



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

SIMONE MARIA BOEIRA

**AS AÇÕES E AS PRÁTICAS DE COMBATE ÀS
DESIGUALDADES SUGERIDAS PELOS RELATÓRIOS DO
DESENVOLVIMENTO HUMANO AO ESTADO EM GERAL E
AO ESTADO BRASILEIRO EM PARTICULAR**

Londrina
2012

SIMONE MARIA BOEIRA

**AS AÇÕES E AS PRÁTICAS DE COMBATE ÀS
DESIGUALDADES SUGERIDAS PELOS RELATÓRIOS DO
DESENVOLVIMENTO HUMANO AO ESTADO EM GERAL E
AO ESTADO BRASILEIRO EM PARTICULAR**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Ciências
Sociais da Universidade Estadual de
Londrina.

Orientadora: Profa. Dra. Maria José de
Rezende

Londrina
2012

SIMONE MARIA BOEIRA

**AS AÇÕES E AS PRÁTICAS DE COMBATE ÀS
DESIGUALDADES SUGERIDAS PELOS RELATÓRIOS DO
DESENVOLVIMENTO HUMANO AO ESTADO EM GERAL E
AO ESTADO BRASILEIRO EM PARTICULAR**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Departamento de Ciências
Sociais da Universidade Estadual de
Londrina.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria José de Rezende
Universidade Estadual de Londrina

Profa. Dra. Maria Nilza da Silva
Universidade Estadual de Londrina

Mestrando Fabio Akira Shishito
Universidade Estadual de Londrina

Londrina, _____ de _____ de _____.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, professora Maria José de Rezende, pela seriedade, gentileza e educação despendida durante a orientação.

Aos professores e à coordenação do Curso de Ciências Sociais, pelos preciosos ensinamentos.

Aos colegas do curso, do grupo de pesquisa e também do PIBID de Ciências Sociais.

À minha família por estar sempre presente.

Às amigas de todas as horas, Silmara e sua família, Maria Letícia e Letícia.

E, especialmente, ao meu querido esposo, amigo e companheiro, Marcos Oyamada, pelo apoio e compreensão em todos os momentos.

“Democracia com fome, sem educação e saúde para maioria, é uma concha vazia.”

(Nelson Mandela)

BOEIRA, Simone Maria. **As ações e as práticas de combate às desigualdades sugeridas pelos Relatórios do Desenvolvimento Humano ao Estado em geral e ao Estado brasileiro em particular**. 2012. 65p. Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Sociais – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

RESUMO

O propósito deste estudo é avaliar se as ações e as práticas indicadas pelo Relatório do Desenvolvimento Humano de 2004 e o do Brasil de 2005 ao Estado ajudam, ou não, a colocar em prática, no Brasil, atualmente, a democracia. Escolheu-se este tema, pelo fato de que vem sendo frequentemente questionado o papel que o Estado deve desempenhar, ou porque se pretende saber qual é o limite da sua atuação, em relação a inúmeros problemas, como a desigualdade de acesso à educação, à saúde, entre outros. Os RDHs apostam que uma eficaz atuação conjunta do Estado com outras instituições, lideranças políticas e agentes diversos da sociedade civil seja a melhor maneira de sanar as mazelas sociais.

Palavras-chave: Estado; Democracia; sociedade; desigualdade; ações e práticas.

BOEIRA, Simone Maria. **The acts and the practices to fight inequalities suggested by the Human Development Report to States in general and to the Brazilian State specially**. 2012. 65p. Trabalho de Conclusão de Curso de Ciências Sociais – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.

ABSTRACT

This study purpose is appraise if the acts and the practices suggested to the State by the 2004 Human Development Report and by the 2005 Report from Brazil aid, or not, to carry the Democracy into execution in Brazil nowadays. This subject was chosen due to it has been often queried which role the State should achieve, or because it is intended to understand which is the limit of the State's actions, in reference to several matters, such as inequality in access to an education, to a health system, and others. The Reports (HDR) consider the cooperation of State's, other Institutions', political leaders' and civil society agents' actions as an effective procedure and the best way to solve the social issues.

Key words: State; Democracy; society; inequality; acts and practices.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

ODMs – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

ONG – Organização não-governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PRODDAL – Projeto sobre o Desenvolvimento da Democracia na América Latina

RDH – Relatório de Desenvolvimento do Milênio

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 OS RDHS: UMA APRESENTAÇÃO SOBRE OS SEUS PROPÓSITOS POLÍTICOS	17
2.1 QUAIS SÃO OS ARGUMENTOS DE QUE OS RDHS LANÇAM MÃO PARA JUSTIFICAR UM NOVO TIPO DE CONFIGURAÇÕES DAS AÇÕES DO ESTADO, TAIS COMO A GOVERNANÇA E A GOVERNAÇÃO?	17
2.2 DE QUE FORMA AS AÇÕES E AS PRÁTICAS COLOCADAS PELOS RDHS AOS ESTADOS COLABORAM, NA PRÁTICA, PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS POSTAS PELOS ODMs?	23
2.3 COMO ESSAS AÇÕES E PRÁTICAS PODEM SERVIR PARA AMPLIAR E RESTABELECEM A DEMOCRACIA NOS ESTADOS NACIONAIS?	25
2.4 COMO OS RDHS RELACIONAM MELHORIAS ECONÔMICAS, E DESENVOLVIMENTO COM DEMOCRACIA	29
2.5 DE QUE FORMA O COMBATE À CORRUPÇÃO, NAS DIVERSAS ÁREAS DE ADMINISTRAÇÃO GOVERNAMENTAL, PODE COLABORAR PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA E COM O CUMPRIMENTO DOS ODMs?	31
3 OS RDHS E AS SUAS PROPOSTAS DE AÇÃO AOS ESTADOS NACIONAIS EM GERAL	35
3.1 POR QUE A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA POSTA PELOS DOCUMENTOS DO PNUD É UMA FORMA DE GOVERNAR MAIS EFICIENTE?	35
3.2 A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE ESTADO, GOVERNO, EMPRESAS PRIVADAS, SOCIEDADE CIVIL E AS ONGS, SUGERIDA NOS RDHS É A MELHOR ESTRATÉGIA PARA AMENIZAR OS PROBLEMAS SOCIAIS?	40
3.3 COMO A GLOBALIZAÇÃO É VISTA PELOS RDHS?	42
4 OS RDHS E AS SUAS PROPOSTAS DE AÇÃO AOS ESTADOS BRASILEIRO EM PARTICULAR	49

