

Os relatórios do desenvolvimento humano (RDHS/PNUD/ONU) da década de 1990 e as propostas para enfrentar as múltiplas formas de desigualdades

Maria José de Rezende

Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP).

Professora da Universidade Estadual de Londrina.

E-mail: mjderezende@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Nos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) da década de 1990, há muitas indagações e diálogos teóricos e políticos com acadêmicos, técnicos, governantes, agentes governamentais e lideranças da sociedade civil. São, ainda, muitas as sugestões, suposições, aconselhamentos e disputas políticas reveladoras do entrelaçamento de inúmeros desafios que têm ganhado destaque no interior dos documentos anuais divulgados pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), desde 1990 até o presente momento¹. Por isso, selecionar, no interior

de centenas de páginas, elementos que possibilitem entender o modo como os relatórios veem as relações entre as desigualdades e a pobreza excessiva, é, para usar uma expressão de Norbert Elias (1998), como pescar num turbilhão.

Com certeza, a análise dos RDHs, assim como qualquer outra análise documental de materiais com características semelhantes às dos RDHs, é extremamente desafiadora, uma vez que são muitos os dados acerca das condições de privação, de miserabilidade, de analfabetismo e de violação de direitos fundamentais, entre outros, como também os contextos sociais abarcados por eles. Muitos dados interpenetram-se, entrecruzam-se e revelam o quão complexa é a implantação de ações e medidas capazes de favorecer o desenvolvimento humano tido, nos documentos do PNUD, como um amplo processo de reversão do sofrimento social e do caos cotidiano nos quais estão mergulhados bilhões de indivíduos que vivem nos continentes africano, asiático e latino-americano.

Em vista de seu caráter propositivo, os RDHs tentam mapear uma realidade extremamente caótica, expressa no grande número de indivíduos desprovidos dos meios mínimos que garantam uma existência capaz de impulsioná-los para melhorias materiais (alimentação adequada, acesso a remédios, saneamento, moradia) e imateriais (habilidades políticas, conhecimento, participação, interesse pelos processos de transmutação, desejo de mudança e crença na própria capacidade de agir em busca de melhorias sociais diversas).

No que diz respeito à pobreza e às desigualdades – de renda, de instrução, de acesso à participação, de conhecimento e de possibilidades de ir vencendo paulatinamente a miséria –, pode-se dizer que os relatórios fazem um enorme esforço para demonstrar que 1/3 do total de habitantes do planeta não está, fatalmente, condenado ao perecimento. As condições nas quais se encontram os mais pobres são reversíveis, insistem os preparadores dos RDHs, os quais recebem inspiração tanto das discussões realizadas, nas décadas de 1950, 1960 e 1970, por alguns técnicos graduados (tais como Josué de Castro, Gunnar Myrdal, Celso Furtado) das Nações Unidas sobre desenvolvimento social e sustentável, quanto das posturas mais recentes de técnicos e acadêmicos como Mahbub ul Haq², Amartya Sen³, Richard Jolly⁴, entre outros. Ressalte-se que entre os mencionados, a obra de Sen tem sido fonte de inspiração constante e continuada para aqueles que vêm produzindo, ao longo de 20 anos, os relatórios.

A pergunta-chave que baliza este estudo é a seguinte: quais são os percursos e estratégias criados pelos formuladores dos RDHs para convencer diversos agentes (governantes, lideranças políticas, grupos organizados da sociedade civil, entre outros) de que há urgência de investir em ações capa-

zes de diminuir as desigualdades (de renda, de gênero, de escolaridade, de habilidade, de capacidade, de participação, de conhecimento e de longevidade)? Com este questionamento norteador, pode-se verificar, de imediato, se os relatórios estão apegados, ou não, a algumas esperanças desligadas dos reais processos de aprofundamento da concentração de riquezas e de oportunidades no mundo atual.⁵

Todavia, não é este último questionamento o ponto de partida deste artigo, e sim aquele que concebe os relatórios como tentativa de estabelecer agendas públicas nacionais e internacionais que visem construir políticas de combate às desigualdades mais gritantes. Entende-se que, conforme assinala Goran Therborn (2001, p. 156), as Nações Unidas têm tentado desenvolver procedimentos cujos propósitos são “melhoria e promoção da igualdade, estabelecendo alvos distributivos para, por exemplo, serviços de água e saneamento, vacinação, nutrição, educação de meninas e redução da pobreza em geral”.

Este estudo sobre o modo como as desigualdades são tratadas no interior dos RDHs parte ainda da compreensão de que os documentos são fontes importantes de dados sobre as múltiplas formas de desigualdades e de pobreza que vigoram no mundo, hoje. Há neles muitos elementos esclarecedores sobre a expansão das desigualdades de renda, todavia, detectam-se, no seu interior, inúmeras dificuldades relacionadas ao encaminhamento de medidas capazes de operar processos de desconcentração da renda. As sugestões de políticas distributivas de rendas parecem, nos documentos do PNUD analisados neste estudo, frágeis e acanhadas. Tal dificuldade pode ser, sem dúvida, um interessante objeto de pesquisa. Segundo José Eli da Veiga (2006), as dificuldades de enfrentar os impasses distributivos atuais não são somente das Nações Unidas. Ele afirma:

Não se percebe [hoje] qualquer propensão a encarar as necessárias ‘grandes transformações estruturais das economias e das ‘sociedades’. Isto é, as transformações globais e nacionais de caráter redistributivo que nenhum setor da ONU⁶, da OCDE⁷, do FMI⁸ ou do BIRD⁹ ousaria sugerir ou aconselhar. Afinal esse é o maior tabu das relações internacionais, apesar das evidências de que as desigualdades atrofiam o bem-estar (VEIGA, 2011, p. 3).

1. O enfoque das desigualdades nos RDHs da década de 1990 e as tentativas de superação de perspectivas fatalistas sobre os segmentos mais pobres

Norbert Elias afirma que as análises da atuação da ONU têm, com frequência, destacado as dificuldades das Nações Unidas responderem adequadamente

aos muitos desafios que têm emergido desde meados da década de 1950. Tem-se a impressão, diz ele, que tendemos a considerar a ONU, mais do que qualquer outra organização, como devedora em relação à solução dos problemas (tais como: violências, desigualdades, pobreza, miserabilidade, guerras, discriminações) que afligem muitos indivíduos ao redor do planeta. Talvez fosse mais adequado, a seu ver, observar que as experiências “com instituições que abarcam praticamente todas as nações são estágios num processo de aprendizagem” (ELIAS, 1994, p. 138).

Os RDHs são concebidos, neste estudo, como portadores de sinais de fortalecimento de um *ethos* em que a humanidade “vai tornando cada vez mais o quadro de referência, como unidade social, de muitos processos de desenvolvimento e mudanças estruturais” (*idem*, p. 136). Ao tentarem articular propostas no âmbito da renda, da educação e da longevidade para os diversos continentes, os Relatórios nos obrigam a lançar mão do pressuposto de que há desigualdades locais, regionais, nacionais e internacionais que devem ser combatidas simultaneamente. A referência não é só, mas é também, o modo como as desigualdades refletem suas consequências para além do espaço nacional. Todavia, em momento algum, os RDHs deixam de indicar que os principais caminhos e soluções devem ser buscados no âmbito local e de acordo com as especificidades regionais.

Indiscutivelmente, muitas propostas dos RDHs causam mal-estar por parecerem amplas e genéricas demais, ou seja, aplicadas a regiões e grupos populacionais diversos. Aos elaboradores dos relatórios faltam, algumas vezes, elementos para uma leitura mais detalhada, mais exata, de algumas particularidades que emperram a maioria das políticas de combate às desigualdades. Isso porque, “de fato, a produção de conhecimento a serviço de interesses localizados está difundida enquanto é ainda raro o uso consistente da humanidade enquanto referencial” (ELIAS, 1998, p. 44).

