa que outros setores não possam estar em pleno funcionamento. Em ambas, a produção de bens é possível, porém, na *necroeconomia*, os produtos não geram demanda e são fadados a se manterem no estoque até serem destruídos ou reutilizados para a produção de outros produtos.

⁴² Texto original: “*The significant part of the material and technical base of command economies now have turned into a foundation on which necroeconomics rest*”.

⁴³ Texto original: “*because what is dead may not be recovered*”.

⁴⁴ Também há *vitaeconomia* no setor público: os setores de energia, transporte e comunicação, por exemplo, fazem parte do grupo de setores que se mantiveram “vivos” após a dissolução da URSS.

Se os programas de transferência de renda visam a possibilitar aos pobres uma participação ativa na economia por meio do mercado, o *homo transformaticus* aprende a buscar os seus próprios interesses suprimidos na economia de comando.

4. A ADAPTAÇÃO DOS PROGRAMAS DE SEGURIDADE SOCIAL AZERIS AO MUNDO CAPITALISTA

Após o colapso da União Soviética em 1991, as nações que se formaram se alinharam ao capitalismo ao mesmo tempo em que a consolidação de sua independência se ajustava. Por essa realidade transicional, muitos acadêmicos denominam os países da extinta União Soviética, incluindo a Rússia, países em transição (*countries in transition* ou *transitioning countries*). As discussões pertinentes aos países em transição e estudos diversos em Ciência Política e Relações Internacionais sobre os países da Comunidade dos Estados Independentes (CEI) buscam, majoritariamente, responder à questão do alcance pleno ou não do modelo de desenvolvimento capitalista ocidental por estes países. Ainda que muitos estudiosos do tema aleguem que o período de transição, por assim dizer, já fechou o seu ciclo, o termo “país em transição” continua sendo utilizado na literatura acadêmica para se referir a estes países. As principais vertentes teóricas discutem as transformações do fator humano (*homo economicus*, *homo sovieticus* e *homo transformativus*), as transformações da estrutura estatal e a noção de *statehood*, o funcionamento da economia, as privatizações e o incentivo à iniciativa privada ou, ainda, a aproximação com a União Europeia, suas práticas e normas como uma baliza para medir o êxito ou o dissabor da transição. Desse modo, a maior parte dos discursos atuais ainda lida com a transição, de forma direta ou indireta e de suas consequências.

O vácuo político-administrativo e econômico enfrentado pelas nações do CEI após a dissolução da União Soviética eliminou o “segundo-mundo” do mapa e o englobou na lógica capitalista, ressignificando ideias e criando novos conceitos, modificando a estrutura econômica destas nações e, conseqüentemente, jogando por terra todo um esquema de funcionamento da vida social dos indivíduos. Os sistemas de seguridade social destes países foram paulatinamente desmantelados devido a sua alta dependência de um Estado centralizador. No Cáucaso, e ainda mais no Azerbaijão, onde os países não possuíam qualquer estrutura de *statehood* anterior à estrutura soviética, a eliminação de postos de trabalho foi

substituída pela incerteza, pelo atrofiamiento da produção, pela *necroeconomia* e pelo alargamento da economia informal.

A pobreza, anteriormente homogênea, possuía, agora, causas diversas e o Estado não tinha mais o papel de ser o garantidor de trabalho e de seguridade social para a sua população. Se o sistema de seguridade social soviético se classificava pelo pleno emprego, isso é, pelo direito universal ao trabalho, pelo controle de preços e pelos subsídios diretos à população, estes últimos baseados na divisão de classes, no Azerbaijão, o principal articulador destas benesses deixou de existir: uma estrutura estatal funcional.

Construir o aparato estatal, redesenhar os programas de seguridade social à população, reestruturar a lógica do trabalho e garantir o desenvolvimento capitalista se tornaram questões relevantes no Azerbaijão independente. A pressão do sistema capitalista, no entanto, não permitia ao Estado manter a estrutura soviética e rogava por menor atuação estatal, privatizações e concessões à iniciativa privada internacional. Nesta posição ambígua, o Azerbaijão colocou na cooperação internacional as esperanças de se ajustar ao modelo capitalista “à sua maneira”, levando em consideração o desenvolvimento do país, do seu capital social e de uma posição relativamente neutra, ao longo dos anos, entre a Europa e os Estados Unidos e a Rússia.

Tendo como objetivo amparar àqueles que estavam nas categorias mais vulneráveis da população, o governo azeri, com apoio financeiro e técnico do Banco Mundial, redesenhou programas de seguridade social contributivos e não-contributivos. Esses programas incluem, por exemplo, os benefícios hospitalares e educacionais fornecidos a diferentes categorias da população; os programas de transferência de renda de apoio a deslocados internos, popularmente conhecido como *çörək pulu* (azeri para “o dinheiro do pão”) e o programa de Assistência Social Dirigida (TSA - do inglês *Targeted Social Assistance Program*; nome original em azeri *ÜDSY – Ünvanlı Dövlət Sosial Yardımı*).

Inicialmente interpretadas como políticas sem objetivo aparente, as políticas de combate à pobreza e os programas de seguridade e assistência social e de transferência de renda foram se aperfeiçoando à medida que o governo azeri angariava liquidez em suas contas e que o *know-how* internacional era assimilado pelo país por meio dos diversos projetos de cooperação internacional. O desenvolvimento do modelo capitalista impulsionou a modificação das relações sociais e econômicas do país, reduziu a taxa de pobreza e “criou” o *homo transformativus*. Muitas estruturas e conceitos soviéticos, no entanto, ainda se fazem

presentes nos dias atuais lado a lado com a ideologia capitalista e as discussões sobre a pobreza e o seu combate não fogem à essa discussão.

O trabalho continuou, no entanto, sendo o garantidor primordial de renda. Se durante o período soviético ele era o garantidor de benefícios e assegurador da satisfação das necessidades do indivíduo, ele foi sendo transformado, durante a transição, em garantidor de renda com a qual o empregado satisfaria a suas próprias necessidades por meio do mercado. Para isso, o governo azeri precisava regulamentar toda uma nova estrutura advinda das políticas de desenvolvimento capitalista e, em tempo recorde, copiar o modelo que “deu certo” na Europa e nos Estados Unidos, liberando o seu mercado para o capital estrangeiro, realizando privatizações em setores chaves de sua produção industrial e se inserindo na corrida desenvolvimentista.

4.1. O VÁCUO PÓS-UNIÃO SOVIÉTICA

Os debates sobre o motivo ou o conjunto de motivos que levaram à queda da União Soviética são bastante controversos. Diferentes abordagens apresentam diferentes justificativas para o acontecimento que culminou na dominação do sistema capitalista virtualmente em todo o globo. Ainda assim, McAuley (2008), ao tentar explicar como as iniciativas políticas do governo soviético pouco contribuíram para a estabilização do sistema em seus últimos anos, sugere que as reformas da *perestroika* não surtiram o efeito desejado para reequilibrar o sistema soviético e que o alto investimento em defesa juntamente com a disputa tecnológica com os Estados Unidos acabaram por mitigar o potencial social da União Soviética, transferindo uma larga quantidade de recursos a projetos de baixo impacto social. Slay (2010) adiciona ainda que com a “abertura” da União Soviética, membros da *nomenklatura* ampliaram a transformação de privilégios em renda e riqueza, aumentando a estratificação social, o que pode ter sido a causa da exacerbação da pobreza nos anos de transição. Numa economia centralizada onde os recursos eram cada vez mais alocados para a competição com os Estados Unidos em detrimento do bem-estar social da população, o crescimento da produção soviética e, conseqüentemente, do PIB, pouco se traduzia em benefícios diretos à sociedade, pois a produção de armamentos, artigos bélicos e tecnologia não eram convertidos, de forma prática, no produto social.

Após a queda da União Soviética e do bloco socialista em 1991 e sua independência no mesmo ano, o Azerbaijão se deparou com um vácuo em sua estrutura política ao mesmo tempo em que se integrava ao bloco de países capitalistas. Essa transição se iniciou de forma abrupta e trouxe consigo o agravamento do desemprego e da situação social dos países ora integrantes da URSS; o colapso político por falta de uma estrutura local congruente com o modelo capitalista e pela falta de *statehood*; e a redefinição de muitos conceitos presentes nas discussões políticas e, mesmo, ao senso comum azeri.

Os países da CEI herdaram as estruturas econômicas socialistas quando do colapso da União Soviética: uma economia planejada pelo Estado baseada em grandes empreendimentos estatais tanto no setor industrial quanto no setor agrícola. Enquanto tal modelo se mostrou eficiente para que o setor agrário e industrial na União Soviética pudesse se desenvolver, ele se mostrou falho no contexto de globalização pós-industrial a partir da década de 1970. As reformas de Gorbachev após 1985, visando a estabilização da URSS, não surtiram resultados positivos e levaram à paralisia do aparato produtivo estatal quando do seu colapso e à transição abrupta para a economia de mercado (CONSELHO DA EUROPA, 2003).

Dirk J. Bezemer (2006) considera que os países da Transcaucásia e da Ásia Central sejam os que mais tenham sofrido com a transição de modelos econômicos. O Azerbaijão, assim como a Geórgia e a Armênia, era um país agrário antes do socialismo e, por não possuir estruturas capitalistas pré-existentes, se especializou em poucos setores, no caso, o setor petrolífero e a produção de romã, para servir ao produto social soviético. A cooperação com as outras repúblicas soviéticas, inicialmente, e com outros países socialistas por meio da URSS, posteriormente, mantinham um mercado para o qual a produção de Baku era destinada. Da mesma forma, a cooperação também permitia ao Azerbaijão e às outras nações mais pobres da URSS se beneficiarem das transferências monetárias advindas de Moscou e da divisão do produto social. Quando da dissolução da União Soviética, todo o aparato cooperativo, assim como o mercado garantido para os produtos do Azerbaijão desapareceu gerando uma paralização de setores chaves da economia de diversas das nações soviéticas e iniciando o processo de *necroeconomia*.

Como demonstrado anteriormente, os países do Cáucaso, quando da sua anexação ao território soviético, não detinham qualquer instituição de *statehood*, uma vez que não tinham passado pelo processo de desenvolvimento capitalista antes de sua anexação à União Soviética (TÍKHONOV, 1985; PAPAVAL, 2005). O Azerbaijão sequer tinha uma identidade forjada para si próprio até o século XIX. Para Bezemer (2006), a falta destas instituições –

que tiveram de ser construídas do nada, após o colapso da União Soviética e o início abrupto do processo de transição – auxilia a explicar os diferentes níveis de desenvolvimento das nações da CEI nos dias atuais, mas, sozinha, não dá conta de analisar com êxito todos os desdobramentos da transição.

Além da falta de uma estrutura estatal funcional, o Azerbaijão, assim como as demais nações membros da antiga URSS, se deparou com uma forte depressão econômica. Queda de salários, inflação, desvalorização das moedas nacionais e forte desemprego dividiam espaço com a inserção de produtos e capitais estrangeiros, que começavam a dar os primeiros passos para a implantação de um setor privado na maior parte das ex-repúblicas soviéticas. No entanto, ao comparar a “Depressão pós-comunista” (*post-Communist depression*) e a famosa Crise de 1929, ou Grande Depressão, Branko Milanovic (1998) argumenta que havia grandes diferenças entre ambas, principalmente na maneira com que os salários e o emprego, em geral, se ajustaram. Ele salienta que durante a Grande Depressão, os salários em países como a Alemanha, a Inglaterra e os Estados Unidos se mantiveram estáveis em termos reais, enquanto o desemprego dobrara. Desse modo, a conta do ajuste da crise não foi paga pela diminuição real do salário, mas pelo aumento do desemprego. Nos países da União Soviética, no início da década de 1990, no entanto, as taxas de desemprego eram muito baixas devido à sua organização sociopolítica. Enquanto os empreendimentos estatais não eram paulatinamente fechados ou privatizados, empurrando os trabalhadores para o desemprego, para o trabalho informal e a *shadow economy*, a conta da crise, por assim dizer, foi paga pela redução real dos salários. Utilizando dados de diversas pesquisas domésticas realizadas antes e depois da dissolução da União Soviética, Milanovic aponta uma queda entre 40 e 60% dos salários nas antigas repúblicas soviéticas, o que resultou, inclusive, na queda do percentual de participação da renda dos trabalhadores no PIB destes países. Se a RSS Azerbaijão já possuía, em 1988, o maior percentual de pobres, com 33,3% de sua população vivendo com menos de 75 SUR mensais, a crise apenas ampliou este percentual após a independência, puxada, também, pela nova caracterização do trabalho (ALEXEEV; GADDY, 1992; 1993).

O resultado da crise se traduziu em números consistentes também à nível nacional: enquanto em 1980, 20% de toda a produção mundial era realizada na União Soviética, após a sua dissolução, e até 1998, o valor total de bens e serviços produzidos em todas as nações em transição declinou 25% (TÍKHONOV, 1983; MILANOVIC, 1998). Consequentemente, com menor produção – ou com produção de baixa qualidade incapaz de competir com o que era

produzido no mercado internacional –, o PIB de praticamente todas as ex-repúblicas soviéticas declinou, algumas inclusive registrando declínio de dois dígitos.

Para Bolukbasi (2011), além da crise, as características presentes no Azerbaijão independente eram similares às das dos Estados pós-coloniais: autoridade incerta, governos ineficazes, corrupção, comunidade política segmentada étnica ou religiosamente em vários “públicos”, onde o governo seria menos um ator provedor de bens políticos (leis, ordem, segurança, *welfare*) e mais uma fundação garantidora de privilégios a uma elite que o controla às custas do “público civil”.

O Azerbaijão saiu do período soviético com um imenso fardo político, econômico e social. No âmbito político, o desaparecimento abrupto de um poder centralizador combinado com a falta de uma estrutura política local consistente deixou a república independente em um vácuo. No tocante à economia, o colapso do sistema comunista desintegrou as relações de cooperação entre empresas da União Soviética e o incentivo para o consumo dos produtos locais e regionais. Conseqüentemente, à exceção de derivados de petróleo e gás e sua composição crua, os produtos e as empresas azeris, como, por exemplo, a empresa química Azerkymia e as metalúrgicas Baku Steel Company e DHT Metal JSC foram incapazes de competir com as demandas da competição internacional e se viram fadadas à falência ou à sub-operação (PAPAVA, 2012. p. 68-69, 74). A exportação de petróleo, no entanto, também foi afetada pelo desaparecimento dos acordos de cooperação entre as repúblicas soviéticas, embora a sua produção pudesse competir, parcialmente, no mercado internacional, e foi reduzida drasticamente nos primeiros anos após a independência (CIARRETA; NASIROV, 2011). Finalmente, na esfera social, em 1995, o PIB do Azerbaijão apresentou um de seus piores números desde a queda da União Soviética: 3,052 bilhões de dólares americanos, o que representava uma queda de pouco mais de 62% em relação ao PIB de 1991. Da mesma forma, o primeiro senso relacionado à pobreza após a independência do país revelou que o seu nível atingira os 68,1% no mesmo ano (BANCO MUNDIAL, 2009). Em 1989, dois anos antes de se tornar independente e iniciar o processo de transição, a incidência da pobreza na República Soviética do Azerbaijão era de pouco mais de 33%, o que já representava três vezes mais que a média de toda a União Soviética (BEZEMER, 2006). Todos estes problemas foram agravados com o início do conflito em Qarabağ e a presença de refugiados e pessoas deslocadas internamente que elevou o número de “pobres” no país e gerou sanções e bloqueios políticos e geográficos para a comercialização dos produtos azeris, incluindo o

petróleo, além da alta emigração de seus trabalhadores para a Rússia e a Turquia (GARAGOZOV, 2012; COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

Além do fardo político e econômico, dois conceitos importantes foram ressignificados nos países da CEI após o início da transição: os conceitos de desenvolvimento e o de pobreza. O desenvolvimento deixou de se basear na lógica socialista e foi incorporado ao sistema capitalista e sua economia de mercado. Ao mesmo tempo, o imaginário de pobreza passou a fazer parte do dia-a-dia das famílias e das políticas públicas das nações independentes. A heterogeneidade da pobreza, suas causas, efeitos e consequências ganharam diferentes facetas à medida que o sistema herdado da URSS empurrava uma grande parte da população para o setor informal onde não há qualquer garantia de assistência social.

