

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano e o papel do poder público local no combate à privação e à impotência

Los Informes del Desarrollo Humano y el papel de los gobiernos locales en el combate a la privación y a la impotencia

Human Development Reports and the role of local governments in combating deprivation and powerlessness

Maria José de Rezende



Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/polis/10536>

ISSN: 0718-6568

Editora

Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO)

Referência eletrónica

Maria José de Rezende, « Os Relatórios do Desenvolvimento Humano e o papel do poder público local no combate à privação e à impotência », *Polis* [Online], 39 | 2014, posto online no dia 23 janeiro 2015, consultado o 21 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/polis/10536>

Este documento foi criado de forma automática no dia 21 Abril 2019.

© Polis

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano e o papel do poder público local no combate à privação e à impotência

Los Informes del Desarrollo Humano y el papel de los gobiernos locales en el combate a la privación y a la impotencia

Human Development Reports and the role of local governments in combating deprivation and powerlessness

Maria José de Rezende

NOTA DO EDITOR

Recibido: 26.05.2013 Aceptado: 15.05.2014

Introdução

- ¹ Esta é uma pesquisa documental que objetiva buscar no interior dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) ¹, publicados anualmente, desde 1990, pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), as sugestões de redirecionamento das ações do poder público local, as quais devem estar voltadas ao combate, contínuo e duradouro, da privação e da impotência que atingem os povos mais pobres em todo o planeta. No que diz respeito à questão metodológica pode-se dizer “que o pesquisador que trabalha com documentos deve superar vários obstáculos e desconfiar de inúmeras armadilhas, antes de estar em condição de fazer uma análise em profundidade de seu material. Em primeiro lugar, ele deve localizar os textos pertinentes e avaliar a sua credibilidade, assim como a sua representatividade” (Cellard, 2012: 296). No que diz

respeito à credibilidade dos RDHs não há qualquer dúvida de que eles têm ganhado um expressivo reconhecimento, portanto, eles são inteiramente críveis, já que são produzidos por uma organização internacional que tem sido, nas últimas décadas, acompanhada de perto por inúmeros técnicos, intelectuais e lideranças políticas de todo mundo.

- 2 No plano metodológico e no dos procedimentos, uma pesquisa como esta deve definir a natureza dos documentos que serão utilizados (May, 2004). São documentos escritos que se classificam como públicos, uma vez que estão disponíveis de forma *on line*, no sítio das Nações Unidas, para todos aqueles que tenham interesse, condições técnicas e informacionais para acessá-los.
- 3 Conforme alerta Cellard (2012), a análise documental exige que se busquem as muitas pistas constituidoras do documento; por isso se considera que há um *cópus* de propostas, embates políticos e acadêmicos que permeiam a construção dos RDHs. Esses embates têm de ser levados em conta para que se alcance a tessitura interna dos documentos, pois eles não estão suspensos no ar, mas sim entrelaçados a muitos acontecimentos e discussões desenvolvidos na segunda metade do século XX e no limiar do XXI. Por isso, as propostas dos relatórios sobre como devem agir os poderes locais para fazer expandir o desenvolvimento humano estão permeadas de inúmeras questões atinentes ao papel que ainda cabe ao poder público, nas suas diversas dimensões, no processo de aumento paulatino das melhorias no âmbito da renda, da educação, da moradia e da saúde para as populações mais pobres.
- 4 Em segundo lugar, conforme alerta Cellard (2012: 300) “não se pode pensar em interpretar um texto, [antes de] ter (...) uma boa ideia da identidade da pessoa que se expressa, de seus interesses e dos motivos que a levaram a escrever”. No caso dos documentos que serão aqui analisados, deve-se esclarecer que não se trata de uma pessoa, mas de inúmeras, posto que a cada ano são envolvidos diversos técnicos e intelectuais na feitura dos RDHs. Todavia, há ainda algo que torna os relatórios documentos de expressiva complexidade, visto que os seus formuladores não estão falando de seus interesses próprios, mas da condensação de propostas que vão ganhando corpo em muitos embates no interior do PNUD, das instituições governamentais e da sociedade civil². Os documentos são tomados como representativos dos embates produzidos no interior de um organismo internacional.
- 5 Serão analisados os RDHs da segunda metade da década de 1990, todavia, em alguns momentos, far-se-á necessário lançar mão dos que foram produzidos entre 1990 e 1995, já que eles condensam muitas propostas que visam redirecionar a ação do poder público local em favor do desenvolvimento humano. Em todos os seis primeiros relatórios (RDH, 1990; 1991; 1992; 1993; 1994; 1995) está sugerido que o poder público local deve priorizar uma alocação de recursos voltada para as populações mais pobres; todavia, para que esta distribuição de recursos ocorra é necessário que haja uma distribuição de poder que efetive uma participação mais ampla de diversos agentes. As propostas de descentralização do poder ganharam supremacia no interior dos relatórios, os quais insistiram, no início da década de 1990, que o recurso chave para abrir as muitas portas que levam ao desenvolvimento humano é, em alguns lugares, construir e, em outros, ampliar a participação política.
- 6 Esclarece-se que os Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) incluem renda, longevidade e educação. Por isso, seus “componentes chaves - esperança de vida, alfabetismo e rendimento básico - são o ponto de partida (...) [para] a formação das

capacidades humanas” (RDH/1990: 50). Machado e Pamplona (2008: 2) chamam a atenção para a confusão que se faz, muitas vezes, entre os IDHs e o conceito de desenvolvimento humano, o qual é “mais amplo e complexo que seu índice”. Ainda que o objetivo dos RDHs não seja aprofundar o debate conceitual pode-se dizer que eles recebem influências das proposições teóricas levantadas por Amartya Sen (2001; 2005; 2006; 2011; 2010). E conforme alerta o economista indiano, o “IDH tem contribuído para ampliar significativamente a atenção empírica dedicada à avaliação dos processos de desenvolvimento” (Sen, 1999: 3). No seu entender, a dimensão empírica tem ajudado na construção da dimensão teórico-conceitual³.

- 7 Há diversas passagens no livro *Desenvolvimento como liberdade* nas quais Sen esclarece o quanto é fundamental para o aperfeiçoamento do conceito de desenvolvimento humano que este aprimoramento seja feito de forma simultânea à geração de métodos de avaliação empírica do desenvolvimento. É, evidentemente, por isso que os RDHs, idealizados por Mahbub Ul Haq (1976) e Amartya Sen, condensam uma “extensa coleção de tabelas e (...) [de] informações sobre diversas características sociais, econômicas e políticas que influenciam a natureza e a qualidade da vida humana” (Sen, 1999: 3).

“Uma concepção adequada do desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda⁴. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. (...) Expandir as liberdades que temos (...) não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo” (Sen, 2005: 29).

- 8 As insistências dos RDHs de que o poder público local deve efetivar mudanças econômicas, políticas e sociais que levem a ampliação das oportunidades, das habilidades (não só profissionais, mas também políticas) e das capacidades reafirmam

“a tese de Sen [de] que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ela contrasta com as visões mais restritas, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB⁵, aumento da renda per capita, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Essas cinco façanhas são obviamente importantíssimas como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas por saúde, educação e direitos civis” (Veiga, 2001:3).

- 9 Levanta-se, então, o seguinte problema sociológico: Quais mudanças políticas, sociais e econômicas sugerem os RDHs, da segunda metade da década de 1990, ao poder público local, para combater a privação e a impotência que destroem as possibilidades de efetivação do desenvolvimento humano? Como o poder público local, no entendimento dos relatórios publicados entre 1996 e 1999, pode atuar na ampliação das oportunidades, habilidades e capacidades?