A humanidade é o quadro mais amplo de referência porque os relatórios estão empenhados na defesa de um desenvolvimento humano que englobe a todos indistintamente. Mas os preparadores dos RDHs não supõem que a diversidade humana deva ser ignorada. Daí a sua insistência na necessidade de expansão de ações, por parte de governantes, agentes do Estado, sociedade civil e lideranças políticas, que favoreçam, de modo mais criterioso, as crianças, os jovens, as mulheres e os diversos grupos étnico-raciais.

Inspirados em Amartya Sen (2008; 2010; 2011), os formuladores dos relatórios reiteram a ideia de que “o desafio do desenvolvimento inclui a eliminação da privação persistente e endêmica e a prevenção da [pobreza] súbita e severa. Contudo, as demandas respectivas sobre as instituições e

políticas (...) podem ser distintas e até mesmo dessemelhantes” (SEN, 2010, p. 244). Pode-se dizer então que, conquanto os RDHs tenham na base de suas preocupações as melhorias capazes de abarcar a humanidade como um todo, o “desenvolvimento tem aspectos que requerem análises e investigações adequadamente diferenciadas” (SEN, 2010, p. 245).

Ao propor discussões sobre desigualdades, o economista hindu sempre insistiu que a “diversidade humana não é nenhuma dificuldade secundária (a ser ignorada, ou a ser introduzida ‘mais tarde’) ela é um aspecto fundamental” (SEN, 2008, p. 24) de toda e qualquer proposta do desenvolvimento humano. Não há dúvida, então, de que a humanidade é diversa tanto nas análises de Sen quanto nas de Norbert Elias. Ninguém mais do que este último se empenhou em demonstrar as singularidades, especificidades e diversidades entre os seres humanos. Para Elias, o processo civilizacional somente avança quando os indivíduos desenvolvem a capacidade de ocupar não somente daqueles que pertencem ao seu próprio grupo social, mas também dos que são de países, continentes, grupos sociais e étnico-raciais completamente diversos dos seus.

As propostas, de Amartya Sen, de enfrentamento das desigualdades, partem do pressuposto de que “os seres humanos são profundamente diversos. Somos diferentes uns dos outros não somente em características externas (...) mas também em nossas características pessoais” (SEN, 2008, p. 29). Para ele, as demandas sobre igualdade só fazem sentido se forem consideradas num quadro em que as diversidades estejam, inteiramente, no centro de toda e qualquer reivindicação e de toda e qualquer avaliação das características múltiplas das desigualdades.

Sugere-se que as propostas de Sen sejam remetidas ao campo de análise sociológico indicado por Norbert Elias. Parte-se do pressuposto segundo o qual no debate sobre as desigualdades, é bastante frutífero confrontar as sugestões daquele primeiro com as deste último, pela própria natureza das questões levantadas por ambos. Para eles, a humanidade, tomada como diversa, está no centro de suas indagações. Todavia, Elias se dedica a uma discussão bastante útil para problematizar até que ponto é, ou não, possível viabilizar as propostas dos RDHs inspiradas nos escritos de Sen.

Avanços na criação de um consenso – entre os diversos agentes sociais, conforme indicado pelo economista hindu, na obra *A ideia de justiça* – sobre que políticas implantar para diminuir as desigualdades exigiriam a expansão “da imagem do nós do indivíduo” (ELIAS, 1994, p. 186). Ou seja, é ainda precário o sentimento de um nós, o que leva a uma não-identificação “dos seres humanos com seres humanos como tais, independentemente de

sua filiação a determinado subgrupo da humanidade” (ELIAS, 1994, p. 187). Há um *habitus* social¹⁰ que rechaça inteiramente o desenvolvimento de uma empatia em relação àqueles que estão em condições distintas e/ou que são diferentes por razões de ordens diversas.

1.1. Os RDHs da primeira metade da década de 1990 e as propostas de combate às desigualdades: os desafios postos aos *habitus* e às estruturas sociais

Norbert Elias alertava que o *habitus* social dominante no final do século XX estava assentado em relações pouco democráticas. Isso, sem dúvida, é responsável pelas muitas dificuldades postas no caminho da viabilização do combate às desigualdades sugeridas pelos RDHs. Percebe-se, nesses documentos, um esforço enorme de convencimento dos múltiplos agentes sociais (Estado; sociedade civil; setores empresariais, governamentais e lideranças políticas locais, regionais, nacionais e internacionais) sobre a necessidade de desenvolvimento de empenhos duradouros e coletivos a favor do combate à miserabilidade extrema que acomete uma terça parte dos habitantes do planeta. Para que os diversos agentes sejam persuadidos a se envolverem na busca de ações que levem ao desenvolvimento humano, é necessário que haja alguma brecha, por menor que seja, para a expansão de atitudes voltadas para a diminuição das desigualdades e da pobreza.

O primeiro dado a destacar é que o RDH de 1990 – no capítulo intitulado *Crescimento econômico e desenvolvimento humano* – insiste na necessidade de considerar que atitudes voltadas para a defesa do crescimento econômico não são, necessariamente, capazes de potencializar o desenvolvimento humano. As chances deste se efetivar podem, até mesmo, ser perdidas em alguns países (tais como Brasil, Nigéria e Paquistão) que se voltam, principalmente, para um crescimento não-sustentável e gerador de riqueza e pobreza em escaladas descomunais.

O crescimento acompanhado por uma distribuição de renda equitativa parece ser a forma mais efetiva de sustentar o desenvolvimento humano. (...) Ainda que existam períodos de rápido crescimento do PNB (Produto Nacional Bruto), é possível que o desenvolvimento humano não progrida significativamente se persistir uma má distribuição de renda e se os gastos sociais se mantiverem baixos (Nigéria e Paquistão), ou se estes gastos beneficiarem, principalmente, os setores mais abastados (Brasil)¹¹ (RDH, 1990, p. 99).

Observe-se que o RDH de 1990 afirmava também que não se devia esquecer que alguns países autoritários que subtraíam todas as liberdades podiam, às vezes, ostentar altos índices de escolarização e de acesso aos serviços de saúde. No entanto, tais melhorias não eram suficientes para garantir o desenvolvimento humano que somente pode ser efetivo dentro de um regime de amplas garantias de liberdades¹². Os RDHs mostram-se de acordo com o seguinte pressuposto:

Às vezes, a ausência de liberdades substantivas relaciona-se diretamente com a pobreza econômica, que rouba das pessoas a liberdade de saciar a fome, de obter uma nutrição satisfatória ou remédios para doenças tratáveis, a oportunidade de vestir-se ou morar de modo apropriado, de ter acesso à água tratada ou saneamento básico. Em [alguns] casos, a privação da liberdade vincula-se estreitamente à carência de serviços públicos (...). Em outros, a violação da liberdade resulta diretamente de uma negação de liberdades políticas e civis (...) (SEN, 2010, p. 17).

As experiências vividas, ao longo de décadas, teriam demonstrado, diz o relatório de 1990, que pode haver crescimento econômico sem qualquer desenvolvimento humano, mas este último depende sempre daquele primeiro. Sem ele, não há como efetivar políticas de melhorias duradouras e estáveis; isso porque tais políticas são afetadas por fatores macroeconômicos (exemplo: crescimento e distribuição da renda), microeconômicos (aumento da renda, da escolaridade, melhoria das condições de saúde nos lares mais pobres) e mesoeconômicos (tais como programas governamentais voltados para os setores sociais mais pobres). “As mesopolíticas cobrem a gama completa de políticas fiscais, incluídas aquelas que afetam diretamente a distribuição da renda” (RDH, 1990, p. 100). Todavia, o relatório esclarecia que se ocuparia primordialmente dos gastos sociais e não de todas as outras mesopolíticas.

