



**UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA**

FABIO AKIRA SHISHITO

**OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS
NAÇÕES UNIDAS:
ENTRAVES E DESAFIOS QUE EMERGEM DA PERIFERIA**

Londrina
2012

FABIO AKIRA SHISHITO

**OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS
NAÇÕES UNIDAS:
ENTRAVES E DESAFIOS QUE EMERGEM DA PERIFERIA**

Dissertação de Mestrado apresentado ao
Programa de Pós Graduação em Ciências
Sociais da Universidade Estadual de Londrina.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria José de Rezende

Londrina
2012

**Catálogo elaborado pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da
Universidade Estadual de Londrina**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

S558r Shishito, Fabio Akira.

Os relatórios do desenvolvimento humano das nações unidas :
entraves e desafios que emergem da periferia / Fabio Akira
Shishito. – Londrina, 2012.
200 f. : il.

Orientador: Maria José de Rezende.

Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade
Estadual de Londrina, Centro de Letras e Ciências Humanas, Programa
de Pós-Graduação em Ciências Sociais, 2012.

Inclui bibliografia.

1. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento –
Relatórios – Teses. 2. Índice de desenvolvimento humano – Teses.
3. Desenvolvimento social – Teses. 4. Renda – Distribuição – Brasil
– Teses. I. Rezende, Maria José de. II. Universidade Estadual de
Londrina. Centro de Letras e Ciências Humanas. Programa de Pós-
Graduação em Ciências Sociais. III. Título.

CDU 316.42

FABIO AKIRA SHISHITO

OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS NAÇÕES

UNIDAS:

ENTRAVES E DESAFIOS QUE EMERGEM DA PERIFERIA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Maria José de Rezende

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria José de Rezende
UEL – Londrina - PR

Prof. Dr. Marcos Cesar Alvares
USP – São Paulo - SP

Prof. Dr. Ronal Baltar
UEL – Londrina - PR

Londrina, 18 de dezembro de 2012.

Ao Pietro, à Ariely e ao Kaiky

AGRADECIMENTOS

Agradeço à professora Maria José de Rezende pelas orientações cuidadosas, mas também pela compreensão apresentada nos momentos que precisei.

Aos professores Ronaldo Baltar e Marcos Cesar Alvarez pelas importantes dicas e contribuições, na ocasião do exame de qualificação que, certamente, enriqueceram o trabalho.

Ao prezado professor Aluysio Fávoro pela atenciosa e dedicada correção do português.

Aos professores e professoras Raquel Kritsch, Leila Jeolás, Silvana Mariano, Claudia Baltar e Flávio Wiik.

À minha mãe e ao meu pai (Cida e Massato) quem sempre, e incondicionalmente, me deram apoio. À minha irmã Katiani, quem me ajudou tanto em momentos de dificuldade pessoal, quanto em momentos de dificuldade acadêmica. Agradeço também à minha prima Akemi e sua família e à minha tia Dega e sua família pelo apoio constante.

Ao Rodrigo Kubo e toda família, sobretudo Sr. José Mamoru e Sra. Felícia, quem sempre me receberam carinhosamente e pelos quais nutro verdadeiro sentimento fraterno.

Gostaria de agradecer, ainda, à Raissa Wihby pelas valiosas dicas, já desde a construção do projeto. Assim como ao Tito pela constante troca de informações e ao Alexandre Lima e ao Eduardo Brunello, amigos com os quais dividi cafés e ideias. Agradeço, igualmente, à Aline e ao Paulo Rogério, amiga e amigo de todas as horas.

Devo agradecimentos, também, a muitos amigos e colegas que, ao longo desse tempo, colaboraram das mais diversas maneiras: Murillo, Flávia, Bruno, Aceilton, Marco Paccola, Felipe Calabrez, entre tantos outros.

Agradeço, finalmente, à CAPES pela bolsa de pesquisa que, em ampla medida, possibilitou a execução deste projeto.

*¿Es o no es
el sueño que olvidé
antes del alba?*

(Jorge Luis Borges)

SHISHITO, Fabio Akira. **Os relatórios do desenvolvimento humano das Nações Unidas**: entraves e desafios que emergem da periferia. 2012. 200 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

RESUMO

O ano de 1990 marca o início do período em que a Organização das Nações Unidas (ONU) começa a operar com o conceito de *desenvolvimento humano*. Esta nova forma de abordar a problemática do desenvolvimento torna-se, gradativamente, uma ideia-força das atuações da ONU. Tanto as análises como as sugestões pautadas na nova concepção são difundidas através dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) lançados anualmente pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Constituem, assim, objeto central desta pesquisa, as propostas e as sugestões contidas no interior dos RDH, entre 1990 e 2010, acerca de ações promotoras do desenvolvimento humano. A noção de subdesenvolvimento subsidiou a construção de eixos analíticos usados para, através da metodologia da hermenêutica de profundidade, realizar o exame dos documentos. Tentou-se, portanto, tornar mais evidente o projeto de desenvolvimento que está na base das ações do PNUD e da ONU, sobretudo a partir de 1990 e problematizar, no interior desse debate, como a noção de subdesenvolvimento, entendida como padrão de organização social e política, pode ser retomada para que sejam discutidos os projetos de desenvolvimento em voga, principalmente no Brasil, mas também em outras regiões do capitalismo periférico.

Palavras-chave: Desenvolvimento humano. Subdesenvolvimento. PNUD. Celso Furtado.

SHISHITO, Fabio Akira. **The human development reports of United Nations: obstacles and challenges that emerge from the periphery.** 2012. 200 f. Dissertation (Master Degree in Social Science) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

ABSTRACT

The year 1990 marks the beginning of the period in which the United Nations (UN) starts to operate with the concept of human development. This new way of approaching development issues becomes, gradually, a main idea of the acting UN. As much analyzes as suggestions guided by the new conception are spread through the Human Development Reports (HDR) released annually by the UNDP (United Nations Development Programme). Thus constitute central subject of this research proposals and suggestions enclosed in the HDR, between 1990 and 2010, about actions to promote the human development. The notion of underdevelopment subsidized the construction of analytical axes used to, through the Depth Hermeneutics, carry out the investigation of the documents. Attempted to, therefore, become more clear the development project underlying the actions of UNDP and the UN, mainly from 1990 and discuss, within this debate, how the notion of underdevelopment understood as social and political organization standard, can be recovered to be discussed development projects in vogue, especially in Brazil, but also in other regions of peripheral capitalism.

Key words: Human development. Underdevelopment. UNDP. Celso Furtado.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 –Domicílios particulares sem banheiro ou sanitário (%) (2000).....	85
Gráfico 2 –Evolução do número de voluntários ONU.....	136
Gráfico 3 –Receita de empresas e PIB de países e regiões (selecionados) (em bilhões de dólares)	145

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição e valor do rendimento mensal por classes de rendimento (2000)	85
Tabela 2 – Mortalidade infantil por doenças infecciosas e parasitárias em 2000	86
Tabela 3 – Distribuição de imóveis rurais no Brasil (1985 e 1992).....	87
Tabela 4 – ONG participantes em conferências ONU (1992-1996)	93
Tabela 5 – Distribuição de imóveis rurais no Brasil (1992-2012)	130
Tabela 6 – Distribuição e valor do rendimento mensal por classes de rendimento (2000 e 2010)	131
Tabela 7 – Vendas de Corporações Multinacionais selecionadas, 2007 (em bilhões de dólares)	143

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CEPAL	Comissão Econômica Para América Latina e Caribe
CEE	Comissão Econômica para Europa
CW	Consenso de Washington
ECOSOC	Economic and Social Council
ELD	Escola Latinoamericana de Desenvolvimento
ETH	Instituto de Tecnologia Federal de Zurique
EUA	Estados Unidos da América
HP	Hermenêutica de Profundidade
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICPD	International Conference on Population and Development
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHAD	Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado a Desigualdade
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
IPH	Índice de Pobreza Humana
IPM	Índice de Pobreza Multidimensional
FWCW	Fourth World Conference on Women
FMI	Fundo Monetário Internacional
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
OEA	Organização dos Estados Americanos
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
RDH	Relatório do Desenvolvimento Humano
UN	United Nations
UNCED	United Nations Conference On Environment and Development

UNCH	United Nations Conference on Human Settlements
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNV	United Nations Volunteers
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework
UNU	Universidade das Nações Unidas
WCHR	World Conference on Human Rights
WSSD	World Summit for Social Development

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1 – DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO: CAMINHOS, DESAFIOS E PERCALÇOS DE DOIS CONCEITOS PROPOSITIVOS	28
1.1 O DEBATE DO PÓS-GUERRA: DESENVOLVIMENTO E MODERNIZAÇÃO COMO CAMINHOS DISTINTOS.....	35
1.2 O PENSAMENTO CEPALINO OU ESTRUTURALISMO LATINO-AMERICANO: A “REDESCOBERTA” DA AMÉRICA.....	40
1.2.1 Celso Furtado e a Teoria do Subdesenvolvimento.....	44
1.2.2 O Projeto de Desenvolvimento Social: Aspectos Centrais	49
1.3 A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E O DESENHO PROPOSITIVO	56
1.3.1 Capacidade e funcionamentos: os conceitos fundamentais da teoria de Amartya Sen.....	59
1.4 INTRODUÇÃO AO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO: INOVAÇÃO OU RENOVAÇÃO CONCEITUAL?.....	64
CAPÍTULO 2 – A PRIMEIRA DÉCADA (1990-2000): SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA PROPOSTA	68
2.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA.....	72
2.2 ADENTRANDO OS RELATÓRIOS: DEFINIÇÕES CONCEITUAIS.....	78
2.3 O PROBLEMA DA AGÊNCIA PROMOTORA DO DESENVOLVIMENTO	81
2.3.1 A Noção de Mesointervenção na Base dos Primeiros Aconselhamentos	83
2.3.2 Novas Faces da Agências: Voluntariado e ONG.....	89
2.4 DA VISÃO SOBRE AS DESIGUALDADES ENTRE PAÍSES	98
2.5 REPENSANDO A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA: DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO CENTRO DO DEBATE	110

CAPÍTULO 3 – OS RELATÓRIOS DA SEGUNDA DÉCADA (2000-2010) E OS DESAFIOS POSTOS AO DESENVOLVIMENTO HUMANO	121
3.1 A CÚPULA, A DECLARAÇÃO E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO	123
3.2 A PROBLEMÁTICA DA AGÊNCIA E O FORTALECIMENTO DE PROTAGONISTAS TRANSNACIONAIS	127
3.3 DA VISÃO SOBRE AS DESIGUALDADES ENTRE PAÍSES NO SÉCULO XXI	137
3.3.1 Interdependência e Governança: ambiguidades e possibilidades.....	140
3.4 DEMOCRACIA E GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA: SINÔNIMOS?	151
3.4.1 Descentralização e <i>Empowerment</i>	154
3.5 DESENVOLVIMENTO HUMANO COMO UMA OUTRA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO: ALGUMAS PROBLEMATIZAÇÕES	161
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 174
 REFERÊNCIAS	 178
 APÊNDICES	 189
APÊNDICE A – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (com metas)	190
APÊNDICE B – ONG internacionais selecionadas.....	191
APÊNDICE C – Íntegra da resposta do Brasil aos EUA.....	193
 ANEXOS	 194
ANEXO A – Exemplo paquistanês de autoajuda comunitária (RDH-1990).....	195
ANEXO B – Transportes informais em grandes cidades africanas (RDH-1990).....	196
ANEXO C – A proposta do pacto 20:20 (RDH-1994)	197
ANEXO D – Contribuição de Lula ao RDH de 2006.....	198
ANEXO E – Tabela de desigualdades de gênero (RDH-1990).....	199
ANEXO F – Desigualdades internas – Brasil e México (RDH-1994)	200

INTRODUÇÃO

O ano de 1990 marca o início do período em que a Organização das Nações Unidas (ONU) começa a operar com o conceito de *desenvolvimento humano*. Esta nova forma de abordar a problemática do desenvolvimento, tema que vinha sendo matéria de ampla discussão no interior do órgão desde o fim da Segunda Grande Guerra, torna-se, gradativamente, a ideia central em direção à qual será orientada grande parte das atuações da ONU com destaque para as análises pautadas no novo conceito e as sugestões direcionadas aos países. Tanto as análises como as sugestões são difundidas através dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) lançados anualmente pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) a partir da década final do século XX.

Constituem, assim, objeto central desta pesquisa, as propostas e as sugestões contidas no interior dos RDH, entre 1990 e 2010, acerca de ações promotoras do desenvolvimento humano, o que exige a elucidação dos desafios, implicações e consequências sociais, econômicas e políticas que os relatórios podem enfrentar diante de condições específicas do mundo subdesenvolvido¹. Certamente, falar em mundo subdesenvolvido remete a um número grande de países e a um contingente populacional dos mais heterogêneos, o que dificulta um tratamento conjunto – ainda que haja entre eles problemas em comum. Por isso, a investigação terá como referência fundamental os dados e os estudos relativos ao Brasil.

O problema central da pesquisa, então, consiste em (i) examinar as raízes históricas e as bases teóricas da noção de desenvolvimento humano; (ii) analisar o modo como os RDH mobilizam suas referências teóricas, isto é, como se apropriam das análises e sugestões dos pensadores que influenciam a noção de desenvolvimento humano; (iii) mapear as sugestões publicadas nos relatórios e analisar as possíveis alterações que elas sofrem ao longo das duas décadas; (iv)

¹ Ao longo deste trabalho referir-se-á a “mundo subdesenvolvido” ou “países subdesenvolvidos” porque entendemos que esta noção marca com mais precisão as distinções socioeconômicas da clivagem centro-periferia do que as expressões correntes “países em desenvolvimento” ou “países emergentes”. Isto é, mobilizar-se-á a noção de subdesenvolvimento como uma referência conceitual abrangente e aberta para se referir tanto àqueles países que possuem elevados índices de crescimento econômico conjugados a problemas sociais, como aos que conjugam baixo rendimento e mazelas sociais. Em síntese, se está entendendo subdesenvolvimento como um padrão de organização social e política que pode se desenhar de maneiras distintas em diferentes estruturas mas que tende a subsidiar formas de convivência social fundadas em desigualdades.

problematizar a proposta do desenvolvimento humano em face de particularidades do mundo subdesenvolvido.

O subdesenvolvimento tal como se entende nesta pesquisa é, antes de tudo, uma forma específica de organização social. Os autores que teorizaram sobre suas características enfatizaram fortemente esse aspecto, vale dizer, não se trata de uma etapa do processo de desenvolvimento, é sim um fenômeno marcado por especificidades estruturais decorrentes de um tipo particular de inserção na economia internacional e por uma forma específica de organização do poder interno (FURTADO, 2000). Trata-se, portanto, de um fenômeno que se manifesta intra- e internacionalmente. Assim, a teoria do subdesenvolvimento afirma haver uma assimetria de poder entre países centrais e periféricos, assim como um desequilíbrio de poder no interior das sociedades subdesenvolvidas. Não por outra razão, os problemas típicos das sociedades subdesenvolvidas sejam concentração aguda da renda e da riqueza, níveis elevados de pobreza absoluta, desigualdades regionais, entre outros.

O conceito de subdesenvolvimento com o qual operar-se-á nesta pesquisa tem, ainda, dois elementos fundamentais. O primeiro diz respeito à ideia de que o subdesenvolvimento não é um problema de ordem estritamente econômica, ele é expressão de um complexo de relações econômicas, políticas e sociais. O segundo aspecto, como se disse acima, ressalta que ele não constitui uma etapa do processo de desenvolvimento, é, antes, uma forma singular de organização social que, não raro, se manifesta ao lado de processos de desenvolvimento. Nesse sentido, menos porque nomeia dada formação social e mais porque apresenta critérios para pautarmos a análise, a noção de subdesenvolvimento estará na base da investigação que segue. Com efeito, países como o Brasil ou a Índia, por exemplo, vêm atravessando mudanças significativas em suas economias; houve ao longo dos últimos 60 anos expressiva diversificação de suas estruturas produtivas, não obstante manterem, ainda, características de países periféricos. Certamente, o fenômeno do subdesenvolvimento se renovou ao longo das últimas décadas e precisa ser resgatado e reanalisado a partir das novas configurações. O Brasil, por exemplo, tem assistido à significativa diminuição do desemprego e da pobreza absoluta, o que acarreta alterações na dinâmica econômica, mas, estariam esses elementos incidindo sobre as estruturas do subdesenvolvimento? Não se realizará esse exercício neste trabalho; atentar-se-á tão somente para os parâmetros mais

gerais da noção de subdesenvolvimento como ponto de apoio teórico para o exame da noção de desenvolvimento humano apresentada pelo PNUD/ONU.

Assim, indaga-se, por exemplo: De que modo as sugestões contidas nos RDH equacionam o foco nas capacidades dos agentes e a reprodução insistente da desigualdade de renda²? Como a proposta do PNUD/ONU trabalha a questão da participação política da sociedade civil nos países em que a sociedade é historicamente marcada por autoritarismos? Como os Relatórios entendem o papel do Estado no processo de desenvolvimento e que implicações este entendimento pode ter diante dos desafios de combate à pobreza e às desigualdades?

Um dos modos de abordar a problemática do desenvolvimento é entendê-lo como uma forma de apreender a mudança social. Esse é o ponto de vista de alguns analistas que procuraram diagnosticar os problemas sociais e formular proposições para superá-los. Foi nesse sentido todo o esforço intelectual de Celso Furtado, de Amartya Sen, de Gunnar Myrdal, de Albert Hirschman e de tantos outros pensadores do desenvolvimento³. E é esse também o esforço do PNUD e da ONU através do conceito de desenvolvimento humano. As variáveis que se elegem para verificar se o processo de desenvolvimento avançou ou recuou são construções intelectuais que dependem de uma visão de mundo, de uma concepção de indivíduo e de pessoa, de um entendimento do que seja uma sociedade, de como se compreendem as relações e as ações sociais, entre outras formulações teóricas.

² A problemática da desigualdade, em geral, e da desigualdade de renda, em particular, são, ambas, bastante controversas. No que diz respeito a esta última, a inserção ou não dos rendimentos de ativos de capital, além dos rendimentos do trabalho ou, ainda, a indistinção dos impactos dos rendimentos do trabalho e dos programas de transferência de renda, podem resultar em panoramas significativamente distintos. No Brasil, a maioria dos dados relativos à desigualdade de renda, baseados nas pesquisas do PNAD, consideram fundamentalmente os rendimentos do trabalho, ficando de fora das contas, assim, as rendas oriundas da terra e dos juros, por exemplo (SALM, 2007).

³ Se bem que muitos pensadores do desenvolvimento tenham construído teorias normativas, é preciso considerar que há distinções relevantes entre eles. Em certa medida, tais diferenças marcam o pano de fundo do debate que se estabeleceu no pós-guerra. O complexo analítico-normativo construído por Celso Furtado (GUIMARÃES, 2000), por exemplo, funda-se, em ampla medida, numa tentativa de formular uma proposta de desenvolvimento alternativa às elaborações, também normativas mas assentadas ou em diagnósticos de outras realidades estranhas ao Brasil ou à América Latina e/ou em pressupostos filosóficos contrariados à primeira análise da dinâmica socioeconômica latino-americana. Não “acreditamos [diz Furtado] em ciência econômica pura, isto é, independente de um conjunto de princípios de convivência social preestabelecidos, de julgamentos de valor” (1962, p. 81). Nesse sentido, explica Guimarães, “se a angulação é econômica, a problemática [desenvolvida por Celso Furtado] é civilizatória e deriva, pois, para a sociologia (a formação social), para a política (centros de decisão e poder) e para a cultura (autonomia ou alienação)” (2000, p. 18).

Ora um, ora outro ponto de vista sobressai nesse contínuo embate de narrativas. Eis porque se entende que o desenvolvimento é um tema essencialmente político.

Aí reside também a razão pela qual a ideia de desenvolvimento revela em seu âmago uma ambiguidade de origem que impõe desafios para toda a operacionalização conceitual ulterior⁴. Historicamente essa ideia assumiu essas duas faces distintas, mas nem sempre percebidas: a de um conceito analítico e a de uma ideia política. Os resíduos teóricos de sua raiz dos séculos XVIII e XIX subsistem, se bem que cada vez com menos força argumentativa, até os dias atuais do século XXI, motivo pelo qual, alerta Norbert Elias, aqueles que pretendem resgatar, a partir do final do século XX, o conceito de desenvolvimento correrão o risco de sofrer as duras críticas da geração que vivenciou o desastre do antigo conceito de desenvolvimento, aquele que entrevia o progresso inescapável da humanidade. “Contaminados pelo estigma da desilusão, conceitos como ‘progresso’ e ‘desenvolvimento’ pareceram tornar-se impossíveis de usar na pesquisa” (1994, p. 144-145).

Essa contaminação pelo estigma fragiliza nos conceitos sua face analítica, ou seja, a desilusão impregnada nesses conceitos borra as fronteiras entre o conteúdo teórico-explicativo e o conteúdo ideológico-normativo, fazendo com que a balança pese, no mais das vezes, para o lado do segundo. Para esse movimento contribuíram também os sociólogos que, ao invés de conduzirem as investigações sobre o desenvolvimento eliminando do processo de pesquisa os elementos estigmatizadores, simplesmente evitaram a temática e, quando não, “em vez das teorias processuais apropriadas ao assunto, colocaram no centro de seu trabalho teorias e conceitos revestidos do caráter de lei” (ELIAS, 1994, p.145).

Norbert Elias, no entanto, partilhava de uma teoria particular do processo civilizacional que sugere a combinação das observações cotidianas com os processos históricos de longa duração, o que permitia a ele examinar elementos objetivos, planejados e não-planejados, da história de determinadas sociedades. A análise aqui pretendida é distinta, mas foi a partir de Elias que se notou a dificuldade imposta pelo processo de construção das diferentes noções de desenvolvimento, o

⁴ Furtado (1980) aponta, por exemplo, para a ambiguidade no entendimento do desenvolvimento como satisfação das necessidades humanas. Se num primeiro plano há critérios relativamente objetivos para detectar certas necessidades (alimentação, habitação, vestimenta), em outro, menos imediato, a ideia de necessidade humana assume características particulares que perdem sentido fora de seus contextos culturais.

que fez entender que seria necessário um breve retorno ao debate que se estabeleceu em torno deste tema e como ele resultou na elaboração do enfoque do desenvolvimento humano. Ao longo da segunda metade do século XX, mais precisamente após o término da Segunda Guerra Mundial, a ideia de *desenvolvimento* foi-se tornando cada vez mais central para o debate político que permeava a nova geopolítica em fase de estabelecimento. Paralelamente – mas não separadamente – a temática do desenvolvimento tornou-se objeto de um amplo debate no âmbito da pesquisa universitária.

Durante essa jornada, que segue revelando novos desdobramentos, o conceito de desenvolvimento recebeu variadas adjetivações (econômico, social, sustentável, humano, incluyente, entre outros) relacionadas ao conteúdo que se pretende(ia) emprestar à ideia, mas, a despeito das múltiplas formas possíveis de se interpretar esses adjetivos colados à ideia de desenvolvimento, nesta pesquisa voltar-se-á o foco para o caráter essencialmente político circunscrito ao problema do desenvolvimento. Daí depreende-se que o pano de fundo do problema é um extenso conflito narrativo que gira ao redor da questão do que seria, afinal, ser desenvolvido e um complexo conflito político acerca dos mecanismos institucionais que viabilizam, ou tem potencialidade para viabilizar, esses projetos de desenvolvimento que estão em disputa.

Desse ponto de vista pode-se partir da ideia de que “o problema básico na interpretação do desenvolvimento diz respeito à forma pela qual se relacionam a estrutura econômica e a estrutura de poder” (IANNI, 1971, p. 103). Mas, parece não se reduzir a isso; de uma perspectiva mais ampliada admite-se que o desenvolvimento não se resolve nas esferas institucionais da organização social, ele é, sobretudo, um processo indeterminado e conflituoso cuja dinâmica depende, em grande medida, da maneira como se dão as relações de interdependência entre indivíduo e sociedade, ou, em outras palavras, como se altera ao longo do tempo a balança nós-eu (ELIAS, 1994) e como esse processo incide sobre as estruturas de poder. Essa concepção do desenvolvimento, entretanto, exige esforços de pesquisa que não estão ao alcance deste trabalho. Portanto, o trabalho concentrar-se-á nos elementos que sejam visíveis no interior dos RDH e permitam a observação e a interpretação do objeto da pesquisa, isto é, procurar-se-á compreender os meandros da proposta do desenvolvimento humano e de que forma ela propõe o enfrentamento das estruturas do mundo subdesenvolvido.

Celso Furtado (1977) identificava, no controle da propriedade da terra, no controle dos organismos de decisão nas esferas governamentais, no controle da informação, etc., mecanismos de manutenção das estruturas de poder. Já se colocava com clareza, desde os primeiros debates do pós-Guerra, que o problema do desenvolvimento era atravessado pela problemática da dominação em suas distintas formas. Isso pode ser verificado não só em Raúl Prebisch (1963) e Celso Furtado (1964) quando tratam da inflexibilidade da estratificação social como componente estrutural do subdesenvolvimento, mas também em Myrdal (1962) em sua defesa de um Estado planejador capaz de arbitrar as evidentes desigualdades de poder em favor de uma vontade pública. Entretanto, a despeito deste e de outros pontos de aproximação, o debate estabelecido no pós-Guerra foi construído por formulações bastante controversas entre si e, certamente, conectado com a dinâmica política do momento.

Na América Latina, o contexto da Guerra Fria tem a marca da forte pressão oriunda da política externa do governo estadunidense. A necessidade de reconstrução da parte destruída do continente europeu é também um aspecto relevante para compreensão do processo que levou a ideia do desenvolvimento para dentro de organizações como a ONU. Segundo Machado e Pamplona, são três os principais desafios contextuais que respondem por esse processo:

a reconstrução da Europa após 1945; o desenvolvimento dos países socialistas e a Guerra Fria; e as prioridades de desenvolvimento nos países do sul. Nesse caso, os países que haviam recentemente alcançado a independência consideravam o desenvolvimento como seu principal desafio e pressionavam, principalmente no âmbito das Nações Unidas, para que esta questão entrasse na agenda internacional (2008, p. 56).

É nesse contexto que emerge, de dentro da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina), agência da ONU criada em 1948, uma teoria socioeconômica original que tentava explicar o “atraso” dos países latino-americanos. O estruturalismo latino-americano (ou cepalino), que tinha entre seus teóricos fundadores Raul Prebisch, Aníbal Pinto, Celso Furtado, travou no interior da própria ONU debates produtivos com Gunnar Myrdal, Walt Rostow, entre outros técnicos do órgão. A clivagem centro-periferia surge nesse debate e foi pensada inicialmente por Prebisch. Observa Furtado:

Essa visão global da economia capitalista, que permitia nela identificar uma *fratura estrutural* gerada pela lenta propagação do progresso técnico e perpetuada pelo sistema de divisão internacional do trabalho que então existia, constituiu certamente a contribuição teórica maior de Prebisch, e que foi o ponto de partida da teoria do subdesenvolvimento (1992, p. 62, grifo nosso).

Entende-se, com isso, que essa clivagem não diz respeito a um recorte puramente geográfico, mas também suas limitações não se restringem aos aspectos econômicos. Parte-se, então, da ideia de que a configuração periférica, se bem que possa ter origem nos desdobramentos de certa formatação do sistema econômico internacional, conforma, todavia, no processamento de sua consolidação, um modo particular de vivenciar a realidade social que sobre ela se desdobra. Isso significa admitir que os entraves estruturais extrapolam as esferas econômicas formando, também, padrões de comportamento social, tal como pensou Norbert Elias (1994), que incidem sobre a dinâmica societal e, portanto, sobre o processo de desenvolvimento. Aí estão alocadas as discussões sobre cultura política, por exemplo, que serão problematizadas ao longo do trabalho.

Uma das questões que iniciam o presente debate, portanto, é a seguinte: Que tipo de conexão há entre as propostas colocadas em debate no pós-Guerra e a perspectiva do desenvolvimento humano? Ao que parece, a ideia de desenvolvimento humano se inscreve num processo de construção e reconstrução da noção de desenvolvimento que se deu em meio a fortes conflitos de interesses e ideias dentro e fora da ONU. O que era, a princípio, uma preocupação com o “atraso” de certas regiões periféricas do mundo, transformou-se numa agenda para a ONU e possivelmente um dos principais traços de suas atuações iniciais. Parte substancial (mas não exclusiva) desse processo se deve, segundo Kugelmas (2007), à criação da CEPAL no final da década de 1940. Um dos pontos fundamentais sobre o qual insistirão os pensadores cepalinos é a chamada deterioração dos termos de intercâmbio, isto é, percebeu-se que a teoria ricardiana das *vantagens comparativas* (RICARDO, 1965) reproduzia as desigualdades econômicas entre países industrializados e primário-exportadores. Portanto, Raúl Prebisch, o precursor do pensamento cepalino, propunha uma ruptura com esse modelo através de um processo de industrialização da América Latina. A ideia era romper com a dicotomia centro-periferia, gerada em razão das desigualdades tecnológicas (SCHERMA, 2008).

Já estavam postos, assim, naquelas primeiras décadas de existência da ONU, os principais desafios políticos a serem enfrentados ao longo do restante do século XX e adiante. Os estudos realizados pela CEPAL mostravam, cada vez mais, que o aumento dos índices de crescimento econômico não conduziam ao desenvolvimento, caso não houvesse liberdades políticas básicas e desconcentração do poder. Para compreender essa concepção o Brasil é exemplar. Os dados apresentados por Barros, Henriques e Mendonça (2000) mostram que, apesar de significativas alterações macroeconômicas pelas quais passou o Brasil ao longo de sua história até o final do século XX, a desigualdade de renda apresenta uma impressionante regularidade; ela é, nas palavras dos autores, “tão parte da história brasileira que adquire fórum de coisa natural” (BARROS, HENRIQUES e MENDONÇA, 2000, p. 131).

Essas constatações lançam aos pensadores e elaboradores de políticas para o desenvolvimento novos desafios analíticos e políticos. Processa-se, assim, uma espécie de redefinição conceitual do desenvolvimento, iniciada ainda nos anos 1970s e consolidada a partir dos anos 1990s. Nesse ínterim, adentram a agenda do tema: a preocupação com as esferas sociais, extrapolando o plano econômico; a indispensabilidade da governabilidade democrática, ainda que se mantenham as controvérsias com relação ao teor prático dessa expressão; as atenções voltadas para os problemas ambientais, etc.

Isso não significa que o conceito de desenvolvimento humano expresse uma síntese do processo que o precede, tampouco representa, como querem alguns autores (JOLLY et al., 2004) e os próprios RDH, uma alteração paradigmática. Com efeito, trata-se de uma redefinição teórica, metodológica e política que se alimenta, digamos assim, do processo anterior de discussão sobre desenvolvimento, mas que se consolida num novo momento político no qual ganha mais sentido a ideia de globalização e em que se repensa o papel da principal entidade das propostas desenvolvimentistas do pós-Guerra: o Estado. Com o fim da Guerra Fria e, sobretudo, com o fortalecimento das ideias do chamado neoliberalismo, as teorias e políticas do desenvolvimento ganham novos contornos.

Uma das propostas iniciais deste trabalho, então, diz respeito a um exame de algumas concepções de desenvolvimento elaboradas no pós-Guerra com o objetivo de saber de que modo elas lançam as bases para a emergência, já no final do século XX, do conceito de desenvolvimento humano como ideia-chave das

ações da ONU articuladas, principalmente, pelo PNUD. Mais precisamente, pode-se afirmar que se examinará a relação de continuidade e/ou descontinuidade entre as propostas de superação do subdesenvolvimento elaborada no pós-Guerra e a proposta do *desenvolvimento humano*.

Proposta que, tal como se entende neste trabalho, resulta de um longo processo de debate ao redor da ideia de desenvolvimento que foi atravessado sempre por conflitos políticos e teóricos. No entanto, ela tem uma base teórica de inspiração evidente. A *abordagem da capacidade* elaborada pelo pensador indiano Amartya Sen tem participação ativa na construção da proposta do desenvolvimento humano. E, se bem que seja difícil mensurar objetivamente o grau de influência de Sen sobre o conceito de desenvolvimento humano, alguns aspectos de sua teoria tentam sintetizar uma nova forma de abordar o desenvolvimento a partir das lições tiradas do pós-Guerra. Segundo Veiga (2010), o texto *Desenvolvimento como liberdade* de Amartya Sen (2000) é um exemplo ideal de como escapar tanto das perspectivas míopes, que confundem desenvolvimento com crescimento, quanto das abordagens derrotistas, que divulgam sua inexequibilidade⁵.

O que essa obra procura demonstrar é a necessidade de se reconhecer o papel das diferentes formas de liberdade no combate às absurdas privações, destituições e opressões existentes em um mundo marcado por um grau de opulência que teria sido difícil até mesmo de imaginar um ou dois séculos atrás (VEIGA, 2010, p. 33).

A ênfase na liberdade como um fenômeno plural cria, em certa medida, uma nova forma de abordar o desenvolvimento. Privações de liberdades substantivas vistas de uma perspectiva mais ampliada ocorrem não somente nos países pobres ou subdesenvolvidos mas se manifestam muitas vezes nos chamados países desenvolvidos. “A despeito de aumentos sem precedentes da opulência global, o mundo atual nega liberdades elementares a um grande número de pessoas, talvez até à maioria” (VEIGA, 2010, p. 35). Porém, se por um lado Sen se concentrou em formular uma abordagem que abarcasse as liberdades em suas variadas expressões, por outro, pode-se afirmar que ele não diminui a importância da questão econômica: “Por que o peso das necessidades econômicas intensas,

⁵ Pode-se citar como exemplo do que Veiga está chamando de perspectiva míope a abordagem de W. W. Rostow (1978), para quem crescimento econômico e desenvolvimento eram, praticamente, sinônimos. Com relação à perspectiva derrotista, José Eli da Veiga vê em Giovanni Arrighi (1997) sua principal referência.

que podem ser questões de vida ou morte, deveria ser inferior ao das liberdades formais pessoais?”⁶ (SEN, 2000, p. 83), se pergunta.

Diante da mesma pergunta que está na base da construção teórica da abordagem da capacidade de Amartya Sen, qual seja, “igualdade de quê?”, John Rawls dirá que é preciso concentrar os esforços para promover a igualdade de bens primários⁷. Nas palavras de Sen, entretanto, parece haver uma lacuna entre uma suposta de igualdade bens primários e a possibilidade de transformação destes em bem-estar (SEN, 2008, p. 58). Essa é, para o pensador indiano, uma das limitações do desenho teórico de Rawls. O conceito de capacidade busca ocupar esse espaço. É ele que busca viabilizar a conexão das liberdades com as realizações, ou, nos termos de Sen, das oportunidades com os funcionamentos.

Essa discussão será retomada no capítulo inicial deste trabalho. Por ora cumpre registrar que o eixo da proposta seniana diz respeito a uma visão que procura estender as preocupações igualitárias além dos requisitos de renda, sem, no entanto, relegar os aspectos econômicos do desenvolvimento a segundo plano. Isso porque sua teoria parte de uma noção ampliada de (privações de) liberdade. A liberdade assume um *status* fundamental na proposta de desenvolvimento. Ela é, simultaneamente, meio e fim do processo de desenvolvimento.

Qual seria, então, o peso das desigualdades de renda e de riqueza na abordagem das capacidades? O que fundamenta os esforços no sentido de igualar capacidades? O que são, afinal, funcionamentos? Estas questões parecem trazer à superfície parte dos fundamentos teóricos da *abordagem da capacidade*.

O conceito-chave, assim, para a saída normativa na concepção seniana é, sobretudo, o conceito de capacidades. Sen desloca a centralidade do

⁶ Essa indagação registra-se num longo debate com o filósofo político John Rawls, um dos principais interlocutores de Sen das últimas décadas. Rawls se inscreve entre os pensadores que se propuseram a desenvolver uma reflexão política normativa que tem como propósito básico a consolidação de uma sociedade democrática, sem negligenciar a heterogeneidade das composições sociais, e não se limitando a fazê-lo a partir das métricas prioritariamente subjetivas. Assim como Sen, John Rawls também formula sua pergunta-chave a partir da observação básica da heterogeneidade das composições sociais, diz ele: “como é possível que doutrinas abrangentes profundamente opostas, embora razoáveis, possam viver e que todas endossem a concepção política de um regime constitucional?” (RAWLS, 2000, p. 25-26).

⁷ Em linha gerais, constituem os bens primários aqueles elementos que independem das distinções morais, filosóficas ou religiosas que existem no interior da estrutura básica. Assim, a lista de bens primários formulada por Rawls traz as seguintes grandes categorias (podendo aumentar): (i) direitos e liberdades fundamentais; (ii) liberdade de movimento e de escolha; (iii) poderes de ocupação de cargos de responsabilidade; (iv) renda e riqueza; (v) bases do auto-respeito (RAWLS, 2000). Não adentrar-se-á, neste trabalho, no debate travado entre Amartya Sen e John Rawls. Substantiva parte deste debate pode ser visto em Sen (2008; 2010) e Rawls (2000).

nível de bem-estar efetivamente alcançado individualmente para a *liberdade* que cada pessoa tem de efetivar suas escolhas de vida. Para operar com essa concepção faz-se necessário que se amplie a noção de desigualdade. Seguramente, uma má distribuição de renda afeta diretamente o nível de capacidade das pessoas, mas, a ideia torna-se teoricamente coerente e politicamente praticável se se compreende que a desigualdade, de modo geral, e mesmo a desigualdade econômica não se reduz à desigualdade de renda.

Os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução (SEN, 2000, p. 131).

Baseado nessa percepção o PNUD lança, já em 1990, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), na elaboração do qual Amartya Sen participou efetivamente. Indubitavelmente, o conceito e o índice realizam esforços significativos em direção a um entendimento ampliado das desigualdades. O RDH de 2010, dedicado a uma revisão das duas primeiras décadas da proposta, retrata uma parte desse processo.

O rendimento é, obviamente, crucial: sem recursos, qualquer progresso é difícil. Contudo, devemos também avaliar se as pessoas conseguem ter vidas longas e saudáveis, se têm oportunidades para receber educação e se são livres de utilizarem os seus conhecimentos e talentos para moldarem os seus próprios destinos. Essa foi a visão original e permanece como a grande realização dos criadores do Relatório de Desenvolvimento Humano, Mahbub ul-Haq, do Paquistão, e o seu amigo e colaborador próximo Amartya Sen, da Índia, que trabalharam com outros pensadores do desenvolvimento humano. O seu conceito serviu de orientação, não só para 20 anos de Relatórios de Desenvolvimento Humano globais do PNUD, mas também para mais de 600 Relatórios de Desenvolvimento Humano nacionais – todos investigados, redigidos e publicados nos seus respectivos países – bem como para muitos relatórios provocadores de âmbito regional apoiados pelos gabinetes regionais do PNUD (PNUD, 2010, p. iv).

No entanto, captar precisamente os aspectos da teoria seniana que compõem a proposta do desenvolvimento humano é uma tarefa analítica distinta da que faz os RDH. Para dar viabilidade a esse exame e às análises dos documentos lançados pelo PNUD, lança-se mão de pesquisa documental e bibliográfica. O material examinado consiste fundamentalmente nos Relatórios de Desenvolvimento Humano lançados anualmente pelo PNUD. As publicações seguem uma

periodização anual. A cada ano uma temática é escolhida para operar como eixo da discussão que é tangenciada sempre pela questão do desenvolvimento humano. Nesse sentido, entende-se que todos os relatórios são potenciais fontes documentais para esta pesquisa. Algumas considerações metodológicas aqui parecem necessárias⁸.

Os RDH são fontes documentais primárias, públicas e não-solicitadas⁹. Isso significa, de acordo com Tim May (2004), que os relatórios são escritos por autores que vivenciaram ou acompanharam os eventos que descrevem. No caso dos RDH, é preciso sublinhar que seus autores fazem uso, também, de fontes secundárias, como bases de dados produzidas por Estados nacionais ou seus órgãos administrativos e também com dados de outros organismos internacionais (Banco Mundial, OCDE, FMI, etc). São também documentos públicos porque não possuem qualquer tipo de restrição ao acesso. São disponibilizados na íntegra nos *sites* do PNUD. E, por último, são considerados não-solicitados porque não são elaborados para fins de pesquisa acadêmica. Antes, sua função principal diz respeito à elaboração de propostas relativas ao desenvolvimento humano para que os governos nacionais e/ou outras instituições as coloquem em prática.

Tim May (2004) alerta também para a necessidade de compreender documentos, de forma geral, considerando os contextos sociais e políticos nos quais se inserem. Isso significa, no caso dos RDH, entender, primeiro, que fazem parte de um processo de redefinição conceitual da ideia de desenvolvimento e, segundo, que são resultados de um processo de embate de valores políticos iniciado no interior da própria ONU; ao longo da pesquisa se verifica que o processo de construção dos relatórios é atravessado por um grande debate teórico e político entre os técnicos responsáveis pela redação dos documentos.

Por último, considera-se que os Relatórios cumprem os quatro critérios apontados por John Scott para considerar, de um ponto de vista qualitativo, as evidências encontradas nos documentos analisados. “Eles são a autenticidade, a credibilidade, a representatividade e o significado” (1990 *apud* MAY, 2004), podendo

⁸ Os métodos de análise e os procedimentos da pesquisa serão explicados com mais precisão no capítulo 2.

⁹ O conceito de “documento não-solicitado” de Tim May (2004) diz respeito aos documentos que têm na origem da formulação um caráter não acadêmico. Os RDH, se bem não sejam confeccionados com finalidade acadêmica, são encomendados pelo PNUD e, geralmente, construído por pesquisadores profissionais de variadas áreas do conhecimento, a depender das questões específicas e gerais de que trata cada relatório. Portanto, cabe apontar que se trata de um tipo singular de documento.

este último ser observado a partir da sua dimensão pretendida, da sua dimensão recebida e de sua dimensão de conteúdo. Isso implica numa análise dos documentos a partir de uma interpretação do contexto social de sua produção e da consideração da ONU e, sobretudo, do PNUD como um ator relevante dentro do contexto político global.

Assim, a pesquisa serve-se de seis relatórios lançados entre 1990 e 2010, sendo escolhido um a cada quatro anos, a começar pelo de 1990. Com relação a essa escolha, cabe ressaltar que se pretende examinar as possíveis alterações que o conceito de desenvolvimento humano sofre ao longo de seus primeiros vinte anos de existência. Nesse período, o ano 2000 é um ponto de referência para a análise porque ali foram pensados, ou pelo menos formalizados, os *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* (ODM) e redefinidos alguns pontos relevantes da proposta do órgão. Os relatórios, com efeito, têm pautado significativa parte do debate acadêmico contemporâneo, e seus dados, suas informações e suas propostas lançam anualmente novos desafios e novas problemáticas que têm sido objetos de reflexão de diversas áreas do pensamento social. Assim, são objetos de exame deste trabalho os seguintes relatórios¹⁰:

- 1) 1990: Definición y medición del desarrollo humano;
- 2) 1994: Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social
- 3) 1998: Padrões de consumo para o desenvolvimento humano;
- 4) 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado;
- 5) 2006: Além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água;
- 6) 2010: A verdadeira riqueza das nações: vias para o desenvolvimento humano.

Propõe-se, então, uma leitura da proposta do desenvolvimento humano contida nos RDH tendo como referência analítica a noção de

¹⁰ O *site* do Programa em sua versão da língua portuguesa foi modificado durante o processo da pesquisa. Todos os relatórios lançados a partir de 1996 foram traduzidos para a língua portuguesa, mas, com a reformulação do *site* alterou-se o acesso aos relatórios traduzidos. Foram analisados os relatórios de 1990, 1994 e 1998 traduzidos para o idioma espanhol e os da década de 2000 traduzidos para o português.

subdesenvolvimento elaborada, sobretudo, por Celso Furtado. Este tipo de exame tem o objetivo de trazer à tona os possíveis desafios que uma abordagem centrada nos elementos estruturais das sociedades subdesenvolvidas lançam à proposta do desenvolvimento humano. Isso não significa, contudo, pressupor que a proposta da ONU está, de antemão, bloqueada pelos entraves estruturais; antes, pretende-se compreender os traços principais da noção de desenvolvimento humano e confrontá-los com os apontamentos teóricos de uma concepção específica de subdesenvolvimento.

Segue daí que, embora se considere de significativa importância o fato do PNUD trazer, através de seus relatórios e de suas políticas, para a agenda política os temas correspondentes às principais mazelas sociais por que passam os países pobres (e outros não tão pobres) do mundo e, nessa esteira, restabelecer o debate e dar novo fôlego à política e às teorias do desenvolvimento, entendemos que se faz necessário uma análise aprofundada, do ângulo das ciências sociais, dessa proposta e das potencialidades que ela oferece, assim como dos desafios que ela pode enfrentar, diante das singularidades do mundo subdesenvolvido.

CAPÍTULO 1

DESENVOLVIMENTO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO HUMANO: CAMINHOS, DESAFIOS E PERCALÇOS DE DOIS CONCEITOS PROPOSITIVOS

Este capítulo pretende traçar as características principais de dois conceitos propositivos formulados na segunda metade do século XX. O primeiro, o conceito de *desenvolvimento social*, veio à tona a partir de um acirrado debate que se iniciou logo após o término da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e sua formulação baseia-se numa tentativa de superação do subdesenvolvimento, e o segundo, a noção de *desenvolvimento humano*, surgiu no final do século, mais precisamente em 1990, e representa uma concepção de desenvolvimento elaborada no interior das Nações Unidas e divulgada, sobretudo, pelo PNUD através de seus RDH anuais. Entende-se, entretanto, que os dois conceitos possuem conexões relevantes; há entre eles continuidades e descontinuidades passíveis de serem investigadas e interpretadas. Isto é, admite-se que a noção de desenvolvimento humano dá continuidade ao amplo processo de reconstrução da ideia de desenvolvimento que se tornou central nas atuações da ONU, desde o pós-Guerra.

Por isso, retomar-se-á os elementos fundamentais que marcaram o debate do pós-Guerra; procurar-se-á trazer à superfície os aspectos teóricos e políticos que subsidiaram significativa parte do debate e objetiva-se, ainda, explorar as raízes das noções de desenvolvimento social e desenvolvimento humano. Todavia, para o entendimento da discussão que segue, parece útil uma reflexão sobre a ideia geral do que se compreende por desenvolvimento.

Em razão dos desdobramentos ocorridos ao redor da noção de desenvolvimento, principalmente após a Segunda Guerra, em que o conceito se torna ideia-força de ações políticas, tanto em nível nacional, quanto em abrangência internacional, através de órgãos como ONU, Banco Mundial, BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), etc.; essa noção passa a representar uma gama de contradições e ambiguidades que dificultam sobremaneira seu estudo pelas ciências sociais. Observa-se, nos primeiros estudos sobre o tema, um recorte mais verificável, o que significou, em muitos casos, tratar como sinônimos *desenvolvimento* e *crescimento econômico*. Este último podia ser detectado por critérios objetivos como PIB ou PIB *per capita*, mas não tardou a se

compreender que se tratava de dois fenômenos essencialmente distintos, conquanto conectados. Criava-se aí, com essa indistinção, o que Celso Furtado (1974) chamou posteriormente de “O mito do desenvolvimento econômico”, mito este criador das grandes contradições atribuídas ao conceito de desenvolvimento. Que ambiguidades e contradições seriam essas?

Segundo Josué de Castro, são múltiplas as contradições. A noção de desenvolvimento implica em transformação e disciplina, ao mesmo tempo, ocorre que “a disciplina impede muitas vezes a mutação. [...] O progresso desigual nos diferentes setores da vida humana é uma das causas da grave crise do mundo contemporâneo” (CASTRO, 1984, p. 89). A difusão desigual do progresso tecnológico marca também uma das principais contradições: se, por um lado, o progresso tecnológico *simboliza* o chamado acesso à “modernidade”, por outro, é justamente em razão do modo como ele se propagou para as regiões periféricas do capitalismo que se conforma o subdesenvolvimento. Ademais, é a singularidade desta propagação que formará a base da formulação de Raul Prebisch acerca da clivagem centro-periferia, teoria que será explorada adiante.

Isto é, o “desenvolvimento” visto como um modelo a ser seguido é, ele mesmo, gerador do subdesenvolvimento. O mito do desenvolvimento criado nas primeiras décadas do pós-Guerra contribui efetivamente para a consolidação do subdesenvolvimento. Os meandros desse processo serão analisados no subitem 1.2.1, aqui, por ora, cabe sublinhar que a noção de desenvolvimento pode representar uma concepção política que, deliberadamente ou não, contribui para cristalizar ainda mais as assimetrias de poder existentes entre países centrais e periféricos e no interior dos países subdesenvolvidos. Mas, haveria outras formas de operar com o conceito de desenvolvimento sem cair nas armadilhas do mito em que foi transformado?

A temática do desenvolvimento aparenta ser perturbadora, explica Norbert Elias (2005), talvez porque os esforços intelectuais dirigidos ao problema se tenham concentrado muito mais em elaborar um prognóstico do que em tentar compreender com mais precisão a estrutura do fenômeno.

No contexto histórico em que surgiu, a idéia de desenvolvimento implica a expiação e a reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a sua antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres. O desenvolvimento traz consigo a promessa de tudo – a modernidade inclusiva propiciada pela mudança estrutural (SACHS, 2004, p. 13).

Isso significa que a ideia de desenvolvimento ganhou, principalmente a partir dos anos 1940s, uma conotação dualista, em outras palavras, passa a representar um conceito que divide o mundo em países com o objetivo alcançado e países com um objetivo a ser buscado. A ideia contida em expressões como “países em desenvolvimento” ou mesmo “países subdesenvolvidos” pode representar esse dualismo visto da perspectiva dos países centrais¹¹, isto é, o uso desses termos leva ao entendimento de que as sociedades ditas desenvolvidas não estariam num processo histórico: “o patamar no qual se encontram é percebido como uma etapa sem futuro, um estágio final” (ELIAS, 2006, p. 154).

Hoje, com as crises econômicas e políticas espalhadas pela Europa e pelo mundo e com os altos preços sociais pagos nas tentativas de contê-las, vê-se com clareza que o desenvolvimento é muito mais dinâmico do que se supunha, é um processo interdependente em que todos estão inseridos (países centrais e periféricos) e, para seguir pensando com Elias, é pleno de avanços e recuos. De início, explica o autor, o conceito se referiu “a aspectos muito tangíveis da práxis social, num nível inferior de síntese” (ELIAS, 1994, p. 152). Gradativamente a ideia foi-se transformando em um ideal a ser alcançado; ela passa a simbolizar as mudanças das sociedades em determinado sentido e, com efeito, passa a ter ligações estreitas com o conceito de modernidade¹².

Raymundo Faoro foi um dos pensadores brasileiros a se debruçar sobre esta temática. Para o autor de “Os donos do poder” era fundamental que se explicassem as diferenças existentes entre as ideias de modernização e modernidade; isso porque a precisão conceitual implicaria, além de um

¹¹ Cumpre ressaltar que o conceito de subdesenvolvimento de Celso Furtado não coaduna com o significado que Norbert Elias atribui ao termo no trecho citado. O modo como o autor alemão se refere aos termos “países subdesenvolvidos” e “países em desenvolvimento” indica que sua crítica se dirige às concepções faseológicas do desenvolvimento, isto é, aquelas que admitem uma diretividade do processo histórico.

¹² Modernidade, desenvolvimento, modernização e subdesenvolvimento são, todos eles, conceitos com múltiplos significados e, não raro, aparecem de forma confusa nos textos relativos a esta temática. Ao longo deste capítulo far-se-á uma breve reflexão sobre o entrelaçamento destes conceitos.

esclarecimento teórico, em possibilidades de conhecimento prático, em possibilidades, portanto, de formação de um pensamento político¹³.

Em linhas gerais, Faoro observava uma incompatibilidade entre modernização e desenvolvimento e, conseqüentemente, entre aquela e a ideia de modernidade. O que ele afirma é que o processo de desenvolvimento não se encerra com um possível processo de modernização.

Diga-se [...] que a *modernidade* compromete, no seu processo, toda a sociedade, ampliando o raio de expansão de todas as classes, revitalizando e removendo seus papéis sociais, enquanto a *modernização*, pelo seu toque voluntário, se não voluntarista, chega à sociedade por meio de um grupo condutor, que, privilegiando-se, privilegia os setores dominantes (FAORO, 1994, p. 99, grifo no original).

Vale lembrar que a ideia de modernização ganhou força argumentativa no pós Guerra e foi, não raro, invocada como sinônimo de modernidade. Wilbert Moore explica precisamente: “Modernização é a transformação ‘completa’ de uma sociedade tradicional ou pré-moderna em favor dos tipos de tecnologia e organização social associada que caracterizam as nações ‘avançadas’” (*apud* SZTOMPKA, 1998, p. 231). No entanto, completa Sztompka, esse tipo de abordagem é “extremamente vulnerável ao etnocentrismo falacioso” (1998, p. 231). Algo que pode ser evitado se se compreende o processo de desenvolvimento desde as características sociais particulares da(s) sociedade(s) em questão. Nesse caso, modernização e modernidade são processos substancialmente distintos e a ideia de desenvolvimento aproximou-se ora de uma, ora de outra. Em Rostow (1978), por exemplo, modernização e desenvolvimento se confundem. Celso Furtado, por seu turno, não tardou a esclarecer que esses dois conceitos diziam respeito a processos incompatíveis¹⁴.