4.1 POR QUE O CONTEXTO HISTÓRICO DO PAÍS DEVE SER LEVADO EM CONTA PARA QUE O COMBATE AO RACISMO, À POBREZA E À VIOLÊNCIA SEJA DE FATO ENFRENTADO PELO BRASIL?	49
4.2 QUAIS SÃO AS PROPOSTAS FEITAS PELO RDH PARA QUE A GOVERNABILIDADE DO ESTADO BRASILEIRO SEJA MAIS EFICAZ NO COMBATE A TODAS AS FORMAS DE POBREZA, E POR UMA MAIOR INCLUSÃO NA ESFERA POLÍTICA?	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	59
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	62

1 INTRODUÇÃO

É preciso verificar se as ações e as práticas sugeridas, pelos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), ao Estado, em geral, e ao Estado brasileiro, em particular, podem, ou não, contribuir para que as desigualdades sociais sejam diminuídas paulatinamente.

Os RDHs são um apanhado de documentos que começaram a ser publicados a partir de 1990, no intuito de trazer à tona a discussão de uma maior interdependência dos cidadãos do mundo todo. Os RDHs são publicados anualmente e, a cada nova edição, discutem um tema e trazem complementarmente, ao final, dados estatísticos com muitos indicadores, por exemplo: o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)¹.

O método de investigação adotado baseou-se em pesquisa documental e bibliográfica, tendo como principal referencial os RDHs de 2004 (RDH/PNUD/ONU, 2004) e do Brasil de 2005 (RDH/PNUD/BRASIL, 2005) que foram mapeados no sentido de procurar as ações e as práticas de combate às desigualdades sugeridas aos diversos Estados nacionais.

Os Relatórios do PNUD são documentos dirigidos aos governantes, técnicos da administração pública, empresariado, lideranças políticas, organizações da sociedade civil, ONGs, entre outros, com a finalidade de promover um amplo debate e propor melhorias sociais, políticas e econômicas que são imprescindíveis para que as pessoas vivam de forma digna.

Para Cellard (2008, p.295), “o documento permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”, assim é preciso valorizar o uso, as informações e as análises que os documentos propiciam para os cientistas sociais,

¹ “Do ponto de vista aritmético, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é um indicador sintético que varia entre 0 e 1. Quanto mais distante de 0, maior o desenvolvimento humano. Para fins analíticos a um IDH até 0,499 se atribui a classificação de baixo desenvolvimento humano; entre 0,500 e 0,799 considera-se médio desenvolvimento; e, acima de 0,800, alto desenvolvimento humano. Essencialmente, o IDH é composto das seguintes dimensões: longevidade, educação e renda”. E, ainda: “o IDH é um conceito introduzido pelo *Relatório de Desenvolvimento Humano* de 1997, que parte do princípio de que, se a renda não é a soma total do bem-estar, a insuficiência de renda não pode ser a soma total da pobreza. Por isso, a *pobreza humana* não enfoca o que as pessoas possuem ou deixam de possuir, mas o que elas podem ou não fazer. É a privação das *capacidades* mais essenciais da vida, incluindo desfrutar de uma vida longa e saudável, ter acesso ao conhecimento, ter recursos econômicos adequados para uma vida digna e poder participar da vida comunitária, defendendo os seus interesses” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.56-57).

tendo em mente que eles podem ser “[...] o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente”. Além disso, os RDHs, boletins, artigos e entrevistas publicados no *site* do PNUD ajudam no entendimento das práticas e ações sociais, podendo desta forma, colaborar para a tomada de decisões governamentais embasadas em dados científicos dos grupos sociais.

Tim May (2004, p.212-213) diz que é preciso situar os documentos “em um contexto político e social mais amplo” e que estes nunca sejam lidos de forma descontextualizada, devem ser questionados quanto a sua veracidade e também devem forçar o pesquisador “a considerar as diferenças entre as suas próprias estruturas de significados e aquelas encontradas no texto”.

O RDH de 2004 (RDH/PNUD/ONU, 2004) é um documento elaborado pelo PNUD/ONU (global). Este Relatório tem como tema *Liberdade Cultural num Mundo Diversificado*, e contou com a colaboração de muitos pesquisadores que destacaram a importância dos indivíduos possuírem a liberdade de escolher “uma identidade” cultural, sem que com isso sejam discriminados, ou ainda não tenham as mesmas condições de acesso ao desenvolvimento humano.

Já, o RDH de 2005² (RDH/PNUD/BRASIL, 2005), que será utilizado, é um documento regional, realizado pelo PNUD para o Brasil. Este Relatório tem como título: *Racismo, Pobreza e Violência* e foi apresentado no dia 18 de novembro de 2005 em São Paulo, e a sua confecção contou com a colaboração de 30 pesquisadores. O estudo levantou diversos indicadores nas áreas de renda, educação, saúde, emprego, habitação e violência, e na sua conclusão aponta que o desenvolvimento humano da população negra, dos indígenas e de outros grupos está muito aquém do esperado.

A escolha desses dois Relatórios para este estudo justifica-se em razão de que, para combater as desigualdades, é necessário que se percebam as singularidades culturais, sociais e políticas que formam uma nação na sua totalidade. Assim, os Relatórios assinalam que, apesar da globalização mundial, é preciso respeitar as diferenças que existem dentro de um mesmo Estado. O respeito às diferenças é basilar tanto para combater a miserabilidade, quanto para eliminar a violência física e social que ferem profundamente os direitos humanos.

² Há também um RDH de 2005, intitulado *Cooperação internacional numa encruzilhada* que é o documento oficial do PNUD/ONU, o qual faz parte do conjunto de documentos que compõem os Relatórios do Desenvolvimento Humano.

