

Análise dos documentos produzidos pelo PNUD/ONU: proximidades e  
contrapontos com a realidade social e política brasileira do século XXI

Luana da Silva Garcia<sup>1</sup>

## RESUMO

Os RDHs produzidos pelo PNUD/ONU (*Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento*) têm buscado compreender, diagnosticar e combater alguns problemas mundiais que afetam um número expressivo de países. A denominada “*Cúpula do Milênio*”, que reuniu 147 líderes de Estado e de Governo de 191 países, deu origem à *Declaração do Milênio*, documento que sistematizou medidas combativas que foram postas em andamento após a reunião ocorrida em 2000.

Tais medidas, os ODMs (*Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*), contam ainda com metas a serem atingidas pelos países acordados que compreendem, ao todo, oito objetivos e 18 metas, sugeridas para auxiliar as economias menos desenvolvidas. Tal situação expressa as dificuldades enfrentadas por muitos países para melhorar suas condições atuais nas esferas sociais, políticas e econômicas, demonstrando certa fragilidade em relação às questões democráticas, principalmente entre aqueles localizados nas regiões mais pobres do globo.

Este artigo tem como objeto: mapear as práticas sociais e políticas sugeridas nos RDHs (*Relatório do Desenvolvimento Humano*) da primeira década do século XXI, no que tange, especificamente, às propostas para que os Estados consigam consolidar suas democracias; e averiguar a viabilidade ou inviabilidade dos Estados de “democracias frágeis” (e que não desfrutam de participação política efetiva), mais especificamente, o Estado brasileiro, em levá-las a cabo. Mediante esse objeto teórico será feita a contextualização e a problematização necessária, seguida das hipóteses possíveis.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia, PNUD, Brasil.

---

<sup>1</sup> Mestranda em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Londrina – UEL (luana.uel@gmail.com)

## INTRODUÇÃO

O documento anterior à *Declaração do Milênio* e à compilação dos ODMs<sup>2</sup>, “*Nós, os Povos: o papel das Nações Unidas no século XXI*”, produzido pelo PNUD<sup>3</sup>/ONU de 2000, e assinado pelo ex-secretário-geral das Nações Unidas, Kofi A. Annan, remeteu-se ao Artigo 1º da *Carta da ONU*, que continha os seguintes objetivos da Organização: “conseguir a cooperação internacional para resolver os problemas econômicos, sociais, intelectuais ou humanitários; [...] e responder às necessidades e às esperanças dos povos do mundo”. (ANNAN, 2000, p.6).

Ainda no mesmo documento “*Nós, os Povos...*”, em pesquisa realizada pelo Instituto Gallup, em 1999, na qual apresentava várias questões relacionadas ao tema da democracia, constava “na maior parte dos países, a maioria [entrevistada] considerou que as suas eleições tinham sido livres e justas, mas cerca de dois terços das pessoas inquiridas consideraram que o seu país não era governado pela vontade do povo. Mesmo nas mais velhas democracias do mundo, numerosos cidadãos expressaram um vivo descontentamento”. (ANNAN, 2000, p.16)<sup>4</sup>

As questões democráticas apontadas em ambos os documentos de 2000: “*Nós, os Povos...*” e a “*Declaração do Milênio*”, e, principalmente, no RDH/2002<sup>5</sup> – *Aprofundar a democracia num mundo fragmentado* – o qual demonstra incerteza sobre os rumos da democracia na atualidade, buscam analisar as conjunturas atuais para compreender as barreiras que foram levantadas social e economicamente contra a democracia, ou contra o que o documento “*Nós, os povos...*” chama de “democracias frágeis”. (ANNAN, 2000, p.26)

Na *Declaração do Milênio* (2000), no primeiro tópico, que discute os *valores e os princípios*, que regem as relações entre as Nações Unidas, está posto, no sexto item, os *elementos fundamentais e essenciais* para as relações internacionais, no século XXI.

---

<sup>2</sup> Os Objetivos do Milênio (ODMs) são oito e em cada um deles existem metas que deverão ser alcançadas, em determinado prazo, pelos países que assinaram a *Declaração do Milênio*: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade na infância; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

<sup>3</sup> O PNUD é o órgão responsável pelo gerenciamento, implementação, fiscalização e monitoramento dos ODMs. É ele também o responsável pela elaboração e divulgação dos RDHs.

<sup>4</sup> Nesta pesquisa, foram entrevistados 57 mil adultos, em 60 países e, entre os vários temas abordados, constava o referente às questões democráticas.

<sup>5</sup> Os RDHs são documentos produzidos pelos técnicos do PNUD com dados e análises sobre os avanços, os impasses, as dificuldades e as possibilidades de efetivarem ou não os compromissos assumidos no âmbito da Assembleia Geral da ONU.

Encontram-se entre eles liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade comum, sendo que, na liberdade, está presente que: “todos têm direito a ficarem livres da fome, livres do medo da violência, da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir estes direitos é através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular”. (ANNAN, 2000<sup>a</sup>, p.3)

Segundo o documento “*Nós, os povos...*”, no capítulo “*O mundo liberto do medo*”, as democracias teriam se duplicado, após 1990, tal situação demonstrava uma conquista para os Estados nacionais e representava o começo de uma situação de paz permanente, uma vez que, entre Estados de regimes democráticos, os conflitos tendem a diminuir. No referido relatório, as justificativas decorrem de inúmeras razões, uma delas seria que “os Estados democráticos, raramente lutam entre si a nível militar” (ANNAN, 2000, p.49). Mais adiante, no mesmo documento, no sub-capítulo: “*Identificar os principais pontos fortes*” está destacado que:

A democracia, que antes era ameaçada pelas diversas formas de autoritarismo, não só prevalece na maior parte do mundo como é considerada geralmente a forma mais legítima e desejável de governo. A proteção dos direitos humanos fundamentais, outrora considerada feudo exclusivo dos Estados soberanos, é agora uma preocupação universal que transcende tanto governos como fronteiras. (ANNAN, 2000, p.78)

Juntamente com essas análises que buscaram divulgar os benefícios que existem hoje pelo fato da maioria dos países adotarem regimes democráticos, mesmo que eles sejam considerados “frágeis” (“*Nós, os povos...*”, *Declaração do Milênio*), existem as críticas dos próprios técnicos do PNUD/ONU a essa expansão maciça da democracia, pois tomam como democrático os países que salvaguardam algumas das condições básicas desse regime, como o direito ao voto livre e a liberdade de opinião, insuficientes para garantir os elementos fundamentais postos pela *Declaração do Milênio* (liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, entre outros).