Após alguns anos de crise, inflação e aumento da pobreza, o Azerbaijão estruturou a sua estratégia de desenvolvimento econômico tendo como principal instrumento as suas reservas de petróleo. A abertura do setor para o capital privado foi fundamental para, em um primeiro momento, colocar a economia azeri na direção do crescimento e, posteriormente, elevar o consumo e a qualidade de vida da população. No entanto, o desenvolvimento capitalista de uns se dá, apenas, em detrimento da qualidade de vida de outros e esta característica inerente do modelo capitalista tem a tendência de ampliar as desigualdades entre nações ou, mesmo, entre grupos populacionais. As políticas de combate à pobreza azeris foram, então, ajustadas para refletir as novas demandas da pobreza heterogênea no país, ao mesmo tempo em que utilizaria padrões “ocidentais” para a sua implementação.

4.2 O CRESCIMENTO ECONÔMICO COMO VETOR INICIAL DOS PROGRAMAS

A queda da União Soviética resultou, quase que automaticamente, na redução do papel do Estado nos assuntos de interesse público das antigas repúblicas soviéticas. Leyla Sayfutdinova (2015) argumenta que no início do processo de transição, as repúblicas derivadas da União Soviética herdaram um sistema de bem-estar social relativamente generoso, mas que foi paulatinamente reduzido devido à retirada do Estado da obrigação de provedor principal dos meios de subsistência e satisfação das necessidades sociais básicas. Este sistema “generoso” da URSS é considerado pelos pesquisadores como um sistema que foi mais igualitário (em termos de redistribuição de renda e universalização de direitos) que na maioria dos países que

funcionavam com uma economia de mercado (SAYFUTDINOVA, 2015; MILANOVIC, 1998; TÍKHONOV, 1989; SLAY, 2009). Para Milanovic (1998) e Alexeev e Gaddy (1993), mesmo após calcular os benefícios diretos e indiretos recebidos pela casta dirigente soviética, a *nomenklatura*, os números relacionados à desigualdade de renda na URSS não aumentavam. Isso porque, os subsídios diretos favoreciam, de forma geral, aos segmentos mais pobres da população fazendo com que a renda dos mesmos se elevasse e, como consequência, puxando os números da desigualdade de renda para baixo, mantendo o Coeficiente de Gini um pouco acima daqueles apresentados pelos países nórdicos, mas com números de desigualdade muito abaixo, por exemplo, que os de nações da OCDE com níveis de desenvolvimento similares: em 1998, de acordo com Alexeev e Gaddy (1993), o Coeficiente de Gini da URSS era 0,290 e, em 1990, esse número era de 0,281. A nível de comparação, as nações soviéticas mais desiguais da época eram o Tadjiquistão (Gini: 0,318 em 1988; e 0,334 em 1990) e o Azerbaijão (0,317 em 1988; e 0,345 em 1990).

Sem um Estado previdência e com o desmantelamento do sistema de subsídios, serviços públicos como saúde, educação e creches – inicialmente gratuitos ou largamente subsidiados pelo governo – passaram a requerer o pagamento de taxas totais diretamente do beneficiado.

Apesar das reduções citadas por Sayfutdinova (2015), o sistema de proteção social do Azerbaijão sofreu, em sua estrutura, poucas alterações durante os anos 1990 e início do século XXI. O modelo soviético de proteção social se manteve e incluía serviços públicos gratuitos, seguro e assistência social, que, durante o período socialista eram conectados com os empreendimentos e as indústrias estatais.

Após a transformação industrial através da privatização, o fechamento de muitos dos empreendimentos estatais e a mudança na natureza do emprego e trabalho, no entanto, muitos trabalhadores foram privados dos benefícios de proteção social que eram garantidos no sistema soviético. Outros foram forçados a migrar para outras áreas, principalmente para o setor informal ou de serviços onde, tampouco, eram amparados pelo direito de proteção social, gerando, por conseguinte, o desaparecimento de forças sindicais e uma forte economia informal e de serviços (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

Enquanto desapareciam postos de trabalho formais, o setor informal foi se tornando o destino de diversos trabalhadores. É comum hoje em dia, por exemplo, em Baku, encontrar taxistas

ou “donos de rua”⁴⁵ que durante o período soviético – ou mesmo após a independência do país – eram trabalhadores formalmente registrados na área de construção civil ou no setor petrolífero e que encontraram no setor informal uma fonte de renda que lhes permitisse continuar consumindo e participando da lógica econômica capitalista. No entanto, como aponta Farid Guliyev (2015), esse trabalho informal não lhes garante qualquer contrato trabalhista ou qualquer direito a benefícios sociais.

Seguindo o caminho da queda do PIB, do aumento da pobreza e da desigualdade de renda, os números do setor informal dispararam e o Azerbaijão era, em 1999, o terceiro país do mundo com maior participação da economia informal no PIB, segundo um estudo de Friedrich Schneider (2010) e colaboradores do Banco Mundial que incluiu, para aquele ano, 151 países. Os números em 1999 apontavam que 61% do PIB do Azerbaijão, que somava 44,22 bilhões de dólares estadunidenses, era proveniente da economia informal ou “ilegal” (*kölgə iqtisadiyyatı*)⁴⁶. Tal percentual era apenas menor que o da Bolívia (67%) e o da Geórgia (68,3%). Em comparação com o Azerbaijão e a Geórgia, na Armênia, 46,6% do seu PIB era representado pela economia informal, o que confirmava a tendência de alta participação deste segmento na economia dos países do Cáucaso Sul, ainda que as estatísticas apontem um percentual consideravelmente inferior da nação armênia em relação às suas vizinhas na região (SCHNEIDER *et al*, 2013; GULIYEV, 2015).

Sayfutdinova (2015) argumenta, ainda, que as práticas de economia informal podem, hoje, ser encontradas dentro mesmo do próprio aparato público, assim como da iniciativa privada. Utilizando de exemplos concretos, ela expõe a maneira com que salários, aposentadorias e benefícios como o seguro desemprego são negociados. Num exemplo específico, enquanto uma trabalhadora chamada Lena trabalhava no setor informal, ela mantinha a sua “carteira de trabalho” (*labor book*) em uma empresa estatal de onde ela não recebia qualquer salário e nem trabalhava, mas o registro de que ela continuava formalmente empregada na empresa estatal em questão era necessário para que ela garantisse o benefício da aposentadoria futuramente.

⁴⁵ A expressão “dono da rua” é uma expressão comumente usada no Brasil para designar o trabalho de pessoas que dizem guardar o carro de alguém que estaciona em um local que, em tese, seria gratuito. Este serviço é informal e ilegal, mas é comumente praticado sem que haja fiscalização evidente por parte dos órgãos públicos e, conseqüentemente, não haja punição do ato que se caracterizou, juntamente com a profissão de “baleiro” em ônibus, uma das maiores evidências do crescimento do mercado informal (e, ao mesmo tempo, ilegal) no Brasil nos últimos anos.

⁴⁶ A tradução literal para *kölgə iqtisadiyyatı* seria “economia de sombra”, onde *kölgə* significa “sombra” e *iqtisadiyyat* significa “economia” acrescido do sufixo “-ı” para indicar a relação de “posse”. O termo “economia de sombra”, no entanto, não se refere a um conceito econômico em português brasileiro, enquanto o original em azeri traduz a ideia de economia informal e, ao mesmo tempo, ilegal, mas que funciona às vistas do governo e da ordem. É importante ressaltar que o termo em azeri contempla ainda o termo em inglês *shadow economy* e o termo em português europeu *economia sombra*.

Há ainda exemplos de demissão e recontração de pessoal de uma empresa por cerca de 2/3 do salário anterior e de extensão do mercado formal para o mercado informal, como as práticas de professores que ensinam apenas parte do conteúdo necessário para os alunos e o conteúdo restante é apenas ensinado se os estudantes fizerem pagamentos informais ao professor. As considerações sobre a informalização da educação estão, inclusive, presentes no relatório da Comissão Europeia de 2011 sobre proteção e inclusão social no Azerbaijão. No documento, as práticas informais no setor público são atribuídas aos baixos salários do setor (o mesmo se nota em outros setores como saúde e serviços sociais), o que faz com que os trabalhadores busquem fontes alternativas de renda junto ao *kölgə iqtisadiyyatı*.

Enquanto, de um lado, as práticas informais de “segurança social” se desenvolviam sob a égide do capitalismo e de práticas consideradas corruptas, o *boom* no setor de petróleo e gás na primeira década deste século estimulou o movimento de capital estrangeiro para o Azerbaijão e gerou, conseqüentemente, um superávit nas contas públicas do país que permitiu com que as reformas requeridas pelo Banco Mundial, o FMI e a União Europeia fossem levadas a cabo (LEVINE, 2007; COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

Foi o então presidente do Azerbaijão, Heydar Aliyev, que percebeu a conexão direta entre o desenvolvimento do setor energético, traduzido em petróleo e gás, e o desenvolvimento econômico do seu país. Aliyev abriu o setor para o investimento do capital estrangeiro e a 20 de setembro de 1994, no Gulistan Palace, em Baku, um acordo prevendo a exploração de campos petrolíferos do país e o desenvolvimento dos campos Azeri, Chirag e Guneshli, além da distribuição de seus produtos foi assinado pela Companhia Estatal de Petróleo da República do Azerbaijão (SOCAR, do inglês *State Oil Company of Azerbaijan*; e em azeri, *Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Şirkəti*) e as empresas British Petroleum (BP), Amoco, Statoil, LukOil, McDermott, Pennzoil, Ramco Khazar Energy, Turkish Petroleum Overseas Company, Exxon, Itochu, Delta e Unocal Khazar, de oito países diferentes. O consórcio entre estas empresas ficou conhecido como *O Contrato do Século* pela importância do acordo para o desenvolvimento do país e da região e pelas expectativas depositadas nele, inclusive pelo capital estrangeiro (LEVINE, 2007; PRESIDÊNCIA DO AZERBAIJÃO, 2017). Após “O Contrato do Século”, outros referentes a exploração de vários campos foram assinados, mas o valor simbólico do contrato de 1994 aparenta ser inquebrantável.

O “Contrato do Século” gerou um *boom* petrolífero reacendendo a economia que nos anos 1990 se via estagnada e trouxe consigo o crescimento das exportações e do investimento estrangeiro direto. Nos anos 2000, o PIB azeri cresceu em uma média de mais de 15% ao ano

e, em 2006, atingiu o seu pico, com 34,5%. De acordo com o Banco Mundial (2010), o aumento rápido do PIB permitiu a melhora no padrão de vida da população e contribuiu de forma significativa para a diminuição da pobreza. Até o ano de 2008, por exemplo, o percentual de pobres no país caiu de quase 50% em 2001 para 15,8%. Como resultado desse desempenho favorável, houve o aumento no consumo em geral, ao mesmo tempo em que se verificava a queda da participação de produtos alimentícios no consumo total das famílias, abrindo espaço para outros produtos cujas funções não estão relacionadas às necessidades mínimas fisiológicas do indivíduo, como, por exemplo, bens duráveis, saúde e educação (OCDE, 2011; BANCO MUNDIAL, 2010). Ainda, o Banco Mundial (2010) argumenta que o impacto do crescimento econômico no nível de consumo das famílias foi significativo. Em média, percebe-se que este aumentou cerca de 7%. Nas áreas rurais, o crescimento permitiu, sobretudo, a elevação do consumo das famílias mais pobres, enquanto nas zonas urbanas o recrudescimento durante o período de alto desempenho econômico foi mais uniforme, atingindo quase todos os grupos de forma mais ou menos semelhante permitindo um aumento do consumo familiar entre 8 e 10%, com menor impacto para as famílias que se encontravam entre as 20% mais ricas.

A melhoria do desempenho do consumo, também impulsionado pela facilitação e manutenção do acesso ao crédito, gerou um impacto positivo na economia azeri, e, diferentemente dos anos anteriores, em que o crescimento econômico foi puxado pelo comércio internacional, em 2009, foi o consumo o vetor de desenvolvimento do país (OCDE, 2011). Concomitantemente, o crescimento do setor petrolífero e do PIB ampliou os recursos disponíveis para o poder público que pôde, como consequência, reformar a coleta de taxas para a previdência, incrementar os investimentos em programas de seguridade social, e dos programas não-contributivos, elevar os salários em termos reais, atenuando os indicadores de pobreza, além do próprio aumento do salário mínimo, embora, neste caso, mais modesto (BANCO MUNDIAL, 2010).

Se o sistema de seguridade social pouco mudara durante a década de 1990, mantendo uma espécie de modelo soviético que se tornara ineficiente devido à falência de empreendimentos estatais e ao colapso industrial, na década seguinte, com o superávit, o governo azeri pôde financiar programas de combate à pobreza e reformas cujos desdobramentos se veem ainda hoje e que foram iniciadas em 2003. A base legislativa para o sistema de proteção social, no entanto, foi desenvolvida e adotada em 1997 com a definição das responsabilidades do Estado frente a questões de segurança social. Neste ano, a Lei sobre o Seguro Social foi aprovada e

os avanços alcançaram a Lei de Seguro Privado em 2001 e, em 2005, a Lei sobre a Aposentadoria. Em 2006, o Azerbaijão passou a utilizar um sistema de registro individual de contribuintes (COMISSÃO EUROPEIA, 2011. p. 63). No âmbito da assistência social, a lei sobre a linha mínima de subsistência foi assinada em outubro de 2004, enquanto a Lei da Assistência Social Dirigida foi assinada um ano depois (NAZAROV, 2012; PRESIDÊNCIA DO AZERBAIJÃO, 2015).

Similarmente, os investimentos em programas de seguridade social foram gradativamente acrescidos no decorrer dos anos. Em 2010, o investimento foi de aproximadamente 1,2 bilhões de manat⁴⁷, o equivalente a pouco mais de 2,3 bilhões de reais na cotação atual⁴⁸. Para o mesmo ano, apenas os investimentos em obras públicas, comunicação e transporte (3,6 bilhões de manat) e os investimentos em educação (1,27 bilhões de manat) foram superiores àqueles destinados à seguridade social da população (COMISSÃO EUROPEIA, 2011). Ainda assim, em relação aos anos anteriores, nota-se o esforço governamental em direcionar fundos, originalmente usados em infraestrutura, à área de saúde, educação e seguridade social.

No entanto, para Gursel Aliyev, Anar Valiyev e Sabina Rustamova, consultores da Comissão Europeia (2011), os investimentos no setor social ainda não são adequados. O principal argumento é de que a arrecadação do governo tampouco é suficiente, uma vez que a maior parte dos impostos e ganhos orçamentários vem da região de Abşeron⁴⁹ e da capital Baku por meio de atividades relacionadas com a produção de petróleo e gás. Em contrapartida, as demais regiões do país contribuem infimamente para o orçamento estatal e continuam dependentes do auxílio financeiro do Estado, assim como todo o setor informal.

4.3 OS PLANOS DE AÇÃO DE COMBATE À POBREZA E OS PROGRAMAS AZERIS DE PROTEÇÃO SOCIAL

Tema relativamente novo na agenda da república independente do Azerbaijão, a pobreza heterogênea tornou-se um tópico relevante com o crescimento do número de PDIs e

⁴⁷O Manat é a moeda oficial da República do Azerbaijão e é representado oficialmente pela sigla AZN ou pelo símbolo ₼, sendo subdividido em 100 *qəpik*. Na língua azeri não há distinção de plural após números, portanto a palavra não foi pluralizada no discurso em língua portuguesa.