As mudanças sugeridas ao poder público local para ampliar as capacidades e as habilidades

- 10 Na segunda metade da década de 1990, os RDHs enfatizam a necessidade de que haja mudanças políticas substantivas no que diz respeito ao desenvolvimento de várias formas de participação⁶, sejam elas locais, regionais ou nacionais. Destaque-se, todavia, que os formuladores do relatório de 1995 deram ênfase à necessidade de ampliação da participação da mulher nas diversas esferas da política. No capítulo 5, intitulado *Em*

direção à igualdade, o RDH de 1995 assinalava que a igualdade entre homens e mulheres na política não tinha de ser vista como uma meta tecnocrática, mas sim como um compromisso capaz de envolver diversos agentes e instâncias na construção de novas oportunidades e capacidades de operar na construção de demandas impulsionadoras do desenvolvimento humano⁷.

- 11 O RDH de 1995 destacava que eram inúmeras as prioridades relacionadas às melhorias da situação da mulher no mundo atual. Entre elas estavam aquelas relacionadas à educação, à saúde, à igualdade de remuneração, ao acesso a cargos públicos, ao combate a toda forma de discriminação e de violência (RDH, 1995: 112). “Em todas essas prioridades é fundamental a igualdade de acesso aos meios de desenvolver a capacidade humana básica, a igualdade de oportunidades de participar em todos os aspectos da tomada de decisões econômicas, sociais e políticas” (RDH, 1995: 113).
- 12 A participação política da mulher passa a ser, então, a chave que abre os debates sobre os câmbios políticos necessários para ampliar a participação dos diversos agentes no âmbito do poder público local. Os elaboradores dos relatórios insistem que as construções de novas modalidades de participação social, econômica e política passam pelo enfrentamento de muitas formas de discriminação que empurram para longe qualquer possibilidade de ampliação do número de agentes e grupos atuantes na arena política local. Vencer essas discriminações é um processo de longo prazo que pode ser impulsionado pela luta efetiva para levar as mulheres a ter um papel, de fato, relevante nas instâncias decisórias.

“Proporcionar para as mulheres e para as meninas (...) iguais direitos e igual acesso aos recursos e oportunidades tem importância crucial para alcançar a meta de reduzir a pobreza, o analfabetismo e as enfermidades em todos os povoados. A igualdade entre homens e mulheres é um aspecto essencial do desenvolvimento humano” (RDH, 1995: 112).
- 13 Ao dizer que a busca por melhorias sociais deve atingir a todos os povoados, os construtores do relatório de 1995 estão chamando a atenção para a necessidade de que, no âmbito local, se dê uma luta constante para superar as muitas barreiras que eternizam “as desigualdades nos direitos e nas recompensas de homens e mulheres” (RDH, 1995: 112).
- 14 Os processos políticos estabelecidos, na esfera local e em todos os demais âmbitos, tendem a eternizar as exclusões que emperram o desenvolvimento humano. Por isso, para redefinir a vida política, o RDH de 1995 (p.112) defende “a intervenção governamental e o ativismo político”. Não há como supor que haja possibilidade de mudança no âmbito local sem que ocorra “ação política concertada nos planos nacional e internacional⁸” (RDH, 1995: 113).
- 15 No que diz respeito às exclusões baseadas em gênero, ficava mais e mais evidente a necessidade, segundo o relatório, de desenvolver ações políticas que fossem capazes de irradiar-se do âmbito nacional, com apoio internacional, para o âmbito local. Quais seriam, então, as ações que tenderiam a ter essa capacidade de irradiação? Seriam aquelas voltadas tanto para o estabelecimento e a efetivação de leis garantidoras da igualdade jurídica e, também, para a institucionalização de procedimentos que combatam a discriminação de toda natureza quanto para a mobilização de ações que ampliem “o acesso às oportunidades econômicas e políticas” (RDH, 1995: 113).
- 16 O RDH de 1995 busca construir inúmeras propostas que viabilizem a combinação, pelas mulheres, de papéis públicos e privados. Quanto mais a mulher vier a adentrar a esfera

política, mais possibilidades haverá de desenvolver políticas participativas no âmbito local. Todavia, melhorar os níveis de igualdade econômica e política entre homens e mulheres depende de novos arranjos institucionais que sejam capazes tanto de condenar discriminações de todos os matizes quanto de promover uma mais eficiente seguridade social para os grupos mais vulneráveis.

“O espaço político sempre tem sido monopolizado pelos homens. Ainda que as mulheres constituam a metade do eleitorado, elas têm somente 12% das cadeiras parlamentares e 6% dos postos de gabinete. As mulheres estão relativamente mais bem representadas no plano local. Em 46 países, a representação da mulher, no governo local, é superior a sua representação nos parlamentos nacionais. Em 1994, a Índia reservou um terço dos assentos (...) dos Conselhos Locais para as mulheres. Como resultado disso, pelo menos 800.000 mulheres ingressaram ao processo político (...)” (RDH, 1996: 27).

- 17 Observe-se, no entanto, que os formuladores do RDH de 1995 insistem que tais arranjos não serão promovidos somente pelo poder público, seja ele local ou não. Vários resultarão “de movimentos na sociedade civil e alguns devem vir de mudanças na comunidade de empresários, dado que o setor privado é o que gera a maior quantidade de empregos e investimentos” (RDH, 1995: 124). Por isso, os formuladores do relatório defendem que as melhorias locais dependem também da atuação do poder privado local. Quando as práticas empresariais são voltadas para a ampliação do emprego, da seguridade social e das oportunidades ocorrem sensíveis melhorias na vida de todos. Caso contrário, agravam-se os problemas dos segmentos mais pobres e excluídos.
- 18 Pergunta-se: O que os RDHs propõem, isto é, que ações políticas do poder privado local possibilitariam alcançar melhorias para os mais pobres? Como tais ações seriam aplicáveis às diversas partes do mundo? Situando a discussão no continente latino-americano, é bastante visível que ao longo do século XX não houve uma atuação política, por parte do empresariado, voltada para os interesses públicos, coletivos. No caso do Brasil, tem sido lamentável a atuação das elites econômicas locais e nacionais. Preponderam as atuações que buscam favorecimento a interesses particulares e não a públicos. A resistência a todo e qualquer processo distributivo de renda e poder tem feito da América Latina a região mais desigual do planeta (Cattani, 2010).
- 19 Nos relatórios da primeira metade da década de 1990, os elaboradores dos RDHs insistiram que a redefinição da prática e dos procedimentos do poder público local dependia do tipo de relação que aquele estabelecia com o poder privado. Pode-se dizer que nos RDHs essas duas esferas de poder aparecem como configurações interdependentes⁹. A expansão de ações participativas e capazes de levar a uma melhor distribuição de rendas, poder e recursos, no âmbito local (e também nacional), depende do enfraquecimento de um poder local despótico e voltado somente para a ampliação de seus ganhos e interesses. Todavia, não fica claro, no interior dos RDHs, como seria possível dar uma guinada tão extraordinária, na qual os detentores de riqueza e poder passariam a se interessar por melhorias coletivas que retirassem da miséria, da pobreza e da privação milhares de indivíduos¹⁰.

Analisando o caso do Brasil, Elenaldo Celso Teixeira (2002: 6) afirma

“para a maioria dos analistas, só há mudanças no conteúdo e na metodologia das políticas públicas com mudanças nas elites políticas, na composição do poder político. É certo que mudanças mais substantivas só podem ocorrer quando efetivamente se muda a composição do poder, mas pode-se obter conquistas sociais através da mobilização social, da ação coletiva, sobretudo quando esta passa a ter um conteúdo de preposição, de debate público de alternativas e não de mera crítica.

Para isso, é necessário que as proposições sejam legitimadas por um amplo consenso¹¹ e que tenham uma abrangência maior que os interesses corporativos ou setoriais”.

- 20 Entre as muitas sugestões de ampliação da participação política no âmbito local, o RDH de 1995, no capítulo V intitulado *Hacia la igualdad*, dá ênfase à necessidade de impulsionar a participação das mulheres nos postos decisórios do poder público local. No entanto, para que isso ocorra fazem-se necessárias políticas de melhoramento do acesso das mulheres aos bancos escolares que as habilitariam a disputar espaços de poder e a envidar esforços para direcionamento dos recursos públicos para as áreas que contemplem o desenvolvimento humano.