## **1. Governação democrática como reflexo do diminuto papel do Estado?**

No prefácio do RDH/2002, assinado pelo administrador do PNUD, no Brasil, Mark Malloch Brow, está lançado duas preocupações pertinentes, uma se refere à

grande dificuldade de um número expressivo de países do mundo vir a atingir os ODMs, pois “muitos países estão mais pobres do que há 10, 20 e 30 anos, nalguns casos”, outra se atenta à expansão maciça da democracia como consta no RDH/2002, segundo Brow, “é perturbante a onda de euforia que viu saltar para 140 o número de países que, ao longo dos últimos quinze anos, adotaram muitos dos fundamentos da democracia - em especial o sistema de eleições multipartidárias - e que começa a transformar-se em frustração e desespero”. (RDH/2002, v)

A crítica central do argumento de Brow, a perturbante ascensão da democracia no mundo, nos moldes como se tem vislumbrado, ocorre devido ao fato de os governantes não terem condições reais de sustentar o regime democrático, para ele o sistema de eleições multipartidárias seria um ponto de partida para atingir maiores taxas de empregos, saúde, segurança, entre outros; entretanto, o que se vê é algo bem distante, são governos democráticos “praticando atos cada vez mais anti-democráticos, desde alterações à constituição pelos líderes políticos em campanhas de enfraquecimento dos poderes legislativo e judicial, até à manipulação descarada das eleições, muitas vezes com conseqüências devastadoras para o desenvolvimento humano”. (RDH/2002, v)

Alguns dos que deram passos nesse sentido, depois de 1980, já recuaram para governos mais autoritários: militares, como no Paquistão desde 1999, ou pseudo-democráticos, como no Zimbabwe nos últimos anos. Muitos outros ficaram entre a democracia e o autoritarismo, com liberdades políticas limitadas e políticas fechadas ou disfuncionais. (RDH/2002, p.1)

Segundo Brow, somente após a criação de “formas fortes e aprofundadas de governação democrática, a todos os níveis da sociedade, é que seria possível atingir o desenvolvimento humano”. (RDH/2002, v) A relação de dependência entre democracia e governação é feita a todo tempo no interior do relatório. Para Santos, a governação se ampara em “parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais, nas quais o aparelho do Estado tem apenas tarefas de coordenação enquanto *primus inter pares*”. (2002, p.37-8)

A ideia que parece estar presente nos relatórios é a de que só a governação servida e auxiliada pela sociedade civil, as empresas, as ONGs (Organizações não governamentais), o voluntariado, entre outros, é capaz de dar conta das propostas sugeridas pelos RDHs, bem como promover e dar voz aos outros agentes do sistema

global<sup>6</sup> ao qual estamos inseridos. Sem a governação servida de participação, “o resultado seria o aparecimento de uma população cada vez mais alienada e cheia de raiva, especialmente constituída por jovens”, que gera, segundo o RDH, ou hostilidade, ou ações radicais promovidas pelos indivíduos que se compreendem sem meios legítimos de representação. É importante destacar que esse alerta do RDH/2002 para com o problema das ações radicais pode ter derivado da preocupação impulsionada, após o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, e pela repercussão que tal acontecimento teve no mundo. (RDH/2002: v)

A mensagem central deste Relatório é esta: a governação eficiente constitui o ponto central do desenvolvimento humano e as soluções duradouras precisam de ultrapassar tão estreitas questões e de estar firmemente enraizadas numa política democrática, considerada no seu sentido mais amplo. Por outras palavras, não se trata da democracia tal como ela é praticada por um dado país ou grupo de países em particular, mas, antes, de um conjunto de princípios e de valores nucleares que possibilitem aos pobres a conquista de algum poder através da participação, ao mesmo tempo que lhes é dada proteção contra os inúmeros atos de arbitrariedade que a sua vida sofre por parte dos governos, das multinacionais e de outras forças. (RDH/2002, p.1)

Em “*Nós, os povos...*”, a ideia de governação aparece aliada a de responsabilidade social. Para as Nações Unidas, “o domínio público internacional deve estar mais aberto à participação dos numerosos atores, cujas contribuições são essenciais para gerir a via da globalização<sup>7</sup>”. Para que se alcance maiores índices de desenvolvimento humano, a governação deve contar com as iniciativas dos atores que podem ser desde organizações da sociedade civil, as organizações “dos setores privado, parlamentares, poderes locais, associações científicas, estabelecimentos de ensino e muitos outros”. (ANNAN, 2000, p.14)

Para Santos (2002a),

---

<sup>6</sup> Segundo análise de Goran Therborn sobre o sistema global: “As populações, culturas e vínculos de todos os Estados-nação e economias e sociedades nacionais atuais foram definidos por forças e processos extra-nacionais. A história global tem uma importância muito grande sobre todos eles, e é aqui que entra a análise de sistemas mundiais e dos diferentes caminhos até a modernidade. Entretanto, em um caminho ou outro, e de uma forma ou outra, esta história global levou a sistemas sociais baseados no Estado, com propriedades e dinâmicas políticas, econômicas, sociais e culturais próprias, incluindo capacidades específicas para fazer uso de sua localização no mundo. (THERBORN, 2001, p.138)

