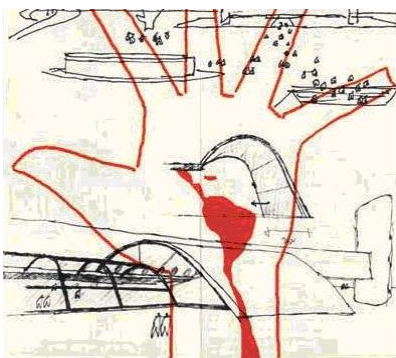




e-l@tina

Revista electrónica de estudios latinoamericanos

[e-l@tina](#) es una publicación del
Grupo de Estudios de Sociología Histórica de América Latina ([GESHAL](#))
con sede en el
Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe ([IEALC](#))
Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Os relatórios do desenvolvimento humano das Nações Unidas e a questão das desigualdades no hemisfério sul

Maria José de Rezende

Investigadora-profesora de Sociología en la Universidade Estadual de Londrina, en Paraná, Brasil; Doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo. Atualmente desenvolve projeto sobre os Relatórios do Desenvolvimento Humano (PNUD/ONU). Membro do LENPES (Laboratório de Ensino, Pesquisa e Extensão em Sociologia). Correo electrónico: mjderezende@gmail.com

Recibido con pedido de publicación: 28 de agosto de 2013

Aceptado para publicación: 22 de septiembre de 2013

Resumo

Os relatórios do desenvolvimento humano das Nações Unidas e a questão das desigualdades no hemisfério sul

Este estudo é parte de uma pesquisa mais ampla sobre os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) das Nações Unidas. As desigualdades políticas, de gênero, de acesso à saúde e à educação são, fortemente, problematizadas no âmbito da abordagem das capacidades encampadas, ao menos em parte, por eles. Percorrem todos os relatórios as insistências de que a privação e a impotência são derivadas das condições de rendimentos e da falta de oportunidade e de habilidades (profissionais, educacionais, políticas). Demonstrar-se-á que os formuladores dos RDHs tecem um diálogo, ora mais próximo ora mais distante, com a abordagem propositiva de Amartya Sen, o que os leva à construção de um rol de sugestões - aos governantes, lideranças políticas, organismos internacionais, sociedade civil organizada e setores empresariais - que visam construir caminhos por onde possa efetivar-se o desenvolvimento humano assentado sobre três pilares: renda, longevidade e educação.

Palavras chave: desigualdades; desenvolvimento humano; pobreza; impotência

Summary

The human development reports of the United Nations and the issue of inequalities in the southern hemisphere

This study is part of a larger study on the Human Development Reports (HDRs) of the United Nations. The political inequalities as well as those related to gender, access to health and education are strongly rendered problematic within the scope of the approach of capabilities adopted, at least in part, by them. All reports insist that the deprivation and powerlessness are derived from income conditions and lack of opportunity and skills (professional, educational, political). It will be demonstrated that the HDRs weave a dialogue, sometimes closer, sometimes more distant, with Amartya Sen's purposeful approach, what leads them to build a list of suggestions – to the rulers, political leaders, international organizations, organized civil society, business sectors, etc. – that aim to provide ways so that human development can be made effective resting on three pillars: income, longevity and education.

Keywords: inequalities; human development; poverty; powerlessness

Introdução

Desde os primeiros RDHs, os quais começaram a ser publicados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) em 1990, constata-se que o combate às desigualdades e à pobreza aparece no centro das diversas propostas de melhoria dos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH). As noções de desigualdade empregadas pelos relatórios têm esclarecido tanto os caminhos sugeridos, aos países da América Latina, África, Ásia, Oceania, para superar a miserabilidade, o analfabetismo, o não-acesso à saúde e à participação política quanto os percalços e as dificuldades para avançar rumo à melhorias duradouras e capazes de transformar a vida social, econômica e política daquelas regiões do mundo afetadas por condições extremas de sofrimento social derivado de privações de todo tipo.

A preocupação com a pobreza absoluta responsável pela miserabilidade e pela impotência ganha destaque no interior dos RDHs. A princípio, pode-se dizer que é em torno dela que gira a maioria das propostas de ações sugeridas aos governantes, às lideranças políticas e às organizações da sociedade civil. A busca de solução para a pobreza extrema não se situa, no interior dos 20 relatórios publicados, anualmente, entre 1990 e 2010, somente no âmbito do aumento da renda, já que os técnicos que os elaboraram, insistem, com muita ênfase, que a privação e a impotência estão associadas à urbanização precária, à falta de saneamento, de moradias adequadas, de assistência médica, de participação política, de instrução e de habilitação (profissional e política).

Se a pobreza deriva de longos e continuados processos de privação e de impotência deve-se, então, segundo os documentos do PNUD (2010), ter claro que as melhorias nos índices de longevidade, educação e renda têm de ser simultâneas. Não há como combater, de modo efetivo, a privação sem atacar as bases da impotência derivada de doenças evitáveis, do analfabetismo, da desnutrição, da fome endêmica e epidêmica, da opressão contra as mulheres, do sofrimento social de grupos étnicos inteiros e de autoritarismos políticos de todos os tipos e natureza.

Sem se desconsiderar a importância de uma abordagem que busca apreender as múltiplas causas das desigualdades¹, procurar-se-á verificar qual o peso que os formuladores dos RDHs dão, em suas propostas de ações políticas, ao combate às desigualdades na distribuição de renda, de recursos e de poder. As desigualdades de escolaridade e de longevidade são expressivamente destacadas pelos técnicos que preparam os relatórios. Há ocasiões em que ficam evidentes, no interior das ações políticas propostas, muitas dificuldades para encontrar meios de enfrentar as crescentes disparidades de renda sedimentadas no hemisfério sul. José Eli da Veiga faz uma afirmação muito relevante para essa discussão. Referindo-se à conjuntura atual, ele diz:

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 ONU², da OCDE³, do FMI⁴ ou do BIRD⁵ 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: 3).

¹ Nas Ciências Sociais há muitas discussões acerca do caráter multidimensional das desigualdades. Ver: (Dubet, 2003; Cattani, 2003; Sachs, 2002, 2004; Therborn, 2001),

² Organização das nações Unidas

³ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

⁴ Fundo Monetário Internacional.

⁵ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento que compõe o Banco Mundial.

No que se refere às desigualdades de renda, Eli da Veiga afirma: “o mundo está num duplo impasse. O fatalismo de que as desigualdades são ossos demasiadamente duros para que possam ser roídos se combina à angústia de não se conseguir avançar” (Veiga, 2011: 3) nas demais propostas para combater a pobreza, o desenvolvimento predatório, a fome, a miserabilidade e todas as outras mazelas sociais derivadas de tais condições. Pode-se dizer que o exame detalhado dos RDHs faz aflorar, de modo contínuo e persistente, essa sensação de impasse que vem à tona quando os elaboradores dos relatórios tentam encontrar saídas para as desigualdades de oportunidades, de capacidades e de habilitação num mundo caracterizado por desigualdades excessivas de renda difíceis de ser, ao menos, mitigadas. Acredita-se que o livro de Amartya Sen *Desenvolvimento como liberdade* (2010) é fruto da tentativa de dar algumas respostas a esse impasse. Sem menosprezar as tentativas de enfrentamento da desigualdade e da pobreza de renda, ele procura encontrar formas de demonstrar que a abordagem centrada nas desigualdades de capacidades tem o mérito de ligar as diversas pontas constituidoras das desigualdades em suas muitas dimensões e esferas.

As sugestões dos RDHs, inspiradas nas abordagens de Sen, estão vendo-se diante de muitos dilemas e desafios políticos que as abordagens centradas nas desigualdades de habilitação e de capacidades⁶ enfrentam, isso porquê, como afirma Celso Furtado, a grande dificuldade é

reverter o processo de concentração patrimonial e de renda que está na raiz das distorções sociais que caracterizam o Brasil. [...] Esse é um problema de natureza política, [...] não propriamente econômica, como bem demonstrou o economista hindu Amartya Sen [...]. Esse autor demonstra com clareza que o problema das fomes epidêmicas e da pobreza endêmica em amplas áreas do mundo atual não seria resolvido mediante o aumento da oferta de bens essenciais nos países concernidos. É o que ele [Sen] chamou de enfoque da habilitação. Para participar da distribuição da renda social, é necessário estar habilitado por títulos de propriedade e/ou pela inserção qualificada no sistema produtivo. O que está bloqueado em certas sociedades é o processo de habilitação (Furtado, 1999: 11).