Do ponto de vista que predominou, tanto na esfera do debate acadêmico quanto no interior dos órgãos internacionais, o desenvolvimento passou a ser entendido como uma atividade essencialmente política realizada, sobretudo, no plano institucional, ou seja, ela é colocada em prática por pessoas que ocupam cargos governamentais e, no mais das vezes, é tratado como um problema

¹³ O que Faoro chama de pensamento político é aquele pensamento gerado no interior de uma determinada sociedade, portanto, original e que tenha com essa sociedade um vínculo histórico, isto é, que seja um pensamento que tenha em seu cerne a prática política.

¹⁴ Sobre essa discussão cf.: Sztompka (1998), especialmente cap. IX; Goldthorpe (1977), capítulo 7.

essencialmente econômico, motivo pelo qual são nas atividades econômicas que se concentram a maior partes de seus esforços (ELIAS, 2005). Isto significa que a ideia de desenvolvimento foi mantida, em certa medida, próxima (o que não significa idêntica) a velha noção de modernização. Tanto a noção de desenvolvimento social como a de desenvolvimento humano tentam, em seus princípios teóricos, transcender essa interpretação predominantemente economicista do desenvolvimento. Para Norbert Elias, entretanto, desenvolvimento é mais do que isso.

É possível que o 'desenvolvimento', orientado conscientemente no sentido de uma transformação económica, ponha em acção um desenvolvimento de um tipo muito diferente, que o próprio governo que fez os planos não pretendia (ELIAS, 2005, p. 160).

Com isso, o autor parece querer informar que uma leitura demasiadamente formal sobre o desenvolvimento pode ignorar as tramas de interdependência que atravessam a relação entre indivíduo e sociedade e, portanto, se incapacitar para enxergar as possíveis decorrências não-planejadas de um outro processo de desenvolvimento. Por esse motivo, Elias procurou retirar do conceito de desenvolvimento seu conteúdo valorativo. Para ele, não se trata de buscar o desenvolvimento, este é um processo de longo prazo de continuidades e descontinuidades, de integração e desintegração que, apesar de não ter tido planejamento prévio, seguiu em determinada direção, mas não há nada que garanta que o processo siga sempre na mesma direção. Desenvolvimento não é visto, portanto, como uma forma de apreender o processo de mudança social, tal como se destacou acima, antes, para Norbert Elias, desenvolvimento é o processo mesmo de mudança social.

Retém-se dessa visão de Elias que o desenvolvimento não pode ser visto como um problema setorial, isto é, que diz respeito somente aos países subdesenvolvidos, ou "em vias de desenvolvimento", na terminologia dos RDH. Ademais, não se trata de um fenômeno unicamente estrutural, nem puramente econômico, como não se trata de um fenômeno relativo estritamente aos agentes. Com efeito, as teorias do desenvolvimento que surgiram ao longo do século XX deram primazia, num primeiro momento, aos aspectos econômicos, se bem que, desde os anos de 1960, autores como Celso Furtado, Josué de Castro, Raymundo

Faoro, para ficar entre os brasileiros, já apontavam para os problemas extraeconômicos do desenvolvimento. Raymundo Faoro, por exemplo, via que, nos seus procedimentos, o Estado brasileiro tendeu, ao longo dos anos, a agir no sentido de desmantelamento dos conflitos e reivindicações – demandas potencialmente questionadoras das ações da classe política –, o que significa uma forma de consolidação de uma política de conciliação que responde, por seu turno, pela cristalização de uma cultura política extremamente descrente, fato que cria barreiras para qualquer projeto de nação democrática.

Atento a essas questões da problemática do desenvolvimento, Ignacy Sachs entende que há uma evolução do conceito de desenvolvimento à medida que surgem novos desafios. Diz ele:

Podemos resumir a evolução da idéia de desenvolvimento, no último meio século, apontando para a sua complexificação, representada pela adição de sucessivos adjetivos – econômico, social, político, cultural, sustentável – e, o que é mais importante, pelas novas problemáticas. Mesmo assim, carecemos de um paradigma convincente capaz de lidar com os dois problemas aos quais já nos referimos, isto é, desemprego maciço/subemprego e desigualdade crescente (SACHS, 2004, p. 37).

Poderia o conceito de *desenvolvimento humano* representar um modo de combate a esses problemas, citados por Sachs, que se reproduzem com insistência nos países subdesenvolvidos? Para tentar responder essa questão, procurar-se-á investigar a natureza desses problemas e os possíveis porquês de suas continuidades e examinar a proposta do desenvolvimento humano, tanto em sua face teórica advinda, principalmente, da abordagem da capacidade (SEN, 2000; 2008), quanto de seus aspectos propositivos contidos nos RDH.

Antes, contudo, far-se-á um retorno ao contexto histórico e intelectual no qual surgiram as primeiras teorias do desenvolvimento, tratada então como economia do desenvolvimento. Esse breve retorno ao pós-Guerra tem o objetivo de apreender o processamento dos conceitos de desenvolvimento até a culminância, nos anos 1990s, na concepção de desenvolvimento humano.

O pós-Guerra foi marcado por acontecimentos significativos no âmbito da geopolítica mundial. A polarização política liderada por Estados Unidos e União Soviética é, certamente, um dos mais relevantes. Esse é o momento que se cria, também, a ONU, no formato tal qual ainda opera atualmente, com a diferença do número de países membros e do aumento de agências e programas vinculados.

O contexto no qual vem à tona o debate sobre desenvolvimento é marcado, ainda, pelo cenário de redefinição geopolítica, sublinhada, pela urgência de reconstrução da parte destruída do continente europeu, pela emergência dos países socialistas no Leste da Europa, e pelo processo de descolonização no continente africano, decorrência, principalmente, do crescimento da intolerância com as investidas imperialistas que foram peças-chave das duas grandes guerras. Os Estados Unidos, como uma das forças vitoriosas do segundo conflito, foram decisivos nesse esforço de organização de um arranjo político formal que pudesse equacionar o problema dos conflitos internacionais.

No que diz respeito ao debate sobre desenvolvimento, a ONU exerceu papel significativo. Alguns de seus técnicos graduados elaboraram teorias do desenvolvimento de grande valor para a dinâmica política do pós-Guerra. Cumpre ressaltar, desde já, que se compreenderá a ONU, neste trabalho, como um campo conflitivo, isto é, longe de elaborar respostas consensuais às temáticas trabalhadas, considera-se que a Organização comporta a existência de perspectivas teóricas e/ou políticas divergentes. Essa percepção pode ser aplicada quer para as primeiras décadas da instituição multilateral, embora ali não tenha havido um programa norteador que emprestasse maior coesão às atuações do órgão, quer para as décadas recentes, pós-1990, em que a ideia de desenvolvimento humano assume esse ponto de convergência (MACHADO; PAMPLONA, 2008).

Nesse cenário do pós-Guerra, autores como Celso Furtado, Raul Prebisch, Gunnar Myrdal, W. W. Rostow, entre outros, todos ligados em algum momento à ONU, desenvolveram teses significativas e, entre si, divergentes em alguma medida, com relação ao processo de desenvolvimento ou de modernização. Essa, como apontado acima, é uma distinção conceitual importante para os propósitos deste trabalho. Algumas perspectivas tenderam a reduzir a ideia de desenvolvimento à modernização, ou mesmo ocidentalização, outras propuseram concepções mais abrangentes para o desenvolvimento. Tanto em um como em outro caso, o Estado foi objeto importante de reflexão desses pensadores. Cabe lembrar que é nesse contexto, também, que surgem outros órgãos internacionais, dos quais o FMI e o Banco Mundial talvez sejam os mais relevantes para a dinâmica da economia mundial, naquele momento. O objetivo que cercava essas instituições dizia respeito ao regulamento do sistema monetário internacional e ao impulso ao “desenvolvimento” dos países. Na Europa, foi posto em prática o chamado Plano

Marshall, projeto dos Estados Unidos para reconstrução dos países europeus que sofreram com a guerra, projeto do qual o Banco Mundial foi o “supridor de recursos” (SCHERMA, 2008, p. 475).

Da perspectiva do contexto intelectual, destaca-se que o Estado se torna um agente fundamental quer para teorias do desenvolvimento quer para as teorias da modernização. As décadas de 1960 e 1970, posteriormente, também assistiram a um esforço estratégico por parte dos organismos internacionais no que concerne à “promoção do desenvolvimento” dos países do chamado Terceiro Mundo. Na década de 1970 já iniciava um processo de desvinculação das ideias de desenvolvimento e crescimento econômico. Passava-se, então, a dar atenção especial às questões relativas à saúde e educação, por exemplo, porque as décadas anteriores haviam demonstrado que um alto grau de crescimento econômico não significava, necessariamente, alteração substantiva nas condições de vida da população pobre dos países subdesenvolvidos. Dessas breves considerações sublinha-se a presença constante da ONU, tanto operacionalmente quanto intelectualmente, no interior da problemática do desenvolvimento desde sua criação (MACHADO; PAMPLONA, 2008, p. 58).

1.1 O DEBATE DO PÓS-GUERRA: DESENVOLVIMENTO E MODERNIZAÇÃO COMO CAMINHOS DISTINTOS

Em razão dessa participação ativa da ONU nesse debate, far-se-á um breve retorno à contenda estabelecida no pós-Guerra entre os autores que eram, também, técnicos graduados do organismo. Assim, serão examinados os traços principais dessa discussão, tendo como norte as seguintes questões: De que natureza eram os embates que se faziam no âmbito das Nações Unidas? Que implicações teriam tais debates para as propostas dirigidas aos governantes e técnicos responsáveis pelo desenvolvimento na América Latina? Qual seria, para tais pensadores, o papel do Estado no processo de desenvolvimento econômico e social?

Ao longo da segunda metade do século XX, mais precisamente após o término da Segunda Guerra Mundial, a ideia de desenvolvimento foi-se tornando cada vez mais central para o debate político que permeava a nova geopolítica que se estabelecia. As características políticas do pós-Guerra são, com efeito,

fundamentais para o surgimento da chamada *economia do desenvolvimento*. Somados, (i) a preocupação dos países capitalistas centrais em não deixar à própria sorte as nações recém-tornadas independentes, sob o risco de penderem para o lado comunista¹⁵ e (ii) a propaganda dos tempos de guerra, de tendência igualitária e humanista, iniciou-se um processo de ajuda financeira e técnica procedente dos países cêntricos. Portanto, a gênese da chamada economia do desenvolvimento tem estreitas relações com a *economia colonial* atrelada a um contexto político particular (MEIER, 1986).

Nesse período, que aqui se chama, sem muito rigor, de pós-Guerra e se pode delimitar entre o fim do segundo conflito mundial e meados da década de 1970, uma das questões centrais que atravessava o debate dizia respeito ao seguinte ponto: Como estabelecer uma dinâmica política mundial pacífica diante das visíveis desigualdades existentes entre uma parcela da população mundial rica e um enorme contingente populacional pobre ou extremamente pobre? Este problema se tornava mais evidente à medida que se percebia que o mundo não era dividido entre essas duas populações. “Ao contrário, o mundo é um só. A disparidade de padrões e estilos de vida de diferentes sociedades e países cresceu num mundo em que todos estão cada vez mais relacionados” (GOLDTHORPE, 1977, p. 15).

Desde já cumpre ressaltar que se entenderá *pobreza* não com seu sentido comumente usado, qual seja, o da pobreza econômica. Opta-se por compreender a pobreza como um fenômeno multidimensional que se manifesta de formas distintas nas diferentes sociedades. “Em última instância [explica Sonia Rocha] ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (2005, p. 10). Nesse sentido, a problemática do desenvolvimento, tal como se entende nesta pesquisa, deve abarcar, a partir das singularidades, não só a pobreza absoluta mas também a pobreza relativa, entendendo-se a primeira como ausência de condições para satisfazer as necessidades vitais, e a segunda como oferta insatisfatória de meios para realizar o modo de vida predominante da sociedade em questão (ROCHA, 2005, p. 11). Assim, desenvolvimento e crescimento econômico, ainda que tenham relações evidentes,

¹⁵ Isso pode ser conferido, por exemplo, na mensagem do então presidente dos Estados Unidos em 1949, Harry Truman, ao Congresso de seu país, com relação aos países subdesenvolvidos: “Fazendo-os incapazes de realizar suas aspirações razoáveis, sua miséria torna-os solo fértil para qualquer ideologia que lhes ofereça promessa, ainda que falsa, de caminhos que levem a uma vida melhor” (Departament of State/USA, 1950 *apud* MORAES, 1995, p. 9).

são tratados, com efeito, como fenômenos sociais distintos. Essa é, aliás, uma percepção relativamente recente; a ideia de desenvolvimento, que tem suas raízes mais profundas ainda no século XVIII, foi repetidamente traduzida por progresso e não raro tratada como sinônimo de crescimento econômico. É somente a partir da década de 1970 que se inicia um descolamento mais perceptível dessas duas noções.

As décadas de 1940 e 1950, antes disso, assistem ao reflexo da chamada revolução keynesiana, o que significou, em termos práticos, o fim da chamada era liberal, que imperou ao longo do século XIX tendo a Inglaterra como centro da economia internacional. Keynes estabeleceu, na década de 1930, que não havia apenas um, e sim pelo menos dois tipos de economia. Uma, aplicável às sociedades em que havia pleno emprego e outra, “um sistema muito diferente de proposições analíticas e formulações políticas [...], que vigorava quando havia substancial desemprego de recursos humanos e materiais” (HIRSCHMAN, 1982, p. 9). Essa alteração na visão geral da economia engendrou algumas experiências a partir de Estados intervencionistas: a socialdemocracia escandinava; o New Deal estadunidense; a chamada era Vargas brasileira e mesmo o nacional-socialismo alemão (BASTOS; BRITTO, 2010, p. 10).

As condições não eram as mesmas, entretanto, para os diferentes países. No caso dos países primário-exportadores, como o Brasil, as ideias desenvolvimentistas tinham desafios particulares a enfrentar. Foi na esteira desse processamento que, em 1949, Raul Prebisch desenvolveu sua conhecida tese da deterioração dos termos de intercâmbio ou, nas palavras de Hirschman, a tese “sobre a tendência secular dos termos do comércio a se tornarem prejudiciais aos países exportadores de produtos primários e importadores de manufaturas” (1982, p. 16)¹⁶.

Os primeiros anos do debate são, assim, marcados por essa dicotomia Estado/mercado. Um dos aspectos de destaque das teorias do desenvolvimento ou da modernização ligadas à ONU das décadas de 1940 e 1950 é a noção de que o Estado deveria exercer um papel fundamental no processo. Significativa parte dessa consideração se deve aos esforços da CEPAL na

¹⁶ No mesmo ano, e de forma independente, Hans Singer também formulou uma tese similar. Singer e Prebisch foram os primeiros pensadores a propor uma abordagem alternativa à economia neoclássica para se pensar a América Latina (MEIER, 1986).

elaboração das teses de deterioração dos termos de troca e do sistema centro-periferia. A tese de Prebisch contestava, principalmente, a teoria das vantagens comparativas, e defendia uma política econômica intervencionista, industrializante e protecionista. “E mais, indicava essa política [...] como a única esperança de sobrevivência para um mundo que desejasse combinar estabilidade, controle social e liberdade de iniciativa” (MORAES, 1995, p. 36).

A década de 1960 foi tomada pelas Nações Unidas como a “década do desenvolvimento”. Objetivava-se reduzir as diferenças socioeconômicas entre os países centrais e periféricos através de uma meta de 5% de crescimento anual para estes últimos. Foi nessa década que se criou o PNUD, entre outras organizações, para tratar de questões relativas especificamente ao desenvolvimento. Já nesse período detectou-se, por parte da ONU, que o desenvolvimento não se reduzia a crescimento econômico, passando, assim, a direcionarem parte da atenção para o que se chamaria posteriormente de capital humano (MACHADO; PAMPLONA, 2008).

Tem-se, então, em resumo, a ascensão da economia do desenvolvimento numa conjuntura política marcada pela polarização da Guerra Fria, em que havia claro esforço por parte das duas potências para expandirem seus ideais nas áreas que estavam sob suas influências. Motivo pelo qual entende-se que o período desenvolvimentista latino-americano é mais bem compreendido se se têm em vista os interesses dos Estados Unidos e os recursos de que esses dispunham para tornar concretos seus objetivos¹⁷.

Um dos autores mais relevantes desse debate e que talvez mais tenha se aproximado dessa indistinção entre desenvolvimento e crescimento econômico e expressa, em certa medida, a visão estadunidense do problema do desenvolvimento, foi W. W. Rostow. Essa percepção ganha sentido já no prefácio de seu “Etapas do desenvolvimento econômico” lançado em 1961. Ali já aparece, de forma clara, através de alguns questionamentos, a posição do autor diante do cenário do pós-Guerra: “Quais eram as perspectivas nas regiões em desenvolvimento do Hemisfério Sul; como se relacionam com os problemas de paz;

¹⁷ Não se opera, aqui, com a ideia de que o problema do desenvolvimento se reduz a uma questão ideológica que emana dos Estados Unidos; ao contrário, entende-se desenvolvimento como um processo aberto de conflitos de interesses entre várias forças sociais, mas, pelo fato mesmo de essas forças serem, geralmente, assimétricas, cumpre admitir que os Estados Unidos exerceram um papel significativo nesse processo, sobretudo, nas primeiras décadas do pós-Guerra.

e que devemos nós, do desenvolvido Hemisfério Norte, fazer para auxiliá-los?” (ROSTOW, 1978, p. vii). Em resposta a esse tipo de questão chegou-se, por exemplo, à Aliança para o Progresso¹⁸ ou à ideia de Década do Desenvolvimento (1960), esta última bastante ligada aos empreendimentos intelectuais da ONU. Flavio Diniz Ribeiro esclarece:

Rostow foi sem dúvida um dos mais influentes *scholars*. Formulou o tema como problema – problema de pesquisa e problema de política estatal – propôs política de encaminhamento para colocar o desenvolvimento econômico como estratégia ao mesmo tempo econômica e política do Estado norte-americano e como problema – ideológico-político – a ser tomado como objetivo maior pelos países do terceiro mundo. Nenhum outro cientista social conseguiu incrustar tão ampla e profundamente as suas idéias nas políticas públicas quanto Rostow. [...] Foi um dos grandes arquitetos dos programas do governo dos EUA de ‘ajuda para o desenvolvimento’ e seus temas passaram a ser de uso corrente no discurso público (RIBEIRO, 2007, p. 31).

E em que consistia a proposta de Rostow? Para Albert Hirschman, na abordagem baseada na metáfora da decolagem (*take-off*), Rostow adotava uma postura característica da monoeconomia, isto é, a ideia de que o processo de desenvolvimento pode ser aplicado igualmente para qualquer país do mundo. Efetivamente, ele “dividiu o processo de desenvolvimento nos famosos cinco ‘estágios’, de idêntico conteúdo para todos os países, não importando quando tivessem iniciado o processo de industrialização” (HIRSCHMAN, 1982, p. 13). Desse modo, o foco do combate ao atraso se dava através da destradicionalização da sociedade. A tecnização da economia e a reinversão do capital gerado em atividades produtivas formavam o eixo de sua proposta de desenvolvimento. A modernização não é aqui tão somente um meio através do qual se poderia gerar o desenvolvimento, ela é o próprio desenvolvimento.

A teoria das etapas de Rostow constitui, certamente, uma teoria da modernização. Na concepção desse autor, as sociedades partem de uma organização socioeconômica tradicional em direção a um arranjo moderno fundado, geralmente, no consumo de bens duráveis (além das necessidades elementares) e no bem-estar da população. Algumas sociedades adiantadas, nesse processo, servem de referência histórica e subsídio analítico. Compõem as fases do

¹⁸ Aliança para o Progresso foi um programa de ajuda estrangeira elaborada pelos Estados Unidos para a América Latina. Sob o pano de fundo da Guerra Fria, a Aliança foi um representativo projeto de modernização colocado em prática no Brasil no século XX.

desenvolvimento as cinco seguintes etapas: o período tradicional, as condições para o arranco, o arranco, a marcha para a maturidade e a condição de consumo em massa (ROSTOW, 1978). Certamente, sua teoria esteve atenta a determinados aspectos sociológicos e históricos dos processos de desenvolvimento, haja vista sua reflexão acerca das condições prévias necessárias para que a *decolagem* ocorra, e que o crescimento se sustente ao longo do tempo. Tais condições, diz ele, “exigiu importantes transformações na estrutura político-social, assim como nos valores culturais” (ROSTOW, 2010, p. 183).

Mas, a decomposição faseológica do desenvolvimento econômico como instrumento analítico constitui, segundo ele, “tanto uma teoria sobre o desenvolvimento econômico quanto uma teoria mais geral, embora ainda consideravelmente parcial, sobre a totalidade da História moderna” (ROSTOW, 1978, p. 13). Isso indica que, não obstante o esquema comportar alterações de ritmo, a mudança se processa unidirecionalmente (da fase de arranco – *take off* – à fase final de alto consumo em massa). E, as transformações da esfera cultural são, com efeito, modernizações do modo de pensar das sociedades “atrasadas”. Essa concepção descreve com certa precisão a ideia de modernização de Wilbert Moore, acima citada.

A contraposição a esse tipo de abordagem é, sem dúvida, um dos pontos de partida do que ficou conhecido como *estruturalismo latino-americano*, ou seja, este último se empenhou na busca de elementos singulares que pudessem explicar o relativo “atraso” da América Latina em relação à Europa e aos Estados Unidos e, conseqüentemente, na elaboração de caminhos políticos alternativos às propostas de modernização.

1.2 O PENSAMENTO CEPALINO OU ESTRUTURALISMO LATINO-AMERICANO: A “REDESCOBERTA” DA AMÉRICA

A CEPAL foi criada pela ONU em 1948 por um período experimental de três anos e tornada entidade permanente em 1951 (MORAES, 1995). De início ela tinha a incumbência de acompanhar as políticas de desenvolvimento da América Latina e “contribuir para reforçar as relações econômicas dos países da área, tanto entre si como com as demais nações do mundo” (CEPAL, 2012). Sediada em

Santiago no Chile, a CEPAL foi uma das mais atuantes comissões regionais das Nações Unidas.

Atualmente a ONU, através de livros como o escrito por Richard Jolly et al. (2004), admite a importância das contribuições do pensamento cepalino, sobretudo a ênfase na tese da deterioração dos termos de troca, nas desigualdades causadas pela clivagem centro-periferia e, conseqüentemente, por sua inovadora teoria do subdesenvolvimento. Mas, sabe-se que os primeiros anos de atuação da CEPAL foram sob forte conflito de ideias, principalmente com os técnicos representantes dos Estados Unidos, país que não via com bons olhos a consolidação de uma entidade paralela à bem-controlada OEA (Organização dos Estados Americanos), além de temerem que a CEPAL reduzisse a influência estadunidense sobre os países latino-americanos, através de orientações e aconselhamentos de cunho nacionalista (MORAES, 1995).

Raúl Prebisch se torna secretário executivo da CEPAL somente em 1950, mas, no ano anterior ele escreve “O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas” e orienta, na condição de consultor da CEPAL, a feitura de um relatório intitulado “Estudo Econômico da América Latina”. Esses dois textos colocaram as bases do pensamento cepalino; ali já se encontravam as principais teses que influenciariam um grande número de pensadores dedicados à temática do desenvolvimento no continente.

Segundo Di Filippo, há, nesses textos, seis pontos que os tornam fundacionais, para o que ele chama de ELD (Escola Latino-americana de Desenvolvimento). (1) Seu ponto de partida global para situar historicamente a América Latina no interior de um processo mundial de desenvolvimento econômico; (2) a centralidade analítica da questão da propagação tecnológica oriunda das revoluções industriais; (3) a importância conferida ao estudo do setor distributivo da economia, tanto nacional quanto internacionalmente; (4) a caracterização estrutural da condição periférica e de sua especificidade histórica; (5) a necessidade de contar com novas tipologias econômicas e sociais especificamente latino-americanas para captar formas organizacionais e institucionais próprias da região e (6) a formulação de uma estratégia econômica industrialista, aplicada ao pós-Guerra, como forma de aumentar os níveis de vida e combater as desigualdades (2007, p. 126).

Todos esses itens estavam fundados no esquema teórico da clivagem centro-periferia que, grosso modo, expressava uma dinâmica da economia

internacional com tendência a favorecer os países produtores de bens manufaturados e, em consequência, criar gargalos para o processo de acumulação dos exportadores de produtos primários, resultados da chamada deterioração dos termos de troca. Não tardou para notarem, é verdade, que a proposta que decorria desse diagnóstico, a saber, a industrialização por substituição de importações, poderia gerar limites para o processo de desenvolvimento em determinadas estruturas, sobretudo naquelas com maiores dificuldades para consolidar um mercado interno. Mas, de todo modo, não escapava a Prebisch e aos demais pensadores da CEPAL¹⁹, “que a questão primordial deitava raízes nos constrangimentos criados pela forma de inserção internacional” (FURTADO, 1991, p. 29).

Esse talvez esteja entre os dois principais pontos de apoio teórico da abordagem cepalina: a forma como estava organizado o comércio internacional tendia a gerar entraves para a expansão das economias periféricas.

Como não reconhecer que os preços dos produtos manufaturados que circulavam no comércio exterior gozavam de crescente estabilidade - eles são administrados no quadro de oligopólios -, enquanto os preços dos produtos primários exportados pelos países do Terceiro Mundo continuavam a ser objeto de desenfreada especulação? (FURTADO, 1991, p. 30).

O outro ponto de partida fundamental da teoria fundada na CEPAL é a “redescoberta” da América Latina através de estudos comparativos dos diversos países da região. À medida que o grupo reunia os dados nacionais dos diferentes países surgia uma visão coerente do continente, surgia uma nova estrutura, teoricamente mais completa: redescobriam a América Latina (FURTADO, 1985). Detectavam que havia certos parâmetros estruturais que conformavam o subdesenvolvimento de toda a região.

¹⁹ Não há coesão absoluta, do ponto de vista teórico, entre todos os pensadores ligados à CEPAL. No entanto, entende-se que exista um relativo entendimento teórico, mas, principalmente político – já que estavam empenhados em propor caminhos para o desenvolvimento da região – que permite, para fins analíticos, investigá-los conjuntamente. Raul Prebisch, Celso Furtado, Jose Medina Echevarria e Aníbal Pinto estão, seguramente, entre os principais nomes ligados à origem do pensamento cepalino.

Os males que afligem a economia latino-americana não correspondem a fatores circunstanciais ou transitórios. São expressões da crise da ordem de coisas existente e da escassa aptidão do sistema econômico – por falhas estruturais que não soubemos ou não podemos corrigir – para lograr e manter um ritmo de desenvolvimento que corresponda ao crescimento da população e às suas exigências de rápido melhoramento (PREBISCH, 1963, p. 11).

O que explicava, então, a existência e a permanência desses problemas estruturais? O cerne do argumento estava na configuração centro-periferia, ou mais precisamente, nos elementos e na dinâmica que formatavam tal configuração. Para esses pensadores, portanto, a realidade latino-americana deveria ser investigada considerando-se que suas instituições políticas e sociais foram, quase sempre, transplantadas da Europa e que as economias nacionais existiram, em grande parte da história, como fronteiras da economia central (FURTADO, 1968).

Há um século que nossas economias se articularam com a economia internacional e a metade da população ainda vegeta em formas pré-capitalistas incompatíveis com suas crescentes aspirações econômicas e sociais (PREBISCH, 1963, p. 12).

Isto é, havia algumas determinantes da relação centro-periférica que geravam obstáculos ao desenvolvimento das estruturas subdesenvolvidas. No entendimento desses pensadores, então, o Estado deveria assumir um papel fundamental no processo de desenvolvimento. O argumento que sustenta essa defesa radica no caráter singular da estrutura social e econômica configurada a partir do tipo de inserção na economia internacional, e as frentes de atuação do Estado constituem uma plataforma programática que, a despeito das possíveis variações entre os países, poderia ser tomada como orientação geral para escapar aos estrangulamentos externos. Entre as principais formas, na visão dos autores cepalinos, para a intervenção estatal sobre as forças do (sub)desenvolvimento pode-se destacar:

[...] a ação para a reforma da estrutura social para com ela remover os obstáculos ao desenvolvimento; isso consiste principalmente em fazer uso integral do potencial de poupança, com o encorajamento da intensiva utilização da terra e do capital e a libertação do imenso potencial da iniciativa individual [...] [Fora isso] temos a interferência do Estado como indispensável nas marcantes disparidades da distribuição da renda, que devem ser remediadas progressivamente com o aumento da renda (CEPAL, 1968, p. 25).

Na prática, contudo, essas propostas ganham complexidade e não é necessário um profundo conhecimento histórico para saber que ampla parte desse projeto não avançou na América Latina. Os entraves variam, certamente, de país a país, mas, de modo geral, é possível dizer que as principais barreiras eram criadas quando se viam confrontados os interesses públicos, colocados no norte da orientação estatal e os interesses dos grupos privados privilegiados, direta ou indiretamente, pelo Estado. Nesse sentido, cumpre ressaltar que a democracia não era fator negociável no projeto cepalino de desenvolvimento.

Cuando Prebisch y Furtado, en la década de los cincuenta del siglo XX, pusieron las piedras fundacionales del, así denominado, 'estructuralismo latinoamericano' lo hicieron considerando de manera implícita o explícita que los principios, prácticas e instituciones de la democracia eran un dato indiscutible del ordenamiento permanente de las sociedades latinoamericanas, y las transformaciones orientadas hacia el desarrollo suponían transitar a través de las reglas de juego democráticas o acercarse a ellas como ideal irrenunciable (DI FILIPPO, 2007, p. 145)

Este é, sem dúvida, um ponto nodal do pensamento cepalino e que acrescenta desafios significativos à efetivação de seu projeto. Engendrar um processo de desenvolvimento social e democrático passa pela consolidação de um Estado e também de uma sociedade democráticas, o que demanda um processo de longo prazo, já que essas são mudanças da esfera cultural, tanto quanto do âmbito institucional.

1.2.1 Celso Furtado e a Teoria do Subdesenvolvimento

O estruturalismo cepalino é, seguramente, uma das bases da noção de subdesenvolvimento de Celso Furtado, da qual se destacam dois elementos fundamentais: o primeiro é a constatação de que o subdesenvolvimento não se refere a um problema estritamente econômico, ele é, antes, expressão de complexas relações econômicas, políticas e sociais endógenas e exógenas; o segundo ponto diz respeito ao modo como ele é apreendido no processo de mudança social, ou seja, não em termos faseológicos como defendiam as teorias da monoeconomia, por exemplo Rostow, mas como estruturação singular decorrente do modo como se expandiu o capitalismo moderno. Nesse sentido, Furtado segue de perto a tese prebischiana do subdesenvolvimento como resultado de um desequilíbrio na difusão

do progresso técnico que, por sua vez, é responsável por dar configuração ao sistema centro-periferia.

Segundo Furtado (1967), o advento da Revolução Industrial, na Europa do século XVIII, representou uma transformação significativa na dinâmica econômica mundial da época. Ademais, ela exerceu influência sobre o desenvolvimento econômico ulterior de quase todas as regiões da terra. Isso se deu através de sua expansão em três direções distintas.

“A primeira marca a linha de desenvolvimento, dentro da própria Europa Ocidental, no quadro das divisões políticas que se haviam cristalizado na época mercantilista” (FURTADO, 1967, p. 159). O desenvolvimento econômico, nesse caso, significou a desarticulação da economia artesanal pré-capitalista. Passava-se de uma economia com base em manufaturas para a chamada maquinofatura.

A segunda linha de expansão do núcleo industrial se deu para fora do continente de origem, ela buscou terras ainda desocupadas que tivessem características similares à do núcleo central, a Europa Ocidental. A expansão atingiu, nessa segunda linha, países como Austrália, Estados Unidos e Canadá. No entanto, o modo como a difusão do núcleo industrial atingiu esses lugares não diferia significativamente do processo original europeu. Com efeito, nesse momento, as economias desses países representavam prolongamentos do núcleo industrial europeu (FURTADO, 1967).

Por fim, a terceira linha de expansão se deu em direção ao que se chamou, posteriormente, de periferia do sistema capitalista. Eram regiões já povoadas, algumas com alta densidade populacional e com modos de produção estabelecidos, mas todos fundados em dinâmicas econômicas pré-capitalistas. “O contato das vigorosas economias capitalistas com essas regiões dotadas de velhas estruturas sociais, não se fez de maneira uniforme” (FURTADO, 1967, p. 160).

Os diferentes modos de impacto da economia capitalista sobre as estruturas estabelecidas variaram de acordo com o tipo de atividade econômica que se praticava e com a intensidade da penetração capitalista. Entretanto, quase sempre o resultado foi a configuração de estruturas econômicas duais²⁰, em que uma organização social tradicional, relativamente porosa, absorve aspectos de um

²⁰ O conceito de dualismo estrutural foi objeto de várias críticas. Um contraponto interessante pode ser lido em Oliveira (2003).

processo de modernização (industrialização, urbanização, consumo, entre outros) sem um rompimento absoluto das características de base: mantém-se uma engrenagem operacionalmente tradicional com elementos assimilados da modernização (CEPAL, 1963)²¹.

Cabe ressaltar que esse dualismo tradicional-moderno não se traduz por relações antinômicas, isto é, as partes coexistem e se interpenetram; é o que Francisco de Oliveira (1983) chamou de *contradição sem negação*. Esse tipo de formação é um dos pilares do conceito de subdesenvolvimento que, como dito na Introdução deste trabalho, não se encerra nas definições econômicas.

Em síntese, o que caracterizou a formação da periferia foi a dinamização da demanda – a modernização – em condições de um relativo imobilismo social causado pelo lento desenvolvimento das forças produtivas. O que veio a chamar-se de subdesenvolvimento não é outra coisa senão a manifestação dessa disparidade entre o dinamismo da demanda e o atraso na acumulação reprodutiva. Este tem origem na forma de inserção no sistema de divisão internacional do trabalho e o primeiro na penetração dos padrões de consumo (FURTADO, 1980, p. 89-90)

A teoria do subdesenvolvimento de Furtado tem, ainda, o mérito de detectar que o tipo de inserção na difusão do progresso tecnológico pela via do consumo de bens finais representa uma das formas de bloqueio de uma possível passagem do crescimento econômico a um processo de desenvolvimento socialmente orientado (FURTADO, 1992). Entretanto, isso não se reproduz tranquilamente sem uma distribuição agudamente assimétrica do poder interno. Com isso, o conceito de subdesenvolvimento parece ganhar um fôlego explicativo adicional. Furtado chega a afirmar em entrevista gravada já nos anos finais de sua vida que a teoria do subdesenvolvimento ainda permanecia incompleta (O LONGO, 2004). Pergunta-se: Por que essa desigualdade de poder e de renda é condição para o subdesenvolvimento?

Aqui, cabe retornar à questão posta no início do capítulo: De que maneira o mito do desenvolvimento reforça as estruturas do subdesenvolvimento? O que se compreende por mito do desenvolvimento, na concepção de Furtado, é a ideia de que o padrão de desenvolvimento econômico praticado pelos países centrais pode ser universalizado e o padrão de consumo da população desses

²¹ Com relação ao texto citado, apesar de ser um trabalho institucional, portanto, sem indicação explícita de autoria individual, Armando di Filippo (2007) afirma que “sus ideas medulares y redacción estuvieron básicamente a cargo de José Medina Echavarría”.

países centrais pode ser estendido às grandes massas populacionais dos países periféricos. Isso representaria um caso de acesso à “modernidade” pela via do consumo (modernização dos padrões de consumo).

Para Celso Furtado, contudo, há uma distinção fundamental entre modernização e desenvolvimento. Modernização é entendido como a tentativa de instituir um modelo de organização socioeconômico já estabelecido nos países centrais do capitalismo; ela se refere, portanto, a uma assimilação “do progresso técnico quase exclusivamente no plano do estilo de vida, com fraca contrapartida no que respeita à transformação do sistema de produção” (FURTADO, 1992, p. 41). O desenvolvimento, por sua vez, está relacionado à capacidade inventiva da sociedade e diz respeito a conduzir um processo de modificação das estruturas (sociais, econômicas, políticas, etc.) do país a partir de suas especificidades. Daí que um projeto de desenvolvimento, que tenha em seu âmago um projeto de modernidade não pode abrir mão dos embates políticos que envolvam a diversidade de forças sociais da sociedade em questão. Para desfazer as possíveis confusões teóricas, o “primeiro passo [explica o autor] consistiu em perceber que os principais obstáculos à passagem da simples *modernização mimética* ao desenvolvimento propriamente dito cimentavam-se na esfera social” (FURTADO, 1995, p. 6).

Em suma, à medida que se alimenta o mito do desenvolvimento, através da defesa da modernização dos padrões de consumo, alimenta-se, ao mesmo tempo, a defesa da concentração de renda, sem a qual as parcelas privilegiadas das sociedades subdesenvolvidas não acessam o nível de consumo das sociedades centrais. Um estudo realizado por Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henrique e Rosane Mendonça (2000) sobre a estrutura da desigualdade e da pobreza no Brasil, do final da década de 1970 ao final dos anos 1990s, revela a decepcionante regularidade, nas palavras dos autores, destas variáveis históricas da sociedade brasileira. Segundo eles, os mais de vinte anos analisados “desvelam um cenário de concentração de renda onde os indivíduos que correspondem à parcela dos 20% mais ricos da população se apropriam de uma renda média entre 24 e 35 vezes superior à dos 20% mais pobres” (BARROS; HENRIQUE e MENDONÇA, 2000, p. 136). Vale dizer, o Brasil está longe de ser um país pobre, mas revela-se extremamente injusto e desigual, ao mesmo tempo rico e subdesenvolvido.

Furtado nos lembra, na mesma de linha de raciocínio dos autores acima citados²², que as investigações baseadas numa abordagem histórica evidenciam “que o crescimento da produtividade [...] [está] longe de ser condição suficiente para que se produza o verdadeiro desenvolvimento, o qual conduz à homogeneização social²³” (1992, p. 45).

O que quer dizer que, diversamente das economias centrais em que o avanço na acumulação criou as condições para atingir certo grau de homogeneização social, por via da escassez de mão-de-obra, que permitia uma eficaz pressão da classe assalariada por aumento na participação do incremento produtivo (FURTADO, 1992); na periferia, de modo geral, ainda que tenha havido aumento da produtividade e assimilação de novas técnicas, essa condição não conduziu a níveis sequer medianos de homogeneização social, ao contrário, “engendrou a marginalização social e reforçou as estruturas tradicionais de dominação ou substituiu-as por outras similares” (FURTADO, 1995, p. 6). Por isso, Furtado aponta, relacionada às economias periféricas, a existência de uma dupla crise, a decorrente do próprio sistema capitalista, com o avanço incontido da racionalidade instrumental em detrimento da inventividade criativa, e a específica das estruturas periféricas, em que uma gama de mazelas sociais se reproduzem insistentemente, ainda que haja crescimento da economia nacional.

Mesmo a tese da industrialização, bastante defendida pelos pensadores cepalinos nas primeiras décadas do pós-Guerra, se mostrou insuficiente diante da rigidez do subdesenvolvimento.

A economia brasileira constitui exemplo interessante de quanto um país pode avançar no processo de industrialização sem abandonar suas principais características de subdesenvolvimento: grande disparidade na produtividade entre as áreas rurais e urbanas, uma grande maioria da população vivendo em um nível de subsistência fisiológica, massas crescentes de pessoas subempregadas nas zonas urbanas, etc. (FURTADO, 1974, p. 95).

²² “O crescimento econômico, evidentemente, representa uma via importante, apesar de lenta, para combater a pobreza. Um crescimento de 3% ao ano na renda *per capita*, por exemplo, tende a reduzir a pobreza em aproximadamente um ponto percentual a cada dois anos. [...] A realidade atual da sociedade brasileira nos permite considerar [...] que a pobreza reage com maior sensibilidade aos esforços de aumento da equidade do que aos de aumento do crescimento” (BARROS; HENRIQUE e MENDONÇA, 2000, p. 139).

²³ “O conceito de homogeneização social não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais” (FURTADO, 1992, p. 38).

A industrialização substitutiva, opção escolhida pelo Brasil para tentar escapar da armadilha do subdesenvolvimento, era à época a mais viável. Uma outra saída exigiria o rompimento com o processo de modernização, o que não se realiza, diz Furtado (1992), sem convulsão social, em razão da magnitude de interesses que põe em choque. O processo de modernização era, então, quase inevitável, assim como sua consequência direta, a tendência à reprodução dos parâmetros do subdesenvolvimento. Com efeito, esse processo acentuou a concentração de renda e de riqueza já existente na medida em que acessa as benesses da modernização somente a parcela da população que controla o setor industrial afetado pelos aumentos de produtividade.

Nesse sentido, um projeto de modernização, se bem que possa engendrar um crescimento da renda nacional, e mesmo da renda *per capita*, não garante efetivamente um enfrentamento aos níveis elevados de desigualdade de renda, característica basilar do subdesenvolvimento. Cabe ainda ressaltar que, conquanto tenhamos assistido à reprodução insistente das estruturas que conformam o subdesenvolvimento, nada autoriza a decretar sua permanência futura. O que se pode afirmar, no máximo, é que há uma tendência nessa direção (FURTADO, 1992).

A dinâmica econômica do subdesenvolvimento é, seguramente, muito mais complexa do que foi exposto aqui. No entanto, o que interessa é dar centralidade às linhas mais gerais e às decorrências sociais do fenômeno. Isso porque se adentrará, a partir de agora, nas questões relativas às possibilidades de superação do subdesenvolvimento, aos possíveis agentes dessa transformação e aos percalços e desafios que esses agentes devem enfrentar.

1.2.2 O Projeto de Desenvolvimento Social: aspectos centrais

Considerados os elementos postos pela teoria do subdesenvolvimento, o passo adiante dado por Furtado, passo que lhe é caro em razão do caráter eminentemente político do qual se reveste, é a proposição de uma saída normativa para as condições impostas pelo subdesenvolvimento. Surge daí, a concepção de desenvolvimento social que, assim como o conceito de subdesenvolvimento, não é, de modo algum, um conceito simples, tampouco o é um conceito estático. As impressões do autor desta pesquisa indicam que o conceito de

desenvolvimento social foi-se (re)desenhando à medida que se iam revelando as camadas mais profundas do subdesenvolvimento.

Este último, como o deus Jano, explica Furtado (1992), olha tanto para frente como para trás, não tem direção definida no processo de mudança social. Trata-se, em verdade, de um “impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social” (FURTADO, 1992, p. 57). Não por outra razão, Furtado insistiu, principalmente em seus escritos de última fase, na necessidade de um projeto político emanado da sociedade. Isso exige que nos desviemos da lógica dos meios e construamos alternativas políticas criativas. “Nada é mais característico da civilização industrial do que a canalização privilegiada da capacidade inventiva humana para a criação de técnicas” (1995, p. 5). No entanto, na visão de Celso Furtado desenvolvimento diz respeito a um processo essencialmente distinto.

É quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas próprias potencialidades, quando se empenha em enriquecer o universo de que participa, que cabe falar de desenvolvimento (1995, p. 5).

Sendo assim, em que consiste a proposta de desenvolvimento social pensada por Celso Furtado? E mais, que agentes podem engendrar um processo de desenvolvimento capaz de superar as barreiras do subdesenvolvimento? As respostas a essas indagações parecem ser flexíveis o bastante para se alterarem a depender da sociedade em questão. Para o Brasil, explica Celso Furtado, a estratégia deve passar por um exame contextual, mas, no limiar do século XXI, o primeiro passo ainda consistia em:

[...] reverter o processo de concentração patrimonial e de renda que está na raiz das distorções sociais que caracterizam o Brasil. Nosso país se singulariza por dispor de considerável potencial de solos aráveis não aproveitados, fontes de energia e mão-de-obra subocupada. Esses fatores dificilmente se encontram em outras partes do planeta. Ao mesmo tempo, abriga dezenas de milhões de pessoas subnutridas e famintas (FURTADO, 1999, p. 11).

Ressalta-se que significativa parte da pobreza brasileira é resultado muito mais da extrema desigualdade do que da escassez de recursos. Recentemente divulgou-se que o Brasil alcançara o posto de sexta maior economia

do mundo, ou mais precisamente, o sexto maior PIB do planeta²⁴, passando países como o Reino Unido, antigo centro da economia mundial. No entanto, até 2004, o país figurava entre os oito países mais desiguais do planeta e em 2006 permanecia entre os 10 (PNUD/2006). Adentramos o século XXI com cerca de 53 milhões de pobres – algo em torno de 34% da população – entre os quais havia um contingente de aproximadamente 22 milhões de indigentes (FURTADO, 2002). Os dados representam, certamente, as contradições da ideia de desenvolvimento e, além disso, demonstra com clareza que o subdesenvolvimento, com efeito, caminha junto ao processo de desenvolvimento. Por isso, na concepção de Furtado do início da década de 2000, o Brasil ainda estava longe do verdadeiro desenvolvimento, aquele que beneficia a sociedade em seu conjunto. Atravessar as barreiras do subdesenvolvimento, diz ele, é uma tarefa que exige um esforço de criatividade política concomitantemente estimulada pela vontade coletiva (FURTADO, 2002a).

Constata-se, pois, que o que se chama atualmente de sociedade civil, ou, aquele setor societal independente do Estado e autônomo o suficiente para balizar a agenda social e política da sociedade, assume um papel fundamental na proposta do desenvolvimento social, muito embora aí resida uma parte expressiva dos entraves do desenvolvimento brasileiro: o *modus operandi*, digamos assim, da sociedade civil brasileira, ou noutras palavras, a cultura política subjacente à dinâmica política nacional, apresenta traços singulares que bloqueiam, historicamente, o avanço dessa dimensão inescapável do processo de desenvolvimento social: a consolidação de uma sociedade e de um Estado democráticos.

A concepção do desenvolvimento social não apresenta, assim, um modelo pronto a seguir, mas, parece possível destacar alguns pontos específicos da proposta:

1) O ponto de partida é o estruturalismo: isso significa, em linhas gerais, que se está em desacordo com o que Hirschman (1982) chamou de monoeconomia, ou seja, nega-se a universalidade das leis econômicas (SINGER, 1982). A decorrência mais imediata desse ponto de partida é o processo de diagnóstico dos entraves estruturais. Esses, como dito, não se manifestam da

²⁴ A notícia baseou-se em estudo de uma empresa de consultoria britânica (Centre for Economics and Business Research). Fonte: <http://www.cebr.com/>

mesma forma em todos os países, mesmo dentro do mesmo continente; são essencialmente históricos.

2) O Estado assume papel fundamental: a tese da deterioração dos termos de troca e dos desníveis de poder da configuração centro-periferia foram basilares para a atribuição de agente fundamental ao Estado no período após Guerra. Percebeu-se, gradativamente, que a superação desses entraves passava pela existência de um grau de autonomia econômica que pudesse limitar ao máximo a drenagem do investimento “para fora”. Isto é, era preciso um tipo de atuação estatal que fortalecesse a economia local.

Um outro ponto que diz respeito ao papel do Estado é a ação sobre as formas de consumo das elites privilegiadas. É preciso, na concepção de Furtado, que haja estruturas de poder que bloqueiem ou dificultem a absorção do potencial de investimento “pelo processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de investimento no fator humano, abrindo caminho à homogeneização social” (FURTADO, 1998, p. 54). Uma das formas de fazê-lo, certamente, é através de políticas incisivas de combate à pobreza relativa. Reforma agrária e reforma fiscal são exemplos de modos de atuação do Estado, no sentido da desconcentração da renda e da riqueza, e que ilustram com precisão a ideia de que o desenvolvimento é um problema essencialmente político.

3) A sociedade assume papel fundamental: em que medida ainda é possível e viável resumir essa problemática à ideia de *projeto de nação* é algo a ser refletido minuciosamente²⁵. Entretanto, a noção de desenvolvimento social está intimamente ligada à existência de projetos coletivos, ou nas palavras de Furtado: “estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder” (FURTADO, 1998, p. 54). Desarticular as estruturas de poder é tarefa de longa duração. Raymundo Faoro (2008; 2001; 1994) demonstrara isso em seus estudos sobre o padrão de domínio vigente no Brasil desde os primeiros tempos de nossa existência como país politicamente independente.

4) A importância da dimensão cultural: nesta dimensão são formadas as condições para a execução do item 3; é fundamental que se engendre

²⁵ O controverso problema do enfraquecimento do Estado e da separação deste com a nação monta o pano de fundo da problemática do projeto de nação e do papel do Estado. Reflexões que mapeiam essa discussão pode ser vista em Bauman (2000), Furtado (1998) e Rezende (2007).

um processo de reversão da lógica da dinâmica societal; é fundamental também que se passe de uma lógica dos meios para uma lógica dos fins. O que isso significa?

O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação, num curto horizonte de tempo, para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos (FURTADO, 1992, p. 76).

O modo através do qual esse processo pode se realizar é objeto de amplo debate. Seguramente não há um modelo instituído. As transformações culturais – a antropologia já nos ensinou – são, geralmente, lentas. A lógica dos meios vem dominando as dinâmicas societais há séculos e dá sustentação ao capitalismo há mais de duzentos anos. Criação de canais de participação da sociedade; investimento no setor educacional público; criação de uma cultura pública (institucional) de compreensão e valorização (e não criminalização) dos movimentos sociais; organização de uma sociedade civil com projetos coletivos. Todos esses elementos podem agir no deslocamento da lógica dos meios para a lógica dos fins.

5) O êxito está atrelado à ideia de homogeneização social: a noção de homogeneização é também histórica. Celso Furtado (1992) conceitua homogeneização social como aquela condição em que há satisfação apropriada das necessidades de alimentação, vestuário, moradia, educação, lazer e acesso a um pacote mínimo de bens culturais pelo conjunto da sociedade. Isso não significa uniformização dos padrões de vida, antes, trata-se da inexistência da pobreza, tal como compreendida por Sonia Rocha, como fenômeno multidimensional e histórico. Isto é, a conceituação e a medição da pobreza, assim como da homogeneização social, “é resultado de análise sensata e cuidadosa de cada realidade social específica” (ROCHA, 2005, p. 10). Eis o motivo pelo qual tem significativa relevância a escolha dos métodos de medição da pobreza nos quais se baseiam as políticas destinadas a combatê-la. Definições altamente genéricas, como aquelas baseadas no conceito de renda, podem causar distorções relevantes, até mesmo para a noção de desenvolvimento.

Conquanto sejam pontos específicos da proposta de desenvolvimento social, é preciso compreendê-los em relações de interdependência, eles se condicionam mutuamente, o que empresta bastante complexidade à

efetivação do desenvolvimento. Complexidade esta que parece crescer à medida que o sistema capitalista avança no sentido da globalização. Isso porque alteram-se as configurações de poder em escala mundial, surgem novos atores no mercado internacional, criam-se novos arranjos políticos institucionais, reconfigura-se, por conseguinte, o poder dos Estados nacionais, entre outros fatores que precisam ser considerados sempre que se quiser examinar a problemática do desenvolvimento.

A proposta de desenvolvimento social construída por Celso Furtado ao longo de sua vida intelectual e política consiste, efetivamente, em desvendar um modo de criar as condições que levassem à superação do subdesenvolvimento. Cumpre ressaltar que para ele a concepção de desenvolvimento “requer *criatividade no plano político*, e esta se manifesta quando à percepção dos obstáculos a superar adiciona-se um forte ingrediente de vontade coletiva” (FURTADO, 2000, p. 3, grifo nosso). Necessita-se, assim, elaborar caminhos para a construção de formas superiores de convivência social mediante projetos coletivos.

Compreender o fenômeno do subdesenvolvimento com mais precisão – posto que seja uma tarefa que permanece inacabada – auxilia na elaboração do projeto de desenvolvimento. A teoria do subdesenvolvimento pensada pelos intelectuais cepalinos colaboraram, certamente, para a descaracterizar o citado mito do desenvolvimento, bastante em voga nos primeiros anos do debate sobre o tema. Mas, a saída apontada por Furtado, de raiz estruturalista, não foi a única, e talvez nem mesmo a principal, dentro do cenário internacional que buscava alternativas para os problemas típicos dos países periféricos. Outro pensador oriundo de um país periférico, Amartya Sen, viu sua proposta ganhar mais materialidade política do que viu Furtado.

Se bem que tenham teorias sobre o desenvolvimento relativamente distintas, Celso Furtado e Amartya Sen dividem um (entre muitos possíveis) ponto de partida em comum, qual seja, a tentativa de aliar uma teoria econômica com compromisso ético e moral. É certo que, sobretudo de um ponto de vista metodológico, as distinções acabam desaguando em propostas divergentes, isso porque ambos os pensadores dedicaram-se a preocupações propositivas. Ademais, parece correta a percepção de que nos escritos finais de Celso Furtado, a partir da publicação de “Brasil: a construção interrompida” (1992), há uma aproximação maior entre eles. Diz ele, neste texto:

Em feliz incursão no âmago do problema, o economista hindu Amartya Sen demonstrou com clareza que o problema das fomes epidêmicas e da pobreza endêmica em áreas do mundo atual não seria resolvido mediante o aumento da oferta de bens essenciais nos países concernidos. É o que ele chamou de *entitlement approach*, ou seja, o enfoque da habilitação (FURTADO, 1992, p. 55).

Esse tipo de abordagem procura, também, escapar das armadilhas do mito do desenvolvimento. Faz com precisão a distinção entre desenvolvimento e crescimento econômico e, ademais, opera com um conceito histórico e multidimensional de pobreza. Com o conceito de *habilitação*, diz Furtado, Sen faz compreender que os problemas da pobreza e da fome não encontram solução no simples aumento da oferta de bens essenciais; além dessa, que é uma questão de política econômica relevante, as pessoas precisam estar habilitadas, seja por um título de propriedade, seja por uma inserção qualificada no sistema produtivo (FURTADO, 2002a).

