

## Quais agendas de ações de combate à pobreza sugerem os RDHs (PNUD/ONU) para a América Latina?

*What agendas of actions for fighting poverty are suggested by the HDRs ( UNDP / UN) for Latin America?*

MARIA JOSÉ DE REZENDE

Universidade Estadual de Londrina, Brasil  
mjderezende@gmail.com

### Abstract

Through documentary research, this paper intends to verify how the Human Development Reports (HDRs) strive to build an action and procedures agenda for the various countries that form the Latin-American continent. Among the main challenges highlighted in the HDRs are those related to the distribution of public resources in favor of the segments that live in a situation of extreme poverty. Building ways to reach those living in situations of deprivation and powerlessness is suggested as the central challenge that must be considered in the agenda of developing countries. The HDRs have not only discussed some policies to fight multidimensional poverty, but also proposed many actions and procedures to the State, civil society, NGOs and voluntary groups concerning eradication of many forms of deprivation and powerlessness in force on the continent. This study aims to verify how the formulators of HDRs deal with the difficulties of devolution of income, power and educational, professional opportunities and political participation in Latin America.

Keywords: Public policy, poverty, inequalities, Human development.

### Resumo

Por meio de uma pesquisa documental, este artigo procura verificar de que modo os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) se empenham em construir uma agenda de ações e procedimentos para os diversos países que compõem o continente Latino-americano. Entre os principais desafios ressaltados nos documentos estão aqueles relacionados à distribuição dos recursos públicos em favor dos segmentos que vivem em situação de pobreza extrema. Construir formas de atingir os que vivem em situação de privação e de impotência passa a ser sugerido como o desafio central que deve entrar na agenda dos países em desenvolvimento. Os RDHs têm não só discutido algumas políticas de combate à pobreza multidimensional, mas também proposto inúmeras ações e procedimentos ao Estado, à sociedade civil, às ONGs e aos grupos voluntários, para erradicação das muitas formas de privação e de impotência que vigoram no continente. Esta investigação procura verificar de que modo os formuladores dos RDHs lidam com as dificuldades de desconcentração da renda, do poder e das oportunidades educacionais, profissionais e de participação política na América Latina.

Palavras-chaves: Políticas públicas, pobreza, desigualdades, Desenvolvimento humano.

## 1. Introdução

Se há uma pretensão explícita nos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs), encomendados anualmente, desde 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ela consiste em intervir na agenda pública de diversos países e continentes, em especial aqueles do hemisfério sul. Todas as suas páginas estão repletas de sugestões de ações e procedimentos capazes de apontar para o combate à pobreza extrema que afeta uma parte expressiva dos indivíduos que vivem na Ásia, África, Oceania e América Latina. Esclarece-se que a pobreza extrema é medida, no interior dos relatórios, tanto pela renda (1,25 dólar diário por pessoa) quanto pelo não-acesso à educação, à saúde e à moradia adequada.

São inúmeras as sugestões feitas, pelos elaboradores dos RDHs, aos diversos segmentos sociais dotados de capacidade de intervir na agenda pública, para a expansão continuada de ações que levem os grupos sociais mais empobrecidos a melhorias educacionais, nutricionais, habitacionais, participacionistas e de rendimentos. Este texto tem como objeto de estudo as ações, as práticas e os procedimentos sugeridos nos RDHs aos governantes da América Latina para combaterem a pobreza extrema nas suas diversas dimensões. Desse modo, formulam-se os seguintes problemas sociológicos: Quando sugerem um conjunto de ações contra a pobreza extrema nas diversas áreas sociais, a quais configurações<sup>1</sup> (estados, partidos, movimentos sociais, organizações internacionais, organizações da sociedade civil, organizações comunitárias, etc.), os produtores dos relatórios, estão propondo um conjunto de procedimentos a serem levados a cabo?

Consta nos documentos a necessidade de estabelecimento de um novo jogo entre as configurações da sociedade civil (movimentos sociais, sindicatos, ONGs, associações diversas, etc.) que tenham capacidade de redirecionar a ação do Estado em favor dos segmentos mais empobrecidos? Quais seriam, para os RDHs, as configurações com capacidade de produzir mudanças no mundo atual? Elas teriam possibilidades de alterar o «potencial de poder de certas posições sociais (mais do que meras alterações de conjunto) entre os ocupantes dessas posições»? (Elias, 1999a: 176).

Como operar redirecionamentos dos padrões de organização social e política em favor dos segmentos mais pobres em contextos, como a América Latina, em que os jogos configuracionais<sup>2</sup> entre os detentores do poder favorecem, sempre, os interesses daqueles que possuem condições de pautar a agenda pública? Quando propõem ações e práticas formadoras de políticas capazes de atingir os mais pobres, os proponentes dos RDHs levam em

---

1. «Por configuração entendemos o padrão mutável criado pelo conjunto dos [agentes] – não só pelos seus intelectos, mas pelo que eles são no seu todo, a totalidade das suas ações nas relações que sustentam uns com os outros. Podemos ver que esta configuração forma um entrançado flexível de tensões. A interdependência dos [agentes], que é uma condição prévia para que formem uma configuração, pode ser uma interdependência de aliados ou de adversários» (Elias, 1999b: 142).

2. Não se pode perder de vista que a noção de jogo é utilizada para designar as relações estabelecidas no interior das configurações, onde a ação de cada indivíduo afeta a ação de todos os demais, da mesma forma como as ações de todos afetam cada um dos membros de uma dada figuração. Equilíbrio, ou não, de tensões, distribuição e/ou concentração de poder, recursos e bens materiais formam o núcleo central dos jogos configuracionais.

conta as singularidades dos diversos jogos configuracionais que formam as sociedades e os estados nacionais? As suas propostas de estabelecimento de políticas de combate à pobreza multidimensional pressupõem uma forma de democratização entendidas, nos moldes de Norbert Elias (1997: 156), como «a constante mudança na distribuição de poder»?

## 2. As ações, contra a pobreza extrema, centradas em um conjunto de políticas postas na agenda por diversas configurações

No RDH de 1991, no capítulo 5 intitulado *Política e reformas*, encontra-se a assertiva de que «os governos podem transferir recursos substanciais ao setor social» (RDH, 1991: 163). Tais transferências em favor da saúde, do abastecimento de água, do saneamento, da educação básica são tidas como urgentes pelos produtores do segundo relatório editado pelo PNUD, e têm de ser, imediatamente, postas na agenda pública dos governos federais, regionais e municipais de todos os continentes. Eles indagam: Por que não ocorrem mudanças no tocante às políticas públicas que possam diminuir a privação e a impotência das populações que vivenciam o seu cotidiano em situação de penúria total? E respondem: porque «a situação atual convém àqueles que detêm [posições] de poder» (RDH, 1991: 163). Nesses casos, interessa investir em educação, em habitação, em saúde a favor dos grupos mais abastados. Por isso, há setores que monopolizam as verbas públicas em prol de seus próprios interesses. «Políticos e burocratas influenciam [...] a política pública de acordo com seus interesses próprios» (RDH, 1991: 163).

Os RDHs podem ser examinados à luz da abordagem configuracional proposta por Norbert Elias. É possível verificar que, para os relatórios, os políticos e os burocratas formam duas configurações que, em vista das posições de poder que possuem, conseguem direcionar a agenda pública em favor de alguns interesses específicos. Quanto mais desiguais são as sociedades no acesso ao poder, menos participativas são elas e, mais excludentes, e menores as chances de que os recursos públicos sejam direcionados para aqueles segmentos mais empobrecidos. Isto porque «os cidadãos utilizam a influência política para ter acesso aos serviços governamentais. Os políticos se asseguram de que os recursos governamentais sejam canalizados em direção aos seus partidários. E os funcionários públicos exploram seus cargos oficiais para obter ganhos pessoais» (RDH, 1991: 163).

Não há dúvida de que tais procedimentos são generalizados em toda a América Latina. E segundo os formuladores do relatório de 1991, é um agir tanto objetivo (em relação aos resultados materiais que geram ganhos e favorecimentos para alguns segmentos) como subjetivo (em relação às motivações, disposições e expectativas de benefícios em proveito próprio e do grupo a que se pertence) presente não somente nesse continente, mas também nos demais. A diferença é que, quanto mais democrática for uma sociedade, mais ela tem mecanismos para conter a voracidade de alguns interesses particulares, e quanto mais deficitária for a democracia, no sentido de distribuição do poder, mais alguns grupos monopolizam as verbas públicas para alguns interesses privados e não para os interesses coletivos.

O debate sobre a monopolização de posições de poder e de recursos tem sido feito, há décadas, na América Latina. Celso Furtado (1992), Sérgio Buarque de Holanda (1976), Raymundo Faoro (1989), entre outros, demonstravam, desde a década de 1950, que tal monopolização era o grande problema que impedia a existência de processos de mudanças substantivas no Brasil. A própria lógica do subdesenvolvimento (a qual se caracteriza pelo fato de uma camada social ter condições de monopolizar a vida econômica e política em benefício somente de alguns), para aquele primeiro, assentava-se, politicamente, sobre bases concentracionistas de poder, riqueza, renda, patrimônio e posições de poder. Todavia, os RDHs não mergulham em águas muito profundas, já que não discutem a consolidação de interesses quase irremovíveis na América Latina. E o que seria ir mais a fundo? Seria enfrentar o fato de que

presenciamos um processo de concentração de renda e poder sob o comando de grandes empresas desligadas de compromissos com a sociedade civil. O agravamento das tensões sociais leva a pensar que pode estar se preparando uma crise de grandes dimensões, cuja natureza nos escapa. Ainda não sabemos como enfrentá-la (Furtado, 2002: 9-10).

Se há algo implícito a orientar todos os RDHs é a tentativa de evitar situações de crises sociais que poderão sim, no futuro, atingir grandes dimensões. No RDH de 2002, seus autores fazem muitas referências ao modo como o autoritarismo e a pobreza são estopins para crises inimagináveis. Daí a defesa de um processo simultâneo de democratização e de desenvolvimento humano - executado por diversas configurações (Estado, movimentos sociais, partidos, associações comunitárias, ONGs, organizações voluntárias) – que possa direcionar o mundo num sentido menos explosivo (RDH, 2002). Eles supõem que isso seja possível através de novos arranjos sociais e políticos que venham a redirecionar, ao menos em parte, as verbas públicas, o que não seria um redirecionamento integral do Estado em favor dos interesses coletivos. Todavia, mesmo um direcionamento parcial do Estado em favor dos mais pobres, seria difícil na América Latina, pois isto dependeria do estabelecimento de um «amplo consenso social, o qual é praticamente inexistente nos países do terceiro mundo» (Furtado, 2001: 38).

Os formuladores dos relatórios, de alguma maneira, supõem a possibilidade de que o desenvolvimento humano vá gerando forças com capacidade e habilidade para pautar a agenda pública. Uma vez que as configurações e os indivíduos vão sendo dotados de poder vão expandindo as possibilidades de mudança. Esse é o ponto central da abordagem das capacidades, a qual supõe que os indivíduos, ainda que muito pobres, possam, aos poucos, obter recursos políticos para atuar sobre a agenda do Estado e da sociedade civil. É necessário verificar até que ponto tais processos de expansão das capacidades são, de fato, apropriados para gerar «forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração do poder» (Furtado, 2001: 54).