“Desenvolvimento humano deveria significar o desenvolvimento tanto de mulheres como de homens, idealmente sobre bases de igualdade. Enquanto se eliminam as disparidades existentes entre os sexos em todas as esferas da atividade humana, é necessário preparar indicadores especiais para a medição do fator correspondente à mulher no desenvolvimento humano” (RDH, 1995: 127).

- 21 Em razão dos impactos da pobreza sobre a vida das mulheres destituídas de quaisquer recursos é que o RDH de 1995 insiste que o poder público local (nacional e mundial) deve agir de modo a formular estratégias que possibilitem a universalização da educação fundamental para todas as meninas. O poder público deve direcionar os seus orçamentos e a alocação de recursos para que as metas do desenvolvimento humano sejam, então, alcançadas a médio prazo. Isso exige investimentos no combate ao analfabetismo, à violência contra a mulher e ao não-acesso aos serviços básicos de saúde.
- 22 O relatório de 1995 destaca também que o desenvolvimento humano depende de câmbios econômicos expressivos. Estes devem ser operados pelo poder público local, nacional e internacional. Entre as mudanças necessárias, destaca-se o acesso que as mulheres pobres devem ter a recursos para desenvolver atividades de várias naturezas. Os RDHs sustentam que não é possível avançar na melhoria da renda sem que as mulheres tenham acesso ao crédito. Os governos locais têm de criar melhores condições para que as pessoas mais empobrecidas tenham como levar adiante suas atividades que lhes garantam sustento. Todavia, é necessário que o poder privado e o poder público atuem para favorecer, através de créditos para aplicação nas atividades econômicas, as mulheres mais pobres que, muitas vezes, trabalham por conta própria.
- 23 O RDH de 1995 (p.129) afirma que “mais de 300 milhões de mulheres de baixa renda operam microempresas”, mas muito poucas (em torno de 5 milhões) possuem acesso a créditos. Na maioria dos países não há qualquer linha de crédito para as mulheres de baixa renda. O poder público (local e nacional) e o poder privado deveriam criar estratégias para que houvesse avanços no financiamento das atividades que estão nas mãos das mulheres pobres. O relatório ressalta que isso seria uma forma de ampliar as oportunidades de melhoria das condições de vida nos lares mais pobres.
- 24 Os RDHs sugerem que o poder público local tem de atuar também para gerar recursos municipais - ou seja, não há como ficar sempre na dependência de receitas vindas de fora - capazes de ajudar nos investimentos empreendidos pelos mais pobres para geração de renda. Neste caso, tem de haver uma reestruturação dos gastos e da alocação dos recursos captados através dos impostos. O poder público local deve investir também em políticas de cooperação para o desenvolvimento. Observa-se que os relatórios estão sugerindo que a instância de poder local seja capaz de estabelecer estratégias de cooperação internacional para o desenvolvimento humano.

- 25 Não se deve imaginar que tais sugestões não têm encontrado ressonância na prática. Em alguns países, no decorrer da década de 2000, têm havido tentativas de ampliar a cooperação entre o poder público local e os organismos internacionais. Carlo Tassara (2011; 2011^a) tem feito estudos de casos para verificar até que ponto tais cooperações têm tido êxito ou não.
- 26 Ao analisar um caso no departamento de Antioquia (Colômbia), Tassara (2011: 432) insiste que os projetos de cooperação internacional postos em andamento nesse contexto latino-americano ajudaram a “dinamizar os processos participativos e o protagonismo das coletividades locais”. Tais projetos tiveram ainda a capacidade de expandir as pressões democráticas sobre os governantes, o que levou a “aumentar suas eficácias e eficiência na gestão dos recursos e das políticas públicas no âmbito local” (Tassara, 2011: 432).
- 27 Observe-se que, desde o início da década de 1990, alguns analistas têm, ao refletir sobre a realidade latino-americana, questionado as análises que parecem voltadas somente para testar a eficiência e a eficácia da gestão de recursos no âmbito local. Discute-se que tais visões assentadas na defesa de programas sociais baseados na descentralização carregavam consigo a possibilidade de um recuo do Estado no cumprimento de uma de suas principais tarefas: redistribuir recursos e rendas através de políticas públicas capazes de garantir melhores condições de bem-estar coletivo.
- 28 Neste caso, pode-se dizer que o debate favorável aos programas de cooperação internacional associados ao poder público e ao poder privado, ambos locais, traz embutida uma enorme discussão sobre universalização e focalização, descentralização e privatização. Esta última entendida como o “desengajamento dos governos de algumas responsabilidades específicas, redução de serviços públicos, (...), financiamento público do consumo de serviços privados (...) e desregulamentação que permitem a entrada de formas privadas em setores antes monopolizados pelo governo (Draibe, 1993: 98).
- 29 Para alguns analistas não há dúvida de que os elogios aos programas sociais levados a cabo pela parceria entre organizações internacionais e poderes públicos e privados locais - a qual é definida como uma forma de cooperação internacional - devem ser lidos como parte de um amplo processo de encolhimento da responsabilidade do Estado na efetivação de políticas universais. Sônia Draibe (1993: 101), diante da premência de encontrar “alternativas aos modelos vigentes de justiça social e redistribuição de riqueza” na América Latina, alertava - já no início da década de 1990 - para a necessidade de que a agenda de mudanças permanecesse aberta para avaliar, sugerir, implementar novos caminhos e novas possibilidades, o que não significava que Draibe estava fazendo uma leitura positiva, como faz Carlo Tassari, das políticas sociais executadas através de cooperação internacional.
- 30 Testar esses programas em contextos locais específicos exige, antes de mais nada, verificar *in loco* se as associações entre organismos internacionais e poder público local estão, de fato, abrindo a agenda para que vários agentes possam colocar suas demandas, ou se estão construindo “um trabalho de engenharia social em que tudo está previamente estabelecido” (Furtado, 1992: 75). Faz-se necessário ainda verificar, no caso latino-americano, até que ponto tais políticas fundadas na cooperação ajudam, ou não, a perpetuar “anacronismos institucionais e amarras de dependência externa” (Furtado, 1992: 75).
- 31 Celso Furtado (1997), ao analisar - após alguns anos de funcionamento na década de 1960 - o programa de cooperação internacional intitulado Aliança para o Progresso¹², o qual

estabeleceu uma parceria com a Sudene (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste), chegou à conclusão de que teria havido um desvirtuamento enorme das intenções primeiras do projeto que foi “preparado por um (...) grande número de técnicos e acadêmicos, intelectualmente diversificados, liderados por uma equipe otimista, vigorosa e extremamente autoconfiante quanto aos rumos” (Ribeiro, 2008: 360) do referido projeto de cooperação. Todavia, este último acabou desvirtuando-se inteiramente¹³. Essas observações são somente para demonstrar a complexidade das políticas de cooperação que podem muitas vezes firmar programas cujo resultado é algo completamente distinto das intenções iniciais. Por isso, todas as propostas, presentes nos RDHs, de mobilização da cooperação internacional como forma de ampliar o desenvolvimento local deve ser cuidadosamente acompanhadas para verificar até que ponto não se reproduzem os mesmos anacronismos sociais, econômicos e políticos.