Ora, há sociedades em que esse processo de habilitação está bloqueado. É o que se passa com populações rurais sem acesso à terra para trabalhar ou devendo pagar rendas escorchantes para ter esse acesso. Da mesma forma, há populações urbanas crescentes não habilitadas ao acesso à moradia. Trata-se de uma situação estrutural que não encontra solução nos mecanismos de mercado (FURTADO, 2002a, p. 16-17).

Isso porque o bloqueio das habilitações é resultado, em grande parte, de uma estrutura patrimonial concentradora de renda e de poder. Modificá-la requer, certamente, esforço político e apoio da opinião pública (FURTADO, 2002a).

No entanto, a despeito desses pontos de convergência, há significativas divergências da abordagem seniana com relação à proposta de desenvolvimento social que apresentamos acima. Para o enfoque da habilitação, é menos os chamados parâmetros estruturais e mais os bloqueios de capacidade que geram entraves ao desenvolvimento. Nas discussões que seguem, procurar-se-á examinar os traços principais da proposta teórica de Amartya Sen e, em seguida, analisar em que medida ela é apropriada pelo PNUD para o lançamento da ideia de desenvolvimento humano.

1.3 A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES: FUNDAMENTOS TEÓRICOS E O DESENHO PROPOSITIVO

Amartya Sen, economista de origem indiana, formulou uma rigorosa teoria com um corpo conceitual propositivo que inspirará parte da noção de desenvolvimento humano operacionalizada pela ONU a partir da década de 1990. Sen é um dos herdeiros, digamos assim, dos chamados pioneiros do desenvolvimento, pensadores que iniciaram o debate teórico e político da temática. O processamento intelectual e histórico da segunda metade do século XX deixa, para aqueles que decidem enfrentar os desafios dessa problemática, um mundo em que há inédita opulência e, não obstante, persistentes desigualdades, contingentes inaceitáveis de pessoas em situação de pobreza absoluta, fome, entre outros males sociais. Noutro eixo, há um conjunto bastante heterogêneo de teorias e propostas que precisam ser repensadas e equacionadas diante dos novos contextos políticos, econômicos e sociais.

Um dos pilares sobre o qual se alicerçará a teoria seniana do desenvolvimento é a noção de que a riqueza material não constitui um fim para o desenvolvimento; isso não significa, diga-se desde já, que o pensador indiano ignora a importância do fator crescimento para o processo de desenvolvimento. Em texto da década de 1980, ele já sublinhava que dificilmente se podia negar que o crescimento econômico é um aspecto do desenvolvimento, aspecto que, com ou sem razão, foi o foco de concentração da economia do desenvolvimento tradicional (SEN, 1983) ou, mais precisamente, de parte dos citados pioneiros do desenvolvimento (MEIER; SEERS, 1986).

Na abordagem da capacidade, entretanto, as preocupações com o crescimento econômico passam a estar condicionadas ao modo como ele incrementa, ou pode incrementar, as liberdades substantivas. Portanto, se comparado à perspectiva do desenvolvimento social, há um relativo deslocamento do foco analítico e propositivo. Em Sen, os esforços são dirigidos não mais aos entraves de natureza estruturais, tais como concentração da renda e da riqueza, e sim aos agentes com potencial de alterar os quadros historicamente desfavoráveis às parcelas mais pobres das sociedades.

O ponto de partida teórico, portanto, tem a seguinte formulação: se as sociedades modernas são heterogêneas (ou complexas) e as pessoas

apresentam, individual e socialmente, diferenças inescapáveis e desigualdades arraigadas, que aspectos da vida social deve ser objeto dos esforços igualitários? Essa é a pergunta-chave de Sen: ‘igualdade de quê?’. A resposta busca, então, argumentar a favor de um espaço considerado fundamental para que se tenha igualdade; este espaço, para ele, é o espaço das capacidades. Antes de entrar especificamente no entendimento deste conceito, entendamos o raciocínio do argumento seniano.

Os seres humanos diferem uns dos outros de muitos modos distintos. Diferimos quanto a características externas e circunstanciais. Começamos a vida com diferentes dotações de riqueza e responsabilidade herdadas. Vivemos em ambientes naturais diferentes – alguns mais hostis que outros. As sociedades às quais pertencemos oferecem oportunidades bastante diferentes quanto ao que podemos ou não fazer (SEN, 2008, p. 50).

Está implicada, a partir do pressuposto da heterogeneidade dos arranjos sociais modernos, a noção de que a busca de igualdade em determinado espaço significa, quase sempre, desigualdades em outros, ou seja, desigualdades fundadas em outras variáveis focais²⁶; isso parece relevante para avançarmos no exame teórico da própria concepção de desenvolvimento humano. Para exemplificar, parece possível pensar com o critério da igualdade de renda. Se se iguala somente a renda, considerando-se as contemporâneas situações infraestruturais, por exemplo, por que passam muitas das regiões periféricas, fica evidente que haverá desníveis de bem-estar porque algumas pessoas, aquelas que moram em lugares livres de doenças como a malária, ou aquelas pessoas que não estão expostas a condições insalubres, certamente transformarão com mais facilidade renda em bem-estar²⁷, vale dizer, a mesma renda pode não significar o mesmo bem-estar se há condições distintas de moradia, de acesso à saúde, de qualidade da educação, de oferta de trabalho, etc.

O princípio teórico, assim, está fundado numa divergência com o chamado *institucionalismo transcendental*, isto é, aquela corrente do pensamento

²⁶ “A igualdade é julgada comparando-se algum aspecto específico de uma pessoa (tal como a renda, ou riqueza, ou felicidade, ou liberdade, ou oportunidades, ou direitos, ou satisfação de necessidades) com o mesmo aspecto de outra pessoa” (SEN, 2008: 30). A medição da desigualdade depende, assim, da variável elencada (renda, riqueza, felicidade, capacidade, bens, etc.). Variável focal, então, é a variável que o pesquisador prioriza ao comparar pessoas diferentes.

²⁷ Não se está operando com uma conceituação objetiva de bem estar, antes, parte-se do pressuposto de que Sen está se referindo às pessoas de um mesmo grupo social, ou seja, que dividem a mesma noção simbólica de bem estar.

político fundada no contratualismo de matriz hobbesiana e que deságua, segundo Sen (2011), em abordagens da justiça que visam identificar regras e instituições que ordenem de forma justa as dinâmicas sociais. A via alternativa, na qual Sen se insere, é a corrente da *comparação focada em realizações* que desloca o foco das instituições e o direcionam para os comportamentos sociais possíveis diante das instituições existentes.

Não deveríamos também examinar o que surge na sociedade, incluindo os tipos de vida que as pessoas podem levar de fato, dadas as instituições e as regras, e também outras influências, incluindo os comportamentos reais, que afetam inescapavelmente as vidas humanas? (SEN, 2011, p. 40)²⁸.

Por isso, Sen realizou o esforço de elaborar uma variável focal que fosse capaz de reduzir ao máximo a desigualdade decorrente da igualdade. “A igualdade no que é visto como o ‘núcleo’ é invocada para uma defesa arrazoada das desigualdades resultantes nas ‘periferias’ distantes” (SEN, 2008, p. 50). O cerne da questão diz respeito, assim, ao processo de eleição dessa variável nuclear. Sobre qual aspecto da multifacetada realidade social devem ser concentrados os esforços igualitários?

Sua resposta à pergunta fundamental “igualdade de que?” dirá que a variável nuclear são as *capacidades*. Isso significa que, ao invés de igualdade de renda ou de riquezas, o ponto nodal é a igualdade de liberdade, entendida como capacidade para realizar os *funcionamentos* valorizados. Noutros termos, capacidade para alcançar os funcionamentos que cada um considera como constitutivos de um bem-estar. O desenho geral da proposta considera, assim, as condições individuais de uma pessoa, no interior de um arranjo social, tendo em conta dois pontos de vista, a saber, “1) el bienestar, definido por los logros y funcionamientos valiosos alcanzados, y 2) la libertad, definida por las oportunidades reales que la persona tiene de alcanzar el bienestar” (TOBOSO MARTÍN; ARNAU RIPOLLÉS, 2008, p. 77).

Por trás da proposta seniana há um suporte teórico bastante sólido; uma complexa discussão que fundamenta a chamada teoria da escolha social, construído através do qual o autor foi laureado com o Nobel de Economia em 1998.

²⁸ Cumpre deixar claro que Sen, embora colocasse Rawls entre os institucionalistas transcendentais, admitia que o legado deste último extrapolara os limites deste enquadramento. Tanto Rawls como Kant, diz Sen: “participaram de investigações institucionais transcendentais, mas também forneceram análises abrangentes dos requisitos das normas comportamentais” (2011, p. 37).

Por ora não cabe adentrar em profundidade nessa discussão, mas cumpre sublinhar que Sen já se ativera à complexidade que envolve a problemática das escolhas, presente no processo de valorização dos funcionamentos, desde a década de 1980.

De acordo com o autor de “Desenvolvimento como liberdade”, não é fácil compreender os meandros do interesse de um indivíduo, senão inserindo-o num ambiente social. Os valores, gostos, interesses de qualquer pessoa, certamente, têm relação íntima com o grupo no qual ela se insere, assim como as identidades que assumimos varia em razão dos grupos a que pertencemos, ou aos campos, para pensar com Bourdieu, pelos quais transitamos. Desse modo, sempre que se pretende refletir sobre a busca daquilo que nos interessa, cumpre atentar para a informação “*adicional* de que mesmo aquilo que vemos como nosso interesse pode conter vários componentes ‘sociais’” (SEN, 1988, p. 362, grifo no original).

Essa compreensão é de fundamental relevância para refletirmos sobre o processo de valorização dos funcionamentos, uma das bases da abordagem da capacidade. A seguir, apresentar-se-á os conceitos principais da teoria seniana e a forma como eles operam conjuntamente no interior do esquema teórico.

1.3.1 Capacidade e funcionamentos: os conceitos fundamentais da teoria de Amartya Sen

Por que igualar capacidade, na concepção de Sen, é algo mais justo do que igualar renda ou bens primários, por exemplo? Que noção de justiça está envolta na proposição teórica do pensador indiano? Em que medida a ideia de investir na igualdade de capacidade pode resultar na minimização de outras desigualdades? Que agentes têm potencial para levar à cabo esse processo de “capacitação”?

Todas essas questões devem permear o exame da proposta seniana, embora se saiba de antemão que não se esgotará nenhuma delas neste trabalho. Isso porque a análise do enfoque da capacidade aqui tem o objetivo específico de colaborar para o entendimento do conceito de desenvolvimento humano. Portanto, se bem que se corra certo risco de incorrer numa análise superficial, tentar-se-á interpretar os pontos mais centrais da chamada abordagem da capacidade.

Capacidade e funcionamentos²⁹ são, de fato, conceitos complementares e, como esclarece o autor em “A ideia de justiça”, fazem parte de um esforço para enfrentar a problemática da justiça e o combate à injustiça, mas não se inscrevem no debate acerca da “natureza da justiça perfeita” (SEN, 2010, p. 11). Não se trata, com efeito, de uma discussão puramente do campo da filosofia política, ainda que exista o diálogo com essa área. Um de seus principais interlocutores, John Rawls, é uma referência expressiva da filosofia política contemporânea, mas Sen entende que assim como é insatisfatória a elaboração filosófica de um conceito de justiça praticamente inaplicável, também não basta restringir as proposições às deficiências institucionais; muitas das questões de injustiça dizem respeito, explica ele (2011), à traços comportamentais. Sem cair na armadilha das dicotomizações radicais, o autor tem consciência de que tanto o comportamento individual e social como as instituições exercem papel relevante na abordagem das capacidades, mas o primeiro não pode ser substituído pelo segundo.

O eixo da abordagem, portanto, são as realizações sociais e as liberdades para concretizá-las, considerando-se as sociedades e as pessoas realmente existentes. O entendimento da proposição, a partir daqui, requer o esclarecimento de alguns conceitos-chave. As ideias de capacidade e de funcionamentos tem contornos bastante específicos.

O conceito *funcionamentos*, primeiramente, diz respeito ao leque de coisas que qualquer pessoa possa considerar, razoavelmente, de alguma valia fazer ou ter. Entre os funcionamentos valorizados podem estar algumas situações mais elementares “como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, [ou] [...] atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio” (SEN, 2000, p. 95).

A ideia de *capacidade*, assim, é operacionalizada ao redor das possibilidades de efetivação dos funcionamentos. Nas palavras de Sen, capacidade é um tipo de liberdade: “a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos” (SEN, 2000, p. 95). Este é, efetivamente, como se viu na introdução deste trabalho, o conceito-chave para a saída normativa seniana. Ele

²⁹ Na literatura atual sobre a teoria de Sen há autores que traduzem *capability* por “capacidade”, outros por “capabilidade”, outros ainda optam por não traduzir porque no português não há uma palavra adequada para o conceito. O significado usual de capacidade, como “ser capaz de”, ou “ser apto à”, seguramente não traduz adequadamente o conteúdo da ideia original. Neste trabalho optar-se-á por usar as traduções mais correntes: capacidade (*capability*) e funcionamentos (*functionings*).

desloca a centralidade do nível de bem-estar de fato alcançado individualmente para a *liberdade* que cada pessoa tem de efetivar suas escolhas de vida. Tais liberdades são, então, fatores básicos da análise do desenvolvimento como liberdade. Assim, o foco se volta para o processo de expansão das *capacidades* das pessoas levarem o tipo de vida que, com suas razões, valorizam.

Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. *Essa relação de mão dupla* é central na análise (SEN, 2000, p. 32 – itálicos do original).

Outro ponto que merece atenção nessa ideia é que aparece aí o indivíduo na condição de agente, o que significa dizer que os funcionamentos não dizem respeito às coisas elencadas por técnicos, por intelectuais, etc., como razoavelmente valiosas, ao contrário, trata-se das coisas valorizadas por aqueles que vivenciam as realidades sociais das mais diversas. A inserção dos indivíduos como agentes do processo é relevante para a abordagem da capacidade justamente porque os indivíduos são imbuídos de capacidade política, são atores políticos.

Contudo, ainda resta questionamentos acerca do processo de valorização dos funcionamentos. Sen parece conceder relativa autonomia para a escolha individual dos funcionamentos valorizados. Embora ele cite as relativas determinações sociais que agem sobre as escolhas, entende-se que é mais produtivo – do ponto de vista analítico – entender essas escolhas como resultado de uma interação entre indivíduo e sociedade, mas que as próprias escolhas são atravessadas por relação de poder. O autor de “A ideia de justiça” adentra esse problema através da contraposição aos institucionalistas transcendentais, mas o enfoque das realizações no nível dos comportamentos não parece equacionar um elemento-chave dos processos de valorização dos funcionamentos, a saber, os desníveis de poder internacionais e intranacionais.

Uma possível chave para compreender o problema das valorações de funcionamentos da teoria seniana talvez esteja na intrincada relação existente entre valores e poder. Zygmunt Bauman e Tim May afirmam:

Podemos ter a habilidade de monitorar nossas ações, mas a gama de liberdades de que desfrutamos para conseguir concretizar essas ações é diferencialmente distribuída. De modo muito simples, as pessoas possuem diversos graus de liberdade (2010, p. 102).

O fato de possuírem esses graus distintos resulta, com efeito, das desigualdades sociais (renda, saúde, educação, segurança, etc.). Em outras palavras, algumas pessoas desfrutam de um leque mais amplo de escolha porque possuem mais recursos, “e podemos nos referir a isso em termos de *poder*” (BAUMAN; MAY, 2010, p. 102, grifo no original).

Até aqui essa abordagem apresentada por Bauman e May não se distingue substancialmente da teoria seniana. Conquanto o pensador indiano não trate da temática nesses termos, sua proposta diz respeito a uma forma de combater as assimetrias de capacidade, que não é outra coisa senão uma forma de liberdade de realizar as ações que valoriza. No entanto, Bauman e May parecem ir adiante ao examinarem as determinações das assimetrias de poder não sobre as possibilidades das escolhas, mas sobre o conteúdo delas.

As ações alheias afetam tanto os valores que informam os fins que perseguimos quanto nossa avaliação de quão realista é a possibilidade de alcançarmos. O que chamamos de ‘realista’ e o que chamamos de ‘sonho’ são informados por nossas relações com os outros e com os recursos que podemos esperar mobilizar em nossas ações. Entretanto, para começo de conversa, de onde vêm esses valores? Afinal, por que atribuímos recompensa especial a alguns objetivos e negligenciamos ou menosprezamos outros? Os valores que nos orientam são de fato de nossa livre escolha? (BAUMAN; MAY, 2010, p. 103).

Então, parece mais produtivo olhar para a noção de funcionamentos desse ponto de vista, entendendo-se as valorizações como um processo complexo que decorre da relação entre indivíduo(s) e sociedade(s), o que exige do analista um exame mais detido acerca de que tipo de sociedade é essa, qual o tipo de relação que ela estabelece no sistema internacional, entre outras questões, mas sem deixar de observar que tipo de relação de poder está implicada nos processos de valorização dos funcionamentos.

De acordo com Sen, é preciso olhar para a ideia de capacidade por dois ângulos distintos e inseparáveis “que são (1) a realização de fato conseguida, e (2) a liberdade para realizar” (2008, p. 69). O tratamento conjunto dessas duas perspectivas talvez seja uma das inovações teóricas de Sen para escapar ao dilema “igualdade *ou* liberdade” (a síntese da concepção é “igualdade *de* liberdade”). A realização diz respeito ao que conseguimos fazer ou realizar, ao passo que a liberdade significa a *oportunidade real* de realizar aquilo que se valoriza com razão (SEN, 2008).

Cabe ainda sublinhar que Amartya Sen opera com uma noção bastante particular de agente. Diz ele:

Com oportunidades sociais adequadas, os indivíduos podem efetivamente moldar seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento. Existe, de fato, uma sólida base racional para reconhecermos o papel positivo da condição de agente livre e sustentável – e até mesmo o papel positivo da paciência construtiva (SEN, 2000, p. 26).

Assim, conquanto seja possível observar aproximações relevantes entre a teoria do desenvolvimento social, fundada na busca de caminhos para superar o subdesenvolvimento, e a abordagem seniana da capacidade, há também aspectos divergentes significativos. A principal distinção, assim parece, é o deslocamento do foco da análise e a daí decorrente concepção de agente fundamental da mudança. O foco desloca-se das possíveis distorções estruturais para comportamentos individuais das pessoas.

É importante salientar, contudo, que essa transferência não é político-estratégica, mas baseada em princípios, ou seja, os argumentos de Sen são teóricos e não políticos, e o que ele faz é uma inflexão radical do ponto de vista analítico: ele consegue construir um conjunto de idéias em que o centro da análise sobre a pobreza e desigualdade não é mais a estrutura, mas o indivíduo (MAURIEL, 2008, p. 123).

Mesmo que seja possível discordar da interpretação geral que Ana Paula Mauriel faz da teoria do desenvolvimento como liberdade de Amartya Sen (e é esse o caso do autor desta pesquisa), ela parece ter razão ao afirmar que Sen realiza uma espécie de inflexão analítica, deslocando o eixo da investigação para o indivíduo (se bem que a proposta seniana tente captar muito mais a interdependência entre indivíduo e estrutura/instituições do que parece entender Mauriel). Ademais, tal deslocamento, assim parece, ocorre justamente no plano político-estratégico, para usar a terminologia da autora, já que no plano teórico, em última instância, a concretização do desenvolvimento humano estaria implicada numa completa reorganização estrutural.

De qualquer maneira, a abordagem das capacidades de Sen carrega, sem dúvida, aspectos relevantes para refletir sobre o desenvolvimento e o exposto aqui é apenas uma síntese de sua teoria, síntese feita com o intuito de apontar as raízes teóricas do conceito de desenvolvimento utilizado pelo

PNUD/ONU. A ONU, com seus programas, são considerados, nesse contexto, criadores de oportunidades sociais que fazem com que se expandam as capacidades das pessoas (MAURIEL, 2008). A “equação” que opera por trás da ideia de desenvolvimento humano diz que a garantia de universalização de serviços de saúde e educação, entre outras capacidades, pode conduzir a melhorias na qualidade de vida, mesmo com níveis relativamente baixos de renda.

1.4 INTRODUÇÃO AO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO: INOVAÇÃO OU RENOVAÇÃO CONCEITUAL?

No que diz respeito ao desenvolvimento, explica Richard Jolly et al. (2004), a década de 1990 apresentou anos de recuo e ajuste, mas, por outro lado, assistiu a um aumento significativo do interesse pelos direitos humanos e pela “boa governança” (*good governance*). Nessa esteira, as Nações Unidas fizeram um esforço para resgatar sua participação como ator de peso na problemática do desenvolvimento. Isso se deu, por exemplo, através da organização de conferências e publicações internacionais, como *An Agenda for Development* lançada em 1995 pela Secretaria Geral da ONU (JOLLY et. al., 2004), as UNCTAD³⁰ ou mesmo os RDH.

Uma primeira característica relevante a se considerar na concepção de desenvolvimento humano é sua capacidade de generalização. É certo que o PNUD busca, quando é possível, opções particulares para regiões específicas, mas o fundamento, o eixo conceitual é o mesmo: promover o aumento de capacidade e liberdade das pessoas. O conceito de desenvolvimento humano começa a ganhar notoriedade num momento em que já aparentava estarem superadas as teses do crescimento econômico, ou do “derrame”, como diz Kliksberg (2002), em que se acreditava que o alcance de metas macroeconômicas conduziriam, a partir de determinado estágio, à desconcentração da renda e seus benefícios consequentes. Já ao final do século XX se tinha consciência de que o(s) caminho(s) para o desenvolvimento é, ou são, muito mais complexos. Mas, que fatores emprestam à noção de desenvolvimento humano a citada capacidade de generalização?

³⁰ A primeira sessão da UNCTAD realizou-se em 1964 e tem sido um fórum de debate político sobre o desenvolvimento no interior da ONU. As sessões têm acontecido, a partir de 1992, quadrienalmente.

Nesse ponto o conceito de *capacidade* de Amartya Sen parece fundamental. O RDH de 1990 dá, em suas primeiras linhas, ênfase ao redirecionamento do foco do desenvolvimento: “o centro de todo desenvolvimento deve ser o ser humano. O objeto do desenvolvimento é ampliar as oportunidades dos indivíduos” (PNUD, 1990, p. 13, tradução livre)³¹. A ênfase, portanto, explica Srinivasan (1994), está desde já nas escolhas humanas, mais do que na provisão de bens e serviços que os grupos desprovidos por ventura necessitem. Com efeito, parte do poder de generalização se deve ao foco nas capacidades. As chamadas capacidades fundamentais, a saber, saúde, educação e renda, critérios de definição do IDH, têm certamente um alcance poderoso.

Assim, de acordo com Meghnad Desai, o conceito de desenvolvimento humano deita raízes em dois fatores principais: (i) uma literatura sobre desigualdade e pobreza, produzida desde os anos de 1970, da qual surgiu o conceito de capacidade, e na qual se destacam autores como Amartya Sen e Atkinson e (ii) uma busca por um indicador/medidor não-econômico para o desenvolvimento (1991, p. 352). Este último culminou no IDH, índice sintético e bastante controverso mas que exerce um papel político de destaque, independente de seus aspectos positivos e negativos.

Desse ponto de vista parece correta a suposição de que a concepção de desenvolvimento humano é resultante, em alguma medida, do debate sobre desenvolvimento que vem sendo travado desde a década de 1940. Mas, ainda há que se perguntar: O que há de singular nessa nova forma de compreender e de propor o desenvolvimento?

Paul Streeten (1986), em interessante revisão da chamada *economia do desenvolvimento*, propôs uma análise fundada em cortes dicotômicos (por exemplo: partidários dos benefícios mútuos / partidários do conflito; paradigmas lineares / paradigmas não-lineares, entre outros); isso porque a complexidade e heterogeneidade das teorias envolvidas dificultavam a montagem de um quadro didático do debate. Nessa linha, um corte em especial, entre alguns possíveis, parece colaborar no entendimento do elemento singular da abordagem do desenvolvimento humano, qual seja, a ênfase no investimento em capital humano / o foco no investimento em capital social. De certa forma, este eixo analítico tem

³¹ No original: “el centro de todo desarrollo debe ser el ser humano. El objeto del desarrollo es ampliar las oportunidades de los individuos” (PNUD, 1990: 13).

relação direta com a concepção de agente da qual comunga a proposta do desenvolvimento humano.

“O conceito de capital social ainda está mal definido, mas vem sendo usado atualmente em análises da sociedade civil para designar o volume e a intensidade das relações sociais cooperativas nas comunidades” (MIDGLEY, 2007, p. 233). Trata-se da ideia de desenvolvimento de valores, ideais e práticas de engajamento coletivo, sobretudo em âmbito comunitário local. Entretanto, assim como inúmeros conceitos, inclusive o de desenvolvimento, também ele tem sua ambiguidade pragmática. Se, por um lado, ele pode favorecer o processo de desenvolvimento social e político, por outro, suas características podem beneficiar o crescimento do capital produtivo (SZRETER, 2007). Este segundo lado, digamos assim, da moeda do capital social, pode favorecer, ele também, o desenvolvimento social, sobretudo através da criação de empregos, elevação dos salários e dinamização das economias locais, entre outros fatores, mas como já foi detectado por muitos teóricos do desenvolvimento, este é um processo essencialmente político, o que significa que ele não se processa sem o confronto de interesses.

A noção de capital humano, por seu turno, funda-se no argumento de que o investimento nessa área tem resultado em aumento dos índices econômicos. “Pesquisas econométricas sobre os índices sociais de retorno dos investimentos educacionais são hoje numerosas, e aceita-se em geral que o desenvolvimento econômico exige investimentos desse tipo em capital humano” (MIDGLEY, 2007, p. 231). Saúde e nutrição também passaram a compor o quadro de itens do capital humano que, além de promoverem o desenvolvimento econômico, contribuem para o bem-estar das coletividades.

Portanto, ao longo do exame dos relatórios, esse será um dos objetos da investigação, juntamente com os três critérios de referência que serão apresentados no capítulo seguinte, ou seja, buscar-se-á investigar como é articulado, no interior dos relatórios ao longo das duas primeiras décadas, o foco no capital humano e/ou no capital social para o desenvolvimento humano. Sabe-se, de antemão, que os relatórios, em grande medida, concentram-se em promover o investimento em capital humano, haja vista os critérios definidores do IDH. Por outro lado, esse foco está baseado na ideia de que o incremento em capital humano pode engendrar um processo de formação de capital social, o que poderia reverter as

condições de pobreza, miséria e desigualdades vividas por muitas sociedades (REZENDE, 2008a).

Em resumo:

A noção de desenvolvimento humano [...] considera as preocupações dos militantes do desenvolvimento que não eram atrelados a noções economicistas, mas, que gostariam de aumentar a amplitude da rede de compreensão. Sem, no entanto, sacrificar os hábitos de teorização rigorosa pelos quais os economistas têm apreço. Precisamos acrescentar que um relatório da ONU não é o melhor lugar para exibir tal teoria, mas ela está formando o pano de fundo (DESAI, 1991, p. 351, tradução livre)³².

Nos capítulos seguinte analisar-se-ão os relatórios que compõem o material da investigação atentando-se para os contornos políticos da proposta que emerge dos documentos lançados anualmente pelo PNUD. Objetiva-se, ainda, apreender o processamento histórico do conceito de desenvolvimento humano, isto é, como ele interpreta e ao mesmo tempo é ressignificado pelas alterações conjunturais. Segue daqui preocupações chave para o desenrolar da pesquisa: De que modo a noção de desenvolvimento humano renova o modo de abordar problemas que acompanham a história do Brasil e, certamente, de outros países periféricos, há séculos. Ou, noutra chave, como o conceito de desenvolvimento humano propõe a renovação da agenda política relativa ao desenvolvimento e como se pode problematizá-la em face das estruturas sociais do mundo subdesenvolvido.

³² No original: “The notion of human development [...] takes on board the concerns of those development activists who are not wedded to economic notions but would like to cast their net wider. It does not however sacrifice the habits of rigorous theorizing that economists like. We need hardly add that a UN report is not the best place to display such theorizing but it is there in the background” (DESAI, 1991, p. 351).

CAPÍTULO 2

A PRIMEIRA DÉCADA (1990-2000): SURGIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DA PROPOSTA

A noção de desenvolvimento humano que hoje é central para as atuações do PNUD teve suas primeiras aparições oficiais em 1990. Desde então, o principal meio de divulgação do conceito, acompanhado de seu índice (IDH), têm sido os Relatórios de Desenvolvimento Humano, lançados anualmente.

Antes de iniciar o exame dos documentos, cabe uma breve consideração sobre o tipo de documento que são os relatórios lançados pelo PNUD. Ainda que seja possível considerar que há uma linha convergente que orienta os escritos dos documentos, isso não autoriza o pesquisador a tomá-los como bloco fechado de ideias. Ao contrário, é possível verificar que há um embate político no interior dos próprios relatórios acerca das formas possíveis de combater o amplo grupo de problemas sociais, políticos e econômicos pelos quais passa grande parte dos países do mundo (REZENDE, 2011).

Qual seria, então, esse eixo que orienta a proposta do desenvolvimento humano? José Eli da Veiga explica a origem da base analítica dos Relatórios:

Na concepção de Sen e de Mahbud³³, só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade (VEIGA, 2010, p. 85).

Aliado a essas capacidades básicas há o pré-requisito da liberdade, sem a qual não se realizam plenamente os funcionamentos valorizados. De fato, há uma gama infinita de capacidades que os indivíduos podem acessar para verem realizado seu bem-estar. No entanto, para que a ideia de capacidade tenha viabilidade como política, foi preciso priorizar determinados segmentos que se consideraram mais importantes para o processo de desenvolvimento. Eis o motivo

³³ Mahbud UI Haq, economista paquistanês, é um dos criadores do RDH e principal idealizador do IDH (PNUD, 2010).

pelo qual os RDH incidem sobre as quatro capacidades acima citadas: ter uma vida longa e saudável; acesso ao conhecimento; um padrão de vida digno; e poder de participação na comunidade em que vive (VEIGA, 2010).

Reconhece-se a dificuldade de transformar em prática política proposições com esse nível de exigência. Isso, todavia, não deve nos eximir de fazer o exame crítico e apontar os possíveis limites da proposta. Para situar essas capacidades em grandes temas, diríamos que elas atuam sobre: educação, saúde, renda e liberdade. Certamente, a tentativa de quantificar essas variáveis pode gerar uma leitura bastante parcial do setor analisado. O caso da educação parece o mais exemplar. Não parece possível adotar a ideia de que o aumento do indicador educacional, que deriva de uma relação entre a média de anos de escolaridade e os anos de escolaridade esperados para cada sociedade, represente um salto qualitativo de conhecimento ou, ainda, que signifique um incremento expressivo de educação política, esta última essencial para a realização da capacidade de participar da vida comunitária. Trata-se, pois, de um aparente paradoxo.

Seria, no entanto, injusto supor que o IDH pretenda alcançar esse tipo de resultado. Os Relatórios sublinharam desde o início que o índice não pretende captar a totalidade do desenvolvimento. Porém, parece haver aí uma decorrência não-planejada, para pensarmos com Elias (1994), que lança desafios relevantes para o uso do Índice. Machado e Pamplona observam,

é possível dizer que freqüentemente o conceito de desenvolvimento humano é reduzido ao seu índice, ou seja, ao IDH. Apesar de estarem relacionados de maneira muito próxima, está claro que não se trata de sinônimos. O IDH, por ser facilmente calculado, sintético e de simples aplicação, ganhou notoriedade e acabou ofuscando o conceito de desenvolvimento humano (2008, p. 54).

Isso pode ser de alguma forma constatado, por exemplo, no relatório lançado pelo PNUD em 2010. Neste documento, que faz uma revisão e uma reconsideração de alguns pontos relevantes dos primeiros vinte anos de atuação dessa nova ideia, aparece o entendimento do órgão com relação à natureza do corte “países desenvolvidos / países em desenvolvimento” adotado pelo PNUD na maioria de suas análises e propostas. “Os países pertencentes à categoria de IDH muito elevado [diz o Relatório] [...] são designados como *desenvolvidos* e os países que não fazem parte deste grupo são designados como *em desenvolvimento*” (PNUD,

2010, p. 28, grifo nosso). A redução da condição de desenvolvimento a critérios quantificáveis parece dar razão aos apontamentos de Machado e Pamplona (2008). O IDH parece conter um poder operacional maior que o conceito no qual se baseia.

A relação entre o conceito e o índice, vale dizer, é mais complexa do que esse apontamento. Na prática, o índice tem logrado apontar limites do próprio conceito causando um processo de ressignificação e reformulação constante de ambos. A discussão sobre esse possível papel político do qual se reveste o IDH será realizada em outros momentos do presente trabalho. Antes disso examinar-se-á o surgimento do conceito de desenvolvimento em seu contexto político.

O período em que a ONU passou a realizar os esforços para a elaboração de uma estrutura conceitual unificada que orientasse suas atuações foi marcado por, pelo menos, três importantes acontecimentos: o término da Guerra Fria; o recrudescimento da globalização; e um processo de reação à chamada década perdida de 1980, que havia tornado evidente os problemas da pobreza na maior parte dos países do mundo “em desenvolvimento” (JOLLY et al., 2004). Isto é, parecia haver, na visão da ONU, uma lacuna conceitual para explicar e propor soluções para questões manifestas como pobreza, fome, desigualdades, etc., que persistiam em grande parte do chamado “terceiro mundo”.

O cenário internacional, então, apresentava um mundo mais unificado, embora continuasse aumentando a distância entre os países mais pobres e os mais ricos do planeta (JOLLY et al., 2004), e às margens da ascensão do neoliberalismo. Ao final da década de 1980, com a chamada crise da dívida que afetava muitos países, estabeleceu-se o conhecido Consenso de Washington, que foi resultado de um processo deliberado e direcionado para determinados países com o intuito de viabilizar o pagamento das dívidas externas que abatiam muitas economias nacionais de países periféricos. Era um conjunto de regras de condicionalidades exigidas pelos órgãos internacionais, principalmente FMI e Banco Mundial, para obtenção de apoio político e financeiro dos principais países centrais (TAVARES; FIORI, 1996).

Entre as principais condicionalidades, como é sabido, estavam os chamados ajustes estruturais para liberalização da economia. Isso num momento de crescimento da globalização em que, de acordo com Bauman, se processava uma espécie de “compressão tempo/espço” (1999, p. 7), isto é, grosso modo, alterações nas dinâmicas temporal e espacial que reconfiguram as relações sociais.

Particularmente, no que se refere às relações econômicas, os efeitos dessa compressão são contundentes para grandes contingentes populacionais. Isso porque entra em curso uma espécie de desencaixe entre as esferas econômicas (que passam a instituírem-se em fluxos globais desterritorializados), por um lado, e por outro, as esferas sociais e políticas (que seguem fortemente presas à territorialidade). Entre outros efeitos, pode-se citar a dificuldade de reivindicações do mundo do trabalho, já que o capital passa a transitar com mais rapidez e mais facilidade para as localidades que oferecem mais vantagens.

Junto com as dimensões planetárias dos negócios, das finanças, do comércio e do fluxo de informação, é colocado em movimento um processo 'localizador', de fixação no espaço. Conjuntamente, os dois processos intimamente relacionados diferenciam nitidamente as condições existenciais de populações inteiras e de vários segmentos de cada população (BAUMAN, 1999, p. 8).

Isso não significa, porém, que o processo recente de globalização seja totalmente pernicioso para as questões sociais. Essa é a percepção do sociólogo Goran Therborn que, a partir de uma abordagem histórica, traz as seguintes conclusões. Os esforços com vistas ao desenvolvimento empreendido no pós-Guerra trouxe ao debate público mundial a questão das desigualdades entre as nações. "A atual onda de globalização está provocando a comparação entre outras categorias humanas, como as mulheres do mundo, as crianças do mundo, domicílios em todo planeta" (THERBORN, 2001, p. 132). Isso reverbera, em alguma medida, nos esforços de organizações como a ONU, por exemplo, para amenizar as desigualdades, as discriminações, as violências, etc., que existem pelo mundo.

O fortalecimento do ideário neoliberal, o crescimento da globalização e mesmo a ideia de década perdida, atribuída aos anos 1980s, são todas elas concepções controversas, passíveis de interpretações bastante distintas. Sendo assim, parece relevante indagar: Quais os traços principais das propostas do desenvolvimento humano divulgados pelos RDH da década de 1990? Como o PNUD interpretou a nova geopolítica que se desenhava e como ele equacionou-a no interior dos RDH? Essas são algumas perguntas relevantes que devemos perseguir durante o exame dos relatórios, assim como parece significativo rastreamos as raízes teóricas que fundamentam a visão da proposta do desenvolvimento humano.

A influência que Sen exerce(u) sobre a construção da noção de desenvolvimento humano é evidente e admitida pelo próprio autor. Mas, como se viu no capítulo anterior, o debate sobre desenvolvimento remete a décadas anteriores àquelas nas quais o pensador indiano construíra sua teoria e, certamente, esse processo segue em aberto, isto é, a forma como o PNUD sintetiza o enfoque das capacidades é uma alternativa política de construção de caminhos para o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, mas essas duas décadas iniciais (1990-2010) de ações fundadas nessa ideia já parecem demonstrar que os desafios do subdesenvolvimento exigirão novos esforços intelectuais e políticos para uma constante reformulação da concepção de desenvolvimento, pelo menos essa é uma das hipóteses que será seguida a partir deste capítulo.

2.1 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS E PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Como dito na Introdução deste trabalho, a presente pesquisa realiza uma análise documental. Portanto, o foco da investigação são as propostas e sugestões contidas nos RDH para a solução dos muitos problemas dos países subdesenvolvidos do planeta. Mas, como se procederá a essa análise? Com que ferramentas serão explorados os RDH?

Primeiramente, considera-se os Relatórios como construções significativas, isto é, expressam através de algum tipo de comunicação (fala, texto, ação, etc.) uma visão, uma interpretação particular de determinado assunto, tema, objeto. Tim May ressalta, ainda, que os documentos, de forma geral, podem interessar pelo que omitem, assim como pelo que expressam (2004).

Eles não refletem simplesmente, mas também constroem a realidade social e as versões dos eventos. A busca pelo '*significado*' dos documentos continua, mas com os pesquisadores 'suspeitando' também. Então, não é suposto que os documentos são artefatos neutros que registram a realidade social com independência [...], ou que a análise deve ser enraizada no conceito nebuloso do raciocínio do senso comum (MAY, 2004, p. 213-214, grifo nosso).

Ademais, destaca Cellard (2012), porque os documentos (re) elaboram uma dada compreensão da realidade de determinado contexto se pode observar os processos de maturação ou evolução individuais, coletivos, de mentalidades ou de conceitos, como é o caso da presente pesquisa, ao longo de

certo período. Essa compreensão de documento concilia-se à metodologia da hermenêutica de profundidade (HP) proposta por John Thompson (1995), a qual alicerçará grande parte do processo de análise dos RDH.

A proposta metodológica da HP entende os fenômenos sociais como construção negociada, o mundo sócio-histórico é, ele mesmo, um campo-sujeito, isto é, sua dinâmica, muito além de um mero campo a ser observado, responde pelas constantes reconfigurações internas, resultado dos embates políticos, sociais, ideológicos, etc. O que a HP compreende, então, por formas simbólicas, são construções significativas interpretadas e compreendidas pelos autores e/ou agentes que as produzem e as recebem, “mas elas são *também* construções que são estruturadas de maneiras definidas e que estão inseridas em condições sociais e históricas específicas” (THOMPSON, 1995, p. 364-365, grifo do original).

Nesse sentido, vale dispensar atenção para algo bastante relevante e que foi lembrado também por André Cellard (2012); uma análise do contexto, em suas dimensões políticas, econômicas, cultural, etc., é fundamental para a pesquisa documental por mais de um motivo. “Tal conhecimento possibilita apreender os esquemas conceituais de seu ou de seus autores, compreender sua reação, identificar as pessoas, grupos sociais, locais, fatos aos quais se faz alusão, etc.” (CELLARD, 2012, p. 299).

Com efeito, há um posicionamento epistemológico que distancia a HP das metodologias fundadas no positivismo. Se deste, geralmente, se derivam leis explicativas da realidade social, da HP se deriva uma compreensão, uma interpretação que intenta desvelar os significados dos fenômenos num dado contexto e somente nele, ou seja, é uma abordagem fundamentalmente histórica. Motivo pelo qual é de fundamental relevância a ênfase em processos de compreensão e interpretação. Este entendimento de Thompson exige um tipo de procedimento de pesquisa específico, que apreenda a forma como o conhecimento (formas simbólicas) está estruturado e as condições sócio-históricas sob as quais ele foi erigido. Portanto, ele sugere que a investigação seja dividida em três fases: (i) análise sócio-histórica; (ii) análise formal ou discursiva³⁴; (iii) interpretação ou

³⁴ Por análise formal ou discursiva Thompson entende a “etapa” do recurso metodológico que visa apreender a estrutura das construções simbólicas. “Formas simbólicas são os produtos de ações situadas que estão baseadas em regras, recursos, etc., disponíveis ao produtor, mas elas são *também* algo mais, pois elas são construções simbólicas complexas, através das quais algo é

reinterpretação. Cumpre destacar que essas fases não necessitam ser vistas como etapas sequenciais, “mas antes como dimensões analiticamente distintas de um processo interpretativo complexo” (THOMPSON, 1995, p. 365).

O primeiro passo, a análise sócio-histórica, consiste em investigar as condições sociais e históricas nas quais se deu a produção, a circulação e a recepção do objeto em análise (THOMPSON, 1995). O capítulo primeiro deste trabalho e a parte inicial deste segundo buscam, com efeito, realizar esta “etapa” do processo investigativo, isto é, examinar o processo histórico de contínua reconstrução da noção de desenvolvimento, sobretudo no interior das Nações Unidas, entendendo-se, ademais, que este organismo multilateral é também um *campo interativo*³⁵, no interior do qual há forças e interesses em disputa que reconfiguram, ao longo dos anos, a própria noção de desenvolvimento, de forma geral, e mesmo do desenvolvimento humano, particularmente. Mesmo num (historicamente) breve período de 20 anos é possível observar alterações significativas no interior da abordagem do desenvolvimento humano ligadas a fenômenos conjunturais.

Este segundo capítulo, à medida que objetiva examinar os conteúdos dos relatórios, pretende executar a segunda parte da proposta da HP: análise formal ou discursiva. Por entender que os RDH são, antes de outra coisa, um documento político, ou seja, que contém uma proposta política, a segunda etapa da investigação baseada na HP, a análise formal, centrar-se-á na análise *argumentativa*.

A análise argumentativa é particularmente útil para o estudo do discurso abertamente político [...] pois tal discurso é muitas vezes apresentado na forma de argumento, uma série de proposições ou asserções, tópicos ou temas, encadeados conjuntamente de uma maneira mais ou menos coerente e procurando, muitas vezes com a ajuda de adornos retóricos, persuadir uma audiência (THOMPSON, 1995, p. 374-375)³⁶.

expresso ou dito” (THOMPSON, 1995, p. 369). Por essa razão, a análise formal ou discursiva não pode prescindir das contextualizações.

³⁵ Thompson entende por campo de interação “um espaço de posições e um conjunto de trajetórias, que conjuntamente determinam algumas das relações entre as pessoas e algumas das oportunidades acessíveis a elas. Na consecução de cursos de ação dentro de campos de interação, as pessoas empregam vários tipos e quantidades de recursos ou ‘capital’ disponível a elas [...]” (1995, p. 366-367).

³⁶ Os RDHs não apresentam, certamente, um discurso abertamente político, tal como um discurso pronunciado por um agente governamental, mas, na medida em que apresenta propostas relativas ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, reveste-se, assim entende o autor deste trabalho, de um caráter político, já que seus argumentos baseiam-se em uma interpretação e em uma proposição particulares do desenvolvimento.

Por fim, a proposta metodológica da HP sugere um terceiro momento, que Thompson chama de *interpretação/reinterpretação*. Aqui trata-se de “ver a forma simbólica de uma maneira nova, em relação aos contextos de sua produção e recepção e à luz dos padrões e efeitos que a constituem” (THOMPSON, 1995, p. 375). Simultaneamente, tem-se, nessa etapa, um processo de reinterpretação. Isso porque o objeto que está em análise, no presente caso as propostas e sugestões contidas nos RDH, é ele também resultado da interpretação de seus autores. Vale dizer, reinterpreta-se um campo pré-interpretado e, com isso, projeta-se um significado possível que ocasionalmente diverge do significado construído pelos sujeitos inseridos no contexto da construção original. Essa possibilidade de conflito interpretativo, cria, segundo o autor, um espaço metodológico que ele chama de “*o potencial crítico da interpretação*” (THOMPSON, 1995, p. 376).

Essa reinterpretação crítica será ancorada em critérios elaborados a partir do que entendemos por um *problema da estrutura de poder*. Isto é, entende-se que os pilares do subdesenvolvimento radicam-se em dinâmicas concentradoras do poder, quer em âmbito interno, quer no nível internacional. A partir desta concepção foram construídos três parâmetros de análise, quais sejam:

1) *O problema da agência*: análise do peso atribuído aos papéis do Estado, da sociedade civil, do mercado, do voluntariado, no processo de desenvolvimento;

2) *O problema da democracia*: análise do desenho do arranjo político institucional do desenvolvimento humano e das formas de participação da sociedade: Qual concepção de democracia está envolta ao projeto de desenvolvimento humano?

3) *O problema da relação entre centro e periferia*: análise da abordagem das relações entre países centrais e periféricos, tanto de um ponto de vista político, como de uma perspectiva econômica.

Entende-se que a análise baseada nesses critérios pode dar viabilidade à comparação das propostas do desenvolvimento humano com a noção de desenvolvimento social. Esta comparação, por sua vez, oferece uma base de interpretação para avaliar os percalços, os possíveis avanços e as potencialidades

dos dois conceitos em face do que se está chamando aqui de estruturas subdesenvolvidas.

A abordagem metodológica da HP de Thompson oferece, ademais, uma noção de *estrutura social*, como recurso analítico, que se alia ajustadamente aos propósitos desta pesquisa e ao corpo teórico do qual se lança mão para alcançá-los.

Analisar a estrutura social [explica o autor] é identificar as assimetrias, as diferenças e as divisões. É determinar que assimetrias são sistemática e relativamente estáveis – isto é, quais delas são manifestações não apenas de diferenças individuais, mas diferenças coletivas e duráveis em termos de distribuição e acesso a recursos, poder, oportunidades e possibilidades de realização (THOMPSON, 1995, p. 367).

O conceito de subdesenvolvimento, através dos chamados parâmetros estruturais, objetiva, efetivamente, apreender as enrijecidas assimetrias na distribuição de poder que podem permanecer camufladas, por assim dizer, em razão do tipo de abordagem ou, noutro sentido, a depender do ângulo pelo qual se investiga o processo de desenvolvimento.

A análise da estrutura social demanda, pois, um nível de reflexão mais teórico, pois exige que o analista proponha critérios, formule categorias e faça distinções que ajudem a organizar e iluminar a evidência das assimetrias e diferenças sistemáticas da vida social (THOMPSON, 1995, p. 367).

Nesse sentido, parece possível investigar o problema da estrutura social brasileira através do que Celso Furtado chamou de parâmetros estruturais, entre eles pode-se destacar: (i) distribuição da renda; (ii) distribuição da terra; (iii) emprego, desemprego e subemprego; (iv) características da importação e da exportação e deterioração dos termos de troca; (v) desigualdades de gênero; (vi) condições habitacionais; outros. Efetivamente, não se realizará, no âmbito desta pesquisa, uma análise pormenorizada desta dimensão, isso porque se trata de um exercício analítico que demanda outras metodologias. No entanto, não se perderá de vista a noção de estrutura social ao examinarmos os documentos que formam o objeto da pesquisa.

Em síntese, portanto, a presente pesquisa realiza uma análise documental (MAY, 2004; CELLARD, 2012) orientada pela HP de Thompson (1995) e

subsidiada pela teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado. Baseado nesse arcabouço teórico-metodológico, o trabalho ganha a seguinte estrutura de análise: (a) o capítulo 1 buscou realizar a *análise sócio-histórica* resgatando os caminhos teóricos e políticos pelos quais passaram as noções de subdesenvolvimento, desenvolvimento social e desenvolvimento humano; (b) este segundo capítulo, assim como o terceiro, intentam executar tanto a *análise formal ou discursiva* – para isso examinar-se-ão os dados e informações contidos nos documentos através do enfoque da *análise argumentativa*, uma das formas possíveis de efetivar este passo analítico – quanto empreender a *reinterpretação*, lembrando que as fases da proposta da HP são assim apresentadas por questões didáticas, já que todas elas estão intimamente conectadas e interpenetradas. É sobretudo na “fase” de reinterpretação que a investigação tem o aporte da teoria do subdesenvolvimento, arcabouço que está na base da construção das variáveis que orientam o exame dos relatórios para, afinal, (c) tentar compreender em que medida a proposta do desenvolvimento humano contida nos RDH reinventa novas formas de abordagem para problemas históricos que perpassam muitas sociedades da periferia capitalista.

Cabe ainda algumas palavras relativas à escolha dos relatórios. A seleção se deu independente de seus conteúdos específicos. Partiu-se do princípio que todos os relatórios, na medida em que suas análises e propostas gravitam ao redor da noção de desenvolvimento humano, são potencialmente fontes para investigação do problema proposto. Nesse sentido, arbitrariamente, escolheu-se três relatórios de cada década. Por entender que o primeiro (1990) e o último (2010) eram fundamentais para os propósitos da análise, a escolha foi realizada considerando um intervalo de 3 anos a cada documento. Com isso entende-se ser possível apreender a processualidade da noção de desenvolvimento humano ao longo do recorte temporal e ter uma visão geral dos principais contornos teóricos e políticos da proposta.

Certamente, com esse critério de escolha pode-se perder dados e informações relevantes contidas em outros documentos. No entanto, porque se persegue a compreensão mais geral da proposta apresentada nos relatórios, parece plausível selecionar os documentos independentes de seus temas. Outro limite evidente deste tipo de seleção diz respeito à perda de precisão temporal de determinados temas e/ou conceitos. Será possível notar, por exemplo, que em 1994 já não se utiliza como referência conceitual a noção de mesointervenção, mas, não

será possível dizer com precisão a partir de que ano, exatamente, abandonou-se tal concepção.

2.2 ADENTRANDO OS RELATÓRIOS: DEFINIÇÕES CONCEITUAIS

O RDH de 1990, como primeiro documento da série, traz a preocupação de definir precisamente o conceito de desenvolvimento humano e lançar o índice de sua mensuração. O eixo da definição conceitual se assenta na ideia de que o desenvolvimento traspassa seus aspectos econômicos. O conceito teria, então, dois aspectos principais: a formação de capacidades humanas fundamentais (melhor estado de saúde e conhecimentos) e o uso que as pessoas fazem dessas capacidades adquiridas (para o descanso, para a produção de atividades culturais, sociais, etc.) (PNUD, 1990, p. 34).

Um dos desafios do desenvolvimento humano seria, portanto, equilibrar esses dois aspectos. Neste aspecto se percebe desde o início a inspiração em Amartya Sen, para quem a ideia de capacidade precisa ser compreendida por dois ângulos distintos mas complementares: o da realização e o da liberdade para realizar. “El término *desarrollo humano* significa aquí tanto el *proceso* de ampliar las oportunidades de los individuos como el *nivel* de bienestar que han alcanzado” (PNUD, 1990, p. 34, grifos no original).

Com esse tipo de definição, diz o documento, a abordagem do desenvolvimento humano difere dos enfoques convencionais do crescimento econômico, da formação de capital humano, do desenvolvimento de recursos humanos, entre outros, embora apresente aproximações com alguns deles (PNUD, 1990). A ideia, entretanto, de que é preciso atrelar desenvolvimento econômico com justiça social significava que estavam passando por um ponto de inflexão, na concepção dos autores do relatório.

Estamos en pos de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la persona humana como objetivo final y, como lo ha advertido recientemente la CEPAL, ante la necesidad de emprender ‘la transformación productiva con equidad’, variando nuestro tradicional esfuerzo de sustitución de importaciones y desarrollo hacia adentro por uno de economía más abierta que nos inserte en el mundo actual (PNUD, 1990, p. 16).

A pergunta que vem à tona a partir desse posicionamento do RDH é a seguinte: Que tipo de conexão há, se é que há, entre as sugestões do documento

da ONU e os aconselhamentos do chamado Consenso de Washington (CW)? Em razão do impacto que esse Consenso obteve na política econômica mundial e do período em que foi lançado o primeiro RDH, parece preciso considerar a hipótese de que existe algum tipo de conexão. Com efeito, o documento se cerca da preocupação com o tipo de atuação dos Estados nacionais relativa aos gastos sociais e tende a valorizar a abertura dos mercados, ambas posições que aproximam a proposta do PNUD ao CW.

