

A proposta de desenvolvimento humano apresentado pela ONU em 1990 e suas aproximações e distanciamentos com a concepção de desenvolvimento social¹

O conceito de desenvolvimento humano foi lançado pelo PNUD/ONU em 1990, momento mundial marcado pelo término da Guerra Fria e pela ascensão do chamado neoliberalismo. Esta nova proposta, acompanhada de seu índice (IDH), pautará significativa parte das políticas e do debate sobre o desenvolvimento nas décadas subsequentes ao seu lançamento. No entanto, desde o término da Segunda Guerra Mundial, vinha se construindo, na América Latina, uma proposta de *desenvolvimento social* fundada, sobretudo, em uma teoria específica do subdesenvolvimento. Se em alguns aspectos essas duas propostas se aproximam, em outras elas parecem se distanciarem. O exame desses pontos, tanto de um ponto de vista teórico, como de uma perspectiva política, é o objetivo central deste trabalho.

Fabio Akira Shishito²

O ano de 1990 marca o início do período em que a Organização das Nações Unidas (ONU) começa a operar com o conceito de *desenvolvimento humano*. Esta nova forma de abordar a problemática do desenvolvimento, tema que vinha sendo matéria de ampla discussão no interior do órgão desde o fim da Segunda Grande Guerra, torna-se, gradativamente, a ideia central em direção à qual serão orientadas grande parte das atuações da ONU com destaque para as análises pautadas no novo conceito e as sugestões direcionadas aos países, que são difundidas através dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH) lançados anualmente pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) a partir da década final do século XX.

Esses documentos, com efeito, têm pautado significativa parte do debate acadêmico contemporâneo, seus dados, suas informações e suas propostas lançam anualmente novos desafios e novas problemáticas que têm sido objetos de reflexão de diversas áreas do pensamento social. Entretanto, o presente trabalho concentrar-se-á no exame do documento inaugural; documento que apresenta as definições conceituais da proposta e lança o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

¹ Este artigo é parte da discussão do autor em sua dissertação de mestrado.

² Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

O presente artigo pretende, então, percorrer o seguinte caminho: (i) examinar as raízes históricas e as bases teóricas da noção de desenvolvimento humano; (ii) analisar o modo como o RDH de 1990 dialoga com suas referências teóricas, ou seja, como se apropria das análises e sugestões dos pensadores que influenciam a noção de desenvolvimento humano; (iii) mapear as sugestões publicadas no relatório e (iv) analisar em que medida as sugestões pautadas na ideia de desenvolvimento humano se aproximam ou se afastam dos diagnósticos e propostas lançados pela idéia de desenvolvimento social.

A proposta do desenvolvimento social como alternativa às armadilhas do subdesenvolvimento

O subdesenvolvimento é antes de tudo uma forma específica de organização social. Os autores que teorizaram sobre suas características enfatizaram fortemente este aspecto, ou seja, não se trata de uma etapa do processo de desenvolvimento, é um fenômeno marcado por especificidades estruturais decorrentes de um tipo particular de inserção na economia internacional e por uma forma específica de organização do poder interno (FURTADO, 2000). Trata-se, portanto, de um fenômeno que se manifesta inter e intra nacionalmente. Assim, a teoria do subdesenvolvimento afirma haver uma assimetria de poder entre países centrais e periféricos, assim como um desequilíbrio de poder no interior das sociedades subdesenvolvidas. Não por outra razão, os problemas típicos das sociedades subdesenvolvidas sejam concentração aguda da renda e da riqueza, níveis elevados de pobreza absoluta, desigualdades regionais, entre outros.

O estruturalismo cepalino³ é, seguramente, uma das bases da noção de subdesenvolvimento, da qual se destacam dois elementos fundamentais: o primeiro é a constatação de que o subdesenvolvimento não se refere a um problema estritamente econômico, ele é expressão de complexas relações econômicas, políticas e sociais endógenas e exógenas; o segundo ponto diz respeito ao modo como ele é apreendido no processo de mudança social, ou seja, não em termos faseológicos, mas como estruturação singular do modo como se desenvolveu o capitalismo moderno. O escopo teórico de fundo

³ Nome dado à teoria elaborada pelos técnicos da CEPAL (Comissão Econômica Para América Latina e Caribe).

é a tese prebischiana⁴ do subdesenvolvimento como resultado de um desequilíbrio na difusão do progresso técnico que, por sua vez, é responsável por dar configuração ao sistema centro-periferia.

Os diferentes modos de impacto da economia capitalista sobre as estruturas consideradas arcaicas, ou pré-capitalistas, variaram de acordo com o tipo de atividade econômica que se praticava e com a intensidade da penetração capitalista. Entretanto, quase sempre o resultado foi a configuração de estruturas econômicas duais, em que:

uma estrutura tradicional relativamente porosa absorveu elementos de uma modernização (industrialização, urbanização, consumo, etc.) sem um rompimento de base, ou seja, mantém-se uma estrutura operacionalmente tradicional com elementos assimilados da modernização (SHISHITO, 2011: 23).

Cabe ressaltar que esse dualismo tradicional-moderno não se traduz por relações antinômicas, isto é, as partes coexistem e se interpenetram; é o que Francisco de Oliveira (1983) chama de *contradição sem negação*. Esse tipo de formação é um dos pilares do conceito de subdesenvolvimento. A teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado tem, com efeito, o mérito de detectar que o tipo de inserção na difusão do progresso tecnológico pela via do consumo de bens finais bloqueia uma possível passagem do crescimento econômico ao desenvolvimento (FURTADO, 1992).

A modernização dos padrões de consumo – transformação imitativa de segmentos da cultura material – pôde avançar consideravelmente sem interferência maior nas estruturas sociais, o que explica que em muitas partes do mundo a ativação do comércio exterior se haja realizado no quadro das formas pre-existentes de organização da produção, inclusive a escravidão (FURTADO, 1980: 23).

Entretanto, isso não se reproduz tranquilamente sem uma distribuição agudamente assimétrica do poder interno. Com isso, o conceito de subdesenvolvimento parece ganhar um fôlego explicativo adicional.

⁴ Raul Prebisch foi um dos fundadores do pensamento cepalino.

Aqui cabe retornar à uma questão chave: De que maneira o mito do desenvolvimento reforça as estruturas do subdesenvolvimento? O que se compreende por mito do desenvolvimento, na concepção de Furtado, é ideia de que o padrão de desenvolvimento econômico praticado pelos países centrais pode ser universalizado. Isto é, que o padrão de consumo da população desses países centrais pode ser estendido às grandes massas populacionais dos países periféricos. Constitui-se, assim, um caso de acesso à “modernidade” pela via do consumo (modernização dos padrões de consumo).

Para Celso Furtado, contudo, há uma distinção fundamental entre modernização e desenvolvimento. Modernização é entendida como a tentativa de instituir um modelo de organização socioeconômico já estabelecido nos países centrais do capitalismo; ela se refere, portanto, a uma assimilação “do progresso técnico quase exclusivamente no plano do estilo de vida, com fraca contrapartida no que respeita à transformação do sistema de produção” (1992: 41). O desenvolvimento, por sua vez, está relacionado à capacidade inventiva da sociedade e diz respeito a conduzir um processo de modificação das estruturas (sociais, econômicas, políticas, etc.) do país a partir de suas especificidades. Daí que um projeto de desenvolvimento, que tenha em seu âmago um projeto de modernidade não pode abrir mão dos embates políticos que envolvam a diversidade de forças sociais da sociedade em questão. Para desfazer as possíveis confusões teóricas, o “primeiro passo [explica o autor] consistiu em perceber que os principais obstáculos à passagem da simples *modernização mimética* ao desenvolvimento propriamente dito cimentavam-se na esfera social” (FURTADO, 1995: 6).