O problema sociológico que norteará esta análise é, então, o seguinte: Até que ponto as propostas contidas nos RDHs de geração de melhorias na habilitação, nas capacidades, na longevidade e na educação conseguem construir uma visão mais ampla sobre a questão das desigualdades no hemisfério sul, hoje? A resposta a esta indagação deve ter em conta as discussões postas por Celso Furtado que expõe os bloqueios dos processos habilitadores e geradores de capacidades. Ele alerta para a necessidade de levar em conta que as disparidades exorbitantes podem inviabilizar o desenvolvimento humano. Neste caso, segundo ele, era necessário conter os elevados padrões de consumo que torna a sociedade estéril para quaisquer processos de melhoria social constante e duradoura. Amartya Sen, em entrevista no Brasil, em 2001, afirmava que, embora concordasse com esse raciocínio de Celso Furtado, não podia deixar de considerar que era necessário encontrar formas de diminuir o sofrimento social “não pelo lado negativo, ou seja, diminuindo a riqueza dos ricos” (Sen, 2001: 6), mas pelo lado positivo, aumentando os recursos dos pobres.

As propostas de Furtado e as de Sen, mencionadas acima, possuem consequências políticas bastante diferentes. Enquanto Celso Furtado advogava o estabelecimento de medidas institucionais

⁶ “Os componentes-chaves do Índice de Desenvolvimento Humano – esperança de vida, alfabetismo e rendimento básico - são o ponto de partida para este estudo sobre a formação das capacidades humanas. O rendimento básico se utiliza aqui como mecanismo para determinar o acesso aos recursos que permitem alcançar um nível decente de vida” (RDH/1990, p. 50).

capazes de operar mudanças estruturais promotoras do desenvolvimento do fator humano⁷ (Furtado, 1998; 2002) através da geração de habilitações que facultassem cada vez mais os indivíduos pobres a lutar em prol de diversas melhorias sociais (saneamento, moradia, renda, educação e saúde), Amartya Sen considera que é difícil esperar por grandes mudanças estruturais que favoreçam uma expressiva redistribuição de renda com consequente promoção de habilitações. Mesmo sem modificações estruturais no que diz respeito a uma significativa desconcentração da renda, Sen considera que é possível perseguir meios de investimentos sociais que combatam as múltiplas formas de desigualdades e de pobreza.

A ligação entre investimento social e o fim da pobreza é muito forte. Funciona direta e indiretamente. A forma direta que quero enfatizar que, quando se gera mais educação, mais saúde, isso em si é uma eliminação da pobreza, pois pobreza não é apenas baixa renda, [é] também [...] analfabetismo, [é] também [...] não ter tratamento médico, quando necessário. [...] Se as oportunidades econômicas forem mais compartilhadas, os frutos do crescimento econômico também serão (Sen, 2001: 12).

Todavia, pode-se dizer que Sen e Furtado estão de acordo com a seguinte proposição: “só haverá verdadeiro desenvolvimento, que não se deve confundir com crescimento econômico [...], onde existir um projeto social subjacente” (Furtado in Sachs, 2004a: 1). Tentar-se-á demonstrar: de que maneira os técnicos que produzem os RDHs lidam com as dificuldades de enfrentar as múltiplas faces das desigualdades no limiar do século XXI; que projetos políticos eles sugerem como forma de encaminhar uma melhor distribuição de recursos e de poder; como aparecem, no interior dos documentos do PNUD, as impossibilidades de conter os constantes processos de concentração da riqueza e da renda e de que modo eles inviabilizam o combate às outras formas de desigualdades, tais como as de oportunidades, de capacitação e de habilitação profissional e/ou política. Pode-se dizer, certamente, que os relatórios tentam convencer políticos, governantes e a sociedade civil de que é possível operar mudanças substantivas embora vigore, atualmente, a impossibilidade de subtração da riqueza dos grupos mais abastados que concentram quase toda riqueza produzida no planeta.⁸

As propostas dos RDHs que revelam não só uma dada leitura das desigualdades atuais como também um conjunto de medidas destinadas a amenizá-las

As múltiplas formas de desigualdades têm, no limiar do século XXI, balizado, de muitas maneiras, as discussões de intelectuais⁹, de técnicos de estados nacionais e de organismos internacionais, tais como as Nações Unidas, o Banco Mundial, entre outros. Principalmente após a definição, na *Declaração do Milênio* (2000), de 8 objetivos com 18 metas - denominados Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs) - que devem ser implantados de modo contínuo e persistente pelos países que são estados-membros das Nações Unidas, são muitos os documentos do PNUD que chamam a atenção para o fato de que os desafios antepostos à erradicação da pobreza absoluta assentam-se, muitas vezes, nas desigualdades extremas e irreversíveis que imperam em muitas partes do mundo. Há três reportagens (intituladas *Desigualdade trava América Latina nos ODM [2005]*; *Desigual,*

⁷ Furtado utiliza a noção de fator humano e não de capita humano.

⁸ O RDH de 1999 traz dados interessantes sobre isto. Ver ainda: (Bauman, 1999; 2005; 2007; Judt, 2011).

⁹ Na primeira década do século XXI, o debate sobre desigualdades tem estabelecido um diálogo constante com as discussões de Amartya Sen, o qual se tornou, nas várias partes do mundo, uma referência-chave nesse assunto. Os escritos de Goran Therborn (2001); Giddens (2007); Dubet (2003); Celso Furtado (1999; 2002); José Eli da Veiga (2001; 2006), entre outros, podem ser tomados como exemplo.

África fica mais distante dos ODM [2006] e ODM: desigualdade exige mais investimentos [2006] - divulgadas em boletins diários do PNUD – que podem ser tomadas como referência de um debate que estabelece ligações entre as constatações, as proposições, as análises e as propostas de pesquisadores, acadêmicos, técnicos e analistas.

No interior do próprio PNUD verifica-se, em alguns momentos, que a não-distribuição de renda pauta o debate sobre as dificuldades de cumprir as sugestões contidas na *Declaração do Milênio* e nos RDHs. Alguns técnicos do PNUD, como o economista Hyun H. Son (2006), avaliaram o que era necessário fazer para atingir o objetivo n.1 (erradicar a pobreza extrema e a fome entre 1990 e 2015) dos ODMs. Nota-se que ganham destaque, no interior de suas constatações, o fato de que o nível de distribuição da renda e o PIB *per capita* são essenciais para verificar a possibilidade ou não de reduzir a pobreza. Diminuir a desigualdade é, então, apontado como um elemento essencial na constituição de um crescimento pró-pobre. Veja-se o que está sendo dito acerca da África:

Se a expansão econômica [for] pró-pobre – ou seja, [vier] acompanhada de uma queda de 0,5% no índice de desigualdade -, a proporção de pobres cairia 2,41% ao ano. Porém, caso o aumento do produto interno [concentre] ainda mais a renda, a redução seria mais modesta, de 0,67%”. A Costa do Marfim é o país em que a variação do Índice de Desigualdade tem maior impacto na redução da pobreza. Com um crescimento pró-pobre, o país precisaria elevar o PIB *per capita* em 0,68% ao ano para atingir o primeiro Objetivo do Milênio até 2015. Porém, se o avanço econômico intensificar a desigualdade, o progresso requerido seria de 9,32% ao ano. Com a distribuição de renda atual, a taxa necessária é de 1,43% ao ano (Desigual, África fica mais distante dos ODM, 2006: 1).