⁴⁸A cotação atual da moeda azeri em relação ao real e às principais moedas do mundo são: 1 AZN = 1,97 BRL; 1 AZN = 0,58 USD; 1 AZN = 0,55 EUR. Cotação de 19/11/2016 disponível em <https://exchangerate.guru/azn/brl/1/>

⁴⁹ Comum transliteração em língua inglesa: Absheron.

refugiados afetados pelo conflito de Nagorno-Qarabağ após a dissolução da União Soviética. A disparada das atividades informais no setor de serviços elevou o número de trabalhadores que não tinham acesso a qualquer tipo de benefício de seguridade social e, no primeiro senso após a independência, no ano de 1995, o percentual de pobreza no país atingiu 68,1%, enquanto, ao mesmo tempo, 79,2% dos IDPs estavam em situação de pobreza (BANCO MUNDIAL, 2009). Nos primeiros anos de transição, a crise econômica e o desmantelamento progressivo dos subsídios à população, resultaram na queda do PIB e no aumento da pobreza no país. Os programas de seguridade social, cujas estruturas ainda se assemelhavam ao modelo soviético, se tornavam menos eficientes ao passo que as empresas estatais já não mantinham o mesmo nível de produção dos anos soviéticos e a mão de obra do país migrava para o setor informal porque já não havia oferta de trabalho no setor formal. Por isso, segundo o último Relatório de Inclusão e Proteção Social (SPSI, sigla em inglês para *Social Protection and Social Inclusion Report*) (COMISSÃO EUROPEIA, 2011), as políticas públicas de combate à pobreza no Azerbaijão se traduziram em linhas de pobreza diversas, diferentes estratégias para a sua diminuição e movimentos abruptos em diversas direções na implementação de projetos, sem qualquer estudo aprofundado sobre os impactos de um determinado programa.

Com o crescimento econômico dos anos 2000, alavancado pelo setor de petróleo e gás, novos postos de trabalho foram criados e setores conectados à comercialização e produção de petróleo e seus derivados também se desenvolveram. Além de novos postos de trabalho formal que trouxeram renda a uma parcela da população e lhes garantiram acesso a benefícios de seguridade social, o governo azeri pôde redesenhar o seu modelo de assistência social tanto aos formalmente empregados quanto aos mais necessitados e a sua estratégia, uma vez que as características demográficas – relevantes durante o período soviético – haviam se tornado parâmetros inconclusivos para determinar a situação de pobreza das famílias azeris (GARAGOZOV, 2012).

As reformas, impulsionadas pelos primeiros anos de crescimento, foram iniciadas em 2003, quando, para o Banco Mundial, os benefícios à população ainda eram “fortemente concentrados na redistribuição baseada em categorias da população do que nas [suas] necessidades (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2003: p. 50)”. Até aquele momento, o governo azeri ainda não tinha introduzido uma linha de pobreza às suas políticas e nenhuma pesquisa havia sido feita com o intuito de criar uma base estratégica para auxiliar os que se encontravam nas piores condições dentre os pobres. Em consequência disso e da

“categorização” da pobreza, os benefícios distribuídos se traduziam em uma quantia ínfima para uma larga parcela da população. Ainda, o grande número de programas somado aos baixos valores dos benefícios tornava a sua aplicação e distribuição burocrática, cara e complexa (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2003).

A pressão para reformas, não apenas no ramo de seguridade e assistência social, mas de toda a estrutura lógica das políticas sociais, visando a manutenção do crescimento econômico e do quadro institucional, fica explícita no Programa de Estado para a Redução da Pobreza e para o Desenvolvimento Econômico de 2003-2005 (SPPRED, do inglês, *State Program on Poverty Reduction and Economic Development, 2003-2005*). Em linhas gerais, o SPPRED objetivava não apenas garantir que os benefícios de assistência social chegassem aos mais pobres, mas também que as políticas de privatização das propriedades e a adaptação às condições de mercado que já haviam se desenvolvido no Azerbaijão promovessem o crescimento econômico. Refletindo as políticas “apropriadas” pelo governo azeri por meio da cooperação internacional, a reforma do seguro social e da assistência social visavam quebrar as influências do sistema soviético e ajustá-las à nova composição socioeconômica do país⁵⁰. Da mesma forma, as melhorias nas políticas salariais e empregatícias tinham como objetivo garantir a privatização de diversos setores da economia e permitir que o valor dos salários fosse definidos pelo mercado, onde o governo teria, de acordo com uma nova legislação, um novo papel na relação tripartite entre o Estado, os empregadores e os trabalhadores (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2003).

Em relação à educação, além das políticas mais comuns como melhoria da qualidade, do material e da sua base técnica e da introdução de novas tecnologias, chama a atenção no SPPRED, a proposta de um Fundo de Assistência Especial para a Educação, cuja ideia consistia em liberar verba para a aquisição de material como canetas, lápis, cadernos e afins para crianças em idade escolar, cujas famílias tinham recursos limitados para os investimentos escolares. O documento trata, ainda, de assuntos diversos para uma política de combate à pobreza efetiva. Entre eles, a manutenção da estabilidade econômica por meio de um crescimento diversificado, isto é, para além do setor de petróleo e gás, a reforma público-

⁵⁰Em termos de cooperação internacional, os documentos que balizam os seus termos, isto é, os documentos da Conferência de Monterrey, em 2002; a Declaração de Roma, de 2003; a Declaração de Paris, de 2005; a Agenda de Ação de Accra, de 2008; e a Declaração de Busan, de 2011, sugerem a apropriação das políticas de desenvolvimento pelos países receptores de cooperação. Esta apropriação significa dizer que o país receptor escolhe quais projetos e de que modo eles serão executados, mas numa lógica onde a cooperação internacional para o desenvolvimento redefine o papel a ser desempenhado pelo Estado, pelo mercado e pela Sociedade Civil, muito se discute que a apropriação é apenas um conceito forjado para um caminho mais sutil da imposição do modelo de cooperação das nações do centro (KRAYCHETE, 2012).

administrativa, a reforma jurídica e a descentralização do poder, onde o governo azeri reconhece o papel dos governos dos municípios em direcionar a assistência social a quem precisa e em gerar informação para que as decisões sobre as políticas a nível nacional levem em consideração uma realidade mais acurada da situação da população (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2003).

Nesta relação em que crescimento econômico gera renda e aumento do consumo e onde “barcos furados” tendem a ser deixados pra trás, as reformas que foram levadas a cabo a partir de 2003 tinham o objetivo de, no tocante às ações diretas contra a pobreza, modelar os diferentes cenários da composição demográfica do país – modificados, principalmente, pela nova natureza do trabalho sob o capitalismo –, promover o desenvolvimento econômico, precisar o tamanho do mercado de trabalho formal e das contribuições para o orçamento de seguridade social, assim como melhorar a legislação vigente (estipular uma idade de aposentadoria, eliminar privilégios ocupacionais, promover a igualdade de idade para aposentadoria entre gêneros) dentre outros.

Além disso, havia uma pressão das organizações internacionais que cooperavam com o Azerbaijão, principalmente das europeias por meio do Programa de Assistência Técnica para a Comunidade dos Estados Independentes e a Geórgia (TACIS, do inglês, *Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States and Georgia*), para a criação de uma estratégia que ampliasse a eficácia e eficiência do aparato estatal e, conseqüentemente, dos programas de combate à pobreza, os quais teriam como objetivo auxiliar os mais frágeis dentre os pobres e os grupos mais vulneráveis (principalmente refugiados e PDIs) mitigando o impacto negativo que o crescimento tenha tido para esta parcela da população (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2003).

O TACIS e o SPPRED foram, portanto, os divisores de águas entre o modelo soviético e o modelo capitalista. Neste novo modelo, o desenvolvimento de um sistema de assistência social ajustado às condições do mercado permitiria aumentar a eficiência das provisões sociais por meio da melhoria da gestão e da administração do sistema como um todo, que, ao importar o *know-how* europeu, se assemelhou aos programas vigentes na Europa.

O Banco Mundial (2010) nota que a redução da pobreza no Azerbaijão na primeira década dos anos 2000 só foi possível devido ao crescimento econômico do país e de políticas eficazes de redistribuição de renda encabeçados pelo aumento real dos salários da classe trabalhadora. Enquanto o PIB crescera de 5,2 bilhões de dólares estadunidenses nos anos 2000 para 48,8

bilhões de dólares em 2009 – um aumento aproximado de 840% – o salário mínimo cresceu mais de 6.700% de forma cumulativa, enquanto a média salarial da população cresceu de 41 manat, em 2000, para 268 manat, em 2008, somando um crescimento cumulativo de 554% (Gráfico 1). Obviamente, se pode argumentar que o aumento da renda da população foi consumido pela inflação ao longo dos anos, mas, segundo a OCDE (2011), até 2007, quando a economia azeri entrou em crise por conta da queda das exportações, o crescimento das importações e o desequilíbrio no balanço de pagamentos, as políticas macroeconômicas do governo conseguiram manter a inflação baixa. Após a crise, em 2009, segundo o mesmo relatório, a inflação retornou a apresentar um percentual baixo: se em meados de 2008 a inflação era superior a 25%, no ano seguinte, ela declinou a uma média mensal próxima de 0%.

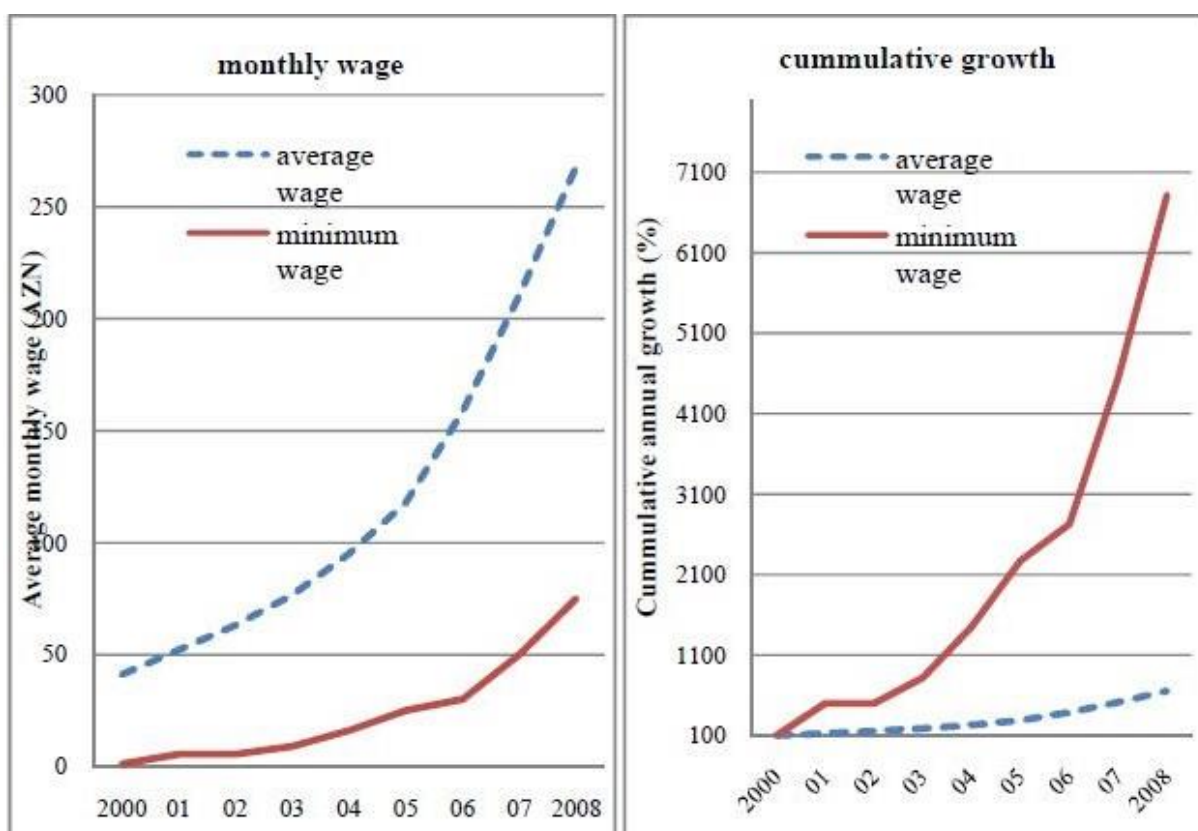
O investimento estrangeiro, o crescimento econômico e a cooperação internacional criaram um ambiente propício para o aumento do investimento em assistência e seguridade social e em 2008, um novo plano de ação foi lançado. Por meio do documento oficial do Programa de Estado para a Redução da Pobreza e para o Desenvolvimento Sustentável da República do Azerbaijão para 2008 a 2015 (SPPRS, do inglês, *State Program on Poverty Reduction and Sustainable Development in the Republic of Azerbaijan for 2008-2015*) se comprometeu, não apenas a manter os esforços para melhorar a eficácia e eficiência dos seus programas e do funcionamento do aparato estatal e propiciar um ambiente favorável ao mercado, mas também, a fazer a sua parte como signatário da Declaração do Milênio na tentativa de cumprir os objetivos que foram reavaliados em 2015 – principalmente em relação à pobreza e à fome.

Por ser uma espécie de programa continuado do SPRRED, o SPPRS, também objetivava prover assistência àqueles que mais precisavam e manter a estabilidade econômica entendida como caminho primordial para a superação da pobreza no país. No entanto, o SPPRS também se alinhava com os Objetivos do Milênio por meio de políticas estatais específicas, principalmente em relação à erradicação da fome e da pobreza, cujo desenvolvimento seria monitorado de forma participativa pelo governo, pelas organizações internacionais e pela sociedade civil (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2008a).

Além das contribuições sobre as reformas necessárias para fomentar o crescimento econômico balanceado, o SPPRS, por meio do seu Plano de Ações, indica as melhorias que deveriam ser tomadas em relação aos programas de assistência social, especialmente o Programa de Assistência Social Dirigida, e os programas de seguridade social. No plano de ação, estão em evidência, além das medidas voltadas para a melhoria do programa, a implementação de

estratégias para a monitoração e avaliação dos programas, assim como a revisão dos valores dos benefícios, sua duração e as medidas que definem os critérios de elegibilidade para a assistência (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2008; 2008b).

Gráfico 1: Salário e crescimento no Azerbaijão entre 2000 e 2008.



Fonte: BANCO MUNDIAL, 2010.

Salário mensal: média salarial mensal em AZN). Em azul e traçado, média salarial; em vermelho, salário mínimo; Crescimento acumulado: crescimento acumulado anual (%). Em azul e traçado, média salarial; em vermelho, salário mínimo.

Após diversas modificações e aperfeiçoamentos por conta do SPPRED e do SPPRS, o sistema de seguridade social azeri se divide, atualmente, em dois tipos de programas: os programas de assistência social e os de seguro social. O financiamento dos benefícios de seguro social é feito por meio de contribuições feitas pela população empregada e devidamente registrada. O objetivo deste tipo de benefício é cobrir parcialmente eventuais interrupções no ganho real de uma família ou trabalhador e, assim, prevenir que famílias e indivíduos que, por exemplo, tenham perdido o emprego, adoecido, adquirido uma deficiência

temporária ou tornaram-se idosos – e, portanto, tenham saído da lógica de produção e distribuição do capital por meio do trabalho – caíam diretamente na pobreza. Os programas de assistência social, também conhecidos como “transferências sociais”, em contrapartida, não dependem de contribuição privada ou individual e objetivam, em linhas gerais, redistribuir renda para que os mais pobres possam manter um nível mínimo de consumo. Programas de assistência social incluem benefícios infantis, benefícios a portadores de deficiência física ou mental, o Programa de Assistência Dirigida – o TSA –, entre outros benefícios e são financiados diretamente pelo Estado.

Os programas em vigor atualmente estão sob a tutela do Ministério do Trabalho e Proteção Social da População (em inglês, MLSPP – Ministry of Labor and Social Protection of the Population; ƏƏSMN - *Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi* em azeri) e do Fundo Estatal de Proteção Social do Azerbaijão (SSPFA – do inglês *State Social Protection Fund of Azerbaijan*; e em azeri *Azərbaycan Respublikası Dövlət Sosial Müdafiə Fondu*) e são financiados por diferentes atores. As provisões relacionadas aos benefícios do seguro social, como aposentadoria, seguro de saúde, licença maternidade e auxílio-doença assim como a coleta e a administração de pagamentos sociais feitos pelo Estado ou empreendimentos diversos é supervisionada pelo SSPFA. Do outro lado, o Ministério é responsável por desenhar e implementar estratégias para o alívio e o combate à pobreza, assim como cuidar e prover os benefícios relacionados a deficiências permanentes, benefícios sociais, o TSA e outros programas de assistência social (COMISSÃO EUROPEIA, 2011; REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2008b)⁵¹.