No RDH de 2004: *Liberdade Cultural num mundo diversificado* (RDH/PNUD/ONU, 2004), o PNUD aparenta preocupação com o andamento da democracia no mundo. Portanto, a utilização desse relatório é relevante para a análise das ações governamentais. O RDH de 2005: *Racismo, Pobreza e Violência* (RDH/PNUD/BRASIL, 2005) quer tanto provocar um amplo debate público para o combate às mazelas sociais, quanto chamar a atenção do Estado para responsabilizar os setores que, muitas vezes, se ausentaram (como no combate ao racismo, e a discriminação política e social).

Nesse sentido, verificar-se-á se os Estados podem, ou não, auxiliar de maneira eficaz na diminuição das disparidades sociais. Assim, “indivíduos” poderão ser chamados de “cidadãos”, de fato, pois os direitos democráticos serão incorporados à realidade social. E, como diz Amartya Sen (2000), os seres humanos poderão fazer escolhas, ter as “liberdades substantivas” garantidas e não se sujeitarem a qualquer serviço ou trabalho insalubres. Ele também frisa a necessidade de “[...] ter participação política e liberdade de expressão” (SEN, 2000, p.52). Pois:

[...] a participação e a dissensão política são partes *constitutivas* do próprio desenvolvimento. Mesmo uma pessoa muito rica que seja impedida de se expressar livremente ou de participar de debates e decisões públicas está sendo *privada* de algo que ela tem motivos para valorizar (SEN, 2000, p.53).

Outros documentos que serão utilizados: artigos, entrevistas, obras de técnicos e cientistas sociais, que têm relevância no embate entorno dos procedimentos políticos, sociais, econômicos e culturais. Muitos documentos dão indicações de que se bem direcionadas as ações dos Estados, isto é, a quem realmente necessita, elas podem, de fato colaborar para a erradicação da fome, ou da pobreza extrema, exemplos das metas colocadas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs).

O problema sociológico aqui levantado parte do seguinte questionamento: Quais são os argumentos de que os relatórios lançam mão para justificar um novo tipo de configuração dessas ações do Estado tais como governança e governação? Há outros problemas a serem respondidos: de que forma as ações e as práticas colocadas pelos RDHs aos Estados corroboram na prática para o cumprimento das metas postas pelos ODMs? Como essas ações e práticas

podem ajudar a ampliar e fortalecer a democracia nos Estados nacionais? De que forma o combate à corrupção, nas diversas áreas da administração governamental, pode colaborar para a consolidação da democracia e o cumprimento dos ODMs? Por que a descentralização administrativa posta pelos documentos do PNUD é uma forma de governar mais eficiente? A interdependência entre Estado, governo, empresas privadas, sociedade civil e ONGs, sugerida nos RDHs é a melhor estratégia para amenizar os problemas sociais? Ou então, essas parcerias seriam a expressão de que o papel do Estado tem enfraquecido ao longo dos tempos? Como a globalização é vista pelos RDHs?

Nos argumentos, ações e práticas propositivas presentes tanto nos documentos do PNUD, quanto nas obras dos autores utilizados – apesar de terem abordagens diferentes sobre como o Estado deve ou não proceder ante as inúmeras questões sociais, culturais, políticas, econômicas, entre outras – percebe-se o esforço feito para que as ideias sejam de fato concretizadas e possam provocar mudanças sociais.

Pode-se notar a importância dada pelos RDHs à contextualização histórica na tentativa de entender como todos os acontecimentos ligados à sociedade, por exemplo, as crises ou o próprio desenvolvimento, fazem parte de um processo árduo e que as melhorias adquiridas nas condições de vida de cada pessoa, na verdade, não ocorrem de forma espontânea. É preciso muito esforço e vontade política para que sejam postas em prática, e o Estado, como um dos atores principais, não pode se esquivar da sua responsabilidade no combate às iniquidades.

Os Relatórios do PNUD (RDH/PNU/ONU, 2004; RDH/PNUD/BRASIL, 2005) indicam que a descentralização administrativa é uma mudança fundamental para que os cidadãos sejam atendidos de forma mais eficaz nos serviços básicos como educação e saúde, por exemplo. O excesso de burocracia, ou o descaso das autoridades com as necessidades da população menos favorecida, muitas vezes, impossibilita o acesso a esses atendimentos.

O jurista Raymundo Faoro³ (2008) levantou, exaustivamente, essa questão, apontando como o Estado foi tomado por questões patrimonialistas, e o

³ Raymundo Faoro (1925-2003) além da obra *Os donos do poder* (2008) escreveu muitos artigos pra revistas como Istoé, Istoé Senhor, e Carta Capital, comentando todos os acontecimentos da política nacional. Procurou entender por que as pessoas estejam elas ou não envolvidas

bem público utilizado para fins privados. A democracia brasileira, a despeito do que é apregoado muitas vezes, ainda está longe de se tornar uma realidade.

Basta ligar a televisão, abrir os jornais, acessar a internet ou entrar em contato com qualquer tipo de mídia para constatarmos a ineficácia do Estado e do poder público. As demandas sociais, como a educação, a saúde e a moradia têm dificuldades de pautar a agenda do Estado.

É dever dos estudiosos e dos cientistas sociais tornar claras e levar ao conhecimento das pessoas, em geral, as ações e práticas do governo, dos grupos políticos dominantes, partidos políticos, entre outros. Muitos atos, diversas vezes, destoam do verdadeiro objetivo da função social do Estado. Grupos podem agir dentro do Congresso Nacional, de assembleias legislativas ou de qualquer outra instituição criadora de leis e influenciar sua dinâmica favoravelmente a interesses privados, desvirtuando todas as suas ações e práticas em vista do objetivo de atender interesses privados e não a interesses coletivos.

Portanto, os problemas debatidos evidenciam quanto são enormes os desafios para que a democracia no mundo e na América Latina seja alcançada na sua plenitude, contemplando todos os organismos responsáveis: o Estado, a economia, a política, o social e o cultural.

Não se pode esquecer que todas as questões que dizem respeito à relação entre o Estado e a sociedade estão ligadas ao poder, o que é exposto em vários momentos nos RDHs. Poder que muitas vezes não é utilizado em prol de todos os cidadãos, como também manda a Carta Magna, mas sim em benefício de uma minoria que tudo possui o que reforça o legado histórico de exploração e expropriação. Poder que tem muita influência nas decisões que são tomadas de “cima para baixo”, ou seja, do Estado impondo-se à sociedade.