Os vínculos entre desenvolvimento local e desenvolvimento humano

- 32 Em todos os relatórios, os seus formuladores insistem que há vínculos fortes entre o desenvolvimento local e o desenvolvimento humano. Não se deve imaginar que o documento passa ao largo dos problemas de má utilização dos recursos por elites locais interessadas apenas em favorecer os seus interesses às custas do erário público. Em muitos momentos, esse tema vem à baila. Todavia, ainda que isso seja sempre uma ameaça, os técnicos¹⁴ que preparam os RDHs insistem que, sem crescimento econômico local, sem ampliação da participação política nas esferas locais, sem descentralização dos gastos, sem expansão da responsabilidade dos governos municipais, departamentais e/ou regionais, sem planificação e sem administração pública local voltada para os interesses coletivos, não haverá, de modo algum, desenvolvimento humano.
- 33 No RDH de 1996, era visível a ênfase na defesa da descentralização como uma arma contra a malversação dos recursos públicos. Nele constava: “A transferência da responsabilidade dos serviços públicos para as autoridades locais pode tornar tais serviços mais eficientes e oferecer à população uma oportunidade de maior participação em sua planificação e administração” (RDH, 1996: 83).
- 34 Observe-se que essas sugestões dos preparadores dos RDHs podem ser pensadas à luz das tentativas de descentralização que ocorreram, no Brasil, na década de 1990. Ainda que, neste artigo, não seja possível realizar este tipo de análise, deve-se ter em mente que as indicações dadas nos RDHs focavam algumas experiências que ganhavam forma naquele momento e que, segundo os relatórios, estavam apontando para algumas possibilidades de verificar os fortes laços que havia entre desenvolvimento político local e desenvolvimento humano. É interessante mencionar que quase todas as vezes que as experiências de conselhos locais e/ou de orçamentos participativos são mencionadas, isso é feito para ressaltar o seu caráter positivo, e tem a ver com o fato de que os técnicos que produzem os RDHs lançam um olhar somente panorâmico para tais práticas. Não há uma reflexão por dentro de tais tentativas de descentralização, já que isso demandaria um tipo de análise – tal como as feitas por estudiosos de tais questões (Jacobi, 1995, Milan, 2006; Souza, 1996; 2001; 2004) – que foge aos objetivos e possibilidades dos relatórios.
- 35 Os RDHs fazem aconselhamentos amplos que devem ser testados em contextos específicos. Para isso, estudos e pesquisas sobre as práticas descentralizadoras devem ser

empreendidos. O fato de os mais pobres não disporem de recursos de pressão sobre os governantes locais, o clientelismo, a corrupção, entre outros fatores, não são tratados em profundidade, já que isso exigiria dos relatórios detalhamentos sobre as condições sociais e políticas vigentes em cada país.

- 36 Os documentos em análise indicam que o desenvolvimento humano depende de uma maior equidade, de definição de prioridade dos gastos públicos voltados para a “prestação universal de serviços sociais básicos” (RDH, 1996: 84), da geração de oportunidade de renda para os mais pobres e da ampliação de “acesso a bens de produção, em particular à terra, a crédito e à infraestrutura física” (RDH, 1996: 85). Depende ainda da existência de bons governos, de uma ampla participação na vida pública e da ampliação das ações da comunidade em geral através de ONGs (Organizações Não-Governamentais). Todas essas medidas devem atingir os âmbitos nacionais e locais. Todavia, é no âmbito local que, segundo os formuladores dos relatórios, encontram-se as maiores possibilidades de efetivação de diversas práticas que poderiam impulsionar o desenvolvimento humano.

“A aceleração do ritmo de progresso requer mudanças nas políticas e um compromisso a longo prazo, por parte dos dirigentes e do povo, para que se alcancem a educação e a alfabetização universais e níveis mínimos de saúde. Devem ser fixadas metas nacionais, regionais, locais no âmbito da comunidade e da família” (RDH, 1996: 96).

- 37 Como se pode observar, os relatórios insistem para que a família e a comunidade também sejam impulsionadas para a busca do desenvolvimento humano. Em vários momentos, menciona-se o papel do poder privado local na efetivação de políticas que favoreçam os mais pobres. Há ainda sugestões voltadas para a incorporação da família na busca de metas de melhorias que vão da esfera privada à esfera pública. Pode-se entender esse apelo à família como algo que remete a um processo de individualização, o qual resulta da responsabilização das famílias pela solução dos problemas que as estariam afetando¹⁵. Zygmunt Bauman (2008) tem discutido amiudadamente sobre a responsabilização individual (grupos, famílias, indivíduos) em relação a problemas sociais gerados coletivamente.
- 38 Todavia, deve-se considerar que os relatórios estão apontando para uma questão sobre a qual o próprio Bauman tem trabalhado em seus últimos textos. E qual seria ela? A do encontro entre a esfera privada e a esfera pública. De que modo, nas sociedades atuais, pautadas na individualização, é possível que ocorra uma coabitação entre a esfera pública e a esfera privada? Esse seria um dos maiores desafios postos à democracia e à distribuição de poder, atualmente. Quando os relatórios insistem na necessidade de que a comunidade e a família sejam envolvidas nos compromissos locais de melhoria da educação e da saúde, eles estão sem dúvida tocando em algo que pode ser sistematizado da seguinte forma:

“Qual é o potencial de construção de novos equilíbrios de poder na sociedade dos indivíduos? (...) Norbert Elias (1994) destacou, em várias obras, que a redução das diferenças de poder entre governantes e governados e entre os diferentes estratos sociais estava relacionada diretamente a transformações das diversas relações. A sociedade dos indivíduos está calcada na redução desses enlaçamentos porquanto o alto nível de individualização não se “harmoniza muito com a complexa rede de dependência” (Elias, 1994^a: 124). Em tais condições, como vislumbrar a possibilidade de desenvolvimento de atitudes - entendidas como disponibilidade para um agir - decididamente voltadas para a redução das diferenças de poder entre grupos e segmentos diversos e entre governados e governantes? Zygmunt Bauman, em *Modernidade líquida* (2001), afirma que Norbert Elias captou com perfeição a

essência dos problemas que assombram a época atual. Elias sugere que a análise da potencialidade de redução das diferenças de poder deve ser feita não mais em cima da discussão se há ou não uma oposição entre o indivíduo e a sociedade” (Rezende, 2012: 12).

- 39 Há, ao longo dos relatórios, nesse debate acerca do papel que cabe ao poder público e ao poder privado, ambos pensados localmente, uma insistência na necessidade de que todas as propostas de combate ao quadro de privação e de impotência leve em consideração a possibilidade de mobilizar os indivíduos em favor das mudanças sociais. Desse modo, a expansão das habilidades (não somente profissionais, mas também políticas) passa, segundo os formuladores dos RDHs (1995, 1996, 1997; 1998; 1999), pelo envolvimento contínuo de instituições, grupos e indivíduos no processo de expansão das capacidades e das oportunidades.
- 40 Os elaboradores do RDH de 1996 insistem que o papel das mudanças no âmbito local fica mais evidente quando se observa o desempenho que cada setor e/ou grupo possui na realização das transformações no campo produtivo, no educacional, no político e no cultural. O desenvolvimento humano requer a inclusão dos indivíduos social, econômica e politicamente; por isso se faz necessário que as potencialidades das pessoas sejam incentivadas pelas instituições. O poder público nacional e local deve criar programas de impulso das microempresas de forma que elas tenham acesso a tecnologias, matérias-primas e mercados. “Em Cali (Colômbia), um programa de promoção de microempresas tem tido grande êxito, pois reconhece que os pobres que se trasladam para as cidades são engenhosos, criativos, trabalhadores e têm propensão a poupar” (RDH, 1996: 112).
- 41 A melhoria do acesso a oportunidades (sejam elas de terra, de mercado, de emprego, de crédito) impacta, insistem os produtores dos relatórios, não somente a sociedade como os próprios indivíduos envolvidos nesses processos. Por isso os relatórios insistem na necessidade de desenvolver uma atitude, uma disponibilidade, nos governantes nacionais e locais, voltada para a valorização dos esforços individuais dos mais pobres. As mulheres pobres, em países da África, “constituem mais de 60% da força de trabalho agrícola e contribuem com até 80% da produção de alimentos em pequena escala, mas recebem menos de 10% do crédito outorgado aos pequenos agricultores e somente 1% do total dos créditos outorgados ao setor da agricultura” (RDH, 1996:112).
- 42 Não somente o setor público local não atinge os mais pobres com assistência técnica, créditos, subsídios, entre outros, também não o fazem as fontes internacionais. “Em 1990, os bancos multilaterais destinaram uns 6 bilhões de dólares ao crédito rural para os países em desenvolvimento, mas somente 5% chegaram às campesinas” (RDH, 1996: 112).
- 43 O poder público local é também considerado fundamental na garantia equânime do acesso aos serviços sociais básicos de saúde, educação, moradia, saneamento. Ele deveria atuar, segundo os RDHs, para que tais acessos se efetivassem, pois isso é “um requisito imprescindível para o aumento das oportunidades” (RDH, 1996: 114). Se o poder público garante melhorias dos serviços básicos, diz o documento, isso tende a impactar positivamente a vida dos mais pobres que sofrem todos os tipos de privação. Os formuladores do RDH de 1997, ao trabalhar com as regiões do mundo que alcançaram algum êxito no combate à pobreza extrema, indicam que as instâncias locais possuem um peso enorme na criação de formas de investimento que reduzem as desigualdades de oportunidades. A geração de programas de capacitação para o desenvolvimento econômico é tida como essencial para ampliar as habilidades e oportunidades. Ao poder local (público e privado) cabe viabilizar ações que tornem possível a inclusão dos mais