Os elaboradores do RDH de 1990 esclarecem, ainda, que ele daria atenção tanto às mesopolíticas gerais (aquelas voltadas para bens e serviços públicos direcionados a todos os grupos sociais indistintamente, tais como os programas universais de educação, de saúde, de nutrição, de saneamento e de habitação)¹³ quanto às mesopolíticas específicas que visam implantar bens e serviços para grupos focais¹⁴ (RDH, 1990, p. 101). Este relatório aconselha aos governantes a implantação, simultânea, de duas formas de política: as que estão focadas na contínua diminuição da pobreza absoluta e as que estão voltadas para o atendimento das necessidades de todos.

Para compensar as baixas rendas primárias de segmentos importantes da população, é preciso desenhar mesopolíticas bem estruturadas. Quando um país registra ingressos baixos generalizados, mas uma boa distribuição dos mesmos, talvez o mais apropriado seja uma adequada estruturação de mesopolíticas indiscriminadas. Em países com uma renda média alta e bons índices de crescimentos, mas com uma distribuição deficiente, é possível que se requeiram algumas intervenções com objetivos específicos, que favoreçam os segmentos mais pobres da sociedade (RDH, 1990, p. 103).

Ademais, desde os primeiros relatórios há tentativas de combinar políticas na área social que sejam realizadas pelo Estado com aquelas que sejam, ora mais ora menos, levadas a cabo por indivíduos que atuem em setores diversos tais como Organizações Não-Governamentais (ONGs), voluntariado, entre outros¹⁵. O RDH de 1993 foi, provavelmente, o que mais insistiu nesse tipo de co-responsabilidade entre indivíduos, organizações e instituições:

No presente relatório, a diferença decisiva consiste em que se considere a participação como uma estratégia global de desenvolvimento, centrando-se no papel fundamental que devem desempenhar as pessoas em todas as esferas da vida. O desenvolvimento humano implica ampliar suas opções, e uma maior participação permite que as pessoas possam por si mesmas acercar-se de uma gama muito mais ampla de oportunidades. A pessoa pode participar individualmente ou em grupos. Individualmente, em uma democracia, as pessoas podem participar como votantes ou, até mesmo, como ativistas políticos, ou no mercado como empresários ou trabalhadores. (...) Não obstante, participam de forma mais efetiva por intermédio de um grupo: como membro, talvez, de uma organização da comunidade, ou de um sindicato, ou de um partido político (RDH, 1993, p. 25).

Em alguns momentos, é destacado que o modelo ideal de desenvolvimento humano sustentável, ou seja, aquele que é capaz de combater as desigualdades em seus múltiplos níveis, é o que respeita as diferenças (étnicas, raciais, culturais e de gênero), incrementa o crescimento econômico e a renda dos mais pobres e melhora a condição humana “sem precisar de grandes intervenções governamentais” (RDH, 1990, p. 104). O que isso significa? Que “os gastos no setor social, como porcentagem do PIB¹⁶ [sejam] relativamente baixos” (RDH, 1990, p. 104). Isso demonstra que o primeiro relatório já estava empenhado na defesa de um modelo de desenvolvimento humano reiterado mais tarde, pelo secretário-geral da ONU, Kofi Annan,

que, entre os anos 2000 e 2010, defendia a participação ativa de diversos segmentos da sociedade (setores empresariais, voluntariado, ONGs) no combate à pobreza e às desigualdades extremas. Ele afirmava: “É utópico achar que podemos superar a pobreza sem a participação ativa do mundo empresarial” (ANNAN, 2005, p. 1).

Fomentar um desenvolvimento humano em que cada um é responsável pela diminuição da pobreza extrema e da miserabilidade é a condição essencial, segundo os preparadores dos RDHs, para impulsionar, de modo concomitante, o crescimento econômico e o progresso social. Percebe-se que ocorre, então, no interior dos documentos, uma paulatina transferência da responsabilidade, pelo bem-estar, para os indivíduos, os quais devem ser, de alguma forma, impelidos a resolver individualmente, conforme afirma Bauman¹⁷ (2001), problemas sistêmicos. Aparecem muito frequentemente, nos relatórios da década de 1990, as insistências na necessidade de tornar os indivíduos independentes, o que significava que eles “devem ter a capacidade de cuidar de si mesmos” (RDH, 1990, p. 141). Na mesma direção, lê-se ainda:

A ênfase na autoindependência econômica, política e social dos indivíduos não implica uma crítica contra o intervencionismo estatal em matéria de desenvolvimento humano. Pelo contrário, a maior participação das pessoas no processo de desenvolvimento depende da existência de políticas e programas governamentais cuidadosamente desenhados. Não obstante, as intervenções do governo em benefício do desenvolvimento humano também devem fomentar a iniciativa privada em seu sentido mais amplo, incluída a dos empresários privados, a das Organizações não-governamentais (ONG) e outras organizações comunitárias e de autoajuda, assim como a das pessoas em sua qualidade de indivíduos ou lares (RDH, 1990, p. 141).

Segundo os relatórios, a insistência na participação de uma multiplicidade de agentes está relacionada ao fato de que as mazelas sociais devem ser combatidas em muitos âmbitos e não só no da renda. Os formuladores dos RDHs afirmam, continuamente, que o baixo nível da renda tem importância; porém, na discussão sobre desigualdade e pobreza, enfatizam ser ainda mais relevante a “privação das capacidades básicas”, nos moldes defendidos por Amartya Sen. Veja-se o que este último nos diz:

O enfoque informacional da análise da pobreza neste livro transferiu a atenção do baixo nível de renda para a privação de capacidades básicas. (...) Tentamos demonstrar que a privação de capacidades é mais importante como critério de

desvantagem do que o baixo nível de renda, pois a renda é apenas instrumentalmente importante e seu valor derivado depende de muitas circunstâncias sociais e econômicas (SEN, 2010, p. 175).

Ao adotar a postura de que a renda é somente instrumentalmente relevante, os formuladores dos RDHs passam, às vezes, a impressão de que o aprofundamento do debate sobre a desigualdade de renda estaria subordinado ao debate sobre a privação das capacidades. Não há dúvida de que os relatórios estão preocupados com a necessidade de distinguir pobreza de renda e pobreza de capacidade¹⁸. Neste caso, observa-se que tais documentos se voltam para a defesa de estratégias do desenvolvimento humano que atendam aqueles que vivem em situação de pobreza absoluta. A elevação das capacidades, das habilidades e das oportunidades dos mais pobres deve correr juntamente com a melhoria da renda. Somente assim se pode reduzir, ao mesmo tempo, a pobreza e a desigualdade, o que depende de políticas objetivamente voltadas para distribuir ativos (terras, por exemplo), expandir o emprego, aumentar oportunidades e habilidades e prover serviços sociais básicos para todos os que não possuem acesso a eles.

Pode-se perguntar: há indícios de que os RDHs da primeira metade da década de 1990 se ocupam das desigualdades como disparidades entre os mais ricos e os mais pobres? Sim, verifica-se, desde os primeiros documentos, uma preocupação com as disparidades. Há, no RDH de 1990, até mesmo um item que trata dos obstáculos impostos pelas disparidades ao desenvolvimento humano, sendo que os impedimentos advêm de muitos tipos de desigualdades, as quais tornam abissais as diferenças de rendas, de recursos e de poder entre os mais ricos e os mais pobres.