Os formuladores dos RDHs parecem supor, embora em parte, que o combate à pobreza extrema, tido como o caminho do desenvolvimento humano, seria uma forma de produzir forças capazes de, aos poucos, desconcentrar o poder. Todavia, isso poderia

ocorrer se os governantes fizessem esforços para equilibrar as diversas forças e interesses em conflito. Há sempre a sensação de que o desenvolvimento humano deva estar voltado para equilibrar os antagonismos e os interesses. Para que isso ocorra é necessário que haja reformas políticas que levem à ampliação da participação. «O governo deve [propiciar] ajuda ativa e [...] descentralizar a tomada de decisões em matéria de desenvolvimento. [...] Para que haja participação deve-se delegar poder aos pobres» (RDH, 1991: 165), os quais necessitam ter, cada vez mais, acesso à educação, à saúde, à moradia e a saneamento para que possam ampliar suas habilidades e capacidades de tomar decisões apropriadas e de acreditar na possibilidade de influenciar na agenda pública.

A participação defendida pelos autores dos documentos encomendados anualmente pelo PNUD não se restringe à vida política. Ela deve ser mais ampla e atingir a vida econômica das comunidades mais pobres. No caso da América Latina, o RDH de 1991 cita um fato considerado exitoso na Colômbia, mais precisamente em *Aguablanca*, um assentamento de 300.000 habitantes em Cali. É interessante mencionar que a referida experiência não está relacionada ao desenvolvimento de políticas públicas, mas sim à expansão de ações vinculadas a uma ONG (Fundação Carvajal) que se empenhou para que os próprios pobres progredissem a partir de um aprendizado centrado nas necessidades cotidianas dos menos abastados. Estimulou-se um treinamento para lidar com questões relacionadas à saúde, à educação, ao crédito, à direção de um pequeno negócio, entre outras.

Seu método é o diálogo entre professores, técnicos e beneficiários. Com base nesse diálogo, se escrevem manuais e estes são ilustrados de tal maneira que tenham um significado prático para os pobres, com exemplos de sua própria experiência e suas necessidades. Quando a Fundação foi criada há 13 anos, *Aguablanca* era a zona de Cali que registrava os maiores índices de delinquência. Hoje em dia, (1991), é a zona de menos delinquência na cidade (RDH, 1991: 167).

Destaque-se que esse tipo de exemplo é frequente nos relatórios. Há uma insistência de que as políticas públicas, voltadas ao combate da pobreza extrema, devem ser acompanhadas de programas desenvolvidos pela iniciativa privada, por ONGs e por grupos voluntários, os quais são configurações-chaves, segundo os produtores dos RDHs, para auxiliar no processo de combate à pobreza multidimensional. Porém, tais configurações (ONGs, associações comunitárias, grupos voluntários) são mostradas, pelos documentos, como quase que desembaraçadas de disputas de interesses. É como se elas pairassem sobre os desequilíbrios de poder e sobre os entrelaçamentos de tensões que formam os jogos configuracionais. O Estado, pelo contrário, aparece, nos relatórios, como portador de um jogo tensional intenso em que funcionários públicos, burocratas, elites políticas e elites econômicas disputam os espaços de poder e as benesses das verbas públicas. Os documentos em análise sugerem que isso tudo tem de ser levado em consideração nas dificuldades que possui o poder público para encaminhar políticas de diminuição da pobreza extrema.

Quando citam experiências levadas a cabo por ONGs, grupos voluntários, grupos de cooperação mútua e organizações comunitárias, os elaboradores dos relatórios parecem desejar enfatizar o quanto são mais exitosas – se comparadas às ações do Estado - as ações oriundas desses segmentos. Isso dá a impressão de que, em alguns momentos, os documentos acabam simplificando um pouco as coisas, porquanto tais agrupamentos participam de jogos complexos de interesses que envolvem financiamentos e subsídios para as suas ações. Pode-se dizer que esses grupos são configurações complexas que escondem um entrançado de tensões e interesses e por isso podem ser apresentados, pelos relatórios, como que interessados, prevalecentemente, no *empoderamento* e na participação das pessoas pobres.

Note-se que no RDH de 1991 consta que uma forma de combater a pobreza extrema é «forjar alianças entre ricos e pobres» (RDH, 1997: 168). Quem deve forjar? Fica-se com a impressão de que pode ser o Estado, ou organizações comunitárias, voluntariado e ONGs. Projetos de irrigação parecem ser, para o documento, situações ideais para estabelecer tais alianças, uma vez que o resultado de projetos como este é capaz de atingir não somente os extremamente pobres, mas também os ricos que podem se beneficiar do aumento da produtividade. Os autores dos RDH de 1991 fazem uma afirmação que encontra inúmeras críticas na literatura sociológica brasileira. Eles dizem:

Se no Brasil se intensificasse o fluxo de recursos em direção ao Nordeste, os latifundiários da região se beneficiariam e, com maiores taxas de emprego, também se favoreceriam os camponeses desprovidos de terra. Entretanto, frequentemente é mais provável que quem está beirando a linha da pobreza forme alianças com grupos de melhores rendas que com os mais pobres entre os pobres (RDH, 1991: 168).

Que críticas cabem a essa proposta de combate à pobreza constante no relatório de 1991? Uma delas se situa na dificuldade de estabelecer qualquer luta contra a privação e a impotência a que é submetido o camponês sem que haja uma «transformação da estrutura agrária» (Furtado, 1998: 19). No livro *Seca e poder*, Furtado insiste que, como presidente da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) na década de 1950, pôde verificar o quanto era difícil fazer qualquer mudança naquela região. E quem seriam os principais responsáveis por essas dificuldades? Os políticos, dizia ele, os quais «se prevalecem de suas posições no governo para dificultar a formulação de uma política» (Furtado, 1998: 15) que, de fato, favoreça os destituídos de quaisquer recursos econômicos e de participação política.

Aliança entre os ricos e os mais pobres, que pudesse favorecer a estes últimos através de projetos de irrigação no Nordeste, parece uma sugestão de quem não conhece a realidade política e econômica daquela região onde uma parte dos que detinham posição de poder sempre usufruíram de recursos públicos para combater a seca sem que isso se tenha convertido, ainda que minimamente, em qualquer melhoria para os extremamente pobres. Celso Furtado afirma que, quando esteve à frente da SUDENE, tentou aprovar um projeto de irrigação «que dizia, basicamente, o seguinte: o dinheiro posto pelo go-

verno na irrigação tem de ser de interesse social, não é para reforçar o que existe como estrutura agrária.<sup>3</sup> Portanto, tinha de haver desapropriação dessas terras antes que elas se valorizassem» (Furtado, 1998: 19).

Os interesses econômicos e políticos dos grandes latifundiários não teriam como ser conciliados, como sugerem os autores do RDH de 1991, com as necessidades dos extremamente pobres que foram, na verdade, mantidos nessas condições para perpetuar o que se convencionou chamar indústria da seca,<sup>4</sup> a qual se resumia num amplo processo de recebimento de recursos públicos para supostamente combater os efeitos da seca, mas que serviam, de fato, para perpetuar o enriquecimento de alguns à custa do Estado. Observa-se, então, que também com essa sugestão de combate à pobreza extrema na América Latina, tendo o Brasil servido como exemplo, os realizadores dos relatórios acabam agindo como simplificadores de problemas com dimensões muito mais complexas do que aqueles com que eles parecem dispostos a lidar. Basta verificar que eles supõem que a irrigação poderia aumentar a produtividade dos ricos e, fatalmente, o número de emprego para os mais pobres. Isso não é possível visto que, ainda na década de 1990,

a coisa perversa da estrutura agrária do Nordeste é que não existe um sistema de assalariados propriamente. A massa da população é de meeiros. Meeiro em terra de latifundiário trabalha sob a forma de participação em produtos, é pago em produto natural. Produz para comer. O excedente que é comercializado beneficia o dono da terra. A parte do trabalhador é só para ele sobreviver, é um salário de subsistência (Furtado, 1998: 22).

Tais considerações visam demonstrar que o exemplo do nordeste do Brasil, citado no RDH de 1991, de uma possível aliança exitosa entre ricos e pobres, é, no mínimo, muito problemático, pois não se sustenta diante de uma reflexão mais acurada da realidade brasileira naquela região (Moreira, Targino, Menezes, 2003; Furtado, 1998; Andrade, 1963; 1993; Moura, 1989).

Os formuladores do RDH de 1991 sugerem ainda uma ação para combater a pobreza em suas várias feições multidimensionais. No que tange ao estabelecimento de políticas e/ou programas públicos de acesso à saúde e à educação: eles dizem que é necessário conseguir apoio de grupos influentes no interior da vida social e política para a efetivação de ações e práticas que levem a mudanças substantivas. No caso da América do Sul e da América Central, eles dão como exemplo duas situações: uma ocorrida no Peru e a outra na Costa Rica.

3. Os formuladores do RDH de 1993 discutem o grau exacerbado de concentração de terras na América Latina. «Em quase todos os países latino-americanos, os sistemas de posse da terra estão enviesados em benefício dos ricos. A desigualdade se expressa convencionalmente pelo 'coeficiente de Gini' que varia entre zero (ativos iguais para todos) e 1 (uma só pessoa possui tudo). Em quase todos os países latino-americanos o coeficiente de Gini de distribuição da terra é ao redor de 0,8: no Panamá, 0,84; no Brasil, 0,86, e no Paraguai, 0,94» (RDH, 1993: 34).

4. Expressão criada, no início da década de 1960, pelo escritor e jornalista Antônio Callado.

No Peru, a expansão da educação primária foi, em grande parte, produto de esforços realizados pelos partidos políticos para ganhar os votos dos professores. Na Costa Rica, a influência dos empregados do setor público tem contribuído para o fortalecimento das medidas de bem-estar, entretanto, as medidas de bem-estar têm fortalecido a posição de tais grupos. Todavia, tal influência coloca riscos, pois alguns consideram que o setor público é excessivamente grande (RDH, 1991: 169).

No caso do Peru, o relatório parece constatar que a expansão da educação primária teve a ajuda de uma causa eleitoreira, ainda que com essa característica ela tenha trazido alguns resultados benéficos. Assim, neste caso, os partidos seriam configurações que teriam tido um papel importante no espalhamento da educação básica. A indagação é: Seria possível simplificar de tal maneira toda complexidade que tem sido a melhoria, entre as pessoas mais pobres, do acesso à educação no Peru? É claro que não. Há, desde a década de 1950, um aumento do acesso à educação pública naquele país e são muitos os grupos e lideranças envolvidos nesse processo.

Em 1940 a cobertura do sistema educacional peruano era sumamente reduzido. A frequência escolar [...] não alcançava a terça parte da população e, entre as pessoas com mais de 15 anos, apenas 5,6% logravam completar o nível de educação primária. O baixo nível de instrução da população se tornava ainda mais preocupante em face da marcante desigualdade de sua distribuição geográfica. O nível de instrução alcançado pela população residente em áreas rurais era muito menor que aquele dos residentes em áreas urbanas: enquanto em [âmbito] nacional a proporção de pessoas com 15 anos ou mais [possuidoras de] alguma instrução era igual a 42,4%; nas áreas predominantemente rurais essa proporção era de 24%<sup>5</sup> (González, 1993: 515).