pobres no mercado de trabalho, o que poderia dar-se através de investimentos que gerassem postos de trabalho, capacitação técnica e melhores condições de acesso à educação, saúde e moradia adequada. “Pôr as iniciativas locais e a ação da comunidade no centro das estratégias para a erradicação da pobreza é a única forma, ainda que difícil de assegurar que essas estratégias se centrem verdadeiramente nas pessoas” (RDH, 1997: 108).

- 44 Há uma preocupação constante dos técnicos, organizadores dos relatórios da década de 1990, com a situação de pobreza extrema que campeia sobre a zona rural. Eles trazem dados do mundo todo demonstrando que as condições são, muitas vezes, ainda piores entre as populações que vivem fora dos centros urbanos. Alguns serviços de moradia, saneamento, saúde e educação atingem, mesmo que precariamente, os pobres que vivem nas cidades, mas não os que vivem fora dela. Em tais condições, eles insistem na necessidade do poder público local desenvolver também estratégias e ações que levem a melhorias de renda e de oportunidades às populações do meio rural.

Ao falarem em ampliação das habilidades e das capacidades dos que vivem em situação de pobreza extrema, os elaboradores dos RDHs asseguram:

“os êxitos na erradicação da pobreza humana dependem, principalmente, da capacidade das pessoas para articular suas demandas e se mobilizar em prol das ações coletivas. Separados e dispersos, os pobres não têm poder nem influência nas decisões políticas que afetam sua vida. Mas organizados têm poder para se assegurar de que serão beneficiados em seus interesses” (RDH, 1997: 108).

- 45 Os formuladores do RDH de 1997 insistem que é muito difícil desenvolver estratégias que atinjam, de fato, as pessoas mais pobres. Por isso deve haver, naqueles setores, um processo simultâneo de investimento que favoreça a ampliação das habilidades e capacidades e de mobilização dos mais pobres em prol de suas demandas. Quanto mais habilitados (profissional e politicamente) estiverem os pobres, maiores serão suas chances.

- 46 Note-se, portanto, que os formuladores dos RDHs se atêm ao fato de que “para participar da distribuição da renda, a população necessita estar habilitada (...) pela inserção qualificada no sistema produtivo” (Furtado, 2002: 16), porém, eles parecem não considerar que

“há sociedades em que esse processo de habilitação está bloqueado. É o que se passa com populações rurais sem acesso a 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, 2002: 17).

- 47 Os técnicos que produziram os relatórios insistem que, se os mais pobres conseguirem organizar-se e construir reivindicações para efetivação de seus direitos, eles têm chances de vencer os bloqueios que impedem a expansão de suas habilitações. “Como grupo, [os extremamente pobres] podem influir na política estatal, impulsionar a alocação de recursos adequados às prioridades de desenvolvimento humano” (RDH, 1997: 108). Como grupos, podem ainda, diz o relatório de 1997, girar o “crescimento econômico em benefício dos pobres” (RDH, 1997: 108).

- 48 A defesa dos direitos, por parte dos mais pobres, é que poderia “eliminar os obstáculos” (RDH, 1997: 108) que impedem as habilitações e a melhor igualdade de oportunidades dizem os documentos. Há duas questões a considerar: a primeira diz respeito ao fato de que, nas condições atuais de desertificação do espaço público, nos moldes analisados por Bauman (2001; 2008), são visíveis as dificuldades, até mesmo dos grupos empregados e

instruídos, de construção de demandas capazes de levar o poder público nacional ou local a redefinir a alocação de recursos. Os produtores dos RDHs parecem exigir dos extremamente pobres algo que nem sequer os demais segmentos, já habilitados e dotados de graus diversos de instrução, conseguem.

- 49 A segunda questão que deriva desta diz respeito ao fato de que nem sempre a habilitação política vem junto com a habilitação e/ou a capacitação profissional. Portanto, supor, por parte dos que vivem em situação de pobreza extrema, um salto de qualidade na atuação política, sem mudanças estruturais, nos moldes postos por Furtado, não parece exequível. E os preparadores dos relatórios sabem disso perfeitamente, tanto que o RDH de 1996, no capítulo 4, levanta uma ampla discussão tanto sobre a possibilidade de haver acesso mais equitativo aos bens de produção quanto sobre a necessidade de repensar alguns parâmetros estruturais (concentração de terra, de recursos e de poder) que são sustentáculos das condições de pobreza e de miserabilidade.
- 50 Além dessa discussão sobre a possibilidade de ter acesso mais equitativo a bens de produção, feita no relatório de 1997, há no RDH de 1998 um debate sobre a necessidade de que a sociedade civil, as ONGs, os governantes nos níveis internacionais, nacionais e locais, os organismos internacionais, entre outros, desenvolvam uma ampla discussão sobre um consumo mais equitativo e voltado para a expansão do desenvolvimento humano. E quais seriam as medidas que poderiam ajudar neste processo? São elas:
- “Melhoramento da informação e aumento do nível de consciência. Adoção de medidas para assegurar um consumo mínimo para todos. Fomento da inovação tecnológica. Correção das distorções de mercado mediante a eliminação dos subsídios negativos e a introdução de eco impostos. Promulgação e aplicação de leis e regulamentações adequadas. Reforço dos mecanismos de cooperação internacional” (RDH, 1998: 87).
- 51 E qual seria o papel dos poderes públicos nacionais e locais nesse processo de geração de uma consciência voltada para associar consumo e desenvolvimento humano? O relatório de 1998 sugere, no capítulo 5 intitulado *Um programa para a ação*, que a educação dos jovens e adultos esteja plena de elementos que os leve a refletir sobre as práticas de consumo desenfreadas e destrutivas do meio ambiente e da sociedade como um todo. Os currículos escolares devem inserir em seus conteúdos debates sobre alimentação, transporte, medicamentos, bebidas, dieta, entre outros. E isso deve ser feito de modo a despertar práticas conscientes de consumo que favoreçam o desenvolvimento humano.
- 52 Se os indivíduos valorizam os alimentos saudáveis, produzidos de modo sustentável por pequenos produtores rurais, isso seria uma maneira de contribuir para o desenvolvimento humano. Se, através da educação, as crianças e jovens tomam ciência da necessidade de refutar produtos que são oriundos de práticas que não preservam os recursos naturais, que não agem em observância aos direitos dos trabalhadores envolvidos no processo de produção, ampliar-se-iam as chances de que, desde muito cedo, as novas gerações poderão relacionar um consumo mais adequado com a expansão do desenvolvimento humano.