No entanto, um elemento fundamental põe o freio à tentação de circunscrever o RDH inaugural aos propósitos do CW, qual seja, a noção de *justiça social* que está na base da abordagem da capacidade e do desenvolvimento humano. Assim, ainda que se possam constatar aproximações evidentes no que se refere às propostas políticas, há por detrás uma distinção epistemológica. O neoliberalismo se funda numa premissa de justiça referenciada pelo indivíduo que, como alertara Raymundo Faoro (1986), não necessita da democracia, haja vista a experiência chilena que implementou um programa de governo neoliberal sob os auspícios de um Pinochet. Por parte do projeto de desenvolvimento humano, a proposta da igualdade de capacidade, se tomada como ideal normativo, representa uma concepção de desenvolvimento assentada no bem-estar e na liberdade coletivos. A forma como os organismos internacionais operacionalizarão a ideia é, certamente, um problema distinto, mas, tendo-se isso em vista, parte-se de uma interpretação ponderada dessa possível relação entre RDH e CW, ainda que essa possível relação não seja o foco da presente reflexão.

De forma resumida se pode afirmar que o desenvolvimento humano diz respeito ao processo de ampliação das oportunidades. Mais precisamente, três aspectos da vida social são considerados fundamentais e, portanto, são tomados como eixos propositivos, a saber, “disfrutar de una vida prolongada e saludable, adquirir conocimientos y tener acceso a los recursos necesarios para lograr un nivel de vida decente” (PNUD, 1990, 34). A ausência ou a deficiência dessas oportunidades, segundo o relatório de 1990, inviabiliza o acesso a outras alternativas relevantes para a vida das pessoas e, então, se bloqueia o processo de desenvolvimento.

Com este tipo de abordagem o PNUD tem a clara intenção de deslocar o núcleo da noção de desenvolvimento dos critérios exclusivamente econômicos (PIB, PIB *per capita*, PNB *per capita*, etc.) para uma visão que assuma

o ser humano como centro da proposta. Na mesma linha, significativa parte dos esforços teóricos de Sen são realizados em razão de sua insatisfação com as abordagens do desenvolvimento fundadas na chamada economia tradicional, ainda que a crítica mais contundente se direcione para as teorias de matriz utilitarista, sobretudo, as *welfaristas*. Segundo ele, estas, na medida em que se concentram nas utilidades, negligenciam as condições reais de vida sob as quais se realizam as satisfações individuais. De acordo com Sen:

A extensão da desigualdade real de oportunidades com que as pessoas se defrontam não pode ser prontamente deduzida da magnitude da desigualdade de *rendas*, pois o que podemos ou não fazer, podemos ou não realizar, não depende somente das nossas rendas, mas também da variedade de características físicas e sociais que afetam nossas vidas e fazem de nós o que somos (2008, p. 60, grifo no original).

A inspiração seniana, nos RDH, apresentará limites, como se verá ao longo deste trabalho, mas, o eixo das propostas apresentadas desde o primeiro relatório até pelo menos o de 2010, que é o último que se analisará nesta pesquisa, tem seus fundamentos radicados na abordagem da capacidade do economista indiano.

El desarrollo humano, como enfoque, [considera Amartya Sen] se ocupa de lo que yo considero la idea básica de desarrollo: concretamente, el aumento de la riqueza de la vida humana en lugar de la riqueza de la economía en la que los seres humanos viven, que es sólo una parte de la vida misma (2012, p. 1).

Esta concepção, ademais, “es aplicable a todos los países, ricos y pobres, y a todos los seres humanos. Es lo suficientemente flexible, sólido y activo como para servir de modelo en el próximo siglo” (PNUD, 2012, p.1). Não se sabe ainda se a noção de desenvolvimento humano servirá de referência para todo o século XXI, talvez seja cedo para se afirmar isso. No entanto, parece plausível assumir que a cada ano este conceito vem se afirmando no interior da política internacional e os RDH têm aí, certamente, um papel importante. Tanto pelas propostas que apresentam, a despeito de qualquer crítica que se possa fazer a elas, mas, sobretudo, pelos diagnósticos analíticos, em grande medida subsidiados por dados e análises estatísticas.

2.3 O PROBLEMA DA AGÊNCIA PROMOTORA DO DESENVOLVIMENTO

A grande maioria dos pensadores que se dedicaram à temática do desenvolvimento no pós-guerra tinha no Estado um (quando não o) agente fundamental do processo de desenvolvimento econômico e social. Este quadro assim se configurou em razão de uma conjuntura específica, reflexo, em certa medida, das crises que o mundo capitalista vinha enfrentando desde a Recessão de 1929. Ao longo da segunda metade do século XX, porém, novas crises (crise monetária internacional e crises do petróleo, na década de 1970, por exemplo) e novas conjunturas redefinem a posição de alguns pensadores do desenvolvimento com relação ao problema da agência.

No período entre o fim da Guerra Mundial e o início dos anos 1970s, em que se assistiu a um acelerado crescimento tanto dos países capitalistas quanto daqueles sob o regime socialista, pensou-se que aos clássicos da economia política enfim caberia razão. Sobretudo quando se fazia possível observar que a distância de poder econômico entre os países centrais e periféricos havia diminuído. A década de 1980, no entanto, coloca ponto final no entusiasmo do pós-guerra.

Em poucos anos foram varridos sucessivamente todos os 'milagres' econômicos periféricos: primeiro caíram por terra, já nos anos 60, os poucos casos de sucesso africanos; depois, na década de 70 e 80, ruíram sucessivamente os desenvolvimentismos latino-americanos (FIORI, 1999, p. 23).

A década de 1980 assistiu, a partir daí, a chamada crise da dívida, ocasião em que muitos países aumentaram significativamente suas dívidas externas, o Brasil entre eles. Isso num momento em que emergia uma conjuntura de ajuste global, quando se repensava a dinâmica econômica internacional e se assistia à investida neoliberal capitaneada, principalmente, pelos Estados Unidos e pela Inglaterra, por meio de instituições internacionais sobre às quais tinham certo controle, sobretudo, o FMI.

É nesse cenário que, em 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento lança uma nova proposta; com a noção de desenvolvimento humano à frente das análises e das proposições, o PNUD organizará sugestões direcionadas aos Estados nacionais das diferentes regiões do mundo. A partir daqui

examinar-se-á, portanto, como esta proposta trabalhou a problemática da agência do desenvolvimento na primeira década de sua existência.

‘A década de 1980 foi uma década perdida’. Essa afirmação faculta à grande parte da análise do RDH de 1990 propor uma alternativa para o desenvolvimento dos países considerados menos desenvolvidos ou em desenvolvimento. Essa alternativa passa, necessariamente, por repensar o papel do Estado no processo de desenvolvimento. Isso porque há um entendimento subjacente de que a administração pública é ineficaz em determinadas esferas da vida social. O argumento da má gestão social por parte do Estado, que gera custos dispensáveis, permeia grande parte dos documentos. Certamente, os primeiros relatórios se inscrevem na onda, iniciada ainda nos anos 80s, de análises e propostas tendentes à descentralização (ARRETCHE, 1997). Descentralização esta que significa tanto a ideia de que as administrações públicas locais têm melhores condições de empreender as políticas de desenvolvimento, como a ideia de que é preciso desconcentrar o poder de decisão apoiando uma maior participação da sociedade civil.

A problemática da agência, de forma geral, e a do papel do Estado, de forma particular, são fundamentais para o exame dos RDH, principalmente porque se tem na base do referencial teórico deste trabalho a ideia de que grande parte das sociedades, para as quais os aconselhamentos dos relatórios se dirigem, são marcadas por condições assimétricas de poder, tanto intra- como internacionalmente. Nessas condições, assim entende Celso Furtado, o Estado deve assumir um papel de agente fundamental do processo de desenvolvimento. Tal percepção, como se viu, no capítulo anterior, é resultado de uma forma particular de apreender a dinâmica socio-histórica da configuração centro-periferia.

Indaga-se, pois: Há indicações de que essa nova concepção do desenvolvimento tem uma força argumentativa suficiente para construir um direcionamento do papel do Estado nos processos de desenvolvimento em parte significativa dos países periféricos do mundo? Como são pensados, pelos RDH, os agentes do desenvolvimento? Ao longo da primeira década de proposições relativas ao desenvolvimento humano ver-se-á que os documentos não operam com uma visão fixa do papel do Estado, pois ora ele é um agente mais atuante, ora menos, mas, nos três documentos analisados neste capítulo, a ele são dirigidas sugestões de relevo para o processo de desenvolvimento humano.

2.3.1 A Noção de Mesointervenção na Base dos Primeiros Aconselhamentos

Partindo da noção (ou da lição) de que o crescimento econômico não significa, necessariamente, transferência de renda, o relatório de 1990 opera com o conceito de políticas complementares, que ora aparecem como mesopolítica, ora sob a ideia de mesointervenção. O que significa, efetivamente, uma mesopolítica ou mesointervenção? De que forma elas combatem as desigualdades de capacidades? Diz o documento:

Los mecanismos del libre mercado pueden ser de importancia crucial para lograr una asignación eficiente, pero no garantizan una distribución justa. Esta es la razón por la cual se requiere la adopción de políticas complementarias para transferir ingresos y otras oportunidades económicas a los muy pobres (PNUD, 1990, p. 23)

A noção de políticas complementares não define com clareza o tipo de participação do Estado. O relatório indica, entretanto, que cumpre ao Estado equacionar o equilíbrio entre as duas dimensões do desenvolvimento humano: a das realizações e a das liberdades. Isso se daria, segundo o RDH de 1990, mediante as chamadas mesopolíticas ou políticas intermediárias que são concentradas em saúde, educação e outros serviços sociais. Aqui o que chama atenção é mais aquilo que não se vê; questões macroeconômicas e reformas estruturais, por exemplo, recebem tratamento secundário no que diz respeito às políticas de desenvolvimento, motivo pelo qual não é rara a associação deste primeiro relatório aos princípios do CW. Como dito acima, parece necessário ponderar tal associação imediata. De qualquer modo, os principais mecanismos de que o Estado deve lançar mão para atuar sobre os níveis de desenvolvimento humano, diz o RDH (PNUD, 1990), são as chamadas mesopolíticas³⁷ generalizadas – aquelas destinadas ao público geral, tal como políticas educacionais ou de saúde – e as mesopolíticas com objetivos definidos – aquelas destinadas a públicos específicos, a exemplo das políticas de transferência de renda, como o Bolsa Família, no Brasil.

O Brasil, aliás, no RDH inaugural, faz parte do grupo dos países que tiveram oportunidades perdidas de desenvolvimento humano, isto é, a despeito de ter alcançado taxas elevadas de renda, crescimento relativamente rápido e gastos

³⁷ “Las mesopolíticas cubren la gama completa de políticas fiscales, incluidas aquellas que afectan directamente la distribución del ingreso; sin embargo, el presente análisis se refiere únicamente a los gastos sociales” (PNUD, 1990, p. 100).

governamentais substanciais em setores sociais, o país não logrou atingir níveis desejáveis de desenvolvimento humano. Em 1988, a taxa de mortalidade de crianças menores de cinco anos era de 85 a cada 1000, número bastante elevado e que ocultava, por ser uma média nacional, situações ainda piores, como a de certas regiões do Nordeste (PNUD, 1990).

O caso brasileiro tem explicação, de acordo com o RDH de 1990, na acentuada desigualdade na distribuição de renda e em uma má definição dos objetivos para alocação dos recursos públicos, ou seja, má gestão governamental das questões sociais (PNUD, 1990). O país, vale dizer, é citado com recorrência, nesses três primeiros relatórios examinados, quando o assunto é desigualdades internas. De fato são muitos aspectos que revelam essa percepção, veja, por exemplo o padrão de distribuição de renda (tabela 1) no limiar do século XXI, ou ainda a desigualdade regional no que diz respeito à estrutura de saneamento básico (Gráfico 1) e à mortalidade infantil (tabela 2) possivelmente associada a esse dado. Ao final da década de 1990 os rendimentos dos 10% que recebiam as maiores rendas dizia respeito a mais de 50% de toda a renda do país, ao passo que 80% da população com rendimentos se apropriava de cerca de 33% do total.

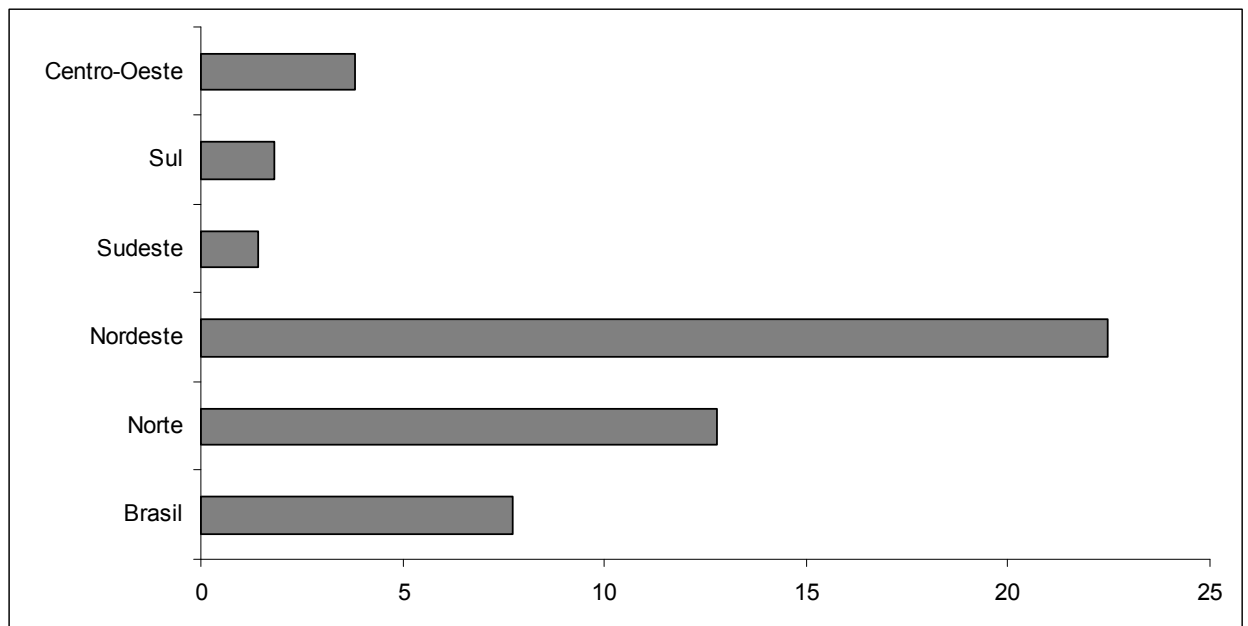
O relatório destaca, ainda, que o Brasil gastava, na época, montantes significativos em seguridade social (7,4% do PIB em 1986), embora este setor pouco afetasse os altos níveis de desigualdade porque era financiado, sobretudo, pelos próprios beneficiários (PNUD, 1990), mas, em educação e saúde, seus gastos eram poucos e mal investidos; no caso da saúde, significativa parte dos gastos eram destinados à medicina curativa e se concentrava, basicamente, em áreas urbanas da região sul. No que diz respeito à educação, o problema apontado pelo documento estava na focalização, por parte do Governo brasileiro, do investimento em ensino superior, em detrimento da educação básica.

Por lo tanto, la experiencia de Brasil demuestra [sic] que, si están mal estructuradas y no tienen objetivos adecuadamente definidos, las intervenciones a través de mesopolíticas no pueden compensar una distribución desigual de ingresos – incluso si el crecimiento global de los ingresos es más que adecuado (PNUD, 1990, p. 129).

Tabela 1 – Distribuição e valor do rendimento mensal por classes de rendimento (2000)

	Distribuição do rendimento nominal		Valor do rendimento nominal médio (Reais)
	%	acumulado	R\$
Até 10 %	1,07		68,06
Mais de 10 a 20 %	2,28	3,35	145,7
Mais de 20 a 30 %	2,37	5,63	151
Mais de 30 a 40 %	2,92	8,55	186,18
Mais de 40 a 50 %	4,06	12,61	259,41
Mais de 50 a 60 %	5	17,61	319,43
Mais de 60 a 70 %	6,72	24,33	429,26
Mais de 70 a 80 %	9,28	33,61	592,66
Mais de 80 a 90 %	15,01	48,62	958,44
Mais de 90 a 100 %	51,29	99,91	3.274,32
Mais de 95 a 100 %	38,15		4.871,56
Mais de 99 a 100 %	17,21		10.989,77

Fonte: IBGE (Censo 2000)

Gráfico 1 – Domicílios particulares sem banheiro ou sanitário (%) (2000)

Fonte: IBGE (Censo 2000)

Percebe-se, desse modo, que há uma orientação nas análises deste RDH inaugural que sugere um redirecionamento do papel do Estado em direção ao investimento em capital humano como catalisador do desenvolvimento humano e, nesse aspecto, o documento de 1990 parece seguir de perto a noção de que o devido investimento em determinadas áreas do chamado capital humano, entre elas, saúde e nutrição, pode, além de promover o desenvolvimento econômico, promover o bem-estar das coletividades (MIDGLEY, 2007).

Tabela 2 – Mortalidade infantil por doenças infecciosas e parasitárias em 2000

Região	Óbito por doenças infecciosas e parasitárias		Óbito geral	
	total	№/1000	total	№/1000
Brasil	5351	1,67	68199	21,27
Norte	595	2,04	7233	24,85
Nordeste	2474	2,67	24528	26,49
Sudeste	1457	1,12	24400	18,69
Sul	481	1,07	7677	17,02
Centro-Oeste	344	1,48	4371	18,75

Fonte: DATASUS (CID-10)

Em certa medida, isso reforça o argumento de Machado e Pamplona (2008) acerca da preponderância do IDH sobre o conceito de desenvolvimento humano.

La experiencia de Malasia demuestra que el sólo crecimiento no garantiza el desarrollo humano, pero también pone de manifiesto que el desarrollo humano es posible incluso bajo condiciones de distribución bastante desigual de los ingresos – siempre y cuando se estén practicando mesopolíticas efectivas (PNUD, 1990, p. 108).

É, certamente, difícil saber se essa aparente autonomização do IDH foi previamente pensada ou se ela é, de fato, uma decorrência não-planejada do processo. De todo modo, parece suceder uma certa confusão entre a efetivação do desenvolvimento humano e a melhoria do índice de desenvolvimento humano. O próprio relatório apresenta dados que colabora para questionarmos tal postura. Conquanto o Brasil apresentasse progressos relativos concernentes ao índice, a distribuição de renda e terra mantinha-se extremamente desigual. Os dados de 1987 informam que os 40% mais pobres do país receberam apenas 7% da renda. Ao passo que 12% dos proprietários de terra mais ricos controlavam 60% da terra cultivável, e “el 70% más pobre de los hogares rurales carece totalmente de tierra o posee muy poca” (PNUD, 1990, p. 57).

Dados do INCRA e do IBGE (tabela 3) mostram um cenário de distribuição de terra altamente concentrado. Cerca de 41 mil propriedades rurais, o que significava menos de 2% do total, representava em 1992, quase metade (49,4%) da área total dessas propriedades.

Celso Furtado (2002) colocara o desafio em termos claros: se as pessoas não estiverem habilitadas, seja por um título de propriedade, seja pela participação no sistema produtivo, bloqueiam-se até mesmo as oportunidades de participação política, esta última, aliás, uma importante variável da abordagem da capacidade seniana. Assim, se se mantiverem níveis elevados de desigualdade de renda ou de terra, ainda que haja incremento das cifras do IDH, ter-se-á fortalecido o entrave da estrutura de poder.

Tabela 3 – Distribuição de imóveis rurais no Brasil (1985 e 1992)

Classes de Área Total (ha)	Imóveis Rurais INCRA (1992)				Estabelecimentos Agropecuários – IBGE (1985)			
	(mil)	%	área (ha)		(mil)	%	área (ha)	
			(milhões)	%			(milhões)	%
Menos de 10	908	31,1	4,4	1,4	3065	52,9	10	2,7
10 a menos de 100	1.601	54,7	51,9	16,8	2160	37,3	69,6	18,6
100 a menos de 1000	374	12,8	100,1	32,4	517	8,9	131,4	35
1000 e mais	41	1,4	152,6	49,4	50	0,9	163,9	43,7
Total	2.924	100	309	100	5.792	100	374,9	100

Fonte: Adaptado de Cardim, Vieira e Viegas (2012)

O PNUD, no entanto, tem consciência de que a estrutura de distribuição de renda é bastante desigual em significativa parte do chamado terceiro mundo. E, por entender que a elevação da renda não significa, necessariamente, equidade, sugere que o Estado adote políticas complementares que operem como transferência de renda. Tais políticas, como diz ainda o documento, não precisam ser políticas de transferências de recursos monetários; subsídios alimentícios e médicos podem cumprir esse papel e, ademais, resultar em maiores benefícios se forem desenhados de tal modo que formem “ferramentas eficientes de distribuição de renda, sem prejudicar a eficiência da alocação de recursos” (PNUD, 1990, p. 23, tradução livre)³⁸.

O papel do Estado, na concepção deste primeiro relatório, baseado na noção de mesointervenção, é bastante variável. À noção de *mesopolítica* falta, assim parece, uma definição mais precisa. Ainda assim é possível afirmar que a via eficaz de combate às desigualdades de renda, segundo o documento, é a via da

³⁸ No original: “herramientas eficientes de redistribución de ingresos, sin lesionar la eficiencia de la asignación de recursos” (PNUD, 1990, p. 23).

mesointervenção e não a das macropolíticas ou das reformas estruturais, como seria uma reforma agrária ou fiscal.

Outrossim, o documento sugere políticas de incentivo ao setor privado que incide diretamente sobre o papel do Estado, entre elas: “Adopción de políticas de privatización, sobre todo de las funciones productivas que el sector privado ejecuta con mayor eficiencia” (PNUD, 1990, p. 141). Um dos principais focos da crítica apresentada no documento é o excessivo gasto militar existente em muitos dos chamados países em desenvolvimento³⁹. No entendimento do RDH, uma realocação social desses recursos impulsione significativamente o desenvolvimento humano. A crítica aos gastos militares, cabe sublinhar, atravessa toda a década de 1990; os relatórios veem aí uma fonte importante de recursos que devem ser direcionados ao desenvolvimento humano.

No relatório de 1994 segue a orientação assentada no argumento da má gestão social por parte do Estado. Segundo o documento, os países em desenvolvimento gastam, em média, 13% de seus orçamentos nacionais com questões de desenvolvimento humano básico, conquanto tenham margem para alterar suas prioridades orçamentárias mediante, sobretudo, redução dos gastos militares e “la privatización de sus empresas públicas que funcionan a pérdida y el abandono de algunos proyectos de desarrollo de baja prioridad” (PNUD, 1994, p. 9).

Realocar gastos militares, como se vê, não era a única alternativa. Já em 1990 afirmava-se: “Pueden reducirse los gastos en paraestatales⁴⁰ ineficientes, se pueden privatizar algunas actividades gubernamentales y es posible mejorar la eficiencia de los gastos en programas de desarrollo” (PNUD, 1990, p. 166).

É preciso anotar que algumas sugestões dos documentos são pouco claras. Não se explica com precisão, por exemplo, quais atividades governamentais se deveriam privatizar. Ademais, diz o relatório, é preciso considerar que não se podem realocar aqueles recursos destinados à manutenção de uma *infraestrutura econômica* indispensável para um crescimento sustentável (PNUD, 1990). A noção

³⁹ “Pese a que en el Sur de Asia y en el Africa Subsahariana más de 800 millones de personas viven en condiciones de pobreza absoluta, la primera región gasta US\$10.000 millones anuales em el sector militar, y la segunda US\$ 5.000 millones” (PNUD, 1990, p. 168).

⁴⁰ Segundo Silva, paraestatal “quer designar ou se referir às entidades de natureza econômica ou de qualquer outra ordem, como cultural, disciplinar que, embora não se mostrando como organizações integrantes da administração pública, entendem-se instituídas pela vontade do Estado e sob sua proteção e dependência. As entidades paraestatais dizem propriamente *autarquias*” (2005, p. 1002, grifo do original)

de infraestrutura econômica, assim entende o autor da pesquisa, é demasiado abrangente para dispensar uma explicação mais precisa.

Por fim, a noção de mesointervenção, na qual se baseiam os aconselhamentos feitos aos Estados nacionais, parece realizar uma interpretação demasiadamente pragmática da noção de *capacidade*. Já se sublinhou em outro momento a dificuldade que há em transformar em proposições políticas esquemas teóricos com níveis elevados de abstração e exigência. No entanto, uma leitura dessa natureza corre o risco de engessar, por assim dizer, a susceptibilidade operacional do conceito.

Com estes apontamentos em vista, não é possível afirmar que a proposta que aparece no relatório de 1990 coaduna, em sua totalidade, com as diretrizes do neoliberalismo, sobretudo porque não fazia parte do escopo teórico e político deste último, como se disse, a ideia de *justiça social*. O documento do PNUD, com efeito, reafirma em vários momentos que, para situações de crescimento econômico se traduzirem em desenvolvimento humano, é preciso um manejo efetivo de políticas empreendidas pelo Estado. No entanto, a noção de “mesointervenções” parece indicar uma redefinição importante do papel do Estado, pelo menos se comparado ao Estado pensado pela proposta de combate ao subdesenvolvimento. Embora esteja subjacente uma preocupação com a desconcentração de poder, o modo como o Estado deve ocupar-se desse objetivo se dá mediante o chamado investimento em capital humano. O que significa, do ponto de vista de uma análise da agência da mudança, um processo de descentralização da capacidade de agente. Isso, por si, não significa tornar o processo mais ou menos democrático. Adiante ver-se-á que o modelo descentralizado pode ser obstado, caso a natureza das instituições não encerrem procedimentos de fato transparentes e democráticos. Mas, de todo modo, aponta para o entendimento de que era preciso desconcentrar poder de decisão.

2.3.2 Novas Faces da Agência: voluntariado e ONG

A antiga dicotomia “Estado ou mercado” já não responde completamente aos pesquisadores sociais a partir do panorama político que emerge com o fim da Guerra Fria quando se trata de examinar os atores políticos do desenvolvimento. Novos agentes pedem passagem, sobretudo, nos países recém-

saídos de períodos ditatoriais, casos de alguns países latino-americanos. Os documentos lançados pelo PNUD são, notadamente, partes integrantes de um contexto bastante abrangente. São influenciados por ele e também impactam, em alguma medida, suas alterações.

Nos RDH, então, entra em cena um agente que até então tinha sido muito pouco discutido no interior das teorias do desenvolvimento, o voluntariado, conquanto ele já fizesse parte das diretrizes das Nações Unidas desde, pelo menos, a década de 1970 com a criação do UNV (Programa de Voluntários das Nações Unidas). Este, um importante parceiro do PNUD e por ele administrado. E, se bem que a prática voluntária não tenha sido criada no século XX, parece ter sido a partir, sobretudo, da Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU, de 1948, que ela passa a assumir efetivamente um papel relevante no quadro dos agentes do desenvolvimento, quando “algumas organizações passam a dar substancialidade à idéia de que o voluntariado tinha de ser visto como um conjunto de ações que visavam combater as mazelas sociais” (REZENDE, 2008, p. 90).

O UNV opera com a seguinte proposição: “El voluntariado es una forma poderosa de involucrar a los ciudadanos para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo, y capaz de transformar el ritmo y la naturaleza del mismo” (UNV, 2012). Baseados nessa concepção, os RDH da década de 1990 veem no voluntariado um dos importantes segmentos da sociedade civil e, nesse sentido, fazem diversos aconselhamentos que vão ao encontro do fortalecimento deste agente.

Cumprе ressaltar que esse tipo de concepção é parte constituinte de um processo maior que vem ganhando novas definições à medida que avançam os variados campos (econômico, político, institucional, etc.) da globalização; trata-se do processo de *individualização*. Não a individualização do neoliberalismo, que entende que o indivíduo tem domínio irrestrito sobre sua vida, mas a individualização em seu sentido sociológico, no qual ele é “autoinsuficiente e cada vez mais ligado aos demais, inclusive ao nível de redes e instituições globais” (BECK e BECK-GERNSHEIM, 2003: 29). Portanto, é preciso distinguir o sentido sociológico de ‘individualização’ do sentido neoliberal.

“El tipo occidental de sociedad individualizada nos habla de la necesidad de *buscar soluciones biográficas para contradicciones sistémicas*” (BECK e BECK-GERNSHEIM, 2003, p. 31, *itálicos do original*). Desse ponto de

vista, individualização não significa uma autonomização absoluta da ação individual; e também não significa simplesmente algum tipo de subjetividade independente, como se o indivíduo não pertencesse aos entrelaçamentos institucionalizados ou não, que chamamos comumente de ‘sociedade’. O que marca esse *processo* é a institucionalização da responsabilidade individual. “La biografía normal se convierte, así, en ‘biografía electiva’, en ‘biografía reflexiva’, en ‘biografía ‘hágalo usted mismo’” (BECK e BECK-GERNSHEIM, 2003, p. 40).

Assim, enquanto avançam o “enfraquecimento da causa comum e das formas de expressão política dos interesses coletivos, vão-se tornando evidentes as múltiplas formas de solução e de esforços individuais” (REZENDE, 2008, p. 92). É a partir desse contexto de individualização que podem ser lidos e interpretados os aconselhamentos e as sugestões contidas nos RDH acerca das ações voluntárias como força social relevante no processo de desenvolvimento humano.

Similar abordagem pode ser vista no documento de 1998, dedicado a pensar a relação entre consumo e desenvolvimento humano. É certo que esse relatório afasta um pouco mais aquela névoa que faz alguns analistas associarem o RDH de 1990 ao neoliberalismo, desaparece por completo a noção de mesointervenção, mas, o processo de responsabilização individual segue permeando as análises, se bem que, assim como ocorre com o papel do Estado, nota-se oscilações analíticas em muitos trechos. Não raro se observa, vale dizer, que os autores dos RDH caminham próximo das ciências sociais nas análises que fazem.

En sociología y antropología se analizan las actividades de consumo en el contexto de las relaciones e instituciones sociales. Las decisiones de consumo de la gente sufren la influencia de sus compromisos sociales, es decir, la clase social a que pertenecen, las normas sociales dentro de esa clase y las relaciones que tienen con otros. Se sigue de ello que el consumo es un medio para la comunicación social, y que sin él se deja de tener interacción social (PNUD, 1998, p. 40).

Esta temática é fundamental para pensarmos a abordagem da capacidade e, sobretudo, como ela é operacionalizada pelo PNUD em seus relatórios. Isso porque a problemática do consumo inscreve-se inteiramente na concepção seniana de *funcionamentos*. Desde Amartya Sen, e mesmo com Celso Furtado, é possível observar uma preocupação em não reduzir as questões ligadas

ao consumo e, portanto, aos funcionamentos, a problemas de natureza individual. Contudo, o RDH de 1998, ainda que revele conhecimento das implicações sociais do fenômeno do consumo, parece manter-se, por vezes, a certa distância dessas abordagens, ditas, de forma genérica, sociológicas. “Se presume [diz o documento] que los consumidores individuales están en mejor situación para juzgar sus propias necesidades y preferencias y para ejercer sus propias opciones” (PNUD, 1998, p. 40).

Furtado foi adiante ao observar que esse elo sociológico do consumo, que, no pensamento social, teve na Escola de Frankfurt talvez seus maiores analistas, tinha consequências graves para os países subdesenvolvidos. Isso porque a assimilação (modernização) dos padrões de consumo advindos dos países centrais, por países com renda *per capita* significativamente inferior, só poderia ser sustentada sob concentração aguda da renda. O fenômeno do consumo, nessa perspectiva, é parte de uma relação social significativamente mais abrangente, que envolve processos duradouros de dominação no interior do sistema internacional.

Nesse cenário, um outro agente que ganha espaço na proposta de desenvolvimento organizada pelos RDH são as ONG. Não se trata, efetivamente, de um novo ator no cenário político mundial; há controvérsias acerca do surgimento dessa forma de organização política, o que se pode afirmar é que a expressão ONG foi criação das Nações Unidas ainda na década de 1940. A expressão se referia a entidades não-oficiais que recebiam apoio financeiro de órgãos públicos para realizar projetos sociais e o critério definitivo era basicamente jurídico, isto é, ser ou não ser parte da estrutura governamental (GOHN, 1997).

A partir daí se abrirá um grande debate sobre o que são as ONG, como atuam ou como deveriam atuar, se são ou não uma esfera autônoma em relação ao poder público e ao mercado, entre outros problemas⁴¹ sobre os quais não será possível tratar neste trabalho. O que importa, por ora, é compreender que essas organizações assumem, nas décadas de 1980 e 1990, um posto de relevância no interior de uma nova concepção de políticas de parceria, e “passam a operar segundo projetos que usualmente recebem, ou receberam, verba e apoio financeiro de agências de cooperação internacional ou de outras ONGs” (GOHN,

⁴¹ Um panorama geral deste debate pode ser conferido em: Gohn (1997).

1997, p. 57). Passa-se, pois, a reorganizar as forças sociais e as formas de articulação da sociedade civil e estabelece-se um acirrado debate sobre a decadência ou não dos movimentos sociais. É certo que esses são apontamentos bastante gerais sobre o fenômeno e que há particularidades importantes subsumidas. Entretanto, é nesse cenário geral que vêm à tona as propostas dos RDH.

Parte-se, vale lembrar, do entendimento de que há uma relação de interdependência entre as sugestões apresentadas nos documentos do PNUD e a conjuntura política mundial. A década de 1990, de fato, assiste a uma inédita proporção de participação das ONG em centros de decisão na esfera internacional (tabela 4). É o que demonstra, por exemplo, o trabalho de Silva (2011), cujo mote principal consiste, justamente, em mapear as organizações não-governamentais que participaram, de alguma forma, de conferências ou fóruns organizados pela ONU e pela OMC, a partir da década de 1990.

Tabela 4 – Número de ONG participantes em Conferências ONU (1992-1996)

Ano	Conferência	Tema principal	Países participantes	ONG credenciadas
1992	UNCED	Meio Ambiente	190	1422
1993	WCHR	Direitos Humanos	185	802
1994	ICPD	População	173	1118
1995	WSSD	Desenvolvimento Social	161	2299
1995	FWCW	Direitos da Mulher	168	2079
1996	UNCH	Assentamentos Humanos	179	1845

Fonte: Adaptado de Silva (2011, p.24).

Os dados levantados mostram um crescimento, nesse intervalo de cinco anos, bastante considerável, principalmente se tivermos em conta que o número de ONG participantes da Conferência do Rio de Janeiro em 1992 é o mais elevado até aquele momento (SILVA, 2011). É preciso questionar, é verdade, sobre os aspectos determinantes da construção desse cenário. O próprio trabalho de Vânia da Silva (2011) explora parte dessa, por assim dizer, reconfiguração política bastante complexa: Que fatores estão na base explicativa da entrada crescente das ONG no cenário político internacional? Esse movimento pode ser entendido como reflexo do enfraquecimento do Estado nacional? Ou seria, antes, causa desse

suposto debilitamento? Por certo, essas são algumas questões que precisam ser exploradas se quisermos compreender mais precisamente esse processo.

O que se pode observar é que nos relatórios do desenvolvimento humano há, claramente, uma visão positiva dessa recontextualização na qual as ONG ganham, gradativamente, papel de relevo nos processo decisórios, assim como na própria execução de ações. No RDH-1990 se lê que o “papel del sector público debe confinarse básicamente a la construcción de infraestructura económica y a la prestación de servicios sociales” (PNUD, 1990, p. 143). Cabe, assim, às organizações não-governamentais e ao voluntariado, boa parte da execução dos projetos de desenvolvimento. Isso pode ser observado nas recomendações feitas pelos relatórios para a resolução dos problemas relativos à urbanização dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento, mas também em formas de reorganizar os padrões de consumo com vistas ao desenvolvimento humano (PNUD, 1990; 1998)

No RDH-1990 opera-se com a ideia de que o Estado deveria concentrar-se em oferecer uma infraestrutura, materiais e planos de financiamento, mas deixar a execução para a própria população, apoiada por ONG ou organizações comunitárias. “Los programas de autoconstrucción y mantenimiento de servicios por parte de las comunidades pueden resultar mejores y más baratos que servicios similares suministrados por engorrosas autoridades municipales” (PNUD, 1990, p. 203). A conclusão é baseada em exemplos como o do sistema de saneamento básico de Orangi, bairro de Karachi, no Paquistão⁴².

Vê-se, aí, um cenário no qual se onera a própria sociedade, seja através das ações voluntárias, seja através do pagamento pelos serviços básicos – ainda que mais baratos – por um processo de urbanização precária, já que a comunidade de Orangi, com seus mais de meio milhão de habitantes, é uma área ocupada que se tornou uma das maiores favelas do mundo. Por outro lado, fortalece-se a visão de que o Estado não é capaz de capitanear práticas necessárias ao estabelecimento do bem-estar da população. Mina-se, assim, gradativamente, a confiança de que ações políticas fundadas em interesses coletivos podem engendrar processos de mudança. O Estado, com isso, deixa de ser visto como o ente em direção ao qual a sociedade pode direcionar suas demandas. Que os governos de

⁴² O exemplo pode ser visto em Anexo A.

diferentes países façam mau uso das instituições oficiais não pode significar que o Estado deixe de ser, institucional e politicamente, um agente relevante do processo de desenvolvimento. Certamente, essa distinção é mais simples no nível conceitual do que no da prática política, mas, parece relevante mantê-la em mente para os fins analíticos.

O problema da urbanização revela ainda outros elementos da proposta do RDH inaugural. Ressalta-se que o argumento do Estado como mau gestor é um dos fios condutores da proposta. Na década de 1980, com suas crises, reduz-se ainda mais a possibilidade de fazer valer aquele Estado planejador, como queriam os desenvolvimentistas das décadas imediatamente pós-guerra. Daí a necessidade, na visão do RDH, de articular outras forças sociais.

Los recursos financieros y humanos limitados de los municipios y los gobiernos centrales exigen el aprovechamiento cabal de las energías de todos los actores del escenario urbano. La mejor manera de liberar toda esta energía es que los gobiernos dejen de proveer servicios directamente, permitiendo que otros los suministren, sean éstos productores formales e informales, organizaciones comunitarias y no gubernamentales o los residentes urbanos mismos (PNUD, 1990, p. 201).

Ações dessa natureza, como explica o relatório, podem ser vistas em grandes cidades africanas, como Dar-es-Salaam na Tanzânia ou Kinshasa no Congo, nas quais o insuficiente transporte público administrado pelo Estado é complementado por iniciativas privadas informais que, não obstante terem gerado emprego e renda para um número relativamente grande de pessoas nessas cidades, no mais das vezes, não oferecem aos passageiros um transporte seguro⁴³.

A valorização desses tipos de práticas, por parte do RDH de 1990, inscreve-se numa abordagem que entende que “el potencial humano se desperdiçará a menos que se desarrolle y se utilice. El desarrollo económico debe generar un ambiente apropiado para el aprovechamiento de talentos humanos” (PNUD, 1990, p. 182). Nesse aspecto, o Estado deve atuar para garantir àqueles que, excetuando-se essa intervenção, não lograriam êxito em adentrar o mercado de trabalho. Mas, cumprida essa tarefa, diz o documento, o Estado deve se retirar, “porque el mejor vehículo para la utilización productiva de las capacidades humanas es la libertad de participar en el mercado de acuerdo con los talentos y las preferencias personales” (PNUD, 1990, p. 182).

⁴³ Em Anexo B pode ser visto com mais detalhes o exemplo dos transportes informais na África.

Esse eixo argumentativo dos RDH permanece praticamente inalterado ao longo da primeira década do Relatório do desenvolvimento humano. Mesmo quando, em 1994, o PNUD elabora sugestões concorrentes ao problema da segurança humana, não deixa de acentuar que é “necesario combinar la iniciativa individual tanto con una racional política pública como con organizaciones comunitarias participativas” (PNUD, 1994, p. 22).

Apoia-se, cada vez mais, a política colaborativa, de caráter harmoniosa. “La tensión entre mercados y régimen de gobierno – entre iniciativa individual y política pública – debe cesar de existir para que pueda ampliarse la gama de opciones humanas, tanto hoy como para el futuro” (PNUD, 1994, p. 23-34). Em outras palavras, a política do desenvolvimento humano parece ser mais partidária de estratégias que desarticulam os conflitos políticos, o que significa, noutras palavras, um entendimento da dinâmica social e política que opta por diluir os evidentes desequilíbrios de renda, riqueza e poder sob o argumento da necessidade de mútua colaboração entre os mais distintos níveis da organização social. Isso é diferente, vale lembrar, de preferir o conflito à paz; o que se ressalta nesse caso é o entendimento de que o processo de desenvolvimento é historicamente conflitivo e, ainda que as parcerias e colaborações possam lograr avanços para o desenvolvimento, parece arriscado deixarmos de examinar as desigualdades sociais, econômicas e políticas que, porventura, subsistam e, principalmente, suas implicações para o processo de desenvolvimento e para a democracia.

Os primeiros anos do século XXI parecem confirmar essa percepção. O caminho da multipolaridade, já alertava Furtado em 1992, não se dará sem acidentes. Com isso estava ele sugerindo que o processo de debilitamento dos centros nacionais e a consolidação das estruturas transnacionais de poder se dariam sob forte embate de interesses.

“A atrofia dos mecanismos de comando dos sistemas econômicos nacionais não é outra coisa senão a prevalência de estruturas de decisões transnacionais, voltadas para a planetarização dos circuitos de decisões” (FURTADO, 1992, p. 24). A questão, nesse caso, é com relação às sociedades em que o Estado nacional tem seu processo de consolidação interrompido, “isto é, quando ainda não se há realizado a homogeneização nos níveis de produtividade e nas técnicas produtivas que caracteriza as regiões desenvolvidas” (FURTADO,

1992, p. 24). Norbert Elias chega mesmo a afirmar, em sua apurada visão das relações de interdependência, que “o desenvolvimento da economia sem o correspondente desenvolvimento das organizações estatais e políticas é tão absurdo como o destas sem o desenvolvimento da primeira” (2005, p. 155). Não por outra razão, o pensamento radicado no chamado estruturalismo latino-americano insiste em que o problema do desenvolvimento, em suas múltiplas dimensões, receba um tratamento analítico histórico e, nesse sentido, a noção de subdesenvolvimento como padrão de organização sociopolítico, produzido e reproduzido a partir de formas singulares de inserção no mundo capitalista, parece ainda dar sentido a alguns questionamentos sobre projetos de desenvolvimento que tendem a abstrair as particularidades da história e as desigualdades de poder constituídas ao longo dela nos diferentes países.

Com efeito, o projeto de desenvolvimento humano e a tentativa de introduzir uma nova agenda para os países subdesenvolvidos pautados, em medida significativa, em proposta de parcerias entre Estado, mercado, ONG, voluntariados, entre outros, parecem ainda distantes da realidade de sociedades secularmente marcada por fragilidades no agir democrático⁴⁴, como parece ser o caso brasileiro. Retomar-se-á essa discussão à frente, quando se analisará a noção de democracia mobilizada pelos RDH. Isso porque se entende que a participação das organizações não-governamentais no processo de desenvolvimento, assim como a emergência do voluntariado como agente relevante, refere-se também a uma concepção de democracia e a uma noção particular de distribuição do poder.

Los gobiernos están comenzando a darse cuenta de que las ONG – pequeñas, flexibles, bien arraigadas en la comunidad y con contactos locales – suelen estar mucho mejor capacitadas que una gran maquinaria burocrática para llevar a cabo la labor del desarrollo (PNUD, 1990, p. 71).

Cumprе ressaltar, finalmente, que, concernente ao problema da agência e ao modo como pode se relacionar a esfera governamental com os agentes da sociedade civil, não há nesses primeiros relatórios qualquer análise sobre outros possíveis agentes, tais como os movimentos sociais, agente histórico e de relevância significativa na dinâmica política mundial desde, pelo menos, o século

⁴⁴ Essa percepção pode ser verificada em estudos clássicos como os de: Raymundo Faoro (2001), Sérgio Buarque de Holanda (1995), Victor Nunes Leal (1975) ou Maria Isaura Pereira de Queiroz (1969). Ou ainda, em estudos recentes como os de: Marcelo Baquero (2001); Celene Tonella (2011), entre outros.

XVIII (TILLY, 2010). O que Charles Tilly chama de política contenciosa diz respeito aos conflitos de interesses que se estabelecem entre Estado, movimentos sociais e outros atores, e seu estudo destaca a importância de examiná-los historicamente, sobretudo, os movimentos sociais porque estes podem ser tomados como referência para caracterização democrática.

Se os movimentos sociais começarem a desaparecer, seu desaparecimento será um indicativo de estar chegando ao fim um importante veículo de participação das pessoas na política. A ascensão e a queda dos movimentos sociais marcam a expansão e a contração das oportunidades democráticas (TILLY, 2010, p. 136).

Esse tipo de omissão revela, por seu lado, uma concepção mais restrita de sociedade civil por parte dos RDH, o que implica, certamente, em sua visão de democracia, e, fora isso, parece revigorar o processo de individualização, tal como apontam Beck e Beck-Gernsheim; a valorização constante da biografia do “faça você mesmo” pode, com efeito, colocar em xeque até mesmo a capacidade da sociedade civil, entendida de forma bastante geral, como um setor societal que articula projetos coletivos através de diversas práticas políticas. Talvez seja cedo para afirmar que tenha findado a era dos movimentos sociais. O século XXI tem assistido a manifestações no Oriente Médio e na Europa que, se bem sejam, na maioria dos casos, paralisações pontuais, revelam que há forças sociais independentes dos poderes oficiais dispostas a lutar por suas demandas.

No capítulo seguinte se verá se há ou não alguma mudança em relação a esses atores do cenário político nos documentos da década de 2000. O que se pode afirmar, com relação à proposta contida nos relatórios da primeira década é que se valorizam mais os agentes parceiros do que os combativos, ganhando o processo histórico contornos mais harmoniosos que conflitivos.

2.4 DA VISÃO SOBRE AS DESIGUALDADES ENTRE PAÍSES

O primeiro ponto a ser explorado dentro desta temática tem a ver com a terminologia usada pelos RDH para distinguir aquele grupo de países que alcançaram um nível relativamente elevado de desenvolvimento econômico e cujas populações desfrutam (ou pelo menos já desfrutaram) de uma relativa condição de bem-estar social, dos outros países do mundo que não alcançaram essas condições.

No capítulo anterior foi dito que o modo como o PNUD compreende esta separação, isto é, o corte “países desenvolvidos / países em desenvolvimento” pode significar uma noção de desenvolvimento na qual os países considerados desenvolvidos não estariam no interior do processo histórico. Mesmo que esse pensamento, inspirado nas reflexões de Norbert Elias, não esteja inteiramente correto, a forma como esse corte é mobilizado pelos RDH, através do IDH, deixa entender que os países com índices elevados são, em certa medida, modelos de organização sociopolítica a serem seguidos. O que se quer ressaltar é que esta talvez seja uma decorrência não-planejada do modo como o PNUD/ONU passou a conceber o processo de desenvolvimento.

Um dos principais eixos de atuação sobre o problema das desigualdades entre países, e que se consolidará nos ODM de 2000, é a chamada cooperação internacional. A questão que deveria ser posta é: Em que elementos radica a permanência dessas desigualdades mesmo em tempos de crescimento econômico mundial? Os RDH da primeira década não examinam precisamente esta questão, mas, fazem observações pontuais que ajudam a compreender sua abordagem.

Distintamente de Richard Jolly⁴⁵ et al. (2004), para quem ao final da década de 1980 o mundo via a distância entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos aumentar, o documento lançado pelo PNUD em 1990 entendia que essa distancia havia diminuído. Os critérios usados nas diferentes pesquisas, certamente, respondem por esta distinção, mas, o RDH faz uma ponderação de grande relevo para esta pesquisa. Diz o relatório: “Si bien las brechas Norte-Sur se han estrechado en cuanto a supervivencia humana básica, continúan ampliándose en el campo de conocimientos avanzados y alta tecnología” (PNUD, 1990, p. 21). Essa desigualdade tecnológica não é de menor importância; ela está na base da conceituação de Prebisch do sistema centro-periferia. Aqui cabe retomar um aspecto, na opinião do autor deste trabalho, importante dos RDH: os conflitos conceituais e políticos internos. Embora o direcionamento central seja dado pela noção de desenvolvimento humano, não é raro observar alternâncias de posicionamento nos temas periféricos. Isso pode ocorrer, também, em razão de

⁴⁵ Richard Jolly foi Assessor Especial (*Special Advisor*) do Relatório de Desenvolvimento Humano entre 1995 e 2000. Fonte: <http://hdr.undp.org>

eventos conjunturais marcantes, mas parece certo que os relatórios são elaborados sob grandes debates internos.

Entre 1990 e 1998, por exemplo, nota-se significativa mudança de posição relativa às desigualdades existentes entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Conquanto tenha havido substancial melhora nos países “em desenvolvimento”, no período entre 1950 e 1988, em áreas como mortalidade infantil, passando de uma média de quase 200 mortes a cada 1000 nascidos para cerca de 80, o fosso no que diz respeito à criação de tecnologia, por exemplo, continuava se expandindo (PNUD, 1990). Talvez não coincidentemente, no RDH de 1998, elaborado com participação de Richard Jolly, se observa um posicionamento similar ao que aparece em seu texto acima citado e distinto do primeiro relatório do desenvolvimento humano:

Muchos cambios son positivos, [afirma o relatório] pero son impulsados de manera abrumadora por los intereses económicos de los países ricos y poderosos. [...] Las desigualdades a escala mundial se han hecho todavía más extremas (PNUD, 1998, p. 99).

Ainda assim, os relatórios, de forma geral, expõem uma visão menos catastrófica, digamos assim, do que a de Celso Furtado já nos anos finais de sua vida, para quem países, como o Brasil, talvez estivessem condenados ao subdesenvolvimento (O LONGO, 2004). Isso se deve, seguramente, ao caráter propositivo dos documentos. A aposta do organismo multilateral (PNUD), para manter uma visão menos pessimista do processo, é a consolidação de uma política solidária de cooperação internacional.

La tarea esencial de llevar al mundo en desarrollo a un umbral aceptable de desarrollo humano puede lograrse en un plazo de tiempo bastante aceptable y a un costo modesto, si los esfuerzos nacionales dirigidos hacia el desarrollo y la cooperación internacional se canalizan correctamente (PNUD, 1990, p. 21).

Aqui cabe questionar, sobretudo, as formas e as condições sob as quais se propõe esse novo entendimento de cooperação internacional. Cumpre ressaltar que, no início da década de 1990, as ajudas internacionais passavam, na

maioria dos casos, pelo arranjo proposto pelo CW⁴⁶. No relatório inicial a sugestão aparece sob a seguinte forma:

En los años noventas, las naciones ricas deben comenzar a transferir nuevamente recursos a las naciones pobres. Para que esto suceda, debe darse una solución satisfactoria a la prolongada crisis de la deuda, reduciéndola drásticamente y creando un mecanismo para refinanciarla dentro de las estructuras existentes del FMI y el Banco Mundial, con el fin de fomentar una solución ordenada de este problema (PNUD, 1990, p. 26).

A ideia, de fato, não é nova. Mahbub ul Haq já sugeria aconselhamentos nessa direção desde a década de 1970, quando passa a atuar no Banco Mundial (HAQ, 1978), ainda que em um diferente contexto. Portanto, a noção de cooperação internacional, que ganhará ainda mais força após a formalização dos ODM já aparecia com clareza desde o primeiro relatório e seguirá balizando grande parte das sugestões ao longo da década. Em 1994, no documento voltado para o problema da segurança, admite-se que a questão ultrapassa as fronteiras nacionais e deveria ser tratado como um problema da humanidade, para o século XXI.

Con tal fin debería idearse un nuevo marco de cooperación internacional para el desarrollo, teniendo en cuenta el carácter indivisible de la seguridad humana mundial, ya que nadie está seguro mientras haya alguien inseguro en otro lugar (PNUD, 1994, p. 46).

Com efeito, o tema já havia sido amplamente debatido no pós-guerra, e desde então sabia-se que tinha raízes ainda mais profundas (LIMA SOBRINHO, 1994). Porém, no decênio final do século XX, a matéria precisa ser revista a partir dos novos elementos conjunturais. Celso Furtado também vê aí um *locus* do embate político. “Isolado, o subdesenvolvimento passa a ser insolúvel. Só uma política que parta do princípio da interdependência poderá deter o atual processo de tensão entre ricos e pobres” (FURTADO, 1991, p. 261). Isso significava, entre outros pareceres, considerar: o debilitamento dos Estados nacionais em face

⁴⁶ De fato, tratava-se de um modo distinto de pensar a cooperação internacional se comparado ao das políticas de cooperação do imediato pós-guerra. A ajuda direcionada ao aumento da produção industrial e ao crescimento econômico, tendo como ator quase exclusivo dos mecanismos políticos os Estados nacionais, já se havia mostrado insatisfatória, motivo pelo qual tentava-se um novo modelo. O novo enfoque tratava de seguir diretrizes, tais como: o combate à pobreza passaria a ser realizado aumentando as capacidades individuais; “el papel del Estado tiene que ser flexible y ‘acompañar los procesos’, sin imponerlos desde arriba; [...] las políticas globales (macro) tienen que conjugarse con las políticas nacionales y las especificidades territoriales (micro), valorizando las capacidades locales con enfoques participativos” (TASSARA, 2011, p. 418).

do processo de internacionalização dos mercados financeiros; o fortalecimento da União Europeia como agente econômico e político relevante; as pressões para desregulamentação das economias latino-americanas, e, principalmente, entender a interdependência como uma configuração marcada, fundamentalmente, por assimetrias de poder. “Não é possível [...] definir interdependência como uma dependência mútua equilibrada, pois são as assimetrias dos atores que delimitam suas relações com os demais” (ALVES, 2003, p. 364)⁴⁷.