Levantamentos dessa natureza mostram que há estudos no PNUD voltados para ressaltar que a redução das desigualdades está na base das melhorias sociais (tais como universalizar o ensino fundamental e o acesso ao saneamento, à saúde e à nutrição adequada) derivadas da diminuição da pobreza. No que diz respeito à situação da América Latina, tem-se, a partir do documento preparado pela CEPAL, intitulado *Uma visão a partir da América Latina e do Caribe* (2005), a seguinte constatação:

Um dos principais obstáculos na região para que os Objetivos do Milênio sejam cumpridos é a desigualdade. ‘Apesar de haver registrado alguns notórios avanços na área social, a América Latina e o Caribe ostentam a lamentável característica de continuar sendo a região com maior iniquidade do mundo. A região, afetada por baixas taxas de crescimento por longos períodos, tem sido incapaz de reduzir a desigualdade de renda e de acesso a ativos produtivos (Desigualdade trava América Latina nos ODM, 2005: 1).

Talvez o tema das desigualdades seja o que melhor deixa transparecer diálogos, explícitos ou não, entre intelectuais e técnicos de várias regiões do mundo, de diversas áreas de conhecimento e de muitas instâncias (nacionais e internacionais). As reportagens mencionadas acima lançam mão de dados estatísticos e de interpretações que apontam para a necessidade de os organismos internacionais estarem atentos às condições de desigualdades extremas que acabam por impossibilitar totalmente avanços no cumprimento das metas do Milênio.¹⁰

¹⁰ “São oito os objetivos principais; em cada um deles há meta (s) estabelecida (s) para ser(em) alcançada(s) dentro de alguns anos. São eles: 1)- erradicar a pobreza extrema e a fome, 2)- atingir o ensino básico universal, 3)- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, 4)- reduzir a

Na América Latina, desde a década de 1950, intelectuais envolvidos em atividades das Nações Unidas como Josué de Castro (na FAO -Food and Agriculture Organization) e Celso Furtado (na CEPAL – Comissão Econômica para América Latina) vinham chamando a atenção para o fato de que a concentração extrema da renda bloqueava o desenvolvimento social e empurrava para longe qualquer possibilidade de combater efetivamente a pobreza, a fome, o analfabetismo, a desnutrição, a mortalidade de crianças, a precariedade habitacional, etc.

Verifica-se que, após o lançamento dos ODMs, o PNUD, órgão responsável pelo acompanhamento do cumprimento das metas do milênio nas diversas regiões do mundo e também pela publicação dos RDHs, nos quais desde 2001 aparecem como norte os avanços e dificuldades de implementação de medidas pró-ODMs, tem tornado evidente o quanto esses organismos internacionais podem ser arenas de lutas onde podem ocorrer embates políticos de grande envergadura.

No que diz respeito ao tema das desigualdades, é possível verificar, nos RDHs, tanto posições que não-enfrentam o tema da concentração de renda quanto posturas que trazem essa questão para o centro dos debates políticos atuais acerca das sugestões (para os estados nacionais) de combate às múltiplas formas de desigualdades (de gênero, de oportunidades, de habilidades e de capacidades) que impedem a expansão do desenvolvimento humano. Nessa arena (PNUD) de disputas políticas tem tido prevalência, desde a criação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), a posição de que não é possível situar as propostas somente no âmbito da renda, já que se faz necessário considerar ainda outros indicadores, tais como longevidade e educação.

Nas últimas duas décadas do século XX havia no interior do PNUD uma disputa política sobre como aferir a ocorrência de melhorias sociais. Estando evidente, desde a década de 1950, que o desenvolvimento social não podia ser medido somente através de indicadores econômicos, o que podia ser constatado no amplo debate sobre isso realizado em vista das condições vigentes nos países subdesenvolvidos (Furtado, 1961; 1964), ficou claro que o surgimento do IDH representou uma retomada, mesmo que em aspectos diferentes, das propostas que haviam surgido, entre técnicos e estudiosos do tema, nos anos anteriores. As discussões de Sen (1988), na década de 1980, já mostravam uma interlocução com muitas propostas das décadas de 1950, 1960 e 1970, que refutavam as análises do desenvolvimento centradas exclusivamente em indicadores de crescimento econômico. De fato as desigualdades, não eram pensadas na maioria das vezes, mesmo dentro da CEPAL em meados do século XX, com base exclusiva na renda.

Note-se que Amartya Sen considera que o padrão de medida do desenvolvimento humano (IDH) ganhou novas dimensões ao agregar dados de longevidade e de educação, além dos de renda. Sem desconsiderar a importância de uma abordagem multidimensional das desigualdades, constata-se que essas três dimensões não são tão bem articuladas no interior de todos os RDHS. Essa articulação é mais bem feita somente em alguns momentos, mas não em todos. Os relatórios dos anos de 2003, 2005 e 2010, por exemplo, dão alguns passos nessa tentativa de articulação mais efetiva das 3 dimensões (RDH/2003).

Há RDHs (2001; 2002; 2004) que apresentam algumas dificuldades bem como alguns dilemas e impasses para demonstrar como as preocupações com a diversidade cultural, com a democracia e com as novas tecnologias são capazes de dar a mesma relevância para todos os três aspectos que compõem o IDH. A pergunta que deve ser feita é: Por que há essa dificuldade de dar o mesmo peso para todas as dimensões? Considera-se que é em razão dos percalços políticos derivados da

mortalidade infantil, 5)- melhorar a saúde materna, 6)- combater o HIV/aids, a malária, a tuberculose, entre outras doenças, 7)- Garantir sustentabilidade ambiental, 8)- estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento” (UMA visão a partir da América Latina, 2005: 1).

dificuldade do PNUD/ONU, sugerir abertamente, aos governantes dos diversos países do mundo, a implementação de processos efetivos e duradouros de redistribuição de renda. Por essa razão, entre os três aspectos que estão na base do IDH e, portanto, dos RDHs, o da desconcentração da renda é o que suscita maiores desafios, em vista da conjuntura atual, aos preparadores dos relatórios. Veja-se o que diz o RDH de 1996:

Nos últimos 30 anos, o crescimento mundial da renda tem-se distribuído muito desigualmente, e a desigualdade está aumentando. Se for examinada a participação relativa à renda de 20% dos mais ricos da população mundial e a dos 20% mais pobres, entre 1970 e 1991, a proporção que corresponde ao 20% mais rico aumentou de 70% do ingresso mundial a 85%, [enquanto], a dos 20% mais pobres reduziu de 2,3% a 1,4% (RDH, 1996: 15).

Celso Furtado (2002) afirmava que era sim imprescindível ampliar a habilitação dos mais pobres, mas como fazer isso em sociedades (Judt, 2011; Bauman, 1999; 2005; Furtado, 2001) em que essas habilitações estão bloqueadas pelo enorme abismo de renda entre os mais ricos e os mais pobres? “Para que [...] alcancem a habilitação de que fala Sen, [os pobres] precisam ter acesso a meios que lhes assegurem [...] certa renda. Ora, essa só é assegurada, tanto na Índia como em parte do Brasil, por meio de uma reforma patrimonial [...] que, por sua vez, requer uma política com apoio da opinião pública” (Furtado, 2002: 17).

Esta preocupação de Furtado sobre a necessidade de existir uma opinião pública favorável a uma melhor distribuição de recursos e renda também é encontrada, mesmo que de modo distinto, nas reflexões de Sen (2011) sobre justiça social. Para ele, as sociedades têm de buscar, apesar de todas as dificuldades, um consenso entre os diversos agentes e grupos sociais sobre como implantar processos distributivos de renda que propiciem, simultaneamente, o desenvolvimento de habilidades e de capacidades.¹¹ Ou seja, para os dois economistas, as políticas distributivas têm de ser pensadas não através de modelos abstratos de justiça social, mas sim com base no modo como se dão as dinâmicas concretas de cada padrão de organização social e de domínio político.