Considerações Finais

- 53 Conforme foi demonstrado, os RDHs, da segunda metade da década de 1990, estão repletos de propostas de ação ao poder público local. São sugestões gerais que abarcam as esferas econômicas, políticas e sociais. Não há dúvida de que o caráter genérico das proposições

deve ser visto como um desafio, já que cada sociedade em particular possui especificidades que podem indicar (im)possibilidades de que tais propostas tenham viabilidade. O mapeamento das indicações de mudanças feitas pelos relatórios tem o objetivo de reunir um conjunto de elementos que permita, em um momento posterior, testar tais sugestões em contextos sociais específicos.

- 54 No caso do Brasil, por exemplo, como o país tem, ou não, demonstrado, nas suas diversas regiões e municípios, capacidade para a efetivação de câmbios políticos pautados na expansão da descentralização dos processos de decisão? Como o poder público local tem apontado para mudanças capazes de levar à institucionalização de práticas que evitem que os grupos detentores do poder repartam entre si os recursos que deveriam ser convertidos em serviços públicos para toda população? Como alguns municípios brasileiros têm desenvolvido práticas de combate à corrupção? Como eles têm agido visando efetivar direitos? Para cada uma dessas questões muitos estudos estão sendo feitos nas Ciências Sociais, os quais permitem comparar as propostas dos RDHs com os avanços e não-avanços detectados pelas diversas pesquisas (Arretche, 1999; Jacobi, 1995, Milan, 2006; Souza, 1996; 2001; 2004; Tonella, 2011).
- 55 No que diz respeito às propostas de mudanças econômicas sugeridas pelos RDHs ao poder público local, faz-se necessário também verificar até que ponto alguns municípios têm envidado esforços na geração de recursos e de empregos. Os relatórios sugerem que os câmbios econômicos devem buscar formas de distribuição de rendas, até mesmo, através de uma distribuição mais equitativa de recursos e de uma melhor reestruturação de gastos. Medidas como estas demandariam a fixação de procedimentos continuamente voltados para uma reorganização expressiva do poder público local.
- 56 É possível detectar alguns encaminhamentos nesse sentido? Num país como o Brasil, em que há muitas diferenças entre os diversos municípios, seria necessário fazer uma pesquisa comparativa que abrangesse regiões bastante distintas. Em alguns estados da federação poder-se-á encontrar um número maior de municípios que desenvolvem algumas ações mais próximas das sugeridas pelo PNUD.
- 57 No estado do Rio Grande do Sul, a Fundação de Economia e Estatística (FEE)¹⁶ tem procurado mapear como os municípios têm, ou não, avançado no cumprimento dos ODMs (Objetivos de Desenvolvimento do Milênio)¹⁷. Tais dados são de grande importância, apesar de restritos a um único estado, para tentar situar as sugestões dos RDHs em contextos sociais específicos. Os dados trazidos por esse relatório da FEE mostram que, mesmo na região sul, há muitas dificuldades de cumprimento das metas do milênio, as quais estão na base de muitas outras mudanças que são sugeridas nos RDHs da década de 2000.
- 58 Além dos estudos e dados mais atuais sobre as dificuldades econômicas, políticas e sociais que dificultam a geração de novos procedimentos, no âmbito do poder público local, capazes de produzir um novo direcionamento em favor do desenvolvimento humano sugerido pelos RDHs, tem-se de levar em conta, para pensar os contextos sociais específicos de cada continente e região do mundo, como demonstrou Celso Furtado (1964; 1992; 1998; 1999; 2002), que os processos socioeconômicos devem ser pensados em vista das dificuldades históricas que foram definindo uma estrutura de mando e de decisão impeditora de novos redirecionamentos do poder público em favor dos interesses coletivos¹⁸.

- 59 Enfim, pode-se dizer que, no Brasil, as sugestões dos RDHs, aos municípios, soam ora possíveis ora inalcançáveis. Isso porque os câmbios políticos sugeridos ao poder público local (tais como a ampliação efetiva da participação, da descentralização para evitar que os dirigentes utilizem todo recurso em favor de seus interesses, o combate à corrupção e a expansão de procedimentos que levem à democratização e à efetivação de direitos) não caminham de modo estável rumo à sedimentação de práticas democráticas duradouras.
- 60 No âmbito municipal no Brasil entrelaçam-se essas dificuldades de distribuição de poder e de recursos com outros emperramentos que transparecem em virtude da não-realização das mudanças econômicas sugeridas pelos RDHs, tais como a geração *in loco* de recursos municipais, de processos de distribuição de renda e recursos, de emprego, de políticas de reestruturação de gastos e de cooperação para um desenvolvimento local sustentado.
- 61 Nessas condições os câmbios sociais sugeridos ao poder público local - os quais se efetivariam através de um maior investimento em saúde, educação, seguridade humana (traduzida em melhores condições de habitação, saneamento e garantias de acesso a um bem-estar social mais elevado) e expansão das capacidades e das oportunidades - seguem, expressivamente, bloqueados¹⁹. Conforme demonstra José Eli da Veiga (2011: 3) “56% da população total do país” não possui acesso a saneamento básico, o que impacta o desenvolvimento humano, uma vez que este depende da ampliação de habilidades e capacidades que seguem sem condições de expandir plenamente para todos os indivíduos. Os mais pobres têm suas possibilidades subtraídas pelas doenças evitáveis e pela desnutrição.

“O número de moradias insalubres diminuiu dez pontos entre 1995 e 2002 (de 59,1% para 49,5%), e mais cinco pontos entre 2003 e 2008 (de 48,3% para 43%). Mantidos tais níveis de desempenho, a universalização do esgoto com tratamento só ocorreria em 2060. Se o investimento dobrasse e a produtividade aumentasse um terço, essa meta poderia ser atingida em 2024” (Veiga, 2011: 3).

BIBLIOGRAFIA

- Arretche, Marta (1999), “Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo” in *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.40, pp.111-141.
- Bauman, Zygmunt (2001), *Modernidade líquida*, Zahar, Rio de Janeiro.
- Ídem (2008), *A sociedade individualizada*, Zahar, Rio de Janeiro.
- Cattani, Antônio David (org.) (2008), *Riqueza e desigualdade na América Latina*, Zouuk, Porto Alegre.
- Cellard, André (2012), “A análise documental in Poupart”, J et al (orgs) *A pesquisa qualitativa*, Vozes, pp. 295-316, Petrópolis.
- Cohn, Amélia (1992), “Descentralização, cidadania e saúde” in *São Paulo em perspectiva*, v. 6(4), pp. 70-76, out.dez. Disponível em: <http://www.cedec.org.br>. Acessado em 24/03/2011.
- Draibe, Sônia (1993), “As políticas sociais e o neoliberalismo” en *Revista USP*, n.17, São Paulo, pp.86-101, maio.