Como aparecem, então, nos relatórios da primeira década, as desigualdades entre países? E mais, como é abordada a natureza das relações estabelecidas e sugeridas entre eles? Em linhas gerais, parece possível dizer, que nos RDH da década de 1990, os aconselhamentos vão na direção da institucionalização de formas de cooperação técnica, na de construção de uma entidade financeira que pudesse equacionar o problema das dívidas externas dos países pobres, na da liberalização das economias, na de uma ênfase na urgência em criar laços identitários que sustentem a proposta de cooperação internacional. O que não aparece claramente é uma explicação consistente acerca das disparidades socioeconômicas existentes entre os países ditos desenvolvidos e aqueles “em desenvolvimento”. Percebe-se certa dificuldade, no interior dos documentos, de enfrentar os possíveis aspectos causais das enormes disparidades, vistas a olho nu, existentes entre os países centrais e os periféricos.

Além do mais, ainda que não se adentre o mundo das explicações teóricas, já que esse não é o escopo dos RDH, parece razoável considerar a natureza das relações que se quer obter com a chamada cooperação internacional. Barbosa Lima Sobrinho (1994) levanta questões históricas interessantes a esse respeito: nas principais economias centrais do mundo capitalista o desenvolvimento se deu com capital “feito em casa”, ou seja, com políticas de proteção à economia local e sem uma ajuda estrangeira significativa. Inglaterra, França, Estados Unidos e Japão são os exemplos mais notórios. Portanto, em um contexto globalizado, cada vez mais interdependente, suas considerações ganham ainda mais relevo. Afinal, diz ele, “é preciso que o capital estrangeiro venha para um país que possua condições de solvabilidade e que não precise vender a alma para poder pagar os empréstimos

⁴⁷ As teorias da interdependência das relações internacionais têm matizes que, apesar do risco de reduzir demasiadamente suas características, não serão exploradas neste trabalho. Uma introdução à abordagem interdependentista pode ser feita a partir dos textos organizados por Odete Maria Oliveira e Arno Dal Ri Junior (2003).

que contrai” (LIMA SOBRINHO, 1994, p. 16). Isto é, é preciso considerar a complexa relação entre ajuda estrangeira e soberania nacional.

O documento de 1994 valoriza mais precisamente aquelas políticas de ajuda estrangeira direcionadas, de forma mais direta, para o fortalecimento das *capacidades*, mas revelam, por outro lado, facetas menos divulgadas desse processo. Muitos doadores, segundo o relatório, exigiam dos países receptores que respeitassem os direitos humanos e os processos democráticos, uma espécie de condicionalidade informal. Os Estados Unidos chegaram mesmo a formalizar legislação nesse sentido, dando ênfase à democracia (como condicionalidade), ao passo que outros países, como Alemanha e Suécia, preferiram cobrar o cumprimento dos direitos humanos. Mas, essas iniciativas nem sempre ultrapassavam o plano discursivo (PNUD, 1994).

De acordo com o documento (PNUD, 1994), na verdade, a correlação entre ajuda e violação dos direitos humanos durante a década de 1980 foi negativa para os Estado Unidos. Mesmo as doações multilaterais, as que eram intermediadas por organismos como o PNUD, ignoraram, muitas vezes, tais considerações, dando prevalência, em alguns casos, aos regimes autoritários, e “admitindo em silêncio que os regimes desse tipo fomentarão a estabilidade política e melhorarão a gestão econômica” (PNUD, 1994, p. 86 – tradução livre)⁴⁸.

Situação similar acontece, de acordo com o relatório, com a relação entre ajuda e gasto militar. Embora se afirmasse que a ajuda deveria ser destinada aos países que reduzissem seus gastos militares, na prática esse critério era, não raro, ignorado. Com efeito, o relatório critica a ausência de uma diretriz mais precisa para o destino das ajudas externas, tanto nas relações bilaterais quanto nas relações multilaterais. Diante desse cenário, ele propõe um pacto para o desenvolvimento humano. Em linhas gerais, a proposta do documento baseia-se na ideia de que os países devem reverter pelo menos 20% de seus orçamentos para as áreas do desenvolvimento humano, principalmente educação e saúde. Aos países mais pobres, nos quais essa cifra fosse inviável, caberia recorrer à assistência externa. Com isso se estabeleceria o arranjo 20:20, isto é, os países em desenvolvimento destinariam 20% de seus orçamentos e os países doadores igual

⁴⁸ No original: “Parecen preferir los regímenes que imponen la ley marcial, suponiendo calladamente que los regímenes de ese tipo fomentarán la estabilidad política y mejorarán la gestión económica” (PNUD, 1994, p. 86).

porcentagem de suas ajudas às prioridades do desenvolvimento humano (PNUD, 1994). “Así se podría asegurar que en los próximos 10 años todos los países, pobres y ricos, hubieran llegado a un umbral básico del desarrollo humano” (PNUD, 1994, p. 88-89)⁴⁹.

Significativa parte do esforço do RDH de 1994 é dirigida aos aconselhamentos relativos ao processo de desarmamento e direcionamento dos montantes antes gastos em material militar a questões sociais. Junta-se a esse posicionamento a ideia de que era preciso construir um fundo mundial de segurança humana. Este se organizaria, sobretudo, mediante doações dos países signatários, mas haveria, segundo o documento, uma outra fonte possível de ser explorada para manutenção desse projeto. O documento refere-se a “gravar con un impuesto los movimientos internacionales de capital especulativo” (PNUD, 1994, p. 11), sugestão baseada nas ideias de James Tobin, este um severo crítico do neoliberalismo e da ortodoxia econômica. Por aí se percebe, vale ressaltar, que os RDH caminham por rotas nem sempre claras e, por vezes, até mesmo contraditórias.

O documento tem noção de que esse tipo de proposta não se concretiza com facilidade em razão da vigorosa estrutura de poder que teria de enfrentar; um problema de difícil equacionamento no mundo contemporâneo: “o fenomeno do poder nas estruturas econômicas mundiais” (FURTADO, 1998, p. 25), ou em outras palavras, da desigual distribuição de poder entre as diversas economias e do surgimento de agentes que, desenraizados de um território nacional específico, sobrepuja os centros de decisões atrelados ao Estado nacional. Esses agentes, que são ainda objeto de discussão no interior das ciências sociais, são comumente chamados de poderes globais.

Ora, a imbricação dos mercados e o subsequente debilitamento dos atuais sistemas estatais de poder que enquadram as atividades econômicas estão gerando importantes mudanças estruturais que se traduzem por crescentes concentração da renda e por formas de exclusão social que se manifestam em todos os países (FURTADO, 1998, p. 26).

Em razão da já citada oscilação teórica observada no processo argumentativo dos RDH se torna difícil apreender com precisão os pontos de vista predominantes; de qualquer maneira, a proposta que aparece em 1994 centra-se na elaboração do referido fundo de segurança humana financiado por um arranjo entre

⁴⁹ Em Anexo C pode ser lida a proposta do pacto 20:20 tal como aparece no RDH de 1994.

nações e administrado pelas Nações Unidas e seus órgãos administrativos. Vale lembrar, os relatórios convocam recorrentemente a ONU para assumir um papel mais ativo em diversas áreas das relações internacionais.

A partir do momento em que as questões ambientais passam a ser uma referência importante para a concepção de desenvolvimento operada pelo PNUD cresce, ainda mais, a necessidade de fortalecimento da ideia de cooperação internacional. Isso porque as consequências dos danos ambientais ultrapassam, de forma ainda mais visível, as fronteiras nacionais.

“Así como es necesario que los gobiernos creen una atmósfera propicia en el plano nacional, es necesaria acción internacional con mecanismos nuevos y flexibles” (PNUD, 1998, p. 98). A ONU é vista aí como um agente com capacidade para articular essas demandas mundiais junto aos governos nacionais. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente realizada no Rio de Janeiro em 1992 e o Protocolo de Kyoto são exemplos lembrados pelo RDH de ações organizadas internacionalmente com vistas à proteção ambiental. O efetivo impacto dos acordos firmados nessas conferências, alguns anos depois, é possível dizer, mostra as dificuldades de fazer valer os acordos que chocam direta ou indiretamente com interesses privados da rede de atores dos poderes globais. Não por acaso, os Estados Unidos, o país que aloca as empresas mais poluidoras do mundo, se recusaram a assinar o Protocolo. Por aí se tem, antecipadamente, certa percepção das dificuldades políticas que se imporão aos ODM (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio), sobretudo, à sua ênfase em fortalecer a noção de cooperação mundial para o desenvolvimento.

Mesmo tendo na base das propostas essa ênfase na cooperação, os RDH compartilham a ideia de que o fenômeno da pobreza e das desigualdades necessitam de uma abordagem intraterritorial e internacional em variados aspectos, o documento lançado em 1994, por exemplo, expõe com clareza que a desigualdade se reproduz também no plano internacional e, por causa disso, parece evidente que o padrão de consumo dos países desenvolvidos precisaria ser, de algum modo, alterado. O Norte, como é genericamente chamado os países tidos como desenvolvidos, com aproximadamente um quinto da população mundial e quatro quintos da renda do mundo consome cerca de 70% da energia e 85% da madeira mundiais (PNUD, 1994).

Nesse sentido, o documento de 1994 parece ter razão quando afirma que não há razoabilidade nas atuais formas de compartilhar o patrimônio comum da humanidade. “Por cuanto el medio ambiente ha sido considerado como un recurso gratuito, los países ricos han aprovechado esa situación para emitir la mayor parte de la contaminación mundial” (PNUD, 1994, p. 21). Essa desigualdade, que é um dado essencialmente histórico, já que tem raiz nos singulares processos de desenvolvimento econômico de um determinado grupo de países, parece não ser vista dessa forma – histórica – por muitos analistas que ainda hoje planejam e propõem ações para o, agora assim chamado, desenvolvimento humano sustentável. Essa pelo menos é a crítica que faz José Eli da Veiga a propósito da Conferência Rio+20⁵⁰.

O grosso das 193 nações que estão reunidas no Riocentro dispõe de alto crédito ecológico, pois a pressão que exercem sobre os ecossistemas não atrapalharia a regeneração da biosfera. É a parte do mundo em que as pegadas ecológicas são inferiores à biocapacidade global, mas que infelizmente ainda convive com o cosme e damião do subdesenvolvimento: ampla pobreza multidimensional alavancada por expansão demográfica (VEIGA, 2012, s/n).

E segue:

O outro lado do balcão é dos países cujos fortes déficits ecológicos resultam de altíssimo desenvolvimento humano. Onde a erradicação da pobreza já engendrou encolhimento populacional. Lado que ainda está quase vazio, pois são apenas dois: Alemanha e Japão (VEIGA, 2012, s/n.)

Isto é, a relação entre desenvolvimento humano, ou mais estritamente entre IDH e degradação ambiental merece uma abordagem que investigue o processo através do qual os países obtiveram seus déficits ecológicos e seus altos índices de desenvolvimento humano. Vale ressaltar que cada vez mais se reivindica – muitas vezes à revelia dessa preocupação histórica – para a efetivação do caráter sustentável do processo de desenvolvimento, uma ética mundial, uma identidade mundial. Indaga-se, pois: Qual a concretude do conceito de humanidade, hoje? Atualmente, ao que parece, somos humanidade muito mais pelas catástrofes, ou seja, pela ideia de que a *humanidade* corre riscos em razão da degradação ambiental, da possível escassez de água, da insegurança, etc., do que em termos

⁵⁰ A Rio+20 foi uma sessão da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 2012.

políticos, como unidade social e política. Até mesmo do ponto de vista formal, conquanto se tenha assistido a um aumento do número de instituições, ainda parece distante a ideia de uma cidadania efetivamente global. A cidadania é ainda a cidadania nacional; nos casos mais avançados, nesse sentido, ela pretende ser regional (como é o caso da Europa), embora se saiba que ainda subsistem sentimentos localistas (xenofobia, racismo, fascismo, etc.). Parece haver, então, um lapso entre o que somos e o que deveríamos ser para levar a cabo o projeto de desenvolvimento humano sustentável nos moldes da proposta do PNUD e da ONU.

A efetivação desse projeto de desenvolvimento depende, certamente, muito mais da formação de laços solidários e cooperativos do que de laços oriundos de supostos riscos comuns. Ora, a partir do momento em que tais riscos desaparecem, os laços tendem a se desfazer. A diferença fundamental entre eles é que ao primeiro antecede uma subsunção de outros valores (nacionais, regionais, individuais) a uma noção de humanidade, o que tende a gerar um laço forte, ao passo que o segundo se forma por superposição temporária de um objetivo comum sobre tais valores arraigados, o que tende a formar um laço frágil. A abordagem do RDH de 1994 sobre a questão da segurança humana, com efeito, traz essa reflexão para o campo da proposição. Isso pode ser visto, por exemplo, quando o documento sugere que a Cúpula Mundial a ser realizada no ano seguinte tome para si o conceito de segurança humana como problema fundamental do século XXI e que, efetivamente, peça aos governos nacionais que adotem políticas em favor da segurança humana, mais do que pensando em segurança territorial (PNUD, 1994).

Com esse tipo de sugestão, os documentos lançados pelo PNUD reforçam a ideia de que é preciso, cada vez mais, consolidar os laços de uma identidade-nós, mas não mais um nós-Nação como pensou Norbert Elias ao refletir sobre a problemática da individualização do mundo moderno; o projeto de desenvolvimento pensado pelo PNUD estabelece a construção de uma identidade nós-Mundo. A ONU representaria aí, diga-se novamente, um papel fundamental.

Entretanto, a noção de *humanidade*, quem explica é o próprio Norbert Elias, sofre, assim como o conceito de *desenvolvimento* (não raro confundido com *progresso*), de uma espécie de mal de origem em razão de suas raízes da época do Iluminismo. “Nessa época, o conceito de ‘humanidade’ era a

expressão de um ideal que pairava bem acima do mundo real. O eco desse uso ainda hoje ressoa no ouvido” (ELIAS, 2006, p. 203).

Quando veio à tona a reação ao Iluminismo, o conceito tornou-se uma espécie de tabu. Assim, à medida que aumentavam as relações de interdependência entre as sociedades (globalização), o conceito parecia voltar a ter aplicação. Mas para isso era preciso um reparo: agora era preciso entender “humanidade” como o conjunto das sociedades humanas em interdependência e não uma grande sociedade humana.

Nesse sentido, ‘humanidade’ tem ao mesmo tempo o significado de estrutura de interdependência e de uma estrutura de tensão: justamente porque as interdependências se tornaram maiores, o comburentes das tensões e conflitos tornou-se universal (ELIAS, 2006, p. 203).

Quer chamemos de figuração centro-periferia, de brecha Norte-Sul ou de países desenvolvidos e em desenvolvimento, o que se sabe é que há iniquidades relevantes entre o grupo de países que atingiram certo grau de desenvolvimento econômico e social e a grande maioria dos países que ainda sofrem das mais diversas mazelas sociais. Aqui é preciso ressaltar as relevantes contribuições que os RDH apresentam no que diz respeito à coleta e compilação de dados dos mais diversos países. Ao longo dessas duas primeiras décadas os documentos têm trazido à tona, através de uma quantidade enorme de estudos estatísticos, um panorama mais claro das desigualdades que ainda existem entre países ou entre regiões ou continentes.

Porém, como se trata do exame de documentos com intenções propositivas, ou políticas, entende-se que a forma como são concebidas, tais desigualdades têm influência direta sobre o próprio desenho geral da proposta. Não por outra razão optou-se, neste trabalho, por investigar as proposições contidas nos relatórios a partir da perspectiva dos pensadores que também analisaram as dificuldades do processo de desenvolvimento de parte das regiões periféricas, mas com ferramentas conceituais que parecem marcar com mais precisão, porque lançam mão de análises processuais, as referidas desigualdades existentes entre países.

A noção de subdesenvolvimento como padrão de organização social e política, resultado de processos singulares de inserção na economia capitalista e

também de formas culturalmente particulares de organização interna da economia e da política, delinea com mais clareza as mencionadas desigualdades do que o corte países desenvolvidos e países em desenvolvimento operacionalizado pelos RDH. A aposta nas parcerias entre Estados e entre agentes diversos no interior das sociedades (ONG, voluntariados, iniciativa privada), por exemplo, parece encontrar entraves em sociedades, como a brasileira, em que se reproduzem, visivelmente, práticas clientelistas, personalistas, corruptivas, entre outras. Isso porquê, assim entendemos, a efetividade das políticas de parcerias depende, em grande medida, de um “espírito” público, isto é, da existência de uma cultura política democrática que distinga com clareza os domínios da esfera pública e da esfera privada. Ademais, no plano internacional, as reconfigurações advindas do processo de globalização indicam que têm razão as teorias da interdependência, de forma geral, ao enfatizarem o caráter politicamente conflituoso que se estabelece entre os diversos atores do cenário.

Cumprе sublinhar que as reflexões e indagações acerca do modo como os relatórios analisados compreendem as desigualdades da configuração centro-periferia e a daí decorrente proposta de cooperação dirigem-se muito mais aos aspectos políticos do que aos técnicos, isto é, questiona-se a respeito de possíveis dificuldades políticas impostas pelas características estruturais de determinadas sociedades e pelas assimetrias de poder existentes entre os agentes, mais do que a viabilidade ou inviabilidade técnica da proposta⁵¹.

De qualquer modo, seja concebendo como uma clivagem decorrente de desigualdades estruturais, seja entendendo como processo menos conflituoso e apostando na política de parcerias, parece inescapável refletir sobre novas formas de organização política para os países e para o mundo: Que tipo de arranjo político institucional pode contemplar a proposta do desenvolvimento humano? Mais, que noção de democracia estaria norteando as propostas dos documentos lançados pelo PNUD/ONU?

⁵¹ Sobre o modelo técnico das propostas de cooperação ver: (MACHADO, 2008).

2.5 REPENSANDO A ORGANIZAÇÃO POLÍTICA: DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO CENTRO DO DEBATE

Neste eixo, novamente, se têm duas esferas distintas mas relacionadas para se refletir. Uma delas diz respeito ao modo como são pensadas, pelos RDH, as formas mais apropriadas de organização política interna para a realização do projeto de desenvolvimento humano das nações. A outra é concernente às propostas que aparecem nos documentos sobre a possibilidade de um tipo de governabilidade democrática mundial.

Neste ponto, vale dizer, abre-se um grande debate sobre os conceitos de *governança* e *governança*, no interior das ciências sociais. Não serão percorridos os caminhos desse debate, mesmo porque não parece haver um único caminho possível, antes, o que uma primeira abordagem sobre a temática sugere é a existência de um emaranhado de opções interpretativas e, antes de se entrar nessa questão, vale destacar que no interior dos diferentes relatórios, em suas versões de língua portuguesa, há opções de tradução que, se bem não alterem o entendimento do texto, dá significados relativamente diferentes para alguns conceitos-chave. Entre os que foram detectados, os mais relevantes parecem ser *governance* e *empowerment*⁵². Portanto, quando se entender que convém, colocar-se-á, à frente do termo traduzido, a forma como aparece no texto original; desse modo talvez se diminua as possíveis incorreções interpretativas.

Ambas, *governança* e *governança*, são traduções do termo inglês *governance*, que parece ter sido criado para fazer contraposição à *government*⁵³;

⁵² O primeiro, por exemplo, foi traduzido correntemente, ao longo da maioria dos relatórios lidos para esta pesquisa, por *governança*; no RDH de 2010 optou-se, em alguns trechos, por traduzi-lo como *administração*, um conceito mais abrangente e que não passa toda a ideia do conceito original. O segundo, que normalmente se traduz para *empoderamento* (nas versões de língua espanhola traduziu-se para *empoderamiento*) nos RDH em língua portuguesa ora é traduzido para legitimação, ora para capacitação. O significado conceitual do termo original tem na raiz a problemática do poder ao passo que tanto legitimação quanto capacitação são termos que podem ser entendidos de formas distintas, subtraindo, portanto, parte da ideia passada no RDH escrito em língua inglesa

⁵³ No âmbito das Nações Unidas, desde o começo da década de 1990 percebeu-se a necessidade de repensar os conceitos em razão do recrudescimento de ações multilaterais. Em 1992, Ingvar Carlsson e Shridath Ramphal propuseram ao então Secretário-Geral Boutros Ghali a estruturação de uma comissão para pensar o assunto. O relatório da comissão foi publicado em 1995, intitulado *Our Global Neighbourhood*. (JOLLY et al, 2004). “O relatório recomendava uma mudança na visão de governança global para incluir organizações da sociedade civil, corporações transnacionais, o meio acadêmico, e a mídia de massa. Esclarecia-se que governança global não era governo global” (JOLLY et al, 2004, p. 178 – tradução livre). No original: “The report called for a shift in the vision of global governance to include civil-society organizations, transnational corporations,

governance, portanto, tem na origem uma tentativa de escapar às limitações da ideia de *governo*, algo bastante enraizado aos aspectos administrativos dos Estados nacionais. Desde a concepção do termo, portanto, se pensava em propor formas de organização política que extrapolassem as esferas institucionais de atuação do Estado nacional territorial, ideia essa que pode ser mobilizada tanto para reorganizar as formas de fazer política no interior dos países, como de sugerir alternativas de organização política em âmbito mundial. Na base, governação e governança têm, assim, significativas similaridades, embora recebam tratamento diversificado no interior do referido emaranhado de interpretações, situação que se agrava na medida em que se juntam aos termos algumas adjetivações, o que gera os conceitos de *boa governança*, *governança global*, *governança corporativa*, *governança democrática*, entre outros⁵⁴.

De forma geral, a noção de *governança* tem sido compreendida como um tipo de arranjo no qual ao Estado não é atribuído papel de atuação predominante, mas, em razão de seu potencial institucional, como aparelho constituído, sua participação ganha um caráter coordenativo, ao passo que as práticas políticas são executadas por parceiros não-governamentais, para-governamentais, entre outros (SANTOS, 2005). Por outro lado, o conceito de *governança* procura manter o Estado no centro das ações políticas, se bem que também aqui novos parceiros são chamados a colaborar nos processos decisórios e executivos. Observar-se-á que os autores dos relatórios estão preocupados com a temática, mas, assim como ocorre com outros assuntos, há uma constante variação terminológica (forma) e conceitual (conteúdo). Seguindo as sugestões de Thompson (1995), portanto, tentar-se-á apreender os significados dessa construção discursiva variante, mas coerentemente norteada.

Tal como se alertou acima, os critérios escolhidos para proceder à análise se interpenetram e a separação que se propõe neste trabalho tem um objetivo meramente didático. Com efeito, quando abordam a necessidade de repensar um modelo de cooperação internacional, os RDH esbarram na problemática da democracia. Assim, de acordo com o documento de 1994, portanto antes do lançamento do relatório da comissão de *global governance*, “un nuevo

academia, and the mass media. It made clear that global governance was not global government” (JOLLY et al, 2004, p. 178).

⁵⁴ Um mapeamento inicial deste debate pode ser feito a partir de: Santos (2005), Milani, Arturi e Solinis (2002) e Smith (2010).

concepto de la cooperación para el desarrollo también exige un nuevo marco de gobernación mundial” (PNUD, 1994, p. 6). Ao longo da década, mas principalmente após a divulgação do relatório que estabelece o conceito de governança global (*global governance*), essa ideia passa a marcar boa parte das reflexões dos RDH. Adentrar essa esfera gerou, outrossim, uma necessidade de autorreflexão, por parte de toda a ONU, acerca do próprio potencial institucional.

Voltar-se-á, adiante, à questão da “governança”. Quando se leem, porém, as propostas dos RDH acerca da democracia e das formas de organização da política as reflexões de Amartya Sen, também nesse aspecto, aparecem com evidência, motivo pelo qual parece razoável uma breve explanação sobre o modo como o pensador indiano abordou algumas questões relativas à democracia.

Em “Desenvolvimento como liberdade”, Sen (2000) identifica democracia com direitos civis e liberdades políticas e os concebe como formas de viabilizar ou alargar as capacidades individuais de construção do desenvolvimento. No entanto, ele também entende como importante que, para além da garantia das liberdades políticas, as pessoas participem efetivamente do jogo político. É o que ele denomina *importância intrínseca* da democracia.

Além disso, as liberdades políticas e civis podem ser fundamentais na prevenção de desastres sociais como a fome coletiva. À medida que os governos democráticos precisam vencer eleições e, portanto, dar resposta à crítica pública, eles são “forçados” a tomar medidas contra tais fenômenos (SEN, 2000, p. 30), muito embora as referidas liberdades sejam relevantes em si, de forma direta, não sendo preciso encontrar justificativas a partir de seus efeitos secundários, quer na economia, quer nas dinâmicas políticas ou sociais (SEN, 2000). Então, mesmo quando não há ocorrência de tais desastres, elas são essenciais para garantir a participação decisória em assuntos públicos.

A análise do desenvolvimento como liberdade [...] considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das ‘capacidades’ [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. *Essa relação de mão dupla* é central na análise aqui apresentada (SEN, 2000, p. 32, itálicos do original).

Em Sen, embora o foco do projeto de desenvolvimento seja a expansão das capacidades – isto é, das liberdades individuais de realização dos funcionamentos valorizados –, ao Estado cabe a implementação de políticas públicas que viabilizem esse objetivo, sendo que as partes se retroalimentam constantemente. Essa concepção atravessa significativa parte das análises e das propostas dos RDH da primeira década. Cabe sublinhar, entretanto, e tentar-se-á demonstrá-lo ao longo desta discussão, que nem todos os aspectos da formulação seniana a respeito da democracia são mobilizados pelos autores dos relatórios.

Como aparece, então, nos relatórios, a noção de democracia prevista pela proposta de desenvolvimento humano, em sua primeira década de existência? Parece possível afirmar que dois eixos principais orientam as propostas dos RDH da primeira década: a *descentralização* e a *participação*.

Já no documento de 1990 lê-se que o objetivo do desenvolvimento é promover a capacidade dos indivíduos em cuidarem de si mesmos, ao passo que “la mayor participación de la gente en el proceso de desarrollo depende de la existencia de políticas y programas gubernamentales cuidadosamente diseñados” (PNUD, 1990, p. 141). Além do mais, é como estabelece o RDH de 1990, as intervenções governamentais em favor do desenvolvimento humano devem impulsionar a iniciativa privada, incluídos os órgãos dos empresários privados, as ONG e as organizações comunitárias e de autoajuda (PNUD, 1990).

El auge de la participación comunitaria durante la segunda mitad de los ochentas ha hecho mucho más que comprobar que la gente puede ayudarse a sí misma. Ha contribuido a una reformulación fundamental de la relación entre el Estado y el sector privado. Actualmente los diseñadores de políticas reconocen que el desarrollo puede beneficiarse de las iniciativas de la gente y que estas iniciativas deben fomentarse en lugar de desalentarse. Existe un creciente consenso en torno a que el Estado debe ser fuerte y efectivo en la creación de una estructura propicia para que la gente contribuya decididamente al desarrollo, para que amplíe sus capacidades y las utilice, aunque sin asumir una función de desarrollo que las ONG, los empresarios y las personas en general pueden realizar mejor (PNUD, 1990, p. 72).

As linhas gerais da concepção de democracia presente no primeiro RDH, portanto, enfatizam a necessidade de maior participação dos vários setores sociais, ideia esta intimamente conectada com um entendimento de que era preciso desconcentrar poder de decisão, o que quer dizer que esses “novos”

agentes seriam mais eficazes do que o poder público para dar prosseguimento ao desenvolvimento humano. Este entendimento baseia-se no seguinte postulado:

Los recursos financieros y humanos limitados de los municipios y los gobiernos centrales exigen el aprovechamiento cabal de las energías de todos los actores del escenario urbano. La mejor manera de liberar toda esta energía es que los gobiernos dejen de proveer servicios directamente, permitiendo que otros los suministren, sean éstos productores formales e informales, organizaciones comunitarias y no gubernamentales o los residentes urbanos mismos (PNUD, 1990, p. 201).

Essa percepção atravessa a primeira década inteira, embora seja possível matizá-la em alguns momentos específicos. Veja-se que, em 1998, o documento dedicado à problemática do consumo, em sua discussão inicial sobre os objetivos para cuja consecução se deve elaborar um projeto de desenvolvimento, traz a mesma linha de raciocínio que pode observada no RDH de 1990. O relatório do final da década se refere aos direitos postos na Declaração Universal dos Direitos Humanos: acesso à educação, a serviços básico de saúde, à água potável, entre outros. “Se necesita fuerte acción pública para alcanzar esas metas. Esto significa una mezcla de prestación por el Estado de servicios sociales básicos y un sistema de incentivos para la acción privada y voluntaria” (PNUD, 1998, p. 8).

A problemática do lugar da agência e a concepção de democracia presente nos RDH, repete-se, tem aproximações coerentemente amarradas: as redefinições dos agentes da mudança estão implicados numa reestruturação político-institucional que lança à sociedade civil grandes responsabilidades acerca do processo de desenvolvimento. Do ponto de vista das sugestões direcionadas à organização política interna percebe-se que há uma valorização da noção de *participação* conjugada a uma ideia de que o Estado deve, em determinados segmentos, retirar-se da condição protagonista e dividir com outros agentes as responsabilidades do desenvolvimento. Isto se vê na interpretação feita em 1998 acerca do aumento da participação popular no processo político.

La gente está participando en mayor medida en los movimientos de la sociedad civil en forma de ONG y aumenta el número de movimientos populares en los países en desarrollo que asumen mayores funciones para hacer oír las aspiraciones populares y funcionar como grupos de presión. Este progreso de las comunidades de base hacia una mayor participación es tal vez incluso más significativo que el número de elecciones (PNUD, 1998, p. 24).

Ainda assim, de forma geral, os relatórios nem sempre apresentam com clareza sua concepção de democracia; por vezes aparece um conceito “frágil”, digamos assim, de democracia, bastante preso à simples inexistência de um regime ditatorial; em outras oportunidades a ênfase recai sobre a participação popular e a capacidade da sociedade civil para articular demandas e pressionar governos. A primeira visão se lê, por exemplo, em 1998 quando os autores do documento afirmam que a América Latina e o Caribe viam o fortalecimento e a consolidação da democracia na região “en la medida en que no ha habido golpes militares en los últimos siete años” (PNUD, 1998, p. 23). Ou ainda no prólogo à edição em espanhol do RDH de 1990, escrito por Augusto Ocampo, que traz a seguinte reflexão: a década de 1980 mostrou-se, de fato, uma década perdida, o PIB *per capita* retrocedeu, em todo o continente, ao longo dessa década e a década de 1990 iniciará com cerca de duzentos milhões de pessoas em situação de pobreza crítica.

Sin embargo, durante la misma década se *consolidó* la democracia en nuestro continente y comenzaron a florecer *sistemas participativos*. Es lógico, entonces, que nuestros esfuerzos también se concentren en mantener nuestra democracia como la única alternativa viable establecida por decisión, al parecer irrevocable, de sus pueblos (OCAMPO, 1990, p.16, grifo nosso).

Cumprе recordar que a ideia de democracia liberal não se restringe a uma mútua respeitabilidade das ações entre Estado e sociedade civil; ela carrega também um movimento em que a “sociedade [seja] capaz de cuidar para que os assuntos do Estado sejam dirigidos corretamente e [...] [o] Estado capaz de defender a sociedade contra os excessos que o governo dos interesses dela pode acarretar” (BAUMAN, 2000, p. 158). Os dois grandes entes – Estado e sociedade civil – longe de formarem um par antagônico, se complementam, ou, na versão ideal, deveriam fazê-lo, o que não quer dizer que precise haver convergência de ideias ou ideais; o processo político se dá, efetivamente, no embate entre as concepções divergentes.

No entanto, há que se refletir, ainda, sobre a proposta contida nos RDH sobre a organização política em âmbito mundial. A concepção de desenvolvimento humano apresentada pelo PNUD nos RDH é uma concepção de caráter genérico e unificador, isto é, intenta colocar-se como “modelo” aplicável a todo o mundo e, para isso, necessita de uma unidade maior entre os países dispostos a colocá-la em prática, é essa a tarefa atribuída à noção de *governança*.

Essas características acrescentam desafios significativos à proposta, um dos quais é a formação de um arranjo político internacional através do qual possam fluir as políticas de desenvolvimento humano e, outrossim, dar solidez extrainstitucional à referida unidade necessária, o que significa, noutros termos, tentar dar efetividade às já citadas identidade e solidariedade que ultrapassem as fronteiras nacionais. Disso têm noção os autores dos relatórios. No documento escrito em 1994, isso pode ser observado quando afirmam:

Una nueva forma de cooperación para el desarrollo sería incompleta sin un marco institucional de gobernación mundial, que defienda las nuevas fronteras de la seguridad humana mediante asociaciones más democráticas entre los países (PNUD, 1994, p. 93).

Ou ainda:

La necesidad de reforzar las instituciones de gobernación mundial es hoy mucho mayor que nunca antes. Los mercados han asumido escala planetaria. Los problemas de la prosperidad, como los de la pobreza, vinculan las preocupaciones de todos los pueblos (PNUD, 1994, p. 93).

Vale lembrar que cada vez mais o argumento da sustentabilidade ganha centralidade no debate, o qual, assim parece, tem sido bastante mobilizado para tentar fazer surgir aquela identidade pós- ou supranacional importante para a efetivação do projeto de desenvolvimento humano. Cumpre destacar, ainda, que o discurso da sustentabilidade tem aumentado substancialmente, e seu uso indiscriminado, seja pela comunidade científica, seja pela mídia em geral, embaralha os muitos significados que o termo assumiu⁵⁵.

Em linhas gerais, os desafios postos às tentativas de criar um cenário político institucional propício às políticas do desenvolvimento humano advêm da forma como os autores dos relatórios tendem a apreender a dinâmica da figuração centro-periferia. A razões pelas quais os acordos acima citados (Protocolo de Kyoto, Rio-92) encontram dificuldades não são outras senão as estruturas de poder atingidas pelas decisões. Aqui será preciso recuperar, uma vez mais, a discussão sobre o papel do Estado e os “novos” agentes. Os RDH não delineiam, é verdade, um modelo de organização política internacional; no mais das vezes, apenas sugerem que haja um novo desenho institucional, mais flexível. De qualquer modo, tais redefinições não se fazem, assim se entende, sem se levarem em

⁵⁵ Uma revisão histórica da noção de “sustentabilidade” pode ser lida em: Veiga (2010).

consideração os mais diversos interesses econômicos e políticos que estão em jogo, quer na esfera das empresas privadas, quer entre Estados ou mesmo no interior dos organismos internacionais. Na maior parte dos escritos dos RDH, esse enfrentamento é subsumido pelo já citado entendimento harmonioso da mudança.

Coordenar, portanto, uma proposta política atrelada a um arranjo descentralizado e participativo concomitante a uma redefinição institucional no plano internacional coloca significativos desafios a serem considerados.

A internacionalização constitui um grande desafio para os sistemas democráticos, cujo nascimento e desenvolvimento andaram de mãos dadas com os Estados-nação. A democracia do futuro precisará ser capaz de reconciliar as contradições entre seu enraizamento no Estado-nação e a transferência de poderes para autoridades universais, porém setoriais (MÉNY, 2007, p. 369).

Os autores dos relatórios sustentam esse casamento e apostam, com efeito, nas Nações Unidas e em seu sistema como uma das citadas autoridades universais condutoras desse processo. Cumpre afirmar que há, nos RDH da década de 1990, uma clara defesa da democracia, das ações coordenadas mundialmente e das preocupações com as gerações futuras. Ou seja, o desenvolvimento humano, juntamente com as preocupações da esfera individual, cria um corpo conceitual propositivo, se bem nem sempre muito claro, para os arranjos institucionais nacionais e internacionais.

Hay circunstancias propicias para la acción y cooperación mundiales concertadas en grandes temas globales como la pobreza y el medio ambiente. Es decir, en favor de un desarrollo humano equitativo y solidario con las generaciones presentes y futuras (PNUD, 1990, p. 17).

Isso não significa que a proposta do desenvolvimento humano tenha pretendido, desde o início, uma espécie de imposição de um modelo político definitivo (o das democracias ocidentais). Mas, de todo modo, parece razoável considerar que a força política dessa proposta incide sobre as reformulações institucionais e sobre as configurações sociais nacionais.

À medida que o documento propõe a descentralização, ao menos parcial, dos poderes de decisão e, nessa esteira, insere novos agentes como partícipes fundamentais do desenvolvimento humano, desenha-se uma concepção de democracia, como já se disse, bastante pautada na *participação*.

El desarrollo participativo comienza con la autoindependencia, lo cual significa que los individuos estén en capacidad de cuidar de sí mismos. El hacer énfasis en la autoindependencia económica, política y social de los individuos no implica una crítica contra el intervencionismo estatal en materia de desarrollo humano (PNUD, 1990, p. 141).

Efetivamente, conforme diz o documento, o Estado precisa sustentar políticas e programas que visem aumentar a participação das pessoas no processo de desenvolvimento. Mas, estariam as populações historicamente submetidas aos problemas do subdesenvolvimento (pobreza absoluta e relativa, fome, desigualdades econômicas e políticas, entre outras) habilitadas para cuidar de si mesmas? Na concepção dos RDH as políticas direcionadas ao incremento das capacidades dos indivíduos geraria um ciclo virtuoso no qual a sociedade civil, em colaboração com as instituições oficiais, viabilizaria cada vez mais a realização daqueles aspectos da vida social que as pessoas por suas razões valorizam, isto é, seus funcionamentos, para usar o conceito de Sen.

Assim, para pensarmos a viabilidade da proposta do PNUD/ONU parece necessário reavaliarmos os traços principais da relação entre Estado e sociedade civil nas sociedades nas quais se quer fazer valer a referida proposta.

Marta Arretche (1999), a propósito de uma análise acerca do processo de descentralização dos gastos federais ocorridos no Brasil após a Constituição de 1988, afirma que havia expectativas de que esse processo gerasse, além de um melhor atendimento público das demandas, uma cultura cívica que coordenasse avanços, tanto na esfera político-institucional, quanto na participação. A não-confirmação dessas expectativas, segundo ela, tem trazido à tona a natureza histórico-estrutural dessas dificuldades. Em suma, ela conclui que a descentralização, por si, não representa necessariamente maior democratização; nem do Estado, nem da sociedade civil, como se esperava.

Nessa mesma direção, Francisco Javier Mancha (2011) avalia, a partir da experiência mexicana, que as proposições sobre democracia e participação devem-se pautar menos em formulações normativas genéricas e mais em observações empíricas das localidades particulares, sem, no entanto, se incorrer em “localismos”, isto é, a análise do local deve ser feita a partir de sua inserção nos âmbitos nacional e global. Por isso, diz ele:

[...] la participación en programas públicos es un proceso que no es uniforme, sino que se basa en un continuo de modelos interactivos que se pueden analizar a partir de diversas medidas o ejes de estudio, tales como tamaño o grado, actores, niveles, herramientas y modalidades. Por lo tanto, la mezcla de estos parámetros generarán distintos modelos de participación en políticas públicas (MANCHA, 2011. p. 186).

A defesa de uma democracia “mais liberal”, para pensarmos com Schmitter (1997), no início dos anos de 1990 tem papel histórico relevante, haja vista a queda do Muro de Berlim ou o processo de retorno ao regime institucional democrático nas sociedades sul-americanas. No entanto, o desenho da concepção de democracia contida nos primeiros RDH, no entendimento desse autor, revela certo anacronismo. A ênfase na participação parece fora de lugar para sociedades recém-saídas de décadas de regime autoritário. Aí, certamente, ter-se-ão as *habilitações* para participar politicamente das decisões societárias bloqueadas, é o que se pode concluir das análises de Marta Arretche (1999) ou de Javier Mancha (2011), vale dizer, a participação depende, seguramente, de um arranjo institucional adequado, mas, sua efetividade parece estar enraizada em aspectos históricos mais difíceis de serem alterados, tais como uma cultura política efetivamente democrática ou um projeto de bem-estar coletivo organicamente estruturado.

Baquero (2001) afirma, por exemplo, que não é raro detectar, nas pesquisas de opinião pública, a pouca confiança que os brasileiros depositam nas instituições políticas que compõem nosso Estado.

Em média, nos últimos 15 anos, os partidos são avaliados negativamente por mais de 60% da população brasileira [...]. O resultado é o distanciamento e a crise permanente das instituições políticas, levando ao fortalecimento do personalismo como instrumento de governabilidade. Na verdade, vivemos numa democracia permanentemente instável (BAQUERO, 2001, p.102).

A conclusão de Baquero reforça a tese de um pensador como Raymundo Faoro que, de uma perspectiva histórica de longa duração, via no *modus operandi* da política brasileira a reprodução insistente de um capitalismo politicamente orientado no interior do qual as práticas políticas de caráter personalista e patrimonialista freava, constantemente, os avanços democráticos.

Como se viu ao longo deste capítulo são inúmeras as questões que emergem a partir da análise dos relatórios da década de 1990. No entanto, a virada do século, e do milênio, marcará um momento de reflexão no interior da ONU;

muitas das sugestões que aparecem de forma difusa ao longo da década de 1990 serão formalizadas ou como objetivos ou como metas dos chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A noção de desenvolvimento humano e o IDH já têm projeção e aceitação significativa, e os RDH parecem consolidados como forma de divulgação do projeto de desenvolvimento empreendido pelas Nações Unidas. No entanto, a primeira década do novo século assiste, também, a fenômenos internacionais de grande amplitude política, econômica e social: o 11 de setembro de 2001 e a crise econômica mundial de 2008 talvez sejam os mais relevantes. A partir da leitura e da análise de três relatórios dessa década (2002, 2006 e 2010) investigar-se-á, no próximo capítulo, de que forma esses novos elementos impactaram as reflexões contidas nos relatórios e de como essas reflexões incidem, nos documentos, nas formas de enfrentar os desafios vindos da periferia do capitalismo.

CAPÍTULO 3

OS RELATÓRIOS DA SEGUNDA DÉCADA E OS DESAFIOS POSTOS AO DESENVOLVIMENTO HUMANO

Poucas gerações têm a possibilidade de presenciar uma virada de milênio. O que, aparentemente, é uma situação banal foi explorada de forma inteligente pela ONU. A representatividade simbólica do novo milênio, de recomeçar uma nova era e de repensar os atuais padrões de sociedade, foi mobilizada e transferida para o projeto de desenvolvimento humano, isto é, exploraram-se politicamente as potencialidades simbólicas do momento para dar novo fôlego e tentar consolidar, ainda mais, o conceito de desenvolvimento humano como ideia-força das atuações das Nações Unidas e seus mais diversos braços.

A *Cúpula do Milênio* e a daí advinda carta Declaração do Milênio junto com a elaboração dos *Objetivos do Desenvolvimento do Milênio* marcam, concretamente, a execução do que se disse acima. Muitos dos elementos que ganharão contornos formais nos ODM já estavam postos, vale dizer, nos RDH da década de 1990. Aquela primeira década, de fato, exerceu um papel fundamental para a construção dos ODM. Os Relatórios vistos em perspectiva mostram que houve amadurecimento gradativo em muitas áreas. A cada lançamento anual seguido de leituras críticas por parte da mídia e do universo acadêmico ao redor do mundo parece gerar uma contínua reformulação das análises e das propostas.

De fato, há um núcleo duro, por assim dizer, que dá o suporte para os estudos vistos nos RDH e se mantém intacto, mas, ali onde há margem, os autores dos documentos têm incorporado mudanças de abordagem ao longo dos anos. Um dos exemplos poderá ser visto no debate sobre a noção de democracia. Se nos documentos da primeira década aparecia uma proposta tendente à descentralização como inquestionável arranjo desconcentrador de poder e, portanto, ideal para levar adiante o projeto de governação, nos documentos dos primeiros anos do século XXI se lerá, sobretudo em 2002, que a descentralização pode ter seu potencial político impedido em razão das formas locais de “fazer política”. Os mandonismos do mundo político brasileiro, como nos mostram Maria Isaura Pereira de Queiros (1969) ou Victor Nunes Leal (1975), parecem suficientes para examinarmos as propostas de descentralização com uma visão mais ampliada dos

possíveis entraves existentes em determinadas sociedades. Outro exemplo é o próprio IDH que, à medida que cujos limites mais evidentes se iam observando, iam requerendo a incorporação de novos ajustes; desse modo, construiu-se o IDH ajustado à desigualdade (IDHAD) e outras formas de mensurar o desenvolvimento humano que não fosse a simples média aritmética de um país todo. As desigualdades de gênero foram bastante elucidadas com o desenvolvimento dos indicadores separados por homens e mulheres.

Neste capítulo, se verá ainda que a ideia de governação segue sendo mobilizada e, não seria exagero afirmar, passa a ter ainda mais centralidade no projeto de desenvolvimento humano. O que estariam os documentos entendendo por governação democrática? O uso da expressão parece não seguir um rigor conceitual definido: por vezes aparece com o sentido de *governance*, noutros casos como simples tradução para *government*. Afora os problemas de tradução, é possível que a rotatividade dos técnicos responsáveis pelos diferentes documentos gere pequenos conflitos na interpretação do conceito. De todo modo, a importância que essa noção assume para o teor propositivo do desenvolvimento humano é evidente. No documento de 2002, na mesma página em que se lê que a efetiva governação não é ainda uma realidade, se observa, também, a relevância de seu significado; à medida que aumentam, de acordo com o documento, as ameaças globais relacionadas à AIDS ou aos problemas ambientais e “exacerbadas por um sistema económico global que, na maior parte dos casos, permanece firmemente instalado a favor dos países industriais” (BROWN, 2002, p.v), a consequência imediata é uma crise de governação.

A noção de governação é, efetivamente, vista como uma ideia-chave para articular os diferentes interesses que, porventura, estejam em choque nos ambientes político ou económico. Se, já na primeira década, era possível observar os conclames por uma identidade desenraizada dos territórios nacionais, com o estabelecimento dos ODM esse apelo parece ganhar força e, seguramente, o conceito de governação exerce um papel essencial para essa argumentação. Isso porque é ele que torna inteligível o desenho de um tipo de arranjo político e administrativo em escala mundial. Certamente, haveria maior dificuldade em operar um conceito como “governo mundial”. Todavia, a ideia de governação apresenta, também, algumas dificuldades de operacionalização que serão discutidas adiante.

Ao longo deste capítulo, então, serão retomados os três eixos de análise que guiaram a investigação do capítulo anterior para examinar as formas e os conteúdos que a proposta do desenvolvimento humano ganharão a partir da virada do milênio, com a instituição dos ODM, com a crise econômica mundial deflagrada a partir de 2007 e, finalmente, com o balanço dos vinte primeiros anos de existência e atuação dos RDH. Os relatórios selecionados para a análise dessa década, vale lembrar, versam sobre a questão da democracia (2002), o problema da água e do saneamento básico (2006) e sobre o balanço dos vinte anos do próprio “paradigma” do desenvolvimento humano (2010).

3.1 A CÚPULA, A DECLARAÇÃO E OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO

A formalização dos ODM no início do milênio é resultado de um processo construído ao longo da década de 1990, entre RDH, conferências e reuniões de cúpula. Em setembro do ano 2000, em reunião realizada na cidade de Nova Iorque, 189 países aprovaram a chamada Declaração do Milênio (ONU, 2000) na qual radicam as diretrizes básicas dos RDH da primeira década do novo milênio e dos ODM. A Declaração, convém dizer, se fundamenta, em grande medida, no documento “Nós, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI” elaborado sob os cuidados de Kofi Annan, então secretário-geral da ONU.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são, assim, a concretização, em forma de objetivos e metas, de um caminho para alcançar os princípios e valores acordados entre as Nações signatárias na ocasião da Cúpula do Milênio, quais sejam, liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza, responsabilidade comum (ONU, 2000). Os ODM foram organizados da seguinte maneira:

1. Redução da pobreza⁵⁶
2. Atingir o ensino básico universal
3. Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres
4. Reduzir a mortalidade na infância
5. Melhorar a saúde materna

⁵⁶ O quadro completo com os objetivos e metas pode ser vista em Apendice A.

6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças
7. Garantir a sustentabilidade ambiental
8. Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento

Cumprе sublinhar que os ODM também são repensados continuamente por contextos e conjunturas. O Brasil, por exemplo, adicionou metas particulares para alguns dos objetivos em razão de problemas específicos. Outrossim, mesmo em âmbito mundial, novos compromissos foram firmados ao longo dos anos, como é o caso das metas do objetivo número sete. A princípio não se tinham estabelecido metas específicas para a questão ambiental porque a grande diversidade de problemas ambientais entre os diferentes países era visto como empecilho para tal propósito; o sétimo objetivo, então, foi pensado inicialmente com vistas a estabelecer “princípios gerais para atingir a sustentabilidade e reduzir os custos humanos da degradação ambiental” (PNUD, 2002, p. 28). Atualmente algumas metas passaram a fazer parte do objetivo.

De mais a mais, com o estabelecimento dos ODM, reforça-se desde o início da nova década a necessidade de estabelecer princípios comuns que sirvam de laços a uma identidade global; este, com efeito, seguirá sendo um dos eixos dos RDH do novo milênio. Como se verá ao longo deste capítulo, detecta-se um esforço no interior dos RDH de compatibilizar uma noção de interdependência com a proposta de governação global democrática.

A realização destes objectivos depende, entre outras coisas, de uma boa governação em cada país. Depende também de uma boa governação no plano internacional e da transparência dos sistemas financeiros, monetários e comerciais (ONU, 2000, p. 7).

A organização dos Objetivos ratifica a ideia desenvolvida ao longo da primeira década de construir parcerias para o desenvolvimento humano. Por um lado, tem-se a consolidação da noção de governação global (*global governance*) como conceito-chave da proposta. Por outro, porém, é visível a introdução de uma visão pelo menos mais próxima de uma noção de interdependência que considera a participação de agentes não-governamentais dentro de uma configuração na qual os desequilíbrios de poder são características fundamentais do sistema internacional.

Se há ou não compatibilidade entre essas ideias é algo que será examinado ao longo do capítulo.

De qualquer modo, ao que parece, os ODM se juntam ao IDH para potencializar o que José Eli da Veiga chama de corrida desenvolvimentista; com objetivos, metas e prazos, termos bastante consolidados no mundo empresarial, gera-se uma *pressão direcionada* nos processos de desenvolvimento dos países. Não há dúvidas que a maior parte dos objetivos traçados são altamente relevantes, mas, uma vez mais, parece haver uma decorrência não-planejada dando novos contornos ao projeto. Note-se que a metáfora da corrida ganha, agora, características ainda mais claras.

Embora a América Latina e Caraíbas estejam a comportar-se globalmente bem, oito países estão longe de atingir a meta da mortalidade infantil. Na Ásia Oriental e Pacífico, 13 países estão no caminho, mas 3, incluindo a China, estão muito atrasados – e no Camboja as taxas de mortalidade de menores de cinco anos estão a aumentar (PNUD, 2002, p. 26)

Fora isso, existem outras iniciativas que indicam que os ODM têm incidido sobre a agenda política nacional, sobretudo, como tem sido visto nas sugestões dos RDH, no plano dos poderes públicos locais. Em recente boletim divulgado no *site* do PNUD-Brasil, mostrou-se o comprometimento dos candidatos a prefeito das cidades de João Pessoa e Campina Grande, ambas no estado da Paraíba, com os ODM⁵⁷. “Caso seja eleito, o candidato assume o compromisso de alinhar as ações da prefeitura aos oito Objetivos do Milênio e a promover a criação de comitês municipais dos ODM, com a participação ativa da administração municipal” (NA PARAIBA..., 2012).

Outro exemplo é mencionado pelo ex-presidente brasileiro Luis Inácio Lula da Silva em texto escrito para compor as contribuições de nomes importantes da política mundial para o RDH de 2006. Diz ele:

⁵⁷ O boletim não revela os nomes nem os partidos dos candidatos que não assinaram o termo de compromisso. “Em Campina Grande, cinco dos sete candidatos assinaram o termo; em João Pessoa, dos sete candidatos, houve seis adesões ao documento” (NA PARAIBA..., 2012). Nos boletins divulgados pelo PNUD-Brasil pode ser encontradas outras ações coligativas entre a entidade multilateral (PNUD) e administrações públicas locais ou regionais. Outro exemplo pode ser lido em: (MG PROPÕE..., 2012).

[...] enquanto presidente, vejo o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio para a água e o saneamento como parte integrante das estratégias para reduzir a desigualdade, combater a pobreza e garantir uma distribuição mais abrangente dos benefícios do crescimento. Foi por esse motivo que adoptámos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio como pontos de referência obrigatórios para todas as políticas governamentais — nomeadamente as relacionadas com água e saneamento (SILVA *apud* PNUD, 2006, p. 79).

O Brasil, de fato, a partir de 2007, com a formalização do UNDAF (Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento) passa a ter nos princípios do desenvolvimento humano uma frente a mais de orientação do projeto de desenvolvimento. O que significa que o projeto de desenvolvimento humano conduzido pelos órgãos da ONU tem tido força política suficiente para, em alguma medida – certamente difícil de mensurar –, direcionar as políticas de desenvolvimento no espaço político brasileiro, noutros termos, direcionar o papel do Estado.

Essa parece ser uma das questões centrais para ser debatida acerca da proposta do desenvolvimento humano. Com o fortalecimento da noção de governação, principalmente após o estabelecimento dos ODM, e o recrudescimento da globalização, em seus distintos setores e, como consequência, do aumento da interdependência entre países e/ou entre regiões, cumpre indagar, novamente, qual papel representa o Estado nesse cenário.