Em suma, na medida em que se alimenta o mito do desenvolvimento, através da defesa da modernização dos padrões de consumo, alimenta-se, ao mesmo tempo, a defesa da concentração de renda e da riqueza, sem a qual as parcelas privilegiadas das sociedades subdesenvolvidas não acessam o nível de consumo das sociedades centrais. Um estudo realizado por Ricardo Paes de Barros, Ricardo Henrique e Rosane Mendonça (2000), sobre a estrutura da desigualdade e da pobreza no Brasil, do final da década de 1970 ao final dos anos 1990, revela a decepcionante regularidade, nas palavras dos autores, destas variáveis históricas da sociedade brasileira. Segundo eles, os mais de vinte anos analisados “desvelam um cenário de concentração de renda onde os indivíduos que correspondem à parcela dos 20% mais ricos da população se apropriam de uma renda

média entre 24 e 35 vezes superior à dos 20% mais pobres” (BARROS; HENRIQUE e MENDONÇA, 2000: 136). Isto é, o Brasil está longe de ser um país pobre, mas revela-se extremamente injusto e desigual; rico e subdesenvolvido.

Nesse sentido, se bem possa haver crescimento da renda nacional, e mesmo da renda *per capita*, mantem-se níveis elevados de desigualdade de renda, característica basilar do subdesenvolvimento. Cabe ainda ressaltar que, conquanto tenhamos assistido a reprodução insistente das estruturas que conformam o subdesenvolvimento, nada autoriza a decretar sua permanência futura. O que se pode afirmar é que há uma tendência nessa direção (FURTADO, 1992).

Indaga-se, pois, de que modo a concepção de desenvolvimento social propõe a superação do subdesenvolvimento?

Considerados os elementos postos pela teoria do subdesenvolvimento, o passo adiante dado por Furtado, passo que lhe é caro em razão do caráter eminentemente político do qual se reveste, é a proposição de uma saída normativa para as condições impostas pelo subdesenvolvimento. Surge daí, a concepção de desenvolvimento social que, assim como o conceito de subdesenvolvimento, não é, de modo algum, um conceito simples, tampouco o é um conceito estático. As impressões do autor desta pesquisa indicam que o conceito de desenvolvimento social foi se (re)desenhando à medida que se ia revelando as camadas mais profundas do subdesenvolvimento.

Este último, como o deus Jano, explica Furtado (1992), olha tanto para frente como para trás, não tem direção definida no processo de mudança social. Trata-se, em verdade, de um “impasse histórico que espontaneamente não pode levar senão a alguma forma de catástrofe social” (idem: 57). Não por outra razão Furtado insistiu, principalmente em seus escritos de última fase, na necessidade de um projeto político emanado da sociedade que, para tanto precisava ser criativa; não bastariam os decretos técnicos dos poderes institucionalizados. Porém, sabia-se também que isso implicava em mobilizar os recursos de poder necessários, já que o processo passa por um inescapável confronto de interesses políticos e econômicos.

Significativa parte da pobreza brasileira é resultado muito mais da extrema desigualdade do que da escassez de recursos. Recentemente divulgou-se que o

Brasil alcançara o posto de sexta maior economia do mundo⁵, passando países como a Inglaterra, antigo centro da economia mundial. No entanto, até 2004, o país figurava entre os oito países mais desiguais do planeta e em 2006 permanecia entre os dez (PNUD/2006). Adentramos o século XXI com cerca de 53 milhões de pobres – algo em torno de 34% da população – entre os quais havia um contingente de aproximadamente 22 milhões de indigentes (FURTADO, 2002). Os dados demonstram com clareza que o subdesenvolvimento, com efeito, caminha junto ao processo de desenvolvimento.

Constata-se, pois, que o que se chama atualmente de sociedade civil, isto é, aquele setor societal independente do Estado e autônomo o suficiente para balizar a agenda social e política da sociedade, assume um papel fundamental na proposta do desenvolvimento social, muito embora resida aí uma parte expressiva dos entraves do desenvolvimento brasileiro. O *modus operandi*, digamos assim, da sociedade civil brasileira, ou noutras palavras, a cultura política subjacente à dinâmica política nacional, apresenta traços singulares que bloqueiam, historicamente, o avanço desta dimensão inescapável do processo de desenvolvimento social, a saber, a consolidação de uma sociedade e de um Estado democráticos.

A concepção do desenvolvimento social não apresenta, assim, um modelo pronto a seguido. Mas, parece possível destacar alguns pontos específicos da proposta:

1) O ponto de partida é o estruturalismo: isso significa, em linhas gerais, que se está em desacordo com o que Hirschman (1982) chamou de monoeconomia, ou seja, nega-se a universalidade das leis econômicas (SINGER, 1982). A decorrência mais imediata deste ponto de partida é o processo de diagnóstico dos entraves estruturais. Esses não se manifestam da mesma forma em todos os países, mesmo dentro do mesmo continente; são essencialmente históricos.

2) O Estado assume papel fundamental: a tese da deterioração dos termos de troca e dos desníveis de poder da configuração centro-periferia foram basilares para a atribuição de agente fundamental ao Estado no período após Guerra. Percebeu-se, gradativamente, que a superação desses entraves passava pela existência de um grau de

⁵ A notícia baseou-se em estudo de uma empresa de consultoria britânica (Centre for Economics and Business Research). <http://www.cebr.com/>.

autonomia econômica que pudesse limitar ao máximo a drenagem do investimento “para fora”. Ou seja, era preciso um tipo de atuação estatal que fortalecesse a economia local.

Um outro ponto que diz respeito ao papel do Estado é a ação sobre as formas de consumo das elites privilegiadas. É preciso, pois, que haja estruturas de poder que bloqueiem ou dificultem a absorção do potencial de investimento “pelo processo de reprodução dos padrões de consumo dos países ricos e assegurem um nível relativamente alto de investimento no fator humano, abrindo caminho à homogeneização social” (FURTADO, 1998: 54). Uma das formas de fazê-lo, certamente, é através de políticas incisivas de combate à pobreza relativa. Reforma agrária e reforma fiscal são exemplos de modos de atuação do Estado no sentido da desconcentração da renda e da riqueza, e que, ilustram com precisão a ideia de que o desenvolvimento é um problema essencialmente político.

3) A sociedade assume papel fundamental: em que medida ainda é possível e viável resumir essa problemática à ideia de *projeto de nação* é algo a ser refletido minuciosamente⁶. Entretanto, a noção de desenvolvimento social está intimamente ligada à existência de projetos coletivos, ou nas palavras de Furtado: “estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder” (FURTADO, 1998: 54).

4) A importância da dimensão cultural: nesta dimensão são formadas as condições para a execução do item 3; é fundamental que se engendre um processo de reversão da lógica da dinâmica societal; que se passe de uma lógica dos meios para uma lógica dos fins. O que isso significa?