As disparidades existentes nas condições de vida – em áreas rurais e urbanas – e nas oportunidades de emprego e de acesso à educação e à saúde, entre homens e mulheres, devem ser tão combatidas quanto aquelas oriundas da renda, diz o RDH de 1990. Segundo ele, “a fim de reduzir as disparidades entre ricos e pobres, a realocação da infraestrutura social desempenha um papel importante” (RDH, 1990, p. 140). Pode-se dizer, assim, que é dada centralidade, à busca de melhor equidade nos investimentos em saneamento, educação, saúde, moradia, nutrição, entre outros.

Os preparadores do RDH de 1994 insistem: a reversão das desigualdades somente se efetivará se os indivíduos alcançarem segurança na sua vida cotidiana. As privações socioeconômicas e as crescentes disparidades têm levado a conflitos de difícil solução. Por isso, dizem eles, a seguridade humana e o desenvolvimento humano são inseparáveis. Eles afirmam que é

possível detectar, nos últimos 50 anos, avanços humanos importantes. Basta observar os indicadores de esperança de vida ao nascer, o aumento do nível educacional e as melhoras nutricionais para concluir que a humanidade tem feito alguns progressos relevantes. Todavia, há ainda muito a ser feito, daí o empenho das Nações Unidas, através do PNUD, em criar um instrumento, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) para medir até que ponto esses avanços são ininterruptos¹⁹:

(...) Em 1960 quase 70% da humanidade sobrevivia em condições humanas de grande indigência (com um índice de desenvolvimento humano inferior a 0,4), em 1992 (...) 32% da população mundial estava nessas condições. A proporção da população mundial que desfrutava de níveis de desenvolvimento humano bastante satisfatório (acima de um IDH de 0,6) aumentou de 25%, em 1960, para 60%, em 1992 (RDH, 1994, p. 2).

Em razão da natureza propositiva e incentivadora dos relatórios, seus elaboradores destacam sempre a importância dos avanços e dos progressos verificados. No entanto, são enfatizadas as muitas disparidades que emperram os processos de desenvolvimento humano²⁰. No que se refere às desigualdades, os RDHs destacam as disparidades de capacidades, habilidades, oportunidades e rendas que afligem os mais pobres. Mesmo com alguns avanços, a situação é apontada como caótica, no que diz respeito à privação vivenciada, ainda hoje, por muitos habitantes do planeta:

Em que pesem os nossos avanços tecnológicos, ainda vivemos em um mundo onde a quinta parte da população do mundo em desenvolvimento está faminta ao ir dormir a cada noite, onde a quarta parte carece de acesso aos bens básicos como água de beber não contaminada e a terceira parte vive em estado de abjeta pobreza (RDH, 1994, p. 2).

Conforme o RDH de 1994, em razão da não-participação da maioria das pessoas no processamento de tais mudanças, há enorme dificuldade de construção de avanços socioeconômicos que diminuam as desigualdades (não só de renda, mas também de gênero, de habilidade, de capacidade, de oportunidades). Em vista disso é necessário encontrar novas formas de cooperação produzidas por “uma participação mais equitativa das oportunidades e responsabilidades econômicas em escala mundial²¹” (RDH, 1994, p. 3).

Norbert Elias em *Mudanças na balança nós-eu* – texto que compõe a coletânea *A sociedade dos indivíduos* – afirma que a criação das Nações

Unidas e as tarefas que foram abraçadas por essa agência têm de ser encaradas como “práticas e representações de um novo ‘nós’ são a expressão de um ‘novo sentido da responsabilidade na escala mundial’ (ELIAS, 1994, p. 136), cuja emergência e desenvolvimento se embasam concretamente nos fenômenos de interdependência” (DEVIN, 2010, p. 65). Considera-se que as sugestões postas no interior dos RDHs podem ser tomadas para exemplificar as discussões de Elias sobre a orientação de alguns organismos rumo às tentativas de criar uma responsabilidade mais ampla sobre os destinos da humanidade. A seu ver, tais processos indicavam a predominância, na segunda metade do século XX, de uma orientação voltada para maior integração entre os diversos povos do planeta. Tais orientações produzem, simultaneamente, muitas formas de desintegração. Isso quer dizer que existem ações planejadas e não-planejadas que coexistem e impedem que as coisas se passem, exatamente, do modo como os relatórios do desenvolvimento humano planejam.

Talvez, um dos maiores dilemas contidos nos RDHs é que eles tentam dar, às suas propostas, um tom esperançoso como uma forma de convencer os diversos agentes (governantes, lideranças políticas, lideranças da sociedade civil, entre outras) de que é possível a construção de um agir propositivo e voltado para a busca de melhorias coletivas. Fazem isso como que desconsiderando os elementos não-planejados que intervêm e desfazem os planos lineares de avanços contínuos e estáveis. Veja-se o que diz o RDH de 1994: “É necessário empreender ações (tanto preventivas como curativas) que apoiem os processos de integração social” (RDH, 1994, p. 4).

As ameaças à seguridade humana são vistas como capazes de levar ao processo de desintegração social. Neste caso, pergunta o RDH de 1994: o que cabe à “comunidade internacional”? E responde: [cabe] “reconhecer um conjunto claro de indicadores de segurança humana e um sistema de alerta imediato baseado nesses indicadores. [Isso] poderia ajudar a esses países a evitar que a situação chegue a um ponto de crises” alarmantes (RDH, 1994, p. 4). A exposição das condições sociais dos diversos países, dizem os documentos em análise, pode tornar possível construir estratégias para evitar catástrofes iminentes. Conforme assinala Norbert Elias (1994), estão em curso alguns processos de aprendizado sobre como lidar com as desigualdades, com a pobreza, com as mazelas sociais, com as inseguridades humanas tomadas também como globais e não somente como locais.

O RDH de 1994 fala na necessidade de criar um novo paradigma de desenvolvimento que “coloque o ser humano no centro do desenvolvimento, considere o crescimento econômico como um meio e não como um fim, proteja as oportunidades de vida das futuras gerações do mesmo modo que as

das gerações atuais e respeite os sistemas naturais dos quais dependem todos os seres vivos” (RDH, 1994, p. 5). Essa forma de desenvolvimento é, segundo o relatório, indissociável da questão da equidade. Todavia, a ênfase recai sobre a necessidade de distribuir melhor as oportunidades e as habilidades. “Por conseguinte, talvez uma reestruturação das pautas de distribuição da renda, produção e consumo em escala mundial seja uma condição prévia necessária para toda estratégia viável de desenvolvimento humano sustentável” (RDH, 1994, p. 5).

É interessante observar que o relatório diz “talvez” e não “certamente” seja necessário e urgente colocar em pauta efetivamente o debate sobre como formular ações capazes de desconcentrar a renda. Pode-se dizer que esse tema aparece, de fato, como o mais espinhoso no interior de todos os relatórios. Todo problema se resume na seguinte questão: como criar estratégias para convencer uma multiplicidade de agentes acerca da necessidade de enviar mais e mais esforços na busca de uma maior equidade se isso, muitas vezes, esbarra no interesse desses mesmos agentes? Por isso, os relatórios tentam equilibrar-se entre o possível e o impossível, o viável e o inviável nas condições socioeconômicas mundiais, hoje.