Cabe dizer, nos relatórios da década de 2000 há uma revisão das interpretações da primeira década no que diz respeito ao modo de conceber a clivagem centro-periferia. No entanto, embora se reconheçam as implicações e os desafios que a desigual distribuição de poder entre países centrais e periféricos impõe ao projeto de desenvolvimento humano ancorado na ideia de governação, outras esferas do processo de globalização raramente são lembradas pelos RDH. Os chamados poderes globais, grandes corporações transnacionais, conquanto representem uma força considerável que incide sobre os centros de decisão, não fazem parte do foco analítico dos relatórios, na maior parte dos escritos. Analisa-se com mais frequência a transnacionalização das ONG e seus impactos sobre a política mundial do que as atuações das grandes empresas.

Recentemente, um estudo conduzido por pesquisadores do ETH (Instituto de Tecnologia Federal) de Zurique, Suíça, revelou a existência de uma robusta rede de poder de corporações transnacionais. A pesquisa que envolve cerca

de 43000 corporações, identificou o que os autores chamaram uma superentidade (*super-entity*) de 147 grandes empresas, a maioria do setor financeiro, controlando cerca de 40% do poder econômico de toda a rede (VITALI; GLATTFELDER; BATTISTON, 2011). De fato, “uma rede de poder tão concentrada pode exercer grande influência sobre mercados e (algo não tratado no trabalho) sobre políticas públicas nacionais” (COLISTETE, 2012). A pesquisa, efetivamente, não realiza uma análise do poder político da superentidade, mas revela elementos relevantes para se pensar nas novas formas de organização do poder num mundo mais interligado e, ao mesmo tempo, com uma elevada concentração de poder econômico em esfera transnacional.

3.2 A PROBLEMÁTICA DA AGÊNCIA E O FORTALECIMENTO DE PROTAGONISTAS TRANSNACIONAIS

O relatório de 2010 se inicia com uma releitura do RDH-1990 a partir de uma contextualização geopolítica de relevo para qualquer análise da década de 1990. A queda do Muro de Berlim era iminente, assim como a dissolução da União Soviética, Mandela acabava de ser libertado pelo regime do *apartheid* na África do Sul, “Margaret Thatcher governara o Reino Unido ao longo de mais de uma década. A expressão ‘Consenso de Washington’ acabara de ser cunhada” (PNUD, 2010, p. 11). “Consenso” esse que chegou com força à década de 1990 com suas diretrizes fundadas na liberalização da economia e no encolhimento do papel do Estado na participação e na regulação econômica. Em que medida o RDH de 1990 acedeu às diretrizes postas pelo CW é ponto de grandes controvérsias, já se disse em outro momento; os autores do RDH-2010 entendem que o documento que inaugura a proposta do desenvolvimento humano se distancia, desde o princípio, da visão de desenvolvimento de inspiração neoliberal. “Desde o início, o RDH desafiou explicitamente essa ortodoxia e estabeleceu uma tradição que se aplicaria a um leque de tópicos importantes para as políticas de desenvolvimento” (PNUD, 2010, p. 16).

Do ponto de vista do autor deste trabalho, se parece razoável considerar que a proposta do desenvolvimento humano, fundada na abordagem da capacidade, tenha mantido certa distância teórica com os fundamentos do neoliberalismo, sobretudo por manter a noção de justiça social como pilar da nova

proposta, também parece verdadeiro que algumas propostas que aparecem ali no relatório inaugural, principalmente aquelas baseadas na ideia de mesointervenção, sofreram, sim, relativa influência do clima político e ideológico que pairava à época, o que significou articular o papel do Estado na execução do projeto de desenvolvimento humano em torno da noção de mesointervenções. Se esta foi sendo deixada de lado ao longo da década, o mesmo não aconteceu com os novos agentes que com ela adentraram as políticas do desenvolvimento. As ONG e o voluntariado, ao longo de toda a primeira década dos RDH, vão-se consolidando como agentes relevantes e assumindo, nacional e internacionalmente, papéis importantes para conduzir ao êxito o desenvolvimento humano.

ONG e voluntariado passam, gradativamente, a atuar em dimensões maiores à medida que cresce o hiato entre o poder de alcance das instituições multilaterais e empresas transnacionais e a incapacidade de controle público por meios tradicionais. Isto é, vê-se um crescimento, principalmente de ONG, destinadas a ações internacionais. As tecnologias da informação têm aí um impacto significativo; a internet certamente potencializa o alcance dessas organizações. Em torno de eixos temáticos como direitos humanos ou sustentabilidade, cresce exponencialmente o número de ONG. Grandes organizações como a Amnistia Internacional ou a *Oxfam Internacional*⁵⁸ têm conseguido articular formas de atuação junto a entidades locais e a indivíduos ou grupos que não necessariamente têm inserção institucional, contra governos nacionais.

O aparecimento destas redes evoluiu até ao ponto em que é plausível colocar a emergência da 'sociedade civil mundial' como uma constituinte de redes comprometida com a realização da justiça mundial sobre um conjunto de questões. A força desta nova dimensão da política mundial foi aumentada por uma capacidade flexível de introduzir relações de colaboração com os governos, na prossecução de objectivos comuns (PNUD, 2002, p. 107).

As propostas da primeira década requeriam, no mais das vezes, a existência de um tipo de solidariedade que traspassasse as raízes locais, desde as mais restritas, como uma comunidade urbana ou um bairro, até as mais abrangentes, como as de origem nacional ou continental. Todavia, a despeito dos avanços institucionais nessa direção, do ponto de vista da ascensão de uma

⁵⁸ Consultar Apêndice B para informações adicionais sobre estas e outras ONG internacionais.

comunidade política, de fato, mundial, ou como querem os autores do RDH de 2002, de uma “sociedade civil mundial” o processo não parece seguir *pari passu*.

O que se observa é que, se por um lado parece confirmar-se a noção posta no capítulo anterior de que a política do desenvolvimento humano tende a desestimular os conflitos e enfrentamentos políticos em favor do estabelecimento de práticas colaborativas entre sociedade civil e Estado, por outro, novos pontos de interrogação necessitam ser colocados à frente de noções como sociedade civil global⁵⁹, cidadania global, esfera pública supranacional, etc.

De todo modo, o RDH de 2002 sublinha o crescimento de ações políticas que fluíram através dessas ONG e deram certa concretude ao que se chamou ali de processos multiparticipativos (*multistakeholder process*), “como uma nova característica importante do poder e tomada de decisão mundiais” (PNUD, 2002, p. 108).

Nesse aspecto, é sobretudo a ausência de agentes como as grandes corporações transnacionais relatadas pela pesquisa citada anteriormente (VITALI; GLATTFELDER; BATTISTON, 2011) que chama a atenção nos diagnósticos apresentados pelos RDH. A indagação que emerge quando se considera a força da rede de grandes transnacionais, ou dos chamados poderes globais é a seguinte: Que instituições estariam habilitadas para refrear o processo contínuo de concentração de poder, em nível supranacional, em voga na atualidade? Vale lembrar que os movimentos sociais, assim como durante a primeira década, também não aparecem nos RDH da segunda década como agentes relevantes⁶⁰.

Na forma como se estão processando os caminhos da globalização segue tendo sentido a metáfora do deus Jano usada por Celso Furtado para explicar a contingente ambiguidade do subdesenvolvimento: processo que se volta, simultaneamente, tanto para frente como para trás (FURTADO, 1992). É o que se pode detectar com base nas pesquisas e documentos analisados: ao mesmo tempo que há uma melhora mundial dos índices de desenvolvimento humano (RDH, 2010), observam-se também processos de concentração de poder em escala elevada

⁵⁹ O debate sobre a plausibilidade da noção de sociedade civil global, sobretudo pautada na atuação de ONG em plano internacional, pode ser visto a partir de Silva (2011).

⁶⁰ Em determinados relatórios há indicativos de uma visão positiva sobre o papel dos movimentos sociais, mas não há definições precisas sobre o que se considera movimentos sociais. Entende-se que é preciso um outro estudo acerca da noção de sociedade civil mobilizada pelos relatórios e as formas de relação política estabelecidas entre esta sociedade civil, o Estado e os demais agentes.

(VITALI; GLATTFELDER; BATTISTON, 2011). Deste ponto de vista, o avanço do desenvolvimento humano não impede que haja, concomitantemente, o que Norbert Elias (2006) chama de processos descivilizacionais, ou seja, processos de mudança social tendentes ao desequilíbrio de poder.

Se, por um lado, os investimentos para distribuição de poder formam aquilo que ele denomina processo civilizacional, por outro, persistem, de modo contínuo e ininterrupto, os contraprocessos civilizacionais, os quais se resumem em investidas no sentido de evitar novos equilíbrios na distribuição de poder (REZENDE, 2012, p. 40).

É esse caráter contraditório do processo de desenvolvimento que sugere que se coloque a questão da distribuição e da concentração de poder no centro das análises que pretendem dar algum tipo de resposta aos persistentes problemas sociais que se observam, principalmente, nas regiões periféricas do mundo. Examinar os RDH sob essa perspectiva revela alguns dos limites da proposta do desenvolvimento humano que, conquanto tenha, sim, entre seus objetivos ações que visam desconcentrar poder, também apresenta dificuldades de enfrentar, quer no campo analítico, quer no normativo, as estruturas nas quais o poder é agudamente concentrado, como são, por exemplo, em países como o Brasil onde há alto nível de desigualdade no acesso à terra e à renda (ver tabelas 5 e 6), ou como se tem mostrado ser na esfera do chamado mercado financeiro, “terreno” por onde transitam as grandes corporações transnacionais.

Tabela 5 – Distribuição de imóveis rurais no Brasil (1992-2012)

Classes de Área Total (ha)	Imóveis Rurais INCRA							
	1992				2012			
	número (mil)	%	área (ha) (milhões)	%	número (mil)	%	área (ha) (milhões)	%
Total	2.924	100	309	100	5.499	100	605,39	100
Menos de 10	908	31,10	4,4	1,40	1.875	34,10	8,83	1,46
10 a menos de 100	1.601	54,70	51,9	16,80	2.864	52,08	95,19	15,72
100 a menos de 1000	374	12,80	100,1	32,40	678	12,34	181,76	30,02
1000 e mais	41	1,40	152,6	49,40	81	1,48	319,61	52,79

Fonte: Estatísticas Consolidadas de Recadastramento INCRA-1992 (*apud* CARDIM; VIEIRA; VIEGAS, 2012); Estatísticas Cadastrais INCRA-MDA 2012

Vale dizer que os dados da primeira década do século XXI relativos ao padrão de distribuição de renda apresentam relativa desconcentração em

comparação à década anterior, conquanto o grau de concentração ainda seja elevado. O mesmo, não entanto, não se percebe com relação à terra cujo 1,5% das propriedades, em 2012, ainda representam mais da metade dos 605 milhões de hectares de imóveis rurais no Brasil.

Tabela 6 – Distribuição e valor do rendimento mensal por classes de rendimento (2000 e 2010)

Divisão percentual em ordem crescente de rendimento	Distribuição do rendimento (%)		Distribuição acumulada (%)		Valor do rendimento médio (R\$)	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Até 10 %	1,07	1,14			68,06	137,47
Mais de 10 a 20 %	2,28	3,47	3,35	4,61	145,7	417,07
Mais de 20 a 30 %	2,37	4,24	5,72	8,85	151	510
Mais de 30 a 40 %	2,92	4,24	8,64	13,09	186,18	510
Mais de 40 a 50 %	4,06	4,62	12,7	17,71	259,41	555,36
Mais de 50 a 60 %	51,29	44,41			3.274,32	5.336,26
Mais de 60 a 70 %	38,15	32,34			4.871,56	7.771,93
Mais de 70 a 80 %	17,21	13,68			10.989,77	16.440,02

Fonte: IBGE - Censos 2000 e 2010

(*) Para 2000 dados amostra, para 2010 dados do universo

Como equacionar, pois – retomemos nosso problema de pesquisa –, o foco na capacidade dos agentes promotores do desenvolvimento humano e a reprodução insistente dessas estruturas concentradoras de poder e renda? Vale lembrar que a base teórica das propostas está ancorada na abordagem da capacidade que tem como ponto de partida o deslocamento, para as pessoas, do foco do desenvolvimento.

Nota-se, nesse sentido, um prosseguimento argumentativo, desde a primeira década, da valorização do voluntariado e de outras formas de atuação política individuais. Embora novos elementos passem a compor o cenário dos novos agentes, o número extraordinário de ONG manuseando grandes montantes de recurso talvez respondam por essa demanda, qual seja, a de que tais instituições devam atender também aos critérios de transparência e responsabilidade públicas.

Mesmo em questões infraestruturais, como é o caso da água e do saneamento, objetos do debate realizado pelo RDH de 2006, nas quais se espera uma responsabilização integral por parte do Estado, mesmo aí outros agentes, nomeadamente, o voluntariado e as associações comunitárias, são chamados às parcerias com o Estado.

Os problemas da (falta de) água e do saneamento talvez sejam os que mais evidenciam a natureza estrutural das desigualdades e, ainda assim, os autores tendem a não descer a análise ao nível das possíveis causas estruturais. Conquanto se identifique, através dos inúmeros dados levantados, a quase indissociabilidade (quase porque há exceções) entre desigualdades sociais (renda, terra, trabalho, educação, gênero) e o não-acesso à água e ao saneamento, no mais das vezes o caso recebe tratamento isolado e a solução, assim se entende, terá limites evidentes.

Há pessoas subnutridas [diz o documento] em locais onde existe comida abundante, pelo mesmo motivo de haver pessoas que não têm acesso a água potável em locais onde ela existe em quantidades suficientes: distribuição desigual e pobreza (PNUD, 2006, p. 80).

Não obstante a desigualdade e a pobreza serem vistas, aí, como parte integrante do problema, a solução apontada coloca o peso, na balança da agência, do lado do indivíduo. Isso porque a ferramenta analítica e política, da qual se lança mão para equacionar o problema, é a noção de *direitos* de Amartya Sen, entendida no documento como “o conjunto de pacotes de bens alternativos que se podem adquirir através da utilização de diversos canais legais” (SEN, 1981 *apud* PNUD, 2006, p. 80). Vale dizer, os autores do relatório reconhecem que é uma concepção que traspassa seus limites legais, tendo, assim, um elo mais próximo com a “capacidade que as pessoas têm para garantir um bem ou um serviço através da compra (um direito de troca) ou através de uma reivindicação legalmente reconhecida e juridicamente válida perante um fornecedor (um direito de serviço)” (PNUD, 2006, p. 80).

E, se bem que seja indiscutível a relevância dessa noção de direito, mobilizá-la como ponto de partida não toca nas desigualdades precedentes às consequências da falta de água, pelo contrário, as toma como dados que precisam ser enfrentados, sim, mas em outras frentes. Desse ponto de vista, a problemática da água oferece pistas relevantes sobre a noção de Estado mobilizada pelos autores do RDH e sobre o papel dos agentes parceiros. A água como um bem fundamental para a vida de todos, independente do corte social que se queira pensar (de renda, de classe, de religião, de gênero, etc.), não deveria, no contrato social, ser de responsabilidade do Estado? “Em última análise, a água é um direito humano — e

os governos são os detentores do dever de alargar esse direito” (PNUD, 2006, p. 66). Ora, se a água é um direito humano, não seria razoável, em tal caso, que ela fosse de propriedade exclusivamente coletiva? A privatização de um direito humano não seria, por princípio, uma distorção conceitual?

A responsabilidade pública pelo abastecimento de água, que deveria ser vista como um princípio impreterível, é tida apenas como uma possibilidade no jogo competitivo entre meios mais ou menos eficientes. Essa lógica da competição, própria das relações de mercado, quando transferida para o campo da política “pública” terá de enfrentar o desafio de articular dois princípios nem sempre requeridos na esfera do mercado: eficiência e equidade. Cumpre considerar que o número de pessoas que, em 2006, ainda não tinham, objetivamente, acesso a um saneamento básico, chegava aos impressionantes 2,6 bilhões de pessoas (PNUD, 2006).

“Nos últimos anos, o debate internacional sobre o direito humano à água tem sido dominado por discussões acaloradas sobre os papéis específicos dos sectores privado e público” (PNUD, 2006, p. 10). A estratégia, dos anos 90s, de priorizar a privatização do fornecimento, afirma o documento, mostrou-se equivocada, mas, apesar desse diagnóstico, o PNUD considera: “O critério para avaliar a política não deve ser público nem privado, mas de desempenho ou de mau desempenho relativamente às pessoas carenciadas” (PNUD, 2006, p. 10). Entende-se que há razoabilidade no argumento, mas considera-se também que o mau desempenho por parte do Estado não deveria ser opção na prática política do desenvolvimento ou, melhor, este mau desempenho não deveria ser tomado como princípio da construção do argumento e sim como possível decorrência do tipo de direcionamento dado ao Estado. O que se quer enfatizar é que o tipo de bem ou produto que é a água não deveria ser vista, senão, como propriedade coletiva, portanto, administrada exclusivamente, ou pelo menos, prioritariamente, pelo Estado.

Como consequência da interpretação presente no RDH de 2006, assim como já se via em 1990, sucede a transferência parcial das responsabilidades infraestruturais, digamos assim, para os próprios indivíduos ou para outros potenciais agentes. Também é verdade que há indicação, pelo RDH, de ações governamentais de alguns países que obtiveram relativo sucesso no estabelecimento de um saneamento básico. Mas, há também os exemplos como o

da Índia e do Paquistão em que “as associações de moradores de bairros degradados colaboraram para proporcionar saneamento a milhões de pessoas, recorrendo ao poder das comunidades para mobilizar recursos” (PNUD, 2006, p. 12). Não se estão questionando aqui, novamente é preciso que se diga, os resultados em si; certamente, para todas as pessoas beneficiadas por esse tipo de ação a vida ganhou qualidade⁶¹. Indaga-se, do ponto de vista do projeto de desenvolvimento, se a tarefa de garantir os quesitos infraestruturais não caberia ao Estado⁶².

Com efeito, os autores dos relatórios têm clareza do que está em jogo e não há, de forma geral, uma defesa do Estado como provedor exclusivo da água, ou de outras dimensões que compõem a infraestrutura de um país (saneamento, fornecimento de energia elétrica, habitação, etc.) assim como não há uma defesa contundente da privatização, o que faz com que a noção de governação ganhe espaço. No caso específico do saneamento, a análise também tende a corresponsabilizar as comunidades locais pela execução do atendimento público.

A política de parcerias é aqui também destacada como a saída mais adequada. Alguns dos mais evidentes casos de sucesso no saneamento são produto de parcerias entre os governos e as comunidades, com um amplo leque de organizações da sociedade civil a fazer a ponte entre os dois (PNUD, 2006, p. 125).

Isto é, a problemática da agência, em linhas gerais, segue o princípio da formulação de Amartya Sen, qual seja:

As pessoas capacitadas [*empowered*] conseguem originar a mudança, seja na sua própria vida familiar ou profissional, seja nas suas comunidades, seja a uma escala maior. No âmago da abordagem às capacidades e da sua forte ligação à liberdade está uma preocupação com a aptidão das pessoas para moldarem os seus próprios destinos – o que Sen designa como a sua ‘agência’ (PNUD, 2010, p. 24).

⁶¹ Veja o exemplo da comunidade de Orangi, no Paquistão, que aparece no RDH-90 em razão das ações comunitárias para construção de obras de saneamento básico. De acordo com o RDH-06, as “taxas de mortalidade infantil deste bairro degradado desceram de 130 óbitos por cada mil no início da década de 80 para menos de 40 hoje em dia” (PNUD, 2006, p. 121).

⁶² Não há como, nos limites desta pesquisa, avançar com outros possíveis meios de investigar essa problemática, mas, a pensar com Norbert Elias, poder-se-ia questionar se, no longo prazo, esses processos de transferência de responsabilidade não alterariam, gradativamente, as estruturas de personalidade de tal modo que acirrem a tendência à individualização.

O eixo que norteia as propostas postas nos RDH permanece praticamente intacto desde o primeiro RDH até o vigésimo. O projeto de desenvolvimento humano prioriza a igualdade de capacidade. “Capacitar as pessoas para influenciar as decisões que afectam as suas vidas e para responsabilizar os seus governantes, já não é apenas uma questão nacional” (PNUD, 2002, p. 7). À medida que o mundo passa a ser mais interligado, o princípio democrático da participação passa a assumir abrangência global. Esse, pelo menos, é o entendimento dos autores dos relatórios.

Nesse sentido, se nota que a noção de capacidade ganha o acento político que tem na formulação original de Sen. Fora isso, observa-se também que, em contraste com a década de 1990, há uma ampliação da noção de participação; esta, cada vez mais, repete-se, assume uma dimensão global, requerendo, portanto, sujeitos globais. Explorar-se-ão essas conexões adiante quando se discutirão os contornos principais da noção de democracia vigente na elaboração da proposta do desenvolvimento humano no novo milênio.

Cabe sublinhar, finalmente, com relação à problemática da agência, que o voluntariado torna-se, cada vez mais, uma peça importante para o quadro geral da proposta do desenvolvimento humano. Ele passa a ser visto efetivamente como um parceiro do Estado e dos organismos internacionais e, conforme o RDH de 2002, é um parceiro em constante crescimento.

Na Holanda, calcula-se que o trabalho de voluntários seja igual a 445.000 empregos a tempo inteiro, o equivalente a 13,6 mil milhões de dólares. Na Coreia do Sul, cerca de 3,9 milhões de pessoas dão mais de 451 milhões de horas, com um valor que ultrapassa 2 mil milhões de dólares. No Brasil, pelo menos 16% dos adultos dão tempo como voluntários (PNUD, 2002, p. 5).

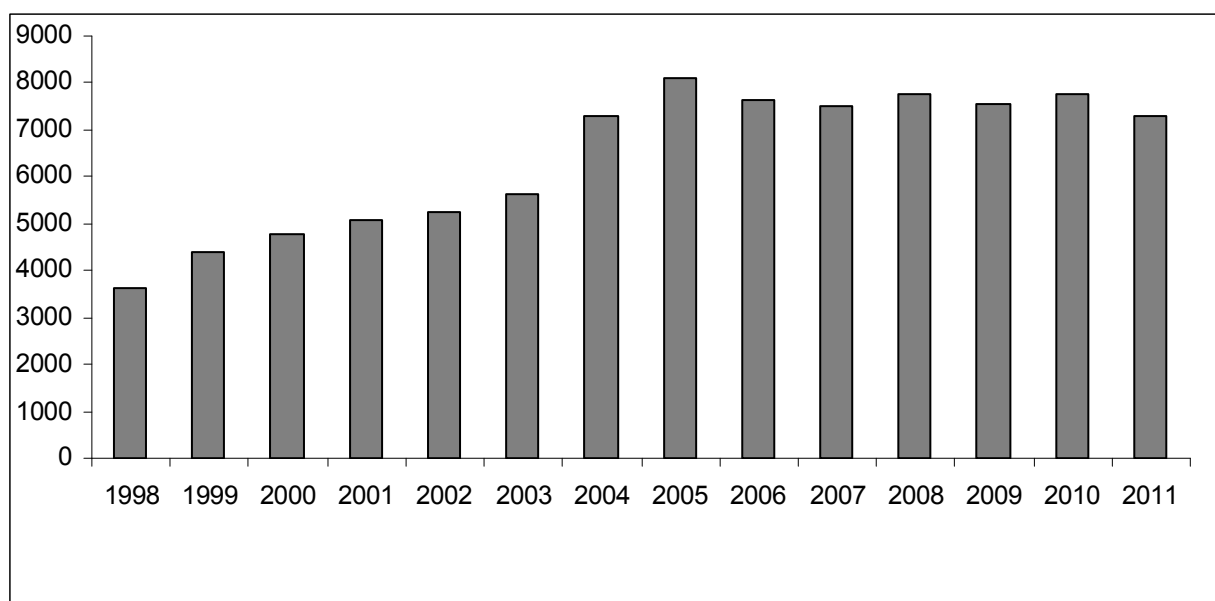
Os números do Programa de Voluntariado da ONU (UNV) (Gráfico 2) mostram um aumento significativo de voluntários participantes das campanhas do organismo internacional (UNV) que é administrado pelo PNUD. Não é casual a visível proximidade programática da agenda política do UNV com os propósitos do desenvolvimento humano. No relatório do UNV de 2011, por exemplo, se lê:

De fato, a Conferência Mundial sobre Redução de Desastres declarou que os recursos mais eficazes para redução da vulnerabilidade são a auto-ajuda comunitária, as organizações e as redes locais. [...] O voluntariado pode ser um meio altamente eficaz e prático de construção de capacidades das pessoas em todas as sociedades e em todos os níveis. Ele também fornece

um canal através do qual essas capacidades podem melhorar o bem-estar de indivíduos, comunidades e nações (UNV, 2011, p. xxiii – tradução livre)⁶³.

Até mesmo na execução dos ODM, o voluntariado é visto como um agente de grande relevância pelos propositores. Para que se cumpram as metas internacionais acordadas, tais como os ODM, “os esforços voluntários de incontáveis milhões de cidadãos comuns são necessários para sustentar os esforços dos governos e dos atores internacionais” (UNV, 2011, p. xxiii – tradução livre)⁶⁴.

Gráfico 2 – Evolução do número de voluntários ONU



Fonte: Adaptado de UNV (2011a) (Statistical and Financial Information for 2011)

O voluntariado, com efeito, é tido pelo PNUD como uma importante chave para suscitar um tipo de solidariedade e identidade entre os povos. O Relatório do UNV afirma: “A tese central [...] é que os valores inerentes ao voluntariado o dota de potencial de longo alcance para o desenvolvimento humano” (UNV, 2011, p. xxiii, tradução livre)⁶⁵. De fato, essa ênfase no voluntariado, assim como a valorização das ONG, se inscrevem no quadro analítico dos técnicos

⁶³ No original: “Indeed, the 2005 World Conference on Disaster Reduction declared that the most effective resources for reducing vulnerability are local community self-help, local organizations and local networks. [...] Volunteerism can be a highly effective and practical means of building on people’s capabilities in all societies and at all levels. It also provides a channel through which these capabilities may enhance the well-being of individuals, communities and nations” (UNV, 2011, p. xxiii).

⁶⁴ No original: “the voluntary efforts of countless millions of ordinary citizens are needed to bolster the efforts of governments and international actors” (UNV, 2011, p. xxiii).

⁶⁵ No original: “A central thesis running through this report is that the values inherent in volunteerism endow it with far-reaching potential for human development” (UNV, 2011, p. xxiii).

redatores dos RDH que entendem a necessidade de fortalecimento de uma sociedade civil global capaz de articular, junto aos governos e aos organismos internacionais, as políticas de governação democrática que conduzam ao desenvolvimento humano.

No balanço dos vinte anos, o próprio RDH de 2010 fornece as pistas para o exame crítico desse processo.

A fraca associação a longo prazo entre crescimento do rendimento e mudanças na educação e na saúde é uma constatação importante e exige uma exploração aprofundada. É necessário que os economistas e os cientistas sociais compreendam melhor a dinâmica e as interligações (PNUD, 2010, p. 119).

Ora, esse fenômeno não parece ser outro senão o que pensadores da escola cepalina, como Osvaldo Sunkel e Aníbal Pinto, denominaram, há tempos atrás, o *estilo de desenvolvimento*, isto é, importa, tanto quanto a quantidade, a qualidade do crescimento econômico, mas para isso é preciso que haja um projeto de desenvolvimento articulado no interior do Estado e em consonância com as forças sociais da coletividade para que o rendimento seja redistribuído. Isso exige, em poucas palavras, um Estado democrático, através do qual possam fluir as demandas da sociedade e existir uma sociedade democrática que consiga articular interesses públicos e distingui-los dos interesses privados. “A política de desenvolvimento que se requer em um país subdesenvolvido é, principalmente de natureza qualitativa: exige um conhecimento da dinâmica das estruturas que escapa à análise econômica convencional” (FURTADO, 1962, p. 38).

Os RDH, de forma geral, não mobilizam, no entanto, essa saída na qual o Estado assume o papel de agente catalisador do processo de desenvolvimento. Para os autores dos documentos, essa equação permanece não-resolvida e as possibilidades avistadas – ver-se-á no item seguinte – assentam-se nas tentativas de instituir novos modelos de administração política.

3.3 DA VISÃO SOBRE AS DESIGUALDADES ENTRE PAÍSES NO SÉCULO XXI

A estrutura de concentração de poder econômico do sistema internacional do imediato pós-guerra e a que se desenha neste início de século XXI são, seguramente, distintas, mas podem ser vistas através do mesmo fio condutor,

isto é, a forma como se tem apresentado o fenômeno dos poderes globais, com grandes corporações transnacionais detentoras de um percentual significativo de controle da economia internacional, não pode ser entendida senão examinando-se a configuração do sistema econômico e político internacional após o término da Segunda Grande Guerra.

A reconfiguração das economias capitalistas, mas principalmente a estrutura da economia estadunidense, é fundamental para compreender o processo subsequente, do qual se destaca o papel do Estado e o uso de mecanismos políticos para estabilização da economia (FURTADO, 1987).

O uso de políticas monetária e fiscal para proporcionar estabilidade aos sistemas econômicos nacionais a um nível relativamente elevado de emprego da força de trabalho abriu nova fase evolutiva ao capitalismo, cujo alcance ainda não pode ser percebido [dizia Furtado ao final da década de 1960] em toda sua complexidade (1987, p. 14-15).

A assim chamada, pelos pesquisadores da ETH, “superentidade” econômica, formada sobretudo por capital financeiro tem, provavelmente, raízes nesse processo. A estabilidade garantida pelas políticas macroeconômicas viabilizou um tipo de dinâmica econômica na qual as empresas não necessitavam se prender às flutuações de preços em razão de situações conjunturais, o que deságua, para resumir, num novo padrão de concentração de renda em que “mesmo que a demanda global se expanda regularmente, a demanda de certos produtos estará em declínio absoluto ou relativo, em benefício da de outros” (FURTADO, 1987, p. 16). Resultado: as empresas mais protegidas contra as possíveis adversidades da demanda são aquelas que conseguem atuar no maior número de mercados possível, surgindo então, o que nos Estados Unidos denominou-se *conglomerados*, os quais são, por seu turno, as raízes da oligopolização dos mercados.

Obviamente, a imprevisibilidade que caracterizava aquele processo também é marca inegável das condições contemporâneas do padrão de organização do poder. As crises intermitentes e, mais recentemente, a crise precipitada em meados de 2007 demonstram a vulnerabilidade desse sistema que, a despeito desse conhecido aspecto, tem no Estado, assim como teve em suas etapas iniciais, a retaguarda de sua sobrevivência. Veja-se a enorme socialização dos prejuízos levada a cabo pelos Estados nacionais para salvar os bancos colapsados

pela crise de 2008. Esse é um dado que, se não confronta diretamente, coloca desafios significativos para a política de governação.

A noção de governação, tal como aparece nos RDH, estabelece um grande esforço para organizar politicamente um mundo cada vez mais interligado, mas persistentemente desigual. Sua formulação parece apresentar uma lacuna analítica que faz surgir dúvidas quanto a sua efetividade. Isso porquê, ao mesmo tempo que é uma proposta que objetiva diminuir os desequilíbrios de poder entre nações, grupos, indivíduos, ao redor do mundo, é também um tipo de proposta que pressupõe, de antemão, uma maior equidade de poder entre os parceiros. Dito de outra forma, a noção de governação visa dar efetividade ao desenvolvimento humano, mas dilui em suas análises, arbitrariamente, os possíveis (e prováveis) conflitos de interesses iminentes num mundo onde o poder é excessivamente concentrado. “O 1% mais rico da população mundial tem tantos rendimentos anuais como os 57% mais pobres” (PNUD, 2002, p. 2). E o cenário, pelo menos nesta primeira década do novo século, não mostra sinais de melhorias.

Em abril de 2007, Steve Forbes, editor da revista que leva o seu nome, ao lançar o número especial sobre as maiores fortunas do planeta, declarou que 2006 fora o ano mais rico da humanidade e que, em 2007, o fenômeno se repetiria. Na mesma época, relatórios da ONU indicavam a existência de mais de dois bilhões de indivíduos em situação de miséria extrema e a estimativa de que, nos próximos anos 97% das 100 milhões de pessoas nascidas anualmente estariam submetidas ao flagelo da pobreza (CATANNI, 2007, p. 211).

Seguramente, é preciso avançar no estudo das conexões entre a concentração de renda e os efeitos de poder, ou seja, é preciso saber como e através de quais mecanismos a concentração de renda se traduz em formas de exercício do poder de tal modo que a desigualdade seja um dado estrutural da organização social. Os relatórios do desenvolvimento humano, se bem que detectam em suas pesquisas os desníveis de poder, não enfrentam o problema por esse ângulo; a saída proposta, ver-se-á no próximo item, consiste em uma governação global e democrática.

Efetivamente, há uma explícita preocupação com o processo de fragmentação do mundo. Sabe-se que o projeto de desenvolvimento humano requer um planeta mais unificado, social e politicamente. Em 2002, essa fragmentação ainda incomodava os autores do RDH. No entanto, os acontecimentos de 11 de

setembro de 2001 deixaram a esperança de que a “tragédia comum uniria o mundo” (PNUD, 2002, p. 101). Os anos subsequentes mostram que esse é de fato um ponto importante da sustentação do argumento. O relatório de 2006 apoia-se, em grande medida, nos iminentes riscos provenientes de uma possível escassez de água para tentar unificar, em torno do projeto de desenvolvimento humano, as diferentes agendas políticas dos países ao redor do mundo. “As catástrofes podem funcionar como catalisadores de uma futura cooperação” (PNUD, 2006, p. 214), diz o documento de 2006 em relação tanto aos problemas da água, quanto sobretudo às adversidades causadas pela intervenção humana sobre fontes hídricas transfronteiriças. Entretanto, de acordo com o mesmo documento, as cooperações existentes hoje ainda são insuficientes; não tocam senão em pontos superficiais.

A palavra crise é, por vezes, usada em excesso quando se fala de desenvolvimento. Mas quando se trata de água, existe o reconhecimento crescente de que o mundo enfrenta uma crise que, se não for controlada, vai pôr em perigo o progresso em direção aos Objectivos de Desenvolvimento do Milênio (PNUD, 2006, p. v).

Não é raro, como foi visto ao longo deste trabalho, essa tentativa, por vezes forçosa, de forjar um espírito de cooperação mundial como elemento-chave do desenvolvimento humano. Tal tentativa é visível já na década de 1990 mas parece intensificar-se após o estabelecimento dos ODM. Os direitos humanos compreendem, certamente, outro eixo de articulação dessa proposta. De qualquer maneira, segue uma insistência em construir os laços identitários a partir de tragédias comuns. Acima fez-se referência a eles como laços frágeis, isso porque haveria, nesse caso, uma suspensão somente temporária das identidades mais profundamente enraizadas e, portanto, dos interesses a elas associados, ao passo que eventualmente findada a tragédia comum, ou o risco de ela ocorrer, diluiriam-se os elos estabelecidos. No entanto, parece preciso indagar: Como articular um projeto político de desenvolvimento social num mundo cada vez mais interdependente e ao mesmo tempo extremamente desigual?

3.3.1 Interdependência e Governança: Ambiguidades e Possibilidades

Chama atenção, já no início do RDH de 2002, a mobilização da noção de interdependência: “num mundo mais interdependente, a política e as

instituições políticas são ainda mais importantes para o desenvolvimento humano” (PNUD, 2002, p. 2). Essa não é uma ideia muito constante nos RDH lidos da década de 1990, portanto, será preciso analisar como é mobilizada a noção de interdependência no interior dos relatórios e, principalmente, como são construídas as propostas políticas tendo-se essa concepção em vista.

Há indicações de que, a partir dos RDH do novo milênio, se passa a enfrentar de forma mais evidente os conflitos de interesses das relações internacionais, tais como os problemas tarifários do comércio internacional.

Veja-se a Organização Mundial do Comércio. Todos os países membros têm um lugar e um voto, o que é muito democrático. Mas, a verdadeira tomada de decisão ocorre por consenso, fortemente influenciada pelos países maiores e mais ricos” (PNUD, 2002, p. 8).

O documento informa, ainda, que as tarifas cobradas pelos países centrais sobre os produtos advindos dos chamados países em desenvolvimento são, em média, quatro vezes maiores do que as tarifas que incidem sobre os produtos de outros países “desenvolvidos”. Fora isso, há as políticas de subsídios à economia agrícola, como as praticadas pelos países da OCDE, que pressionam, ainda mais, os países exportadores de produtos primários (PNUD, 2002). Porém, a noção de interdependência que, para alguns pensadores, é o conceito-chave para entendimento desse processo, já que coloca os possíveis desníveis de poder no centro da análise, recebe uma conotação relativamente neutra, significando, em síntese, que os países são mutuamente dependentes em suas relações.

Nye Jr. apresenta uma alegoria interessante para pensar as formas distintas do uso da noção de interdependência (e outros conceitos políticos):

Os líderes e os analistas têm motivos diferentes quando usam palavras políticas. O líder quer o máximo de pessoas marchando atrás de sua bandeira. Os líderes políticos borram os significados e tentam criar uma conotação de bem comum: ‘Estamos todos juntos no mesmo barco, portanto devemos cooperar, portanto sigam-me’. O analista, por outro lado, faz distinções para compreender melhor a palavra. Ele distingue questões de *bem* e *mal* de *mais* e *menos*. O analista pode notar que o barco em que todos estamos pode estar caminhando para o porto de uma pessoa, mas não de outra, ou que uma pessoa está remando sozinha enquanto a outra pilota ou vai de carona (2009, p. 250).

O que não quer dizer que os relatórios não estejam atentos às desigualdades políticas postas no cenário internacional, mas eles não as apreendem

através do conceito de interdependência, e isso tem implicações políticas relevantes. O tipo de relação que se estabelece entre os países de maior força política e as principais instituições internacionais não é algo que possa ser examinado pela superfície, admite o RDH de 2002. Parece claro que a influência que os Estados Unidos exercem sobre a OMC ou sobre o FMI não é a mesma que exerce o Brasil ou a Argentina, por exemplo, e isso não necessariamente decorre do poder formal de voto (PNUD, 2002). É preciso, pois, repensar os arranjos administrativos das instituições supranacionais de modo tal que considere, de forma democrática, as desigualdades das periferias em relação ao centro.

Os esforços para aprofundar a democracia nas instituições internacionais devem enfrentar as realidades do poder mundial. Os países poderosos irão, inevitavelmente, investir mais energia e capital político em instituições que permitam que o seu poder seja exercido. Uma vez que fazem parte de um clube de elite, os países são relutantes em perder esse poder, ou vê-lo diluído pela abertura a novos membros (PNUD, 2002, p. 113).

Veja-se, para citar um exemplo recente, a manifestação descontente do governo estadunidense em relação à decisão brasileira de elevar as tarifas sobre uma centena de produtos importados pelo Brasil. O representante do governo dos Estados Unidos, Ron Kirk, enviou uma carta ao Ministério das Relações Exteriores brasileiro reclamando a revisão das medidas adotadas, pois se tratava de políticas protecionistas. A resposta do ministro brasileiro, Antonio Patriota, deixa entender, pelo menos parcialmente, o grau dos conflitos de interesses que estão em colisão nas relações econômicas e políticas internacionais e a ineficiência dos mecanismos instituídos para mediar tais problemas, no presente caso a OMC.

Enquanto Vossa Excelência refere-se a medidas compatíveis com as regras da OMC adotadas pelo Brasil, de nossa parte, preocupa-nos a perspectiva de continuação dos subsídios ilegais concedidos à produção agrícola pelos EUA, que impactam o Brasil e outros países em desenvolvimento, inclusive alguns dos países mais pobres da África (PATRIOTA, 2012)⁶⁶.

Desde o Relatório publicado em 2002 é possível ler sugestões nessa direção. “Eliminar barreiras comerciais e subsídios que inibem as importações provenientes de países em desenvolvimento é [...] uma prioridade urgente e,

⁶⁶ A íntegra da carta está pode ser lida em Apêndice C.

potencialmente, um caminho para o desenvolvimento muito acelerado” (PNUD, 2002, p. 33). Dez anos depois desse apontamento se vê que os conflitos permanecem.

A esse diagnóstico se soma a observação de que o fosso que separa os países ditos desenvolvidos e os países subdesenvolvidos tem resistido aos mais diversos projetos de desenvolvimento, inclusive à proposta de desenvolvimento humano: “um pequeno subconjunto de países permaneceu no topo da distribuição de rendimento mundial e somente uma mão-cheia de países inicialmente pobres se juntou a esse grupo de alto rendimento” (PNUD, 2010, p. 4).

Esse é um dos dados estruturais no qual a perspectiva do desenvolvimento humano encontra mais dificuldade para equacionar. Não obstante a correlação entre crescimento econômico e desenvolvimento humano ser fraca, como demonstraram os RDH ao longo dos anos, este não pode prescindir daquele e se não se altera esse quadro estrutural de assimetrias entre centro e periferias, as melhorias quanto aos IDH tenderão a camuflar iniquidades de outras naturezas que devem subsistir em países pobres ou subdesenvolvidos. O Brasil, por exemplo, se bem tenha assistido a uma relativa melhora de seu IDH ao longo dessas duas primeiras décadas, apresenta uma insistente desigualdade de renda, entre outros fatores relevantes do processo de desenvolvimento social.

Outrossim, o cenário político e econômico internacional parece ter mais atores, ou agentes, do que os centros de poder nacionais. É o que sugere o já citado estudo sobre a atual concentração de poder econômico das chamadas corporações transnacionais, o qual revela que há uma rede de poder que certamente incide sobre a dinâmica política do mundo contemporâneo. Ou ainda os dados trazidos por Joseph Nye Jr. (2009, p. 11) que informam que apenas doze grandes corporações transnacionais somam vendas anuais em valores superiores ao PIB somado de mais da metade de Estados do planeta⁶⁷ (tabela 7).

⁶⁷ Vale replicar a nota do autor informando que: “Vendas e PIB são medidas diferentes, o que de alguma forma exagera o papel das corporações” (NYE JR, 2009, p. 11). A comparação interessa pela dimensão dos montantes mobilizados pelas empresas em face dos recursos de países inteiros ou mesmo grupos de países.

Tabela 7 – Vendas de Corporações Multinacionais selecionadas, 2007 (em bilhões de dólares)

Empresas	Receitas
Wal-Mart Stores	351
Royal Dutch Shell (GB-Holanda)	319
General Motors (EUA)	207
Toyota (Japão)	205
DaimlerChrysler (Alemanha/EUA)	190
General Eletric (EUA)	168
Total (França)	168
Siemens (Alemanha)	107
IBM (EUA)	91
Nestlé (Suíça)	80
Sony (Japão)	71

Fonte: "The fortune global 500", fortune (apud NYE JR, 2009, p. 11)

Para seguir, e atualizar, a comparação proposta por Nye Jr., as cinco maiores receitas de corporações transnacionais de 2011 superam o PIB de toda a África subsaariana no mesmo ano, ao passo que a soma das dez maiores receitas superam o PIB de toda a América Latina excluindo-se o Brasil e o México (gráfico3).

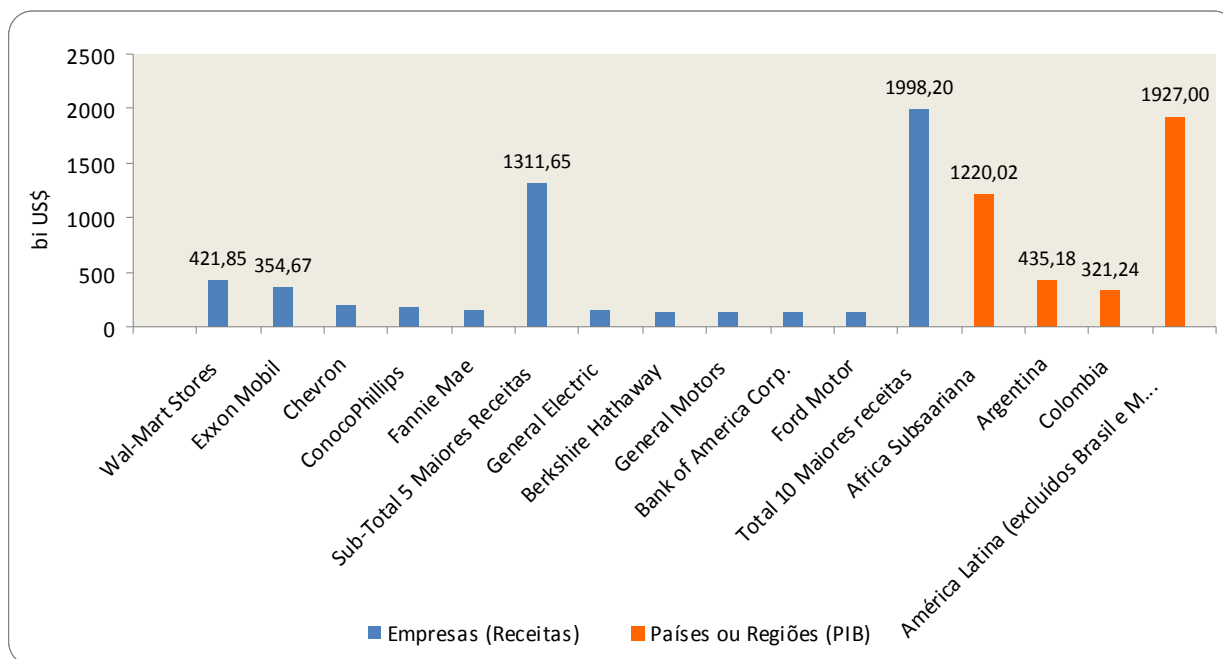
O que se quer ressaltar, com base nesse cenário, é a evidência de atores com relativo poder e que se fortalecem a partir de um mercado, tanto de mão-de-obra, como de vendas, global, e os evidentes desequilíbrios de poder implicados na interdependência. Essa característica parece relevante e pode mesmo servir como porta de entrada para um exame mais aprofundado das formas e mecanismos através dos quais esses atores da esfera do mercado participam, direta ou indiretamente, dos centros de decisão relevantes do mundo atual.

Em princípio, [informa o RDH-2002] participar no mercado mundial oferece as mesmas vantagens que uma economia de mercado florescente dentro de um país. Mas, o comércio mundial é altamente regulado, com os poderosos a dominar e o campo de jogo longe de estar nivelado (PNUD, 2002, p. 31).

No centro das contendas bilaterais ou multilaterais, as organizações internacionais mais importantes (FMI, Banco Mundial, ONU, OMC, etc.) acabam se tornando foco dos olhares de muita gente. Os próprios RDH direcionarão críticas, em alguns momentos, a essas instituições; isso porquê, para fazer valer uma governação global, faz-se necessário que elas tenham, também, mecanismo administrativos transparentes e democráticos. Em 2002 aparece no documento uma série de propostas

de reformas para o FMI, o Banco Mundial e alguns setores da ONU, entre eles o ECOSOC e a Assembleia Geral.

Gráfico 3 – Receita de empresas e PIB de países e regiões (selecionados) (em bilhões de dólares)



Fonte: Fortune 500 (CNN Money); FMI - World Economic Outlook Database 2011 (elaboração própria)

Por isso, diante desse contexto, no qual o cenário político é povoado por novos agentes, em que as desigualdades econômica e de poder entre Estados pouco se alteram e em que a pobreza absoluta e a relativa no interior de grande parte do mundo mantem-se intactas, como dar efetividade ao desenvolvimento humano? A resposta que se extrai dos RDH consiste, em significativa medida, na chamada governação global e democrática. Mas, o que essa ideia quer realmente dizer?

Um dos primeiros – e talvez um dos mais relevantes – aspectos dessa concepção diz respeito a uma redefinição do papel do Estado, o que implica, conseqüentemente, numa reformulação institucional do Estado. “Uma lição duradoura da última década é que as instituições políticas nacionais não estão a acompanhar os desafios da governação de um mundo mais interdependente” (PNUD, 2002, p. 9). A considerar o argumento do Estado como um gestor pouco eficiente, argumento que acompanha a construção das propostas, ao longo desses vinte anos, esse redimensionamento institucional aparenta ter, entre seus fundamentos, a crise financeira do Estado assistida em significativa parte do mundo, mas com prejuízos

mais graves nos países subdesenvolvidos, nas décadas de 1980 e 1990 (RAMÍREZ, 2011).

Outro aspecto que se pode destacar dos argumentos vistos nos relatórios para a defesa da governação é o próprio processo de globalização. Na medida em que crescem as interdependências políticas e económicas, fragilizam-se, em algum grau, os pilares básicos da estruturação do “velho” Estado: soberania irrestrita, interesse prioritariamente nacional e centralidade do Estado (RAMÍREZ, 2011). Noutros termos, a ideia de governação quer dizer que o arranjo “westfaliano” já não suporta a dinâmica política do mundo contemporâneo.

Vale lembrar que nesse processo emergem novos problemas de ordem social, “que afectan tanto lo local, nacional, como internacional [y] hacen a los gobiernos dependientes de fuentes externas de conocimiento y reclaman la intervención de diversidad de actores en la definición política” (RAMÍREZ, 2011, p. 127). O problema da água especificamente, e do meio ambiente, de forma geral, a questão da segurança, dos deslocamentos populacionais, por exemplo, formam um rol de “novas” situações que ultrapassam as fronteiras nacionais e, portanto, pressionam pela elaboração de novos arranjos políticos adequados a tais desafios. “Em última análise, a governação mundial tem de equilibrar o poder e os princípios, a eficácia e a legitimidade” (PNUD, 2002, p. 118), informa o Relatório do começo da década. Veja-se, por exemplo, uma síntese da abordagem do RDH de 2006 para a questão da água.

Dois enormes desafios definem as estratégias de gestão das águas transfronteiriças neste início do século XXI. O primeiro consiste em ir além das estratégias nacionais e das acções unilaterais voltadas para os interesses internos de cada país, possibilitando a adopção de estratégias partilhadas com vista a uma cooperação multilateral. Em certa medida, isto já está a acontecer, mas a resposta dos governos tem sido desconexa e desajustada. O segundo desafio é colocar o desenvolvimento humano no centro da cooperação e da governação transfronteiriça (PNUD, 2006, p. 204).

Para resumir, portanto, parece possível compreender que essa nova forma de conceber a organização da política, no entendimento dos elaboradores dos RDH, se caracteriza pela exigência de um processo mais horizontal de tomada de decisões, assim como a descentralização de suas execuções, na qual o Estado passa a atuar ao lado, e não mais acima, de outros agentes igualmente relevantes: a sociedade civil, as agências internacionais, os atores do mercado, as ONG, etc. No

item seguinte voltar-se-á a problematizar os aspectos dessa nova proposta *vis-à-vis* sua relação com a democracia, mas, antes, tentar-se-á problematizá-la a partir de um ponto de vista particular, qual seja, as evidentes desigualdades de poder e de renda da atual configuração do capitalismo.

Para visualizar essas desigualdades não precisa, com efeito, ir muito além das informações levantadas pelos próprios documentos do PNUD.

Cerca de 2,6 mil milhões de pessoas, metade da população do mundo em desenvolvimento, não têm acesso a um saneamento básico. E a subnotificação generalizada dos dados significa que estes números não dão conta da dimensão real do problema (PNUD, 2006, p. 5).

Na outra ponta da escala de apropriação da renda há também as subnotificadas (e subtaxadas) riquezas que viajam de diversos dos chamados países em desenvolvimento para os paraísos fiscais. Dados do *Tax Justice Network* informam que desde 1970 até 2010 o valor acumulado dessas transferências aproxima-se de 21 trilhões de dólares. O Brasil, como o quarto país que mais transferiu riquezas para tais paraísos (atrás de China, Rússia e Coreia do Sul), acumula cerca de 520 bilhões de dólares (COLISTETE, 2012).

São inúmeras as possibilidades de verificar as grandes desigualdades de renda, de riqueza e de poder presentes nas sociedades atuais. O RDH de 2010 demonstra que os técnicos do PNUD têm, realmente, noção de que as “desigualdades internacionais, intergrupais e interpessoais continuam a ser enormes em todas as dimensões do bem-estar e as disparidades dos rendimentos estão a aumentar” (PNUD, 2010, p. 105). Com efeito, os levantamentos de dados realizados pelas equipes que constroem os relatórios deixaram claro essa realidade desde muito cedo, o que a transformou num desafio dos mais importantes – e também dos mais difíceis – a ser enfrentado pelas políticas de desenvolvimento humano.

A disponibilidade de água [por exemplo] é uma preocupação para alguns países. Mas a escassez que se encontra no coração da crise mundial da água tem as suas raízes no poder, na pobreza e na desigualdade, não na disponibilidade física (PNUD, 2006, p.2).

A indagação que se faz, considerando-se esse e outros trechos dos documentos analisados, tem a seguinte formulação: Se nos desníveis de poder radicam grande parte dos problemas relativos ao desenvolvimento humano, a

priorização da política de igualdade de oportunidades através dos mecanismos de governação não seria aí uma opção inócua? Ou melhor, não seria mais razoável construir opções políticas que incidissem diretamente sobre os desequilíbrios de poder primeiramente?

Que elementos fundamentam esse questionamento? Um primeiro aspecto reside nas observações, algumas das quais levantadas pelos próprios relatórios, das “permanentes” desigualdades de renda e de poder entre países centrais e periféricos, o que configura um dado da *estrutura social* (THOMPSON, 1995). Entender essa característica como uma propriedade da estrutura social não quer dizer que ela seja imutável, e sim que ela apresenta uma relativa estabilidade, ou seja, seus mecanismos de reprodução estão ajustados para manter, sem parar nem precipitar maiores tremores, sua contínua sobrevivência. Os RDH, em alguns momentos, confirmam a parcialidade institucional de alguns organismos importantes dessa engrenagem, como a já citada OMC. Também não se trata, vale recordar, de um entendimento de que todo esse processo tem um planejamento prévio, mas antes chamar a atenção para a possibilidade de que significativa parte dessas relações sejam decorrências não-planejadas do processo de desenvolvimento das sociedades.