O desafio que se coloca no umbral do século XXI é nada menos do que mudar o curso da civilização, deslocar o seu eixo da lógica dos meios a serviço da acumulação, num curto horizonte de tempo, para uma lógica dos fins em função do bem-estar social, do exercício da liberdade e da cooperação entre os povos (FURTADO, 1992: 76).

O modo através do qual esse processo pode se realizar é objeto de amplo debate. Seguramente não há um modelo instituído. As transformações culturais são,

⁶ O controverso problema do enfraquecimento do Estado e da separação deste com a nação monta o pano de fundo da problemática do projeto de nação e do papel do Estado. Reflexões que mapeiam essa discussão pode ser vista em Bauman (2000), Furtado (1998) e Rezende (2007).

geralmente, lentas. A lógica dos meios vem dominando as dinâmicas sociais há séculos e dá sustentação ao capitalismo há mais de duzentos anos. Criação de canais de participação da sociedade; investimento no setor educacional público; criação de uma cultura pública de compreensão e valorização (e não criminalização) dos movimentos sociais; organização de uma sociedade civil com projetos coletivos. Todos esses elementos podem agir no deslocamento da lógica dos meios para a lógica dos fins.

5) O êxito está atrelado à ideia de homogeneização social: a noção de homogeneização é também histórica. Celso Furtado (1992) conceitua homogeneização social como aquela condição em que há satisfação apropriada das necessidades de alimentação, vestuário, moradia, educação e lazer e acesso a um pacote mínimo de bens culturais pelo conjunto da sociedade. Isso não significa uniformização dos padrões de vida, antes, trata-se da inexistência da pobreza, tal como compreendida por Sonia Rocha⁷, como fenômeno multidimensional e histórico. Isto é, a conceituação e a medição da pobreza, assim como da homogeneização social, “é resultado de análise sensata e cuidadosa de cada realidade social específica” (ROCHA, 2005: 10). Eis o motivo pelo qual tem significativa relevância a escolha dos métodos de medição da pobreza nos quais se baseiam as políticas destinadas a combatê-la. Definições altamente genéricas, como aquelas baseadas no conceito de renda, podem causar distorções relevantes, até mesmo para a noção de desenvolvimento.

Conquanto sejam pontos específicos da proposta de desenvolvimento social, é preciso compreendê-los em relações de interdependência, eles se condicionam mutuamente, o que empresta bastante complexidade à efetivação do desenvolvimento. Complexidade esta que parece crescer à medida que o sistema capitalista avança no sentido da globalização. Isso porque alteram-se as configurações de poder em escala mundial, surgem novos atores no mercado internacional, criam-se novos arranjos políticos institucionais, reconfigura-se, por conseguinte, o poder dos Estados nacionais, entre outros fatores que precisam ser considerados sempre que quiser examinar a problemática do desenvolvimento.

⁷ “Em última instância ser pobre significa não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que se vive” (ROCHA, 2005: 10).

A proposta de desenvolvimento social construída por Celso Furtado ao longo de sua vida intelectual consiste, efetivamente, em desvendar um modo de criar as condições que levassem à superação do subdesenvolvimento. Cumpre ressaltar que para ele, a concepção de desenvolvimento “requer criatividade no plano político, e esta se manifesta quando à percepção dos obstáculos a superar adiciona-se um forte ingrediente de vontade coletiva” (FURTADO, 2000: 3). Necessita-se, assim, elaborar caminhos para a construção de formas superiores de convivência social mediante projetos coletivos. Compreender o fenômeno do subdesenvolvimento com mais precisão – se bem seja uma tarefa que permanece inacabada – auxilia na elaboração do projeto de desenvolvimento. A teoria do subdesenvolvimento pensada pelos intelectuais cepalinos colaboraram, certamente, para descaracterizar o citado mito do desenvolvimento, bastante em voga nos primeiros anos do debate sobre o tema. Mas, a saída apontada por Furtado, de raiz estruturalista, não foi a única, e talvez nem mesmo a principal, dentro do cenário internacional, que buscava alternativas para os problemas típicos dos países periféricos.

A proposta do desenvolvimento humano: raízes teóricas

Se bem que tenham teorias sobre o desenvolvimento relativamente distintas, Celso Furtado e Amartya Sen dividem um ponto de partida em comum, qual seja, a tentativa de aliar uma teoria econômica com compromisso ético e moral. É certo que, sobretudo de um ponto de vista metodológico, as distinções acabam desaguando em propostas divergentes, isso porque ambos os pensadores dedicaram-se à preocupações propositivas.

De acordo com Meghnad Desai, o conceito de desenvolvimento humano deita raízes em dois fatores principais: (a) uma literatura sobre desigualdade e pobreza, produzida desde os anos 1970, da qual surgiu o conceito de capacidade, e na qual se destacam autores como Amartya Sen e Atkinson e (b) uma busca por um indicador/medidor não-econômico para o desenvolvimento (1991: 352). Este último culminou no IDH, índice sintético e bastante controverso mas que exerce um papel político de destaque, independente de seus aspectos positivos e negativos.

Deste ponto de vista parece correta a suposição de que a concepção de desenvolvimento humano é resultada, em alguma medida, do debate sobre desenvolvimento que vem sendo discutida desde a década de 1940. Mas, ainda há que se perguntar: O que há de singular nessa nova forma de compreender e de propor o desenvolvimento?

Amartya Sen, economista de origem indiana, formulou uma rigorosa teoria com um corpo conceitual propositivo que inspirará parte da noção de desenvolvimento humano operacionalizada pela ONU a partir da década de 1990. Sen é um dos herdeiros, digamos assim, dos chamados pioneiros do desenvolvimento, pensadores que iniciaram o debate teórico e político da temática. O processamento intelectual e histórico da segunda metade do século XX deixa para aqueles que decidem enfrentar os desafios dessa problemática, um mundo em que há inédita opulência e, não obstante, persistentes desigualdades, contingentes inaceitáveis de pessoas em situação de pobreza absoluta, fome, entre outros males sociais. Noutra eixo, há um conjunto bastante heterogêneo de teorias e propostas, erros e acertos que precisam ser repensados e equacionados diante dos novos contextos políticos, econômicos e sociais.

Um dos pilares sobre o qual se alicerçará a teoria seniana do desenvolvimento é a noção de que a riqueza material não constitui um fim para o desenvolvimento. O que não significa, de forma alguma, que o pensador hindu ignora a importância do fator crescimento para o processo de desenvolvimento. Em texto da década de 1980, ele já sublinhava que dificilmente se podia negar que o crescimento econômico é um aspecto do desenvolvimento. Aspecto que, com ou sem razão, foi o foco de concentração da economia do desenvolvimento tradicional (SEN, 1983), ou mais precisamente, de parte dos citados pioneiros do desenvolvimento (MEIER; SEERS, 1986).

Na abordagem da capacidade, entretanto, as preocupações com o crescimento econômico passam a estar condicionadas ao modo como ele incrementa, ou pode incrementar, as liberdades substantivas. Portanto, se comparado à perspectiva do desenvolvimento social, há um relativo deslocamento do foco analítico e propositivo. Em Sen, os esforços são dirigidos não mais aos entraves de natureza estruturais, tais como concentração da renda e da riqueza, e sim aos agentes com potencial de alterar os quadros historicamente desfavoráveis às parcelas mais pobres das sociedades.