Se a busca de equidade toca em interesses petrificados e difíceis de enfrentar, qual é, então, a solução proposta pelos RDHs? A cooperação. Deve-se estabelecer em escala mundial, dizem eles, uma coparticipação econômica que evite os enfrentamentos e sejam capazes de dividir “equitativamente as oportunidades dos mercados” (RDH, 1994, p. 5). Não há dúvida de que esse é o maior problema que salta aos olhos quando se toma contato com os relatórios, ou seja, quando se tenta resolver questões de magnitudes imensas, como as referentes às desigualdades, sem enfrentamentos (entre estados, países, grupos sociais, organizações, associações, etc.) significativos. Celso Furtado insistiu, muitas vezes, que, considerando as condições reais dos países subdesenvolvidos, esse tipo de ação política que tenta evitar e/ou neutralizar os enfrentamentos é, praticamente, impossível, uma vez que é difícil, através da cooperação,

(...) modificar estruturas bloqueadoras da dinâmica sócio-econômica, tais como [a concentração de terras], 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 de

subdesenvolvimento, está caracterizada por anacronismos institucionais e por amarras de dependência externa (FURTADO, 1992, p. 75).

1.2. Os RDHs da segunda metade da década de 1990 e as propostas de combate às desigualdades: os desafios postos aos *habitus* e às estruturas sociais

Observa-se que, em meados da década de 1990, há tentativa de tornar mais e mais precisa a noção de desenvolvimento humano. Este último, afirma o RDH de 1995, somente é possível se houver igualdade de oportunidades, sustentabilidade dessas oportunidades de uma geração para a outra e aumento da possibilidade de que as pessoas sejam, de fato, beneficiadas pelos avanços que vão sendo gerados paulatinamente (RDH, 1995, p. 1). Tal convicção, expressa no documento do PNUD, pressupõe, sem sombra de dúvida, desafios postos ao *habitus social*, já que se sugere a necessária geração de novos valores capazes de democratizar as oportunidades e as habilidades. Faz-se preciso, ainda, criar novas disposições sociais²², novas atitudes. Estas últimas são disponibilidades para uma dada forma de agir voltada para uma melhor distribuição de recursos, oportunidades e capacidades.

É visível que as propostas dos RDHs vão aperfeiçoando – desde a década de 1990 – o modo de mostrar, aos diversos agentes, os desafios cabíveis às estruturas sociais, econômicas e políticas. No RDH de 1995, o ponto de partida era a *Declaração de Viena* que havia sido produzida na Conferência Mundial de Direitos Humanos, em 1993. Nela, múltiplas formas de desigualdades recebem um foco de luz especial. Diversos itens do documento, subscrito por 171 países, diziam respeito à necessidade de construir igualdade de acesso aos serviços sociais básicos, à oportunidade de participação política, à justiça, à empregabilidade e aos direitos de modo geral.

Ressalte-se que o RDH de 1995 deu destaque à necessidade de buscar uma forma de desenvolvimento humano medido pelas melhorias no IDM (Índice de Desenvolvimento relacionado à Mulher)²³. Assim, todo o debate acerca das desigualdades dá centralidade aos avanços e não-avanços no combate às disparidades substanciais entre os sexos. O relatório de 1995 insistia que não existiam, em qualquer sociedade, oportunidades iguais para homens e mulheres. Havia, sim, disparidades maiores e/ou menores. O IDM mais alto era, naquele ano, o da Suécia (0,92 numa escala de 1 como valor máximo). Os índices mais baixos, aqueles que ficavam abaixo de 0,5, podiam ser encontrados em mais de 45 países (RDH, 1995).

De acordo com o RDH de 1995, o IDH, o IDM e o IPM (Índice de Potencialização da Mulher)²⁴ nem sempre eram coincidentes. Havia países

(Argentina, Chile e Costa Rica) nos quais o primeiro era bastante superior ao segundo, o que demonstrava não serem equitativas as distribuições das capacidades humanas, das habilidades e das oportunidades. Em outros (Dinamarca, Suécia e Finlândia), o IDM era, até mesmo, superior ao IDH. Os formuladores do relatório demonstravam, no entanto, que não haviam encontrado qualquer relação automática entre a condição de países desenvolvidos economicamente e a condição de possuidores de altos IDMs. Identificavam, assim, situações em que o país preenchia a condição de portador de um IDH que se enquadrava na categoria 1 e de um IDM correspondente à categoria 9. Canadá²⁵, Luxemburgo e Espanha estavam nessa situação.

O RDH de 1995 tem o mérito de revelar dados importantes acerca da correlação entre o IDM e o IPM. Muitas vezes, pode parecer automático que os dois índices sejam coincidentes, mas, não é verdade. Em todo o mundo, o IPM é sempre expressivamente menor que o IDM. O avanço neste último exige um esforço enorme que tem de ser aprimorado para que ocorram, de fato, melhorias no IPM. Para exemplificar essa situação, basta verificar os seguintes dados: na América Latina e Caribe o IDM é aproximadamente 6.8; todavia, o IPM é 4.2. Nos países industrializados, o IDM é por volta de 8.8 e o IPM é menor que 6.

Em vista de tais constatações, o RDH de 1995 demonstrava que a desigualdade entre homens e mulheres devia ser tomada como independente da renda nacional. Em muitos países com níveis altos de renda, havia muita disparidade que deveria ser combatida. Por isso, sugere o Relatório, investir em melhores oportunidades para as mulheres deve ser um objetivo não somente das nações mais ricas, mas de todas aquelas que apresentam graus insatisfatórios do IDM. A melhoria na condição de vida das mulheres não pode ser vista como algo somente possível aos países dotados de maior volume de recursos econômicos. Alguns países pobres (Sri Lanka e Zimbábue, por exemplo):

(...) têm elevado a taxa de alfabetização feminina até 70%. Ao comparar as categorias, segundo o IDM, com os níveis de renda dos países, se confirma que a eliminação da desigualdade entre os sexos não depende que se tenha uma renda alta. (...) Por conseguinte, a igualdade entre os sexos pode ser promovida (...) sejam quais forem os níveis de renda. O que se necessita é um firme compromisso político e não uma enorme riqueza financeira (RDH, 1995, p. 3).

Celso Furtado (1997) afirma que toda e qualquer forma de desigualdade somente pode ser debelada através de uma postura política distributiva de

recursos e de poder. Na interpretação de Furtado, a própria disparidade de renda é um problema fundamentalmente político – e não somente econômico – cuja diminuição paulatina depende de medidas institucionais. Segundo ele, o investimento em ações de combate às desigualdades e exclusões exige muitos enfrentamentos no âmbito da política institucional, da sociedade civil e dos governos, entre outros. Assim, pode-se dizer que não apenas a desigualdade de gênero é combatida através de firmes compromissos políticos, mas também muitas outras. Para Amartya Sen (2010; 2011), porém, as desigualdades de participação, de habilidade, de capacidade, de oportunidades, de renda, de gênero, entre outras, somente são combatidas por meio da geração de disposições institucionais, concebidas estas como um conjunto de atitudes e de valores comprometidos politicamente com a busca continuada e duradoura de “oportunidades sociais básicas [voltadas] para a equidade e a justiça social” (SEN, 2010, p. 190).

Seria fundamental que os RDHs insistissem mais nos desafios políticos inerentes às tentativas de diminuição das desigualdades. Toda distribuição de poder, renda e recursos leva a embates políticos e institucionais de grande monta. Isso traria consequências importantes, uma vez que teria de haver um enfrentamento maior da diversidade de interesses que obstam o combate às desigualdades de renda, de oportunidades, de capacidades e habilidades. Ficaria, até mesmo, mais evidente que os múltiplos agentes envolvidos teriam de ser confrontados politicamente em seus interesses, escolhas e valores.