No mundo como um todo, e no Brasil, particularmente, as discussões são sempre muito complexas, porque nelas estão contidos os debates sobre os problemas de democracia interna, e também problemas no modo como o país se relaciona internacionalmente. Apesar de todos serem iguais constitucionalmente, a realidade mostra-se muito diferente. Todavia, como dizia Celso Furtado, apesar de todas as dificuldades, e dos “[...] sistemas de dominação (que) revestem-se da

diretamente no meio político, buscam o favorecimento pessoal, não levando em conta o bem-estar da sociedade como um todo.

complexidade dos processos históricos”, houve “avanços” em alguns setores sociais (FURTADO, 1999, p.15).

2 OS RDHS: UMA APRESENTAÇÃO SOBRE OS SEUS PROPÓSITOS POLÍTICOS

2.1 DE QUAIS ARGUMENTOS OS RDHS LANÇAM MÃO PARA JUSTIFICAR UM NOVO TIPO DE CONFIGURAÇÃO DAS AÇÕES DO ESTADO, TAIS COMO GOVERNANÇA E GOVERNAÇÃO?

No ano de 2000 foi aprovada pela Assembleia Geral da ONU a Declaração do Milênio, e os RDHs, que são publicados anualmente pelo PNUD, apontam a urgência de uma maior integração entre governantes, sociedade civil, ONGs, representantes políticos, intelectuais, entre outros, para que sejam apontadas soluções que resultem em ações e práticas realmente propositivas na superação da miséria e do descaso econômico e social, que tanto sofrimento causam a população mundial.

Verifica-se que tanto os RDHs quanto os ODMs (Objetivos do Desenvolvimento do Milênio) propõe ações derivadas da crescente convicção de que há necessidade de mobilizar uma gama cada vez maior de instituições, entidades, agentes e lideranças para responder aos desafios postos pela interligação – desejada ou não – inconteste dos diversos grupos sociais (REZENDE, 2011a, p.462).

Este estudo trouxe à baila o debate em torno do papel do Estado no enfrentamento das iniquidades. Percebeu-se a sua ligação com outras questões importantes, como a economia, a política, a cultura, a educação, a saúde, entre outras, pois as ações e práticas assinaladas pelos RDHs indicam ser fundamental que toda a sociedade trabalhe em prol disso; só assim serão criadas reais oportunidades para que as pessoas conquistem e desfrutem de melhores condições de vida.

É possível visualizar o esforço realizado na elaboração de cada novo Relatório para que toda a sociedade olhe com mais atenção, e também perceba a gravidade da situação das populações que se encontram à margem, ou vivem em condições sub-humanas, seja nos grandes centros urbanos, seja nas periferias, ou seja ainda, no meio rural.

Então, tanto os RDHs editados após 2000, quanto a Declaração do Milênio, objetivam fazer com que os ODMs sejam atingidos nas próximas décadas. A Declaração do Milênio foi assinada por 191 países, e se reconhece como o documento que formalizou os objetivos e metas a serem conquistados. Os ODMs

são metas que deverão ser alcançadas nas próximas décadas. Entre essas metas estão: a erradicação da pobreza extrema e da fome no mundo, a universalização do ensino básico, a busca de igualdade de gênero e de autonomia das mulheres, diminuição da mortalidade de crianças e de mães no parto. Propõem eles ainda o combate às doenças transmissíveis, a proteção do meio ambiente e o incentivo a uma relação econômica que potencialize o desenvolvimento das nações pobres.

Complementarmente, serão utilizados, neste trabalho, alguns pontos de vista defendidos pelo Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen (1933), que escreve sempre voltado para a análise da sociedade, relacionando por vezes países pobres a países ricos, como os Estados Unidos ou a Europa. Há, de sua parte, algumas tentativas de encontrar modelos que possam ser seguidos para alcançar melhor organização social, política, econômica e educacional.

Sen (2000) ressalta a vontade incessante do mercado capitalista empenhado sempre, em obter lucro, – aliás, este é seu constante objetivo. E, para atingir seus “fins”, não importaram nunca, nem importam hoje, os “meios” que são utilizados para essa finalidade. Ou seja, muitos indivíduos trabalham, mas são poucos aqueles que usufruem dos avanços tecnológicos e das riquezas existentes no nosso planeta.

Sen (2000) acredita – apesar da miserabilidade que acomete milhões de seres humanos – que na nossa época não cabe “extremismos”, como revoluções, por exemplo. Assim, o caminho do “meio” com muitas discussões, ações, propostas e práticas, realizadas em conjunto pela sociedade, seria o melhor caminho na busca de soluções para a diminuição das desigualdades, e, quem sabe, a melhor saída para a erradicação da pobreza social, econômica, política, entre outros. Essa visão vai ao encontro das propostas apresentadas pelos RDHs.

No livro *Desenvolvimento como Liberdade*, Sen (2000) procura demonstrar que o problema da desigualdade não está restrito somente à questão da má distribuição de renda, mas refere-se também à ausência de “capacidades” para se alcançarem e implementarem várias formas de liberdade de que as pessoas carecem. Explica-se de outra forma, questionando-se: Quais seriam as chances “reais” que uma pessoa tem de escolher o que considera como melhor para o seu próprio bem-estar? Como acessar a educação, a saúde e, até mesmo, “a liberdade de oferecer a sua força de trabalho livremente no mercado”? É isso, pode-se dizer, que Karl Marx acreditava ser um avanço, capaz de colaborar para que os homens

conquistassem a sua “emancipação”. O próprio Sen faz referência a Marx dizendo que ele “[...] viu na emergência da liberdade de emprego um progresso importantíssimo” (MARX *apud* SEN, 2000, p.152).

Afinal, o “trabalho adscritício”, explica Sen (2000, p.21), é aquele trabalho ao qual as pessoas se sujeitam porque é a única forma que encontram para sobreviver. É, portanto, uma forma de escravidão, pois o indivíduo não o “escolheria” se possuísse outras alternativas (SEN, 2000, p.47). As pessoas, no seu modo de ver, também devem ter uma boa educação, para que possam ter acesso a uma ampla participação democrática, e para que consigam, de fato, escolher o que é melhor para si próprio e também para os demais. Faz-se necessário:

[...] conhecimentos e um grau de instrução básico, negar a oportunidade de educação escolar a qualquer grupo – por exemplo, as meninas – é imediatamente contrário às condições da liberdade participativa (SEN, 2000, p.51).