- Elias, Norbert (1994), *A sociedade dos indivíduos*, Zahar, Rio de Janeiro.
- Ídem (1994^a), *O processo civilizador*, Zahar, Rio de Janeiro.
- Ídem (1999), *A evolução do conceito de desenvolvimento in Introdução à sociologia*. Edições 70, pp.159-167, Lisboa.
- Ídem (1999^a), *As interdependências humanas – os processos das ligações sociais in Introdução à Sociologia*, Edições 70, p p.113-145, Lisboa.
- Ídem (2006), “Conceitos sociológicos fundamentais: civilização, figuração, processos sociais” in Neiburg, F. e Waisbord, L. (orgs.), *Escritos & Ensaios*, Jorge Zahar, pp.21-33, Rio de Janeiro.
- Faoro, Raymundo (1989), *Os donos do poder*, Globo, São Paulo.
- FEE: Fundação de Economia e Estatística (2007), *Os objetivos de desenvolvimento do Milênio nos municípios do RS Porto Alegre*. Disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_odm-tabelas.php, acesso em 04/12/2012.
- Furtado, Celso (1964), *Dialética do desenvolvimento*, Fundo de Cultura, Rio de Janeiro.
- Ídem (1992), *Brasil, a construção interrompida*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Ídem (1997), “A fantasia desfeita” in *Obra autobiográfica*, Paz e Terra, pp.27-306, Tomo II, Rio de Janeiro.
- Ídem (1998), *O capitalismo global*. Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Ídem (1999), “A reconstrução do Brasil” in *Praga: estudos marxistas* n.8, Hucitec, pp.9-13, ago. São Paulo.
- Ídem (2002), *Em busca de novo modelo*, Paz e Terra, Rio de Janeiro.
- Holanda, Sérgio B. (1987), *As raízes do Brasil*, J. Olympio, Rio de Janeiro.
- Jacobi, Pedro (1995), “Alcances y limites de los gobiernos locales progressistas en Brasil: las alcaldías petistas” in *Revista Mexicana de Sociología*, n.2, abr.jun. México.
- Lautier, Bruno (2010), “O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia?”, *Caderno CRH*, v.23, n.59, pp.353-368, maio-ago, Salvador.
- Machado, João G. Rocha e Pamplona, João Batista (2008), “A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD”, *Economia e Sociedade*, v.17, n.1, pp.1-17, jan.abr. São Paulo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0106-06182008000100003, Acesso em: 16 jul 2012.
- May, Tim (2004), “Pesquisa documental: escavações e evidências” in *Pesquisa social*, Artmed, pp.205-230, Porto Alegre.
- Molani, Carlos (2006), “Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema da gestão versus política” in *Sociologias*, v.8, n.16, pp.180-214, Porto Alegre.
- PNUD/ONU (2007), *Estudo indica desafio antipobreza no Brasil*. Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php? Acesso em: 24 abr. 2009.
- Ídem (2009), *58% Dos Municípios falham contra a pobreza* Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php? Acesso em: 24 março 2009
- RDH (1990), *Relatório do Desenvolvimento Humano: Definição e medição do desenvolvimento humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990> Acesso em 4 d junho de 2012.

Ídem (1991), Relatório do Desenvolvimento Humano: Financiamento do Desenvolvimento Humano. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991>. Acesso em 20 de setembro de 2012.

Ídem (1992), Relatório do Desenvolvimento Humano: Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1992> Acesso em 22 de junho de 2012.

Ídem (1993), Relatório do Desenvolvimento Humano: Participação popular. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993>. Acesso em 10 de agosto de 2012.

Ídem (1994), Relatório do Desenvolvimento Humano: Um programa para a cúpula mundial sobre desenvolvimento social. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994> Acesso em 12 de outubro de 2012.

Ídem (1995), Relatório do Desenvolvimento Humano: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos. PNUD/ONU. Acesso em 02 de julho de 2012 de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1995>

Ídem (1996), Relatório do Desenvolvimento Humano: ¿Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano? PNUD/ONU. Disponível em <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1996> Acesso em 20 de agosto de 2012.

Ídem (1997), Relatório do Desenvolvimento Humano: Desarrollo humano para erradicar la pobreza. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997> Acessado em 22 de outubro de 2012

Ídem (1998), Relatório do Desenvolvimento Humano: Cambiar as pautas atuais de consumo para El desarrollo humano del futuro. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1998> Acessado em 22 de outubro de 2012

Ídem (1999), Relatório do Desenvolvimento Humano: La mundialización con rostro humano. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1999>. Acessado em 22 de outubro de 2012

Região segue a mais desigual do mundo, diz ONU em estudo (2012), *Folha de S. Paulo*, 22 ago. Caderno A, p.15.

Rezzende, Maria José de (2011), As dificuldades de construção de projetos civilizacionais capazes de combater as desigualdades e as exclusões no Brasil. *Nómadas*, n.1, pp. 381-402, 2011, Madrid. Número Especial: América Latina. Disponível em: <http://www.ucm.es/info/nomadas/mt-americalatina> Acesso em 10/12/2012.

Ídem (2012), “A democracia como transformação global da sociedade e dos indivíduos”, *Polis*, n.32, Revista de La Universidad Bolivariana, pp.1-25, set. Santiago. Disponível em: <http://polis.revues.org/6612>. Acesso em 22/10/2012.

Ribeiro, Ricardo A (2008), “As origens da Aliança para o Progresso” in Seraine, A. B. et al. (orgs). *Estado, desenvolvimento e políticas públicas*, Editora Unijuí, pp. 319-362, Ijuí.

Sánchez, Francisco J.S; Ambriz, Alejandro; Carrillo, María Del Rosario A. (2012), “Desarrollo humano y género en la región noroeste de México” in *Estudios Sociales*, v. 20, n.40, pp.259-290, jul-dic. Sonora.

Sen, Amartya (1999), “Avaliando o desenvolvimento humano: contribuição especial in RDH (1999)”, *Relatório do Desenvolvimento Humano: A mundialização com rosto humano*. PNUD/ONU. Extraído em 03 de setembro de 2012 de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1999>

Ídem (2001), Entrevista programa Roda Vida da TV Cultura. Memória Roda Vida. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br>. Acesso em: 02/01/2011.

Ídem (2005), *Desenvolvimento como liberdade*, Cia das Letras, São Paulo.

Ídem (2006), *El valor de la democracia*. El Viejo Topo, Madrid.

Ídem (2010) apud Desenvolvimento humano e IDH. PNUD/ONU, Primeira página. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/>. Acesso em: 18/08/2010

Ídem (2011), *A ideia de justiça*. Cia das Letras, São Paulo.

Souza, Celina (1996), “Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização” in *São Paulo em perspectiva*, n. 10(3), pp.103-112, São Paulo. Disponível em: www.seade.sp.gov.br/produto/spp/v10n03_13pdf. Acessado em 20/03/2011.

Ídem (2001), “Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo” in *São Paulo em perspectiva*, v.15, n.4, pp. 1-12, dez. São Paulo. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?> Acesso em 10/09/2012.

Ídem (2004), “Governos locais e gestão de políticas sociais universais”, in *São Paulo em perspectiva*, v.18, n.2, pp.27-41, São Paulo. Disponível em: www.seade.sp.gov.br/produto/spp/v18n02_13pdf. Acessado em 07/09/2012.

Tassara, Carlo (2011), “Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia” in *Investigación & Desarrollo*, v.19, n.2, pp. 415-451, Barranquilla.

Ídem (2011^a), “Paradigmas, actores y políticas. Breve historia da cooperação internacional ao desenvolvimento” in *UNAULA*, Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana, n.31, pp. 41-97, Medellín. Disponível em: <http://uniroma1.academia.edu/carlotassara/papers> Acesso em 16/08/2012.

Teixeira, Elenaldo Celso (2002), “O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade”. Disponível em: http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf. Acesso em 21/08/12

Tonella, Celene (2011), “Cultura política, dimensões do exercício da cidadania e participação na vida pública” in *Mediações*, v.16, n.2, pp. 228-248, Londrina.

Ul Haq, Mahbub (1978), *A Cortina da pobreza: opções para o terceiro mundo*, Nacional, São Paulo.

Veiga, José Eli (2001), “O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento” in *Estudos Avançados*, v.15, n.43, pp.101-119, São Paulo.

NOTAS

1. Este estudo é parte de um Projeto de Pesquisa sobre os Relatórios do Desenvolvimento Humano encomendados, anualmente, pelas Nações Unidas. Como os RDHs são bastante amplos e densos e, portanto, não é possível discutir um número muito grande deles em um único artigo, optou-se por trabalhar o que eles sugerem ao poder público local em quatro etapas (divididas da seguinte forma: primeira e segunda metade da década de 1990 e primeira e segunda metade da década de 2000). Cada uma delas corresponderá a um artigo.