4.3.1. Mapeamento dos benefícios contributivos

Os benefícios contributivos são variados e não possuem qualquer necessidade de atestação de condição de recursos. Se resumem a seguro desemprego, descontos, auxílio-doença e

⁵¹Embora seja correto dizer que o MLSPP se concentra em questões relacionadas aos programas de assistência social, enquanto o SSPFA administra questões de seguro social, uma análise aprofundada dos programas denunciará vários casos onde as funções de ambas as instituições se entrelaçam e outros onde não há qualquer cobertura social por parte dos programas. Por exemplo, no caso de acidentes de trabalho ou doenças relacionadas à profissão não há qualquer cobertura do seguro social e os gastos relacionados a isto são diretamente financiados pelo empregador. Em circunstâncias limitadas e específicas é possível que o Estado financie parte dos gastos. Há também o caso dos benefícios infantis e pensões, que possuem duas vertentes, uma contributiva e outra não-contributiva. Segundo os consultores da Comissão Europeia (2011), não há uma separação clara entre seguro social e assistência social. Essa falta de posição clara sobrecarrega, portanto, a burocracia de ambos os órgãos. (Para mais detalhes, ver COMITÊ ESTATÍSTICO DA REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2009)

benefícios diversos, como auxílios para a realização de funerais, para sobreviventes de guerras, crianças e uma variedade de benefícios *in-kind*.

Para receber o *seguro-desemprego*, o desempregado deve ter contribuído ininterruptamente durante os 12 meses anteriores à ocorrência do desemprego, dos quais um mínimo de 26 semanas deve ser de trabalho devidamente registrado. O segurado deve ser maior de 15 anos, estar regularizado nos sistemas de cadastro governamental e ativamente em busca de um novo emprego. O benefício totaliza 70% da média dos ganhos durante os meses anteriores à ocorrência do desemprego e não pode exceder a média salarial nacional, sendo pago por até 26 semanas em qualquer período de 12 meses (COMITÊ ESTATÍSTICO DA REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2009; COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

O *auxílio-doença* é pago para qualquer empregado que tenha completado um mínimo de 8 anos de trabalho registrado, totalizando 100% do último mês trabalhado, sendo pago até a recuperação total do trabalhador ou a confirmação de sua incapacidade física ou mental para a função (COMISSÃO EUROPEIA, 2011).

Durante a *licença maternidade*, as mães trabalhadoras recebem o valor bruto integral de seu salário. Há diferenças em relação ao período de licença maternidade se uma trabalhadora está empregada no ramo da agricultura. O empregador deve pagar o benefício durante as primeiras 7 a 9 semanas, antes que o governo azeri cubra os valores do auxílio maternidade. Em contrapartida, os *benefícios infantis contributivos* são pagos a empregados que deixam o trabalho para cuidar de crianças com até 18 meses de vida. Após este período, o empregado recebe um adicional de 20 manat até que a criança complete 3 anos de idade.

Os *benefícios para sobreviventes* ou *post-mortem* são pagos a esposas aposentadas, desempregadas, incapacitadas ou que sejam responsáveis por crianças e jovens de até 8, 18 ou 23 anos, a depender da categoria específica. Os benefícios totalizam 100% do salário do falecido e podem ser pagos no exterior por meio de acordos bilaterais. Já o *benefício-funeral* pagava, em 2010, uma quantia de 100 manat a cada empregado falecido. Por fim, os *benefícios in-kind* são distribuídos em forma de vouchers para centros de recreação e sanatórios, assim como para procedimentos e serviços diversos, como, por exemplo, checagem médica gratuita, cirurgias em hospitais públicos e acessos a creches, pré-escolas e *kindergartens* (COMISSÃO EUROPEIA, 2010).

4.3.2. Mapeamento dos benefícios não-contributivos

Em contrapartida, os benefícios não-contributivos podem exigir ou não a atestação de condição de recursos e englobam o benefício para recém-nascidos e os *in-kind* sem a comprovação de recursos e, os benefícios infantis e o TSA, com atestação de condição de recursos.

O benefício para recém-nascidos é pago uma única vez a cada nova criança que uma família tenha gerado no país. Segundo dados do Comitê Estatístico da República do Azerbaijão (2009), este benefício tem tido aumentos relevantes nos últimos anos, mas até 2009, não ultrapassava a quantia de 75 manat por cada nova criança.

Os benefícios *in-kind* não-contributivos, por sua vez, buscam contemplar categorias diversas sem avaliar o seu status de pobreza. PDIs, refugiados e crianças procedentes de famílias cujos pais morreram pela independência nacional, por exemplo, são algumas das categorias que podem fazer uso deste benefício. Os benefícios, nesse caso, incluem descontos em alimentos, aluguel e utensílios básicos, além de gratuidade no uso dos serviços públicos de saúde e educacionais. Ambos os benefícios acima não são passíveis de atestação de condição de recursos.

Dentre os benefícios que demandam a atestação da condição de recursos, os *benefícios infantis contributivos* são pagos a residentes menores de 16 anos e continuam até que os recipientes completem os 18 anos. A elegibilidade é determinada através de testes categóricos e pela renda mensal do menor que não deve ultrapassar 60 manat⁵².

Além dos programas supracitados, o governo azeri provê, ainda, *bolsas de subsistência mensais para PDIs*. O popularmente conhecido “dinheiro do pão”, em azeri, *çörək pulu*, é baseado nos princípios de assistência social e, diferentemente dos demais programas, é implementado pelo Comitê Estatal da República do Azerbaijão sobre as Questões dos Refugiados e Pessoas Deslocadas Internamente (SCRIDP, do inglês, *State Committee of the Republic of Azerbaijan on Deals of Refugees and Internally Displaced Persons*; em azeri: *Azərbaycan Respublikasının Qaçqınların və Məcburi Köçkünlərin İşləriüzrə Dövlət Komitəsi*). Segundo Nazarov (2012), em trabalho para o Banco de Desenvolvimento Asiático, no ano de 2010, cerca de 90.9 milhões de manat foram transferidos do orçamento estatal para

⁵² Há diversas variações deste benefício, para mais detalhes, ver COMISSÃO EUROPEIA, 2011

este benefício. No mesmo ano, cerca de 550 mil PDIs – geralmente vivendo em áreas compactas e restritas – receberam 15 manat mensalmente. Para além do benefício financeiro, PDIs se beneficiam, ainda, de subsídios em transporte e utilidades e aqueles que vivem em zonas rurais recebem cerca de 40 litros de óleo mineral branco nos meses de outono e inverno⁵³.

Por fim, o *Programa de Assistência Social Dirigida*, o TSA, é o único programa cujo objetivo é estritamente impedir o agravamento das condições de pobreza. Por ser um programa não-contributivo e focalizado, não em categorias da população, mas na renda, refletida no padrão de consumo mínimo da sociedade azeri, espera-se que ele não apenas alavanque a renda e o consumo das famílias mais pobres, mas que também contribua para a diminuição das desigualdades. O próximo subcapítulo se encarrega de discutir estas questões.

4.4. O PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DIRIGIDA, TSA

O Programa de Assistência Social Dirigida – o TSA – foi introduzido em julho de 2006 e é dirigido pelo Ministério do Trabalho e Proteção Social da População. Criado com o apoio do Banco Mundial para fomentar uma melhor distribuição da renda, políticas de bem-estar social no país e a modernização da economia, o TSA, em conjunto com outras políticas e programas econômicos, como o suporte do Fundo Estatal do Petróleo (SOFAZ – *State Oil Fund of Azerbaijan*; em azeri ARDNF – *Azərbaycan Respublikası Dövlət Neft Fondu*), conseguiu reduzir as taxas de pobreza para 5% da população do país (ALLAHVERANOV; HUSEYNOV, 2013; REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2015). O TSA, financiado inteiramente pelo orçamento estatal, se tornou o mais importante programa da rede de segurança e assistência social azeri e tem como objetivo principal evitar que certos grupos da população fiquem abaixo da linha de pobreza através de três princípios básicos: a focalização (*target*), a justiça e a igualdade (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2005).

O primeiro princípio, o da focalização, diz respeito ao direito das famílias. Apenas as famílias que possuam baixa renda, isso é, que possuem renda menor que o valor estipulado pela linha de subsistência mínima, regulada pela lei 768-IIQ, têm direito ao benefício. Esta lei indica que a linha de pobreza nacional é baseada no custo de uma cesta básica mínima que garanta um

⁵³ O óleo mineral branco é usado para manter a qualidade da lenha usada no aquecimento das casas nos meses mais frios.

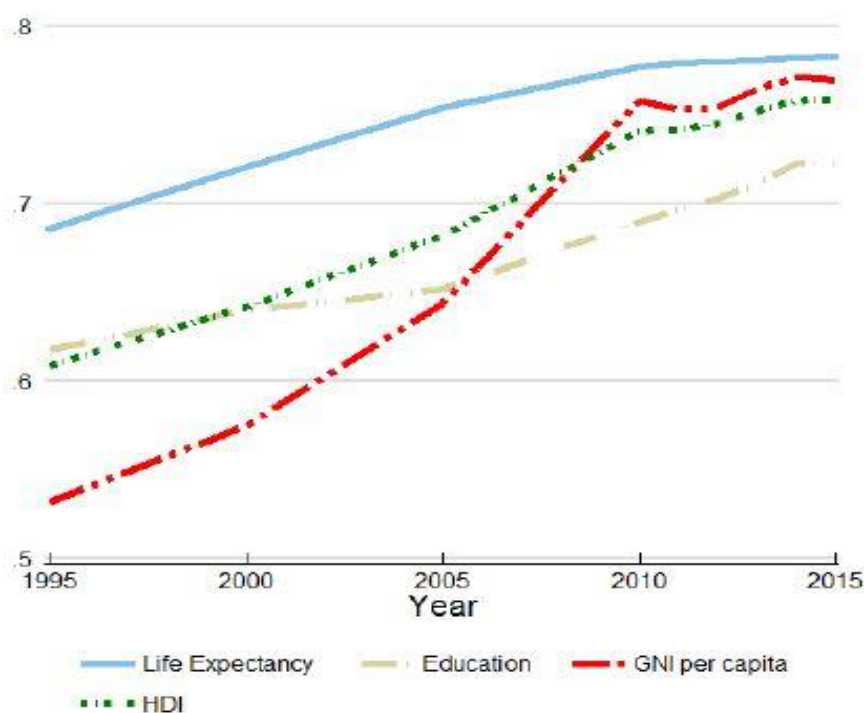
total de 2.200 calorias para uma pessoa, o que equivale a 70% do valor total da linha de subsistência mínima, uma vez que, no momento da implementação da lei, esta era a participação dos gêneros alimentícios no consumo total das famílias. A linha de subsistência mínima também é a base para identificar os critérios que definem a política de salário mínimo, a aposentadoria, benefícios em geral e outros tipos de assistência e é revisada anualmente, juntamente com o orçamento estatal destinado para o TSA (NAZAROV, 2015). Em suma, famílias que se encontravam entre as consideradas de baixa renda por doze meses consecutivos no momento da aplicação deste parâmetro tem direito ao benefício (MLSPP, 2017).

A focalização contribuiu, segundo o Banco Mundial (2010), para que os números da pobreza no Azerbaijão caíssem. Como exemplo, em 2008, cerca de 49% de todos os beneficiários do TSA faziam parte dos 10% mais pobres e recebiam 51% do orçamento do programa. Da mesma forma, entre os 40% mais pobres estavam alocados quase 90% de todos os benefícios e o programa cobria 4,1% de toda a população, com um percentual de vazamento de recursos (*leakage*) de 1,7%, quando o percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza ultrapassava os 13%. Em 2015, apenas 5% da população vivia abaixo da linha de pobreza e 5,1% de toda a população azeri recebia recursos do TSA, somando um total de 492.337 pessoas (BANCO MUNDIAL, 2017; REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2015). Embora não haja novos dados sobre o vazamento de recursos para categorias da população que não possuem, oficialmente, o direito de recebe-lo, supõe-se – como o próprio governo azeri enfatiza – que o programa tem sido eficaz em suas políticas de combate à pobreza com a promoção de renda. O declínio no número de famílias que recebem o benefício – discutido posteriormente nesta dissertação – e a evolução do IDH azeri reforçam tal suposição.

Em 2005, o Índice de Desenvolvimento Humano azeri era 0,682, o que representa um IDH médio. Após a implementação das políticas de redistribuição de renda supracitadas e de políticas paralelas de combate à pobreza e desenvolvimento do capital humano, o IDH azeri aumentou e em 2010, atingiu a marca de 0,741. Entre 2010 e 2015, o crescimento do IDH não foi tão extraordinário como nos cinco anos anteriores, mas atingiu a marca de 0,759. Tal crescimento, como demonstrado pelo Gráfico 2, até 2010, principalmente pelo aumento da Renda Nacional Líquida *per capita*; e, posteriormente, pelo aumento nos investimentos em educação e das políticas educacionais criadas para impulsionar o capital humano (PNUD, 2016).

A justiça aparece como o segundo princípio norteador do TSA e se refere ao tamanho financeiro da assistência. O artigo 4.2.2. da lei diz que a assistência social por meio do programa é definida como a diferença entre a renda mensal média de uma família e aquela definida pelos critérios legais. Isso significa dizer que o valor do benefício é variável e é calculado como a diferença do valor recebido pela família nos doze meses anteriores e a renda média mensal no país. O cálculo da renda mensal de uma família leva em consideração toda a renda recebida por meio de trabalho e benefícios, doações financeiras ou *in-kind* e, também, remessas advindas do exterior (MLSPP, 2017). Embora o valor distribuído para as famílias recipientes seja variável de acordo com as suas próprias necessidades, a média do valor do benefício por família tem sido aumentada gradativamente. Em 2013, a média superava os 106 manat por família, este valor aumentou para 135,90 manat em 2014 e 145,81 manat em 2015 (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2016).

Gráfico 2: Composição do IDH azeri entre 1995 e 2015:



Fonte: PNUD, 2016
Expectativa de vida; educação; PNB *per capita*; e IDH.

O terceiro e último princípio norteador do TSA é a igualdade, uma vez que todas as famílias com baixa renda têm o direito de receber o benefício. Em teoria, o programa também é universal pela falta de condicionalidades (exceto a do registro formal junto às autoridades locais) para a manutenção do benefício. A falta de condicionalidades no programa o torna mais simples, mas também garante que o princípio de igualdade seja mantido, uma vez que nenhuma família é destituída do seu direito ou penalizada por, por exemplo, não levar as suas crianças à escola. Tal tipo de condicionalidade, inclusive, dificilmente teria um impacto positivo, uma vez que, por conta do legado soviético, no Azerbaijão, as taxas de alfabetização e nível de escolaridade, por exemplo, são invejáveis. Os dados do Relatório de Desenvolvimento da ONU de 2016 revelam, a título de exemplo, que mais de 95% da população possui ao menos o ensino médio e 99,8% das pessoas são alfabetizadas. A taxa de evasão escolar no ensino fundamental é baixa e contabilizou 2,7% do total de alunos matriculados para o ano de 2015. Ainda, para cada professor há uma média de treze alunos frequentando a escola. A nível de comparação, o Brasil possui apenas 57% da sua população com ensino médio e 92,6% de alfabetizados. A relação aluno/professor é de 21 para 1 e não há dados sobre a evasão escolar brasileira (ONU, 2016).