As ideias de Amartya Sen como fonte de inspiração dos debates sobre desigualdades e pobreza presentes nos RDHs

Esse debate sobre como correlacionar rendas, capacidades e habilidades tomou uma parte expressiva dos escritos de Amartya Sen. No livro *Desenvolvimento como liberdade*, ele dedica muitas páginas a esse tema que está presente, de um modo ou de outro, nos vários capítulos. Ele tem como ponto de partida o questionamento da eficácia das políticas que dão primazia à renda e à riqueza e não se atém, suficientemente, nas diversas dimensões da vida humana e das liberdades substantivas. No seu entender, não há como

negar que a privação de capacidades individuais pode estar fortemente relacionada a um baixo nível de renda, relação que se dá em via de mão dupla: (1) o baixo nível de renda pode ser uma razão fundamental do analfabetismo e más condições de saúde, além de

¹¹ Em *Dialética do desenvolvimento* (1964), Celso Furtado deixa claro que a sociedade brasileira tinha de gerar condições para a expansão das demandas sociais dos diversos grupos. A questão não era a criação de um consenso, mas sim de políticas cada vez mais democráticas capazes de tolerar o conflito, o enfrentamento, as disputas.

fome e subnutrição; e (2) inversamente, melhor educação e saúde ajudam a auferir rendas mais elevadas (Sen, 2010: 35).

Essa posição de Sen encontra-se, em parte, expressa nos RDHs que vão sugerir que o investimento em saneamento, educação, saúde, habitação, entre outros, é o caminho para capacitar as pessoas a conseguirem melhores rendas e maiores liberdades de escolha (sociais, políticas, econômicas, culturais) em sua vida. No capítulo V, intitulado *Desigualdade e desenvolvimento humano*, do RDH de 2005, encontra-se a seguinte afirmação: “As desigualdades extremas de oportunidades e possibilidades de vida têm incidência direta no que as pessoas podem ser e no que podem fazer – isto é, nas capacidades humanas” (RDH, 2005: 51).

A aplicação da abordagem das capacidades, nos RDHs, leva a um enfoque que não parte somente da renda, mas também das oportunidades e das potencialidades que as pessoas podem desenvolver. Ou seja, “crianças que enfrentam um risco mais elevado de morte na infância por ter nascido numa família de rendimento baixo, ou indígena, ou por ser do sexo feminino, por exemplo, têm claramente menos oportunidade de realizar o seu potencial” (RDH, 2005: 51). A desvantagem de oportunidades é que deve ser posta, diz o documento, em primeiro plano, porque é ela que destrói todo e qualquer preceito de justiça social (RDH, 2005). Assim, as disparidades de renda e de recursos têm de ser analisadas juntamente com outras disparidades de gênero, de oportunidades e de capacidades. No livro *A ideia de justiça* (2011), Amartya Sen traz uma discussão sobre a ausência, na atualidade, de um entendimento único sobre o que seria uma sociedade justa. Esse acordo tem ainda de ser construído em vista das condições reais de organização social e não de modelos puramente abstratos.¹²

O dilema enfrentado pelos formuladores dos RDHs está em não resvalar para um tipo de proposta de ação política que acabe por se distanciar, mesmo que parcialmente, de uma de suas matrizes do desenvolvimento humano: a da má-distribuição da renda. A centralidade na desigualdade de oportunidade pode valorar de tal forma os indicadores de longevidade e de educação que acabaria por produzir a impressão de que esses dois âmbitos podem, por eles mesmos, tanto condensar todas as razões das desigualdades como encerrar neles próprios todas as soluções. Neste caso, podem-se anuviar os parâmetros estruturais (concentração patrimonial, da renda, de recursos, de poder)¹³ que estão, muitas vezes, na base das dificuldades de avanços das habilitações e das oportunidades.

Os textos de Amartya Sen, que servem de inspiração aos RDHs, pelem para alcançar “as inter-relações” entre “capacidades básicas e liberdades efetivas” (Sen, 2010: 35). Em vista disso, ele aconselha a não situar a privação e a impotência somente no âmbito da renda. Esse entendimento serve de base para a seguinte afirmação do relatório de 1991:

Nenhum melhoramento sustentável do bem-estar humano é possível sem o crescimento. Mas não se pode afirmar que as altas taxas de crescimento econômico se traduzem automaticamente em níveis elevados de desenvolvimento humano. Isso pode ser ou pode não ser. Tudo depende das decisões políticas que tomem os países. O mundo oferece muitos exemplos inquietantes de uma ampla divergência entre os níveis de renda

¹² As discussões sobre justiça social “deveria, [segundo Sen] basear-se em construções de consenso em torno do que uma sociedade de carne e osso julga ser razoável” (Silva, 2011: 5)

¹³ Celso Furtado é o pensador que procurou compreender a desigualdade social e política, a pobreza e as diversas mazelas sociais em razão dos parâmetros estruturais vigentes no Brasil e na América Latina. Na obra *Entre inconformismo e reformismo* (1997) ele esclarecia seu empenho em enfatizar os seguintes parâmetros: estrutura agrária, tendência à concentração de rendas, recursos e poder, formas de inadequação tecnológica, desemprego, não- investimento no fator humano, concentração da propriedade, entre outros.

e os de desenvolvimento humano. O alfabetismo adulto na Arábia Saudita, por exemplo, é inferior ao de Sri Lanka, apesar de que sua renda per capita é 15 vezes superior (RDH, 1991: 39).

Assim, as dimensões relacionadas à renda interpenetram-se com as demais relacionadas à educação, à longevidade, à expectativa de vida, de trabalho e de participação política. Explica Amartya Sen:

De fato, precisamente porque as privações de renda e as privações de capacidade com frequência apresentam consideráveis encadeamentos correlatos, é importante não cairmos na ilusão de pensar que levar em conta as primeiras de algum modo nos dirá alguma coisa sobre as segundas. [...] Se nossa atenção for desviada de uma concentração exclusiva sobre a pobreza de renda para a ideia mais inclusiva da privação de capacidade, poderemos entender melhor a pobreza da vida e liberdade humanas com uma base informacional diferente. [...] O papel da renda e da riqueza – ainda que seja importantíssimo, juntamente com outras influências – tem de ser integrado a um quadro mais amplo e completo de êxito e privação (Sen, 2010: 35).

Em todo momento transparecem, nas indicações de Amartya Sen, que a desigualdade e a pobreza se expressam na privação das capacidades básicas (de aprendizado, de cognição, de empregabilidade, de ação política) e nas condições de renda insuficiente e/ou inexistente. Portanto, quando a privação e impotência¹⁴ andam juntas tem-se aí a perpetuação da miserabilidade, do analfabetismo, da mortalidade de mulheres e crianças, da falta de saúde, da perda de autonomia e da autoconfiança.¹⁵ Este tipo de entendimento foi endossado em todos os relatórios da década de 1990 e da de 2000.

A maioria dos pobres o é porque não tem terra, nem capital, nem crédito, nem a oportunidade de desempenhar trabalho decente. Tão pouco tem acesso a serviços sociais adequados. O único remédio [...] é investir nos pobres, particularmente em sua educação e formação e levá-los à corrente do desenvolvimento (RDH, 1991: 40).

Entre as várias ideias tomadas de Sen pelos preparadores dos RDHs para pensar as desigualdades, talvez a que melhor revele os laços entre os documentos do PNUD e o economista indiano é a adoção da perspectiva da capacidade para entender as causas da pobreza e da privação. Assim como sugere Sen, a atenção dos relatórios é desviada “dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins” (Sen, 2010: 123). Observa-se que os RDHs (1990; 2001; 2002; 2004) insistem muito na necessidade de promover ações políticas, graças às quais os diversos segmentos sociais devem ser coparticipes na impulsão de

¹⁴ Há “privação, porque os indivíduos não dispõem de rendas nem de ativos suficientes para satisfazer suas necessidades materiais mais elementares” (Ziccardi, 2002: 96). Há, também, “impotência porque [eles] não possuem nem a organização, nem o acesso ao poder político para mudar a situação” (Ziccardi, 2002: 96).

¹⁵ “[...] Estatísticas sobre taxas de mortalidade e outras privações (como subnutrição ou analfabetismo) podem mostrar diretamente um quadro da desigualdade e pobreza em algumas dimensões cruciais. Assim, tanto questões descritivas como questões de políticas podem ser tratadas por meio dessa perspectiva mais ampla sobre desigualdade e pobreza segundo a privação de capacidades” (Sen, 2010^a: 147).

avanços para vencer a urbanização precária e toda forma de exclusão fundada na desigualdade de oportunidades, habilidades e capacidades.