<sup>7</sup> Globalização aqui será entendido como sugere Goran Therborn, ao apontar a globalização como um conceito (e um conceito como uma ferramenta que comporta restrições). O autor chama a atenção para as redefinições que sofrem o discurso, envolvendo o termo “globalização”, quais os seus propósitos e suas principais dinâmicas. Os discursos, envolvendo o conceito de globalização, passariam pelo econômico, sócio-político, de protesto sócio-crítico, cultural e de responsabilidade social. Considerar essa flexibilidade do conceito, para Therborn, é assumir que a globalização “é um modo de focar a realidade ou uma perspectiva analítica e, em termos mais amplos, discursiva”. (2001, p.125)

Significativamente, esse tipo de iniciativa costuma assumir a idéia de “solidariedade”, que implicitamente representa a ação filantrópica dos incluídos para com os excluídos; minimizam o tamanho da destruição. A situação de exclusão social ganha uma conotação funcionalista – uma relação entre os que estão “fora” e “dentro” do sistema, que substitui formas de compreensão dos conflitos sociais que geram as situações de exclusão. Trata-se, portanto, de um problema de acesso a bens e serviços que, não fornecidos pelo Estado, são disponibilizados por entidades privadas. Corre-se atrás dos efeitos de uma verdadeira máquina de produzir exclusão ao renunciar-se a uma abordagem dos processos mais amplos. (p.674)

Na busca pela melhor qualidade de vida e condições propícias para o desenvolvimento humano, que aparece no prefácio do RDH/2002 como possível apenas com o alargamento e aprofundamento da democracia, as empresas multinacionais e transnacionais aparecem ocupando um lugar preocupante na nova conjuntura, uma vez que afloram como agentes determinantes e principais de um processo econômico e político. “Mais do que qualquer outra entidade, elas criaram o espaço econômico único em que vivemos e as suas decisões têm repercussões nas perspectivas econômicas de numerosas pessoas, mesmo de nações do mundo inteiro”. (ANNAN, 2000, p.14)

Bauman (1999) atentou para a dinâmica e os efeitos da globalização e o distanciamento do Estado das políticas de caráter social. Para ele, seriam necessárias algumas condições para os Estados nações adentrarem à lógica da globalização:

Estados fracos são precisamente o que a Nova Ordem Mundial, com muita freqüência encarada com suspeita como uma nova desordem mundial, precisa para sustentar-se e reproduzir-se. Quase-Estados, Estados fracos podem ser facilmente reduzidos ao (útil) papel de distritos policiais locais que garantem o nível médio de ordem necessário para a realização de negócios, mas não precisam ser temidos como freios efetivos à liberdade das empresas globais. (BAUMAN, 1999, p. 75-76)

Mediante esse contexto, emergem algumas dúvidas que descortinam os problemas que estão por trás da situação apresentada até agora. Deste modo, podemos indagar: (1) com tantos agentes chamados a participar das necessárias mudanças sociais por vias democráticas, qual seria a dimensão atribuída à responsabilidade do Estado na efetivação das políticas que desencadeariam maior crescimento econômico e social? No RDH/2002, na *Declaração do Milênio* (2000), e em “*Nós, os povos...*” (2002), é possível perceber que o Estado não dispõe mais de privilégio e, muito menos de confiança, frente ao chamado poder global<sup>8</sup>; (2) Teria o Estado passado de centro

---

<sup>8</sup> Os poderes globais e seus entrelaçamentos acabam por mixar as instituições e amalgamar as esferas do global e do local, ex: Banco Mundial, FMI, ONU, OMS, FAO, UNESCO, etc. Essa ideia de junção das

precursor da realização e efetivação das demandas para condensador de parceiros, voluntários, ONGs e segmentos dos setores privados?

(3) O diminuto papel do Estado (poderes nacionais) no contexto em que está inserido os RDHs, em constante relação com a globalização financeira e tecnológica, teria perdido espaço para os poderes globais que controlam a informação e o capital financeiro? (FURTADO, 2001, 39)

Outra questão possível seria: (4) com a mudança de foco dos poderes (nacionais e globais), e as mudanças de canais de participação (antes os partidos e os sindicatos, hoje as associações e as ONGs), como serão enfrentados os problemas estruturais que permanecem nocivos a muitos países? Estas questões colocadas, juntamente com a levantada por Furtado (2001), constituem um problema presente no modo de pensar a democracia expressa nos relatórios do PNUD/ONU, e, sem dúvida, os problemas gerais deste artigo. Pretende-se, portanto, discutir o seguinte problema sociológico: qual a possibilidade ou impossibilidade de utilizar as propostas políticas e sociais contidas no interior dos RDHs direcionadas aos Estados para pensar a efetivação de práticas mais democráticas no Brasil?

Hipoteticamente: (a) os RDHs, ao sugerirem a corresponsabilização de agentes para efetivar políticas sociais, parecem desnortear o foco daquele que necessariamente deveria cuidar dessas demandas, o Estado; (b) o Brasil, que se encontra no quadro das “democracias frágeis” (com apenas alguns fundamentos deste regime assegurados), possui déficits estruturais e maior dificuldade em dispor dos elementos necessários para a efetivação da democracia; (c) a governação democrática parece constituir o núcleo das propostas contidas nos RDHs, e o fato do Brasil não dispor desta situação (de governação) impossibilita-a ele atingir práticas mais democráticas.