Para ter acesso ao TSA, a população precisa atentar para as suas regras que podem ser facilmente encontradas na página eletrônica do Ministério do Trabalho e Proteção Social da População da República do Azerbaijão. As regras ali definidas são baseadas no artigo 6.2 da Lei da Assistência Social Dirigida (que diz que as regras para a solicitação, implementação e recusa da assistência são definidas pela autoridade executiva relevante, no caso o MLSPP) e definem o mecanismo para a aplicação, implantação, recebimento e recusa do benefício.

A solicitação pode ser feita pela internet ou por meio de centros autorizados distribuídos em vários distritos pelo país. No caso de a solicitação (que pode, inclusive, ser realizada por terceiros) ser feita presencialmente por meio dos centros autorizados, uma confirmação de recebimento da solicitação é enviada via serviço postal ao endereço do solicitante. Uma vez que a solicitação é recebida, se inicia o processo de análise. O processo de análise, que pode levar até quinze dias úteis para ser concluído, consiste na checagem, pelo sistema e-Government, dos dados apresentados pelo solicitante com aqueles disponíveis em outros órgãos, ministérios e agências, incluindo, como explicitado no parágrafo 1.3.22 da Lei de Assistência Social Dirigida, os chefes executivos das subdivisões territoriais e os chefes

executivos do distrito administrativo onde o solicitante ou o futuro beneficiário reside⁵⁴. O registro do solicitante (ou do representado, no caso de aplicação feita por terceiros) como “desempregado” pelo Serviço Estatal de Emprego (em azeri, *Dövlət Məşğulluq Xidmətinin*) sob a supervisão do MLSPP é, também, obrigatório para aqueles que não possuem trabalho formal e ainda não tem o registro no sistema nacional⁵⁵.

Após as consultas aos órgãos necessários e o processamento dos dados, a família cujo benefício foi solicitado recebe a visita de um técnico para conferir se os dados relativos a bens e utensílios fornecidos no momento da solicitação são verdadeiros. Havendo discrepância entre o resultado do teste do técnico e os dados apresentados, o benefício é negado. Caso contrário, concedido por até dois anos⁵⁶. Desde a total automação do serviço em 2014, o pagamento é feito uma vez por mês de forma eletrônica para o cartão de pagamentos em nome do beneficiário. Estes, por sua vez, são responsáveis por informar quaisquer circunstâncias que lhes revogue o direito de concessão do benefício (MLSPP, 2017).

Embora não haja uma estatística que revele o número de solicitações que são negadas pelo sistema, sabe-se que o governo não dispõe de amplos dados sobre o histórico empregatício da sua população, sobretudo, por conta dos altos índices de trabalho informal (SAYFUTDINOVA, 2014). A coleta destes dados, que deveria ser feita pelos governos locais, no entanto, é muitas vezes comprometida pela falta de confiança da população nestas instituições e no sistema jurídico como um todo. De acordo com a pesquisa do *Caucasus Barometer Research Center* (2010), mais de 30% da população não confia nos governos municipais e no sistema jurídico, o que reduz a legitimidade destas instituições para a população, que acaba por não procurar os seus direitos (VALIYEV, 2012). Ainda, para

⁵⁴ Ainda que a representatividade dos governos locais em assuntos relacionados a políticas públicas tenha sido considerado baixa devido à natureza centralizadora do governo da república e não haja qualquer evidência no texto das regras para o TSA sobre uma abordagem territorial para o combate à pobreza no Azerbaijão (CONSELHO DA EUROPA, 2003), o parágrafo 1.3.22 pode ser considerado uma iniciativa – ainda que tímida – de incluir os agentes locais na implementação de políticas públicas, seguindo, portanto, a tendência internacional. Segundo tal abordagem, a estrutura governamental atual na República do Azerbaijão não reconhece o poder das lideranças de comunidades locais (sejam elas de pequenas cidades no interior do país, como também de grandes cidades como Qəbələ, transliterado, Gabala, e Lənkəran, transliterado, Lenkaran.) e a influência de organizações não governamentais no processo de implementação de políticas a nível local e da coleta de dados que poderiam ser utilizados pelo governo para a otimização dos programas de transferência de renda e para uma previsão mais adequada do futuro do TSA e de outros programas de seguridade social. Logo, supõe-se que seria necessária uma espécie de descentralização do poder que daria mais voz a outros atores nacionais e internacionais nos processos locais.

⁵⁵ Supõe-se que o registro de pessoas no banco de dados do Serviço Estatal de Emprego visa ampliar o mapeamento e o monitoramento real da situação de desemprego, pobreza e do tamanho do mercado informal. Além disso, com dados atualizados e precisos, o governo pode continuar a levar a cabo as reformas fiscais.

⁵⁶ Apenas em 2014, a duração do benefício foi estendida para dois anos. Até aquele ano, a duração do benefício era de apenas um ano (MLSPP, 2014).

Sayfutdinova (2014), o parágrafo quinto da Constituição do Azerbaijão, ainda que não retire do Estado a responsabilidade de provisão de *welfare*, reconhece a família como o provedor de assistência primária. No parágrafo se lê: “É responsabilidade dos filhos respeitar os seus pais e cuidar deles. Filhos com idade acima dos 18 anos e capazes de trabalhar *devem* sustentar parentes incapazes (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 1995, art. 34º, § 5º, grifo nosso)⁵⁷”.

À medida em que a média mensal do valor do benefício é aumentada, o número de famílias beneficiadas tem diminuído, seguindo a linha inversa dos primeiros anos de programa. Se entre 2007 e 2009, o número de famílias beneficiadas pelo TSA quase quadruplicou – o que levou os consultores da Comissão Europeia a denunciarem a política “populista” de distribuir pouco para muita gente⁵⁸ –, os dados dos últimos anos apontam para uma redução do número de famílias amparadas pelo programa (Tabela 1). O governo azeri sugere que este é o efeito da ampliação dos padrões de vida no país combinado com os avanços referentes à transparência do serviço público e das estratégias de focalização. A diminuição do número de famílias beneficiadas se traduz também, para o governo, na melhora do capital social em todos os seguimentos da população que, juntamente com o desenvolvimento de infraestrutura para tal fim, são cruciais para a redução da pobreza em uma economia de mercado (REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2015).

Tabela 1: Número de famílias e beneficiários do TSA

Beneficiários do TSA / Ano	2007	2009	2013	2014	2015
Número total de famílias	48.705	163.409	148.485	121.435	112.663
Número total de pessoas	218.673	749.965	649.160	530.671	492.337

Fonte: BANCO MUNDIAL, 2010; REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2015.

O desenvolvimento do programa tem continuado e, em 2014, o sistema foi completamente automatizado. Como supracitado, a solicitação do benefício pode ser feita inteiramente online

⁵⁷Texto original: “*Responsibility of children is to respect parents, look after them. Children who are of age (18) and capable of working must support disabled parents.*”

⁵⁸Em 2011, os consultores da Comissão Europeia (2011) criticavam o programa por não ter um objetivo claro e estruturado, além da definição e objetivos amplos. Apontar um objetivo claro para o benefício era, naquele momento, um dos principais desafios do SSPFA em suas políticas futuras em relação ao TSA na tentativa de modificar a ideia de “distribuir pouco para muita gente” para “distribuir o suficiente para quem precisa”.

(e, também, de forma presencial). A distribuição do benefício é automática, livre de burocracia para o recipiente e assegurado, sem riscos de fraudes e afins. O beneficiário pode sacar o valor do seu benefício em uma agência bancária ou utilizar o seu cartão magnético com a função débito para fazer compras diversas.

Por fim, em 2014, por meio de uma emenda à Lei do Programa de Assistência Social, o presidente do Azerbaijão, Ilham Aliyev, ampliou a duração do benefício de um para dois anos. Tal decisão, num momento em que o número de famílias contempladas pelo programa experimenta um movimento de redução, visa assegurar a garantia de proteção social às famílias mais pobres ao mesmo tempo em que mantém o estímulo ao mercado regional, dá mais liberdade às famílias para promoverem pequenos investimentos e, conseqüentemente, gerar capital (HANLON; BARRIENTOS; HULME, 2010).

Como um todo, o programa TSA tem tido um efeito positivo no desenvolvimento econômico azeri. Embora não tenha condicionalidades que promovam o desenvolvimento do capital social a curto ou, mesmo, a longo prazo, o governo busca responder às necessidades do mercado por meio da criação de postos de trabalhos devidamente registrados e tem investido, principalmente, em qualificar a mão de obra azeri através de treinamentos vocacionais. Combinado com outras facetas do crescimento econômico, o TSA, assim como os demais programas de seguridade social do Azerbaijão, contribui de maneira significativa para a redução das desigualdades e da pobreza, como um todo.

4.4 E PARA ALÉM DO TSA?

O Azerbaijão pós-soviético passou por uma série de reformas e contradições em seu sistema de seguridade social e sua composição de pobreza foi modificada ao longo dos anos, ao passo que a economia de mercado se assentava no país. O sistema socialista se encarregava, por meio do Estado na União Soviética, de prover aos seus cidadãos tudo que fosse necessário para o atendimento de suas necessidades básicas e para manter um nível de consumo minimamente aceitável para uma sociedade socialista. Embora o sistema tivesse as suas falhas na redistribuição do produto social e, conseqüentemente, pessoas que facilmente se encaixariam na definição de pobreza, os acadêmicos tendem a concordar que o sistema soviético era um dos mais igualitários do mundo. Após a queda da União Soviética e de seu

sistema e na tentativa de se adaptar à lógica do mercado, o Azerbaijão passou por uma forte crise econômica que foi ampliada pela falta de instituições políticas funcionais e de *statehood* e pelos conflitos armados com a Armênia referentes a Nagorno-Qarabağ. A crise reduziu o PIB azeri e, ao mesmo tempo, aumentou o número de desempregados, o percentual da incidência de pobreza no país e solapou as estruturas de seguridade social.

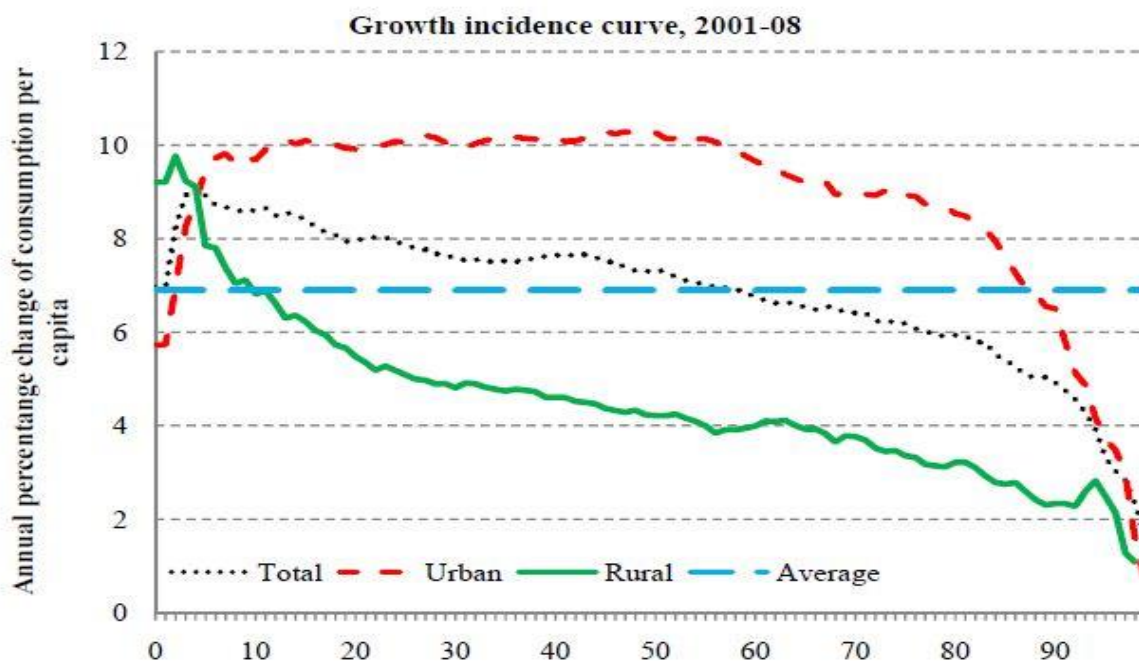
Apenas no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 o Azerbaijão começou a sua caminhada rumo à recuperação. O *boom* petrolífero foi o responsável pelo engate azeri rumo ao desenvolvimento e, com o crescimento da economia em uma média de 15% na década, o PIB do Azerbaijão, em 2005, retornou ao patamar soviético, em 8,68 bilhões de dólares estadunidenses (em 1991, ano da dissolução da URSS, o PIB azeri somava 8,7 bilhões de dólares estadunidenses), e atingiu o seu primeiro pico em 2008, quando somou 37,85 bilhões de dólares. O aumento da produção azeri e, conseqüentemente, da acumulação teve impactos relevantes nos números relacionados à pobreza e ao consumo.

O Banco Mundial (2009) retrata que entre 2001 e 2008, os níveis de consumo de todos os grupos da população azeri melhoraram, tal como explicitado no Gráfico 3. Neste gráfico, é possível perceber que o crescimento médio do consumo das famílias azeris foi de quase 7%. Dentro desta lógica, nota-se que enquanto o aumento do consumo nas áreas rurais tenha sido menor, os segmentos mais pobres foram os mais beneficiados proporcionalmente pelo crescimento econômico, inclusive se em comparação com os pobres urbanos. Por outro lado, nas zonas urbanas, o crescimento econômico se traduziu em um crescimento mais igualitário do consumo: para a maior parte da população urbana, a estatística revela um aumento de mais de 8%, sendo que a classe média (representada no gráfico principalmente pela área entre 20 e 50) foi a mais beneficiada pelo crescimento, superando os 10% em seu nível de consumo no período pesquisado.

O próprio Banco Mundial (2009) credita aos aumentos substanciais dos salários a melhora das condições de vida e do consumo na sociedade azeri. Os dados revelam, por exemplo, que entre 2001 e 2009, o salário mínimo pulou de 1,1 manat para 75 manat (BANCO MUNDIAL, 2009; MLSPP, 2015). Após 2009, o salário mínimo continuou subindo até o ano de 2013, quando atingiu o valor de 105 manat e assim se manteve até 2015 (MLSPP, 2015). Da mesma forma, a renda média das famílias azeris seguiu a tendência de alto crescimento e pulou entre 2001 e 2008 de 41 manat para 268 manat (os dados do MLSPP indicam que a renda média das famílias para o ano de 2008 era de 274,4 manat). No entanto, diferentemente do salário mínimo, a renda média das famílias continuou crescendo de forma gradual e atingiu, em 2013,

o valor de 423 manat, aumentando para 443 manat em 2014 e 462 manat em 2015, mesmo com a queda do PIB neste ano (Gráfico 4).

Gráfico 3: Curva de incidência do crescimento entre 2001 e 2008



FONTE: BANCO MUNDIAL, 2010.

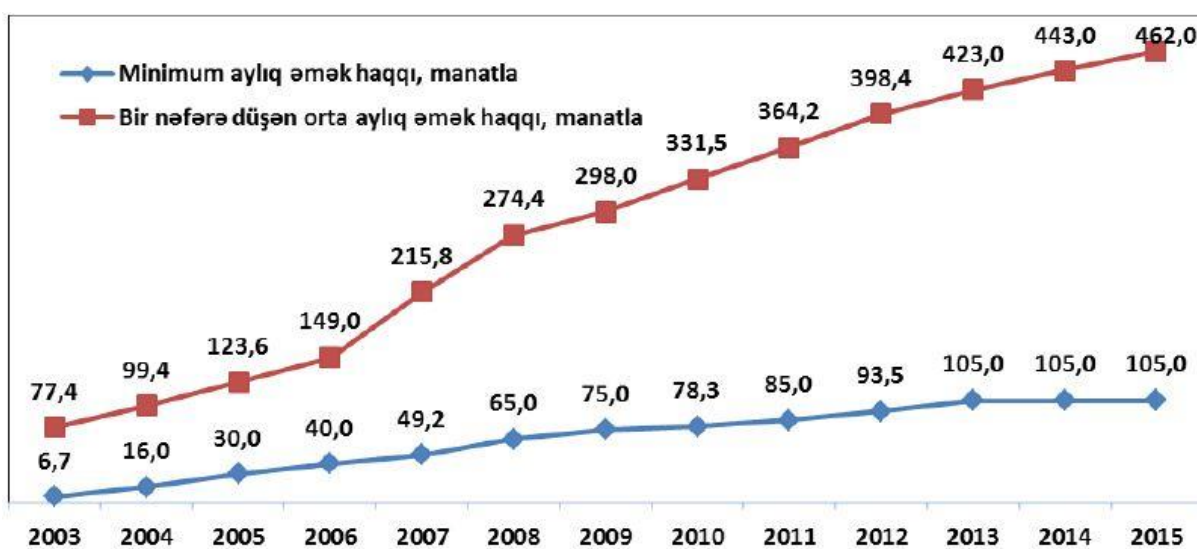
Curva de incidência de crescimento 2001-08: porcentagem anual na mudança de consumo *per capita*. Total; Urbana; Rural; Média.