Segundo o economista peruano José Rodríguez González, a expansão do acesso à educação pode ser detectado no Censo de 1961. Ele destaca ainda como se foi processando a melhoria da cobertura do sistema educacional e como se foi expandindo a participação do Estado com a evolução dos gastos públicos em educação. Numa análise histórica de média duração observa-se um embate político expressivo para a efetivação de avanços educacionais.<sup>6</sup> No que se refere aos resultados, ele chama a atenção para a necessidade de averiguar até que ponto a melhor distribuição dos recursos educacionais tem resultado em uma melhor distribuição de renda. Analisando os indicadores de ampliação da cobertura da educação no Peru, ele afirma que alguns dados pecam por não verificar «se a expansão educacional peruana foi feita à custa, ou pelo menos sem comprometimento, da qualidade de ensino. Esse aspecto, por sua vez, pode ter efeitos diferenciados por estratos socioeconômicos e afetar a distribuição de renda» (González, 1993: 517).

---

5. Versão em português feita pela autora.

6. No texto *Educação na América Latina: identidade e globalização*, Benno Sander (2008), faz uma análise histórica da atuação dos organismos internacionais sobre a educação latino-americana.

Esses elementos reafirmam, grosso modo, duas grandes dificuldades encontradas nos RDHs. A primeira relaciona-se à impossibilidade de documentos como esses fazerem uma abordagem dos problemas sociais a partir de uma perspectiva histórica, ainda que de curta e média duração. A segunda refere-se à dificuldade desse formato de material dar conta das especificidades e singularidades regionais, nacionais e locais. Sem dar conta das «raízes locais, das aspirações e [das] realidades locais» (Sender, 2008), as sugestões dos relatórios acabam tendo um papel importante num âmbito mais geral, mas, no que se refere, ao âmbito mais específico, particular, eles tropeçam, às vezes, em simplificações demasiadas.

É interessante notar que, já no início da década de 1990, os formuladores dos RDHs apresentavam uma visão favorável ao que eles chamavam de «proteção aos vulneráveis» através de programas compensatórios, tais como os que fornecem subsídios para alimentos e/ou outras necessidades básicas dos mais pobres que, geralmente, não possuem qualquer poder político.<sup>7</sup> Eles citam, no relatório de 1991, a Costa Rica e o Chile como exemplos de países que tentaram alguma solução contra a pobreza extrema através de programas temporários de assistência alimentar e de saúde envolvendo, principalmente, crianças e mães pobres.

Na Costa Rica, durante a estabilização de 1982-83, o governo instituiu um programa temporal de assistência alimentar que distribuía víveres a 40.000 famílias aproximadamente: uma de cada 12 era destacada como necessitada por comitês locais. [...] No Chile, ampliaram-se os programas de emprego durante a depressão de 1983, comprometendo até 13% da população, e se fortaleceram os programas de nutrição, saúde e subsídios para crianças e mães pobres (RDH, 1991: 171).

Os elaboradores do RDH de 1991 enfatizavam que tais programas eram paliativos e voltados, muitas vezes, para tornar elegíveis alguns candidatos. Essas medidas esporádicas podem ainda ser tomadas como «alívios temporais dos pobres a fim de mantê-los acalmados, adiando-se a adoção de medidas estruturais fundamentais que melhorariam substancial e permanentemente sua sorte. Ou podem considerar-se partes pequenas, mas importantes do processo de mudanças fundamentais» (RDH, 1991: 171). Isso porque «os países em desenvolvimento têm que decidir qual é o ritmo de reformas que são politicamente aceitáveis» (RDH, 1991: 172).

Note-se que os formuladores do RDH de 1991 não tomam uma posição definitiva acerca do que representariam, de fato, tais programas compensatórios na América Latina. Eles se mostram cientes de que há diversas formas de analisá-los. Porém, em outros relatórios (RDH, 2003; 2006), os documentos encomendados pelo PNUD apareciam bastante favoráveis a essas políticas, tais como *Fome Zero* e *Bolsa Família*, postas em prática no Brasil.

---

7. «Contudo, existe alguma evidência sobre a tendência das democracias a redistribuir os benefícios em favor dos grupos de rendas médias em vez de em favor dos pobres» (RDH, 1991: 171).

## 2.1. A sociedade civil e seus esforços em prol do desenvolvimento humano

Os elaboradores dos RDHs de 1992 e de 1993 se dedicaram com afinco a elaborar sugestões acerca da necessidade de enlaçar os diversos segmentos da sociedade civil no processo de constituição de políticas que levem ao desenvolvimento humano. Para que este último ocorra é necessário, consta no relatório de 1992, que haja «uma busca contínua de melhor equilíbrio entre grupos de interesse social e prioridades em conflito» (RDH, 1992: 34).

Essa busca somente pode ser feita mediante a organização de grupos, no interior da sociedade civil, que sejam capazes de chegar a alguns consensos, através de muitas negociações, sobre as formas mais adequadas de proceder a um «desenvolvimento centrado nas pessoas» (RDH, 1992: 34). É interessante destacar que as associações comunitárias aparecem, no documento de 1992, como elementos nucleares da sociedade civil, visto terem a possibilidade de construção, no âmbito local, de diálogos e consensos.

Nos relatórios de 1992, 1993, 1995, 2002 e 2005, entre outros, consta que não é possível imaginar, no final do século XX e início do XXI, que o Estado seja a configuração, por excelência, concentradora da capacidade de mudança. Daí a insistência na força das demais configurações. Ganham destaque as da sociedade civil, tais como: associações comunitárias, ONGs, movimentos sociais e grupos de interesses diversos. Além desses agrupamentos da sociedade civil, os formuladores dos RDHs atestam que os organismos internacionais, entre eles as Nações Unidas, possuem também um papel importante nos processos de mudança no mundo, hoje.

Aparece como fundamentalmente importante na geração de transformações sociais atuais também os grupos formadores da sociedade civil organizada e/ou a organizar, porquanto os elaboradores dos RDHs insistem na necessidade de incentivar alguns grupos de interesses a se empenharem na defesa dos direitos humanos dos mais pobres. O combate à situação de pobreza e miserabilidade passa, então, pelo surgimento de organizações da sociedade civil com capacidade de focar suas ações na defesa da dignidade humana.

Quanto mais surgirem grupos «defensores de distintos» (RDH, 1992: 70) segmentos sociais (mulheres, crianças, etc.) que vivem em situação de pobreza extrema, mais se tem a possibilidade de geração de um ambiente em que as causas comuns tenham lugar, tais como a defesa dos direitos humanos, da democracia e da segurança humana inexistente para quem vive na pobreza extrema, a qual é uma forma de violência altamente destrutiva. (RDH, 1992). Nos processos de constituição da democracia, a defesa da liberdade para votar deve estar acompanhada também da defesa da liberdade «de não padecer fome»<sup>8</sup> (RDH, 1992: 70).

Estes grupos podem sobreviver, até mesmo, às formas mais severas de repressão política.

Os sindicatos na Europa Oriental, as organizações de mulheres na América Latina, os

8. «A FAO calcula que custaria 5,2 bilhões de dólares, por ano, alimentar os 214 milhões de pessoas [que passam] fome em todo o mundo» (RDH, 2003: 90).

estudantes na Ásia, todos têm contribuído para manter viva a liberdade e têm desempenhado o papel que lhes compete na luta pela democracia. Têm demonstrado [estes grupos] que a liberdade é algo que não se pode simplesmente outorgar ou tomar: tem que ser vivida (RDH, 1992: 70).

E qual é o papel da sociedade civil nos processos de mudanças sugeridos pelos RDHs? Os produtores do RDH de 1992 defendem a necessidade de estabelecimento de outro pacto em favor de um desenvolvimento «que coloque as pessoas em primeiro lugar nas políticas nacionais e na cooperação internacional» (RDH, 1992: 30); para que isto ocorra é necessário o fortalecimento dos grupos que compõem a sociedade civil. Se os estados-nacionais, as organizações internacionais e os agrupamentos da sociedade civil precisam atuar juntos em prol do desenvolvimento humano, sabe-se que havia, já nos primeiros relatórios, uma defesa crescente de formas de governanças capazes de estabelecer alguns consensos em torno de um novo pacto voltado para o desenvolvimento humano. Parece, claramente, que nenhuma dessas configurações possui a capacidade de, isoladamente, operar ações que, de fato, levem ao combate à privação e à impotência.

São diversas as configurações existentes (Estado, partido, sindicato,<sup>9</sup> ONGs, grupos de interesses diversos, associações comunitárias, organismos internacionais, entre outras) que teriam ou poderiam vir a ter, segundo os elaboradores dos relatórios, potencial para combater a pobreza extrema. No entanto, quando destacam a necessidade de expansão de grupos no interior da sociedade civil dispostos a defender os interesses dos que vivem em situação de pobreza extrema, eles percebem quão frágil é a possibilidade de haver uma alteração «do potencial de poder de certas posições sociais» (Elias, 1999a: 176). Na América Latina e nos demais continentes, que concentram um número enorme de pessoas pobres, é ainda uma utopia dotá-las de recursos de poder capazes de levá-las a constituir e a sustentar demandas que, de fato, favoreçam os seus interesses.

Um dado positivo dos RDHs é justamente colocar essa utopia no horizonte político, pois é bastante recomendável que, na agenda pública, se reconheça a necessidade de os próprios indivíduos extremamente pobres terem voz na luta contra a sua situação de privação, principalmente porque essa defesa vem de uma organização, as Nações Unidas, que têm influência na formação da opinião pública internacional<sup>10</sup> acerca dos caminhos a serem percorridos para alcançar o desenvolvimento humano.

O capítulo 2 do RDH de 1993, intitulado *Participação popular*, enfatiza que as políticas de combate à pobreza devem contar com a ampliação da participação de todos em prol do desenvolvimento humano. Todavia, o grande desafio parece ser aquele relacionado

---

9. Os sindicatos são um pouco menos citados, no interior dos RDHs, que outras configurações tais como ONGs, estados, associações diversas e movimentos populares. Porém, nos RDHs de 1992, 1993, 1997 e 1999 eles são mencionados como relevantes formas de mobilização coletiva. Ver: (RDH, 1992: 70; RDH, 1993: 25; RDH, 1997: 110; RDH, 1999: 101).

10. Em relação à potencialidade dos debates, levados a cabo pelas Nações Unidas, se constituírem em bases de opiniões públicas internacionais sobre pobreza, controle de natalidade, planejamento familiar, desigualdades, entre outros, ver: (Therborn, 2006).

à inclusão dos mais pobres, dos excluídos (mulheres, grupos étnico-raciais estigmatizados, etc.). Dizem os formuladores do RDH de 1993:

[...] Considera-se a participação como uma estratégia global de desenvolvimento, centrada no papel fundamental que devem desempenhar as pessoas em todas as esferas da vida. O desenvolvimento humano implica ampliar opções, e uma maior participação permite que as pessoas possam por si mesmas ascender a uma gama muito mais ampla de oportunidades (RDH, 1993: 25).

As políticas de melhorias rumo ao desenvolvimento humano teriam, então, de contar com a participação individual das pessoas (através do voto, por exemplo) e com a participação por meio de grupos: associações comunitárias, sindicato, partido político, entre outros. Assim, é necessário que tanto os governantes quanto as associações da sociedade civil construam uma agenda de ações, práticas e procedimentos favoráveis ao combate às iniquidades sociais. Desde os primeiros relatórios, visualiza-se uma tentativa de convencer os líderes políticos, os governantes e os setores organizados da sociedade civil da necessidade de que haja, na agenda pública, o empenho, a preocupação com as demandas oriundas de um enlaçamento maior dos segmentos mais pobres na busca de solução para os problemas provocados por todas as formas de privação: não-acesso à saúde, à educação, à moradia, ao saneamento, entre outras.