O ponto de partida teórico, portanto, tem a seguinte formulação: se as sociedades modernas são heterogêneas (complexas) e a tese da igualdade de renda não se mostrou suficiente para se alcançar níveis superiores de bem-estar para as coletividades, que aspectos da vida social deve ser objeto dos esforços igualitários? Essa é a pergunta-chave de Sen: ‘igualdade de quê?’. A resposta, então, busca argumentar a favor de um espaço considerado fundamental para que se tenha igualdade; este espaço, para ele, é o espaço das capacidades. Antes de entrar especificamente no entendimento deste conceito, entendamos o raciocínio do argumento seniano.

Está implicado, a partir do pressuposto da heterogeneidade dos arranjos sociais modernos, a noção de que a busca de igualdade em determinado espaço significa, quase sempre, desigualdades em outros, ou seja, desigualdades fundadas em outras variáveis focais⁸; isto parece relevante para avançarmos no exame teórico da própria concepção de desenvolvimento humano. Para exemplificar, parece possível pensar com o critério da igualdade de renda. Se se iguala somente a renda, considerando as contemporâneas situações por que passam muitas das regiões periféricas, por exemplo, fica evidente que haverá desníveis de bem-estar porque algumas pessoas, aquelas que moram em lugares livres de doenças como a malária, ou aquelas pessoas que não estão expostas a condições insalubres, certamente transformarão com mais facilidade renda em bem-estar, ou seja, a mesma renda pode não significar o mesmo bem-estar se há condições distintas de moradia, de acesso à saúde, de qualidade da educação, de oferta de trabalho, etc.

Por isso, Sen realizou o esforço de elaborar uma variável focal que fosse capaz de reduzir ao máximo a desigualdade decorrente da igualdade. “A igualdade no que é visto como o ‘núcleo’ é invocada para uma defesa arrazoada das desigualdades resultantes nas ‘periferias’ distantes” (SEN, 2008: 50). O cerne da questão, assim diz respeito ao processo de eleição dessa variável nuclear. Sobre qual aspecto da multifacetada realidade social devem ser concentrados os esforços igualitários?

⁸ “A igualdade é julgada comparando-se algum aspecto específico de uma pessoa (tal como a renda, ou riqueza, ou felicidade, ou liberdade, ou oportunidades, ou direitos, ou satisfação de necessidades) com o mesmo aspecto de outra pessoa” (SEN, 2008: 30). A medição da desigualdade depende, assim, da variável elencada (renda, riqueza, felicidade, capacidade, bens, etc.). Variável focal, em síntese, é a variável que o pesquisador prioriza ao comparar pessoas diferentes.

Sua resposta à pergunta fundamental “igualdade de que?” dirá que a variável nuclear são as *capacidades*. Isso significa que, ao invés de igualdade de renda ou de riquezas, o ponto nodal é a igualdade de liberdade, entendida como capacidade para realizar os *funcionamentos* valorizados. Por trás da proposta seniana há um suporte teórico bastante sólido; uma complexa discussão que fundamenta a chamada teoria da escolha social, constructo através do qual o autor foi laureado com o Nobel de Economia em 1998. Por ora não cabe adentrar em profundidade nessa discussão, mas cumpre sublinhar que Sen já se atentara para a complexidade que envolve a problemática das escolhas, que estará presente no processo de valorização dos funcionamentos, desde a década de 1980.

De acordo com o autor de “Desenvolvimento como liberdade”, não é fácil compreender os meandros do interesse de um indivíduo, senão inserido-o num ambiente social. Os valores, gostos, interesses de qualquer pessoa, certamente, tem relação íntima com o grupo no qual ela se insere, assim como as identidades que assumimos varia em razão dos grupos a que pertencemos, ou aos campos, para pensar com Bourdieu, pelos quais transitamos. Desse modo, sempre que se pretende refletir sobre a busca daquilo que nos interessa, cumpre atentar para a informação “*adicional* de que mesmo aquilo que vemos como nosso interesse pode conter vários componentes ‘sociais’” (SEN, 1988: 362).

O RDH de 1990: definições conceituais e o desenho dos primeiros aconselhamentos

A noção de desenvolvimento humano que hoje é central para as atuações do PNUD teve suas primeiras aparições em 1990. Desde então, o principal meio de divulgação do conceito, acompanhado de seu índice (IDH), tem sido os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH), lançados anualmente.

Que seja possível considerar que há uma linha convergente que orienta os escritos dos documentos, não autoriza tomá-los como bloco fechado de ideias. Ao contrário, é possível verificar que há um embate político no interior dos próprios Relatórios acerca das formas possíveis de combater o amplo grupo de problemas sociais, políticos e econômicos pelos quais passam grande parte dos países do mundo (REZENDE, 2011).

O eixo analítico, entretanto, que sustenta as análises e as propostas dos RDHs tem contornos relativamente claros. José Eli da Veiga descreve da seguinte maneira os traços referidos:

Na concepção de Sen e de Mahbud⁹, só há desenvolvimento quando os benefícios do crescimento servem à ampliação das capacidades humanas, entendidas como o conjunto das coisas que as pessoas podem ser, ou fazer, na vida. E são quatro as mais elementares: ter uma vida longa e saudável, ser instruído, ter acesso aos recursos necessários a um nível de vida digno e ser capaz de participar da vida da comunidade (VEIGA, 2010: 85).

Aliada a essas capacidades básicas há o pré-requisito da liberdade, sem a qual não se realizam plenamente os funcionamentos valorizados. De fato, há uma gama infinita de capacidades que os indivíduos podem acessar para verem realizados seus bem-estares. No entanto, para ter viabilidade enquanto política, foi preciso priorizar determinados segmentos que se considerou mais importante para o processo de desenvolvimento. “Por essas razões, os *Relatórios* incidem nas quatro capacidades mencionadas acima: vida longa e saudável, conhecimento, acesso aos recursos necessários para um padrão de vida digno e participação na vida da comunidade” (VEIGA, 2010: 86).

Reconhece-se a dificuldade de transformar em prática política proposições com esse nível de exigência. Para situar essas capacidades em grandes temas, diríamos que elas atuam sobre: educação, saúde, renda e liberdade. Certamente, a tentativa de quantificar essas variáveis pode gerar perda significativa de qualidade em algumas delas. O caso da educação parece o mais exemplar. Não parece possível adotar a ideia de que o aumento do indicador educacional, que deriva de uma relação entre a média de anos de escolaridade e os anos de escolaridade esperados para cada sociedade, represente um salto qualitativo de conhecimento, ou ainda, que signifique um incremento expressivo de educação política, esta última essencial para a realização da capacidade de participar da vida comunitária. Trata-se, pois, de um aparente paradoxo.

Cumprir lembrar que o período em que a ONU passou a realizar os esforços para a elaboração de uma estrutura conceitual unificada que orientasse suas atuações foi marcado por três importantes acontecimentos: o término da Guerra Fria; o

⁹ Mahbud Ul Haq, economista paquistanês, é um dos criadores do RDH e principal idealizador do IDH (PNUD, 2010).

recrudescimento da globalização; e um processo de reação à chamada década perdida dos anos 1980, que havia tornado evidente os problemas da pobreza na maior parte dos países do mundo “em desenvolvimento” (JOLLY et. al., 2004). O cenário internacional, então, apresentava um mundo mais unificado, embora continuassem aumentando a distância entre os países mais pobres e os mais ricos do planeta (JOLLY et. al., 2004), e às margens da ascensão do neoliberalismo. Ao final da década de 1980, com a chamada crise da dívida que afetava muitos países, estabeleceu-se o conhecido Consenso de Washington (CW), que foi resultado de um processo deliberado e direcionado para determinados países com o intuito de viabilizar o pagamento das dívidas externas que abatiam muitas economias nacionais de países periféricos. Era um conjunto de regras de condicionalidades exigidas pelos órgãos internacionais, principalmente FMI e Banco Mundial, para obtenção de apoio político e financeiro dos principais países centrais (TAVARES; FIORI: 1996).