Inicialmente, sem uma política coerente e durante a crise econômica, não apenas o PIB azeri diminuiu, como os números referentes à pobreza e as desigualdades sociais aumentaram – ainda que em marcha lenta – nos primeiros anos. Alexeev e Gaddy (1993) estimam que o Coeficiente de Gini do Azerbaijão, ainda dentro da União Soviética, era de 31,7 em 1988 e de 34,5 em 1990 e, segundo dados do POVCALNET, este número chegou a 36,45 em 2001. Nos anos subsequentes, no entanto, o Gini do Azerbaijão – em contraste com o da Geórgia⁵⁹ – foi reduzido para a casa dos 16 pontos, ao mesmo tempo em que o governo azeri investia e reformava o sistema de seguridade social.

⁵⁹ No início dos anos 2000, a desigualdade social na Geórgia foi ampliada devido à falta de controle sócio institucional e políticas extremas que resultaram na apropriação desigual de riquezas. Para alguns analistas, o resultado das políticas equivocadas na Geórgia elevou o país à segunda nação mais desigual do mundo, atrás, justamente, do Brasil (CONSELHO DA EUROPA, 2003).

O aumento dos salários e do consumo, impulsionados pelo crescimento econômico entre 2000 e 2008 e entre 2009 e 2014, não teriam tido um efeito positivo para a população mais pobre se políticas de redistribuição de renda que fossem além das prioridades governamentais em criação de empregos e favorecimento ao mercado não fossem criadas. Os salários e os benefícios contributivos de seguridade social são garantidos apenas àqueles que possuem um trabalho formal e excluem os trabalhadores do setor informal e, sem uma política adequada, podem, inclusive, aumentar as desigualdades sociais e as taxas de pobreza, principalmente em uma nação que, virtualmente, assegurava trabalho e benefícios sociais para toda a população.

Gráfico 4: Valor do salário mínimo e renda média *per capita* no Azerbaijão, 2003-2015



FONTE: REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO, 2015.⁶⁰

Salário mínimo, em manat

Renda média mensal *per capita*, em manat

Após 2005, no entanto, não se encontram dados oficiais sobre o Gini azeri. A única informação referente ao nível de desigualdade social no Azerbaijão é uma estimativa do Banco Mundial, também apresentada na plataforma POVCALNET, para o ano de 2008. Nesta estimativa, o Coeficiente de Gini azeri retorna ao patamar da época da União Soviética (31,7), mas, ainda assim, a nação continua sendo uma das menos desiguais do mundo.

⁶⁰ O triângulo azul representa o salário mínimo, enquanto o quadrado vermelho representa o salário médio da população em manat.

A explicação mais coerente para o aumento das desigualdades em 2008 pode se encontrar no tamanho do mercado informal. Conforme explicitado por Schneider *et al.* (2010), entre os anos de 1999 e 2004, o mercado informal azeri cresceu a um ritmo lento, abrangendo uma soma de 2,5% ao longo de cinco anos. A partir de 2005, no entanto, a incidência do setor informal no PIB azeri cresceu a uma média de 2,3% ao ano, atingindo, em 2007, uma soma de 69,6% de toda a produção azeri⁶¹.

Tabela 2: Peso do mercado informal na produção dos países do Cáucaso Sul

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Azerbaijão	60,2	60,6	60,9	61,2	62,2	62,7	64,7	67,6	67,9
Armênia	46	46,3	47,2	48,1	48,8	49,1	50	50,7	51,7
Geórgia	66,2	67,3	67,4	67,4	68,7	69,2	69,5	71,1	72,5

Fonte: SCHNEIDER *et al.*, 2010.

O motivo para o tamanho do setor informal nos países do Cáucaso Sul, segundo os cálculos de Abdih e Medina (2013), é a falta de qualidade institucional e a carga regulatória no mercado produtivo e do mercado financeiro. Os autores os definem como sendo características que impedem ou distanciam o investidor e o trabalhador do mercado formal. A falta de qualidade institucional, neste parâmetro, estaria relacionada a um fraco sistema judiciário, à burocracia excessiva e à falta de transparência na prestação de contas. A carga regulatória, por sua vez, se relaciona às dificuldades encontradas para abrir um negócio, registrar propriedades, conseguir avais de construção e dificuldades no mercado de crédito.

Enquanto na Armênia e na Geórgia, a carga regulatória responde pelo motivo principal do tamanho agigantado do mercado informal na economia, no Azerbaijão, a qualidade institucional se encontra como a causa essencial da fuga de capitais para o setor. Ao quantificar as variáveis que levam ao aumento do setor, os autores estimaram que o percentual causal da falta de qualidade institucional no tamanho do setor informal no Azerbaijão correspondia a 43%, enquanto a carga regulatória, a inflexibilidade do trabalho e a carga

⁶¹ Os dados gerais encontrados para demonstrar o tamanho do setor informal na economia azeri são bastante controversos. Yasser Abdih e Leandro Medina (2013) declaram que, em 2008, o setor informal respondia por pouco mais de 30% do total da economia azeri. O relatório do Banco Mundial (2010) aponta um crescimento do setor informal no país entre 2003 e 2006, de 45,3 para 59,5% (para Schneider *et al.* (2010) estes números são 62,2% e 67,6%, respectivamente). No entanto, Abdih e Medina argumentam que, em movimento crescente, um total de 64% da força de trabalho azeri não contribuía para o fundo de aposentadoria. Por analogia, os não contribuintes fazem parte, justamente, do setor informal, tornando as estimativas para o tamanho do setor informal de Abdih e Medina menos realistas que aquelas apresentadas por Schneider e pelo Banco Mundial.

tributária contribuía em 34,5; 13,4; e 9,1 pontos percentuais, respectivamente (ABDIH; MEDINA, 2013).

A falta de confiança da população em geral no sistema jurídico azeri e a baixa qualidade institucional traduziam a lentidão com que as reformas têm sido implementadas no país. Da mesma forma, a carga regulatória impede o desenvolvimento do capital privado em alguns setores que acabam sendo controlados pelo Estado ou são amparados pelo setor informal. Pode-se pensar que isso reflete a posição neutra do Azerbaijão em relação à União Europeia e à Rússia, tentando traçar um caminho próprio. Se baseando em Johan Torstensson, Svetozar Pejovich (2003) argumenta que obstáculos à propriedade privada tendem a retardar o crescimento econômico. No entanto, o Azerbaijão tende a liberar áreas para privatização onde encontra vantagens para si e a controlar outros setores que, em um primeiro momento, o mercado não conseguiu revitalizar (PAPAVA, 2005).

Embora não haja pesquisas ou estimativas mais recentes sobre a participação do mercado informal na economia do país, supõe-se que, com a queda no número de pobres – mesmo após a queda do PIB entre 2014 e 2015 –, a diminuição do número de famílias beneficiadas pelo TSA, o aumento do número de postos formais de trabalho e o fomento da educação vocacional, o mercado informal tenha diminuído consideravelmente.

Mais de duas décadas e meia após a dissolução da União Soviética, o avanço econômico azeri é inquestionável. Tal afirmação não só é feita nesta dissertação, mas está estampada em praticamente todos os relatórios da ONU, do Banco Mundial, do ABD ou outros órgãos e agências internacionais. O crescimento impulsionado pelo petróleo teria ampliado as desigualdades e exacerbado a pobreza extrema se não fossem por políticas bem-sucedidas que começaram a ser levadas a cabo em 2003 e que foram melhoradas a partir de 2008 por meio do SPRRS. O impacto do TSA nas políticas de combate à pobreza no Azerbaijão é evidente: a focalização do benefício permitiu que os mais pobres fossem beneficiados e, com uma baixa taxa de desvio de recursos (*leakage*), a contribuição para a diminuição das desigualdades de renda também é certa. Embora não possua condicionalidades, o TSA também contribui para o desenvolvimento regional e para o desenvolvimento do capital humano. Desta forma, o governo, por meio de políticas paralelas, fomenta o desenvolvimento do mercado e de mão de obra qualificada sempre que julga necessário, pondo em prática o que muitos costumam chamar de um modelo de desenvolvimento à sua maneira.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Situada entre a Ásia e a Europa, entre o mundo islâmico e o cristianismo e entre potências regionais no cenário internacional e a Rússia, a área que compreende a República do Azerbaijão sempre foi uma região de transição, seja pelas disputas entre diferentes impérios que obtiveram o seu controle ou pela sua situação estritamente geográfica: nos berços do Cáucaso.

Estudar o Azerbaijão significa estudar, em algum momento, algum tipo de transição. A última grande transição – e também a mais reconhecida como tal – é a transição de sistemas econômicos. Anteriormente, o Azerbaijão era governado pelo contrato social soviético e, com a dissolução da URSS, passou a se adaptar às necessidades da economia de mercado quando da globalização “total” do sistema capitalista. Com esta transição, conceitos diversos foram criados ou ressignificados. Entre eles, o conceito de desenvolvimento e o conceito de pobreza. No entanto, diante de inúmeros processos transicionais, resta uma pergunta central direcionada à comunidade azeri: “afinal, ainda sois *homo transformaticus*”?

No sistema soviético, o desenvolvimento estava ligado à satisfação das necessidades do indivíduo por meio da coletivização dos meios produtivos, do pleno emprego e da redistribuição (mais ou menos) igualitária do produto social. A coletivização era vista como meio de exterminar a exploração do homem pelo homem e libertar os operários da sua alienação de produzir lucros para outros. Por isso, o trabalho era, em teoria, considerado libertador. Sob o domínio soviético, no entanto, o trabalhador azeri, ou de qualquer outra nação socialista soviética, não tinha ideia do destino final do produto por si produzido. Deste modo, diversos autores interpretam o trabalho na URSS como sendo uma obrigação aquém do desejo real do trabalhador. O trabalho, no entanto, garantia ao indivíduo além de um salário, o acesso a benefícios diversos, além do acesso ao produto social.

Sob o sistema capitalista, o desenvolvimento passou a significar “mais”. Com o direito à propriedade privada estabelecido e a eliminação da função do Estado como garantidor único de emprego e das satisfações das necessidades de seus cidadãos, o desenvolvimento passou a

ser traduzido pela lógica de acumulação de capital e da renda. O trabalho deixava de ser uma garantia e seguia a lógica da produção de mais-valia tal qual descrita por Marx.

Da mesma forma, a pobreza também foi ressignificada e uma análise da conjectura azeri no tocante à pobreza é uma tarefa complicada, pois, como foi visto, até as últimas décadas da União Soviética, não havia, no imaginário da sociedade, o conceito de pobreza. Isso se deve ao fato de que, sob o domínio russo, a maioria das pessoas trabalhava para o Estado e os serviços básicos, como saúde, transporte e alimentação eram subsidiados pelo governo. O controle de preços soviético servia para racionalizar o consumo, retirando da população o direito de exercer as suas preferências. Os incapacitados também tinham os seus benefícios providos pelo governo e, por mais precárias que pudessem ser as condições de determinados setores, principalmente no caso do Azerbaijão, o conceito que se havia, à época, de bens coletivos inviabilizava a ideia moderna e ocidental do que se costuma nomear de pobreza. Após a aceitação de que havia na URSS um percentual de pessoas que não conseguiam adquirir o mínimo aceitável do produto social para a satisfação de suas necessidades, criou-se uma linha de *under-provision* que é o que mais se assemelha, em termos soviéticos, com uma linha de pobreza ocidental. Esta “pobreza” era homogênea e facilmente detectada por métodos demográficos. Ademais, o governo soviético, como garantidor único de emprego, podia rapidamente identificar as famílias que se encontravam em tal situação e remediar o problema. Aqueles que não detinham uma ocupação, mas reuniam condições para assumir um posto de trabalho eram considerados “parasitas sociais” e eram comparados à categoria de pobres não-merecedores de assistência.

Com a transição, o caráter demográfico da pobreza foi suprimido. O desaparecimento do pleno emprego retirou a garantia de renda e de benefícios *in-kind* de grande parcela da população, seja por meio do desemprego ou por meio do desmantelamento da estrutura estatal que criou uma situação de *necroeconomia* em suas empresas, ou por meio da competição internacional, que decretou a falência ou a sub-produção de diversas empresas que foram privatizadas ao longo dos primeiros anos de transição. Identificar e mensurar a pobreza se tornou uma tarefa mais difícil devido ao caráter heterogêneo da mesma e a dificuldade foi amplificada com a presença crescente de refugiados e PDIs, resultado do conflito armado entre a Armênia e o Azerbaijão sobre a região de Nagorno-Qarabağ. Por fim, a própria natureza contraditória do capitalismo requer que haja disparidades entre os atores em seu sistema e, sem uma política que controle a exacerbação dessas diferenças, o desenvolvimento pode resultar em bonança para alguns e miséria para outros.

Além dos conceitos supracitados, a própria relação homem-sociedade foi modificada. Teóricos dos Estudos Soviéticos costumam conceituar que o modo de ver o mundo *a la rusa*, embora se baseasse em muitos teóricos ocidentais, estava centrado na negação do *homo economicus*. A negação do caráter econômico do homem se traduziu na formação de um novo modelo de homem que pudesse se integrar à sociedade comunista. A coletivização dos meios de produção na URSS modificou a relação do homem com o trabalho e a Revolução Cultural ampliou e equiparou o nível intelectual das diversas categorias da sociedade, incluindo o dos trabalhadores fundamentalmente braçais. Este homem deveria, em sua composição mais plena, desfrutar da resolução do problema fundamental da economia: a satisfação de suas necessidades materiais, culturais e espirituais. A satisfação destas necessidades não era realizada por meio do mercado, como no sistema capitalista, mas intermediada pelo Estado e regulada justamente pela distribuição do produto social soviético. Este novo modelo de homem deveria estar completamente integrado aos mecanismos de produção coletiva e, conseqüentemente, todas as suas necessidades individuais seriam supridas pela sociedade, em detrimento de sua própria iniciativa individual. Vladimer Papava (2005) denominou este ator central do modelo soviético de desenvolvimento de *homo sovieticus* e conceituou que, oprimido e dependente do Estado, lhe faltava além do *self-interest*, todas as características formadoras de um homem econômico.

Muitos dos trabalhadores de diversas repúblicas soviéticas foram “adestrados” a viver como *homo sovieticus*, suprimindo o caráter “econômico” de suas vidas ao passo que se integravam ao estilo de vida soviético; outros, no entanto, criaram a sua classe operária diretamente do modelo desenvolvido pela URSS. O Azerbaijão, por não estar integrado na lógica capitalista antes de se tornar parte da União Soviética, pertence ao segundo grupo. Quando da dissolução da União, restou ao Azerbaijão, além da falta de instituições de *statehood*, o despreparo dos trabalhadores azeris para a lógica da economia de mercado e práticas que, mesmo sob a égide do capitalismo, ainda refletiam o modelo soviético de produção, como as práticas de *deltsi*.

Por fim, durante a transição surge o *homo transformaticus*. Conceituado como aquele que está no meio do caminho da transformação pós-soviética, este modelo de homem em transformação ainda não está completamente liberado do seu medo do Estado e ainda depende dele para manter o seu modo de vida. No entanto, nota-se no *homo transformaticus* o despertar das características inerentes do homem econômico, como as ações baseadas em *self-interest* e motivação própria.