Não por acaso o RDH de 1996 tem como objeto central de discussão, já em sua sinopse, o aumento do “hiato mundial entre ricos e pobres” (RDH, 1996, p. 1). Gustave Speth, administrador do PNUD, afirma: “O mundo tornou-se mais polarizado economicamente, quer entre países quer dentro dos países. Se as tendências atuais continuarem, as disparidades econômicas entre países industriais e nações em desenvolvimento irão passar de injustas para desumanas” (1996, p. 1).

Na discussão sobre as desigualdades de renda, esse Relatório é o mais completo da década de 1990, visto apontar a coexistência, nas décadas de 1970, 1980 e 1990, de um crescimento econômico enorme que deixou “1,6 bilhão de pessoas em situação pior do que há quinze anos” (RDH, 1996, p. 1). O documento demonstra, assim, que o crescimento econômico trouxe melhorias aos mais pobres somente naqueles países em que os governantes implantaram medidas garantidoras de equidade. Observa que onde isso não ocorreu o hiato entre os mais ricos e os mais pobres cresceu vertiginosamente, não só quando se avalia a situação do país, mas também quando se compara a situação desses dois grupos (mais abastados e menos abastados) em âmbito mundial.

A construção de elos entre crescimento econômico e desenvolvimento humano mostrava ser algo que desafiaria os governantes, a sociedade civil e todos os demais agentes e lideranças políticas comprometidos com a construção da equidade. Conforme o Relatório, os percalços são enormes:

Durante os anos de 1975-1985, o Produto Nacional Bruto mundial cresceu cerca de 40%, mas este crescimento beneficiou uma minoria de países. Ao mesmo tempo, o número de pobres em todo o mundo cresceu [por volta] de 17%. Os ricos estão ficando mais ricos. Atualmente, os bens dos 358 multimilionários mundiais excedem os rendimentos anuais conjuntos de países que totalizam perto de metade – 45% – da população mundial (RDH, 1996, p. 1).

Assim sendo, o documento em análise insistia: aumentaram, expressivamente, a pobreza e a desigualdade de renda no decorrer dos últimos 30 anos. Vêm à tona muitos dados sobre a situação dos jovens em várias partes do mundo. Há indicação de que, quanto à oportunidade de emprego e de renda, está havendo um agravamento da situação das gerações mais novas.

Segundo o RDH de 1996, estava ocorrendo uma estagnação de rendimentos e, também, um aumento do abismo entre os mais ricos e os mais pobres. No entanto, mesmo em tais condições, era possível detectar um considerável progresso na saúde, na educação e no saneamento básico. Pode-se dizer, ao se ler o Relatório, que parece haver duas forças distintas operando nesse processo: uma direcionando ganhos incalculáveis para determinados grupos, e outra que mobilizando esforços para fazer avançar melhorias sociais. É evidente a enorme dificuldade que os RDHs têm de sugerir políticas distributivas capazes de desconcentrar a renda. Por essa razão, eles se atêm, principalmente, às sugestões de expansão das ações (por parte do Estado, da sociedade civil e de organizações, instituições e associações diversas) que favoreçam a melhoria de capacidades, habilidades e oportunidades para os mais pobres. O desenvolvimento humano colocaria, assim, os mais pobres em condições de enfrentar, de modo mais substantivo, os efeitos das desigualdades. Nesse aspecto, verifica-se que os elaboradores dos RDHs buscam inspiração na proposta de Amartya Sen que insiste na diminuição do sofrimento social “não pelo lado negativo, ou seja, diminuindo a riqueza dos ricos” (SEN, 2001, p. 6), mas pelo lado positivo, potencializando os recursos que os pobres possuem para enfrentar as diversas mazelas sociais.

Desse modo, os formuladores do RDH de 1996 insistem que o objetivo do documento é “ajudar os dirigentes políticos a compreender a natureza e a extensão da pobreza” (RDH, 1996, p. 2). Esta última, dizem eles, possui

muitas facetas (desnutrição, analfabetismo, moradia precária, falta de acesso à saúde, à educação) e não somente uma (a da renda). Conquanto considerem a pobreza derivada da renda como um fator importante, eles estão propensos a sugerir políticas de combate à pobreza de capacidades humanas. Por isso, o documento do PNUD sugere um novo padrão de medida, o MPC (Medida de Privação de Capacidade):

Em vez de analisar a situação média das capacidades humanas, como faz o IDH, a nova medida de privação de capacidade reflete a percentagem de pessoas que carecem de capacidades humanas básicas ou minimamente essenciais, as quais são ou um fim em si mesmas, ou necessárias para elevar o indivíduo do nível de rendimento de pobreza e sustentar o desenvolvimento humano. O MPC reflete a proporção de crianças com menos de cinco anos com peso abaixo do normal, (...) a proporção de nascimentos não assistidos por pessoal de saúde especializado (...) e a taxa de analfabetismo feminina (RDH, 1996, p. 2).

Richard Jolly (RDH, 1996) – autor principal do RDH de 1996 – esclarece que se está buscando incentivar estratégias de crescimento econômico que levem em conta a necessidade de investimento no desenvolvimento humano. O objetivo é, assim, encorajar e apoiar ações²⁶ voltadas para a promoção de processos que facultem aos indivíduos mais pobres obter ganhos cada vez mais substantivos, tanto no campo da renda quanto no das capacidades e habilidades. Insiste o RDH de 1996 em demonstrar que o desenvolvimento humano não é anticrescimento econômico; ele exige, sim, um redirecionamento do processo econômico capaz de evitar que o crescimento seja insustentável, gerador de desemprego, desumano e descomprometido com a democracia e com a participação política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em relação às desigualdades, as sugestões dos relatórios recaem, sobretudo, na alocação mais equitativa de infraestrutura (reversão da urbanização precária), de educação e de saúde do que em aconselhamentos que visem uma distribuição da renda por meio de melhorias salariais. Isto porque, conforme os documentos a desigualdade não é somente fruto de abismos de rendas entre os mais ricos e os mais pobres; ela deriva, também, das diferenças abissais de oportunidades, habilidades e capacidades.

As preocupações do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano)²⁷, dos RDHs e da Declaração do Milênio (2000) podem ser tomadas, principalmente

no que tange à relação entre desigualdade e pobreza, como tentativas de avançar rumo a processos de combate às iniquidades que resultam em condenação de 1/3 da população mundial a toda forma de privação e impotência.

Ao se lançar um olhar sobre os relatórios, pode-se, de imediato, julgá-los frágeis, titubeantes e genéricos, notadamente no que diz respeito às causas de algumas formas de desigualdades. As de renda, por exemplo, não têm sido enfrentadas como resultantes de bloqueios estruturais que impedem a emergência de processos capazes de ao menos indicar alguma forma de desconcentração da renda no mundo atual. Os RDHs da década de 1990 tratam das diversas formas de desigualdades (de renda, de gênero, de educação, de acesso à saúde, à participação política, entre outras), evidenciando, simultaneamente, que estão, ainda, em busca de caminhos através dos quais possam propor formas, mesmo que parciais, de combate às desigualdades nas suas múltiplas faces e feições.

Há muitos fatores planejados e não-planejados que intervêm nas soluções aventadas pelos RDHs. Todavia, verifica-se certa dificuldade dos seus proponentes de lidarem, concomitantemente, com os elementos controláveis e não-controláveis. Para exemplificar, pode-se dizer que a busca de ampliação das capacidades e das habilidades aparece, muitas vezes, como dotada de linearidade. Os formuladores dos RDHs não se atêm ao fato de as condições socioeconômicas atuais promoverem amplos processos que desabilitam mesmo os que estariam habilitados e incapacitam mesmo os capacitados. Para usar uma expressão de Zygmunt Bauman (2007), diríamos que tais processos passam a ser endemicamente supérfluos.