Entre as principais condicionalidades, como é sabido, estavam os chamados ajustes estruturais para liberalização da economia. Isso num momento de crescimento da globalização em que, de acordo com Bauman, se processava uma espécie de “compressão tempo/espaço” (1999: 7), isto é, grosso modo, alterações nas dinâmicas temporal e espacial que reconfiguram as relações sociais. Particularmente, no que se refere às relações econômicas, os efeitos dessa compressão são contundentes para grandes contingentes populacionais. Isso porque entra em curso uma espécie de desencaixe entre as esferas econômicas (que passam a instituírem-se em fluxos globais desterritorializados), por um lado, e por outro, as esferas sociais e políticas (que seguem fortemente presas à territorialidade). Entre outros efeitos, pode-se citar a dificuldade de reivindicações do mundo do trabalho, já que o capital passa a transitar com mais rapidez e mais facilidade para as localidades que ofereçam mais vantagens.

Isso não significa, porém, que o processo recente de globalização seja totalmente pernicioso para as questões sociais. Essa é a percepção do sociólogo Goran Therborn que, a partir de sua opção metodológica pela abordagem histórica, traz as seguintes conclusões. Os esforços com vistas ao desenvolvimento empreendido no pós-Guerra trouxe ao debate público mundial a questão das desigualdades entre as nações. “A atual onda de globalização está provocando a comparação entre outras categorias humanas, como as mulheres do mundo, as crianças do mundo, domicílios em todo planeta”

(THERBORN, 2001: 132). Isso reverbera, em alguma medida, nos esforços de organizações como a ONU, por exemplo, para amenizar as desigualdades, as discriminações, as violências, etc., que existem pelo mundo.

O fortalecimento do ideário neoliberal, o crescimento da globalização e mesmo a ideia de década perdida, atribuída aos 1980, são todas elas concepções controversas, passíveis de interpretações bastante distintas. Sendo assim, parece relevante indagar: Quais os traços principais das propostas do desenvolvimento humano divulgadas pelos RDHs da década de 1990? Como o PNUD interpretou a nova geopolítica que se desenhava e como ele equacionou-a no interior dos RDHs?

Considerações metodológicas

A presente pesquisa realiza uma análise documental. Portanto, o foco da investigação são as propostas e sugestões contidas no RDH de 1990 para a solução dos muitos problemas dos países pobres do planeta. Porque não está ao alcance a prática das políticas sugeridas, far-se-á esta análise a partir dos referenciais analíticos apresentados a seguir. O eixo, digamos assim a partir do qual se estruturam os critérios elaborados, diz respeito ao *problema da estrutura de poder*. Isto é, entende-se que os pilares do subdesenvolvimento radicam em dinâmicas concentracionistas do poder. A partir desta concepção construiu-se dois¹⁰ parâmetros de análise, quais sejam:

- 1) *O problema da agência*: análise do peso atribuído aos papéis do Estado, da sociedade civil, do mercado, do voluntariado, no processo de desenvolvimento;
- 2) *O problema da democracia*: análise do desenho do arranjo político institucional do desenvolvimento: Qual concepção de democracia está envolta ao projeto de desenvolvimento humano?

Entende-se que a análise baseada nestes critérios pode dar viabilidade à comparação das propostas do desenvolvimento humano com a noção de desenvolvimento

¹⁰ Para a pesquisa da dissertação do mestrado incluir-se-á um terceiro parâmetro, a saber, o problema da relação centro-periférica.

social. Esta comparação, por sua vez, oferece uma base de interpretação para avaliar os percalços, os possíveis avanços e as potencialidades dos dois conceitos em face da estruturas subdesenvolvidas como o Brasil.

O problema da agência: alterações no papel do Estado e novos agentes da mudança

A década de 1980 foi uma década perdida. Essa afirmação dá suporte a grande parte da análise do RDH de 1990 para propor uma alternativa para o desenvolvimento dos países considerados menos desenvolvidos ou em desenvolvimento. Essa alternativa passa, necessariamente, por repensar o papel do Estado no processo de desenvolvimento. Isso porque há um entendimento subjacente de que a administração pública é ineficaz em determinadas esferas da vida social. O argumento da má gestão social por parte do Estado gerando custos dispensáveis permeia grande parte do documento.

A despeito das discordâncias que o autor deste trabalho tem em relação a uma aproximação imediata, sem exames mais detidos; ainda assim parece possível operar com a idéia de que tanto o CW quanto a proposta do Desenvolvimento Humano dispõem de mecanismos específicos que emprestam potencial de agregação aos argumentos. O CW estabeleceu as condicionalidades aplicadas, sobretudo, pelo FMI para liberação dos empréstimos destinados ao pagamento das dívidas; o caso da proposta do Desenvolvimento Humano é de natureza distinta, mas também envolve exigências programáticas e liberação de recursos econômicos e políticos. O RDH de 1990 sugere, por exemplo, que, em razão dos gigantescos gastos militares em países menos desenvolvidos, a ajuda estrangeira a estas nações seja condicionada por uma avaliação da relação entre gastos militares e gastos sociais. Ou seja, só seriam “ajudados” os países que equacionassem eficientemente os gastos sociais e militares, de forma que os primeiros não fossem sobrepujados pelos segundos.

Nesse sentido, há indicações de que essa nova concepção do desenvolvimento teria uma força argumentativa suficiente para construir um direcionamento do papel do Estado nos processos de desenvolvimento em significativa parte dos países periféricos do mundo. Desse modo, como são pensados, pelo RDH, os agentes do desenvolvimento?

Porque se sabe que o crescimento econômico não significa, necessariamente, transferência de renda, diz o documento:

Los mecanismos del libre mercado pueden ser de importancia crucial para lograr una asignación eficiente, pero no garantizan una distribución justa. Esta es la razón por la cual se requiere la adopción de políticas complementarias para transferir ingresos y otras oportunidades económicas a los muy pobres (PNUD, 1990: 23)

A noção de políticas complementares não define com clareza o tipo de participação do Estado. O Relatório indica, entretanto, que cumpre ao Estado equacionar o equilíbrio entre as duas dimensões do desenvolvimento humano: a das realizações e a das liberdades. Isso se daria, segundo o RDH de 1990 mediante as chamadas mesopolíticas, ou, políticas intermediárias que são concentradas em saúde, educação e outros serviços sociais. Nesse sentido, cabe anotar que as questões macroeconômicas recebem tratamento secundário no que diz respeito às políticas de desenvolvimento. Os principais mecanismos que o Estado deve lançar mão para atuar sobre os níveis de desenvolvimento humano, diz o RDH (PNUD, 1990), são as mesopolíticas¹¹ generalizadas – aquelas destinadas ao público geral, tal como políticas educacionais ou de saúde – e as mesopolíticas com objetivos definidos – aquelas destinadas à públicos específicos, a exemplo das políticas de transferência de renda como o Bolsa Família no Brasil.