Se antes do contexto de transição, o Azerbaijão apresentava taxas de *under-provision* altas. Após a dissolução da União Soviética, o percentual de pobreza aumentou ano após ano até atingir praticamente dois terços de toda a população azeri. Com o desmantelamento do modelo trabalhista soviético, a retirada da responsabilidade do Estado em promover a satisfação das necessidades da população e a perda de benefícios de proteção social, grande parte da população buscou no setor informal uma fonte de renda que lhes garantisse algum modo de subsistência. Tal fenômeno pode ser considerado como o primeiro sinal de transformação do *homo sovieticus*, uma vez que a busca pelo setor informal é caracterizada por um ato de interesse próprio em garantir, antes de tudo, a sua sobrevivência. O *self-interest*, inclusive, é interpretado, muitas vezes, como sendo, antes mesmo uma característica do homem econômico, uma característica intrínseca do ser humano (MARTIN, 1992). A teoria realista das Relações Internacionais, por exemplo, observa que as nações adquirem os seus interesses da natureza humana, baseada no *self-interest*, no egoísmo e no *self-help*.

Embora o primeiro grande sinal de transformação da sociedade azeri tivesse se apresentado, o mercado informal não permitia à população o acesso pleno à satisfação de suas necessidades e, tampouco, lhe garantia o direito de proteção social, aposentadoria, pensões e afins. O governo azeri, no auge da crise, tampouco, conseguira reformar os programas de seguridade social nos anos 1990.

Apenas após o *boom* petrolífero, iniciado pelo *milestone* d'O Contrato do Século, o Azerbaijão conseguiu iniciar a sua caminhada rumo ao crescimento. O Produto Interno Bruto do país cresceu nos primeiros anos da década de 2000 em ritmo acelerado, numa média de 15% ao ano. O investimento do capital estrangeiro no setor gerou liquidez nas contas públicas nacionais e a pressão da cooperação internacional clamava por reformas que, não apenas beneficiassem o setor privado e o capital internacional, mas também, melhorassem as condições do mercado de trabalho e de proteção social no país. Reformas em diversos setores foram feitas – e em outros, foram retardadas – e, para melhorar a qualidade de vida da população, o Azerbaijão reformou a política salarial, fomentou a educação vocacional com vistas às demandas do mercado, redesenhou o sistema de proteção social, estipulou (e revisou ao longo dos anos) uma linha de pobreza nacional e criou o SOFAZ, o Fundo Estatal do Petróleo.

Enquanto a política salarial proporcionou o aumento constante da média salarial da população bastante acima da inflação e do salário mínimo, também acima da inflação, até o ano de 2013, o fomento à educação vocacional permitiu a inserção de parte da população em setores

aquecidos pela iniciativa privada – e até certo ponto, naqueles de interesse de empresas estatais. Ambas as políticas têm impacto positivo na redução da pobreza no Azerbaijão. A elevação dos salários, a principal fonte de renda no país, acima da inflação permitiu o aumento do consumo das famílias e reduziu, ao mesmo tempo, a participação de bens alimentícios no consumo total, permitindo, portanto, o acesso a outros bens de consumo. A inserção de novos trabalhadores no mercado formal de trabalho, por sua vez, lhes garante renda e, num efeito cascata, lhes coloca no ciclo de mercado, de onde eles podem satisfazer as suas necessidades por conta própria, sem a necessidade de esperar pelas provisões *in-kind* do Estado na distribuição de um produto social. Ao final, o trabalhador também exerce o seu direito de escolha, ponderando as suas preferências no processo decisório de satisfação das suas necessidades.

A reestruturação do sistema de proteção social, por sua vez, também foi ajustada para melhor refletir as necessidades da, já não tão nova, economia de mercado no Azerbaijão, ainda que alguns dos programas ainda se baseiem na categorização excessiva dos beneficiários, tal como realizado na União Soviética. O “dinheiro do pão” fornecido aos refugiados e PDIs é um exemplo deste tipo de política soviética justamente por não fazer distinção entre beneficiários que, de fato, necessitam e aqueles “mais abastados”, que conseguem, seja por meio do mercado informal ou, em casos mais raros, pela integração à economia formal azeri, uma média de renda mensal acima da linha de pobreza azeri. Acadêmicos, *policymakers* e pesquisadores em geral, inclusive, avocam pela melhoria das políticas voltadas aos PDIs e refugiados. O governo azeri, em contrapartida, mantém qualquer política mais incisiva em relação a isto em *standby*, principalmente por conta da expectativa de uma intervenção internacional para a resolução pacífica do conflito de Nagorno-Qarabağ a seu favor. Tal resultado permitiria que os mais de meio milhão de PDIs pudessem retornar para as suas cidades natais e retomar as suas vidas e, assim, revivessem as atividades econômicas da região.

Por fim, a estipulação de uma linha de pobreza nacional serviu como base para a criação da Lei da Assistência Dirigida no país. Tal lei culminou na criação do Programa de Assistência Social Dirigida – o TSA – financiado totalmente pelo orçamento estatal por meio do SOFAZ e administrado e implementado pelo MLSPP. O TSA é o único programa nacional que visa evitar que pessoas ou famílias caiam ou se mantenham abaixo da linha de pobreza nacional. Por ser um programa não contributivo e passível de comprovação de renda, a maior parte dos seus beneficiários não recebe qualquer outro auxílio de assistência social ou de seguro social,

uma vez que a maior parte dos outros programas de assistência social são apenas pontuais e os programas de seguro social dependem da satisfação de critérios por meio do mercado de trabalho formal. Além de ser um programa que necessita que o beneficiário comprove a sua condição de pobreza, o TSA é um programa não contributivo que oferece auxílio a longo prazo e parte de três princípios básicos para o seu funcionamento: a focalização, a justiça e a igualdade.

Os princípios norteadores do TSA respondem às políticas fomentadas pelas instituições de Bretton Woods de focalização e tem como alicerces a igualdade e a justiça.

Enquanto o maior dos princípios – a focalização – responde a um tipo de política maior fomentado pelas organizações internacionais de separação dos níveis de pobreza, onde os mais pobres entre os pobres devem ser amparados por meio de políticas focalizadas, os não tão pobres com políticas de acesso ao crédito ou microcrédito, entre outros, o segundo princípio reflete uma situação interessante: enquanto a média salarial no Azerbaijão para o ano de 2015 era de 462 manat mensais, a média do valor do benefício do TSA para o mesmo ano era de pouco mais de 141 manat mensais por família. Isso significa que, em média, as famílias detinham uma renda de mais de 300 manat antes mesmo de solicitarem o benefício. Como a literatura demonstra, muitos dos beneficiários do TSA adquirem a sua renda no mercado informal, o que significa, antes de tudo, que eles estão em busca de sua sobrevivência agindo em interesse próprio sem depender diretamente do Estado. Por fim, o terceiro princípio põe por terra a noção de pobres não-merecedores de assistência, comum na União Soviética (parasitismo social) e em parte do senso comum ocidental, como nos Estados Unidos e na China, e que estruturou políticas de alívio da pobreza em países ocidentais em determinados momentos da história.

Com a articulação de diversas políticas, o Azerbaijão logrou diminuir a pobreza em seu território. Praticamente todas as organizações internacionais que tratam do tema reiteram que o crescimento econômico combinado a reformas diversas e a políticas de combate à pobreza foram fundamentais para reduzir a pobreza e o impacto das desigualdades do sistema capitalista no país. Ainda, há evidências empíricas de diversos programas ao redor do mundo que os programas de transferência de renda estimulam o desenvolvimento regional, têm o potencial de criar capital e fomentam o desenvolvimento humano. Todos estes impactos implicam na participação ativa dos beneficiários de tais programas na economia local, os inserindo, diretamente, na lógica de produção, acumulação e/ou de troca capitalista.

Sem condicionalidades para o TSA, o Azerbaijão complementa o fomento ao desenvolvimento do capital humano dos mais pobres com políticas diversas voltadas à formação da força de trabalho para atender aos setores mais aquecidos e sustentáveis da economia e com a promoção do desenvolvimento regional. Dessa maneira, o desenvolvimento se estenderia de forma mais igualitária por todo o país e não ficaria restrito a capital, Baku.

Então, retomando a pergunta dos parágrafos iniciais destas notas conclusivas, “afinal, ainda sois *homo transformaticus*, povo azeri?”, nos deparamos com uma questão interpretativa. Se considerarmos que as características do *homo economicus* são, antes de tudo, características intrínsecas do ser humano, pode-se dizer que o povo azeri jamais deixou de ser econômico e, devido ao modelo centralizado de organização econômica soviético, a demonstração destas características fora abafada. Se considerarmos, no entanto, que *homo sovieticus* é, realmente, um produto da maneira russa de observar a sua posição no mundo e que o homem econômico de Adam Smith e John Stuart Mill são produtos do capitalismo, a sociedade azeri continua neste processo de transição. Talvez, não necessariamente na transição rumo a um homem econômico pleno. A busca pelo mercado informal, as regras do TSA e a própria lógica por trás do programa são provas cabais de que o homem econômico está presente na sociedade azeri. Ele, no entanto, divide espaço com práticas que ainda remetem à sociedade soviética e com um terceiro ideário que não é comum entre os seus vizinhos do Cáucaso: a busca de um terceiro caminho, nem pró-Europa, nem pró-Rússia. A busca pela abertura da quadragésima porta.

REFERÊNCIAS

- ABALKIN, L. “The Russian school of economic thought: the search for self-determination”. In: *Problems of Economic Transition*, vol. 44, nos 9/10, 2002: p. 58-80.
- ABDIH, Y.; MEDINA, L. *Measuring the informal economy in the Caucasus and Central Asia*. S.l.: International Monetary Fund, 2013.
- ADAM, J. (org.). *Economic Reforms and Welfare Systems in the USSR, Poland and Hungary: social contract in transformation*. New York: Palgrave Macmillan, 1991.
- ALEXEEV, M. V.; GADDY, C. G. *Report: Income distribution in the USSR in the 1980s*. Washington DC: George Mason University, 1992.
- _____. “Income Distribution in the U.S.S.R in the 1980s”. In: *Review of Income and Wealth: series 39*, no. 1, 1993.
- ALLAHVERANOV, A.; ALIYEVA, R.; SADIGOV, T. *Social Impact of Emigration and Rural-Urban Migration in Central and Eastern Europe*. Executive Summary, Azerbaijan Baku: GVG, 2012.
- ALLAHVERANOV, A.; HUSEYNOV, E. *Costs and Benefits of Labour Mobility between the EU and the Eastern Partnership Partner Countries*. Baku: European Commission, 2013.
- AVTONOMOV, V. “The history of economic thought and economic analysis”. In: *Problems of Economic Transition*, vol. 44, nos 9/10, 2002, p. 117-125.
- _____. “O modelo de homem na teoria econômica e outras ciências sociais” In: *Institut Mirovoy Ekonomiki i Mejdunarodnykh otnosheniy*, Moscou, 1995. [em russo: Модель человека в экономической теории и других социальных науках]
- BADDELEY, J. F. *The Russian Conquest of the Caucasus*. Londres: Longman Green and Co, 1908.
- BANCO MUNDIAL. *Azerbaijan living conditions assessment report: Human development sector unit Europe and Central Asia region*. Washington DC: World Bank, 2010.
- _____. *Global poverty line update*. Setembro, 2015. Disponível em: <<<http://www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-poverty-line-faq>>>. Acessado em 15 de julho de 2017.
- BARUSCH, A. S. *Foundations of Social Policy: Social Justice in Human Perspective*. Belmont: Brooks/Cole, 3a ed., 2009.
- BEZEMER, D. J. “Poverty in transition countries”. In: *Journal of Economics and Business: vol IX*, 2006. p. 11-35
- BLOCK, F.; EVANS, P. “El Estado y la economía”. In: EVANS, Peter. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Colección En Clave del Sur: Bogotá: ILSA, 2007.
- BOLUKBASI, S. *Azerbaijan: a political history*. Londres: I. B. Tauris, 2011.
- BRAITHWAITE, J. *The Old and the New Poor in Russia: Trends in Poverty*. World Bank ESP Discussion Paper Series, no 57, 1995.

BRATICHEV, I. M; KRACHNINNIKOV, C. N. *A Rússia pode tornar-se rica!* Moscow: Ed. Graal, 1999.

CARDOSO, T. L.; PINTO, E. C.. “Teorias do desenvolvimento: uma análise marxista para além da acumulação”. In: *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*. n. 43, 2016. p. 10-33.

CARSTELLS, M.; PORTES, A. “World underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy”. In: PORTES, A. (org.). *The informal economy: studies in advanced and less developed countries*. Baltimore, MA: Johns Hopkins University Press, 1989.

CHAPMAN, J. G. “Drastic changes in the Soviet social contract”. In: ADAM, Jan (org.). *Economic Reforms and Welfare Systems in the USSR, Poland and Hungary: social contract in transformation*. New York: Palgrave Macmillan, 1991.

CHARLES, J. “The informal economy: definitions, size contribution and main characteristics”. In: KRAEMER-MBULA, E.; WUNSCH-VICENT, S. (orgs.). *The informal economy in developing nations: hidden engine of innovation?*. Cambridge: Cambridge University Press, 2016. p. 13-44.

CHARMES, J. *The informal economy: Definitions, size contribution, characteristics and trends*. RNSF, 2016.

CIARRETA, A.; NASIROV, S. “Impact of Azerbaijan’s energy policy on the development of the oil sector”. In: *International Association for Energy Economics*, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA. *Commission Implementing Decision of 22.7.2015 on the Annual Action Programme 2015 in favour of Azerbaijan to be financed from the general budget of the European Union*. Bruxelas: European Commission, 2015.

_____. *Social protection and social inclusion in Azerbaijan*. S.l.: European Commission, 2011.

_____. TACIS. Press Release Database, 2017. Disponível em: <<http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_en.html>>. Acessado em 04 de Maio de 2017.

COMITÊ CENTRAL DO PCUS. *Report of the Central Committee of the CPSU to the XXVI Congress of the Communist Party of the Soviet Union and the immediate tasks of the Party in home and foreign policy*. Moscow: Novosti Press Agency Pub. House, 1981.

CONSELHO DA EUROPA. *Combating poverty and access to social rights in the countries of the South Caucasus: a territorial approach*. Trends in Social Cohesion, livro 5. S.l.: Council of Europe., 2003.

_____. *Overview of recent trends and developments in social protection*. Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe (MISSCEO) INFO 2015. Strasbourg, 2015.

CONSTANZA, R. *et al.* “Beyond GDP: The need for new measures of progress”. In: *The Pardee Papers*. Boston University, vol. 4, 2009.

CORNELL, E. S. *Small nations and great powers: a study of ethnopolitical conflict in the Caucasus*. Londres: RoutledgeCurzon, 2005.