## **2. As questões nacionais: um debate histórico-processual e suas interfaces com o debate contemporâneo**

Utopia... Utopia... Repetirá a sensatez rasteira. Utopia, sim; sejamos utopistas, bem utopistas; contanto que não esterilizemos o nosso ideal,

---

instituições, presente em Therborn 2001, é interpretada também por Bauman (1999), em *Globalização*, para o autor os controladores dos poderes globais querem vender a ideia do definimento dos Estados-nações e querem que acreditemos que as novas forças são transnacionais, entretanto, a única fonte de política efetiva, para Bauman, continua sendo os Estados nacionais.

esperando a sua realização de qualquer força imanente à própria utopia; sejamos utopistas, contanto que trabalhemos (BOMFIM, 2005, p. 382).

A abordagem teórica do artigo terá como base a análise dos autores brasileiros e da teoria sociológica contemporânea que apontam para as dificuldades dos Estados, ainda hoje, legitimarem práticas efetivamente democráticas. Para uma parcela considerável destes autores existe uma gama de elementos, normas e procedimentos que emperram as mudanças que deveriam estar em curso. Autores como Manoel Bomfim, Sérgio Buarque de Holanda, Raymundo Faoro, Celso Furtado, entre outros, empenharam-se em mapear as dificuldades existentes, na trajetória brasileira, e demonstraram como estas dificuldades foram se perpetuando. Estes autores estarão na base do mapeamento sócio-histórico-cultural deste artigo, abrindo caminho para a bibliografia mais recente acerca do tema em questão.

Deste modo, cabe fazer um resgate histórico para situar o debate nacional. Em *O progresso pela instrução*, artigo escrito por Manoel Bomfim, em 1904, o autor lança um dado indispensável para pensar processualmente o quadro brasileiro: “pretender a verdade e a pureza de um regime democrático em uma nação onde 90% dos indivíduos são incapazes de vida pública porque são analfabetos, é procurar um absurdo” (BOMFIM, 1904, p.59). Décadas depois, em 1930, ele reafirma: “Somos uma nação ineducada, conduzida por um Estado pervertido. Ineducada, a nação se anula; representada num Estado pervertido, a nação se degrada”. (BOMFIM, 1930, 68).

Bomfim chama a atenção para um processo que ia se configurando, para um modo de fazer política quase sempre às margens da população, desnudando um tipo de Estado completamente peculiar e de uma democracia desvirtuada em seus ideais. Bauman posteriormente, em 2000, também dialoga com essa questão, quando vê a necessidade de distinguir a democracia entre a que está longe de ser alcançada com a “que de fato existe”<sup>9</sup>, que sempre estará aquém do ideal utópico e exibe características que são difíceis de ser assimiladas na noção de uma boa sociedade ou mesmo características que tornam mais do que difícil transformar essa utopia em realidade.” (p.157) Para Bauman, essa distinção deve ser feita a fim de compreender a separação da sociedade civil e do Estado, e pode ser analisada da seguinte maneira.

---

<sup>9</sup> É necessário destacar que, neste contexto, Bauman está dialogando com a democracia liberal, que segundo ele: “aspira à quadratura de um dos mais notórios círculos dentre os menos enquadráveis – para preservar simultaneamente a liberdade de agir do Estado, dos indivíduos e de suas associações, ao mesmo tempo que faz da liberdade de cada um condição para a liberdade dos outros”. (BAUMAN, 2000, p.158)

Quando o Estado reconhece a prioridade e superioridade das leis do mercado sobre as leis da polis, o cidadão transforma-se em consumidor – e o consumidor “demanda mais e mais proteção, enquanto aceita cada vez menos a necessidade de participar” no governo do Estado. O resultado global são as atuais “condições fluidas de anemia generalizada e rejeição das normas” em todas as suas versões. (BAUMAN, 2000, p.159)

No documento de 2004, produzido pelo PNUD: *A democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs*, logo no prólogo do Administrador, Mark Malloch Brown atenta para o fato da desigualdade caminhar paralela à democracia e que essa situação gera o paradoxo infrutífero para a América latina. “O coração do problema está em que, embora a democracia tenha se propagado amplamente, suas raízes não são profundas. São várias as razões dessa tendência, nesse caminho não há atalhos: consolidar a democracia é um processo.” (PNUD, 2004, p.13-14) Quanto à propagação do regime democrático, teoriza Giddens: “a democracia tornou-se universalmente popular nos dias de hoje simplesmente porque é o melhor sistema político que a humanidade pode propor. E a maioria das nações e povos percebe isso” (1996, p.122)

De volta ao debate nacional, mais adiante, em 1936, quem faz essa leitura é Sérgio Buarque de Holanda, em *Raízes do Brasil*, denunciando que não foram raros os momentos da história brasileira que deixaram de contar com a participação popular, em suas reformas, como o caso da Proclamação da República, feita pelos militares e de total desconhecimento do povo sobre o que de fato acontecia. A carta de Aristides Lobo ao jornal Diário Popular, escrita em 15 de novembro de 1889, expressa, com maestria, o que representou um dos muitos acontecimentos parecidos: “por ora, a cor do Governo é puramente militar, e deverá ser assim. O fato foi deles, deles só, porque a colaboração do elemento civil foi quase nula. O povo assistiu àquilo bestializado, atônito, surpreso, sem conhecer o que significava.”<sup>10</sup> (LOBO, apud HOLANDA, 2006, p.176).

A problemática lançada, em 1889, ainda preocupa e enfraquece a possibilidade de emergir canais de participação efetivos da população. Aristides Lobo retratou uma sociedade civil incapaz, naquela conjuntura, de participar ativamente das transformações políticas. Sem sociedade civil organizada, não há condições legais de governação, mesmo antes de caracterizar os efeitos dela como frutíferos ou não. Mediante esta situação muitos autores defenderam, como Raymundo Faoro, que era necessário cortar as raízes que permaneciam como verdadeiras barreiras democráticas, e

---

<sup>10</sup> Aristides Lobo em Cartas do Rio - título da coluna que o jornalista mantinha no Diário Popular - Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1889.

que seria preciso começar, dando supremacia ao elemento popular, visto o descrédito histórico que ele possuía dos meios legais de reivindicação política.