Com estes apontamentos em vista, não é possível afirmar que a proposta que aparece no Relatório de 1990 coaduna em sua totalidade com as diretrizes do neoliberalismo, sobretudo, porque não fazia parte do escopo teórico e político deste último, a idéia de *justiça social*. O documento do PNUD reafirma em vários momentos que, para que as situações de crescimento econômico se traduzam em desenvolvimento humano, é preciso um manejo efetivo de políticas empreendidas pelo Estado. No entanto, a noção de “mesointervenções” parece indicar uma redefinição importante do papel do Estado. Embora esteja subjacente uma preocupação com a desconcentração de poder, o modo como o Estado deve incidir sobre esse objetivo se focaliza no chamado investimento em capital

¹¹ “Las mesopolíticas cubren la gama completa de políticas fiscales, incluidas aquellas que afectan directamente la distribución del ingreso; sin embargo, el presente análisis se refiere únicamente a los gastos sociales” (PNUD, 1990: 100)

humano. O que significa, do ponto de vista de uma análise da agência da mudança, um processo de descentralização da capacidade de agente.

Outrossim, o documento sugere políticas de incentivo ao setor privado que incide diretamente sobre o papel do Estado, entre elas: “Adopción de políticas de privatización, sobre todo de las funciones productivas que el sector privado ejecuta con mayor eficiencia” (PNUD, 1990: 141). Um dos principais focos da crítica apresentada no documento é o excessivo gasto militar existente em muitos dos chamados países em desenvolvimento¹². No entendimento do RDH, uma realocação social destes recursos impulsionaria significativamente o desenvolvimento humano. Mas, esta não é a única alternativa. Diz o documento: “Pueden reducirse los gasto en paraestatales¹³ ineficientes, se pueden privatizar algunas actividade gubernamentales y es posible mejorar la eficiencia de los gastos en programas de desarrollo” (PNUD, 1990: 166).

Algumas sugestões do documento são pouco claras. Não se explica com precisão quais atividades governamentais se deveriam privatizar. Ademais, diz o relatório, é preciso considerar que não se pode realocar aqueles recursos destinados à manutenção de uma *infra-estrutura econômica* indispensável para um crescimento sustentável (PNUD, 1990). A noção de infra-estrutura econômica, assim entendemos, é demasiada abrangente para dispensar uma explicação mais precisa.

No interior desta reconfiguração das forças sociais entra em cena um agente que até então tinha sido muito pouco discutido no interior das teorias do desenvolvimento: o voluntariado. Junto com a valorização do setor privado, o documento defende o desenvolvimento de programas para voluntariado. “El papel del sector público debe confinarse básicamente a la construcción de infraestructura económica y a la prestación de servicios sociales” (PNUD, 1990: 143). Cabendo, assim, à organizações não-governamentais e ao voluntariado, boa parte da execução dos projetos de desenvolvimento. Isso pode ser observado nas recomendações feitas pelo relatório para a resolução dos

¹² “Pese a que en el Sur de Asia y en el Africa Subsahariana más de 800 millones de personas viven en condiciones de pobreza absoluta, la primera región gasta US\$10.000 millones anuales em el sector militar, y la segunda US\$ 5.000 millones” (PNUD, 1990: 168).

¹³ Segundo Silva, paraestatal “quer designar ou se referir às entidades de natureza econômica ou de qualquer outra ordem, como cultural, disciplinar que, embora não se mostrando como organizações integrantes da administração pública, entendem-se instituídas pela vontade do Estado e sob sua proteção e dependência. As entidades paraestatais dizem propriamente *autarquias*” (2005: 1002)

problemas relativos à urbanização dos países menos desenvolvidos e em desenvolvimento. Para o documento, o Estado deveria concentrar-se em oferecer uma infra-estrutura, materiais e planos de financiamento, mas, deixar a execução para a própria população, apoiada por ONGs ou organizações comunitárias. “Los programas de autoconstrucción y mantenimiento de servicios por parte de las comunidades pueden resultar mejores y más baratos que servicios similares suministrados por engorrosas autoridades municipales” (PNUD, 1990: 203).

Com efeito, uma das conclusões centrais do relatório concernente à esta matéria diz o seguinte:

Los gobiernos están comenzando a darse cuenta de que las ONG – pequeñas, flexibles, bien arraigadas en la comunidad y con contactos locales – suelen estar mucho mejor capacitadas que una gran maquinaria burocrática para llevar a cabo la labor del desarrollo (PNUD, 1990: 71).

Para o documento, as organizações não-governamentais devem cumprir um papel fundamental no setor educacional, sobretudo, na alfabetização adulta, complementando políticas governamentais.

Democracia em debate: a participação como eixo relevante

Há, indubitavelmente, no RDH de 1990, uma clara defesa da democracia, das ações coordenadas mundialmente e das preocupações com as gerações futuras. Ou seja, o desenvolvimento humano, juntamente com as preocupações da esfera individual, cria um corpo conceitual propositivo para os arranjos institucionais nacionais e internacional.

Hay circunstancias propicias para la acción y cooperación mundiales concertadas en grandes temas globales como la pobreza y el medio ambiente. Es decir, en favor de un desarrollo humano equitativo y solidario con las generaciones presentes y futuras (PNUD, 1990: 17).

Isso não significa, assim entende-se, que a proposta do desenvolvimento humano tenha pretendido, desde o início, uma espécie de imposição de um modelo político definitivo (o das democracias ocidentais). Mas, parece razoável considerar que a força

política desta proposta incide sobre as reformulações institucionais e sobre as configurações sociais. Assim, tentar-se-á apreender as linhas gerais da concepção de democracia presente no relatório inaugural do desenvolvimento humano, ou seja, O RDH de 1990 deixa claro que as liberdades são fundamentais para o desenvolvimento humano, mas, que concepção de democracia se pode extrair, digamos assim, das sugestões do PNUD? O debate sobre o lugar da agência revela algo sobre tal questão, embora este documento não delinieie com precisão seu entendimento sobre democracia¹⁴.

Na medida em que o documento propõe a descentralização, ao menos parcial, dos poderes de decisão e, nessa esteira, insere novos agentes (ONGs, voluntariado) como partícipes fundamentais do desenvolvimento humano, desenha-se uma concepção de democracia bastante pautada na *participação*, o que conforma a noção de desenvolvimento participativo.

El desarrollo participativo comienza con la autoindependencia, lo cual significa que los individuos estén en capacidad de cuidar de sí mismos. El hacer énfasis en la autoindependencia económica, política y social de los individuos no implica una crítica contra el intervencionismo estatal en materia de desarrollo humano (PNUD, 1990: 141).

Efetivamente, diz o documento, o Estado precisa sustentar políticas e programas de desenvolvimento que visem aumentar a participação das pessoas no processo. Mas, estariam as populações historicamente submetidas aos problemas do subdesenvolvimento (pobreza absoluta, fome, desigualdades econômicas e políticas, entre outras) capacitados para cuidarem de si mesmos? Aqui, parece possível aproximar a concepção e a proposição democrática do RDH ao entendimento que tem desta matéria Amartya Sen.