- COX, R. W. "Social forces, states and world orders: beyond International Relations Theory". In: KEOHANE, R. O. *Neorealism and its critics*. Nova York: Columbia University Press, 1986, p. 204-254.
- DERCON, S. "Poverty traps and development: the equity-efficiency trade-off revisited". In: *Conference on Growth, Inequality and Poverty*. Paris, 2003.
- DOLLAR, D.; KRAAY, A. "Growth is good for the poor". In: *Journal of Economic Growth*. Vol. 7, 2002, p. 195-255.
- DURFEE, M.; ROSENAU, J. "Playing catch-up: International Relations Theory and poverty". In: *Journal of International Studies*, vol. 2, No 3, 1996, p. 521-545.
- FEHERTY, V. E. "Social welfare before the Elizabethan poor laws: the early Christian tradition, AD 33 to 313". In: *The Journal of Sociology & Social Welfare*. Vol 33, 2006, p. 107-122.
- FERGUSON, J. *Give a man a fish: reflections on the new politics of distribution*. Durham NC: Duke University Press, 2015.
- FITZPATRICK, S. "Cultural Revolution in Russia 1928-1932". In: *Journal of Contemporary History*. Vol. 9, No. 1, 1974, p. 33-52
- _____. *The Russian Revolution*. Oxford: Oxford University Press, 1994 (2a ed.).
- FREDRIKSEN, K. B. "Income Inequality in the European Union". In: *Economics Department Working Papers*. No. 952, OCDE, 2012.
- FURTADO, C. *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo SP: Círculo do Livro, 1974.
- GALICHIAN, R. *Clash of histories in the South Caucasus: redrawing the map of Azerbaijan, Armenia and Iran*. Londres: Bennett & Bloom, 2012.
- GARAGOZOV, R. "Demographic and migration prospects in the South Caucasus countries". In: ISMAILZADE, Fariz; HOWARD, Glen E (orgs.). *The South Caucasus 2021: Oil, democracy and geopolitics*. Washington DC: The Jamestown Foundation, 2012.
- GILL, S. (org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2007.
- GILPIN, R. *US power and the multinational corporation*. Nova York: Basic books, 1975.
- GULIYEV, F. "The informal economy in Azerbaijan". In: RUDAZ, Philippe (org.). *Caucasus analytical digest*. No : 75, 2015.
- HABIBOV, N. M.; AFANDI, E.. "Analysis of subjective wellbeing in low-income transitional countries: evidence from comparative national surveys in Armenia, Azerbaijan and Georgia". In: *Journal of Comparative Social Welfare*. Munique, 2009.
- HABIBOV, N. M.; FAN, L. "Social Assistance and the Challenges of Poverty and Inequality in Azerbaijan, a low-income country in transition". In: *The Journal of Sociology and Social Welfare*. Vol 33, 2006.
- _____. "Towards a common framework of performance measurement for social assistance programs in low-income countries in transition: Rationale and potential structure". In: *New Scholarship in Human Services*. Vol 6, no 1, 2007.

- HALL, A; MIDGLEY, J. “Pobreza, desigualdade e desenvolvimento”. In: LAS CASAS CAMPOS, T. (org.). *Desenvolvimento, desigualdades e Relações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora PucMinas, 2005.
- HANDEL, G. *Social welfare in western societies*. New Brunswick: Transaction Publishers, 2a ed: 2009.
- HANLON, J.; BARRIENTOS, A.; HULME, D. *Just give money to the poor: the development revolution from the Global South*. Sterling VA: Kumarian Press, 2010.
- HARVIE, D *et al.* “Economic well-being and British regions: the problem of GDP per capita”. In: *Regional Studies Association Conference*. Lisboa, Abril: 2007.
- HOBBSAWN, E. J. *Era dos extremos: o breve século XX, 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995 (tradução de Marcos Santarrita).
- ISMAILZADE, F.; HOWARD, G. E. (orgs.) *The South Caucasus 2021: oil, democracy and geopolitics*. Washington DC: The Jamestown Foundation, 2012.
- KATASSONOV, V. *O milagre económico soviético*. 2014. Disponível em: <<http://www.hist-socialismo.com/docs/KatassonovMilagreEconomico.pdf>> Acesso em 25/02/2017
- KIRVELYTË, L. “The Dilemma of Azerbaijan’s Security Strategy: energy policy or territorial integrity”. In: *Lithuanian Annual Strategic Review*. Vol X, Issue 1. p. 199-233. 2012.
- KRAEMER-MBULA, E.; WUNSCH-VICENT, S. (orgs.). *The informal economy in developing nations: hidden engine of innovation?* Cambridge: Cambridge University Press, 2016.
- KRAYCHETE, E. S. “O lugar das organizações não governamentais no entrecruzamento das noções de desenvolvimento e cooperação internacional. In: *Caderno CRH*. Vol 25, n. 65. Salvador, 2012.
- LAS CASAS CAMPOS, T. (org.). *Desenvolvimento, desigualdades e Relações Internacionais*. Belo Horizonte: Editora PucMinas, 2005.
- LENIN, V. I. *Collected Works*. Vol. 30, Moscow: s.n., 1965.
- _____. *Collected Works*. Vol. 31, Moscow: s.n., 1966.
- _____. *Declaração dos direitos do povo trabalhador e explorado*. Moscow: s.n., 1918.
- LEVINE, S. *O petróleo e a glória: a corrida pelo império e a fortuna do Mar Cáspio*. São Paulo SP: Editora Landscape, 2007. Tradução de Vanessa Faleck.
- LOBJAKAS, A. *EU goes back to drawing board in South Caucasus*. RadioFreeEurope-RadioLiberty, 2009. Disponível em: <<http://www.rferl.org/a/EU_Goes_Back_To_Drawing_Board_In_South_Caucasus/1819518.html>>. Acessado em 17/11/2016.
- LUTZ, W.; SCHERBOV, S.; VOLKOV, A. (orgs.). *Demographic trends and patterns in the Soviet Union before 1991*. Londres: Routledge, 1994.
- MAHMUDLU, Y. *Azerbaijan: short history of statehood*. Islamabad: Leaf Publications, 2005.

MALENA, A.; DARÍO, T. “Medición de la pobreza: el método de Engel. Aplicación para la Argentina”. In: *Asociación Argentina de Economía Política*. Anais: Asociación Argentina de Economía Política, Novembro, 2012.

MARQUES, R. M. “Políticas de transferência de renda no Brasil e na Argentina”. In: *Revista de Economía Política*. Vol. 33, no 2, 2013, p. 298-314.

MARTIN, R. “Self-interest and survival”. In: *American Philosophical Quarterly*. Vol 29, no 4, 1992, p. 319-330.

MCAUALEY, A. “Development Strategy, Welfare Regime and Poverty Reduction in the Former Soviet Union”. In: *UNRISD Project on Poverty Reduction and Policy Regimes: Country Overview Paper No. 3*. S.l.: UNRISD 2008.

MIKHAILOVA, I. “Sistema planificado na União Soviética: lições históricas e visão atual”. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 15, 2012, Porto de Galinhas. *Anais...* Niterói: ANPEC, 2012.

MILANOVIC, B. *Income, inequality, and poverty during the transition from planned to market economy*: World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, DC: The World Bank, 1998.

MLSPP. *2015-ci il üzrə fəaliyyəti haqqında hesabat*. Baku, 2016. Disponível em: << <http://www.mlspp.gov.az/Senedler-2016/2015%20HESABAT-%C6%8F%C6%8FSMN.pdf>>>. Acesso em: 08 de setembro de 2016.

_____. *Azərbaycan Respublikasının Əmək və Əhəlinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi tərəfindən 2014-cü ildə görülmüş işlər barədə hesabat*. Baku, 2015.

MURPHY, C. N. *Organização internacional e mudança industrial: governança global desde 1850*. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

NAYYAR, D. “Rethinking macroeconomic policies for development”. *Brazilian journal of Political Economy*. Vol. 31, no 3, 2011, p. 339-351.

NAZAROV, I. *Republic of Azerbaijan: updating and improving the social protection index*: cofinanced by the Republic of Korea e-Asia and Knowledge Partnership Fund. Banco de Desenvolvimento Asiático: relatório do projeto 44152. S.l.: ADB, 2012.

NG, I. C. L.; TSENG, L-M.. “Learning to be sociable: the evolution of ‘homo economicus’”. In: *American Journal of Economics and Sociology*. Vol. 67, no 2, 2008, p. 265-286.

NOBRE, Marcos (org.). *Curso livre de Teoria Crítica*. Campinas SP: Papyrus, 2008.

NURI ARAS, O.; SÜLEYMANOV, E. *Azərbaycan iqtisadiyyatı*. Baku: “Şərq-Qərb” Mətbəəsi, 2016.

NURIYEVA, I. *Azərbaycan tarixi: ən qədim zamanlardan-XXI əsrin əvvəllərinədək*. Baku: Mütercim, 2015.

OCDE. *Development in Eastern Europe and the South Caucasus: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Republic of Moldova and Ukraine*. S.l.: OECD Publishing, 2011.

_____. *Focus on Inequality and growth*. S.l.: OECD Publishing, 2014.

ONDER, H. *Azerbaijan – Inclusive Growth in a Resource-Rich Economy*. Washington, DC: The World Bank, 2013.

ONLINE ETIMOLOGY DICTIONARY, *Azerbaijan*. Disponível em: <<<http://www.etymonline.com/index.php?term=Azerbaijan>>>. Acesso em: 09 de Novembro de 2016.

ONU. *Human Development Report 2016: Human Development for Everyone*. Nova York: United Nations Development Program, 2016.

PAPA LEÃO XIII. *Carta encíclica «Rerum Novarum» do sumo pontífice Papa Leão XIII a todos os nossos veneráveis irmãos, os patriarcas, primazes, arcebispos e bispos do orbe católico, em graça e comunhão com a sé apostólica: sobre a condição dos operários*. Cidade do Vaticano: S.n., 1891.

PAPAVA, V. *Necroeconomics: the political economy of post-Communist capitalism*. New York, NY: iUniverse, 2005.

_____. “Necroeconomics – the theory of post-communist transformation of an economy”. In: *International Journal of Social Economics*. Vol, 29, no 10, 2002 , p. 796-805.

_____. “Qualitative economic features of the South Caucasian countries: past, present and future in the European context”. In: ISMAILZADE, Fariz; HOWARD, Glen E. (orgs.) *The South Caucasus 2021: oil, democracy and geopolitics*. Washington DC: The Jamestown Foundation, 2012, p. 61-84.

PAPAVA, V.; KHADURI, N. “On the shadow political economy of the post-communist transformation. An institutional analysis.” In: *Problems of Economic Transition*, vol. 40, no. 6, 1997.

PEARSON LONGMAN. *Dictionary of contemporary English: the living dictionary*. Essex: Pearson Education Limited, 2003.

PRESIDÊNCIA DO AZERBAIJÃO. *Contract of Century*. Disponível em <<<http://en.president.az/azerbaijan/contract>>>. Acesso em 29 de Junho de 2017.

_____. “Ünvanlı dövlət sosial yardımı haqqında” *Azərbaycan Respublikasının Qanununda dəyişiklik edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının Qanunu*. Baku, 2015. Disponível em: <<<http://www.president.az/articles/14553>>>. Acesso em 01 de Julho de 2017.

PRONI, M. W. “O debate sobre a tendência ao pleno emprego no Brasil”. *Revista Economia e Tecnologia*. Vol. 8, no. 2, 2012, p. 23-50.

RASHIDVASH, V. “History of Iran: the circumstances of signing Golestan and Turkmanchy treaties and its contents”. In: *International Review of Social Sciences and Humanities*. Vol. 3, No. 1, 2012, p. 246-261.

REPÚBLICA DO AZERBAIJÃO. *State Programme on Poverty Reduction and Economic Development 2003 – 2005*. Baku, S.n., 2003.

_____. *State Program on Poverty Reduction and Sustainable Development in the Republic of Azerbaijan for 2008-2015*. Baku, S.n., 2008a.

_____. “2008-2015-ci illərdə Azərbaycan respublikasında yoxsulluğun azaldılması və davamlı inkişaf Dövlət Programı”nın həyata keçirilməsi üzrə Tədbirlər Planı: (2011-2015-ci illər). Baku, S.n., 2008b.

_____. *Azərbaycan respublikasının qanunu: Ünvanlı dövlət sosial yardımı haqqında*. Baku, 2005. Disponível em: << <http://www.e-qanun.az/framework/10854>>>. Acesso em 07 de Março de 2017.

_____. *The Constitution of the Republic of Azerbaijan*. Baku, 1995. Disponível em: <<http://azerbaijan.az/portal/General/Constitution/doc/constitution_e.pdf>>. Acesso em 25 de Junho de 2017.

RIDDELL, R. *Does Foreign Aid Really Work?* Oxford: OUP, 2008

RIST, G. *El desarrollo: história de una creencia occidental*. Madrid: Cataratas, 2002.

ROGGER, H. *Russia in the age of modernization and revolution 1881-1917*. Londres: Longman Publishing Group, 1983.

SALAMA, P.; VALIER, J. *Neoliberalismo, pobrezas y desigualdades en el Tercer Mundo*. Buenos Aires: CIEPP, Miño y Dávila editores S.R.L., 1994. (tradução de Emilio Taddei).

SAYFUTDINOVA, L. “Negotiating welfare with the informalizing state: Formal and informal practices among engineers in post-soviet Azerbaijan”. In: *Journal of Eurasian Studies*. No. 6, 2015, p, 24-33.

SCHAPIRO, L.; GODSON, J. (orgs.). *The Soviet worker: Illusions and realities*. Londres: The Macmillan Press, 1981.

SCHNEIDER, F.; BUEHN, A.; MONTENEGRO, C. E. *Shadow economies all over the world: new estimates for 162 countries from 1999 to 2007*. The World Bank Development Research Group, 2010.

SCHNEIDER, S.; GRÁF, B. & PETER, M. *Homo economicus – or more like Homer Simpson?*. S.l.: Deutsche Bank Research, 2010.

SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. São Paulo: Record, 2001.

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

SHARLET, R. *Soviet Constitution Crisis: from de-Stalination to disintegration*. Londres: Routledge, 1992.

SLAY, B. *Poverty, Inequality, and Social Policy Reform in the Former Soviet Union*. United Nations Development Program. S.l.: Regional Bureau for Europe and CIS, 2009.

SMITH, A. *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Editado por S. M. Soares. MetaLibri Digital, 2007.

SZRETZER, S. “A right to registration: development, identity registration, and social security – a historical perspective” In: *World Development*. Vol 35, no 1, 2007, p. 67-86.

STALIN, J. V. *Works*. Vol 5, Moscow: Foreign Languages Publishing House, 1954.

SUNY, R. G. *The Soviet Experiment: Russia, the URSS, and the Successor States*. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SVANIDZE, M. “The Amasya Peace Treaty between the Ottoman Empire and Iran (June 1, 1555) and Georgia”. In: *Bulletin of the Georgian National Academy of Sciences*. Vol 3, no 1, 2009, p. 191-197.

SWIETOCHOWSKI, T. “Baku-the Oil City and its People”. In: ILJINE, Nicholas V. *Memories of Baku*. Nova York: D. A. P., 2013.

TÍKHONOV, N. A. *Economia soviética: êxitos, problemas, perspectivas*. Moscow: Nóvosti, 1983.

TRATADO DE TURKMENCHAY. *Tratado de paz de Turkmenchay entre a Rússia e o Irã, 1828*. Disponível em: <<<http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/FOREIGN/turkman.htm>>> (em russo: *Туркманчайский мирный договор между Россией и Ираном*) e em: <<<http://mfa.gov.az/en/content/810>>> (em inglês: *Treaty of Turkmenchay*).

TRATTNER, W. I. *From poor law to welfare state: a history of social welfare in America*. Nova York: The Free Press, 6a ed., 1998.

UGÁ, V. D. “A categoria ‘pobreza’ nas formulações de política social do Banco Mundial”. *Revista de Sociologia e Política*. No 23, 2004, p. 55-62.

URSS. *Constitution of the Soviet Union*. Moscow: S.n., 1977

VALIYEV, A. “The quest for political reform in Azerbaijan: what role for the transatlantic community?”. In: *Istituto Affari Internazionali Working Papers*. No, 12, 2012.

VENTURI, A. Z. *O pleno emprego em Keynes e o mercado de trabalho brasileiro na década de 2000*. 2013. 86 f. Dissertação (mestrado) – Pós-Graduação em Políticas Públicas, Universidade Federal do Paraná, Paraná, 2013.

WALLERSTEIN, I. “The inter-state structure of the modern World-System. In: SMITH, S.; BOOTH, K.; ZALEWSKI, M. *International Theory: positivism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996, p. 87-107.

_____, I. *Unthinking Social Science: the limits of nineteenth-century paradigms*. Philadelphia: Temple University Press, 2a ed, 2001.

ZVORYKIN, A, A; GOLUBTSOVA, N. I; RABINOVICH, E. I. *Cultural Policy in the Union of Soviet Socialist Republics*. Paris: Unesco, 1970.