Este estudo quer mostrar como os conceitos de “governança” e “governação” balizam as propostas no interior dos documentos do PNUD. Para isso, é preciso fazer alguns esclarecimentos sobre como eles são vistos por uma gama de cientistas sociais – que podem criticar, ou não – o uso desses termos, para justificar uma “nova” maneira de governar e administrar o Estado nas suas diversas esferas: economia, política, saúde, educação, social, cultural, entre outros.

Segundo a cientista política María Fernanda Ramírez B. (2011), a maneira como as sociedades são governadas tem passado por muitas mudanças. Em um passado recente não se discutia outra forma de governo senão aquela em que o Estado ocupava, de forma indiscutível, o centro do poder político bem como “el monopolio em la articulación y consecución del interés colectivo” (RAMÍREZ, 2011, p.125).

Mas, segundo a autora, houve uma modificação nessa ótica, pois agora as decisões são tomadas a partir das “interações” e das “interdependências” entre os diversos atores públicos e privados. O termo “governança” agora é entendido como um novo modo de gestão dos assuntos públicos “fundado sobre la transparencia y la participación de la sociedade civil en lo local, nacional, regional e internacional, a partir de una palabra poço empleada y por conseguinte bastante libre de connotaciones” (RAMÍREZ, 2011, p.125).

O Banco Mundial utiliza a ideia de boa governança como uma forma de enfatizar que a nova ordem pede que a administração pública seja descentralizada para que seja mais eficiente com uma parceria entre o público e o privado.

Outra visão, da qual a ONU se aproxima, é a de que a “governança” é um conjunto de redes organizadas, em que o Estado é um dos atores em que se inclui a sociedade civil (ONGs), a rede privada. E qual é o papel do Estado? O Estado, como representante do interesse coletivo, e a sociedade civil como a fiscalizadora do Estado.

Segundo Carlos S. Arturi (2003), existem muitos problemas teóricos e práticos que são colocados para que exista de fato uma “governança mundial democrática”, porquanto a miserabilidade que constrange a população foi reforçada pela “globalização econômica”. Assim, ele expõe:

A necessidade de uma governança mundial deve-se ainda, para muitos autores, aos efeitos deletérios da globalização econômica atual, tais como aumento da concentração de riqueza nos países mais pobres, o agravamento das desigualdades sociais no interior de quase todas as sociedades nacionais e a inexistência de instrumentos e instituições de controle democrático do processo de mundialização (ARTURI, 2003, p.78).

Essa questão, posta por Arturi, vai ao encontro das discussões propostas pelos RDHs, quando esse autor assevera que, para atingir a “governança democrática”, são precisos processos democráticos e participativos. Ele relata que o estudo teve por base o *I Fórum Social Mundial*, realizado em Porto Alegre, em janeiro de 2001, e foi patrocinado pela UNESCO e por importantes universidades brasileiras. Esse evento contou com a participação de vários pesquisadores e especialistas – de muitas nacionalidades - gabaritados em “programas e políticas de governança”, dispostos, sobretudo, a lançar um olhar crítico sobre essa nova forma de governar. Arturi (2003) também indaga qual é o real papel das Nações Unidas, dos atores governamentais e não-governamentais, das associações, das ONGs, entre outros, cujo norte teórico é entender como se entrelaçam “as relações entre governança, democracia e poder político no espaço público mundial” (ARTURI, 2003, p.79).

No Brasil, essa discussão exige um estudo mais aprofundado, ainda mais quando não se sabe se essa interdependência é de fato a “solução” para os

problemas que afligem a população. É possível afirmar que todas as partes dessa interdependência (Estado, sociedade civil e administração privada) terão o mesmo peso na tomada das decisões? Se o que realmente impera na nossa sociedade é a “questão do desequilíbrio de poder”, em referência à teoria de Norbert Elias (*apud* Rezende, 2011b, p.124).

Mansilla (2001) diz que é inerente ao homem querer entender como é a “realidade social” para poder “dominá-la” e em seguida “controlá-la”. E que, apesar dos diversos esforços feitos por importantes nomes da sociologia e da política no sentido de compreender melhor as iniquidades e assim buscar soluções para que a democracia seja mais consistente, não é viável o uso de generalizações porque elas sempre favorecem as culturas mais fortes. O autor opina que, como o mundo está-se complexificando, cada vez mais, e que a ocorrência de fatos inesperados é uma constante:

[...] debemos ensayar una estrategia que combine una compilación confiable de conocimientos empíricos con juicios críticos interpretativos y valorativos fundamentados de manera plausible, y esto quiere decir que es conveniente mantener una actitud de Duda sistemática y revisión permanente de opiniones propias. Una conceptualización precisa y una medición confiable de datos socio-económicos brindan por supuesto mejores pistas acerca de las potencialidades de la acción estatal (MANSILLA, 2001, p.65).

Os dados estatísticos oficiais são bastante utilizados pelos RDHs, ou seja, os dados de tabelas, gráficos e institutos de pesquisa são tomados como uma base confiável para averiguar as reais condições de vida das pessoas, por exemplo, se o IDH de um país subiu ou não. Mas, é claro que a análise crítica desses dados é primordial, porquanto muitas vezes os dados podem ser manipulados para dar uma falsa noção de que determinado país está conseguindo atingir os ODMs a contento.

Historicamente, e também dentro dos Relatórios é possível constatar que muitas vezes a causa da pobreza não era atrelada a uma forma de governo autoritária e desprovida do intuito de zelar pelo bem dos cidadãos como se fosse de suma importância para que as sociedades evoluam na sua totalidade. A culpa pelos “fracassos”, principalmente os econômicos, recaíam sobre as pessoas tomadas como “preguiçosas” ou ainda não-civilizadas.

O Relatório de 2004 (RDH/PNUD/ONU, 2004) faz menção a uma fala na qual o presidente americano Winston Churchill afirma que a fonte da fome

que ocorreu em Bengala em 1943 estava no fato das pessoas terem muitos filhos. Nas suas palavras “reproduzirem como coelhos” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.18). O Relatório insiste que essa é uma forma tradicional de pôr a culpa justamente naqueles que foram subjugados por outros povos.