Numa tipologização de modelos de democracia tal como fez David Held (1987), seria difícil encontrar um lugar cômodo para Amartya Sen. Uma primeira observação indica que a concepção de Sen está bastante ligada aos procedimentalistas. No entanto, não raro, a ênfase recai sobre a participação, o que o inseriria, para pensarmos com Held, num entre-modelos. Em “Desenvolvimento como liberdade” (2000) Sen identifica

¹⁴ Os RDHs subsequentes darão continuidade ao debate sobre o tema. Em 2002 o PNUD dedicará o RDH deste ano para discutir mais detidamente a questão da democracia e do desenvolvimento humano.

democracia com direitos civis e liberdades políticas e os concebe como formas de viabilizar ou alargar as capacidades individuais de construção do desenvolvimento. No entanto, ele também entende como importante que, para além da garantia das liberdades políticas, as pessoas participem efetivamente do jogo político. É o que ele denomina *importância intrínseca* da democracia.

De acordo com Sen, as liberdades políticas e civis podem ser fundamentais na prevenção de desastres sociais como as fomes coletivas. Na medida em que os governos democráticos precisam vencer eleições e, portanto, dar resposta à crítica pública, eles são “forçados” a tomarem medidas contra tais fenômenos (SEN, 2000: 30). No entanto, a “liberdade política e as liberdades civis são importantes em si mesmas, de um modo direto; não é necessário justificá-la indiretamente com base em seus efeitos sobre a economia” (SEN, 2000: 31). Mesmo quando não se tem ocorrência de tais desastres, as liberdades são essenciais para garantir a participação decisória em assuntos públicos.

A análise do desenvolvimento como liberdade (...) considera as liberdades dos indivíduos os elementos constitutivos básicos. Assim, atenta-se particularmente para a expansão das ‘capacidades’ [*capabilities*] das pessoas de levar o tipo de vida que elas valorizam – e com razão. Essas capacidades podem ser aumentadas pela política pública, mas também, por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo. *Essa relação de mão dupla* é central na análise aqui apresentada (SEN, 2000: 32 – itálicos do original).

Nota-se, assim, um redimensionamento da idéia de liberdade que implica no que chamamos acima de um entre-modelos, ou seja, embora o foco do projeto de desenvolvimento seja a expansão das capacidades – isto é, das liberdades individuais de realização dos funcionamentos valorizados – ao Estado cabe a implementação de políticas públicas que viabilizem este objetivo, sendo que as parte se retroalimentam.

No mesmo sentido, o documento de 1990 afirma que o objetivo do desenvolvimento é promover a capacidade dos indivíduos de cuidarem de si mesmos, mas, “la mayor participación de la gente en el proceso de desarrollo depende de la existencia de políticas y programas gubernamentales cuidadosamente diseñados” (PNUD, 1990: 141)

Ademais, segue o Relatório, as intervenções governamentais em favor do desenvolvimento humano devem impulsionar a iniciativa privada, incluída os órgãos dos

empresários privados, as ONGs e as organizações comunitárias e de auto-ajuda (PNUD, 1990).

El auge de la participación comunitaria durante la segunda mitad de los ochentas ha hecho mucho más que comprobar que la gente puede ayudarse a sí misma. Ha contribuido a una reformulación fundamental de la relación entre el Estado y el sector privado. Actualmente los diseñadores de políticas reconocen que el desarrollo puede beneficiarse de las iniciativas de la gente y que estas iniciativas deben fomentarse en lugar de desalentarse. Existe un creciente consenso en torno a que el Estado debe ser fuerte y efectivo en la creación de una estructura propicia para que la gente contribuya decididamente al desarrollo, para que amplíe sus capacidades y las utilice, aunque sin asumir una función de desarrollo que las ONG, los empresarios y las personas en general pueden realizar mejor.

As linhas gerais da concepção de democracia presente no primeiro RDH, portanto, enfatizam a necessidade maior participação dos setores sociais da esfera privada. Ideia esta intimamente conectada com um entendimento de que era preciso desconcentrar poder de decisão, ou seja, esses “novos” agentes seriam mais eficazes do que o poder público para dar prosseguimento ao desenvolvimento humano.

Pontos próximos, distantes e questionamentos iniciais

Apresentar-se-á, aqui, muito mais questões do que conclusões. Os desafios reais do subdesenvolvimento precisam ser verificados através de uma pesquisa com um alcance maior, através, sobretudo, do levantamento das condições atuais dos chamados parâmetros estruturais. Entretanto, algumas questões de ordem teórica trazem elementos relevantes para o seguimento desta e de outras pesquisas.

Uma primeira observação mais geral diz que, se a teoria do subdesenvolvimento de matriz cepalina via nos elementos estruturais a raiz dos problemas e, portanto, propunha políticas que incidissem sobre tais elementos (FURTADO, 1980), a abordagem da capacidade sugere um deslocamento para os agentes e os converte em alvo principal das propostas políticas (SEN, 2000). O RDH de 1990 adota, como seu viú, a perspectiva seniana em suas linhas gerais. E o que isso implica?

Para tornar mais didático, parece possível apresentar os apontamentos finais baseado nos cinco pontos separados do desenvolvimento social.

1) O ponto de partida é a abordagem da capacidade: O ponto de partida se volta para o indivíduo. Essa percepção, assim me parece, não autoriza colocar Amartya Sen entre os teóricos do liberalismo. Seu pensamento tem, certamente, influência desta escola, mas, uma leitura menos apressada sugere que outras influências também estão presentes, o que indica que essa associação pode reduzir drasticamente a complexidade do pensamento deste autor e, por conseguinte, confundir a análise dos fundamentos do desenvolvimento humano.

2) O Estado assume papel coadjuvante: A questão do papel do Estado talvez seja o ponto nodal desse, por assim dizer, conflito teórico-propositivo. A base da interpretação do subdesenvolvimento se assenta na ideia de que as estruturas subdesenvolvidas estão inseridas em condições internas e externas de aguda assimetria de poder. Sendo assim, o Estado é visto como um agente fundamental, capaz de corrigir, ou pelo menos amenizar, as mazelas decorrentes deste tipo de estruturação social.

Este é o ponto em que o documento de 1990 mais se distancia da proposta do desenvolvimento social. Esta última defende, como visto, uma participação ativa do Estado no processo de desenvolvimento, sobretudo, porque está baseada no diagnóstico da deterioração dos termos de intercâmbio. Neste aspecto, o Estado seria o agente principal para empreendimento de um projeto de desenvolvimento econômico local. Uma outra razão para defender o papel de agente do Estado está no enfrentamento da *modernização mimética*, ou seja, a assimilação dos padrões de consumo advindas do núcleo central do capitalismo. Este fenômeno, afirma as teorias do subdesenvolvimento, reforçam as estruturas deste último: concentração da renda e da riqueza, por exemplo.

No RDH está presente a ideia de que “el potencial humano se desperdiciará a menos que se desarrolle y se utilice. El desarrollo económico debe generar un ambiente apropiado para el aprovechamiento de talentos humanos” (PNUD, 1990: 182). Neste aspecto, o Estado também deve atuar no sentido de garantir àqueles que, excetuando esta possibilidade, não lograriam êxito em adentrar o mercado de trabalho. Mas, cumprida esta tarefa, diz o documento, o Estado deve se retirar, “porque el mejor vehículo para la utilización productiva de las capacidades humanas es la libertad de participar en el mercado de acuerdo con los talentos y las preferencias personales” (PNUD, 1990: 182). Em face desta proposição uma indagação precisa ser refletida: Não fortaleceria, esta abordagem, um

tipo capacidade eminentemente competitiva, em detrimento de uma capacidade pública e cooperativa?