Todavia, deve-se ressaltar que é visível a dificuldade dos RDHs de se situar integralmente dentro da abordagem das capacidades. Isto porque Sen (2010: 123) pressupunha que as privações “vistas em um nível mais fundamental” possibilitam lançar um olhar mais profundo sobre as injustiças sociais. Os relatórios não parecem cumprir integralmente esse objetivo ao propor soluções para os problemas relacionados à pobreza absoluta e relativa desviando-se, muitas vezes, de alguns parâmetros estruturais geradores de tais condições¹⁶, como o processo de acumulação de renda, de recursos e de poder derivado das condições socioeconômicas atuais.

Muitas vezes vão transparecendo, no encadeamento das propostas e sugestões, que os documentos (RDHs) têm muita dificuldade de enfrentar a questão da justiça social. Zigmunt Bauman (1998; 2001) vem chamando a atenção para os muitos desvios que têm sido feitos, na atualidade, para estabelecer certo distanciamento das discussões sobre as desigualdades e as formas crescentes, hoje, de exacerbação das injustiças sociais. Em *A sociedade individualizada* (2008), ele utiliza dados do RDH de 1998 para demonstrar o quanto têm aumentado as mazelas sociais oriundas da crescente concentração da riqueza, da renda e das oportunidades, as quais ele denomina de chances de vida. Ele diz:

O marco cognitivo no qual a discussão da pobreza crescente costuma ser colocada é puramente econômico (no sentido dominante de ‘economia como, acima de tudo, o agregado de transações mediadas por dinheiro) – o da distribuição de riqueza e renda e do acesso a emprego remunerado. [...] Nem o marco cognitivo nem o conjunto de valores estão errados em si mesmos. Para ser mais exato, estão errados não naquilo em que se concentram, mas no que desculpam em silêncio e deixam longe dos olhos (Bauman, 2007: 150).

Deve-se enfatizar que há pontos de semelhança entre essa afirmação de Bauman e as de Sen acerca da necessidade de não situar a questão da pobreza e das desigualdades somente no âmbito exclusivamente econômico.¹⁷ Todavia, acredita-se que se pode dirigir também a crítica de Bauman a alguns métodos atuais de combate à pobreza que são sugeridos, pelos RDHs, principalmente aos governantes. Muitos desses métodos acabam por criar um tipo de percepção que passa cada vez mais

¹⁶ A. Sen discute, em *Desenvolvimento como liberdade*, os questionamentos que são feitos as suas propostas de análise das desigualdades fundadas nas capacidades, habilidades e oportunidades e também as críticas sobre o modo como as abordagens das capacidades são utilizadas por organismos como o PNUD/ONU. Ele diz: “Um bom exemplo está na veemente crítica feita por T.N. Srinivasan (1994) à abordagem da capacidade (e seu uso parcial nos Relatórios sobre o Desenvolvimento Humano) no qual ele se preocupa com a ‘importância variável de diferentes capacidades’ e propõe a rejeição dessa abordagem em favor da vantagem da ‘estrutura da renda real’ que ‘inclui uma medida operacional para atribuir peso aos bens – a medida do valor de troca’ (Srinivasan, 1994: 239)” (Sen, 2010: 110). Ele menciona ainda Robert Sugden (1993) que é também bastante descrente da validade da abordagem das capacidades, uma vez que há uma enorme dificuldade de estabelecer padrões de medidas confiáveis e capazes de revelar, de fato, melhorias, ou não, nas diversas capacidades.

¹⁷ Bauman (2011) afirma que considera de grande valor todo esforço que vise equilibrar a justiça social e a liberdade. São problemáticas, afirma ele, todas as formas de dar mais peso a uma ou à outra. A escolha entre liberdade individual ou justiça social cria problemas insolúveis. Todo empenho deve ser no sentido de equilibrar as duas e não excluir uma a favor da outra.

distante do combate de uma lógica econômica potencialmente geradora de abismos entre os mais ricos e os mais pobres. Abismos esses de renda, de recursos, de poder e de chances de vida.

Bauman (2007: 155) sugere, então, que a economia política da incerteza, predominante hoje, deve ser analisada também pela abordagem da incapacidade, já que ela torna mais e mais redundantes, supérfluos e “endemicamente inseguros” os indivíduos. E, segundo ele, há “um tipo de incapacidade que se faz mais profunda [pelo fato das pessoas tanto descrerem] de que qualquer ação possa ser efetiva e que os sofrimentos privados [possam ser transformados] em questões coletivas” quanto de superarem a incredulidade nos projetos compartilhados e capazes de apontar para outro padrão de organização social apto para questionar incessantemente as injustiças sociais.

Todavia, não se deve imaginar que Bauman refute inteiramente a abordagem das capacidades de Sen, mesmo quando ele insiste, ao pensar na situação da Europa no limiar do século XXI, que a economia líquido-moderna produz, em larga escala, a (des)habilitação e a supressão de capacidades em razão de uma lógica econômica assentada num amplo processo tecnológico ele vai se referir, no livro Europa (2006: 45), à necessidade de desenvolvimento de um amplo processo de implementação de novos direitos básicos, os quais são para ele, “na terminologia de Amartya Sen, novas ‘capacidades’”. Ao discutir por que não é possível exorcizar, facilmente, o fantasma do Estado de bem-estar social, o qual foi capaz tanto de institucionalizar quanto de não criminalizar e de não suprimir os conflitos, ele afirma que este tipo de Estado promoveu, “em lugar da repressão e exclusão, um esforço sustentado para ‘habilitar’ as vítimas da injustiça por meio [de uma] provisão mais equitativa de (para usar o termo de Amartya Sen) ‘capacidades’” (Bauman, 2006: 90).

Pode-se dizer então que, ao aplicar a abordagem das capacidades, os RDHs, que possuem o objetivo de ser propositivos e não de construir debates acadêmicos, fundam suas propostas políticas de combate às desigualdades na expansão da capacidade social, entendimento esse que tem ganhado força no interior de vários escritos (Therborn (2001); Giddens (2007); Esping-Andersen, (2007), entre outros acadêmicos) atuais. Pode-se dizer que os RDHs assumem expressivamente a sugestão de que

Políticas formuladas para promover a igualdade devem-se concentrar no que Sen chama de ‘conjunto de capacidades’ - a liberdade [com a qual] a pessoa tem de buscar seu bem-estar. A desvantagem deve ser similarmente definida como a ‘falta de capacidade’ – não apenas a perda de recursos, mas a perda da liberdade de realizar (Giddens, 2007: 255).

Detecta-se que os relatórios assumem integralmente a ideia de que “uma pessoa temporariamente empobrecida, mas que, por alguma razão, é capaz de se desvencilhar da pobreza, está numa situação diferente da de pessoas atoladas na pobreza a longo prazo” (Giddens, 2007: 255). Deriva disso a constante insistência na expansão da igualdade de oportunidades. A liberdade pensada, então, como capacidade, pode ser entendida como o desenvolvimento de potencialidades capazes de vencer não só a privação, mas principalmente a impotência.

Cabe ressaltar, ainda, que as abordagens dos RDHs, centradas em propostas que visam alcançar melhores igualdades de oportunidades, lidam, de forma truncada e bastante desconfortável, com a questão de como construir processos de distribuição e de desconcentração da riqueza e da renda. Eles tentam, em alguns momentos, lidar com o que denominam obstáculos estruturais, mas, conforme pode ser observado no relatório de 2003, esses últimos são definidos muito mais no tocante às condições climáticas, às barreiras aos mercados internacionais, ao tamanho e localização dos países, às baixas fertilidades dos solos, aos desastres naturais e às doenças do que no tocante aos parâmetros estruturais concentradores de renda, de recursos e de poder.