As ligações entre intolerância cultural e tirania política também podem ser muito estreitas. A assimetria de poder entre governante e governado, quando combinada com preconceitos culturais, pode resultar em fracassos injuriosos da governação, como se observou, de modo devastador, nas fomes irlandesas da década de 1840 (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.18).

É nesse sentido que o Relatório entende que “a questão decisiva, em última análise, tem de ser uma questão de democracia” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.20). Além disso, afirma que é fundamental que as pessoas participem ativamente dos debates acerca das tomadas de decisões políticas e que estas não sejam confiadas só aos “potentados autoritários”. Ele acrescenta que essa é uma forma para que seja mantida a “liberdade cultural”; afinal, as pessoas têm o direito de “escolher o seu próprio estilo de vida” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.20).

Baseado em discussões com governos, organizações governamentais, organizações dos povos indígenas, indústria, sindicatos e academia, o relatório de 2004 recomenda a governação pública e empresarial a favor dos pobres, políticas sociais e ambientais eficazes e respeito pelos direitos humanos (RDH, 2004, p.94).

Assim, a noção de “governança” que permeia os apontamentos para as ações dentro dos RDHs mostra uma nova noção de ver a vida política: o Estado não ocupa mais o lugar central, ele divide o “espaço” com outros agentes, enquanto que “governança” dá a entender um afastamento do Estado.

Num mundo mais interdependente, a política e as instituições políticas são ainda mais importantes para o desenvolvimento humano. Por todo o mundo, as discussões sobre o desenvolvimento estão a dar mais ênfase às instituições e a governança. Esses debates concentram-se na eficiência das instituições públicas e nas regras para fazer funcionar os mercados e promover o crescimento econômico – desde o profissionalismo e a transparência dos sistemas fiscais à capacidade dos sistemas judiciais fazerem cumprir contratos comerciais. Essas questões são importantes para o desenvolvimento humano. [...] A boa governação também exige a aprovação de instituições justas e responsáveis que protejam os direitos humanos e as liberdades básicas. (RDH/PNUD/ONU, 2002, p.2-3 *apud* REZENDE, 2011a, p.449-450).

Como os documentos do PNUD ressaltam que as dificuldades pelas quais passa a população, como a desnutrição, o analfabetismo, o desemprego, a baixa renda, além de outras, são problemas que precisam ser enfrentados por todos (governantes e sociedade civil). Os RDHs buscam evidenciar as dificuldades que castigam a população, as mulheres e também grupos raciais e religiosos, entre outros; para que haja uma sensibilização geral da população em relação às muitas formas de privação pelas quais estas passam.

[...] os princípios democratizantes deveriam, então, recortar verticalmente e horizontalmente todas as classes, todas as instâncias de decisões, todas as esferas da vida social, as públicas e as privadas. Tudo isso a um só tempo, de modo a possibilitar a criação de um novo homem (AZEVEDO apud REZENDE, 2003, p. 73).

O RDH de 2004 (RDH/PNUD/ONU, 2004) e o do Brasil de 2005 (RDH/PNUD/BRASIL, 2005) referem que existem diversos desafios a serem superados pelo Estado para que os cidadãos possam sentir que “de fato” e não apenas “de jure” fazem parte da nação na qual habitam.

2.2 DE QUE FORMA AS AÇÕES E AS PRÁTICAS PROPOSTAS PELOS RDHS AOS ESTADOS COLABORAM PARA O CUMPRIMENTO DAS METAS APONTADAS PELOS ODMs?

O RDH de 2004 (RDH/PNUD/ONU, 2004), que tem como tema a *Liberdade cultural num Mundo Diversificado*, frisa, em toda a sua extensão, que “gerir a diversidade cultural é um dos principais desafios do nosso tempo” (RDH, 2004, p.01), definindo “liberdade cultural”, da seguinte maneira:

Liberdade cultural é a liberdade que as pessoas têm para escolher a sua identidade – ser quem são e quem querem ser – e para viverem sem serem excluídas de outras opções que são importantes para elas. A liberdade cultural é violada pela falta de respeito ou de reconhecimento dos valores, instituições e modos de vida de grupos culturais e pela discriminação e desvantagem baseadas na identidade cultural (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.27).

Ou seja, na atualidade é fundamental o respeito e o reconhecimento das religiões, línguas, etnicidades e valores. Assim, não é mais aceitável que no mundo de hoje, regido pela globalização de todas as relações e ações, a democracia seja benéfica apenas a uma parcela da população. Não é mais tolerável que um Estado decreta que no seu território apenas um tipo de religião ou de língua

seja aceito como “padrão”, e que toda outra identidade cultural seja discriminada, excluída em qualquer uma das esferas que constituem a sociedade: econômica, social, política, religiosa, entre outros.

Dando prosseguimento a essa mesma ideia, o documento do PNUD frisa que é fundamental “o respeito pela diversidade e a construção de sociedades mais inclusivas, adotando políticas que reconheçam explicitamente, as diferenças culturais – políticas multiculturais” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.02-03). Também se determina: “É importante para as pessoas terem um sentido de identidade e de pertença a um grupo com valores partilhados e outros laços culturais. Mas cada pessoa pode identificar-se com muitos grupos diferentes” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.02-03).

Vem daí o que o RDH de 2004 (RDH/PNUD/ONU, 2004) cita, por diversas vezes, como o *trade-off*, ou seja, “conflitos de interesse” entre as etnias e o Estado. As etnias lutando pelo reconhecimento da sua cultura, e o Estado tentando estabelecer a unificação nacional. Um grande problema levantado por este RDH é o referente à “identidade cultural”, ou mesmo à “cultura” propriamente dita, que é vista como algo estático, e que com o passar do tempo, como a sociedade da qual participamos, modifica-se diuturnamente. Existe, dessa forma, uma constante “rotulação” entre “culturas” e “civilizações” mais ou menos avançadas (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.2-3).