Todo esse debate sobre a participação como um fator de expansão do desenvolvimento humano e, por conseguinte, da diminuição paulatina da pobreza extrema assenta-se, no interior dos relatórios, nos desafios de efetivar políticas em favor dos segmentos mais pobres em contextos, como o da América Latina, em que os jogos configuracionais entre os detentores do poder favorecem, sempre, os interesses daqueles que possuem condições de intervir na agenda pública. É claro que os formuladores dos RDHs têm ciência disso e, assim, procuram nortear todo o debate sobre as possibilidades, ou não, de redefinir a agenda pública em favor dos grupos mais empobrecidos. E isso quando «as disparidades entre os pobres e os ricos estão a aumentar: no Chile, entre 1970 e 1988, a renda real dos 20% mais pobres diminuiu em 3%, enquanto que [a] dos 20% mais ricos aumentou em 10%» (RDH, 1993: 29).

O debate sobre participação, posto nos RDHs, ao sugerir outra agenda de ações contra a privação e a impotência leva em conta, no caso da América Latina, as dificuldades distributivas de renda e de poder; no entanto, é visível que, nas suas propostas e sugestões, há muitas barreiras a serem transpostas, muitas das quais relacionadas aos próprios padrões de organização social, econômica e política. É claro que os RDHs procuram sempre apontar para as possibilidades de efetivar ações e procedimentos que levem ao desenvolvimento humano, mas os desafios de redirecionamento da agenda em favor dos mais pobres parecem, mesmo com todo o otimismo veiculado nos documentos, enormes.

A construção de uma agenda voltada para o desenvolvimento humano requer, então, mudanças que vão além das esferas nacionais, regionais e locais. Fica claro, portanto, que o combate à privação e à impotência depende de ações que extrapolam os limites de cada

país. Essa interdependência de procedimentos conjugados desafia os formuladores dos relatórios, uma vez que suas propostas, afetadas pelas suas dificuldades de apreender as muitas singularidades locais, não são capazes de definir uma agenda realmente diretiva de um combate mais efetivo às condições geradoras da pobreza extrema.

É interessante notar que os produtores do RDH de 1993 têm clareza de que o grande desafio é alterar o «potencial de poder de certas posições sociais» (Elias, 1999a: 176). Ou seja, os ocupantes de tais posições lutam para mantê-las, daí o empenho das equipes produtoras dos relatórios em dar ao Estado e as demais instituições um direcionamento favorecedor aos indivíduos destituídos de poder.

A mudança da equação do poder exige a organização de uma força de contrapeso ou até mesmo uma revolução. As organizações populares, trate-se de cooperativas de agricultores ou de associações de vizinhos, ou de grupos de consumidores, representam algumas das fontes mais importantes do poder de contrapeso (RDH, 1993: 34).

É interessante notar que os elaboradores do relatório acima mencionado, ao mesmo tempo que reconhecem a dificuldade de equacionar uma melhor distribuição do poder, acabam atribuindo, a alguns agrupamentos, uma capacidade exagerada de pautar as ações daqueles que monopolizam, exclusivamente a seu favor, uma fatia expressiva do poder de decisão. Dizer que associações de vizinhos, por exemplo, podem ser contrapesos a interesses econômicos, políticos e sociais solidamente estabelecidos é, no mínimo, um exagero. Como associações comunitárias podem contrapor-se a muitas posições de poder mantidas por meio «de associações muito estruturadas [e] grupos de pressão bem financiados» (RDH, 1993: 34)? Não seria essa, conforme diz Bauman (2001), uma tentativa de resolver individualmente problemas sistêmicos?

O RDH de 1997 avança neste debate ao propor, no capítulo 5, uma discussão sobre os «aspectos políticos da erradicação da pobreza». Consta nesse relatório que a mobilização de ações coletivas é a chave principal dos processos de luta contra as situações de privação e de impotência. Por isso

os êxitos na erradicação da pobreza humana dependem principalmente da capacidade das pessoas para articular suas demandas e mobilizar-se em prol da ação coletiva. Separados e dispersos, os pobres não têm poder nem influência diante das decisões políticas que afetam sua vida, mas organizados têm poder para assegurar atendimento de seus interesses. Agrupados eles podem influir na política estatal, impulsionar a alocação de recursos adequados às prioridades do desenvolvimento humano, mercados mais favoráveis às pessoas e crescimento econômico em benefício dos pobres (RDH, 1997: 108).

Tanto em relação à América Latina como a outros continentes, os formuladores do RDH de 1997 insistem que é necessário colocar as mobilizações locais no centro do processo de busca de soluções para as mazelas provocadas pela precariedade ou mesmo inexistência dos serviços de saúde, educação, saneamento, habitação, entre outros. Em

diversos momentos, os documentos chamam a atenção para o fato de que há uma luta de interesses que direcionam as ações do Estado e da sociedade, como um todo, de modo favorável a alguns segmentos somente. Aqueles que não têm como levar suas demandas para a arena política são os que mais perdem nesse processo de disputa que se estabelece nas diversas arenas de poder. Na verdade, esse debate foi feito pelas Ciências Sociais na segunda metade do século XX. A ênfase dada à importância dos movimentos sociais e dos demais processos de participação acentuava, justamente, a necessidade de que as populações mais pobres se mobilizassem para construir e sustentar as suas demandas. Nesse aspecto, é possível afirmar que os preparadores dos RDHs estão sendo influenciados por esses estudos e pesquisas.

Não se está dizendo que as reflexões registradas nos relatórios são idênticas às que foram desenvolvidas na literatura sociológica, mas sim que há muitos pontos em contato, pois, ao sugerir que não há possibilidade de redirecionar a ação do Estado em favor dos mais pobres, se não houver mobilização social, os produtores dos RDHs se aproximam de alguns debates acadêmicos que insistiram na participação popular como o principal meio de expandir as melhorias em favor dos mais pobres. No entanto, há algumas singularidades nas propostas que constam nos documentos encomendados pelo PNUD, principalmente quando se trata de definir quais são as agências aptas, no momento atual, a impulsionar as mobilizações populares em prol da erradicação da pobreza extrema.

A pergunta é: De que modo podem os mais pobres se mobilizar? No RDH de 1997 está posto que uma das formas é através de associações comunitárias, redes de vizinhança, grupos de ajuda mútua e cooperativas. Tais redes de solidariedade e apoio mútuo podem estar voltadas tanto para melhorias de ganhos econômicos e rendas, como também para conseguir água potável, instalações sanitárias, estradas, recolhimento de fundos para atividades de educação de adultos, nutrição de crianças, combate a algumas enfermidades, etc. Há, sem dúvida, nessa proposta, traços de uma responsabilização dos próprios pobres pelas soluções dos problemas que os afligem. Bauman (2000; 2001) afirma que propostas como essas se inscrevem no processo de individualização em curso na atualidade. Ainda que os relatórios propaguem a necessidade de mobilizações coletivas, estas estão circunscritas à necessidade de que os próprios indivíduos, em grupos, em redes ou em associações, encontrem soluções para problemas sistêmicos.

Se, nessas propostas, os RDHs parecem voltados para incumbir os próprios indivíduos da resolução de seus problemas, há outras formas de mobilização sugeridas que poderiam ganhar feição mais politizadora dos interesses coletivos, tais como aquelas vinculadas aos sindicatos e aos movimentos populares. Todavia, além dessas formas mais tradicionais de formular demandas e daquelas mais ligadas à mobilização por redes comunitárias, as quais foram expostas no parágrafo anterior, os autores do RDH de 1997 sugerem que a «mobilização popular para a ação coletiva» (RDH, 1997: 110), visando combater a pobreza extrema, pode dar-se também através das ONGs. Eles se mostram inteiramente entusiasmados com as atividades desencadeadas por essas organizações. Afirmam que, associadas ao governo, elas ajudam, de fato, no desenvolvimento de projetos fundamentais na luta para erradicação da pobreza. Há a persistência de uma ideia nos documentos: a de que as

ONG são mais dinâmicas, flexíveis e «aptas para chegar a algumas comunidades de maneira» (RDH, 1997: 110) mais «efetiva que os organismos oficiais» (RDH, 1997: 110).

Sem entrar no amplíssimo debate que há na literatura sociológica sobre as ONGs, já que isto não é possível no âmbito deste trabalho, percebe-se que o relatório opera um processo de filtragem das ações dessas organizações que dão algum tipo de resultado. Não há menção aos inúmeros problemas detectados no tipo de relação que se estabelece entre elas e os governos, nem mesmo sobre o caráter, de fato, efetivo, das práticas e procedimentos que visam erradicar a pobreza extrema. Se esta não tem como ser erradicada através de redes e grupos comunitários, não há também qualquer possibilidade de isso ocorrer através da atuação de ONGs. Verifica-se um otimismo exagerado por parte dos formuladores das sugestões de ações e práticas constantes nos relatórios.

Não se está dizendo que não haja alguns avanços promovidos pela atuação das ONGs, como, por exemplo, as campanhas de alfabetização e as de prevenção do HIV/Aids, entre outras. Questionam-se, porém, a generalização feita nos documentos e a exageração dos resultados, o que faz com que governantes, de modo geral, simplifiquem os embates políticos derivados dessa dependência das ONGs. Ao analisar-se este dito do RDH: «há muitas associações produtivas que logram o que os governos não podem lograr» (RDH, 1997: 110), deve-se investigar em que grau dependem essas organizações do dinheiro público e qual é a diminuição (não erradicação) da pobreza extrema, na América Latina efetivada por elas com as verbas vindas do próprio Estado. Os relatórios passam ao largo dessas questões.

Quando menciona que os sindicatos são meios de mobilização relevantes para a erradicação da pobreza, o RDH de 1997 está falando exatamente do quê? Há uma reflexão sobre a importância deles, ao longo da história, de suas contribuições para melhorar a qualidade de vida e do trabalho de inúmeros trabalhadores, todavia, há também, diferentemente das discussões sobre as ONG e as mobilizações comunitárias, muitos questionamentos sobre a possibilidade, no momento atual, dos sindicatos serem ainda capazes de desempenhar um papel relevante na luta contra a pobreza. No caso da América Latina, os formuladores do relatório insistem que somente ao redor 20% de trabalhadores estão filiados a sindicatos e que

estes têm tido problemas para adaptar-se aos tempos cambiantes. Têm perdido influência à medida que se reduz o número dos trabalhadores da cadeia de produção e surgem trabalhadores mais dispersos no setor de serviços. [...] Se os sindicatos querem continuar sendo pertinentes é claro que necessitam reinventar-se (RDH, 1997: 111).

Ainda que muitas questões levantadas nesse trecho sejam constatadas por muitas pesquisas sociológicas, deve-se dizer que o modo crítico como o documento do PNUD aborda o quão difícil é os sindicatos serem agentes de luta contra a privação e a impotência, destoa, expressivamente, do modo complacente com que lida com as ONGs. Elas sim parecem, aos RDHs, responder melhor aos desafios do presente, mesmo porque elas parecem mais neutras no que se refere aos enfrentamentos políticos dos processos pro-

dutores das desigualdades e da pobreza. O motivo da posituação das ações das ONGs e do pessimismo em relação aos sindicatos parece ser de natureza essencialmente política, tanto que o RDH de 1997 menciona as tensões entre os sindicatos, os governantes e as empresas multinacionais num contexto de redução das demandas por mão de obra. Em vez de considerar tais tensões como o núcleo dos desafios atuais para o combate à pobreza, os autores do relatório passam a sugerir que os sindicatos mudem de estratégias.