De todo modo, como escapar a essas condições? A saída elaborada pelos relatórios passa, em grande medida, pela emergência de uma identidade “nós” que precisa se desenraizar das fronteiras nacionais. Essa aparenta ser outra ambiguidade – e outro fundamento do questionamento. Isso porque a centralidade dada às políticas de igualdade de oportunidades pode inclinar a, por Elias chamada, balança nós-eu em favor do eu, isto é, a dinâmica de sua reprodução estaria recrudescendo, na contramão de sua finalidade, um processo de individualização. Ou, para retomar a discussão colocada no capítulo anterior, essa aposta pode mesmo reforçar a chamada biografia do “faça você mesmo”: o processo de responsabilização individual pela diversidade de problemas engendrados socialmente (BECK; BECK-GERNSHEIM, 2003).

Aliás, essa separação entre indivíduo e sociedade, já alertou Norbert Elias (1994), é um dos grandes problemas encontrados em análises sociológicas. A questão da interdependência é, por isso, chave na teoria de Elias; é ela que coloca limites às ações individuais, e as vê sempre de uma perspectiva relacional. Isto é, não é possível agir como se quer e sim como se pode. Em outras palavras, é

necessário que se observe como se desenvolve nas figurações toda uma rede de constrangimentos, de relações de poder que 'retiram' tanto do indivíduo como da sociedade a autonomia que lhe quiseram emprestar algumas teorias sociológicas, ou seja, a ideia de interdependência sugere que analisemos de que modo a sociedade age no indivíduo e como se dá o movimento inverso.

Dessa percepção decorre que:

[...] a inclinação da balança nós-eu em favor do eu não é uma coisa a ser simplesmente tomada por certa, menos ainda um dado da natureza humana. Também subjacente a ela, há uma forma particular de vida comunitária; também ela é característica de uma estrutura social específica (ELIAS, 1994, p. 177).

Isso quer dizer que a balança identitária e os efeitos dela decorrentes devem ser analisados a partir das singularidades estruturais específicas. No caso presente se está falando de uma estruturação social dotada de múltiplos níveis. Ou seja, a noção de governação que objetiva dar efetividade à igualdade de oportunidades e, portanto, ao desenvolvimento humano é pensada tanto para localidades menores (bairros, comunidades, cidades) como para configurações maiores (países, continentes, regiões). Tanto nessas como naquelas, ao longo deste trabalho tentou-se demonstrar, os desequilíbrios de poder advindos de iniquidades de renda e/ou de riquezas tem sido uma marca persistente da organização social. O relatório de 2010 traz a seguinte informação:

Desde os anos 1980 a desigualdade de rendimento aumentou em muito mais países do que aqueles em que diminuiu. Para cada país em que a desigualdade melhorou nos últimos 30 anos, há mais de dois em que ela piorou, mais notoriamente em países da antiga União Soviética (PNUD, 2010, p. 7).

Não se está afirmando que os relatórios lançam mão de algum tipo de individualismo metodológico; a separação entre indivíduo e sociedade a que se fez referência acima é uma possibilidade, não do campo da teoria por trás da proposta do desenvolvimento, mas do campo das decorrências não-planejadas do processo político engendrado pelas políticas do desenvolvimento humano. O próprio Amartya Sen sublinha, em alguns de seus livros, as limitações sociais da ação individual (2011; 2008).

Sem dúvida, tem havido escolas de pensamento baseadas no pensamento, na escolha e na ação individuais, independentemente da sociedade em que ocorrem. Mas a abordagem da capacidade não só não supõe tal separação como seu interesse nas aptidões das pessoas para viver o tipo de vida que elas têm razão para valorizar traz influências sociais, tanto com relação ao que elas valorizam [...] quanto com relação às influências que atuam sobre seus valores (SEN, 2011, p. 278-279).

Julga-se, considerando-se os relatórios lidos para esta pesquisa, que os Relatórios do Desenvolvimento Humano assimilam apenas parcialmente esses pressupostos da abordagem da capacidade. Essa é uma questão pouco visível no interior dos documentos e que parece nodal para esse problema: Em que medida o processo de valorização do estilo de vida resulta do poder de determinados segmentos para influir sobre os mecanismos de escolha? Celso Furtado, em seus estudos sobre o subdesenvolvimento brasileiro, tratou de um aspecto desse problema através da noção de modernização dos padrões de consumo na qual, entre as decorrências mais observáveis, estava a tendência à concentração de renda. Este – o problema da valorização dos funcionamentos – com efeito, é um dos pontos críticos da abordagem da capacidade e, conquanto não se seguirá adiante com esta discussão, vale registrar que ele está alocado num dos campos minados da reflexão sociológica, a saber, as (in)determinações da relação entre indivíduo e sociedade.

(In)determinações essas que são atravessadas ininterruptamente pelas manifestações de poder, quer em níveis microssociais quer em dimensões macrossociais. Portanto, se se desconsideram, no plano normativo, as assimetrias de poder instituídas, os esforços para igualdades de oportunidades e estabelecimento de uma governação global democrática tendem a caminhar para o lado. É possível, é verdade, que esses esforços diminuam a pobreza e aumentem, globalmente, os índices de desenvolvimento humano. O que não quer dizer, necessariamente, diminuição das desigualdades de poder e de renda e riquezas.

Em aspectos importantes, [informa o RDH de 2010] o mundo é hoje um sítio melhor do que em 1990. Muitas pessoas vivem vidas mais longas, as crianças passam mais tempo nas escolas e as pessoas têm acesso a muitos mais bens (incluindo alimento, alojamento, vestuário e outras necessidades para uma vida com dignidade) mais do que em qualquer outro momento da História (PNUD, 2010, p. 46).

Entretanto, essa visão precisa ser colocada em perspectiva, ou seja, do ponto de vista do desenvolvimento humano, o mundo é hoje melhor para viver do que vinte anos atrás, assim como provavelmente a década de 1990 foi melhor que a de 1950; os progressos na tecnologia, os avanços sociais decorrentes das lutas, entre outros fatores, respondem por esses avanços da vida social. Contudo, a questão que permanece subjacente a essa visão é se os atuais níveis de vida correspondem a todo o potencial advindo dos progressos tecnológicos, do crescimento econômico, dos aprendizados institucionais e históricos que, em termos mundiais, já acumulamos ao longo dos séculos. Ao que parece, apenas uma pequena parcela da população mundial tem usufruído desse potencial, ao passo que a maioria das pessoas no mundo ainda lutam diariamente para acessar os quesitos básicos da sobrevivência. Estaria a noção de governação pronta para desfazer essa situação? A considerar seus principais supostos, seus contornos traçados nesses primeiros vinte anos e as características atuais da interdependência da economia e da política mundiais, tende-se a pensar que não.

3.4 DEMOCRACIA E GOVERNAÇÃO DEMOCRÁTICA: SINÔNIMOS?

A noção de governação (*governance*), como se disse acima, ganha efetiva centralidade nos RDH dos primeiros anos novo século. Em 2002, chega-se a afirmar que cada vez mais se constrói um consenso em torno da ideia de que muitos problemas sociais vistos pelo mundo são problemas de governação (PNUD, 2002). “Estudos efectuados numa série de países e regiões consideram que a fraca governação é responsável pela pobreza persistente e pelo atraso no desenvolvimento” (PNUD, 2002, p.51). O que isso quer dizer?

Em clara continuidade ao argumento da má gestão social por parte do Estado, um dos principais eixos de articulação das propostas de desenvolvimento humano nos anos 90s, a noção de governação quer, entre outras coisas, resgatar a eficiência administrativa. É um conceito político que se relaciona, em certa medida, “com a existência de instituições eficientes e de normas que promovem o desenvolvimento, fazendo com que os mercados funcionem e assegurando que os serviços públicos correspondem às expectativas” (PNUD, 2002, p.51-52). Em tempo, é preciso observar a ascensão da noção de governação a partir da história do capitalismo recente, pelo menos após a Segunda Guerra Mundial, em que, sobretudo tendo-se em

mente a experiência europeia, se assistiu a esforços de desenvolvimento centrado num modelo de planeamento primordialmente estatal, o chamado Estado de bem-estar social, e também a momentos nos quais se deu primazia à suposta eficácia do mercado autorregulado. Ambos os modelos, como se sabe, apresentaram seus limites e sofreram críticas das mais diversas.

A noção de governação, ou de governança, que a partir daí ganha espaço diz respeito, então, a uma forma, mais precisamente a uma forma de organizar e distribuir o poder com vistas a determinado fim. Qual seria, pois, sua relação com a democracia, vista como conteúdo, isto é, como efetividade da distribuição de poder? É possível uma governação não-democrática?

O relatório de 2002 reflete sobre esse problema do seguinte modo: “Democracia e governação democrática são a mesma coisa?” (PNUD, 2002, p. 3). A resposta deixa clara uma das limitações do conceito de democracia operacionalizado pelos RDH. “A democracia [afirma o documento] é o único regime político que garante as liberdades políticas e cívicas e o direito a participar — tornando a governação democrática um bem em si mesma” (PNUD, 2002, p. 3). A temática da democracia, como se tentará demonstrar a seguir, é um dos problemas (junto com a questão da concentração de poder) cujos desafios os produtores dos relatórios apresentam mais dificuldades para equacionar, mesmo em âmbito estritamente analítico.

As variações ou oscilações interpretativas concernentes à democracia são evidenciadas pelas próprias contradições internas. Os relatórios, ademais, não dissociam, muitas vezes, conteúdo e forma, democracia e governação.

A palavra *democracia*, do grego, significa ‘regime do povo’. Resume bem a abordagem da governação pelo desenvolvimento humano, porque exprime a ideia de que as pessoas estão em primeiro lugar: a governação tem de se ajustar às necessidades do povo, não o contrário (PNUD, 2002, p. 54).

O RDH de 2002, por exemplo, de uma forma geral tende a lançar um olhar para a pobreza ou outras formas de exclusão, mas também tende a não examinar os desníveis de poder, as concentrações de renda, junto à noção de democracia. Fora isso, embora a democracia não seja uma temática específica do RDH de 2006, a imensidão de dados trazidos pelo documento, dos quais se podem destacar as evidentes conexões entre a pobreza, a desigualdade e os infortúnios

sofridos por aqueles que não têm acesso à água ou ao saneamento básico, revela que há muito pouco de organização social democrática em significativa parte do mundo periférico. Não obstante, no documento de 2002 aparece o seguinte entendimento:

A democracia pode não assegurar, automaticamente, o desenvolvimento económico e social equitativo, mas a pobreza não impede o enraizamento da democracia: Costa Rica, Jordânia, Moçambique e Senegal têm alargado as liberdades e a participação populares, muito mais do que os seus vizinhos menos democráticos com rendimentos semelhantes (PNUD, 2002, p. 61).

O tema e os termos, certamente, são complexos; democracia e liberdades são indissociáveis, porém, não são sinónimos. O carácter formal de um regime político democrático não raro convive com males sociais dos mais difíceis, como a própria fome ou a ausência de água. A relação entre pobreza, desigualdade e democracia precisa, assim se pensa, ser desenvolvida com mais clareza para evitar incorrer em interpretações ambíguas ou, pior, em proposições políticas que tratam da temática sem as distinções necessárias.

Notadamente, surgem afirmações que chegam a soar contraditórias em alguns relatórios. “A pobreza [diz o RDH de 2002] continuou a aumentar numa África Subsariana mais democrática” (PNUD, 2002, p. 63). Ora, pode uma região ser considerada mais democrática em condições de aumento contínuo da pobreza? Esse tratamento descontinuado entre democracia e desenvolvimento leva os autores do RDH de 2002 a procurarem meios de estabelecer ou fortalecer os laços que pudessem conectar esses dois fenómenos, este é o mote do relatório: “Aprofundar a democracia num mundo fragmentado”. Substantivamente (não formal ou institucionalmente), não deveria haver essa distinção, é porque a proposta do desenvolvimento humano opera com variáveis quantificáveis que essa separação se torna possível, conquanto não seja desejável.

De todo modo, em comparação aos RDH da década anterior, parece ter havido relativa alteração de abordagem.

Seria errado igualar a democracia à realização de eleições livres e cair na falácia do ‘eleitoralismo’. Alguns analistas consideram o simples facto de haver eleições como condição suficiente para a existência da democracia, assumindo que se houver eleições livres e justas com regularidade, todas as outras instituições e práticas democráticas surgirão naturalmente (PNUD, 2002, p. 55).

Percebe-se, com isso, que aquele resquício de uma leitura da democracia nos moldes de Schumpeter (1984), que apareceu por vezes na década de 1990, em alguma medida já foi superado, pelo menos em sua versão mais ortodoxa, já que mesmo na década de 2000, como se acaba de examinar, permanece ainda uma percepção da democracia em que não se consideram questões cruciais atinentes às assimetrias de poder. Com efeito, no horizonte há uma percepção ampliada que entende que a democracia extrapola seus mecanismos de sufrágio: ela exige, efetivamente, “a consolidação das instituições democráticas e o fortalecimento das práticas democráticas, com valores e normas democráticas incorporados em todas as partes da sociedade” (PNUD, 2002, p. 14).

Mas, quais seriam, então, as propostas para dar efetividade a essa compreensão? E, reinterpretando, qual seria o entendimento de democracia que se pode extrair dessas propostas?

3.4.1 Descentralização e *Empowerment*.

Uma das propostas principais tem vínculo estreito com a problemática da agência já discutida. Trata-se da ideia de que é preciso capacitar (ou *empoderar*) as pessoas a fim de poderem influenciar as decisões que afetam suas vidas e para que possam responsabilizar seus governantes. Essas são perspectivas que não dizem respeito somente ao cenário político nacional, afirma o RDH de 2002; à medida que avança o processo de globalização, mais atores do cenário global passam a afetar a vida das pessoas (PNUD, 2002). Sejam eles ONG, empresas ou organismos internacionais, como a própria ONU. No documento de 2010 encontra-se uma definição um pouco mais precisa desse conceito:

A capacitação [*empowerment*] está estreitamente associada à participação: a possibilidade de todas as pessoas, incluindo as pessoas pobres e marginalizadas, fazerem ouvir a sua voz e participarem de forma significativa nos debates que afetam a suas vidas. Esta noção tem uma enorme repercussão, especialmente entre a sociedade civil (PNUD, 2010, p. 120-121).

O documento de 2006 toca num ponto fundamental para o exame, na prática, dessa abordagem: “Os direitos jurídicos do povo não têm grande valor se as instituições encarregadas de protegê-los forem inacessíveis ou não tiverem

capacidade de resposta” (PNUD, 2006, p. 180). Ou ainda, pode-se complementar, se as pessoas estiverem inabilitadas para o acesso, quer por uma educação insuficiente, quer por ausência de informação ou outro fator qualquer. “Empoderar” pessoas certamente é relevante para qualquer projeto de desenvolvimento, mas é preciso deixar claros os significados de sua definição.

Como se viu no capítulo anterior, Celso Furtado alertara para o bloqueio das habilitações ocasionado em estruturas muito desiguais. Os autores do RDH de 2006, porém, conquanto se apercebiam deste fenômeno tendem a direcionar as sugestões para as *oportunidades* sem colocar em questão os elementos que estão na base dos bloqueios de estrutura. Veja-se, por exemplo, a forma como se constrói a sugestão para solucionar problemas de irrigação em lugares nos quais vigoram grandes desigualdades.

Nos países em que a posse desigual de terra compromete os benefícios de eficiência e equidade da irrigação, a estratégia de reforma deve incluir mecanismos de redistribuição. De uma forma mais genérica, as regras da irrigação podem instituir quotas de água equitativas para os pobres e um sistema de preços equitativo. As políticas orientadas para os pobres também podem ajudar, como a distribuição de água em condições preferenciais na fase final dos sistemas de irrigação, onde a prevalência de pobreza é elevada (PNUD, 2006, p. 199).

Os mecanismos de redistribuição restringem-se às cotas e aos sistemas de preços. Por que não elaborar sugestões direcionadas à má distribuição da terra? Ou melhor, por que não “empoderar” os sujeitos através da habilitação por títulos de propriedade? O que se percebe são grandes dificuldades no interior das propostas quando se trata de tocar na propriedade privada. Essa, aliás, é uma característica dos relatórios que se pôde detectar ao longo da pesquisa: há um relativo desencontro entre a profundidade da análise (ou do diagnóstico) e o direcionamento das sugestões. Por vezes se nota que a radicalidade da análise não coaduna com o corpo de proposições que se constrói. Isso, de fato, não é algo raro de se ver no interior dos debates nas ciências sociais e configura, mesmo, um dos grandes desafios da área.

Um agravante desse processo – de direcionamento das propostas preferencialmente para a agência individual – é a interpretação presente, por exemplo, no relatório dedicado à temática da água e do saneamento, cuja ideia central consiste no fato de que o provimento de serviços por parte do Estado afetaria

a participação da sociedade civil. Os autores do relatório de 2006 parecem comungar do teor das críticas, ou ao menos de parte delas, dirigidas ao Estado de bem-estar social que vigorou na Europa em parte da segunda metade do século XX. Não obstante reconhecerem a necessidade, quando se trata do problema do saneamento, de uma participação efetiva dos governos nacionais na elaboração e execução de um projeto de desenvolvimento, afirmam, todavia, que a participação da população é, também, peça fundamental do processo político que pode mover esse projeto. Entretanto, seria preciso resgatar o ímpeto participativo perdido ao longo dos anos. “Uma das consequências da fraca participação [explica o RDH] é a longa história do fornecimento implementado pela oferta que esbarra contra a falta de procura por parte das comunidades” (PNUD, 2006, p. 129).

Lança-se mão aí do argumento segundo o qual o provimento de serviços sociais com iniciativa estatal (o lado da oferta) teria incidido sobre a capacidade de mobilização e reivindicação por parte da população (o lado da procura) (PNUD, 2006). As categorias da dinâmica de mercado (oferta e procura) não parecem ser as mais adequadas para se pensar no processo político que é (ou foi) o Estado de bem-estar. De qualquer forma, afora o risco de ignorar que o próprio Estado de bem-estar social foi decorrência de conquistas históricas alavancadas por participação em massa da sociedade (movimentos sociais, sindicatos, partidos), o argumento da não-participação como resultado do fornecimento dos serviços pelo lado da oferta mostra-se relativamente frágil para pensarmos em sociedades nas quais esses serviços nunca foram implementados de fato. A grande maioria dos países com maiores dificuldades em relação ao desenvolvimento humano, com efeito, passaram longe de ter um Estado de bem-estar social.

Assim, se há problemas relativos à participação da sociedade civil no interior dos projetos de desenvolvimento, as razões parecem ser mais profundas do que supõem os autores do RDH de 2006 e, se se pensa que há aí um vínculo estreito com a dimensão cultural, parece difícil equacionar a questão senão investigando, particular e historicamente, cada sociedade cujas dinâmicas políticas revelem que este problema de fato existe. Algumas pesquisas realizadas no Brasil (TONELLA, 2011; BAQUERO, 2001) revelam que há, sim, dificuldades tanto do ponto de vista institucional, quanto do ponto de vista da cultura política; as pessoas não confiam, absolutamente, nem nos políticos que as representam tampouco nas instituições do aparelho de Estado.

Sobre isso, parece preciso prestar atenção, ainda, ao recorrente uso da noção de desconfiança das pessoas com a política e/ou com as instituições políticas como se esse fosse um problema exclusivo das democracias relativamente novas ou dos países subdesenvolvidos. De acordo com Joseph S. Nye Jr. (2007), mediante duas pesquisas realizadas em 1981 e 1990, em países considerados desenvolvidos, detectou-se que dos onze países onde se colheram as opiniões, apenas na Dinamarca se viu aumentar a confiança das pessoas nas instituições governamentais. Em seis deles, Bélgica, França, Itália, Noruega, Espanha e Suécia, a confiança declinou e nos outros quatro ficara dividida. Uma pesquisa do mesmo porte, após ou durante a crise econômica que aflige países como Espanha ou Grécia, talvez revelasse resultados ainda mais impactantes. Mas, mesmo assim, seria difícil confirmar que os fatores que causam esse fenômeno na Europa são os mesmos que o provocam na América Latina.

Qual seria o desenho das propostas para fazer consolidar as instituições e as práticas democráticas, perguntou-se acima. Nos RDH, de uma forma geral, observa-se a aposta na descentralização e na capacidade das pessoas para fazer valer suas condições de agente⁶⁸. “A descentralização e a delegação de poderes ao nível local podem reforçar a participação política e a responsabilização” (PNUD, 2006, p. 192). É o que Sen chamou de importância intrínseca da democracia: a viabilização da argumentação pública. A governação democrática, nesse sentido, teria potencial para gerar um ciclo virtuoso em favor do desenvolvimento, isso ocorreria:

[...] na medida em que a liberdade política dá poder às pessoas para exercer pressão a favor de políticas que aumentem as oportunidades sociais e políticas, e na medida em que debates abertos ajudam as comunidades a moldar as suas prioridades (PNUD, 2002, p. 3).

É sabido, porém, e isso foi verificado pelos próprios autores do RDH-2006, que os arranjos descentralizados enfrentam desafios de ordem pouco palpáveis, porém, não menos difíceis de serem solucionados. Além dos vícios políticos arraigados em determinadas localidades e as desigualdades de poder específicas de certas estruturas, há ainda iniquidades ou discriminações de gênero que geram entraves para colocar em prática a dinâmica política proposta pela

⁶⁸ Embora se veja que, sobretudo no RDH de 2010, a descentralização deixa de ser uma opção indiscutível e passa mesmo a ser repensada.

“governança”. “Desprovidas de direitos à terra, milhões de mulheres no Sul da Ásia e na África Subsariana confrontam-se com a negação de direitos formais de adesão para participarem em reuniões de associações de consumidores de água” (PNUD, 2006, p.194).

Assim, a descentralização, que nos documentos da década de 1990 era vista como uma saída importante para o desenho da proposta de desenvolvimento humano, na década inicial do século presente passa ser observada com mais cautela.

Nem toda a descentralização é eficaz ou transformadora. O impacto no desenvolvimento humano depende do contexto social e político local, das condições do país, especialmente as instituições e a capacidade de gestão, e das causas e dos padrões da desigualdade e da pobreza (PNUD, 2010, p. 55).

Isto é, passa-se a admitir, aos poucos, que as propostas precisam considerar com mais acuidade os diferentes contextos. “A descentralização eficaz requer também a transferência de poder e responsabilidade, mais do que a simples implementação de políticas formuladas aos níveis mais elevados” (PNUD, 2010, p. 55). Essa renovação, digamos assim, pode ter surgido da observação de que o processo de descentralização tende a esbarrar em obstáculos de difícil transposição no âmbito local, seja por causa das formas particulares de exercício dos poderes locais, seja porque esse processo exige das pessoas um grau de capacidade, tal como este conceito foi pensado por Sen, que muitas vezes, em muitos locais, está longe de se tornar, quiçá, possibilidade, o que dizer de realidade. Abundam exemplos nos próprios relatórios. Veja-se a situação dos moradores de Kibera, um bairro de Nairobi, no Quênia: o fenômeno que ali se manifesta, denominado “sanitários voadores”, faz pensar se nessas circunstâncias – “Sem acesso a instalações sanitárias, as pessoas defecam em sacos de plástico que atiram para as ruas” (PNUD, 2006, p. 5) – as pessoas têm condições de articulação política e de participação.

A descentralização democrática – dando, verdadeiramente, voz às pessoas – exige mais do que apenas descentralizar e devolver poder. Também exige o alargamento da participação – especialmente de pessoas que muitas vezes são marginalizadas, como as mulheres, as minorias e os pobres – e o aumento da responsabilidade dos funcionários públicos, a nível local (PNUD, 2002, p. 74).

Portanto, dois aspectos merecem destaque. O primeiro diz respeito a essa parcial revisão do potencial das propostas de descentralização; os relatórios construídos em âmbito nacional e o conhecimento mais aprofundado das localidades podem ter feito surgir essa relativização da proposta⁶⁹. O segundo aspecto diz respeito à noção de capacidade. Ao que parece, a crítica de que os RDH tendiam a mobilizar o conceito de capacidade de Sen, extraíndo-lhe sua face mais política, a participação, reduzindo-o quase à noção de capital humano, foi também parcialmente assimilada; pelo menos a partir de 2002 nota-se um evidente esforço nesse sentido. “A liberdade política e a possibilidade de participar na vida da nossa comunidade [lê-se no RDH de 2002] são capacidades tão importantes para o desenvolvimento humano como saber ler e escrever e estar de boa saúde” (PNUD, 2002, p. 52).

Se o que ressoou na feitura do RDH de 2002 e nos seguintes foram as críticas acima mencionadas, não se sabe. No entanto, é possível observar que os autores dos relatórios estão atentos às análises críticas realizadas pelo mundo afora, quer por cientistas sociais quer pela mídia em geral. Não esqueçamos também que o próprio Amartya Sen segue colaborando com a produção dos documentos. Portanto, quando ele afirma que devemos “ir más allá del concepto de capital humano, luego de reconocer su pertinencia y su alcance” (SEN, 1998, p. 72), espera-se que os redatores dos documentos atentem para a questão. “La ampliación necesaria [prosegue] es aditiva y acumulativa, más que alternativa a la perspectiva del ‘capital humano’” (SEN, 1998, p. 72). Isto é, não é preciso que se abandone a ideia de capital humano, desde que se acrescentem as propriedades requeridas para dar efetividade ao processo político democrático, mais do que aos mecanismos de produtividade econômicos.

Assim, nos limites territoriais são grandes e numerosos os desafios que precisam ser enfrentados para se estabelecer um processo de desenvolvimento humano democrático. Os percalços para executá-lo em âmbito mundial, não obstante, parece multiplicarem-se.

⁶⁹ “Uma solução para esses problemas é descentralizar o poder para baixar os níveis de governo - trazendo-o para mais perto do povo. Mas os funcionários locais não são mais imunes à captura pelas elites do que os do governo central. Na verdade, longe de reforçar a democracia local, a descentralização pode, realmente, reforçar o poder e a influência das elites locais” (PNUD, 2002, p. 67).

Muitas das dificuldades relativas a esse tema já foram discutidas acima (ver item 3.3.1). Mas, cabe destacar alguns elementos observados no interior dos RDH que, afora as já mencionadas características de um arranjo político pensado para organizar a vida social nos diferentes países, deixam entender a noção de governação para além das territorialidades; o projeto de desenvolvimento humano conta, efetivamente, com uma governação global e democrática.

Alguns problemas ultrapassam a capacidade de cada Estado lidar de forma eficaz com a migração internacional, regras de comércio e investimento eficazes e justas e as ameaças internacionais, nomeadamente as alterações climáticas. Estes requerem um sistema de governação global (PNUD, 2010, p. 114).

Há certa insistência, ao longo dos documentos, em decretar, quando não a falência, pelo menos o enfraquecimento do Estado como agente fundamental do desenvolvimento. Existe grande debate no interior das relações internacionais, entre realistas e interdependentistas, que revela, entre outras coisas, que o cenário é altamente complexo. Veja-se, para usar um exemplo já mencionado, a força política que os Estados mais fortes da Europa exercem sobre o FMI, ou ainda o poder estadunidense sobre a OMC ou sobre o Banco Mundial. Ainda que se concorde que o processo de globalização tenha reforçado a influência de atores globais, como esses acima citados (OMC, FMI, Banco Mundial), não parece possível examinar as influências que eles exercem sem investigar as influências que sofrem. No Relatório de 2002 se pode ler que:

Alcançar uma democracia mais profunda, a nível mundial, vai requerer o alargamento do espaço político para um conjunto de actores da sociedade civil e o envolvimento mais profundo dos países em desenvolvimento na tomada de decisão das instituições internacionais. Os esforços para a obtenção destes objectivos devem ser confrontados com as realidades do poder mundial. Mas, eles oferecem a possibilidade, quer para os países industrializados, quer para os países em desenvolvimento, de serem melhor servidos por uma cooperação mundial mais inclusiva, que dê às pessoas excluídas e marginalizadas uma voz mais forte (PNUD, 2002, p. 122).

O que se entende por uma cooperação mundial mais inclusiva é o processo de tornar mais horizontais os centros de decisão, fazendo com que os Estados, maiores e menores, estejam ao lado de organismos internacionais (ONU, FMI, Banco Mundial, etc.), ONG e outras formas de representação através das quais os indivíduos, cada vez mais capacitados (ou empoderados), possam inserir suas

demandas. Se isso é possível ou não, se pode demorar mais ou menos tempo, dependerá dos desdobramentos da política e da economia mundiais em face das crises intermitentes. Isso significa uma imensidão de fatores, o que Elias chamou de teias de interdependência, e suas imprevisíveis decorrências. Algo que escapa, portanto, aos objetivos e ao alcance deste trabalho. A questão que nos preocupa nesta análise diz respeito, especificamente, ao papel da noção de desenvolvimento humano ou, dito de outra forma, da narrativa do desenvolvimento fundada na igualdade de oportunidades e de capacidades, no interior dessa possível reconfiguração política e social para os próximos anos.

3.5 DESENVOLVIMENTO HUMANO COMO UMA OUTRA PROPOSTA DE DESENVOLVIMENTO: ALGUMAS PROBLEMATIZAÇÕES

Apresentar-se-ão, em seguida, algumas problematizações e algumas conclusões extraídas do exame dos documentos selecionados para esta pesquisa. São elementos que dizem respeito aos primeiros vinte anos de existência da proposta do desenvolvimento humano como ideia-força das atuações do PNUD/ONU. Antes, contudo, convém sublinhar que os documentos deixam claro que não pretendem ser textos conclusivos e que, ao contrário, objetivam lançar as bases dessa nova concepção de desenvolvimento para futuras reformulações. Tanto é assim que se podem verificar, ao longo dos relatórios, algumas alterações metodológicas e a inserção de novas variáveis analíticas, como é o caso das clivagens de gênero⁷⁰ ou de região incorporadas ao IDH, durante esse período.

Assim, independente da abordagem que se faça, considera-se positivo todo o levantamento de dados realizado pela equipe construtora dos documentos. Veja-se, por exemplo, o problema da água e do saneamento básico. Embora se tenha mantido relativa discordância com a forma com que os autores do Relatório de 2006 sugerem as políticas de resolução do problema, a importância dos dados trazidos a público pelos documentos não pode ser desprezada.

⁷⁰ Em 1990, em quase todas as esferas do desenvolvimento humano, as mulheres se encontravam em desvantagem em relação aos homens (Ver anexo E). A única variável em que as mulheres se encontravam em situação melhor que a dos homens é a de esperança de vida, o que não deixa de representar certa ironia do mundo sociopolítico, já que vivem mais, mas, em condições relativamente desfavoráveis.

Em 1990, para citar outro exemplo, já se operava com a ideia de que as desigualdades internas⁷¹ eram obstáculos laboriosos para o desenvolvimento humano e que havia uma certa inconsistência entre esse diagnóstico e o alcance da proposta, sobretudo, pela forma como foi construído o método de mensuração. As médias que compõem o IDH – essa conclusão é do próprio documento – encobrem sobremaneira as desigualdades endógenas: de classe, de gênero, de geração, de localização geográfica, entre outras. Essa percepção culminou, em 2010, na elaboração do IDHAD.

De toda forma, e nesse sentido tende-se a concordar com a posição de Goran Therborn exposta no capítulo 2, os RDH, em razão da força política e da capacidade de inserção global que adquiriu, têm o mérito de reforçar a necessidade de ter na agenda do desenvolvimento, além das evidentes iniquidades relativas à renda, outras variáveis como a esperança de vida ao nascer ou o acesso à educação, para citar apenas dois, e suas desigualdades vistas pela perspectiva de gênero, de geração, da localização geográfica, entre outras, que muitas vezes ficavam marginalizadas nas propostas de desenvolvimento em razão de uma ênfase estritamente econômica.

Destacaram-se, assim, alguns pontos considerados fundamentais para discutir as propostas do desenvolvimento humano tendo-se em vista o problema de pesquisa proposto e as indagações centrais expostas na introdução deste trabalho.

A problemática do papel do Estado talvez seja o ponto nodal do conflito teórico-propositivo interno ao qual se fez referência ao longo da pesquisa. As alterações que se observam ao longo das décadas revelam, em certo sentido, que o Estado é um lócus de disputa no interior das propostas. Isto é, parece haver entre os técnicos responsáveis pela construção das análises e pela elaboração das propostas, concepções divergentes sobre qual deve ser, afinal, o papel das instituições estatais no processo de desenvolvimento.

No início da década de 1990, não se pode esquecer, ecoavam, em nível mundial, o insucesso da economia da União Soviética, baseada no modelo “só Estado” (BOYER, 1999, p. 7), e, em nível latino-americano, os limites das estratégias nacional-desenvolvimentistas.

⁷¹ Veja, por exemplo, o dado trazido pelo RDH de 1994, acerca dos percentuais regionais em relação ao IDH nacional, do Brasil e do México (ver anexo F).

O setor público aparece cada vez mais como ineficaz [...] [Isso porque] a desaceleração do crescimento e a instabilidade econômica resultante, suscitam importantes desequilíbrios dos orçamentos públicos e, muitas vezes também, das contas externas (BOYER, 1999, p. 11).

É sob esse clima e, noutra mão, ante o fortalecimento do chamado Consenso de Washington que são pensadas as primeiras propostas para o desenvolvimento humano e colocadas ao debate público pelos RDH. Não causa estranhamento, portanto, a ênfase no Estado mesointerventor vista no primeiro relatório.

Essa noção de mesointervenção, contudo, vai gradativamente sendo abandonada e o conceito que demarcará o papel do Estado no projeto de desenvolvimento humano é o conceito de governança (*governance*). Uma das características centrais dessa concepção é a opção pela “horizontalização” dos centros de decisão e a concomitante descentralização dos agentes executores. Dito de outra maneira, Estados, ONG, agentes do mercado, organismos internacionais devem estabelecer parcerias colaborativas, tanto no processo de elaboração, quanto nos momentos de execução, dos projetos direcionados ao desenvolvimento humano e, após a virada do século, mais precisamente aos ODM. Em 1990, a proposta se apresenta sob o seguinte enunciado:

Existe un creciente consenso en torno a que el Estado debe ser fuerte y efectivo en la creación de una estructura propicia para que la gente contribuya decididamente al desarrollo, para que amplíe sus capacidades y las utilice, aunque sin asumir una función de desarrollo que las ONG, los empresarios y las personas en general pueden realizar mejor (PNUD, 1990, p. 72).

No relatório de 2006 se viu, por exemplo, que mesmo em temas como o acesso à água e ao saneamento há insistência pela corresponsabilização individual, e a atuação estatal não é abordada senão como uma possibilidade a ser mobilizada, dependendo da eficiência administrativa. Isso significa que o Estado é visto como um entre vários agentes possivelmente promotores do desenvolvimento humano. E por que essa saída pode não oferecer um efetivo combate aos contornos do subdesenvolvimento?

Uma das razões porque se entende que o Estado deve ter uma participação mais efetiva no combate ao subdesenvolvimento diz respeito à sua capacidade de operar com uma racionalidade de longo prazo nas políticas de

desenvolvimento, algo nem sempre possível para outros agentes, como o mercado ou mesmo a sociedade civil. Imprimir essa racionalidade ao planejamento do desenvolvimento é fundamental quando se trata de reconfigurar as estruturas da sociedade. Com efeito, a base da interpretação do subdesenvolvimento se assenta na ideia de que as estruturas periféricas estão inseridas em condições internas e externas de aguda assimetria de poder, fato que requer alterações mediatas e no longo prazo.

Este é o ponto em que, principalmente o documento de 1990, mas com certa ressalva também os outros, mais se distanciam da proposta do desenvolvimento social pensada a partir da teoria do subdesenvolvimento. Esta defende, como visto no primeiro capítulo, uma participação ativa do Estado no processo de desenvolvimento, sobretudo, porque, além do diagnóstico da deterioração dos termos de intercâmbio, sua linha principal de atuação deve ser as chamadas reformas de estrutura e estas não se realizam nem com mesointervenções, tampouco sob o controle do mercado. O direcionamento das sugestões para as políticas intermediárias, principalmente aquelas que incidem sobre as variáveis do IDH, levantam algumas questões e outras hipóteses. Uma das indagações que vêm à tona diz respeito, justamente, ao não-enfrentamento das desigualdades de posições (DUBET, 2012), isto é, o foco nas capacidades obscurece, por assim dizer, os condicionantes, ou os possíveis elementos causais, das desigualdades de poder, ou se quiser, da estratificação social.

Esse processo pode ter sido agravado por uma decorrência, possivelmente não-planejada, do projeto de desenvolvimento humano empreendido pelo PNUD. A força argumentativa do IDH, relativamente mais manuseável do que o próprio RDH, cujas informações e análises são mais profundas mas, certamente, menos pragmáticas, gerou, ao que parece, uma certa autonomização do índice em relação ao conceito, o que, por sua vez, pode estar pressionando os governos nacionais a direcionar parte significativa de suas políticas públicas ao melhoramento do país no *ranking* do IDH.

Ocorre que, se há razão para considerar que o subdesenvolvimento tem raízes mais profundas, ou seja, que o fato dos países “em desenvolvimento” apresentarem persistentes dificuldades até mesmo para prover às suas sociedades níveis mínimos de bem-estar coletivo radica em uma conformação estrutural que tende a se reproduzir, caso não haja algum tipo de planejamento, e os dados que

indicam a permanência das desigualdades entre ricos e pobres, quer em âmbito nacional (Brasil) quer mundialmente, sugerem que há, o Estado parece ser o agente capaz de dar andamento a esse processo.

Processo que eleve à condição de prioridade:

modificar estruturas bloqueadoras da dinâmica sócio-econômica, tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior. As modificações estruturais deveriam ser vistas como um processo liberador de energias criativas, e não como um trabalho de engenharia social em que tudo está previamente estabelecido. Seu objetivo estratégico seria remover os entraves à ação criativa do homem, a qual, nas condições do subdesenvolvimento, está coarctada por anacronismos institucionais e por amarras de dependência externa (FURTADO, 1992, p. 75).

De forma geral, considerando as citadas oscilações interpretativas vistas nos interior dos RDH, não aparecem nos documentos analisados sugestões direcionadas a esse tipo de atuação por parte do Estado. O padrão de intervenção na área social pensado para o Estado sofre, muitas vezes, a influência de uma concepção que atravessa essas primeiras décadas de propostas, qual seja, a de que o Estado é uma instituição ineficiente do ponto de vista administrativo; portanto, deve-se apostar em parcerias com a iniciativa privada, com as ONG, etc.

Lamentavelmente, [considera Kofi Annan] a 'aliança mundial para o desenvolvimento' é mais teórica que prática. Esta situação tem de mudar. Todos os agentes fundamentais de desenvolvimento – governos, setor privado, sociedade civil e pessoas que vivem na pobreza – devem iniciar um esforço verdadeiramente coletivo contra a pobreza que eleve o nível de vida e alivie os sofrimentos humanos (ANNAN, 2006 *apud* REZENDE, 2012a, p. 44).

Essa posição, entretanto, pressupõe a existência de uma sociedade mobilizada por projetos coletivos e um setor privado independente do aparelho estatal⁷². Todavia, essas características não estão presentes em todas as

⁷² Com relação ao caráter do empresariado brasileiro, estudos como o de Raymundo Faoro (1994) sugerem que também nesse aspecto o Brasil possui entraves para dar efetividade às políticas de parcerias. Em entrevista para a revista *Senhor* em 1988, Faoro reafirma o caráter “pré-capitalista” do empresariado brasileiro no que diz respeito ao tipo de relação que, na prática, estabeleciam com o Estado, a despeito de uma visível contradição retórica. Diz ele: “[...] os conservadores falam muito contra o Estado, mas, tendo todas as condições de governo, até hoje nunca fizeram nada para que o Estado fosse eficiente. Eles querem o velho Estado patrimonialista, um Estado cujo retrato está na relação dos homens de mais de 1 bilhão de dólares, os maiores empresários brasileiros. Um empreiteiro, cujo parceiro é o Estado; outro tem televisões, cujo concedente é o Estado; outro é banqueiro, cuja carta patente lhe foi dada pelo Estado [...]. Contra que Estado eles

sociedades. Ao longo deste trabalho tentou-se expor algumas dificuldades da sociedade brasileira concernentes, sobretudo, ao primeiro ponto. O grau de generalização das propostas dos RDH, de fato, é um desafio que o PNUD deve enfrentar. Jolly et al. (2004) questionam, por exemplo, até que ponto as políticas de desenvolvimento com caráter generalista podem ser adaptadas ou mudadas para se enquadrarem culturalmente em dada região ou nação. Para eles:

[...] a ONU tem de enfrentar a questão de saber se existe uma teoria e uma prática do desenvolvimento e para o mundo inteiro, com um pouco de ajustes nas margens para considerar as diferenças regionais, ou se pode e deve haver muitas teorias e muitas práticas para orientar as políticas de desenvolvimento para a cultura e hábitos de países e regiões (JOLLY et al, 2004, p. 306, tradução livre)⁷³.

O RDH de 2010 demonstra que essa preocupação pode ter adentrado a agenda dos relatórios ao afirmar que o constante conflito acerca da noção de desenvolvimento tem feito ganhar relevância a ideia de que o contexto realmente importa e “que não há soluções universais, que as compensações às reformas políticas variam com as circunstâncias e que têm de ser identificadas e desenvolvidas localmente as estratégias apropriadas” (PNUD, 2010, p. 21). Essa alteração no modo de conceber o desenvolvimento pode, daqui em diante, ocasionar mudanças também na forma de pensar o papel do Estado, mas essas também são questões para ser pensadas em investigações futuras.

No que diz respeito às formas de compreensão da mudança social o que se percebe é que os relatórios tendem a criar estratégias de desvios dos possíveis conflitos de interesses, seja entre instituições privadas e Estados, como ocorre no caso dos problemas ambientais, seja entre Estados nacionais, como ocorre no caso do comércio internacional e o problema dos protecionismos. Os documentos operam, na maioria das vezes, com uma abordagem que abstrai, por assim dizer, esses possíveis conflitos de interesses e apostam na emergência de um projeto coletivo que esteja acima de tais embates. O pressuposto teórico aí implicado, observado sob o ângulo das relações internacionais, é de matriz liberal,

estão falando? Será que é o Estado que lhes dá concessões, prebendas, cartórios?” (FAORO, 2008, p. 105).

⁷³ No original: “[...] the UN must face the question of whether there is one development theory and one practice for the entire world, with a little tinkering at the margins to take account of regional differences, or whether there can and should be many theories and many practices to tailor development policies to the culture and habits of countries and regions” (JOLLY et al, 2004, p. 306).

cujo ponto de partida, em contraposição à perspectiva realista, é a ideia de que os Estados não são os únicos protagonistas e que haveria uma sociedade mundial que opera ao lado dos Estados nacionais. “O comércio cruza as fronteiras, as pessoas estabelecem contatos entre si [...] e as instituições como as Organizações das Nações Unidas criam um contexto em que a visão realista da anarquia pura é insuficiente” (NYE JR, 2009, p. 5). Essa visão realista consiste na ideia de que o cerne da política internacional é a guerra e o uso da força e os Estados são os protagonistas centrais da política internacional.

A percepção de que também essa dicotomia não servia para investigar o processo de globalização, já desde o quartel final do século XX, levou alguns pensadores a elaborar saídas teóricas alternativas. Um deles é Joseph Nye Jr. e sua teoria da interdependência complexa que, embora não seja uma referência fundamental desta pesquisa, colabora para uma visualização aparentemente mais apropriada dos contemporâneos processos políticos internacionais. Num mundo em que são observáveis redes de corporações transnacionais detentoras de grande poder econômico, em que organizações não-governamentais cada vez mais atuam em nível internacional, em que instituições supranacionais incumbidas de regular a economia, a justiça, as migrações, etc., consolidam-se de forma inequívoca, parece preciso armar-se de ferramentas analíticas que não desconsiderem tais mudanças. Uma das possibilidades é abandonar o pressuposto da neutralidade e mobilizar o caráter assimétrico das relações de interdependência (NYE JR, 2009).

Soma-se a isso a observação de que os RDH tendem a operar com uma visão da clivagem entre centro e periferia marcada, desde o início, pelo IDH.

Apesar de ter sido legitimado nos últimos 14 anos, o IDH padece de óbvias limitações. Nem tanto por subestimar o papel das desigualdades, mas principalmente por se concentrar numa absurda média aritmética dos desempenhos da renda *per capita*, da saúde e da educação, como critério de classificação dos países, como se eles participassem de torneios mundiais de desenvolvimentismo (VEIGA, 2005, p. 61-62).

O problema maior parece ser a condensação de todo o debate realizado pelos Relatórios nos números do IDH. Desde o primeiro documento de 1990 o PNUD tinha consciência dos limites do índice, sobretudo, porque camuflavam desigualdades. O que pode ter saído do controle foi essa relativa autonomização do índice em relação ao conceito de desenvolvimento humano. A corrida pelo

desenvolvimento humano a que se refere José Eli da Veiga foi, certamente, impulsionada pela força política do indicador. Isso pode gerar consequências relevantes para o desenvolvimento social na medida em que negligencia, no plano propositivo, as ações destinadas a combater as desigualdades. Em 2010 tentou-se corrigir esse problema, como seu viu, com a criação do IDHAD, mas ainda é cedo para saber se essa alteração causará mudanças substantivas nas políticas econômicas nacionais. O RDH de 2006 interpreta esse problema da seguinte maneira:

Os governos olham frequentemente para o IDH como um instrumento de avaliação do seu desempenho, por comparação com o dos países vizinhos. A competição pelo desenvolvimento humano é uma rivalidade saudável — mais saudável, poder-se-ia afirmar, do que a competição relacionada com o PIB. No entanto, tem havido uma certa tendência para os governos negligenciarem questões mais prementes, incluindo as razões subjacentes às grandes discrepâncias entre a posição nacional nas tabelas de rendimento global e no IDH (PNUD, 2006, p. 264).

O que se pode afirmar, e isso também é admitido pelos autores dos RDH, é que o índice constitui uma alternativa às formas de mensurar o desenvolvimento essencialmente monetárias, mas uma alternativa política e retoricamente poderosa (PNUD, 2010). O peso que o IDH exerce em cada sociedade, em cada cidade, precisa ser examinado localmente, isso porque deve haver variações a depender das estruturas sociais preexistentes, das forças e coligações partidárias, do poder dos outros agentes, etc. De qualquer maneira, o caráter altamente genérico com que se tratam as temáticas postas nos relatórios abre espaço para esse “agente” muito mais pragmático. Obviamente, não se pode cobrar de um relatório mundial uma abordagem aprofundada para as singularidades de cada país em relação ao problema da pobreza, ao problema do consumo, de gênero, etc., mas isso parece fazer com que os elaboradores de políticas públicas, nos âmbitos nacionais, se apeguem sobremaneira ao IDH, que é, diz-se isso em forma de hipótese, detentor de um poder operacional maior e mais facilmente manuseável que o conceito de desenvolvimento humano no qual se funda.

Mas, a relação entre índice e conceito também pode ser vista de um outro ângulo: à medida que avançam as pesquisas e as análises estatísticas destinadas a compor o indicador e estas revelam novas camadas das variáveis do índice, viabilizam que se observem essas variáveis por novos ângulos, isso pode

incidir sobre a própria reformulação conceitual, num processo de dupla determinação. Esse movimento é perceptível nos RDH, seja nos ajustes do próprio IDH, seja na elaboração de índices paralelos como o IPM (Índice de Pobreza Multidimensional) ou o IPH (Índice de Pobreza Humana).

De qualquer maneira, o olhar pelo ângulo das capacidades, ou simplesmente pelo do IDH, reduz a possibilidade de apreender outras conexões dessa trama de interdependência, tal como a dependência tecnológica por parte dos países periféricos, fator que faz robustecer a assimilação dos padrões de consumo dos países centrais que, por seu turno, “tem como contrapartida o padrão de concentração de renda que conhecemos” (FURTADO, 1998, p. 60) nos países subdesenvolvidos. Portanto, a perspectiva a partir da qual se aborda a clivagem entre centro e periferia⁷⁴ ou entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento resulta em implicações relevantes para a construção de propostas para o desenvolvimento.

A elaboração das citadas estratégias de argumentação voltadas para a construção de um cenário político e econômico pouco conflituoso é coerentemente amarrada com seu desdobramento normativo, vale dizer, as tentativas de forjar uma identidade para uma governação global e a daí decorrente aposta em formação de agentes em parceria. Esse é outro ponto relevante da problematização aqui proposta.

Norbert Elias escreveu em “A sociedade dos indivíduos” que a “crença no poder ilimitado de indivíduos isolados sobre o curso da história constitui um raciocínio veleitário” (ELIAS, 1994, p. 51). Isto é, o anseio é transformado em realidade. Raciocínio similar pode ser aplicado à forma como os relatórios do desenvolvimento humano operam a ideia de identidade global, raiz dos projetos de parcerias. No caso dos relatórios convém lembrar que há uma percepção dos conflitos, das desigualdades de poder e dos atritos de interesses; mas, a passagem para o campo da proposição se dá de forma quase independente dos diagnósticos. Há um relativo descolamento das duas partes, algo que parece comum ao tipo de documento que são os RDH, a feição política dos relatórios não raro se sobrepõe ao seu lado analítico.

⁷⁴ Embora ainda relevante, o aparente reordenamento de forças da esfera transnacional, colocado à mostra pelas redes de corporações empresariais, tem dado sinais de que também essa clivagem está se tornando insuficiente, exigindo, assim, que repensemos novas formas de apreender a dinâmica política e econômica internacional.

Não há dúvida de que esse esforço em consolidar uma solidariedade global por parte da ONU é legítimo e, de fato, vem sendo tentado antes mesmo do conceito de desenvolvimento humano ser colocado no centro das atuações do órgão; talvez não seja exagero dizer que esse esforço está na gênese mesma da organização. No início da década de 1970, por exemplo, foi criada a UNU (Universidade das Nações Unidas) para cujo cargo de reitor Celso Furtado teve o nome cogitado. O projeto visava unificar pesquisadores e pesquisas de partes diferentes do mundo ao redor dos preceitos da carta das Nações Unidas. “Uma prioridade [relata Furtado] deveria ser mantida: ‘o estudo dos problemas mundiais ligados à sobrevivência, ao desenvolvimento e ao bem-estar da humanidade’” (1991, p.259).

De fato, qual a capacidade que hoje temos de dizer “nós” como expressão de um pertencimento global?

Na estrutura atual da sociedade humana [...] a expressão ‘nós’ – e portanto também o *habitus* social dos indivíduos num sentido mais amplo – tem muitas camadas. A utilidade do conceito de uma balança nós-eu como instrumento de observação e reflexão talvez possa ser ampliada se prestarmos alguma atenção a esse aspecto multiestratificado dos conceitos-nós (ELIAS, 1994, p. 165-166).

O que o autor quer dizer é que somos “nós” nos planos familiar, nos laços de amizade, nos pertencimentos nacionais e, eventualmente, também somos “nós” a humanidade; um sinal disso se vê na importância que se tem dado ao conceito de direitos humanos. “Ao falar de direitos humanos, estamos dizendo que o indivíduo como tal, como membro da humanidade, está autorizado a ter direitos que limitem o poder do Estado sobre ele, sejam quais forem as leis desse Estado” (ELIAS, 1994, p. 189). Entretanto, nesses diferentes campos, a identificação sofre certa variação. Atualmente, é provável que, num país como o Brasil, a identificação familiar ainda seja mais forte que a nacional e, muito mais, certamente, que uma identificação que extrapole o caráter nacional.

Nesse sentido, se Elisa Reis (2000, p. 143) tem razão – e parece ter – ao afirmar que “a capacidade de empatia decresce significativamente à medida que nos diferenciamos socialmente do outro”, torna-se quase impensável a possibilidade de uma identidade política em nível mundial num mundo onde cresce e

se concentra a riqueza e mantêm-se, sem diminuição significativa, os níveis de pobreza⁷⁵ e de desigualdade.

Pretender alcançar um nível satisfatório de disciplina social quando a norma é a desigualdade, é tentar extrair água de pedra. Ora, não havendo disciplina social, a cooperação terá de ser obtida com base em interesses individuais, em incentivos materiais, o que, exacerbado, conduz à corrupção, ao desperdício (FURTADO, 1991, p. 265).

Essas considerações nos conduzem a pensar que o projeto de desenvolvimento humano e a tentativa de introduzir uma nova agenda para os países subdesenvolvidos pautados, em medida significativa, em proposta de parcerias entre Estado, mercado, ONGs, voluntariados, entre outros, parecem ainda distantes da realidade de sociedades secularmente marcadas por fragilidades no agir democrático, como parece ser o caso brasileiro.

O foco nas capacidades, de fato, objetiva criar canais de participação, embora nem sempre se observe com clareza, nos RDH, a concepção seniana de capacidade como capacidade política. Há, desde o primeiro documento, o enfoque no fortalecimento da sociedade civil, ainda que esse conceito seja operado de forma pouco definida. De um ponto de vista político, significa um esforço de desconcentração do poder de decisão. Entretanto, essa proposta precisa, no entendimento do autor desta pesquisa, considerar pelo menos três fatores substanciais: (i) a emergência dos chamados “poderes globais”, que já nos anos 90s dava sinais de que poderia alterar o poder dos Estados nacionais de captar as demandas sociais e assegurar o nível de emprego, mediante proteção do mercado interno.