2. Sobre os embates no interior do PNUD, é esclarecedora a análise feita por: (Machado e Pamplona, 2008).

3. Norbert Elias, em *A evolução do conceito de desenvolvimento* (1999), dá as melhores pistas para entender os muitos embates em torno deste conceito.
4. Destaque-se, então, que “uma abordagem de justiça e desenvolvimento que se concentra em liberdades substantivas inescapavelmente enfoca a condição de agente e o juízo dos indivíduos; eles não podem ser vistos como meros pacientes a quem o processo de desenvolvimento concederá benefícios. Adultos responsáveis têm de ser incumbidos de seu próprio bem-estar; cabe a eles decidir como usar suas capacidades. Mas as capacidades que uma pessoa realmente possui (e não apenas desfruta em teoria) dependem da natureza das disposições sociais, as quais podem ser cruciais para as liberdades individuais. E dessa responsabilidade o Estado e a sociedade não podem escapar” (Sen, 2005: 326-7).
5. Produto Interno Bruto.
6. Há, no Brasil, uma vasta literatura sobre as experiências, em curso desde a década de 1980, de ampliar os processos participativos locais. Tais pesquisas têm demonstrado quão complexas foram as tentativas de descentralização do poder no país. Ver: (Arretche, 1999; Cohn, 1992; Jacobi, 1995; Milani, 2006; Souza, 1996; 2001; 2004).
7. Tem emergido, na atualidade, uma literatura que mostra como tem sido crescente o número de projetos que contemplam a dimensão de gênero na busca pelo desenvolvimento humano. Ver: (Sanchez, Ambriz e Carrillo, 2012).
8. Carlo Tassara (2011; 2011^a) tem desenvolvido uma ampla discussão mostrando que a cooperação internacional pode ajudar a ampliar a participação no âmbito local. Ele estudou um caso específico de Antioquia na Colômbia.
9. “Norbert Elias (2006; 1999^a) diz que há figurações de estrelas, plantas e animais. Todavia, somente os seres humanos produzem figurações uns com os outros. O mundo simbólico é o amálgama das figurações entre os homens. Aprendem-se, socialmente, inúmeros símbolos que alimentam as figurações mantendo-as e/ou transformando-as. Nenhum indivíduo é um agente em si mesmo, assim como não há um sistema que paira sobre os indivíduos singulares. Contra essas duas perspectivas é que Elias formula a teoria figuracional que tem como pressuposto que as pessoas juntam-se em figurações específicas, umas com maior e outras com menor capacidade transformativa. Indivíduos e figurações transformam-se encadeadamente, mas de modo distinto. Segundo ele, as pessoas podem ter mais autonomia em relação a algumas figurações e muito menos em relação a outras. Ocorre o mesmo com as figurações. Algumas são mais autônomas em relação a alguns indivíduos, mas não há qualquer possibilidade de existir figurações que sejam autônomas em relação a todos os indivíduos” (Rezende, 2011: 384)
10. Em 1990, vivia com até 2 dólares por dia 48% da população da América Latina. Em 2009, essa taxa estava em 33%. Sobre isto, ver: (Região segue a mais desigual do mundo, 2012).
11. Bruno Lautier (2010) levanta a seguinte questão: Até que ponto a exacerbada busca do consenso nas políticas sociais (quanto ao que fazer e como fazer para diminuir a pobreza) não caminha para a negação da democracia na América Latina? Ele critica organismos internacionais como o PNUD e o Banco Mundial que, desde a década de 1990, não fazem outra coisa senão tentar gerar um consenso sobre as formas de atacar a miserabilidade e suas mazelas.
12. “Programa de ajuda externa norte-americano direcionado para a América Latina, lançado nos primórdios da administração Kennedy e posto em prática nos anos subsequentes” (Ribeiro, 2008: 319).
13. A Aliança para o Progresso operou no sentido de desmobilizar a sociedade civil organizada no Nordeste na década de 1960. Agiu de modo assistencialista e voltado para conter qualquer ação participativa dos setores organizados. Sobre isto, ver: (Furtado, 1997).
14. São muitos os técnicos que preparam os RDHs. A cada ano há um corpo distinto de preparadores dos relatórios. Em alguns casos, alguns elaboradores podem estar presentes em mais de um documento.

15. “Segundo Bauman (2001), há diferenças significativas entre a individualização atual e a que ocorria há 100 anos. Aquela que ocorreu durante a modernidade sólida representava a tentativa de emancipação do homem da trama estreita da dependência, da vigilância comunitária. No entanto, criavam-se outros laços de interdependência fundados na diferenciação social, nas relações de classe, no envolvimento político nas lutas sociais. (...) A Individualização possui, hoje, característica distinta daquela que esteve em curso nos séculos anteriores, uma vez que ela está voltada para encarregar os indivíduos da solução dos problemas gerados socialmente” (Rezende, 2012: 12).

16. Ver: (OS Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos municípios do RS, (FEE), 2007).

17. Sobre as dificuldades dos municípios brasileiros para diminuir a pobreza, ver: (58% dos municípios falham contra a pobreza, 2009 e Estudo indica desafio antipobreza no Brasil, 2007).

18. Esse é o centro dos debates propostos também por Raymundo Faoro (1989) e Sérgio Buarque de Holanda (1987).

19. Não só José Eli da Veiga destaca que em algumas sociedades a expansão das habilidades e das capacidades está bloqueada pela precariedade habitacional. Celso Furtado, no livro *Em busca de novo modelo* (2002), insiste que o grau de concentração da renda e do patrimônio, no país, implode a possibilidade de desenvolvimento humano. Esta concentração expressa-se nas condições habitacionais e de escolarização extremamente díspares que resultam em enormes dificuldades de desenvolvimento humano.

RESUMOS

Os RDH's, publicados pelas Nações Unidas desde 1990, trazem diversas propostas de expansão e aprimoramento das políticas voltadas ao desenvolvimento humano, o que significa a geração de práticas, ações e procedimentos capazes de combater a privação e a impotência. A finalidade desta investigação é demonstrar como os relatórios, da segunda metade da década de 1990, propõem ao poder público local um conjunto de sugestões para a implementação de medidas de combate à pobreza absoluta e às carências nas áreas de educação, saúde e saneamento. Os documentos evidenciam o quanto são desafiadores os enfrentamentos políticos que visam dar ao poder público local um direcionamento distinto daqueles que persistem beneficiando, ano após ano, as elites locais em detrimento dos interesses coletivos.

Los RDH's, publicados por las Naciones Unidas desde 1990, traen diversas propuestas de expansión y perfeccionamiento de las políticas dirigidas al desarrollo humano, lo que significa la creación de prácticas, acciones y procedimientos capaces de combatir la privación y la impotencia. La finalidad de esta investigación es demostrar como los informes de la segunda mitad de la década de 1990, proponen al poder público local un conjunto de sugerencias para la implementación de medidas de combate a la pobreza absoluta y a las carencias en las áreas de la educación, salud y saneamiento. Los documentos evidencian cómo son desafiadores los enfrentamientos políticos que buscan dar al poder público local una dirección distinta de aquella que beneficia, año tras año, a las elites locales en detrimento de los intereses colectivos.

The HDRs published by the United Nations since 1990 bring several proposals for expansion and improvement of policies aimed towards human development, which means the generation of practices, actions and procedures capable of tackling deprivation and powerlessness. The

purpose of this study is to demonstrate how the reports of the second half of the 1990s build a set of suggestions to local governments for establishing measures to combat absolute poverty and the shortcomings in the areas of education, health and sanitation. The documents make evident how challenging are the confrontations that aim to give local government a direction other than those who persist benefiting, year after year, local elites at the expense of collective interests.

ÍNDICE

Palabras claves: desarrollo humano, gobierno local, pobreza

Keywords: human development, local government, poverty

Palavras-chave: desenvolvimento humano, poder público local, pobreza

AUTOR

MARIA JOSÉ DE REZENDE

Universidade Estadual de Londrina, Paraná, Brasil. E-mail: mjderezende@gmail.com