Os movimentos sociais são apontados, no RDH de 1997, como dotados de capacidade de organizar lutas contra a pobreza. Ganham destaque os movimentos de mulheres que teriam, em várias partes do mundo e, também, na América Latina, obtido ganhos significativos em favor do melhoramento da vida de muitas pessoas. Não há dúvida de que os elaboradores deste documento comungam com uma perspectiva que tem sido denominada, nas Ciências Sociais, de individualização.

Resumidamente, a ‘individualização’ consiste em transformar a ‘identidade’ humana de um ‘dado’ em uma tarefa e encarregar os atores da responsabilidade de realizar essa tarefa e das conseqüências (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: 41).

### 3. Políticas de combate à pobreza multidimensional, levadas a cabo pelo Estado, na América Latina: entre singularidades e dificuldades de distribuição do poder

Observa-se que os formuladores dos RDHs têm uma preocupação constante ao discutir as políticas de combate à pobreza: qual é, afinal, o papel do Estado nesse processo? Há um incômodo que percorre todos os relatórios: ao mesmo tempo que o Estado é aconselhado a ser um ativista contra a privação, os elaboradores dos relatórios sugerem que não se pode supor que ele tenha condições de responder a todos os desafios que a luta contra a pobreza extrema impõe. Seguindo essa linha de raciocínio, eles afirmam:

Os indivíduos e os grupos podem fazer muito por sua própria conta na luta contra a pobreza, mas muito dependerá da atmosfera criada pela ação governamental. Cabe ao Estado um papel central, não somente com sua atividade senão ademais com sua influência sobre muitos outros elementos da sociedade. E o chamado a mobilização popular não deve ser uma justificativa para que o Estado renuncie as suas responsabilidades (RDH, 1997: 114).

Nesse relatório de 1997, há uma crítica àqueles que saem em defesa de um Estado mínimo, ou seja, alheio às políticas sociais. Segundo os seus elaboradores, não há dúvida de que os estados de todos os continentes e também os latino-americanos estão passando por grandes «ajustes estruturais» (RDH, 1997: 114), e isso tem levado à diminuição dos «gastos com serviços sociais» (RDH, 1997: 114). Segundo eles, é uma ilusão supor que as associações comunitárias e/ou outras organizações poderiam preencher as lacunas deixa-

das pelo enxugamento do Estado. «Uma estratégia de erradicação da pobreza não requer um Estado em retirada e débil, [mas sim] um Estado ativo e forte, e essa força deve ser usada em favor dos pobres e não contra eles» (RDH, 1997: 114).

Há algumas passagens do relatório editado pelo PNUD em 1997 que parecem, ainda que estejam falando dos estados em geral, estar-se referindo aos estados latino-americanos. Ganha destaque a crítica ao modo como os estados agem contrariamente aos interesses das populações mais empobrecidas. Isto se deve ao fato de que, por um lado, os políticos apropriam-se de «recursos governamentais para aumentar suas cotas de poder» (RDH, 1997: 115), e, por outro, muitos funcionários públicos agem de maneira a facilitar, para os segmentos mais abastados, o acesso a verbas públicas. Qual é o resultado disso? Uma péssima distribuição do dinheiro público cuja consequência penaliza acentuadamente os mais pobres que acabam não tendo acesso à saúde, à educação, à moradia adequada, ao saneamento e à água potável.

Ao defender um papel pró-ativo para o Estado, o RDH de 1997 demonstra ser necessário que, se o Estado é um dos agentes principais no combate à pobreza extrema, os políticos que se encontram no poder somente para armar grandes fortunas pessoais sejam afastados por meio de processos eleitorais democráticos. Há uma crítica a algumas ditaduras (República Dominicana, Uganda, Haiti, Filipinas) que estabeleceram uma relação espúria com alguns políticos empenhados apenas em enriquecer-se pessoalmente às custas dos apoios dados aos ditadores. Em tais condições, os recursos públicos não foram utilizados para alimentar uma política de bem-estar coletivo, mas sim em favor dos mais ricos.

E por que se pode entender que os RDHs estão, na verdade, em defesa da supremacia do mercado? Isso leva, de certa forma, a muitas dúvidas sobre as suas posições em defesa de um Estado voltado para o estabelecimento de políticas de bem-estar para os mais pobres? Sim, e isso se deve ao fato de que, segundo o próprio RDH de 1997, «os organismos internacionais, que apoiam a doutrina de livre comércio e a livre competência» (RDH, 1997: 116), são forças que podem levar benefícios aos mais pobres por meio da «difusão do poder de mercado» (RDH, 1997: 116). Em suma, consta no documento, que a expansão de várias forças no mercado causa menor dano aos pobres do que o monopólio econômico estabelecido por governantes, políticos e seus apaniguados.

Na realidade, os relatórios saem em defesa de uma crescente interação entre as pessoas, o Estado e o mercado. Nenhum deles isoladamente seria capaz de agir em prol da erradicação da pobreza. Assim, as políticas que visam atacar esta última devem fazer-se em consonância entre os setores públicos e privados. Todavia, cabe verificar como os mercados atuais têm contribuído para a erradicação da pobreza.

O Estado deveria, então, segundo o RDH de 1997, atuar protegendo as crianças, redistribuindo riquezas e reduzindo a pobreza. Esse direcionamento levaria à expansão de políticas que favoreceriam o interesse comum, o interesse coletivo. E de que forma o Estado é caracterizado nos relatórios? Os seus elaboradores dizem que a «maioria dos estados não é nem de todo pernicioso, nem de todo benéfico. Não são monolíticos, [são sim] coleções de instituições e estruturas» (RDH, 1997: 117). E, enquanto tais, os estados

podem «empenhar-se em dar impulso político e criar uma atmosfera [favorável] [...] à erradicação da pobreza» (RDH, 1997: 118).

Tudo isso pode ser feito por meio de diversas ações e procedimentos, tais como: «Promover a participação política de todos, estimular as associações entre o setor público e o setor privado, facilitar a planificação em todos os níveis, velar pela responsabilidade e transparência, impedir a corrupção da política, proteger a liberdade de imprensa,<sup>11</sup> fomentar o ativismo judicial e promover a educação cívica» (RDH, 1997: 118).

No que consiste o ativismo judicial e a educação cívica? Veja-se o que afirma este documento publicado pelo PNUD: «As ONGs, os grupos da comunidade e os movimentos populares estão utilizando a ação jurídica para alcançar seus objetivos. [...] [É necessário] um ativismo para emendar as leis, eliminar os prejuízos e os anacronismos e contribuir [para formar um] marco jurídico propício aos pobres» (RDH, 1997: 118). No tocante à educação cívica o relatório diz: «É necessário que o povo compreenda a forma como opera ou pode operar seu próprio sistema político. Os governos devem fazer melhores esforços por assegurar que as pessoas conheçam sua história, sua constituição e seus direitos» (RDH, 1997: 119).

Os formuladores do RDH de 1997 consideram, então, que o combate à pobreza multidimensional passa por um leque de medidas que têm de ser levadas a cabo pelo Estado. Quando mencionam a necessidade de que haja um ambiente político favorável à participação política dos mais pobres na definição das prioridades das políticas de melhorias que os atinjam, eles estão tocando numa questão de grande complexidade. Isto porque envolve um processo de distribuição do poder de decisão. No caso da América Latina, é difícil aos pobres abrirem canais, efetivos, de participação, muito mais difícil ainda é abrirem canais de comunicação entre os que governam e os que são atingidos pelas decisões tomadas no âmbito do Estado.

Essas sugestões, feitas pelo RDH de 1997 ao Estado, para estimular a associação entre diversos setores, ou seja, público, privado e ONGs, a fim de combater a pobreza, são dadas por meio de um conjunto de ações que teriam ajudado a definir algumas políticas públicas no Brasil. A campanha contra a fome e a miséria<sup>12</sup> - que juntou pessoas, grupos e associações diversos, igrejas, sindicatos - teria conseguido «mobilizar tanto os pobres como os não pobres em uma aliança popular para lutar contra a pobreza» (RDH, 1997: 111). Esse modelo de atuação é tido, pelo relatório, como dotado de grandes possibilidades de acertos e avanços, já que congloba para um mesmo objetivo vários segmentos sociais.

Os elaboradores do RDH de 1997 insistem que a Campanha contra a Fome e Miséria desencadeada por agentes da sociedade civil ajudou a desenvolver uma consciência pública sobre o problema da fome e isso teria impulsionado os governantes a buscarem,

11. Consta no RDH de 1997 que a liberdade de imprensa é fundamental porque as pessoas necessitam ter informações corretas acerca das ações políticas que estão sendo tomadas. O avanço da participação pressupõe conhecimento e transparência em vários níveis.

12. O relatório está-se referindo, certamente, a *campanha Ação da Cidadania Contra a Fome e a Miséria e pela vida* desenvolvida, no Brasil, na década de 1990 e que teve Herbert José de Souza (Betinho) como um dos principais articuladores.

com mais afinco, a implantação de políticas norteadas pelo objetivo de atacar essa mazela social. As condutas dos diversos grupos sociais em geral e dos funcionários públicos em particular teriam mudado para melhor, porquanto se gerou uma disponibilidade para um agir que rompeu com as perspectivas fatalistas e apocalípticas de que não havia nada a ser feito. «A campanha [contra a fome e a miséria] teria ajudado, ademais, a influir na política governamental. [Isto porque integrou] a igualdade social nas prioridades principais dos departamentos governamentais nacionais e locais» (RDH, 1997: 111).

O modelo de atuação de campanhas como a *Ação da Cidadania contra a Fome e a Miséria e pela Vida* aparece, então, no relatório como um ideal, uma vez que abarca muitos âmbitos da vida daqueles indivíduos que estão em condição de privação. Ao dar destaque à necessidade de educação de qualidade e de habitação adequada para todos, de melhoria de infraestrutura nos bairros paupérrimos, de nutrição para as crianças que vivem em situação de privação, entre outras necessidades, aquela campanha acima mencionada teria conseguido um dos feitos considerado de grande relevância para os autores do relatório de 1997: o de «mobilizar apoio privado e público» (RDH, 1997: 111) capaz de influenciar nas políticas públicas. Desse modo, as redes de solidariedade que se formaram em torno do objetivo de combater a miséria teriam ajudado a impulsionar ações concretas dos governantes, insistem os técnicos que produziram esse relatório.

O Estado continua tendo um papel importantíssimo no combate à pobreza e à miserabilidade, mas ele precisa ser impulsionado a mover ações que tenham este objetivo. O direcionamento do Estado em direção a políticas de combate à privação depende de redes de atuações no interior da sociedade civil. Sem tais mobilizações, o Estado prosseguirá respondendo aos interesses das elites políticas e econômicas, constatam os produtores dos relatórios.

A defesa de políticas públicas a partir da associação entre setor público e setor privado continua sendo feita em outros RDHs. O de 1998, no capítulo 5 intitulado *Um programa para a ação*, apresenta uma extensa pauta de sugestões, nas áreas de nutrição, saneamento, água, moradia e transporte, que visam reduzir a pobreza. Entre as indicações feitas está não só a de que a «formulação de políticas necessita [de] um método de participação pública e privada», mas também a de que é necessário «estimular a cooperação [entre] público e privado para facilitar as soluções de autoajuda com base na comunidade» (RDH, 1998: 89). Há nessas propostas algo que deve ser assinalado: quando estão falando em associação entre o setor público e o setor privado os elaboradores do RDH de 1998 não têm em mente só os grupos econômicos empresariais. Consta no relatório que a cooperação entre o público e o privado pode vir da relação estabelecida entre os planejadores públicos e os usuários. Pode-se dizer, então, que o formato dos Conselhos Gestores existentes no Brasil seria uma modalidade de cooperação entre o setor público e o setor privado, visto que têm a representação e a discussão, na utilização de recursos do Estado, de diversos grupos de interesses.