Os RDHs de 2003 e de 2005 e a questão das desigualdades: propostas e dilemas

No espaço restrito de um artigo não é possível sistematizar todas as discussões, dos RDHs, sobre as múltiplas formas de manifestação das desigualdades vigentes no mundo e no hemisfério sul, hoje, nem mesmo mapear todas as propostas que têm sido aventadas, pelos relatórios, ao longo de 20 anos para combatê-las. Por isso, dar-se-á destaque ao modo como dois relatórios (o de 2003 e o de 2005), publicados após a Declaração do Milênio (2000), apresentam e justificam as suas propostas de combate às diversas formas de desigualdades.

Em primeiro lugar, deve-se assinalar que numa leitura menos detalhada dos relatórios pode-se ficar com a impressão de que seu empenho é voltado, muito mais para a eliminação da pobreza absoluta. Entre pobreza e desigualdade há uma distinção que permeia todas as centenas de páginas de cada um dos 20 relatórios. Cuidadosamente, o documento vai construindo um caminho que parte da pobreza absoluta para as muitas manifestações das desigualdades (de gênero, de raça, de oportunidades, de habilidades, de capacidades, de etnia, de acesso à educação, à saúde, à justiça, à participação política, entre outras), em vigor na atualidade. Esse é um percurso cuidadosamente escolhido para traçar um mapa das possibilidades e das dificuldades dos países do hemisfério sul alcançarem o desenvolvimento humano.

Em muitos momentos, os preparadores do RDH de 2003, cujo título é: *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana*, optam por utilizar muito mais a noção de disparidade do que a de desigualdade. Aconselha ele, aos governantes, que se ocupem “das disparidades significativas entre os grupos – entre homens e mulheres, entre grupos étnicos, entre raças e entre áreas urbanas e rurais” (RDH, 2003: 3). Não só nessa passagem, mas em várias outras, sobressai a insistência de que a luta contra as diversas formas de privação e de impotência tem como ponto de partida a paulatina eliminação das disparidades de diversas naturezas. Sobressaem, nos RDHs, as de gênero, as de raça e as de etnia.

Por que esse dado é importante? Principalmente pelo fato de que se percebe uma dificuldade subjacente a todas as propostas que tentam indicar possibilidades de desconcentrar a renda no mundo atual como um todo e na América Latina, África e Ásia em particular. As disparidades de renda devem ser combatidas com ações tidas como alcançáveis pela geração de novas oportunidades. Como os RDHs estão, de modo geral, mais preocupados com aqueles países que, na década de 1990, enfrentavam a privação de rendimento, o aumento nas taxas de pobreza, a fome, a mortalidade de crianças, entre outras dificuldades, era de se esperar que entre as sugestões de combate às disparidades entre grupos estivessem também aquelas referentes às distâncias econômicas que são, quase sempre, abissais entre os segmentos mais abastados e os mais pobres dos países do Hemisfério sul.

Nota-se nos RDHs de 2003 e de 2005 uma preocupação em assinalar que o emperramento no progresso econômico em geral cerceia, ainda mais, no que diz respeito ao emprego e a renda, os grupos mais fragilizados por exclusões e carências diversas. Mesmo porque “mulheres, populações rurais, minorias étnicas e outras pessoas pobres progridem normalmente mais devagar do que a média nacional” (RDH, 2003: 3). O que está posto, então, é que há uma necessidade de corrigir essas distorções, ou seja, fazer com que os mais pobres consigam acompanhar os ritmos das mudanças e dos progressos em curso.

A falta de um crescimento sustentado, redutor da pobreza, tem sido um grande obstáculo para a diminuição da pobreza. Nos anos 1990s, apenas 30 de 155 países em desenvolvimento e em transição, com dados – cerca de um em cada cinco – atingiram um crescimento do rendimento *per capita* de mais de 3% ao ano. Como se assinalou, o rendimento médio diminuiu realmente em 54 desses países (RDH, 2003: 5).

Note-se que os relatórios de 2003 e de 2005 criticam, insistentemente, o crescimento econômico que não favorece o desenvolvimento humano, aquele que deve ser medido por melhorias nas condições de rendimento, de longevidade e de educação capazes de reverter tanto a privação quanto a impotência. Eles ressaltam, em muitos momentos, que o crescimento econômico é fundamental, já que ele proporciona um crescimento da renda *per capita*. Não há como avançar no desenvolvimento humano sem que ocorra o crescimento econômico *per capita* (RDH, 1996). Todavia, eles dizem que nem sempre este último resulta em impulsos nos rendimentos, no acesso à saúde, à educação e ao saneamento para os grupos sociais mais pobres. Quando não há, então, um crescimento sustentado não ocorre uma operação simultânea de redução da pobreza (RDH, 1996; RDH, 2003; RDH, 2005).

É mencionado, em alguns momentos (RDH, 1993; RDH, 1996; RDH, 2003; RDH, 2005; RDH, 2006), o problema do abismo de renda entre os mais ricos e os mais pobres que ganham asas em continentes inteiros como África e América Latina. Por isso, os aconselhamentos mais voltados para ampliar as habilidades, capacidades e oportunidades dos grupos em maiores desvantagens sociais, econômicas e políticas. O RDH de 2003, bem como o de 2005 e todos os demais, faz, por esse motivo, da necessidade de ampliar as chances de vida, através do melhoramento educacional, o norte de suas sugestões e propostas aos governantes, à sociedade civil, ao setor empresarial e às Organizações Não-Governamentais (ONGs).¹⁸ Segundo o relatório de 2003, são seis os grupos de medidas que devem ser implementados para ajudar os países a escapar da reprodução constante da pobreza. São eles:

Investir cedo e ambiciosamente na educação básica e na saúde, estimulando ao mesmo tempo a igualdade de gênero; aumentar a produtividade dos pequenos agricultores em ambientes desfavoráveis; melhorar a infraestrutura básica; intensificar uma política de desenvolvimento industrial; Promover a governação¹⁹ democrática; assegurar a sustentabilidade ambiental e uma gestão urbana sã, de modo que as melhorias do desenvolvimento sejam de longo prazo (RDH, 2003: 4).

Os formuladores dos RDHs de 2003 e de 2005 fazem muitas propostas, tais como essas mencionadas acima, sobre como quebrar a armadilha da pobreza perpétua, mas há muitas dificuldades em relação às indicações de caminhos para bloquear o longo processo de concentração de recursos e de riqueza que impede uma melhor distribuição da renda, de capacidades, de oportunidades e de habilidades. “Isto porque, para participar da distribuição da renda, a população necessita estar habilitada por um título de propriedade ou pela inserção qualificada no sistema produtivo” (Furtado, 2002: 16). O problema é que, segundo Furtado, em muitas sociedades – as da

¹⁸ Neste artigo não serão trabalhadas as formas de corresponsabilização, indicadas pelos RDHs, dos diversos agentes no processo de ampliação do desenvolvimento humano. Sobre isto, ver: (Rezende, 2009; 2008; 2008^a; 2007).

¹⁹ A noção governação é recorrente nos RDHS. Ela supõe a articulação de uma multiplicidade de atores (Estado, sociedade civil, ONGs, setores empresariais) em busca de um consenso acerca das melhores medidas e ações em prol do desenvolvimento humano. Muitas vezes, o Estado aparece como um dos atores entre diversos outros, embora tenha ele um peso expressivamente relevante. É uma concepção de política inspirada também em Sen (2011) que alerta para a necessidade de os diversos segmentos sociais construírem acordos sobre como melhor proceder para alcançar o desenvolvimento humano. “As escolhas que envolvem políticas públicas pressupõem a construção de consensos morais” (Silva, 2011: 5).

América Latina, por exemplo - há barreiras quase intransponíveis que impedem avançar no processo de habilitação.

Assinale-se que, quando os relatórios indicam formas de atacar a miserabilidade, eles destacam não ser possível supor que os países ricos devem financiar desmedidamente a desmontagem das armadilhas da pobreza. As nações menos desenvolvidas têm de mobilizar recursos internamente, assim como favorecer o surgimento de instituições capazes tanto de combater o desperdício de recursos públicos quanto de desenvolver procedimentos políticos com potencialidades democratizadoras e geradoras de diálogos e consensos entre os diversos grupos sociais. Sem novos equilíbrios de poder, os países mais pobres não alcançarão melhorias sociais relevantes e duradouras (RDH, 2005). É claro que esse mesmo tipo de raciocínio é utilizado para sugerir a diminuição paulatina das disparidades de recursos e de oportunidades entre os diversos grupos que compõem os segmentos mais empobrecidos.