Faoro reforça essa ideia em *Existe um pensamento político brasileiro*, e, citando Hipólito José Costa, denuncia o discurso conservador feito em 1977: “ninguém deseja mais do que nós as reformas úteis; mas ninguém aborrece mais do que nós, que essas reformas sejam feitas pelo povo”. (COSTA, apud FAORO, 2007, p.109). É necessário atualizar esse debate sem perdê-lo de vista, sem que, para isso, ocorra um desvio de papéis ou o encurtamento do Estado, que parece padecer de descrédito generalizado, bem como visualizar propostas capazes de combater a fragilidade democrática do país, seja na bibliografia consultadas, seja nos documentos do PNUD/ONU.

Sobre essa questão, preocupava-se Furtado: “o formato que assumirão os Estados nacionais no novo recorte político é matéria que nos deve preocupar, pois dele dependerá a distribuição da renda gerada por sistemas de produção progressivamente imbricados”. (2001, p.7). Como pode ser visto em *A Democracia na América Latina* (PNUD/2004), alguns autores definem o formato que possui hoje o Estado brasileiro como aquele que comporta uma democracia frágil, chegando a constar nos relatórios como um país em que apenas alguns elementos democráticos podem ser averiguados, ou seja, um Estado marcado por dificuldades políticas constituídas historicamente, por elementos que emperravam o florescimento de práticas democráticas e freiam as mudanças.

É pertinente analisar as propostas que sugerem os RDHs para auxiliar no encurtamento do abismo existente entre Estado e sociedade civil, pois não seria possível, menos aceitável, apresentar a governança como saída sem considerar tal discussão e sem lançar medidas combativas. Sobre esse assunto, o documento produzido em 2004, referido acima, traz contribuições (como consta em seus prefácios), cabe a esse projeto analisá-las. Segundo Martínez<sup>11</sup>, “o debate está aberto. Como expandir a cidadania, como reduzir a pobreza e a desigualdade, que continuam sendo a nossa grande mancha e a grande ameaça a esse regime democrático?” (PNUD, 2004, p.18)

O quadro apresentado, referente à grande disparidade entre a sociedade civil e o Estado, compôs, segundo Holanda (2006), as bases em que se assentou o sistema representativo brasileiro, e, por não contar com o elemento popular no centro das

---

<sup>11</sup> Administradora auxiliar e diretora regional do PNUD para a América Latina e o Caribe.

transformações sociais, o descrédito foi intensificado nos ideais democráticos, que foram se descaracterizando ao longo do processo histórico-político. Os velhos vícios políticos, longe de se esgotarem, criaram raízes nas práticas e nos procedimentos que envolvem vários setores do governo. Preocupado com a base em que se edificava a democracia brasileira, e partindo do princípio que a maioria da população não constituía o núcleo dela, o autor questionava esse “regime de fachada”<sup>12</sup>, erguido sob pequenas facções políticas, a serviço das famílias tradicionais que perpetuavam seu domínio.

Aproveitando a discussão dos problemas colocados por Holanda referente à participação cara à democracia brasileira, é possível uma reflexão: com todos os velhos vícios ainda por resolver, somos chamados a dar conta dos novos. E é nesse sentido que cabe embasar a leitura feita por Bauman, referente ao panorama geral dos novos problemas político-sociais:

A globalização do capital, das finanças e da informação significa antes e acima de tudo sua fuga ao controle e administração locais e, principalmente, do Estado-nação. No espaço em que operam não há instituições reminiscentes dos mecanismos que o Estado republicano desenvolveu para a participação e ação política eficiente do cidadão. E onde não existem instituições republicanas não há também “cidadania”. O conceito de “poderes globais” capta a realidade emergente mas já firme, flexível e aparentemente insuperável, enquanto o conceito de “cidadania global” continua vazio, representando no máximo um postulado, mas na maioria dos contextos não muito mais que um desejo. (BAUMAN, 2000: 172)

Se os Relatórios nos sugerem (como o 2002) que é possível *aprofundar a democracia em um mundo fragmentado*, esse artigo busca levantar as reais propostas, uma vez que os empecilhos agigantam-se quando se trata da situação brasileira. Quais as possibilidades que temos, com a participação popular de que dispomos, de sairmos do quadro de democracia frágil, visto que a participação popular, no interior dos RDHs, é tida como objetivo primordial? Por ora existe uma primeira leitura de algumas sugestões prévias: “para permitir a democracia e a cidadania ativa e empenhada, as liberdades de associações e de reunião, de expressão e de consciência, como estão

---

<sup>12</sup> A discussão que está posta em História da Civilização Brasileira, no capítulo “A democracia Improvisada”, não foge do que foi problematizado em *Raízes do Brasil*, em “Nossa Revolução”. Mesmo correspondendo a períodos diferentes da história brasileira, ambos convergem na preocupação de sustentar que havia aqui um regime representativo com vestes democráticas. Isto ocorria em um país cuja população não encontrava meios de se fazer representada, seja no Império, com restrições ao eleitorado (renda, alfabetização), seja na República, com partidos que não mobilizavam a participação popular. O resgate a esses autores justifica-se pela tentativa de situar a discussão no âmbito nacional e lançar mão de uma abordagem processual e história, pois só assim será possível compreender a viabilidade ou inviabilidade das propostas contidas para os Estados nos RDHs.

vertidas no Convênio Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos são fundamentais para a participação política. (RDH/2002, p.16)

Benevides, em uma leitura mais atualizada da situação nacional, analisa o trajeto da participação política:

“na verdade, nunca tivemos reformas sociais visando à cidadania efetivamente democrática. Nossa festejada modernização conservadora empreendeu reformas institucionais (ampliação de direitos políticos e liberdades de associação partidária), reformas econômicas (no setor financeiro) e reformas sociais (leis trabalhistas impostas pela ditadura Vargas). Mas não se mudou, no sentido democrático, o acesso à justiça e à segurança, a distribuição de rendas, a estrutura agrária, a previdência social, a educação, saúde, habitação etc. A democracia permaneceu parcial, desequilibrada e excludente”. (BENEVIDES, 1994, p.7-8)

Ainda nesse texto, Benevides exemplifica que “a democracia é entendida como o regime da soberania popular (do governo da maioria representada), porém, com pleno respeito aos direitos das minorias, com pleno respeito aos direitos humanos”. (BENEVIDES, 1994, p.9). A autora utiliza o termo “democracia semidireta contemporânea” para definir a participação parcial dos agentes e elencar a dificuldade dos indivíduos em adentrarem nos espaços públicos e pautarem suas demandas. Para ela, a “democracia direta” só se efetivaria mediante a criação de “espaços sociais de lutas” (movimentos sociais, sindicais e populares) e tais condições dependeria de um Estado mais forte do que nunca, voltado para as questões sociais.

Desse modo, democracia direta só seria possível mediante a cidadania ativa, capaz de possibilitar que, além de portador de seus direitos, os indivíduos pudessem se fazer ouvir e balizar o cumprimento das suas demandas. Benevides lança propostas a esse respeito que seriam passíveis de análises: “é esse o sentido da defesa que faço dos ‘mecanismos institucionais’<sup>13</sup> referendo, plebiscito e iniciativa popular, acolhidas na nova Constituição brasileira”. (BENEVIDES, 1994, p.11)

Uma possibilidade apontada para melhorar a participação política contida nos RDHs, em especial o de 2002, verte, novamente, pelos caminhos da governação:

---

<sup>13</sup> São muitos os pensadores brasileiros que apostaram nas mudanças constitucionais e nos meios legais de participação, que poderiam desencadear em processos de democratização, como é o caso de Raymundo Faoro que via uma esperança na Assembleia Constituinte (1986-1988) e na possibilidade da construção de uma nova Carta Constitucional mais inclusiva, que contasse com a participação dos mais diversos setores da sociedade. Mas, como nota o autor, as demandas coletivas quase sempre eram rechaçadas, “um grupo, em nome de si mesmo, mas, em regra convencido de que expressa a vontade popular, impõe seu comando: manda porque pode mandar, porque dispõe dos instrumentos de coação política”. (FAORO, 1985, p.25)

“A governança democrática pode desencadear um ciclo virtuoso de desenvolvimento na medida em que a liberdade política dá poder às pessoas para exercer pressão a favor de políticas que aumentem as oportunidades sociais e políticas, e na medida em que debates abertos ajudam as comunidades a moldar as suas prioridades” (RDH/2002, p.3)

Segundo Santos (2000a) é nítido o ofuscamento do Estado para dar lugar às iniciativas que promovem as empresas e o voluntariado como precursores do desenvolvimento, ainda mais no caso do Brasil (onde coexiste a pior distribuição de renda do mundo), acabam desviando o foco e se perdem na amplitude dos problemas sociais. “A quantidade de miséria acumulada não se resolve com soluções parciais e assistência privada. Tem que mudar o paradigma da reprodução social, começando pelos padrões de acumulação de capital”, ou seja, para o autor, sem desconcentrar renda, o desenvolvimento político e social se torna improvável, mesmo contando com a sugerida “governança”. (2002a, p.674)

Para esta ação [mudar os padrões de acumulação de capital] as entidades empresariais são especialmente insensíveis, dado que são justamente as beneficiárias desses modelos de acumulação. Boa parte das iniciativas das entidades empresariais revela-se, assim, mais como formas de legitimação e de marketing – um representante de uma delas confessa que é gasto mais dinheiro na publicidade das ações do que nas próprias ações – do que como referência para novas modalidades de políticas sociais por parte da “sociedade civil”. (SANTOS, 2002: p.674-675)

Nos RDHs de 1996, 1997, 1998, 1999<sup>14</sup> a ideia da democracia como propulsora do desenvolvimento humano, e dos diversos agentes capazes de alterar o quadro pertinente à destruição causada pelas mazelas sociais (analfabetismo, fome, má alimentação, epidemias, entre outras), já se fazia presente. No RDH de 2002, o Brasil aparece, frente às questões democráticas, com sérios problemas. Segundo o relatório, a democracia brasileira “coexiste com desigualdades sociais e econômicas que estão entre as maiores do mundo”. (RDH/2002, p.4). Mais adiante, apontam que “algumas democracias revelam enormes desigualdades, muitas vezes crescentes, no rendimento, riqueza, vantagens sociais e poder. Como são os casos do Brasil e da Federação Russa, com algumas das maiores disparidades a nível mundial”. (RDH/2002, p.72)

Segundo Faria, em análise dos anos 90, no texto *A Conjuntura Social Brasileira*, 1992:

---

<sup>14</sup> RDH de 1996 tinha como tema central o “Crescimento Econômico e Desenvolvimento Humano”; de 1997 “Desenvolvimento Humano para erradicar a pobreza”; de 1998 os “Padrões de Consumo para o Desenvolvimento Humano”; e o de 1999 a “Globalização com uma face humana”.