Entre todos os *Relatórios do Desenvolvimento Humano*, o de 2003 é o que traz uma discussão mais pormenorizada sobre políticas públicas. O seu capítulo 4 se dedica inteiramente a essa temática. Nele, seus formuladores chamam a atenção para o fato de que a

saúde e a educação devem ser o foco principal das políticas públicas, pois elas são capacitadoras e habilitadoras dos indivíduos que vivem em situação de privação e de impotência. Todavia, essas políticas não podem ser planejadas sem se levarem em consideração as demandas sociais que se têm fortalecido nos últimos tempos. Alguns relatórios, por exemplo o de 1995, citam como relevantes as lutas das mulheres para alcançar melhorias na área de saúde e de educação. Ainda que existam várias reivindicações, organizações e associações, é preciso expandir as «capacidades e ação das mulheres» (RDH, 2003). Em todos os continentes e também na América Latina

capacitar as mulheres exige políticas que tratem tanto das necessidades práticas (apoiar as capacidades básicas necessárias para funcionar, tais como a melhoria das condições de vida e o aumento da oferta de emprego, cuidados de saúde e abastecimento de água potável) como das necessidades básicas (reforçar a voz e a ação das mulheres para negociarem os seus papéis em casa e na sociedade, tais com os direitos legais e ativos e leis que assegurem salários iguais, direitos de reprodução e ausência de violência) (RDH, 2003: 86).

A abordagem das capacidades está na essência das propostas dos relatórios de ampliação e/ou implantação de políticas públicas. O poder público, ao investir recursos em educação, em saúde, em moradia, em saneamento, favorece, sempre mais, tanto a expansão de capacidades e habilidades, não só profissionais, mas também políticas, quanto a emergência de agentes que se associarão ao Estado e a outros segmentos e grupos formuladores de demandas que tornarão mais eficazes os resultados de tais políticas. Os indivíduos mais pobres, de modo geral, têm de obter os recursos necessários (ser escolarizados, ser saudáveis, ser nutridos, viver em moradias e bairros não-precários) para se tornarem agentes de mudança. Os formuladores do RDH de 2003 insistem que as «mulheres com instrução conseguiram atuar como agentes de mudança» (RDH, 2003: 87), o que mostra que a educação é a peça-chave na modificação da vida dos mais pobres.

Os formuladores dos RDHs de 2003 insistem na necessidade de estabelecer políticas públicas capazes de garantir aos mais pobres o acesso a diversos recursos, tais como: educação, saúde e meios de garantir a sobrevivência; por isso há uma discussão acerca da necessidade de os mais pobres terem acesso à terra e aos subsídios governamentais para extrair produção suficiente de pequenas propriedades. Segundo eles, deve haver também apoios quanto a projetos de irrigação e formas de combate à degradação ambiental.

Uma distribuição equitativa da terra aumenta a eficiência e a produção agrícola. No Piauí, Brasil, a produção das quintas aumentou entre 10% e 40% nos campos não irrigados e de 30% a 70% nos campos irrigados, depois de ter sido distribuída terra a pequenos agricultores. Terra equitativamente distribuída também reduz a pobreza e promove melhorias na distribuição do rendimento. Em El Salvador, um aumento de 10% na propriedade da terra trabalhada por cultivadores aumentou em 4% o rendimento *per capita*. (RDH, 2003: 89).

Constam no RDH de 2003 diversos aconselhamentos para que sejam propostas e implantadas políticas públicas que se voltem para a melhoria do meio ambiente e para a recuperação dos solos cultiváveis. Todavia, não bastam somente ações capazes de extrair uma maior produtividade da terra, é necessário também que a agricultura seja «sustentável em comunidade de agricultores». Essa sugestão aparece em diversos RDHs. Há necessidade de que sejam formadas cooperativas para tornar mais ágil o acesso a mercados. Somente assim a produção e a comercialização seriam mais rendosas para todos os pequenos agricultores envolvidos neste tipo de produção.

Essas sugestões de promover, entre os segmentos mais pobres, uma agricultura sustentável através da organização de comunidades agrícolas, encontram ressonância em várias políticas estabelecidas no Brasil na primeira década de 2000, tais como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). São programas direcionados aos pequenos produtores rurais, os quais, em algumas regiões do país, se organizam em comunidades agrícolas «para acessar o mercado institucional [e] construir um mercado alternativo» (Rissardi, 2012: 7). Pode-se dizer que tais políticas estão em consonância com as sugestões do RDH de 2003. Os estudiosos de tais programas<sup>13</sup> indicam o quão árduo é o processo de efetivação e de manutenção das políticas que envolvem uma multiplicidade de agentes locais, regionais e nacionais.

Os autores do RDH de 2003 verificam que, na maioria dos casos, «os serviços governamentais de extensão agrícola têm-se concentrado na distribuição de sementes e de fertilizantes» (RDH, 2003: 92). No caso do estado do Paraná, sul do Brasil, o instituto EMATER (Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural), em 2008, pôs em «ação um projeto de fortalecimento das organizações de agricultores familiares que tem por objetivo a formação de dirigentes, gestores e técnicos» (Rissardi, 2012: 13) com capacidade para gerir a produção e buscar formas de acesso aos mercados locais. No caso da alimentação escolar, as associações e cooperativas de agricultores familiares tentam fazer com que seus produtos possam compor a alimentação diária servida nas escolas. Assim, pode-se afirmar que ações como essas da EMATER atendem, inteiramente, o que recomendam os formuladores do RDH de 2003.

Quando propõem ações e práticas formadoras de políticas públicas capazes de atender os mais pobres no mundo, em geral, e na América Latina, em particular, os proponentes dos relatórios não têm como avaliar todas as singularidades dos jogos configuracionais (estados, movimentos sociais, partidos, sindicatos, associações, organizações privadas, ONGs, entre outros agentes) que podem emperrar ou impulsionar as mudanças. Ao discutirem-se as políticas educacionais, isto fica bastante evidente. No que se refere ao financiamento da educação e da saúde, o documento ressalta que, muitas vezes, parte do que deveria seguir para a área social segue para gastos militares e/ou outros que afetam as despesas públicas voltadas para melhorias das condições de vida dos mais pobres. Defende-se que as despesas públicas com educação teriam, de fato, de atingir os que vivem em

---

13. Sobre esse processo, ver: (Rissardi, 2012).

situação mais precária. Há países, ressaltam eles, nos quais os mais ricos abocanham uma fatia considerável dos recursos destinados à educação pública.

Mas há exceções – incluem-se a Colômbia, a Costa Rica e em especial o Chile – onde uma parte maior da despesa pública com a educação vai para os 20% mais pobres. Não é por coincidência que os três países fizeram progressos impressionantes em direção à escolarização primária universal (RDH, 2003: 94).

Os produtores do RDH de 2003 dão continuidade a um conjunto de sugestões que estão presentes nos relatórios anteriores, ou seja, a maior parte dos recursos públicos deve ser canalizada para a educação fundamental, pois é este nível educacional que tende a abranger os mais pobres. O elogio à política educacional chilena tem a ver com o fato das universidades públicas cobrarem mensalidades de seus alunos. Desde 2011, há um amplo movimento dos estudantes secundaristas e universitários exigindo exatamente educação pública e gratuita para todos. O receituário dos organismos internacionais de não garantir educação gratuita no nível terciário é quase sempre encampado pelos formuladores dos relatórios analisados neste texto. Observe-se o que consta no RDH de 2003:

Apesar das melhorias nos anos de 1990, os países com escolarização primária mais baixa gastam mais por aluno no ensino superior do que no ensino primário. Na verdade, quanto menor é a escolarização primária, maior é a diferença da despesa. Esses países precisam concentrar-se no ensino primário e não gastar mais no ensino superior. Todavia, são necessários mais recursos para o ensino superior, bem como para os países criarem capacidade de concorrer na economia mundial – mas não à custa do ensino primário (RDH, 2003: 94).

Certamente, ao sugerirem mais empenhos na educação primária, os elaboradores do RDH de 2003 não estão levando em conta somente a necessidade de melhorar os recursos destinados a essa área; eles recomendam ainda que o poder público e a sociedade civil atuem para combater as discriminações por gênero, as repetências dos alunos e os baixos salários dos professores. Como na América Latina não se detecta esse problema de as meninas não frequentarem a escola, visto haver equidade entre meninos e meninas nas salas de aula,<sup>14</sup> os autores do RDH de 2003 passam a sugerir, para o mundo todo e para a América Latina, em particular, políticas que evitem a repetência dos alunos, pois esta os afasta da escola. Eles propõem ainda, como um antídoto para conter a evasão, melhorias nos salários dos professores.

Enfatizam-se, nesse relatório, as mais relevantes atitudes e ações de redução da repetência, ainda que esta diminuição seja conseguida mediante a introdução de mecanismos de

---

14. «Na América Latina e no Caribe, a proporção de escolaridade primária líquida alcançou 75% em 1985, com uma participação igual de meninos e meninas» (RDH, 1990: 63).

não-retenção dos alunos. Elogia-se a Costa Rica por ter, na década de 1960, diminuído a repetência e a evasão por meio da progressão automática dos estudantes.

Outra sugestão constante no RDH de 2003 refere-se à ligação entre as melhorias educacionais e os salários dos professores. Entre os países da América Latina, o Uruguai é mencionado, no relatório, como o detentor de uma situação mais favorável aos educadores no que se refere aos rendimentos salariais e isto teria dado resultados importantes na melhoria do desempenho educacional na sociedade como um todo. Ao passo que nos países em que prevalecem os baixos salários dos educadores, as dificuldades de obter avanços expressivos na educação são enormes.

Em relação às políticas públicas, na área da saúde, estabelecidas na América Latina, os formuladores do RDH de 2003 consideram que o Brasil teria dado um passo importante no combate à propagação do HIV/AIDS. Todavia, o grande problema em todo mundo e no continente latino-americano diz respeito aos gastos insuficientes, do Estado, na saúde em geral e na saúde básica em particular (RDH, 2003: 97).

É aqui que as ligações entre saúde, educação e rendimento desempenham um papel mais claro, porque são as pessoas pobres que carecem de acesso à água e saneamento, que não têm dinheiro para medicamentos e não recebem educação sobre como prevenir-se do HIV e como fazer o planejamento familiar (RDH, 2003: 98).

Um dos problemas mais candentes, segundo os preparadores do relatório de 2003, é o quanto se destina à saúde pública. Novamente, a Costa Rica é citada como exemplo de um país em desenvolvimento, segundo a terminologia do próprio documento, que gasta pelo menos 5% do PIB (Produto Interno Bruto) na saúde pública. Eles ressaltam que isso é uma coisa raríssima, já que a maioria dos países do continente latino-americano fica distante desse percentual. Cabe mencionar que o RDH de 2003 trabalha com um dado distinto do que foi apresentado a seguir: «estima-se que, em 2006, o gasto total com saúde no Brasil representava 8,8% do PIB, valor superior ao gasto médio dos países latino-americanos, situado em 7,3%» (Médice, 2011: 49).