Com inúmeros debates, o RDH de 2004, diz que o Estado não pode se furtar ao seu papel para que os recursos humanos sejam realmente postos em prática para o desenvolvimento e acrescenta:

O desenvolvimento humano exige mais do que saúde, educação, um padrão de vida digno e liberdade política. A identidade cultural dos povos deve ser reconhecida e aceita pelo Estado, e as pessoas devem ser livres de exprimir essa identidade sem serem discriminadas noutros aspectos das suas vidas. Em resumo: a liberdade cultural é um direito humano e um aspecto importante do desenvolvimento humano – e, assim, merecedora de atenção e ação do Estado (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.06).

Neste sentido, o RDH faz questão de apontar, que como nos demais campos, por exemplo, da saúde, da educação e da igualdade entre os sexos, a “liberdade cultural” não é algo que surja “espontaneamente”, é preciso que exista muita vontade política e que os governos mobilizem-se decididamente na promoção

de ações contra os diversos tipos de exclusões que oprimem as pessoas ou nações consideradas “diferentes”.

O RDH diz que um procedimento que se pode pôr em prática pelos Estados seria o reconhecimento das “diferenças culturais nas respectivas constituições, leis e instituições” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.07).

2.3 COMO ESSAS AÇÕES E PRÁTICAS PODEM AJUDAR A AMPLIAR A DEMOCRACIA NOS ESTADOS NACIONAIS?

Apesar dos “avanços” que conseguimos obter em diversas áreas sociais no Brasil, como bem disse o economista Celso Furtado (1999), não podemos camuflar a realidade com previsões excessivamente otimistas em relação ao cotidiano de milhares de pessoas, seja no Brasil, seja no mundo. Vivemos em um país no qual as discrepâncias sociais, culturais e econômicas são gritantes e tendo-se como norte o conceito clássico de democracia, que todos conhecem que é: “governo do povo, pelo povo e para o povo”. Diante disso, pode-se afirmar que a democracia não é plena no Brasil.

Visto de forma simplista e mesmo erroneamente, o direito do voto e de escolher representantes políticos, seria possível para considerar o Brasil um país democrático? A resposta claro que é negativa.

Antes de se adentrar novamente nas discussões dos RDHs, é possível obter alguns esclarecimentos sobre o porquê da democracia ainda precisar ser defendida como a melhor forma de governo de um país.

No relatório *A Democracia na América Latina* (PRODDAL/PNUD/ONU, 2004), que é uma publicação independente preparada a pedido do PNUD para o PRODDAL (Projeto sobre o Desenvolvimento da Democracia na América Latina), há dados sobre a realidade e sobre o que pode ser feito, ou seja, ele propõe sugestões para uma melhoria nas condições de vida das pessoas. O ponto central do debate está no fato de que, apesar da democracia ter-se propagado na América Latina, suas raízes não são profundas, e que boa parte das pessoas que moram nessa região do mundo não se importariam que o governo não fosse democrático, desde que o progresso socioeconômico fosse mantido ou ampliado (PRODDAL/PNUD/ONU, 2004, p.61-62).

Diversos fatores como a liberdade de imprensa, preservação dos direitos humanos e também um poder judiciário independente e forte devem existir para que um governo seja considerado democrático e exista de fato. Tudo isso carece de mais solidificação e ampliação.

Este Relatório ainda diz que é preciso levar em conta que os cidadãos começam a fazer distinção entre “a democracia como sistema de governo e o desempenho dos governantes em particular” (PRODDAL/PNUD/ONU, 2004, p.14). A América Latina precisa trabalhar para que o sistema político/eleitoral seja transparente e todos os atos dos governantes possam ser acompanhados. Para que a eficiência, ou não, das suas funções fique evidente, é necessário que prestem contas à nação.

A consolidação da democracia é um processo, não um ato isolado. Todos os cidadãos devem participar na consolidação da democracia, ou seja, devem lutar contra todos os males que cercam o poder como, por exemplo, corrupção e administração relapsa tanto de governos, quanto de empresas. A política precisa ser refundada para atender as novas demandas sociais e o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Portanto, o relatório *A Democracia na América Latina* (PRODDAL/PNUD/ONU, 2004, p.67-68) reforça o papel do PNUD e auxilia os governos com discussões e diálogos dos quais participa para possibilitar a construção de “consensos” entre as autoridades, as forças políticas, a sociedade civil e outros organismos.

Cabe aqui fazer uma ressalva em relação às características atribuídas à palavra “consenso”, Bruno Lautier (2010) chama a nossa atenção alertando que esse termo é usado de forma indiscriminalizada, já que, os debates derem simplesmente vez ao “consenso”, como se não houvesse pontos divergentes entre as partes (sejam pessoas ou nações), os conflitos deixarão de ser vistos, e isso, na opinião de Lautier, é o caminho que leva “à extinção da democracia”. (LAUTIER, 2010, p.353-355). Ele diz que muitas vezes:

[...] os consensos tratam dos compromissos assinados solenemente por numerosos chefes de Estado (100 no mínimo, 200 ou mais, se possível), mas nunca mencionam possíveis sanções no caso de descumprimento desses compromissos pelos países (LAUTIER, 2010, p.353).

O PNUD ajuda com a elaboração de projetos de alcance regional ou nacional tentando mostrar alternativas e disseminar práticas que sejam boas para uma melhoria na forma de organizar a sociedade. É preciso que ocorra “a modernização do estado e de seus diferentes ramos”, e reformas em diversos setores, como na política e na maneira de governar, que deve ser adequada a cada lugar, mesmo em tempos de globalização e de uma crescente individualização humana (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.17).

O relatório *A Democracia na América Latina* (PRODDAL/PNUD/ONU, 2004) que teve como coordenador geral Dante Caputo, mas teve a colaboração também de um conjunto de importantes consultores, quer aclarar e trazer para o presente a discussão a respeito da democracia e mostrar como ela é uma junção entre o governo e o povo, e que um não pode ser desvinculado do outro, até porque as decisões que o governo toma afetam a todos de forma indiscriminada. Na democracia pode-se votar e ser votado para a constituição do governo, devendo o governo democrático garantir “os direitos de todos”, direitos civis (que protejam contra a opressão), direitos políticos (poder de participar das decisões públicas e coletivas); direitos sociais (acesso ao bem-estar).