Verifica-se, muitas vezes, uma preocupação maior com o combate horizontal das desigualdades do que com um combate, de fato, vertical. O que isso quer dizer? Que os relatórios de 2003 e de 2005 se dedicam a demonstrar como é possível vencer as disparidades dentro de um mesmo grupo social. Por exemplo, entre os mais pobres, as mulheres, os negros, os migrantes, entre outros, padecem de maiores privações. Isso tem de ser revertido para que ocorram melhorias sociais para todos. Os mais pobres não alcançarão patamares mais elevados de desenvolvimento humano se não ocorrerem avanços nas chances de todos aqueles (as) que fazem parte desse segmento social.

Nos RDHs estão sistematizadas muitas medidas que buscam ligar a luta contra a pobreza à luta contra as desigualdades de oportunidades e de habilitações que acometem as mulheres, os negros, os migrantes e todos aqueles que pertencem a grupos discriminados por razões étnico-raciais e culturais. A privação de rendimentos está assentada em muitas razões, como dizem os técnicos que preparam o RDH de 2003 e o de 2005. A própria exclusão econômica que leva a precariedades pode ter como fundamento outras formas de exclusão (étnica, racial, de gênero, etc.).

Mas só o crescimento econômico não é suficiente. O crescimento pode ser desumano ou redutor da pobreza – dependendo do seu padrão, dos aspectos estruturais da economia e das políticas públicas. A pobreza aumentou mesmo nalguns países que registraram um crescimento econômico global e, nas últimas duas décadas, a desigualdade de rendimento agravou-se em 33 de 66 países em desenvolvimento, [que dispõem de] dados. Todos os países – especialmente os que apresentaram um bom desempenho médio, mas têm bolsas enraizadas de pobreza – devem executar políticas que reforcem as ligações entre crescimento econômico e redução da pobreza. É menos provável que o crescimento beneficie pessoas pobres se tiver uma base estreita, se negligenciar o desenvolvimento humano, ou se discriminar áreas rurais, certas regiões, grupos étnicos, ou mulheres na provisão de serviços públicos (RDH, 2003: 6).

Em vista dessas sugestões os relatórios têm feito algumas propostas para reverter as tendências, dos países em desenvolvimento, a crescer economicamente sem reduzir a pobreza e sem ampliar a renda, a educação e a longevidade dos que vivenciam situações de privação. Os preparadores do RDH de 2003 afirmam que as políticas públicas “podem reforçar as ligações entre crescimento e redução da pobreza” (RDH, 2003: 6). Neste caso, o que deve, então, ser feito? Expandir a eficácia dos investimentos em saúde, educação, água e saneamento. Os mais pobres devem ainda ter acesso à terra e a créditos que lhes possibilitem caminhar rumo ao aumento de seus rendimentos. Há, ainda, no documento do PNUD, a insistência de que o crescimento econômico capaz de melhorar as chances dos mais pobres - ou seja, suas oportunidades de melhores empregos e renda - é aquele

pautado no crescimento da industrialização. Observa-se aqui que, nesse aspecto específico, os técnicos que preparam os relatórios partilham da visão que possuía a CEPAL em meados do século XX. Ela também apostava na industrialização como condição básica para alcançar o desenvolvimento social.

Os técnicos do RDH de 2005, na mesma linha de raciocínio do de 2003, afirmam: “as oportunidades que moldam a distribuição de rendimento, educação, saúde e uma mais ampla possibilidade de vida, em qualquer sociedade, não são distribuídas aleatoriamente” (RDH, 2005: 52). As desigualdades e as disparidades não podem ser vencidas senão através de políticas que optem por fazê-lo. Sem tais políticas perpetuam-se privação e impotência. “Em última análise, porém, as grandes barreiras ao progresso são sociais e políticas. Radicam no acesso desigual a recursos e à distribuição do poder dentro e entre os países” (RDH, 2005: 52).

Considerações finais

Os RDHs estão repletos de indicações de que entendem as desigualdades, as inequidades, as exclusões e as disparidades como produtos de uma hierarquia intrincada, complexa e persistente de vantagens e desvantagens, habilidades e não-habilidades, capacidades e não-capacidades, oportunidades e não-oportunidades que devem ser combatidas em vários âmbitos: no do aumento dos rendimentos, no da escolarização e no da saúde.

Nesse aspecto, pode-se dizer que os relatórios constroem uma abordagem similar àquelas que têm estado, com muita frequência, nos estudos atuais sobre o caráter múltiplo e multiplicador das desigualdades atuais. François Dubet (2003: 39) afirma que tal noção resulta da emergência de “novos critérios de definição das desigualdades”. Pode-se dizer, ainda, que as noções de desigualdades, de disparidades e de exclusão, que emergem no interior dos relatórios, comungam com aquelas interpretações baseadas em dados que levam em conta a privação de rendimento, de saúde, de educação, de saneamento, de moradias adequadas, etc.. As propostas de ações feitas aos governantes, aos administradores públicos, à sociedade civil e aos setores privados estão também repletas de sugestões que tentam abranger muitas esferas da vida social.

Os preparadores do RDH de 2005 afirmam: a “resposta adequada é garantir que a desigualdade e as medidas para vencer as disparidades de oportunidades de vida figurem com mais proeminência no desenho das estratégias de redução da pobreza” (RDH, 2005: 53). Verifica-se, então, que o combate à pobreza é, para os relatórios, uma decisão política que deve levar em conta as muitas dimensões das desigualdades, pois estas são coadjuvantes na perpetuação de condições que reproduzem eternamente a miserabilidade, o analfabetismo, a mortalidade precoce e as dificuldades de vencer todas as demais formas de exclusão, como, por exemplo, a política.

Os relatórios se mantêm, em todos os anos, coerentes com o entendimento de que o “encadeamento das desigualdades de rendimento, saúde e educação” (RDH, 2005: 52) implode qualquer possibilidade de desenvolvimento humano. De maneira idêntica, segundo eles, as disparidades de acesso à saúde e à educação, por motivos de gênero e/ou por razões étnico-raciais, potencializam, no hemisfério sul, as mazelas que impõem um enorme sofrimento social a diversos grupos de pessoas.

Todavia, demonstrou-se, neste artigo, haver alguns incômodos que aparecem nos RDHs, os quais derivam da convivência, lado a lado, de duas questões: reconhecimento de que a desigualdade da renda é uma dimensão essencial de diversas outras disparidades e, ao mesmo tempo, a admissão de que “a desigualdade de rendimento é produto inevitável do funcionamento de qualquer economia de mercado” (RDH, 2005: 53). Os relatórios passam, então, a lidar com outra questão ainda mais extenuante; ou seja: Qual é a extensão justificável das desigualdades?

Mediante tais indagações, os técnicos que prepararam os RDHs defendem a necessidade de que o tema da justiça social seja amplamente discutido por diversos setores sociais. As diversas sociedades, nos moldes propostos por Amartya Sen, devem buscar consensos sobre que nível de justiça social os vários segmentos e instituições sociais estão dispostos a buscar e a implementar. Se essa afirmação for pensada à luz das discussões de Celso Furtado, principalmente daquelas postas no livro *Dialética do desenvolvimento* (1964), constata-se que o grande dilema que se coloca anteriormente à formulação de acordos sobre que tipo de justiça social se deve buscar, é como construir políticas cada vez mais democráticas e capazes de permitir que os diversos segmentos sociais se enfrentem na arena política em busca de um projeto coletivo de nação que tenha como essência a formação e o desenvolvimento de processos distributivos. As desigualdades de renda, por exemplo, não têm como ser combatidas através de obra de engenharia social, conforme os técnicos dos RDHs querem fazer crer²⁰.