Todavia, o problema não está somente no quanto se destina do PIB à saúde, está também numa outra questão que pode ser posta nos seguintes termos: Quanto dos recursos destinados à saúde pública chegam, de fato, aos mais pobres? Os produtores do RDH de 2003 afirmam que, na maioria dos casos, se verificou que «os 20% mais pobres da população recebem menos de 20% do que é despendido para a saúde pública» (RDH, 2003: 101). Desse modo, quanto mais pobres, menos recebem os recursos investidos pelos governantes na saúde. Na América Latina, a situação estaria também difícil, pois mesmo no Chile que é tido como avançado na área da saúde, «os 20% mais pobres recebem 30% da despesa com cuidados de saúde primários. E na Costa Rica, outro país de elevado desempenho, os 20% mais pobres recebem 43%. Assim, para que se beneficiem, as pessoas pobres devem receber mais recursos para os cuidados primários de saúde» (RDH, 2003: 101).

Cabe mencionar que essas discussões propostas pelo relatório têm estado presentes nos debates de alguns intelectuais brasileiros organizadores de uma nova agenda social para o país. A obra organizada por Edmar Bacha e Simon Schwartzman, intitulada *Brasil: a nova agenda social*, traz propostas de ampliação da cobertura, eficiência e qualidade da saúde para os segmentos mais pobres. André Médice faz a seguinte afirmação:

Ao dar acesso igualitário aos serviços de saúde, o Estado acaba privilegiando os chamados ‘mais iguais’, ou seja, aqueles que conhecem os médicos, têm acesso aos planos de saúde e sabem o ‘caminho das pedras’ para ter acesso aos serviços públicos de saúde de melhor qualidade. Enquanto isso, aqueles que moram em regiões rurais, em favelas urbanas das grandes metrópoles e em áreas pobres e isoladas não estão cobertos por programas de atenção primária e não têm acesso à lista de medicamentos essenciais, por exemplo (Médice, 2011: 71-72).

Mostrando-se proximidade com as sugestões dos RDHs, André Médice faz ainda a seguinte afirmação:

Para Amartya Sen,<sup>15</sup> a justiça distributiva é o princípio que se utiliza para separar as desigualdades das iniquidades.<sup>16</sup> As iniquidades em saúde são as diferenças que não somente são desnecessárias e evitáveis, tais como aquelas entre os pobres que têm e os que não têm acesso ao PSF (Programa de Saúde da Família), mas também as que se consideram injustas, tais como aquelas que permitem que uma pessoa que dispõe de um plano de saúde possa ter também o acesso gratuito ao PSF, enquanto outras que precisam e mereceriam estar cobertas pelo PSF e não estão (Médice, 2011: 72).

Por último, para finalizar este tópico, pode-se dizer que os RDHs, ao discutirem o papel do Estado no combate às diversas iniquidades, empenham-se em demonstrar até que ponto os mais pobres são prejudicados pelo fato de os recursos públicos acabarem favorecendo os segmentos mais abastados. Quanto mais pobres, mais dificuldades têm as pessoas de usufruir dos recursos investidos na saúde, na educação, no saneamento, nos serviços de água potável, entre outros. Os RDHs ressaltam que o papel do Estado não seria, como detectava Sônia Draibe (2003: 70) ao analisar as políticas públicas no Brasil, dar sempre mais aos mesmos, mas sim distribuir de modo cada vez mais equitativo os recursos públicos.

---

15. Sobre a forma de incorporação das discussões de Amartya Sen aos RDHs, ver (Fukuda-Parr, 2002).

16. «Uma das contribuições de Sen foi a diferenciação que ele fez entre os conceitos de igualdade e de equidade. Par ele, igualdade é um valor moral, enquanto equidade é uma questão de justiça. A igualdade enquanto ideia abstrata não tem força, mas a equidade é uma expressão de justiça social, a qual se destina a corrigir desigualdades que podem ser evitadas na distribuição das capacidades dos indivíduos, que são de responsabilidade social ou coletiva» (Médice, 2011: 72).

#### 4. Últimas considerações

Há uma pauta de ações extensíssima nos RDHs que atinge quase todas as áreas e âmbitos da vida social. São muitas as propostas de intervenção nas áreas econômica, política, social e educacional. Cada uma possui vários desdobramentos ao longo de centenas de páginas editadas durante mais de 20 anos. Como é um material encomendado pelo PNUD, há, em cada ano, dezenas de técnicos e intelectuais envolvidos na sua produção. Como, em cada edição, grupos distintos atuam no processo de feitura dos relatórios, é de se esperar que existam alguns desencontros e divergências no seu interior. Todavia, percebe-se que há determinadas linhas de condução dos enfoques e das propostas dos relatórios que vão ajustando tais desencontros em relação à ADH (Abordagem do Desenvolvimento Humano) de modo a sugerir aos governantes, às lideranças políticas, à sociedade civil, aos setores privados, às Organizações Não-Governamentais (ONGs), aos movimentos sociais e às organizações comunitárias de modo geral<sup>17</sup> um conjunto de medidas voltadas para gerar, de forma contínua, o desenvolvimento humano.

Assinale-se que as ações, práticas e procedimentos propostos têm de ser entendidos à luz de uma concepção multidimensional de pobreza que está na base dos relatórios. Já na década de 1990, como essência da ADH, a pobreza foi pensada em vista de diversos aspectos, não só os referentes à renda, mas também às muitas formas de exclusão que resultam em modos variados de privação e de impotência. Desde os primeiros relatórios (1990; 1991; 1992; 1993; 1994; 1995), a própria forma de organizar as temáticas tidas como relevantes para construir uma pauta de ações já revelava que os documentos estavam caminhando, propositadamente, para uma percepção multidimensional da pobreza cujo resultado foi o RDH de 1997, quando foi sistematizado o IPH (Índice de Pobreza Humana) que já reunia vários indicadores (renda, longevidade, educação e padrão de vida) capazes de radiografar, com maior precisão, as muitas formas de privação.

Não se entrou, neste texto, no debate sobre as implicações teóricas de os relatórios utilizarem, às vezes, o conceito de pobreza absoluta e, ao mesmo tempo, buscar um entendimento multidimensional da pobreza. Deve-se considerar que a noção de pobreza absoluta tem sido utilizada não somente pelos elaboradores dos RDHs, mas também por muitos intelectuais (Rocha, 2005; Furtado, 2002) dedicados ao tema. Alguns deles (Rocha, 2005) até consideram ainda de grande valia a utilização deste sintagma. Frequentemente, os RDHs falam em pobreza sem especificar o seu tipo. Tanto a expressão pobreza absoluta, algumas vezes (RDHs, 1996; 2005, por exemplo), quanto a pobreza extrema, com maior frequência, aparecem no decorrer dos materiais. Todavia, há duas coisas que merecem ser destacadas: a) o uso da noção de pobreza absoluta não quer dizer que o relatório define a pobreza a partir de um dado absoluto, ou seja, a renda e b) a utili-

17. Deve-se esclarecer que as organizações comunitárias podem assumir diversas feições. Elas podem ser tanto associações de vizinhança, organizações cooperativas quanto outros tipos de ajuntamento que têm o objetivo de gerar melhorias para um determinado grupo social. As organizações comunitárias podem, segundo os RDHs, atuar para: melhorar a renda, recuperar áreas degradadas, realizar algumas formas de produção e de escoamento do produto obtido e conseguir recursos para abastecimento de água e saneamento, entre outros benefícios.

zação do sintagma pobreza absoluta não está calcada na desconsideração dos processos de concentração da renda. Todavia, esta última não é enfrentada, de fato, nos debates postos nos relatórios. Há um acanhamento político dos documentos no tocante a esta última.

O RDH de 2010, ao elaborar uma melhor sistematização das noções de pobreza e de desigualdades que deveriam nortear as ações e as práticas sugeridas pelo PNUD aos diversos países, afirma que o IPH «utilizava as médias do país para refletir privações relacionadas à saúde, à educação, e ao padrão de vida» (RDH, 2010: 99). No seu lugar, desde 2010, foi criado o IPM (Índice de Pobreza Multidimensional)<sup>18</sup> que «é o resultado da contagem da pobreza multidimensional (o número de pessoas que são pobres numa abrangência multidimensional) e do número médio de privações que cada família multidimensionalmente pobre sofre (a intensidade da pobreza)»<sup>19</sup> (RDH, 2010: 100).

Não há dúvida que, quando o RDH de 2007/2008 fala de políticas públicas voltadas para melhorar a vivência dos mais pobres, os seus formuladores estão propondo e/ou ressaltando algumas formas de ampliação da participação, o que supõe um processo de democratização, ou seja, de distribuição do poder. Todavia, as suas proposições estão sempre desafiadas pelas enormes dificuldades de desconcentrar, minimamente, o poder no hemisfério sul. Não que isso seja difícil somente no eixo sul, uma vez que, como diz Norbert Elias (2001; 2006a), fazer o poder pender, ainda que pouco, em favor dos mais pobres é o grande desafio de todos os tempos e de todas as sociedades.

A agenda de ações, práticas e procedimentos de combate à pobreza sugerida nos RDHs desafia o processo de entendimento dos embates políticos atuais, assim como leva a uma leitura mais complexa desses documentos e do «corpo político embrionário [chamado] Nações Unidas<sup>20</sup>» (Furtado, 2001: 66). Os embates no interior deste organismo internacional possibilitam «ver o mundo como uma Babilônia de contradições» (Furtado, 2001: 66) que dão indicações claras das muitas forças políticas que entrecruzam quando está em questão gerar um mundo que indique ao menos a possibilidade de desenvolvimento de políticas eficazes para diminuição, em todas as partes do mundo, da pobreza extrema em todas as suas feições multidimensionais.

## 5. Referências Bibliográficas

Andrade, Manoel. C. (1963) *A Terra e o Homem no Nordeste*, São Paulo, Brasiliense.  
Andrade, Manoel C. (1993) *O Nordeste e a questão regional*, São Paulo, Ática.

18. Como é o cálculo da pobreza multidimensional? Ele é feito com a utilização de diversos itens, tais como: renda, alfabetização de adultos, matrículas de crianças na escola, mortalidade infantil, acesso à água potável, saneamento e moradia adequada, entre outros.

19. Alguns cientistas (Marinho, Linhares e Campelo, 2011), que pesquisam os Programas de Transferência de Renda Condicionada, têm levantado muitas críticas à noção de pobreza absoluta que está na base dessas políticas, na maioria das vezes endossadas pelos organismos internacionais. O PNUD tem externado, através dos RDHs (2003; 2005; 2006), muitos elogios a esses programas. Os relatórios da UNESCO REPTs, publicados desde 2000, demonstra também, em relação a estes programas, uma visão muito positiva. Ver: (RETP, 2012).

20. Sobre as Nações Unidas como processo de aprendizado desafiado pelos muitos problemas da humanidade, ver: (Furtado, 2001; Elias, 2006b; Held, 2007).