Nesse sentido, parece relevante ter em conta também (ii) as particularidades institucionais “num mundo de Estados nacionais sem atributos de soberania” (FURTADO, 2002a, p. 51), isto é, parece necessário atentar para o desenho institucional dos organismos reguladores da economia e da política internacionais e seus mecanismos procedimentais (oficiais e não-oficiais) junto aos atores de peso da esfera internacional. Por fim, considera-se relevante considerar

⁷⁵ Segundo dados do “Panorama Social da América Latina” o “total de pobres latino-americanos, que era de 136 milhões em 1980 (40,5% da população), passou, 22 anos depois, para 220 milhões (44%). No mesmo período, os indigentes passaram de 18,6% para 19,4%, o que corresponde a 97 milhões de pessoas” (CEPAL, 2003 *apud* CATTANI, 2007, p. 216).

(iii) o papel dos movimentos sociais e as características da sociedade civil em suas particularidades.

O Brasil, por exemplo, no início da década de 1990, acabava de sair de vinte anos de paralisação da vida política decorrente do autoritarismo instituído a partir de 1964. Há nesse período ditatorial, segundo Furtado (2002), uma relativa autonomização da esfera política, ou seja, a dinâmica política reveste-se majoritariamente de caráter tecnocrático. Desse modo, uma proposta de desenvolvimento que compreende a importância da democratização do poder de decisão, e essa parece ser tanto a posição da proposta de desenvolvimento social pensada por Furtado, como a do desenvolvimento humano, necessita considerar, senão questões mais profundas como a relação entre identidade cultural, dependência tecnológica, projetos coletivos e participação política⁷⁶, ao menos os traços específicos que a sociedade civil adquire em determinados contextos.

Em resumo, considera-se que o processo de desconcentração do poder de decisão é fundamental para o enfrentamento das propriedades do subdesenvolvimento, mas é preciso concebê-lo como um desafio de longo prazo, sobretudo porque se trata tanto de um problema institucional quanto de um desafio a ser enfrentado no campo das transformações culturais.

As atitudes, crenças, valores políticos, como interesse pela política, confiança interpessoal e institucional, tolerância e respeito à lei, afetam o envolvimento das pessoas com a vida pública, assim como o desenho das instituições (TONELLA, 2011, p. 230).

O estudo de Elias sobre possíveis alterações na balança nós-eu destaca o caráter histórico da construção dos significados dos conceitos e suas atribuições funcionais. Com isso o autor objetiva demonstrar que os significados que se atribuem aos termos “indivíduo” e “sociedade” estão diretamente implicados nas características específicas do desenvolvimento das diferentes sociedades. Nesse sentido, desconcentrar poder e ser capaz de mobilizar politicamente a categoria “nós” são lados da mesma moeda e exercem um movimento de retroalimentação constante.

⁷⁶ “Como preservar o gênio inventivo de nossa cultura em face da necessidade de assimilar técnicas que, se aumentam nossa capacidade operacional, são vetores de mensagens que distorcem nossa identidade cultural?” (FURTADO, 2002a, p. 37-38).

Desse ângulo, o projeto de desenvolvimento humano alicerçado nas propostas de governação (interna e global) e as necessárias parcerias para sua efetivação devem equacionar um possível desencaixe entre, de um lado, o esforço político e institucional para descentralização e, de outro, a aparente insuficiente identidade-nós global. Do ponto de vista interno, deve-se executar semelhante exame, ou seja, é preciso analisar as características da cultura política dominante e, a partir daí, avaliar as (im)possibilidades da proposta de descentralização. Claro, os RDH analisados nesta pesquisa são pensados para elaborar propostas gerais e não haveria como seus autores abordarem todos os países em suas particularidades. Uma tentativa de tornar a proposta mais adequada às peculiaridades locais é feita através da elaboração dos RDH nacionais e regionais⁷⁷.

⁷⁷ Além dos RDH globais selecionados para esta pesquisa, o PNUD encomenda relatórios para cinco regiões em separado (África, Estados Árabes, Ásia e Pacífico, Leste Europeu e Ásia Central e América Latina e Caribe). Fora isso há RDH nacionais para mais de 145 países.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Refletir sociologicamente sobre o fenômeno polissêmico, que é o desenvolvimento, é um desafio de grande porte. Primeiro porque não há uma definição conceitual precisa e amplamente aceita do que seja, afinal de contas, ser desenvolvido. Ao longo dos anos, os critérios definidores do desenvolvimento foram-se alterando e, aparentemente, não há indicativos de que isso cessará no curto prazo. Uma segunda dificuldade a ser enfrentada por quem se decida a estudar essa temática está justamente neste ponto, ou seja, a dinâmica de alterações de critérios é um processo fundamentalmente político, isto é, radicado no campo dos conflitos tanto dos diversos valores que definirão o conteúdo das práticas e normas quanto dos vários procedimentos que conferem realidade para o debate normativo. Nesse sentido, como debatido ao longo do presente trabalho, o desenvolvimento não se reduz ao conflito de ideias; principalmente após a Segunda Guerra Mundial suas definições transformaram-se em políticas públicas, em projetos de governos, afetando diretamente a vida das pessoas⁷⁸.

É desse ponto de vista que se pretendeu examinar os Relatórios do Desenvolvimento Humano, como uma proposta de desenvolvimento, entre muitas, que participam de um embate narrativo que, a depender da configuração de forças envolvidas, do poder de retórica, da capacidade de inserção e aceitação nos diferentes locais, afetam ora mais, ora menos, a vida das pessoas. A perspectiva a partir da qual se optou por realizar esse exame foi aquela construída por pensadores oriundos das estruturas periféricas do mundo capitalista. Essa escolha se deu menos em razão de suas raízes intelectuais e mais porque a partir delas elaboraram explicações e propostas que partiam das particularidades observáveis do mundo periférico. A noção de subdesenvolvimento que surge nesse processo, se bem que exija dos analistas contemporâneos relativa cautela e constante atualização porque se trata de um conceito dinâmico, ainda parece oferecer um parâmetro analítico para proceder a investigações sobre projetos de desenvolvimento direcionados, ou pensados, para as regiões periféricas.

⁷⁸ Essa visão é compartilhada pelos autores do RDH-2010: “A reflexão sobre o desenvolvimento é um espaço contestado em que as ideias, as interpretações e as concepções alternativas competem entre si para obterem a aceitação. Oferecemos uma interpretação das tendências e dos padrões com base numa leitura minuciosa da história e dos dados empíricos, bem como dos ideais normativos básicos da abordagem ao desenvolvimento humano, ajudando-nos a delinear uma visão do rumo futuro e uma agenda para a mudança” (PNUD, 2010, p. 107).

Foi, portanto, a noção de subdesenvolvimento que subsidiou a construção dos eixos usados para, através da metodologia da hermenêutica de profundidade, examinar as análises e propostas dos relatórios do desenvolvimento humano. Com essas opções teórico-metodológicas pretendeu-se, além de tornar mais evidente o projeto de desenvolvimento que está na base das ações do PNUD e da ONU, sobretudo a partir de 1990, apresentar possíveis percalços e desafios que esta elaboração pode enfrentar em estruturas particulares.

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano, vale dizer, são documentos ricos em informação e os apontamentos realizados nesta pesquisa dizem respeito a uma leitura e a uma interpretação particulares, delimitadas pelo problema de pesquisa. Não é demais recordar, também, que de um relatório para outro (e as vezes no interior do mesmo relatório) se observam conflitos internos acerca de definições conceituais ou proposições políticas. Noções abrangentes como participação, democracia, sociedade civil, entre outras, sempre foram objeto de disputa no interior das ciências sociais em geral; isso se dá em razão da raiz política embutida em tais noções. A defesa de uma ou outra concepção de democracia, por exemplo, representa um entendimento ou uma visão de mundo particular.

Os obstáculos colocados à frente dos relatórios, fora isso, emprestam-lhes cada vez mais lucidez sobre o lugar dos RDH na dinâmica política deste mundo gradativamente mais interligado ou interdependente. Na primeira década, os documentos tinham, ainda, um caráter mais experimental, digamos assim, com propostas menos realistas e, de certa forma, ainda empenhados em delinear as diretrizes e as características centrais do desenvolvimento humano. A virada do milênio, como momento simbólico representativo, tal como afirma Annan, na declaração do milênio, parece trazer maior lucidez às proposições dos RHD. Isso pode ser visto já em 2002 quando os autores refletem sobre as distinções entre o conceito de desenvolvimento humano, suas bases teóricas, a abordagem da capacidade e o IDH. Ali há realmente uma reflexão sobre a dimensão do conceito de desenvolvimento humano e a dimensão das variáveis que compõem o índice. Os autores do relatório de 2002 de fato se questionam quais seriam as capacidades que devem fazer parte do desenvolvimento humano, já que, certamente, ele é mais amplo que a saúde e a educação. Conclui-se, com efeito, que outras capacidades são relevantes para o desenvolvimento humano, mas, de forma inescapável, política

pública é estabelecimento de prioridades, afirmam. Nesse sentido, a abordagem levada à tona através dos RDH exige a tomada de decisão acerca de quais capacidades têm mais relevo para a política pública e para o desenvolvimento (PNUD, 2002, p. 52-53).

A compreensão desse processo revelou, em certa medida, as diferenças entre a construção teórica de Amartya Sen e a elaboração política dos RDH. No entanto, a despeito do entendimento de que a noção de desenvolvimento humano é parte dos conflitos citados, parece preciso considerar que algumas concepções, ou mais precisamente, alguns agentes construtores e propagadores de determinadas narrativas têm maior poder de persuasão que outros. Uma concepção de desenvolvimento elaborada no âmbito acadêmico, por exemplo, não exerce o mesmo impacto que uma proposta construída por uma instituição como a ONU ou o Banco Mundial. O poder de propagação, digamos assim, não tem a ver, portanto, tão-somente com o grau de sofisticação teórica ou a primazia de uma ou outra esfera da vida social, sua capacidade de operacionalização na dinâmica política, quer em âmbito nacional, quer internacionalmente, depende também da estrutura de poder da rede envolvida.

Tendo-se isso em mente no presente trabalho tentou-se problematizar, no interior desse debate, como a noção de subdesenvolvimento, entendida como padrão de organização social e política, pode ser retomada para que sejam discutidos os projetos de desenvolvimento em voga, principalmente no Brasil, mas também em outras regiões periféricas do mundo. Desde a segunda metade do século XX alguns pensadores ligados ao estruturalismo cepalino afirmavam que se a região apresenta as evidentes dificuldades para lograr um processo de desenvolvimento social e inclusivo, isso resulta, em ampla medida, do estilo de desenvolvimento empreendido pelas elites econômicas e políticas, ao longo dos anos.

Estilo esse que, a julgar pelas séries históricas de dados de concentração de renda e riqueza, tem direcionado o processo em direção contrária a um desenvolvimento que garanta às coletividades formas superiores de bem-estar. Embora não se tenha feito, neste trabalho, um levantamento de dados mais aprofundado, as informações colhidas referentes ao Brasil apontam para continuidades estruturais relevantes (como a concentração de terra), mas também

para descontinuidades significativas para o processo de desenvolvimento (como a diminuição do desemprego).

Em que medida esse retorno ao pensamento de raiz estruturalista latino-americano, ou ainda à teoria do subdesenvolvimento elaborada por Celso Furtado, pode lograr formas mais ou menos apropriadas de combate aos problemas sociais históricos do Brasil e de grande parte dos países periféricos, isso é tarefa que precisa lançar mão de metodologias distintas das que se usaram neste trabalho. Por ora, buscou-se somente oferecer um contraponto às formulações propositivas emanadas do PNUD via Relatórios do Desenvolvimento Humano. Isto é, o presente trabalho não confronta, efetivamente, a real atuação de uma ou de outra vertente sobre a mudança social brasileira, oferece apenas um contraponto teórico baseado em algumas observações empíricas (diretas e indiretas). Nesse sentido, é um estudo que constrói mais hipóteses para futuras investigações, do que respostas definitivas.

Compreendidos os contornos gerais da proposta, a natureza e as características centrais do debate e ainda os possíveis desafios que precisam adentrar a agenda desse conflito, as curiosidades investigativas apontam para: o problema da efetiva inserção do padrão de políticas públicas para o desenvolvimento humano na agenda política brasileira; para o problema das formas de financiamento do desenvolvimento humano; a questão da participação da sociedade civil “global” e dos poderes globais sobre os centros de decisão relativos ao desenvolvimento; os efetivos percalços colocados para a participação e para os arranjos descentralizadores em razão das formas históricas da política e da cultura política na esfera municipal, entre outros.

REFERÊNCIAS

ALVES, Patrícia V. A interdependência complexa e os direitos humanos. In: OLIVEIRA, O. M.; DAL RI JUNIOR, A (Org). **Relações Internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciência Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999 . Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=pt&nrm=iso>. acesso em: 07 maio 2012.

_____. O mito da descentralização como indutor de maior democratização e eficiência das políticas públicas. In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. W (Org.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e política sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

ARRIGHI, G. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconstrução democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, Dec. 2001 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011&lng=en&nrm=iso>. access on 09 Aug. 2012.

BARROS, R. P.; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 15, n. 42, fev. 2000.

BASTOS, Carlos P.; BRITTO, Gustavo. Introdução. In: AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

BAUMAN, Z.; MAY, T. **Aprendendo a pensar com a Sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

_____. **Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BECK, Ulrich; BECK-GERNSHEIM, Elisabeth. **La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales e políticas**. Barcelona: Paidós Ibérica, 2003.

BOYER, Robert. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Economia e Sociedade**. Campinas, n. 1, pp. 1-20, ago. de 1992.

BROWN, M. Prefácio. In: PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado**. Lisboa: Mensagem, 2002.

CARDIM, S. E. de C. S.; VIEIRA, P. T.L.; VIÉGAS, J. L. R. **Análise da Estrutura Fundiária Brasileira**. Disponível em: <www.mda.gov.br/portal/need/arquivos/download/arquivo_95.pdf?file.> Acesso em: 17 de set. 2012.

CARDOSO, Fernando Henrique. Desenvolvimento: o mais político dos temas econômicos. **Revista de Economia Política**. v. 14 n. 4 (60),. pp. 148 – 155, out – dez/95.

CASTRO, Josué. Estratégia do desenvolvimento. In: CASTRO, Anna Maria de (Org.). **Fome, um tema proibido: últimos escritos de Josué de Castro**. Petrópolis: Vozes, 1984.

CATTANI, A. D. Riqueza substantiva e relacional: um enfoque diferenciado para a análise das desigualdades na América Latina. In: CIMADAMORE, A.; CATTANI, A.D. (Org.). **Produção de pobreza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Tomo Editorial/Clacso, 2007.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et all. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012. CEPAL. **O que é a Cepal**. Disponível em <<http://www.eclac.org/brasil>>. Acessado em 12 de jan. 2012.

_____. **Política Dinâmica de Desenvolvimento para a América Latina**. Rio de Janeiro: Presença, 1968.

_____. **El Desarrollo Social de América Latina en la Posguerra**. Buenos Aires: Solar Hachette, 1963.

CLARK, H. Prefácio. In: PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010 - A verdadeira riqueza da Nações: vias para o desenvolvimento humano**. New York: PNUD, 2010.

COLISTETE, R. **Rede de poder**. 2011. Disponível em: <<http://renatocolistete.wordpress.com/2011/10/20/rede-de-poder/>> Acesso em: 16 set. 2012.

_____. **Onde está o capital?** 2012. Disponível em: <<http://renatocolistete.wordpress.com/2012/07/22/onde-esta-o-capital/>> Acesso em: 02 out. 2012.

DESAI, M. Human development: Concepts and measurement. **European Economic Review**. V. 35, pp. 350-357, 1991.

DI FILIPPO, A. La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional. **Cinta Moebio**. 29: 124-154, 2007. disponível em: <<http://www.moebio.uchile.cl/29/difilippo.html>> acesso em: 02/08/2010.

DUBET, F. Los límites de la igualdad de oportunidades. **Nueva Sociedad**. n. 239, pp. 42-50, mai-jun 2012.

ELIAS, N. **Escritos & ensaios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

_____. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2005.

_____. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ESPARTACO. Las 'crisis latinoamericana' y su marco externo. In: MATOS MAR, Jose (Org.). **Las crisis del desarrollismo y la nueva dependência**. Buenos Aires: Amorrortu editores, 1969.

FAORO, Raymundo. **A democracia traída**: entrevistas. São Paulo: Globo, 2008.

_____. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.

_____. **Existe um pensamento político brasileiro?** São Paulo: Ática, 1994.

_____. **Assembléia Constituinte**: a legitimidade recuperada. São Paulo, Brasiliense, 1986.

FERNANDES, F. Economia e sociedade no Brasil: análise sociológica do subdesenvolvimento. In: ABRAMO, P., et al (Org.). **Pesquisa social**: projeto e planejamento. São Paulo: T.A. Queiroz, 1979.

FIORI, José Luis. De volta à questão da riqueza de algumas nações. In: _____ (Org.). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

FURTADO, C. O novo Brasil. **Carta capital**. São Paulo, n. 221, pp. 42-44, 25 de dez. 2002.

_____. **Em busca de um novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

_____. Reflexões sobre a crise brasileira. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 57, pp. 3 – 8, julho de 2000.

_____. Brasil: os caminhos da reconstrução. **Proposta**. ano 28, n. 82, pp. 18-23, set.-nov. 1999.

_____. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. Entrevista. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 10 de março. Caderno Brasil, 1997.

_____. A Invenção do Subdesenvolvimento. **Revista de Economia Política**. v. 15, n. 2 (58), abril-junho/1995.

- _____. **Brasil: a construção interrompida.** São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. **Os Ares do Mundo.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1991.
- _____. **Transformação e crise na economia mundial.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.
- _____. **A fantasia organizada.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. **Pequena introdução ao desenvolvimento: enfoque interdisciplinar.** São Paulo: Nacional, 1980.
- _____. **Criatividade e dependência na civilização industrial.** São Paulo: Círculo do livro, 1978.
- _____. **Prefácio à nova economia política.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. **O mito do desenvolvimento econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.
- _____. **Dialética do Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. **A pré-revolução brasileira.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- GOHN, Maria da Gloria. **Os sem terra, ONGs e cidadania: a sociedade civil brasileira na era da globalização.** São Paulo: Cortez, 1997.
- GOLDTHORPE, J.E. **Sociologia do Terceiro Mundo: disparidade e envolvimento.** Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- GUIMARÃES, J. A trajetória intelectual de Celso Furtado. In: TAVARES, M.C. (Org.). **Celso Furtado e o Brasil.** São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- HAQ, Mahbub ul. **A cortina da pobreza: opções para o Terceiro Mundo.** São Paulo: Nacional, 1978.
- HELD, D.. A democracia, o Estado-nação e o sistema global. **Lua Nova.** São Paulo, n. 23, mar. 1991.
- _____. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987.
- HELLEINER, Gerald. Comentário. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Org.). **Pioneros del desarrollo.** Madrid: Tecnos, 1986.
- HIRSCHMAN, Albert. Ascensão e declínio da economia do desenvolvimento. **Dados.** v. 25, n. 1, pp. 5 – 24, 1982.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, Octavio. Condições políticas do desenvolvimento econômico. In:_____. **Sociologia da sociologia latino-americana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

JESSOP, Bob. **Governance Failure**. 2000. Available from: <http://public.citymined.org/KRAX_CARGO/teoria/jornadas_2008_material_de_trabaj_o/jessop_governance_failure.pdf> Access on 20 set 2012.

JOLLY, Richard et al. **UN contributions to development thinking and practice**. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

KLIKSBERG, B. **Repensando o estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos**. São Paulo: Cortez, 2002.

KUGELMAS, E. Revisitando o desenvolvimento. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 22 nº 63, pp. 7-10, fevereiro/2007.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Alfa-Omega, 1975

LIMA SOBRINHO, Barbosa. O enfoque histórico do desenvolvimento econômico. In. BATISTA, P. N. et al. **Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público**. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Economia e Sociedade**., Campinas, v. 17, n. 1, Apr. 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182008000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 13 Jan. 2011.

MACHADO, J.G.R. Notas sobre a forma de atuação do PNUD no Brasil. **Carta Internacional**. Out. de 2008. Disponível em: <http://www.sumarios.org/sites/default/files/pdfs/ilovepdf.com_split_7_12.pdf> Acesso em: 20 jun 2012.

MANCHA, J. F. Participación o la suma de esfuerzos individuales: qué es lo local y cómo impregnarlo del concepto de desarrollo. **Revista Enfoques**. v. 9, n. 15, 177-191, 2011.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Fundamentos do combate à pobreza na contemporaneidade: Amartya Sen e a perspectiva do desenvolvimento humano *in* SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli (Org.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: EDUFPI, 2008.

MAY, Tim. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Org.). **Pioneros del desarrollo**. Madrid: Tecnos, 1986.

MEIER, Gerald. Introducción: el período formativo. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Org.). **Pioneros del desarrollo**. Madrid: Tecnos, 1986.

MÉNY, Y. Cinco (hipó)teses sobre a democracia e seu futuro. In: GIDDENS, A. (Org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: EdUNESP, 2007.

MIDGLEY, J. Crescimento, redistribuição e bem-estar: rumo ao investimento social. In: GIDDENS, A. (Org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: EdUnesp, 2007.

MILANI, Carlos; SOLINÍS, Gérman. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Gérman (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Gérman (Org.). **Democracia e governança mundial: que regulações para o século XXI?** Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.

MG PROPÕE repactuação dos ODM. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3629>> Acesso em: 27 ago. 2012.

MORAES, R. **Celso Furtado: o subdesenvolvimento e as idéias da Cepal**. São Paulo: Ática, 1995.

MYRDAL, Gunnar. **O Estado do futuro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1962.

NA PARAÍBA, candidatos a prefeito firmam compromisso pelos ODM. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3641>> acesso em: 27 ago. 2012.

NYE JR, Joseph. **Cooperação e conflito nas relações internacionais**. São Paulo: Gente, 2009.

_____. No governo não confiamos. In: GIDDENS, A. (Org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: EdUnesp, 2007.

O LONGO amanhecer. Direção de José Mariani, Rio de Janeiro, Videofilmes, 2004. 1 DVD.

OCAMPO, A. R. Prólogo a la edición en español. In: PNUD. **Informe Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del desarrollo humano**. Bogotá: Tercer Mundo, 1990.

OLIVEIRA, O. M.; DAL RI JUNIOR, A (Org). **Relações Internacionais: interdependência e sociedade global**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

OLIVEIRA, Francisco. A navegação venturosa. In: FURTADO, Celso. **Celso Furtado**: economia. São Paulo: Ática, Coleção Grandes Cientistas Sociais, 1983.

_____. **Crítica à razão dualista – o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.

ONU. **Declaração do Milênio**. Lisbon. United Nations Information Centre, 2000.

PATRIOTA, A. **Íntegra da resposta do Brasil aos EUA**. 2012. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,integra-da-resposta-do-brasil-aos-eua,933624,0.htm>> Acesso em: 01 out. 2012.

PNUD. **Sobre el Desarrollo Humano**. 2012. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010 - A verdadeira riqueza da Nações**: vias para o desenvolvimento humano. New York: PNUD, 2010.

_____. **Human Development Report 2010 – The Real Wealth of Nations**: pathways to human development. New York: PNUD, 2010a.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2006. A água para lá da escassez**: poder, pobreza e a crise mundial da água. New York: PNUD, 2006.

_____. **A democracia na América Latina**: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Santana do Parnaíba: LM&X, 2004.

_____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado**. Lisboa: Mensagem, 2002.

_____. **Human Development Report 2002. Deepening democracy in a fragmented world**. New York: Oxford University Press, 2002a.

_____. **Informe sobre Desarrollo Humano 1998**. Madrid: Mundi-Prensa, 1998.

_____. **Informe sobre Desarrollo Humano 1994**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994.

_____. **Informe Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del desarrollo humano**. Bogotá: Tercer Mundo, 1990.

PREBISCH, Raúl. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano**. São Paulo: Fundo de Cultura, 1963.

QUEIROZ, Maria Isaura Pereira de. **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo: IEB/USP, 1969.

RAMÍREZ, M. F. Gobernanza y legitimidad democrática. **Reflexión Política**. Bucaramanga, ano 13, n. 25, pp. 125-135, jun. 2011.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Ática, 2000.

REIS, Elisa. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 15, n. 42, pp. 143-152, jan. 2000

REZENDE, M.J. A democratização como um processo de distribuição, deslocamento e equilíbrio de poder em Norbert Elias. **Reflexión Política**. Bucaramanga, Ano 14, n. 27, pp. 38-53, jun. 2012.

_____. Os relatórios do desenvolvimento humano (RDHs) e o padrão de intervenção pública na área social: os desafios postos à forma de organização do Estado no Brasil. **Estudios Sociales**. v. 20, n. 40, jul.-dec. 2012a.

_____. Os relatórios do desenvolvimento humano publicados após a declaração do milênio e a perpetuidade da luta entre processos civilizacionais e descivilizacionais. **Enfoques**. Chile, vol. IX, nº14, pp. 117-138, jul. 2011.

_____. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as ações voluntárias: em questão os esforços individuais e o processo de individualização. **Convergência**. Ano 15, n. 48, pp 105-135, sep-dic, 2008.

_____. As múltiplas implicações da efetivação da democracia hoje: os desafios vindos à tona no Relatório do desenvolvimento humano, de 2002, das Nações Unidas. **Reflexión Política**. Bucaramanga, n. 20, Dic. de 2008a.

_____. A globalização e os desafios da ação política num contexto de concentração de riqueza e de poder: as reflexões de Zygmunt Bauman e as de Celso Furtado. **Estud. soc**, México, v. 15, n. 30, dic. 2007. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572007000200001&lng=es&nrm=iso>. accedido en 31 enero 2012.

RIBEIRO, Flavio Diniz. **Walt Whitman Rostow e a problemática do desenvolvimento**: ideologia, política e ciência na Guerra Fria. 2007. Tese (Doutorado em História Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

RICARDO, David. **Princípios de economia política e de tributação**. Lisboa: Fundação Gulbekian, 1965.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil**: afinal do que se trata. Rio de Janeiro: EdFGV, 2005.

ROSTOW, W.W. A decolagem para o crescimento autossustentado. In: AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. (Org.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2010.

_____. **Etapas do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento**: incluyente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.

SALM, Cláudio. Sobre a Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil: Uma Leitura Crítica. In: PAES de BARROS, R; FOGUEL, M; ULYSSEA, G. (Org.). **Desigualdade de Renda no Brasil: uma Análise da Queda Recente**. Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Os processos de globalização. In: _____(org.). **A globalização e as ciências sociais**. São Paulo: Cortez, 2005.

SCHERMA, Marcio Augusto. Estado e desenvolvimento na América Latina: a inflexão do pensamento e os exemplos do BID e do Banco Mundial. In: SERAINE, Ana Beatriz Martins dos Santos; SANTOS JUNIOR, Raimundo Batista dos; MIYAMOTO, Shiguenoli (Org.). **Estado, desenvolvimento e políticas públicas**. Ijuí: Unijuí; Teresina: EDUFPI, 2008.

SCHMITTER, P. Perspectivas da democracia no mundo contemporâneo: mais liberal, pré-liberal ou pós liberal? In: GERSCHMAN, S.; VIANNA, M. L. W (Org.). **A miragem da pós-modernidade: democracia e política sociais no contexto da globalização**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEN, Amartya. **Sobre el Desarrollo Humano**. 2012. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/es/desarrollohumano/>>. Acesso em: 23 jul. 2012.

_____. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. Introdução. In: PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010 - A verdadeira riqueza da Nações: vias para o desenvolvimento humano**. New York: PNUD, 2010.

_____. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **El valor de la democracia**. Madrid: El viejo topo, 2006.

_____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia da Letras, 1999.

_____. Capital humano y capacidad humana. **Cuadernos de Economía**, v. 17, n. 29, Bogotá, pp. 67-72, 1998.

_____. Racionalidade, interesse e identidade. In: FOXLEY, A.; McPHERSON, M.; O'DONNELL, G. (Org.). **Desenvolvimento e política e aspirações sociais. O pensamento de Albert Hirschman**. São Paulo: Vértice, 1988.

_____. Development: Which Way Now? **The Economic Journal**, v. 93, n. 372 (Dec., 1983), pp. 745-762. Available from: <<http://www.jstor.org/stable/2232744>> Acess on 03 feb 2012.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico**. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, Vania Sandeléia Vaz da. **A concentração geográfica da sociedade civil global**: análise da distribuição das sedes das organizações não governamentais credenciadas para as conferências sociais globais da Organização das Nações Unidas (1925-1996) e para as conferências ministeriais da Organização Mundial do Comércio (1996-2005). 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-09112011-140350/>>. Acesso em: 2012-09-28.

SMITH, Andy. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, G; PIERRE J. (Org.). **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, pp. 619-635, 2010.

SRINIVASAN, T.N. Human Development: a New Paradigm or Reinvention of the Wheel? **The American Economic Review**. v. 84, n. 2 (May, 1994), pp. 238-243. Available from: <<http://www.jstor.org/stable/2117836>> access on: 15/02/2012.

SZRETER, Simon. Uma nova economia política: a importancia do capital social. In: GIDDENS, A. (Org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: EdUnesp, 2007.

SZTOMPKA, P. **A Sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

SINGER, P. **Desenvolvimento e crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

_____. Desenvolvimento e repartição da renda no Brasil. In: TOLIPAN, R.; TINELLI, A.C. (Org.) **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

STREETEN, P. As agruras do sucesso. In: FOXLEY, A.; McPHERSON, M.; O'DONNELL, G. (Org.). **Desenvolvimento e política e aspirações sociais. O pensamento de Albert Hirschman**. São Paulo: Vértice, 1988.

_____. Dicotomias del desarrollo. In: MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (Org.). **Pioneros del desarrollo**. Madrid: Tecnos, 1986.

TASSARA, Carlo. Objetivos de desarrollo del milênio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina: analisis de un caso exitoso en Antioquia. **Investigación y Desarrollo** [en línea] 2011, v. 19. Disponible en: <<http://www.redalyc.org/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=26820753008>> Acesso em 20 set 2012.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. **(Des) Ajuste global e modernização conservadora**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

THERBORN, Göran. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 6, Dec. 2001 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222001000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 14 May 2011. doi: 10.1590/S1517-45222001000200007.

THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995

TILLY, C. Movimentos Sociais como Política. **Revista Brasileira de Ciência Política**. n. 3, janeiro-julho de 2010, Brasília, pp. 133-160.

TOBOSO MARTÍN, Mario; ARNAU RIPOLLÉS, M^a Soledad. La discapacidad dentro del enfoque de capacidades y funcionamientos de Amartya Sen. **Araucaria** [en línea] 2008, 10 (Sin mes) : [fecha de consulta: 10 de enero de 2011] Disponible en: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=28212043004>> ISSN 1575-6823.

TONELLA, C. Cultura política, dimensões do exercício da cidadania e participação na vida pública. **Revista Mediações**. Londrina, v. 16, n. 2, pp. 228-248, 2011.

UNDAF. **Marco de Assistência das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2007-2011)**. UNCT Brasil, 2005.

UNV. **Quiénes somos**. Disponível em: <<http://www.unv.org/es/quienes-somos.html>> Acesso em 15 maio 2012.

_____. **State of the world's volunteerism report 2011**. Disponível em: <http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2011/SWVR/English/SWVR2011_full.pdf> Acesso em: 23 set 2012.

_____. **Statistical and Financial Information for 2011a**. Disponível em: <http://www.unv.org/fileadmin/docdb/pdf/2012/annual_report_2012/UNV_Annual_report_stat_2011_en_hd.pdf> Acesso em: 23 set 2012.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

_____. **A história não os absolverá nem a geografia**. Campinas: Armazém do Ipê, 2005.

VITALI, S; GLATTFELDER, J. B; BATTISTON, S. **The network of global corporate control**. Zurich, 2011. Available from <http://arxiv.org/PS_cache/arxiv/pdf/1107/1107.5728v2.pdf>. access on 23 Aug 2012.

APÊNDICES

APÊNDICE A

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (com metas)⁷⁹

Objetivos	Metas					
1. Redução da Pobreza	1.1 Reduzir pela metade a proporção da população com renda inferior a um dólar PPC por dia.	1.2 Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens	1.3 Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.			
2. Atingir o ensino básico universal	2.1 Garantir que, até 2015, todas as crianças terminem um ciclo completo de ensino básico.					
3. Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	3.1 Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, a mais tardar até 2015.					
4. Reduzir a mortalidade na infância	4.1 Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.					
5. Melhorar a saúde materna	5.1 Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.	5.2 Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva.				
6. Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças	6.1 Até 2015, ter detido a propagação do HIV/Aids e começado a inverter a tendência atual.	6.2 Alcançar, até 2010, o acesso universal ao tratamento de HIV/Aids para todas as pessoas que necessitem.	6.3 Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.			
7. Garantir a sustentabilidade ambiental	7.1 Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.	7.2 Reduzir a perda de diversidade biológica e alcançar, até 2010, uma redução significativa na taxa de perda.	7.3 Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura e esgotamento sanitário.	7.4 Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.		
8. Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento	8.1 Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório	8.2 Atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos	8.3 Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento	8.4 Tratar compreensivelmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento	8.5 Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento.	8.6 Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.

Fonte: PNUD

⁷⁹ Estão no quadro apenas as metas mundiais.

APÊNDICE B*

ONG Internacionais selecionadas (continua)

Human Rights WatchWebsite: <http://www.hrw.org>

Fundação: 1978

Sede: Nova York

Orçamento: 30 milhões de dólares (doações privadas)

- Maior organização de direitos humanos com sede nos EUA
- “Envergonha” os transgressores dos direitos humanos documentando os abusos contra os direitos humanos em mais de 70 países.
- Fez parte de uma coalização de grupos e indivíduos que recebeu o Prêmio Nobel da Paz em 1997 pelo trabalho relativo à Campanha pelo Banimento de Minas terrestres

(Fonte: Human Rights Watch)

International Crisis GroupWebsite: <http://www.crisisgroup.org>

Fundação: 1995

Sede: Bruxelas

Orçamento: Aproximadamente 12 milhões de dólares (40% de financiamentos governamentais, 43% de fundações privadas e 16% de indivíduos e empresas privadas)

- Analisa países “em risco de colapso, escalada ou recorrência de conflitos violentos” e oferece recomendações políticas, visando aos estrategistas políticos, com relação à maneira de diluir as tensões e solucionar os conflitos
- Sua diretoria inclui personagens influentes da política, diplomacia, empresas e mídia, que ajudam a formar as operações do grupo e fazer lobby pela implementação de sua política

(Fonte: International Crisis Group)

Anistia InternacionalWebsite: <http://www.amnesty.org>

Fundação: 1961

Sede: Londres

Orçamento: 48,9 milhões de dólares (doações privadas)

- Mobiliza uma rede de membros em mais de 150 países para ajudar a prevenir e acabar com “abusos graves dos direitos à integridade física e mental, à liberdade de consciência e de expressão e à liberdade de escolha” e promove os direitos humanos

Fundação Bill e Melinda GatesWebsite: <http://www.gatesfoundation.org>

Fundação: 2000

Sede: Seattle

Quadro Pessoal: 457

Orçamento: Aproximadamente 37,6 bilhões de dólares (dotação)

- Trabalha para “promover maior igualdade em quatro setores: saúde mundial, educação, bibliotecas públicas e apoio a famílias em risco”

(Fonte: Fundação Bill e Melinda Gates)

* Todas as informações foram transcritas a partir do quadro montado por Joseph Nye Jr. (2009), mas foram feitas algumas omissões.

ONG Internacionais selecionadas (conclusão)

Oxfam International

Website: <http://www.oxfam.org>

Fundação: 1942

Sede: Oxford, Inglaterra

Orçamento: Aproximadamente 2,6 bilhões de dólares (40% de financiamentos governamentais, 43% de fundações privadas e 16% de indivíduos e empresas privadas)

- Uma “confederação de 13 organizações, trabalhando junto com mais de 3 mil parceiros em mais de 100 países para encontrar soluções para a pobreza, o sofrimento e a injustiça”

(Fonte: Oxfam International)

Comissão Internacional da Cruz Vermelha (ICRC)

Website: <http://www.icrc.org>

Fundação: 1863

Sede: Genebra

Orçamento: 920,9 milhões de dólares (financiamentos governamentais, doações de indivíduos, corporações e outras entidades)

- Encarregada pela Convenção de Genebra da responsabilidade por “visitar prisioneiros, organizar operações de alívio, reagrupar famílias separadas e atividades humanitárias semelhantes durante conflitos armados”

(Fonte: ICRC)

Greenpeace

Website: <http://www.greenpeace.org>

Fundação: 1871

Sede: Amsterdã

Orçamento: Aproximadamente 160 milhões de dólares (doações privadas)

- Mobiliza 2,8 milhões de simpatizantes em mais de 40 países para apoiar os esforços contra mudança climática, a degradação dos oceanos, a causa das baleias e a engenharia genética
- Apoia esforços pela preservação de florestas antigas, pelo descarte de substâncias tóxicas e encoraja o comércio sustentável

Fonte: Adaptado de NYE JR (2009, p. 295-296)

APÊNDICE C

Íntegra da resposta do Brasil aos EUA

Prezado Embaixador Kirk,

Acuso recebimento de sua carta de 19 de setembro, na qual Vossa Excelência expressa preocupação com medidas adotadas pelo Brasil em relação a tarifas de importação de alguns produtos industriais. Noto que Vossa Excelência reconhece a legalidade dessas medidas.

O mundo tem testemunhado políticas de expansão monetária maciça e o resgate de bancos e indústrias em escala sem precedentes, implementados pelos EUA e por outros países desenvolvidos. Como consequência, o Brasil tem sido obrigado a enfrentar uma valorização artificial de sua moeda e uma enxurrada de mercadorias importadas a preços artificialmente baixos. Os EUA têm sido um dos principais beneficiários dessa situação. De 2007 a 2011, as exportações de produtos norte-americanos para o mercado brasileiro praticamente dobraram, passando de US\$ 18,7 bilhões para US\$ 34 bilhões. O Brasil passou de 16.º a 8.º maior mercado para os produtos originários dos EUA.

Enquanto Vossa Excelência refere-se a medidas compatíveis com as regras da OMC adotadas pelo Brasil, de nossa parte, preocupa-nos a perspectiva de continuação dos subsídios ilegais concedidos à produção agrícola pelos EUA, que impactam o Brasil e outros países em desenvolvimento, inclusive alguns dos países mais pobres da África.

Discordo totalmente de Vossa Excelência quanto aos efeitos que as medidas adotadas pelo Brasil poderiam ter sobre o resultado da Rodada de Doha. Vossa Excelência bem sabe que, para a vasta maioria dos Membros da OMC, a Rodada de Doha não tem avançado em função da falta de disposição de certos países desenvolvidos para efetuarem quaisquer mudanças significativas em suas políticas protecionistas.

Os EUA conseguiram, em período tão curto, quase dobrar suas exportações para o Brasil e continuam a colher os benefícios de nosso mercado em expansão. Mas seria mais justo se esses aumentos ocorressem em um ambiente que não estivesse distorcido por desalinhamentos cambiais e escancarado apoio governamental.

O Governo brasileiro não abdicará de seu direito de fazer uso de todos os instrumentos legítimos permitidos pela OMC. E permanece disposto a trabalhar com os EUA com vistas a promover uma relação comercial equilibrada e mutuamente benéfica.

Cordialmente,
Antônio de Aguiar Patriota, Ministro das Relações Exteriores

Fonte: Publicado no jornal O Estado de São Paulo em 21/09/2012

ANEXOS

ANEXO A

Exemplo paquistanês de auto-ajuda comunitária (RDH-1990)

RECUADRO 5.7

Sistemas comunitarios de salubridad en Karachi

Los residente de Orangi, una comunidad de bajos ingresos de Karachi, están instalando redes de alcantarillado con la ayuda de una activa organización no gubernamental.

Orangi, un barrio de invasión no autorizado, alberga a 700.000 personas, o sea, el 10% de los habitantes de la capital.

Los predios de Orangi bordean calles sin pavimentar y sin provisiones para servicios públicos. La Corporación Metropolitana de Karachi (CMK) y la Autoridad de Planeación Urbana de Karachi (UPUK) responden por la provisión de servicios troncales –carreteras principales, sistemas de drenaje, alcantarillado y ductos centrales de agua–, pero los residentes deben pagar por las conexiones con las troncales. En lo que respecta a alcantarillado, el costo oficial de una conexión para una vivienda es de 100 rupias (aproximadamente US\$ 5) por cada yarda cuadrada del predio en donde está ubicada –un costo excesivamente alto para familias que sólo han invertido 20.000 rupias en la construcción de sus viviendas.

En 1980, una organización no gubernamental comenzó a construir una red de alcantarillado en la comunidad, menos costosa que los servicios estatales. La ONG organizó la comunidad en calles de 15 a 20 casas y buscó tecnologías baratas para la instalación de tuberías, pozos sépticos y registros de inspección. Cada calle se hacía cargo de sus propios costos y asumía la responsabilidad por la compra de los materiales necesarios.

El desarrollo de soluciones técnicas para prestar servicio a localidades individuales tomó tres años, pero el costo de la construcción se redujo a aproximadamente una vigésima parte de la tarifa oficial. Los costos de tubería bajaron de 100 rupias por pie a 13, los de pozos sépticos de 2.000 rupias a 260 y los de registros de inspección de 500 rupias a 70. Para fines de 1985, más de la mitad de las 10.000 calles de Orangi tenía sistemas de alcantarillado en operación, lo que demuestra la efectividad de las ONG en la organización de programas de autoayuda comunitaria para la prestación de servicios menos costosos.

Fonte: (PNUD, 1990, p. 205).

ANEXO B

Transportes informais em grandes cidades africanas (RDH-1990)

RECUADRO 5.6

Transporte público informal en Africa

En Kinshasa hay fula-fulas (camiones cubiertos de 10 toneladas) y kimalumalus (camionetas cuyo nombre traduce "las que andan muy rápido"). En Dakar circulan los "carros rápidos". En Dar-es-Salaam se llaman dala dalas, pues así se denomina la moneda que cobran como tarifa. En Nairobi son los matatus, unos microbuses llamados así por la tarifa uniforme de 30 centavos que solían cobrar a sus pasajeros.

En la década de los ochentas aumentó notoriamente el número de pasajeros transportados por estos empresarios a pequeña escala y, en numerosas ciudades africanas, acapararon más del 50% de los recorridos hechos por vehículos de transporte público.

Estos pequeños empresarios del transporte también son grandes generadores de empleo. En Dakar, 523 carros rápidos emplearon a 3.420 personas, en 1975, y dieron sustento a 22.230. En Kenia, el sector de transporte público a pequeña escala empleó a 17.000 personas, en 1986, y generó US\$ 140 millones en tarifas.

A comienzos de los ochentas, KBS, el monopolio de buses de Nairobi, tan sólo transportó el 42% de los pasajeros; el resto viajó en matatus.

Cerca del 15% de los matatus pertenecía a individuos que sólo poseían un vehículo, y el resto formaba parte de empresas con flotas más grandes. Dichas empresas generaron un 50% más de empleos por pasajero que el servicio de buses públicos; la mayor parte de dichos cargos fue ocupada por personas pobres.

Los matatus fueron legalizados del todo en 1984, con lo cual aumentó la inversión privada y se mejoraron los servicios. No obstante, todavía persisten algunos problemas, sobre todo la negligencia frente a la seguridad de los pasajeros y el mantenimiento deficiente de los vehículos. La autorreglamentación del transporte público informal contribuirá a hacerlo más seguro y más atractivo para los usuarios -y más lucrativo para los empresarios.

Fonte: (PNUD, 1990, p. 204).

ANEXO C


A proposta do pacto 20:20 (RDH-1994)

RECUADRO 4.8 Un pacto de desarrollo humano 20:20	
<p>Hace mucho tiempo que la comunidad mundial anhela que llegue el momento en que se puedan satisfacer las necesidades de todos los seres humanos. A veces, ésta ha parecido una meta irreal, pero ahora evidente que es financieramente viable. Y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social presenta ahora la oportunidad de convertir esta esperanza en realidad.</p> <p>Las metas para los próximos diez años deberían ser:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acceso universal a la enseñanza básica. • Acceso universal a la atención primaria de la salud, al agua apta para el consumo y al saneamiento. • Inmunización universal de los niños. • Reducción a la mitad la mortalidad materna. • Acceso de todas las parejas que lo deseen a servicios de planificación de la familia. • Reducción de la tasa de analfabetismo de adultos a la mitad de la proporción actual. El analfabetismo femenino no debe ser superior al analfabetismo masculino, y la enseñanza de las niñas debe ser equiparable a la de los varones. • Eliminación de la desnutrición severa, y reducción de la desnutrición moderada. • Avance de la población mundial hacia la estabilización en 7.300 millones hacia el año 2015. • Establecimiento de sistemas de crédito a los pobres para posibilitar que trabajen por su cuenta y tengan medios de 	<p>vida sostenibles.</p> <p>El logro de esos objetivos requeriría un gasto adicional del orden de 30.000 a 40.000 millones de dólares por año. Parece una suma de gran magnitud, pero podría obtenerse sin necesidad de recaudar más dinero, simplemente aprovechando mejor los recursos existentes. Se requiere un pacto de desarrollo humano 20:20 en virtud del cual el 20% del presupuesto de los países en desarrollo y el 20% de la ayuda de los países industrializados se asignen a los gastos de prioridad humana.</p> <p>Para este pacto, todos los países tendrían que comprometerse a adoptar las medidas siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar reseñas nacionales de desarrollo humano donde figuren todos los datos básicos y los elementos de referencia para la mediación de los adelantos. 2. Fijar prioridades de desarrollo humano nacional mediante un diálogo nacional con participación de todos los elementos de la sociedad civil y formular estrategias para alcanzar dichas prioridades. 3. Participar en exámenes anuales del pacto 20:20, que se realizarían en reuniones conjuntas de donantes y receptores en cada país, así como exámenes anuales en el Consejo Económico y Social. <p>Si en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social acordara un pacto de ese tipo, el mundo podría transformarse en un lugar muy diferente en el próximo decenio.</p>

Fonte: (PNUD, 1994, p. 88)

ANEXO D

Contribuição de Lula ao RDH de 2006

Contributo especial:	A água pura, acessível e a bom preço é um direito humano e a base do desenvolvimento económico e social
<p>A adopção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio representou uma vitória para a cooperação internacional e para o triunfo dos valores da solidariedade humana em relação à doutrina da indiferença moral. No entanto, seremos julgados pelos resultados que apresentarmos e não pelas promessas que fizemos. E faltando menos de uma década até 2015, temos de enfrentar uma verdade pouco confortável: a comunidade global ainda está longe de alcançar os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.</p> <p>O que melhor demonstra isto é o acesso à água pura e ao saneamento. Ninguém deveria estar disposto a tolerar um mundo em que 1,8 milhões de crianças morrem anualmente devido a diarreia, muitas por falta de água pura e de uma casa de banho, um mundo em que se nega o ensino básico a crianças e em que milhões de pessoas são vítimas da pobreza e da falta de saúde.</p> <p>No Brasil, temos estado a tentar abordar o problema da água e do saneamento como fazendo parte de uma iniciativa mais ampla para criar uma sociedade mais justa, menos dividida e mais humana. Temos estado a fazer alguns progressos. As taxas de cobertura de água pura têm estado a melhorar em todo o país — e a nova legislação fará com que os fornecedores de serviços que fornecem serviços de água se tornem mais responsáveis perante as pessoas que servem. Na área do saneamento, o sistema desenvolvido no Brasil está a ser amplamente seguido e os investimentos neste sector têm estado a crescer de forma significativa.</p> <p>Não faço referência a estes aspectos para que o Brasil seja encarado como um modelo que os outros devem seguir ou para fingir que todos os nossos problemas estão completamente resolvidos. Estamos conscientes de que precisamos de fazer mais para expandir o acesso à água e ao saneamento aos mais pobres, sobretudo nas zonas rurais. Mas o que quero salientar é que, enquanto presidente, vejo o Objectivo de Desenvolvimento do Milénio para a água e o saneamento como parte integrante das estratégias para reduzir a desigualdade, combater a pobreza e garantir uma distribuição mais abrangente dos benefícios do crescimento. Foi por esse motivo que adoptámos os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio como pontos de referência obrigatórios para todas as</p>	<p>políticas governamentais — nomeadamente as relacionadas com água e saneamento.</p> <p>O <i>Relatório do Desenvolvimento Humano 2006</i> retrata muito bem os custos da falta global de água e saneamento. Devemos acabar mais rapidamente com esse défice se queremos cumprir com o que nos comprometemos no Objectivo de Desenvolvimento do Milénio para 2015. Os governos nacionais têm de fazer mais. E a comunidade internacional também tem de fazer muito mais, através do auxílio, da transferência tecnológica, da criação de capacidades e de parcerias. Realço a necessidade de pôr a água e o saneamento no centro da agenda de desenvolvimento global, dentro de um plano de acção global para ir ao encontro do Objectivo de Desenvolvimento do Milénio. Essa medida levaria a uma mobilização de recursos e a que as pessoas se centrem no desafio que todos nós temos de enfrentar.</p> <p>A água pura, acessível e a um bom preço é um direito humano. É também uma das bases do desenvolvimento económico e social. Nem sempre é fácil fortalecer estas bases: é necessário haver liderança política e custa dinheiro. Mas não investir hoje capital político e financeiro implica o preço elevado em termos de oportunidades perdidas no progresso social e no crescimento económico de amanhã.</p> <div style="text-align: right; margin-top: 20px;">  </div> <div style="text-align: right;"> <p>Luiz Inácio Lula da Silva Presidente da República Federativa do Brasil</p> </div>

Fonte: (PNUD, 2006, p, 79)

ANEXO E

Tabela de desigualdades de gênero (RDH-1990)

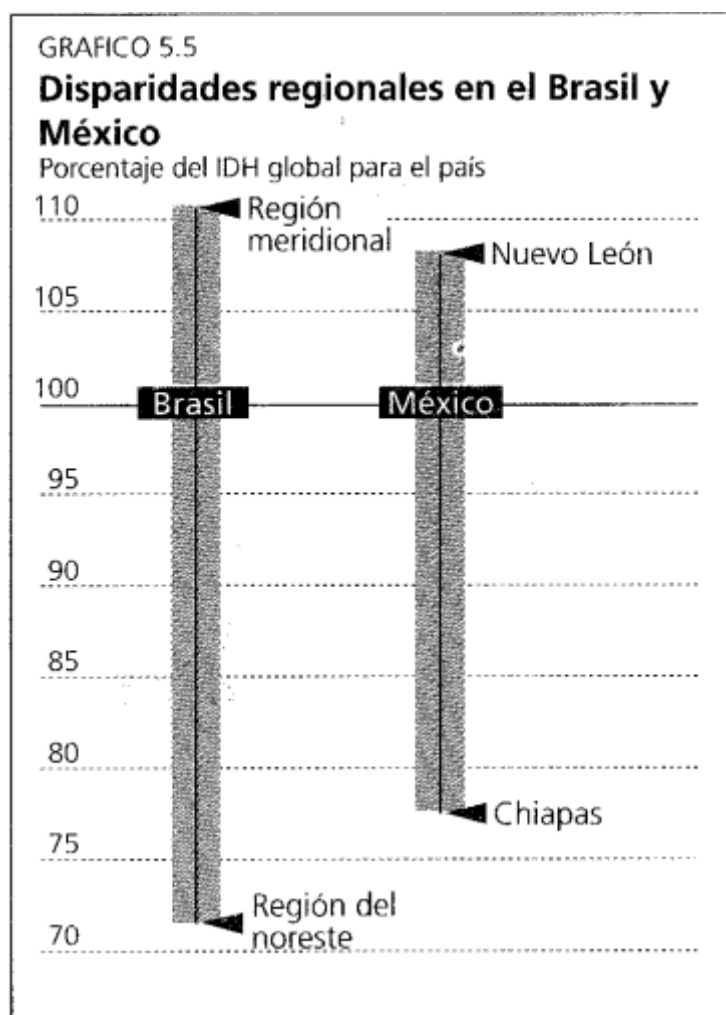
TABLA 23. Agregados regionales de indicadores de desarrollo humano

		Africa Sub-sahariana	Medio Oriente y Norte de Africa	Asia y Oceanía	Sur de Asia	Este y Sureste Asiáticos	América Latina y el Caribe	Países menos desarrollados	Todos los países en desarrollo	Países industrializados	Mundo
Tabla 9: Brechas entre mujeres y hombres (mujeres como % de los hombres: valor masculino = 100)											
Esperanza de vida		107.2	105.0	103.0	100.2	105.0	108.6	104.0	104.2	110.4	105.7
Tasa de alfabetismo	1970	42	36	50	41	74	91	37	54	98	69
	1985	61	58	64	51	73	95	51	67
Matrícula escolar primaria	1960	52	56	55	46	78	95	44	61	99	74
	1986-88	77	81	82	72	90	98	72	83	100	86
Matrícula escolar secundaria		58	68	66	53	77	113	53	71	104	77
Fuerza laboral		62	25	54	29	71	36	46	51	71	56
Parlamento		6.3	3.2	13.7	7.7	18.1	7.2	7.6	11.8	16.0	12.9

Fonte: (PNUD, 1990)

ANEXO F

Desigualdades internas – Brasil e México (RDH-1994)



Fonte: (PNUD, 1994, p. 112)