No que se refere às propostas, de diminuição das desigualdades de diversas naturezas, contidas nos RDHs, esclarece-se que o caminho tomado, neste artigo, foi o seguinte: as propostas presentes nos relatórios estão sendo pensadas como parte de um processo de aprendizado²⁸ – emergente de experiências humanas geradas tanto em um organismo internacional, como a ONU, quanto em outros contextos e espaços sociais e políticos – que têm tentado impulsionar o desenvolvimento social e humano. Os relatórios procuram também encontrar soluções – ainda que não cubram todas as dificuldades e desafios – que podem ser tomadas como indícios “de um crescente sentimento de responsabilidade mundial pelo destino dos seres humanos” (ELIAS, 1994, p. 139).

As dificuldades colossais de levar adiante, por meio de uma multiplicidade de agentes, todas as sugestões, contidas nos RDHs – que indicam um empenho mais incisivo no combate às desigualdades – devem ser analisadas à luz da seguinte pergunta levantada por Norbert Elias (1994, p. 187): “Acaso

devemos presumir que (...) os sentimentos, a consciência moral e o *habitus* social dos indivíduos estão muito atrasados em relação às estruturas sociais e, especialmente, ao nível de integração que emergiu do desenvolvimento não-planejado da humanidade?”.

NOTAS

¹ Sobre os muitos embates e as disputas políticas no interior do PNUD acerca dos RDHs e da concepção de desenvolvimento humano, ver: Machado e Pamplona, 2008.

² Economista paquistanês, criador, com colaboração de Amartya Sen, “do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) [cujo objetivo é] oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. (...) O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. (...) Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação” (PNUD, 2010, p. 1).

³ Economista hindu, prêmio Nobel de Economia em 1998, com vasta discussão sobre desigualdades, justiça social e pobreza. Acadêmico preocupado em difundir o que ele denomina de teoria da escolha social. Suas obras têm influenciado o debate acadêmico e as propostas de muitos técnicos que atuam no interior de organizações internacionais. Entre seus livros, podem-se destacar: Sen, 2008; 2010; 2011.

⁴ Assessor e coordenador dos RDHs de 1996 e 1997.

⁵ Muitos cientistas têm demonstrado que há um alargamento das desigualdades na atualidade (BAUMAN, 1999; FURTADO, 2001; JUDT, 2011). Os RDHs (1998; 1999) trazem também dados sobre a concentração da riqueza no mundo globalizado.

⁶ Organização das Nações Unidas.

⁷ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

⁸ Fundo Monetário Internacional.

⁹ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento que compõe o Banco Mundial.

¹⁰ O *habitus* social civilizador é, conforme Elias (2006), um padrão de auto-orientação voltado para a observância de interesses coletivos. Esse *habitus* não apaga os conflitos de interesses, mas possibilita a expansão de atitudes cada vez mais democráticas e voltadas para a defesa de maiores equilíbrios de poder e de recursos.

¹¹ Há uma vasta literatura sobre o modo como os gastos sociais no Brasil têm beneficiado, ao longo de várias décadas, os mais abastados. É o modelo que sempre deu “mais aos mesmos” (DRAIBE, 2003, 1994). A coletânea *Brasil: a nova agenda social* (2011) traz um estudo de André Medici que faz a seguinte constatação: “Mesmo com um sistema gratuito e universal como o SUS (Sistema Único de Saúde), as famílias brasileiras pobres gastam mais com saúde, em termos relativos, do que as famílias mais ricas. [Em 2002, a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF) revelou que] os 10% mais pobres gastavam quase 7% de sua renda com saúde, enquanto os 10% mais ricos gastavam 3%” (MEDICI, 2011, p. 51).

¹² Os RDHs, inspirados por Sen, partem do pressuposto de que “o desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade:

pobreza e tirania, carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática, negligência dos serviços públicos e intolerância ou interferência excessiva de Estados repressivos” (SEN, 2010, p.16).

¹³ “No contexto dos países em desenvolvimento, a necessidade de iniciativas da política pública com vista à criação de oportunidades sociais tem importância crucial. (...) No passado dos atuais países ricos encontramos uma história notável de ação pública por educação, serviços de saúde, reformas agrárias, etc. O amplo compartilhamento dessas oportunidades sociais possibilitou que o grosso da população participasse diretamente do processo de expansão econômica” (SEN, 2010, p. 192). Destaque-se que no Brasil, Celso Furtado (1964, 1966; 1969; 1972; 1974; 1992) discutiu abundantemente o assunto.

¹⁴ Assim como fazem os RDHs, Sen (2008; 2010) não recusa inteiramente as políticas focalizadas, ele procura demonstrar os aspectos positivos e negativos, para as políticas de combate às deficiências de capacidades, de colocá-las em prática. “O direcionamento de políticas para um público-alvo é, na verdade, uma tentativa e não um resultado” (SEN, 2010, p. 182).

¹⁵ Amartya Sen, em *Desenvolvimento como liberdade* (2010), discute amplamente a provisão de serviços públicos por parte do Estado. Ele considera fundamental que o Estado assuma as responsabilidades pelos serviços básicos de educação e saúde. Mas considera também importante que essa discussão sobre a (in)capacidade do Estado suprir tais serviços seja enfrentada no campo de um debate mais amplo sobre custeio público e política fiscal. O grau de custeio social que uma sociedade pode e quer fornecer, aos mais pobres, deve ser discutido politicamente por todos os agentes sociais. As sociedades somente avançam rumo ao desenvolvimento humano quando são capazes de estabelecer algumas bases consensuais sobre a melhor maneira de distribuição de renda e recursos.

¹⁶ Produto Interno Bruto.

¹⁷ “Resumidamente, a ‘individualização’ consiste em transformar a ‘identidade’ humana de um ‘dado’ em uma tarefa e encarregar os atores [não só] da responsabilidade de realizar essa tarefa (...) [mas também] das consequências (assim como os efeitos colaterais) de sua realização. Em outras palavras, consiste no estabelecimento de uma autonomia de jure (independentemente de a autonomia de facto também ter sido estabelecida)” (BAUMAN, 2001, p. 41).

¹⁸ Esta distinção está bastante trabalhada por Sen (2010).

¹⁹ Entre os cientistas sociais contemporâneos, Norbert Elias (1994; 1998) se destacou em suas críticas às perspectivas lineares e graduais de desenvolvimento humano. Os processos e os contraprocessos civilizacionais ocorrem de modo simultâneo. Avançam, paralelamente, diz ele, as forças sociais impulsionadoras e as bloqueadoras das melhorias coletivas. Os preparadores dos RDHs, ao tentarem definir propostas de aumento dos índices de renda, longevidade e educação, atêm-se, propositalmente, aos elementos indicadores de avanços na segurança humana. Todavia, não deixam de reconhecer que muitos vivem em um mundo com muitas incertezas e insegurança em relação à superação das privações de modo geral.

²⁰ Em vários momentos dos RDHs fica visível que “a abordagem das capacida-

des de Amartya Sen [está] na base teórica do paradigma do desenvolvimento humano” (MACHADO e PAMPLONA, 2008, p. 8).

²¹ Carlo Tassara afirma que há, na atualidade, uma nova proposta de cooperação internacional. Nas décadas de 1950 e 1960, esta última tinha um enfoque econômico que visava buscar ajuda dos países industrializados para os não-industrializados. Eram apoios para financiar a infraestrutura e todas as outras condições de modernização. “Os Estados nacionais eram os únicos atores da cooperação. Hoje em dia, a cooperação internacional se concentra na luta contra a pobreza (...). Os atores da cooperação já não são unicamente os estados nacionais, são também os governos subestatais (municípios, províncias, departamentos, etc.), as organizações da sociedade civil, as universidades e o setor privado” (TASSARA, 2011, p. 416).