“Ao invés de estarmos na triste companhia do Irã e da África do Sul, poderíamos ter um padrão de desenvolvimento humano e social comparável aos de países como a Argentina, o Chile, a Polônia ou a Iugoslávia. O resultado dessas comparações internacionais situa e dá nitidez ao problema social brasileiro. Esse problema continua sendo, ainda, uma questão de crescimento econômico. Mas é, também, uma questão de atraso relativo na oferta de serviços sociais e uma questão de redistribuição de renda”. (1992, p.108)

Para Faria (1992), é necessário, quando se pretende dialogar com documentos e programas como os do PNUD/ONU, realizar um diagnóstico minucioso sobre o “estado social da nação” e a este se soma “infelizmente, uma profunda crise do setor público em função da conjuntura de várias causas, antigas e novas”. (FARIA, 1992: 113) Mesmo com esse quadro alarmante de políticas estruturais por fazer, não podemos desconsiderar que o Brasil é citado inúmeras vezes no relatório pela iniciativa precursora de incorporar novos agentes, na política local, neste caso, a sociedade civil.

O programa de “orçamento participativo”, implantado em Porto Alegre foi divulgado e obteve grande repercussão junto ao PNUD por permitir que por meio de grupos comunitários e assembleias, os cidadãos pudessem influenciar e orientar os gastos públicos, desfrutando de meios legítimos e garantindo a participação direta.

Nos seus primeiros sete anos, o processo resultou em notáveis ganhos de desenvolvimento humano para os pobres: a percentagem de famílias com acesso a serviços de água subiu de 80% para 98%, a parte das pessoas com acesso a instalações de esgotos saltou de 46% para 85% e o número de crianças matriculadas na escola pública duplicou. Esta abordagem foi retomada em cerca de 100 outras municipalidades do Brasil. Além disso, mais de 40 países usaram a programação orçamental participada para promover despesa pública sensível ao gênero. (RDH/2002, p.81)

Para Santos (2002a), em *Democratizar a Democracia*, “o mais significativo dessas experiências é a tentativa de levar a cabo uma reforma democrática radical do Estado”. Segundo o autor, medidas como o “orçamento participativo” não poderia ser considerada como uma legítima expressão do desenvolvimento humano e da democracia, e, sim, deveria ser pensada “não apenas como um elemento de maior transparência governamental, mas [como uma] alavanca para a construção de um tipo diferente de Estado, que suponha uma outra forma de relação entre governantes e governados e, portanto, de cidadania e de democracia”. (SANTOS, 2002a: 668-669)

## CONCLUSÃO

Fazer uma leitura das possibilidades ou impossibilidades das propostas políticas e sociais sugeridas nos RDHs para os Estados é, antes de tudo, entrar em contato com materiais desprovidos das especificidades sócio-culturais de cada país, visto não ser esse o objetivo de tais documentos. Desse modo, o objetivo geral desse artigo é levantar questões para análise dos materiais produzidos pelo PNUD, com foco na América Latina, e os Relatórios do Desenvolvimento Humano da primeira década do século XXI, pós *Cúpula do Milênio* e *Declaração do Milênio* de 2000 - visto que tal reunião desencadeou uma série de sistematizações, metas e objetivos que originaram os ODMs – para mapear as sugestões e possíveis efetivações das suas propostas, em um país marcado por uma realidade política peculiar.

Esse artigo buscou dar base para interpretar e principiar os estudos de alguns objetivos mais específicos, tais como: a preocupação de estabelecer uma relação entre as leituras que resguardam as especificidades brasileiras com as possibilidades de, a partir deste quadro, dialogar com as sugestões contidas nos RHDs. Portanto, em um segundo momento, espera-se trabalhar com o mapeamento das propostas sociais e políticas sugeridas aos Estados de democracias frágeis, a fim de apreender a dinâmica existente entre as análises gerais dos relatórios e a singularidade brasileira; mapear as barreiras históricas levantadas no Brasil contra a efetivação de tais práticas sugeridas; verificar a dinâmica de deslocamento do poder do Estado e quais as consequências sociais dessa transformação na sociedade brasileira e demonstrar a relevância de dialogar com as pesquisas documentais, bibliográficas e estudos contemporâneos na busca de novas perspectivas.

Muito do que se produz hoje nas Ciências Sociais está correlacionado com os problemas atinentes às questões suscitadas pelos Relatórios, questões que perpassam pelas condições sociais de existência de milhares de pessoas no mundo, portanto, há necessidade de se analisar as possibilidades ou impossibilidades das propostas políticas e sociais sugeridas aos Estados pelos RDHs, produzidos pelo PNUD/ONU, trazendo seus principais elementos para dialogar com a bibliografia nacional, principalmente, as circunscritas às décadas posteriores a 1980 (sem descartar a contribuição clássica) e acompanhar o debate contemporâneo acerca da democracia, e, conseqüentemente, produzir um mapeamento dos impasses econômicos, políticos, sociais e culturais presentes na atualidade.

Os documentos produzidos pela ONU “*Declaração do Milênio*”, “*Nós, os povos...*”, os *Relatórios do Desenvolvimento Humano*, as publicações organizadas e hospedadas no site PNUD/Brasil, tais como: “*A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos*” (2004) e “*Reforma Política no Brasil*” (2006) compõem um vasto material para análise, contendo dados e estatísticas atuais acerca do panorama geral e apontamentos, em alguns relatórios, sobre as especificidades brasileiras.

Acompanhar a corrida dos países, em especial do Brasil, na busca de atingir as metas propostas, na *Declaração do Milênio*, não foi objeto central deste artigo, mas sim entrar em contato com as barreiras e os avanços que tais países encontram, em meio aos desafios historicamente levantados. Enfrentar discussões sobre a flexibilização constante do mercado, a mudança dos poderes nacionais para os globais, as novas formas de realizar as reformas e melhorias sociais em meio à globalização, o remanejamento dos espaços de pressão social (antes compreendido nos partidos e sindicatos, agora nas ONGs, voluntariados, associações), é entrar em contato com os novos processos que desafiam os países, seus líderes políticos e governantes, a sociedade e as outras instâncias de participação política.