Como técnico das Nações Unidas quando integrava os quadros da Cepal, Celso Furtado afirmava:

[Empenhei-me] desde a época em que trabalhei na CEPAL nos anos 50, em elaborar uma técnica de planejamento econômico que viabilizasse com mínimo custo social a superação do subdesenvolvimento. Essa técnica objetivava modificar estruturas bloqueadoras da dinâmica socioeconômica, tais como o latifundismo, o corporativismo, a canalização inadequada da poupança, o desperdício desta em formas abusivas de consumo e sua drenagem para o exterior. As modificações estruturais deveriam ser vistas como um processo liberador de energias criativas, e não como um trabalho de engenharia social em que tudo está previamente estabelecido. Seu objetivo seria remover os entraves à ação criativa do homem, a qual, nas condições do subdesenvolvimento, está caracterizada por anacronismos institucionais e por amarras de dependência externa (Furtado, 1992: 75).

Bibliografia

- Bauman, Zygmunt (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Zygmunt (2005). *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Zygmunt (2006). *Europa*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Zygmunt (2007). *A sociedade individualizada*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Zygmunt (2011). *Bauman sobre Bauman*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Cattani, Antônio David (2003). “Desigualdades: os desafios para a sociologia”, in DUBET, François. *As desigualdades multiplicadas*. Ijuí: Unijuí, pp.7-13.
- DECLARAÇÃO DO MILENIO. Nações Unidas. 2000. Disponível em: www.undp.org/hdr2001 [Acesso em 20/03/11]
- DESIGUAL, África fica mais distante dos ODM (2006). Boletim Diário. PNUD, 07 junho 2006. P.1-2. Disponível em: http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php? Acesso em 09/06/2006.
- DESIGUALDADE trava América latina nos ODM. Boletim Diário (2005). PNUD, 20 julho 2005. P.1-3. Disponível em <http://www.pnud.org.br/odm/reportagens/index.php?> Acesso em 30/08/2005.
- Dubet, François (2003). *As desigualdades multiplicadas*. Ijuí: Unijuí.
- Esping-andersen, Gosta (2007). “Um Estado de bem-estar social para o século XXI”, in Giddens, A. (org.) *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Unesp, pp.193-224.
- Furtado, Celso (1961). *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

²⁰ Sobre as propostas dos técnicos dos RDHs que apontam como solução obras de engenharia social, ver: (Rezende, 2010).

Os relatórios do desenvolvimento humano das Nações Unidas e a questão...
Maria José de Rezende

- Furtado, Celso (1964). *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso (1992). *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, Celso (1997). *Entre inconformismo e reformismo*. In Obra autobiográfica. São Paulo: Paz e Terra, pp. 9-40.
- Furtado, Celso (1998). *Seca e poder: entrevista com Celso Furtado*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Furtado, Celso (1999). “A reconstrução do Brasil”. *Praga*, São Paulo: Hucitec, n.8, pp.9-13.
- Furtado, Celso (2001). *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, Celso (2002). *Entrevista*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2002.
- Giddens, Anthony (2007). A questão da desigualdade, in GIDDENS, A. (ORG.) *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo: Unesp, pp.253-267.
- Judt, Tony (2011). *O mal ronda a terra*. São Paulo: Objetiva.
- ODM: desigualdade exige mais investimento. Boletim Diário, PNUD, 12 jun. 2006. P.1-2. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?> Acesso em 14/06/2012.
- PNUD (2010). Desenvolvimento humano e IDH. Primeira página. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>> Acesso em: 18/08/2010.
- RDH (1990): Relatório do Desenvolvimento Humano. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>> . [Acessado em 02/01/2013]
- RDH (1991): Relatório do Desenvolvimento Humano: Financiamento do Desenvolvimento Humano. PNUD/ONU. 1991. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991>> [Acessado em 02/03/2013]
- 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>> [Acessado em 02/02/131]
- RDH (2001) - Relatório do Desenvolvimento Humano: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano. 2001. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>> [Acessado em: 11/01/2013].
- RDH (2002) - Relatório do Desenvolvimento Humano: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. 2002 Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>> Acessado em 02/12/12.
- RDH (2003) - Relatório do Desenvolvimento Humano: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. 2003. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>> Acessado em: 11/01/2013.
- RDH (2004) - Relatório do Desenvolvimento Humano: A liberdade cultural no mundo hoje. 2004. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>> Acessado em: 09/12/2012.
- RDH (2005) - Relatório do Desenvolvimento Humano: Cooperação internacional numa encruzilhada. PNUD/ONU, 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>> Acessado em: 08/09/2012.
- RDH (2006) - Relatório do Desenvolvimento Humano: Além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água. PNUD/ONU. 2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>> Acessado em: 11/01/2013.
- RDH (2010) - Relatório do Desenvolvimento Humano: A verdadeira riqueza das nações: caminhos para o desenvolvimento humano. PNUD/ONU. 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>> Acessado em: 11/12/2012.
- Rezende, Maria José de (2007). “As metas socioeconômicas denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social”. *Convergência*, Toluca, UAEM, v.14 (43), pp.169-209.
- Rezende, Maria José de (2008b). “Os objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as ações voluntárias: em questão os esforços individuais e o processo de individualização”. *Convergência*, Toluca (México), n.48, pp.105-135.
- Rezende, Maria José de (2008ª). “As múltiplas implicações da efetivação da democracia hoje: os desafios vindos à tona no RDH, de 2002, das Nações Unidas”. *Reflexión Política*, Bucaramanga (Colômbia), n.20, pp. 29-43.

Rezende, Maria José de (2009). “Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: alguns desafios políticos da co-responsabilização dos diversos segmentos sociais no combate à pobreza absoluta e à exclusão”. *Investigación & desarrollo*, Colômbia, v.16 (2), pp. 184-213.

Rezende, Maria José de (2010). “Desigualdades, exclusões e engenharia social: a proposta do RDH de 2004”. *Investigación & desarrollo*, Colômbia, v.18 (2), pp. 218-241.

Sachs, Ignacy (2002). Caminhos para o desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: Garamond.

Sachs, Ignacy (2004). Desenvolvimento: includente, sustentável, sustentado. Rio de Janeiro: Garamond.

Sachs, Ignacy (2004^a). Resenha. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v.7, n.2, pp.1-2.

Sen, Amartya (1988). “Racionalidade, interesse e identidade” in Foxley, A; Mcpherson, M e O'Donnell, G. (Orgs.) *Desenvolvimento, política e aspiração social*. São Paulo: Vértice, pp. 355-365.

Sen, Amartya (2001). Entrevista programa Roda Vida da TV Cultura. *Memória Roda Vida*. Disponível em: <<http://www.rodaviva.fapesp.br>> Acessado em: 02/01/2013.

Sen, Amartya (2010). Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia das Letras.

Sen, Amartya (2011). A ideia de justiça. São Paulo: Cia das letras, 2011.

Son, Hyun (2006). “Quanto custa atingir o objetivo de desenvolvimento do Milênio de cortar a pobreza pela metade entre 1990 e 2015” apud DESIGUAL, África fica mais distante dos ODM. Boletim Diário. PNUD, 07 junho 2006. P.1-2. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php>. Acessado em 09/06/2006.

Silva, Marcos Fernando. G. da (2011). “Amartya Sen vincula justiça à vida econômica”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 22 out.. CE, p.5.

Srinivasan, Thirukodikaval Nilakanta (1994). Human development: a new paradigm or reinvention of the wheel? *American Economic Review*, Pittsburgh, v.84 (2), pp.239-243.

Sugden, Road (1993). Welfare, resources and capabilities: a review of inequality reexamined by Amartya Sen. *Journal of Economic literature*, Pittsburgh, v.31 (4), pp.1947-62.

Therborn, Goran (2001). Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. *Sociologias*, n.6, pp.122-169.

UMA visão a partir da América Latina (2005) apud Folha informativa ODM/PNUD/CEPAL, 2005, p.1, em <<http://www.pnud.org.br/arquivos/ODM/cepal>> Acessado em 18 junho.

Veiga, José Eli da (2011). “Duplo impasse”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 jul.. CA, p.3.

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

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

Ziccardi, Alicia (2002). *Las ciudades y la cuestión social in Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: Clacso, pp. 85-126.