²² A insistência dos RDHs de que o desenvolvimento humano é capaz de gerar novas disposições sociais nos indivíduos condiz com as discussões de Amartya Sen que tem alguns pontos de aproximação com as análises disposicionistas que se desenvolveram na sociologia norte-americana nas décadas de 1920 e 1930 para pensar a combinação “de valores coletivos e atitudes individuais” (COULON, 1995, p. 31).

²³ “O IDM mede os avanços nos mesmos aspectos básicos que o IDH, mas reflete a desigualdade entre homens e mulheres no que diz respeito a estes avanços” (RDH, 1995, p. 5).

²⁴ “O IPM reflete se as mulheres e os homens podem participar ativamente na vida econômica e política e na tomada de decisões” (RDH, 1995, p. 5).

²⁵ O RDH de 1996 levantou índices que classificaram o Canadá como o país, entre outros 174, com o maior grau de desenvolvimento humano.

²⁶ Os governos devem exercer ações corretivas, diz o RDH de 1996. Eles devem se empenhar em direcionar o crescimento econômico para obter resultados benéficos em favor dos mais pobres.

²⁷ “O IDH indica que, se têm uma vida longa e saudável, as pessoas possuem educação, conhecimento e desfrutam de um nível de vida decoroso” (RDH, 1995, p. 5).

²⁸ Norbert Elias (1998) detalhou no que consiste o aprendizado como processo de envolvimento e distanciamento. No caso dos RDHs, são vários os passos que indivíduos, instituições e organizações vão dando no sentido de perceberem, mais claramente, as múltiplas dimensões das desigualdades; mas é preciso, além disso, desenvolver uma espécie de distanciamento para observar, com maior precisão, o embate entre as forças voltadas para o desenvolvimento humano e aquelas que operam justamente no sentido oposto.

BIBLIOGRAFIA

- ANNAN, Kofi apud “Líderes reforçam apoio ao Pacto Global”. **Boletim do PNUD**, 20 jun 2005, p. 1 em <<http://www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php>> Acesso em: 21/06/2005.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BAUMAN, Zygmunt. *A sociedade individualizada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
- COULON, A. *A escola de Chicago*. Campinas-SP: Papirus, 1995.
- DECLARAÇÃO do Milênio. ONU. 2000. Disponível em: <www.undp.org/hdr2001> Acesso em 20 mar. 2012.
- DEVIN, Guillaume. Norbert Elias e a análise das relações internacionais. In MILANI, C. R. S. (org.) *Relações internacionais: perspectivas francesas*. Salvador: EDUFBA, 2010. p. 59-91.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In SOARES, G. A. D. e D'ARAÚJO M. C. (orgs.), *21 anos de regime militar: balanços e perspectivas* (p. 271-309). Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1994.
- DRAIBE, Sônia M. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, v. 15, n. 2, p. 63-97, 2003.
- ELIAS, Norbert. Mudanças na balança nós-eu, in *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994. p.127-193.
- ELIAS, Norbert. *Envolvimento e alienação*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- ELIAS, Norbert. Conceitos sociológicos fundamentais: civilização, figuração, processos sociais. In NEIBURG, F. e WAISBORT, L. (orgs.). *Escritos & ensaios*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 21-33.
- FURTADO, Celso. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- FURTADO, Celso. *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1969.
- FURTADO, Celso. *A análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

FURTADO, Celso. A fantasia organizada, in *Obra autobiográfica*. São Paulo: Paz e Terra, 1997, p. 87-359.

JOLLY, Richard, *apud* RDH (1996): *Relatório do Desenvolvimento Humano: Sinopse*. PNUD/ONU. 1996. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1996>> Acesso em 02 jul. 2012.

JUDT, Tony. *O mal ronda a terra*. São Paulo: Objetiva, 2011.

MACHADO, João G. Rocha e PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*, v.17, n.1, p.1-17, jan.abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0106-06182008000100003> Acesso em: 16 jul 2012.

MEDICI, André. Propostas para melhorar a cobertura, a eficiência e a qualidade no setor saúde, in BACHA, E. e SCHWARTZMAN, S. (orgs). *Brasil: a nova agenda social*. Rio de Janeiro: LTC, 2011.

PNUD/2010. Desenvolvimento humano e IDH. Primeira página. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>> Acesso em: 18 ago. 2010.

RDH (1990): *Relatório do Desenvolvimento Humano: definição e medição do desenvolvimento humano*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>>. Acesso em 02 jan. 2012.

RDH (1993): *Relatório do Desenvolvimento Humano: participação popular*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993>> Acesso em 02 mar. 2012.

RDH (1994): *Relatório do Desenvolvimento Humano: um programa para a cúpula mundial sobre desenvolvimento humano*. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994>> Acesso em 02 jun. 2012.

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

RDH (1996): *Relatório do Desenvolvimento Humano: crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?* PNUD/ONU. 1996. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1996>> Acesso em 02 jul.2012.

RDH (1998): *Relatório do Desenvolvimento Humano: cambiar las pautas actuales de consumo para el desarrollo humano de futuro*. PNUD/ONU. 1998. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1998>> Acesso em 02 jun. 2012.

RDH (1999): *Relatório do Desenvolvimento Humano: la mundialización com rostro humano*. PNUD/ONU. 1999. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1999>> Acesso em 21 jun 2012.

SEN, Amartya. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Cia das letras, 2011.

SPETH, Gustave. Preâmbulo. RDH (1996): *Relatório do Desenvolvimento Humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1996>> Acesso em 12 jun. 2012.

TASSARA, Carlo. Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. *Investigación & Desarrollo*, v. 19, n. 2, p. 414-446, dez. 2011.

VEIGA, José Eli da. *Desenvolvimento sustentável: desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

VEIGA, José Eli da. Duplo impasse. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 jul. 2011. CA, p. 3.

Palavras-chave:
**desigualdades, pobreza,
desenvolvimento humano.**

RESUMO

Este estudo busca indicar que os RDHs, da década de 1990, sistematizam inúmeras informações, de diversas regiões do mundo, com o objetivo de demonstrar que há uma forte correlação entre pobreza e desigualdades. É visível que os objetivos principais dos relatórios é incentivar um conjunto de ações aos diversos estados-membros das Nações Unidas. Estão postas no interior de suas centenas de páginas muitas sugestões de políticas diminuidoras das múltiplas formas de desigualdades que dificultam e/ou impossibilitam o desenvolvimento humano. Através de uma pesquisa documental verificam-se quais são os caminhos tomados pelos primeiros seis relatórios (1990-1996) para pôr na agenda pública os desafios sociais, políticos e econômicos do enfrentamento contínuo e incessante das disparidades excessivas que impedem a expansão vertical de oportunidades, habilidades e capacidades.

Keywords:
**inequalities, poverty,
human development.**

ABSTRACT

The purpose of this study is to demonstrate that the HDRs of the 1990s systematize countless information from various regions of the world, in order to demonstrate that there is a strong correlation between poverty and inequalities. It is apparent that the main objective of the reports is to encourage a set of actions to the various member states of the United Nations. Within their hundreds of pages there are many policy suggestions that decrease the multiple forms of inequalities that hinder and/or make human development impossible. Through documentary research it will be possible to determine what ways were taken by the first six reports (1990-1996) in order to add in the public agenda the social, political and economic challenges of the continuous and constant dealing with the excessive disparities that prevent the vertical expansion of opportunities, skills and abilities.

Recebido para publicação em abril/2013. Aceito em agosto/2013.