As justificativas presentes em *A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãs e cidadãos* parecem elucidar bem o panorama geral de uma pesquisa e suas tarefas:

Quando nos deparamos com a complexidade das questões em jogo, quando observamos novas realidades impossíveis de serem abordadas por meio da mera intuição, tomamos consciência de nossa insuficiente base teórica. Devemos enfatizar, portanto, a necessidade de sérios e fundados conhecimentos e debates para que a prática política possa orientar com êxito o futuro de nossos países. A teoria não é uma maneira de encerrar-se em um mundo distante da prática, ela é utilizada para entender como estamos, para onde vamos e o que seria prioritário transformar. (RDH, 2004, p.52)

Para não comprometer a base teórica, o artigo buscou dialogar com diferentes fontes, sejam os documentos ou as referências bibliográficas. É pertinente que uma pesquisa em Ciências Sociais analise os documentos que se desdobram em questões propositivas e comprometidas com a melhoria das condições sociais, combater a pobreza absoluta, a fome, a mortalidade infantil, a mortalidade materna, o analfabetismo e a discriminação de gênero, é ir ao encontro das formas legítimas de governar democraticamente.

## **Bibliografia:**

- AVELINO FILHO, G. As raízes de Raízes do Brasil. In: Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n. 18, set., 1987.
- CARTA da ONU. Disponível em: <[HTTP://www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. [Acessado em: 02/11/2010]
- BENEVIDES, Maria V. de M. Cidadania e Democracia. Lua Nova nº33, 1994
- BOMFIM, Manoel. A América Latina: males de origem. Edição do centenário. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005.
- BOMFIM, Manoel. Instrução popular. In: Cultura e educação do povo brasileiro. Rio de Janeiro: Pongetti, 1932.
- BOMFIM, Manoel. O Brasil na história: deturpação dos trabalhos, degradação política. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1930.
- BOMFIM, Manoel. O Brasil Nação: realidade da soberania brasileira. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1996.
- BOMFIM, Manoel. O progresso pela instrução. In: BOMFIM, Manoel; LIMA, Sérvulo; XAVIER, Américo; MEDEIROS, Albuquerque. Discursos. Rio de Janeiro: Tipografia do Instituto Profissional, 1904.
- BAUMAN, Zigmunt. Globalização: as conseqüências humanas. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BAUMAN, Zigmunt.. Modernidade Líquida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BAUMAN, Zigmunt. Em busca da Política. Rio de Janeiro: Jorge ZAHar, 2000.
- BECK, Ulrich. Liberdade ou capitalismo. São Paulo: Unesp, 2003.
- BOURDIEU, Pierre. **Contrafogos 2**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- ELIAS, Norbert. **Escritos & ensaios**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006.
- CANDIDO, Antônio . O significado de Raízes do Brasil. In: HOLANDA, S.B. Raízes do Brasil. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- DECLARAÇÃO do Milênio. ONU: 2000. Disponível em: <[HTTP://www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. [Acessado em: 02/11/2010]
- FAORO, Raymundo. Assembléia Constituinte a legitimidade recuperada. São Paulo, Ed. Brasiliense: 1985.
- FAORO, R. Os donos do poder. São Paulo: Globo, 2006.
- FAORO, R. A Democracia Traída: entrevistas. Organização e notas Maurício Dias; prefácio Mino Carta. – São Paulo: Globo, 2008.

FAORO, R. A República Inacaba. Organização e prefácio Fábio Konder Comparato. – São Paulo: Globo, 2007.

FURTADO, Celso (2002). Em busca de um novo modelo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

FURTADO, Celso (2001). O capitalismo global. Rio de Janeiro: Paz e terra.

FURTADO, Celso. O capitalismo global. São Paulo, Paz e Terra, 1998. (6. ed.).

GIDDENS, Anthony (org.). O debate global sobre a terceira via. São Paulo: Unesp, 2007.

GIDDENS, Anthony. Para além da esquerda e da direita. São Paulo: Unesp, 1996

HOLANDA, Sérgio Buarque de. “Raízes do Brasil”. 26ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Cordialidade e civilidade em Raízes do Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, n. 12, fev., 1990.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Carta a Cassiano Ricardo” in Raízes do Brasil (edição comemorativa dos 70 anos). p.395.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. A democracia é difícil. Revista Veja. São Paulo, 28 jan., 1976.

MAY, Tim. Pesquisa social: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.

NÓS, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI. ONU: 2000. Disponível em: <[HTTP://www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. [Acessado em: 05/11/2010]

PNUD. A Democracia na América Latina: rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos” (2004)

PNUD. Reforma Política no Brasil (2006),

RDH/2002 Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. <[HTTP://www.pnud.org.br](http://www.pnud.org.br)>. [Acessado em: 12/11/2010]

REZENDE, Maria José de. As múltiplas implicações da efetivação da democracia hoje: os desafios vindos à tona no Relatório do desenvolvimento humano, de 2002, das Nações Unidas. Reflexión Política, 2008, vol. 10 no. 2o ISSN 0124-0781.

REZENDE, Maria José de. A globalização e os desafios da ação política num contexto de concentração de riqueza e de poder: as reflexões de Zygmunt Bauman e as de Celso Furtado. Estudos sociais, Sonora (me), V. 15, n.30, p.7-44.

SANTOS, Boaventura de Souza (2002). Os processos de globalização. In A globalização e as Ciências Sociais. São Paulo: Civilização Brasileira, p.455-559.

SANTOS, Boaventura de Souza (2002<sup>a</sup>). Democratizar a democracia. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). A globalização e as ciências sociais. São Paulo: Cortez, 2005.

SZTOMPKA, Piotr. A Sociologia da mudança social. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.