3) A sociedade assume papel fundamental: Neste ponto a proposta do desenvolvimento humano parece avançar até certo ponto, mas, encontra entraves ainda não equacionados. O foco nas capacidades, com efeito, objetiva a criação de canais de participação, embora no RDH de 1990 não apareça com clareza a concepção seniana de capacidade como capacidade política. De qualquer modo, há, já no primeiro documento, o enfoque no fortalecimento da sociedade civil, ainda que focado primordialmente nas ONGs e no voluntariado. Aqui há uma aproximação evidente entre as duas propostas. De um ponto de vista político significa um enfrentamento das propostas de filiação ou influência tecnocráticas.

4) A dimensão cultural não está equacionada: Em que medida a política fundada nas capacidades pode fazer surgir projetos coletivos que levem à cabo os embates políticos e econômicos características das estruturas subdesenvolvidas? Neste primeiro documento não há elementos suficientes para compreender com clareza o tratamento dado às questões culturais. Este tema, entretanto, será discutido nos relatórios posteriores.

5) O êxito está atrelado à ideia de igualdade de capacidade: o enfoque nas capacidades, seguramente, não se choca diretamente com a proposta do desenvolvimento social, Furtado, em um artigo chamado *A reconstrução do Brasil* admite a necessidade de investir no fator humano para os propósitos do desenvolvimento social. Em seu entendimento esse déficit pode resultar numa disparidade de salários entre os trabalhadores especializados e os “operários comuns” que favorece o fenômeno do hiperconsumo entre a minoria especializada ao passo que se desvia da promoção do bem-estar da maioria da população (FURTADO, 1999: 12).

Com base nestes apontamentos algumas aproximações e alguns distanciamentos se tornam evidentes. Como dito, tem-se mais indagações do que conclusões. Pensar o desenvolvimento como liberdade significa pensar em expansão de liberdades substantivas através da participação do que podemos chamar, por ora, sem muito rigor, de uma sociedade civil. A efetividade desta proposta passa, portanto, pelo modo como se realiza, na prática, esse processo de participação decisória. Note-se que não se está questionando o arranjo institucional através do qual se realizam as práticas e sim o caráter e

a natureza das próprias práticas. Neste ponto, novamente, entendemos que a análise necessita de um fôlego de longo prazo. Estudos como o de Raymundo Faoro, que investiga ao longo da história do Brasil, o *modus operandi* da política nacional parece contribuir significativamente para esse entendimento.

Uma outra questão diz respeito ao deslocamento do foco de análise da estrutura (como nos cepalinos) para os agentes (como na abordagem das capacidades de Sen). A partir de uma concepção de subdesenvolvimento cujos países que se encontram nessas condições são marcados por problemas de natureza estrutural, o deslocamento da análise pode deixar uma possível lacuna analítica e, conseqüentemente, políticas pouco eficazes. Ou seja, a elaboração das políticas focadas na capacitação dos agentes pode negligenciar as delimitações que as questões estruturais impõem ao processo. No caso brasileiro, por exemplo, pode-se pensar a partir da estrutura de distribuição de renda e riquezas agudamente desiguais e que, certamente, necessitam de uma reorganização de base se quiser que os agentes façam uso das liberdades como quer o paradigma do desenvolvimento humano.

A questão de fundo, conquanto ainda não tenhamos resposta é: Pode a proposta do desenvolvimento humano superar as armadilhas do subdesenvolvimento?

Referências Bibliográficas

BARROS, R. P.; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 15, n. 42, fev/2000.

BAUMAN, Z. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

_____. **Globalização**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

DESAI, M. Human development: Concepts and measurement. **European Economic Review**. v35, pp. 350-357, 1991.

ELIAS, N. **Escritos & ensaios**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006.

_____. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2005

_____. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

FURTADO, C. O novo Brasil. **Carta capital**. São Paulo, n.221, pp. 42-44, 25 de dez. 2002.

_____. Reflexões sobre a crise brasileira. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 57, pp. 3 – 8, julho de 2000.

_____. A reconstrução do Brasil. **Praga: estudos marxistas**. São Paulo, Hucitec, n.8, p. 9-13, agosto de 1999.

_____. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. A Invenção do Subdesenvolvimento. **Revista de Economia Política**. Vol. 15, nº 2 (58), abril-junho/1995.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HIRSCHMAN, Albert. Ascensão e declínio da economia do desenvolvimento. **Dados**. Vol. 25, n. 1, 1982. pp. 5 – 24.

JOLLY, Richard, et al. **UN contributions to development thinking and practice**. Bloomington: Indiana University Press, 2004.

MACHADO, João Guilherme Rocha; PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. **Econ. soc.**, Campinas, v. 17, n. 1, Apr. 2008 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182008000100003&lng=en&nrm=iso>. access on 13 Jan. 2011. doi: 10.1590/S0104-06182008000100003.

MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (org.). **Pioneros del desarrollo**. Madrid: Tecnos, 1986.

OLIVEIRA, Francisco. A navegação venturosa. In: FURTADO, Celso. **Celso Furtado: economia**. São Paulo: Ática, Coleção Grandes Cientistas Sociais, 1983.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2006. A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. Acesso em: 27 jan. 2012.

_____. **Informe Desarrollo Humano 1990. Definición y medición del desarrollo humano.** Bogotá: Tercer Mundo, 1990.

REZENDE, M.J. Os relatórios do desenvolvimento humano publicados após a declaração do milênio e a perpetuidade da luta entre processos civilizacionais e descivilizacionais. **Enfoques.** Vol. IX, Nº14, 2011. pp. 117-138.

_____. 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. **Estud. soc,** México, v. 15, n. 30, dic. 2007. Disponível em <http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-45572007000200001&lng=es&nrm=iso>. acessado em 31 enero 2012.

ROCHA, Sonia. **Pobreza no Brasil:** afinal do que se trata. **São Paulo(????):** EdFGV, 2005.

SEN, A. **A ideia de justiça.** São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

_____. **Desigualdade reexaminada.** Rio de Janeiro: Record, 2008.

_____. **Desenvolvimento como liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

_____. Development: Which Way Now? **The Economic Journal,** Vol. 93, No. 372 (Dec., 1983), pp. 745-762. Available from: <http://www.jstor.org/stable/2232744> Access on 03 feb 2012.

_____. Racionalidade, interesse e identidade. In: FOXLEY, A.; McPHERSON, M.; O'DONNELL, G. (orgs.). **Desenvolvimento e política e aspirações sociais. O pensamento de Albert Hirschman.** São Paulo: Vértice, 1988.

SHISHITO, Fabio Akira. **Estado e desenvolvimento no pós-guerra : um debate que colocou as bases para os desafios vividos na segunda metade do século XX.** 2011. Monografia (Especialização em Ensino de Sociologia). Departamento de Ciências Sociais do Centro de Letras e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Londrina. Londrina.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário Jurídico.** Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SINGER, P. **Desenvolvimento e crise.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

TAVARES, M. C.; FIORI, J. L. (Des) **Ajuste global e modernização conservadora.** São Paulo: Paz e Terra, 1996.

THERBORN, Göran. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. **Sociologias,** Porto Alegre, n. 6, Dec. 2001. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1517-45222001000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 14 May 2011. doi: 10.1590/S1517-45222001000200007.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.