- Bauman, Zygmunt (2000) *Em busca da política*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Bauman, Zygmunt (2001) *Modernidade líquida*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- Bauman, Zygmunt (2008) Usos da pobreza, in *A sociedade individualizada*, Rio de Janeiro, Zahar, pp. 148-157.
- Buarque, Cristovam (2013) A miséria da superação, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 1º mar. C.1, p. 3.
- Castro, Josué de (1933) *O problema da alimentação no Brasil*, São Paulo, Nacional.
- Castro, Josué de (1935) *Condições de vida das classes operárias*, Recife, Departamento de Saúde Pública.
- Castro, Josué de (1959) *Ensaio de biologia social*, São Paulo, Brasiliense.
- Castro, Josué de (1961a) *Geopolítica da fome: ensaio sobre os problemas de alimentação e de população no mundo*, São Paulo, Brasiliense.
- Castro, Josué de (1961b) *Sete palmas de terra e um caixão*, São Paulo, Brasiliense.
- Castro, Josué de (2001) *Geografia da fome*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Cellard, André (2012) A análise documental, in Poupart, J. et al (orgs.) *A pesquisa qualitativa*, Petrópolis, Vozes, pp. 295-316.
- CNM/PNUD, (2012) *Diagnóstico Municipal Participativo para o Desenvolvimento Local*. Brasília, CNM/PNUD.
- DECLARAÇÃO do Milênio (2000) Nações Unidas. Disponível em: [www.und.org/hdr2001](http://www.und.org/hdr2001) [Acessado em 20/12/2012].
- Draibe, Sônia M. (2003) A política social no período FHC e o sistema de proteção social, *Tempo Social*, São Paulo, v.15, n.2, pp. 63-97.
- Elias, Norbert (1997) *Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar editor.
- Elias, Norbert (1999a) O problema da inevitabilidade da evolução social, in *Introdução à Sociologia*, Lisboa, Edições 70, pp. 173-191.
- Elias, Norbert (1999b) Características universais da sociedade humana, in *Introdução à sociologia*, Lisboa, Edições 70, pp. 113-145.
- Elias, Norbert (2001) *A sociedade da corte*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Elias, Norbert, (2006a) Conceitos sociológicos fundamentais: civilização, figuração, processos sociais, in Neiburg, F. e Waisbort, L. (orgs.) *Escritos & Ensaio*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006, pp. 21-33.
- Elias, Norbert (2006b) Tecnização e civilização, in Neiburg, F. e Waisbort, L. (orgs.) *Escritos & Ensaio*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, pp. 35-67.
- Faoro, Raymundo (1989) *Os donos do poder*, Porto Alegre, Global.
- Fukuda-Parr, Sakiko (2002) Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos – o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano. Disponível em: [www.soo.sdr.sc.gov.br/index.php?option=com\\_docman...70](http://www.soo.sdr.sc.gov.br/index.php?option=com_docman...70) [Acesso em 11/12/12].
- Furtado, Celso (1962) *Dialética do desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- Furtado, Celso (1966) *Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

- Furtado, Celso (1967) *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, São Paulo, Cia Nacional.
- Furtado, Celso (1976) *A economia latino-americana*, São Paulo, Editora Nacional.
- Furtado, Celso (1978) *Criatividade e dependência na civilização industrial*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Furtado, Celso (1992) *A construção interrompida*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Furtado, Celso (1998) *Seca e poder*, São Paulo, 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) *Em busca de novo modelo*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Held, David (2007) Regulamentando a globalização? A reinvenção da política, in *O debate global sobre a terceira via*, São Paulo, Unesp, pp. 569-583.
- Giddens, Anthony (1989) *A constituição da sociedade*. São Paulo, Martins Fontes.
- González, José R. (1993) Gastos públicos em educação e distribuição de renda no Peru, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.28, n.3, pp. 513-546.
- Holanda, Sérgio B. de (1976) *Raízes do Brasil*, Rio de Janeiro, J. Olympio.
- Marinho, Emerson; Linhares, Fabrício e Campelo, Guaracyane (2011) Os programas de transferência de renda do governo impactam a pobreza no Brasil?, *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, V. 65, n. 3, pp. 1-16, set. 2011. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402011000300003&script=sci\\_artt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-71402011000300003&script=sci_artt) [Acesso em 20/03/2013].
- Médice, André (2011) 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, pp. 23-94.
- Moreira, Emília; Targino, Ivan e Menezes, Marilda (2003) Espaço agrário, movimentos sociais e ação fundiária na zona canavieira do Nordeste, *Cadernos de Estudos Sociais*, v. 19, n. 2, pp. 201-226.
- Moura, Alexandrina S. de (org.) (1989) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*, São Paulo, Vértice.
- PNUD (2010). Desenvolvimento humano e IDH, *Primeira página*, Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh> [Acesso em: 18/08/2010].
- Prebisch, Raúl (1968) *Dinâmica do desenvolvimento latino-americano*, Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- REPT (2012) Relatório Educação para Todos. Os jovens e as competências: trabalhar para a educação. UNESCO. Disponível em: <http://www.unesco.org/news/es/education/themes> [Acesso em 1/07/13].
- RDH (1990) *Relatório do Desenvolvimento Humano 1990*. Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1990>. [Acessado em 02/02/2013].
- RDH (1991) *Relatório do Desenvolvimento Humano: Financiamento do Desenvolvimento Humano*. PNUD/ONU. 1991. Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1991> [Acessado em 02/02/2013].

- RDH (1992) *Relatório do Desenvolvimento Humano*: Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional. PNUD/ONU. 1992. Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1991> [Acessado em 03/03/2013].
- RDH (1993) *Relatório do Desenvolvimento Humano*: Participação popular Disponível em: Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1993> [Acessado em 02/03/2013].
- RDH (1994) *Relatório do Desenvolvimento Humano*: Um programa para a cúpula mundial sobre desenvolvimento humano. Disponível em: Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1994> [Acessado em 20/01/2013].
- RDH (1995) *Relatório do Desenvolvimento Humano*: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1995> [Acessado em 12/01/2013].
- RDH (1996) *Relatório do Desenvolvimento Humano*: Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano? PNUD/ONU. 1996. Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1996> [Acessado em 02/02/2013].
- RDH (1997) *Relatório do Desenvolvimento Humano*: desenvolvimento humano para erradicar a pobreza. PNUD/ONU. 1997. Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1997> [Acessado em 02/02/2013].
- RDH (1998) *Relatório do Desenvolvimento Humano*: Mudar as pautas atuais de consumo para o desenvolvimento humano do futuro. PNUD/ONU. 1998. Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1998> [Acessado em 02/07/2013].
- RDH (1999) *Relatório do Desenvolvimento Humano*: A mundialização com rosto humano. PNUD/ONU. 1999. Disponível em: <http://hdr.und.org/en/reports/global/hdr1999> [Acessado em 22/07/2013].
- RDH (2002) *Relatório do Desenvolvimento Humano/2002*: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2002/download/pt> [Acessado em 02/12/13].
- RDH (2003) *Relatório do Desenvolvimento Humano/2003*: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. Disponível em <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2003/download/pt> [Acessado em: 11/02/13].
- RDH (2005) *Cooperação internacional numa encruzilhada*. PNUD/ONU, 2005. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2005/download/pt> [Acessado em: 08/07/2013].
- RDH (2006) *Além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água*. PNUD/ONU. 2006. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2006/download/pt> [Acessado em: 27/02/2013].
- RDH (2007/2008) *A luta contra a mudança climática*. PNUD/ONU. 2007/8. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2007/8/download/pt> [Acessado em: 27/07/2013].
- RDH (2010) *A verdadeira riqueza das nações: caminhos para o desenvolvimento humano*. PNUD/ONU. 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2010/download/pt> [Acessado em: 11/06/2013]

- Rezende, Maria J. de (2003) Colonialismo, subdesenvolvimento e fome em Josué de Castro, *Cadernos de Estudos Sociais*, Recife, v. 19, n. 2, pp. 227-246.
- Rissardi, João, R.B (2012) *Estudo sobre a implantação de políticas de aquisição de alimentos na região centro-ocidental paranaense*. Dissertação de Mestrado defendida no Programa de Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá. Maringá, UEM.
- Rocha, Sonia (2005) *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro, FGV.
- Sander, Benno (2008) Educação na América Latina: identidade e globalização, *Educação*, Porto Alegre, v. 31, n. 2, maio/ago, pp. 157-165.
- Sen, Amartya (1981) *Poverty and famine: an essay on entitlement and deprivation*, Oxford, University Press.
- Sen, Amartya (1984) *Resources, values and development*, Oxford, Blackwell, Cambridge-MA, Harvard University Press.
- 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 (1999) *Sobre ética e economia*, São Paulo, Cia das Letras.
- Sen, Amartya (2001) Entrevista programa Roda Vida da TV Cultura. Memória Roda Vida. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapes.br> [Acessado em: 02/01/2012].
- Sen, Amartya (2006) *El valor de la democracia*, Madrid, El Viejo Topo.
- Sen, Amartya (2008) *Desigualdade reexaminada*, Rio de Janeiro, Record.
- Sen, Amartya (2010) *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo, Cia das Letras.
- Sen, Amartya (2011) *A ideia de justiça*, São Paulo: Cia das Letras.
- Souza santos, Boaventura (2002) O processo da globalização, in *A globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo, Cortez, pp. 25-102.
- Streeten, Paul (1982) *Fronteras de los estudios sobre el desarrollo*, México, F.C.E.
- Streeten, Paul (1988) As agruras do sucesso in Foxley, A; Mcpherson, M. e O'Donnell, G. (orgs.) *Desenvolvimento, política aspirações sociais: o pensamento de Albert Hirschman*, São Paulo, Vértice, pp. 251-258.
- Streeten, Paul e Hicks, N. E. (1998) Indicadores de desenvolvimento: a busca de uma unidade de medida de necessidades básicas, in Caiden, G. E. & Caravantes, G. R. *Reconsideração do conceito de desenvolvimento*, Caxias do Sul, Educus, pp. 71-98.
- Therborn, Goran (2001) Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento, *Sociologias*, n. 6, Porto Alegre, pp. 122-169.
- Therborn, Goran (2006) *Sexo e poder: a família no mundo: 1900-2000*, São Paulo, Contexto.
- Therborn, Goran (2010) Os campos de extermínio da desigualdade, *Novos Estudos*, n. 87, São Paulo, pp. 145-156.
- Ul haq, Mahbub (1963) *The strategy of Economic Planning*, Nova York, Oxford University Press.

- Ul haq, Mahbub (1978). *A Cortina da pobreza: opções para o terceiro mundo*, São Paulo, Nacional.
- Ul haq, Mahbub (1995) *Reflections on Human Development*, Nova York, Oxford University Press.
- UMA VISÃO a partir da América Latina (2005) in *Folha informativa ODM/PNUD/CEPAL*. <http://www.pnud.org.br/arquivos/ODM/cepal> [Acessado 18 jun 2005].
- Valente, Flávio L. S. (2002) Reunião não garantiu nem direito à alimentação. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 14 jun. Caderno A, p. 11. Entrevista.
- Veiga, José Eli (2011) Osso muito duro de roer, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 01 jan. C1, p. 3.
- Veiga, José Eli (2011) Duplo impasse, *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 jul. C1, p.3.
- Viner, Jacob (2010) A economia do desenvolvimento, in Agarwala, A. N e Singh, S. (orgs.) *A economia do subdesenvolvimento*, São Paulo, Contraponto, Centro internacional Celso Furtado, pp. 45-65.

PROCESO EDITORIAL • EDITORIAL PROCESS INFO

Recibido: 06/02/2014      Aceptado: 29/04/2014

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO • HOW TO CITE THIS PAPER

Rezende, Maria J. de (2014) Quais agendas de ações de combate à pobreza sugerem os RDHs (PNUD/ONU) para a América Latina? *Revista de Paz y Conflictos*, nº 7, pp. 123-153.

SOBRE LA AUTORA • ABOUT THE AUTHOR

María-José de Rezende es investigadora-profesora de Sociología en la Universidad Estadual de Londrina, en Paraná, Brasil; doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo. Líneas de investigación: Estado y democracia en Brasil, pensamiento social y político brasileño, política brasileña, teorías de cambio social, desigualdades y exclusiones en Brasil hoy. Actualmente desarrolla proyecto de investigación sobre los Informes sobre Desarrollo Humano.