Portanto, é a democracia que potencializa a cidadania proposta por este relatório. E, para que possa haver uma democracia de cidadãos e cidadãs, é necessário que haja uma “ampliação política”; o problema não está *com*, mas *na* democracia, devido a crises da política e dos políticos. Outro problema a ser superado encontra-se na relação da democracia com a economia, e também na busca por igualdade e pela erradicação da pobreza; a desigualdade precisa ser superada (PRODDAL/PNUD/ONU, 2004, p.18-22, grifo da autora).

Outra questão fundamental diz respeito à função do Estado. O Estado deve agir em prol da cidadania e não pode ser fraco e sem credibilidade. Democracia é também uma forma específica de funcionamento do Estado. Ele não pode se fixar apenas no equilíbrio das contas fiscais, na modernização burocrática e na diminuição da sua interferência na economia, “a democracia é também o modo como a sociedade concebe o Estado e com o qual pretende fazê-lo funcionar”, e ainda: “o Estado não é um elemento alheio ou extrínseco à democracia, é um dos componentes intrínsecos” (PRODDAL/PNUD/ONU, 2004, p.53-57).

Dessa forma, o relatório *A Democracia na América Latina*, indo ao encontro de muitas ideias contidas nos RDHs, visa mostrar onde se encontram

muitas das dificuldades que precisam ser vencidas para a superação das injustiças sociais, investiga se ocorrem “padrões de maus-tratos”, por causa de razões estruturais, e se isso tem a ver com a maneira pouco democrática com que estão sendo organizados os tramites do Estado. Além disso, verifica como os “grupos ilegais” exercem influencias ou são favorecidos por alterações “na economia e por um Estado frágil e permeável” (PRODDAL/PNUD/ONU, 2004, p.169). O relatório acrescenta ainda:

[...] os problemas evidenciados, que constituem os desafios para o desenvolvimento da democracia na América Latina, manifestam-se nessas quatro esferas centrais (a política, o Estado, a economia e a globalização), todas elas atravessadas pela questão do poder, condição indispensável para que a vontade da maioria se traduza em políticas que transformam a realidade (PRODDAL/PNUD/ONU, 2004, p.184).

O RDH do PNUD de 2004 esclarece que este pode ser um problema que obsta à vigência plena da democracia: Cabe ressaltar que os avanços não acontecem de forma linear, existem progressos, mas também recuos, devido à maneira como a democracia é ou foi implantada nos diversos Estados.

Muitos grupos historicamente marginalizados continuam a ser excluídos do poder político real e, por isso, sentem-se frequentemente alienados pelo Estado. Nalguns casos, a exclusão deve-se a falta de democracia, ou a negação de direitos políticos. Se assim é, a democratização seria um primeiro passo essencial. Porém, é preciso algo mais, porque mesmo quando os membros das minorias têm direitos políticos iguais numa democracia, podem estar consistentemente sub-representados ou vencidos pelos votos e, assim, ver o governo central como alheio ou opressivo e procuram mais poder político. É por isso que muitas vezes é necessária uma concepção “multicultural” da democracia (RDH/PNUD/ONU, 2004, p. 07).

Considerando-se apenas o aspecto do voto, entende-se que este é antes uma obrigação que um direito. Apenas mudar nomes não vai alterar, de uma maneira geral, o panorama político e social brasileiro. É necessário alterar a forma de representatividade política e fazer profundas mudanças estruturais na legislação pertinente.

Para a democracia se tornar plena e traga benefícios reais para o povo, necessidades básicas como saúde, educação, alimentação, lazer, devem tornar-se realidade.

Discursos políticos e dados econômicos favoráveis impressionam países vizinhos e encham de orgulho a classe média brasileira. Mas e a situação dos verdadeiros necessitados de políticas públicas e dos mais pobres? Estão sendo de fato beneficiados pelo processo de melhorias econômicas?

As ações do Estado, como propõem o RDH, devem ser amplas, não se limitando apenas a um ou alguns setores da sociedade. O relatório (RDH/PNUD/ONU, 2004) diz ser importante que existam até mesmo políticas que possibilitem a liberdade religiosa, assim:

O que é importante do ponto de vista do desenvolvimento humano é expandir as liberdades e os direitos humanos – e reconhecer a igualdade. É mais provável que esses objetivos sejam atingidos em países seculares e democráticos, onde o Estado proporciona uma aceitação razoável das práticas religiosas, em que todas as religiões tem a mesma relação com o Estado e em que este protege os direitos humanos (RDH, 2004, p.08).

A inteligente distribuição dos recursos públicos é o principal meio de diminuir as mazelas sociais, não de uma forma paternalista e ignorante, demonstrando a pequenez intelectual de outrora, mas como agente fomentando, gerando de riquezas e diminuindo o abismo social entre pobres e ricos.

O Estado, através dos agentes políticos assessorados por pessoas técnicas e com embasamento teórico-científico, pode alocar recursos econômicos que trarão benefícios sociais, culturais, e outros. Não se faz separação entre o econômico, o social e o cultural.

A sociedade é deveras complexa. Necessita-se então que todas as ações políticas venham acompanhadas de estudos (universidades, sociedade civil organizada, grupos de pesquisa, entre outros) para que o dinheiro público seja gasto com mais resultados, e chegue de fato, com mais precisão e o mais rapidamente possível, aos que dele carecem, dizem os RDHs.

2.4 COMO OS RDHS RELACIONAM MELHORIAS ECONÔMICAS, DESENVOLVIMENTO E DEMOCRACIA

A economia é um dos setores da sociedade que merece atenção especial por parte dos governantes. Ela não tem sido, como deveria ser, uma fonte geradora e distributiva do desenvolvimento social de uma nação. De acordo com a visão desenvolvida pelos RDHs, a “governança democrática” requer ação

interdisciplinar das diversas áreas (Estado, instituições, agentes públicos e privados, diversos tipos de liderança) para a resolução dos problemas sociais.

Os RDHs (RDH/PNUD/ONU, 2004; RDH/PNUD/BRASIL, 2005) dizem que não há como negar a importância que a economia exerce tanto na sociedade em geral como na vida de um indivíduo. Ela proporciona a geração de riquezas que satisfazem necessidades básicas e também supérfluas do mundo moderno. Normalmente, julgamos a competência de um determinado presidente ou líder mundial pelo sucesso econômico do país ou bloco que lidera. Isso não é assim tão simples.

Amartya Sen, na obra *Sobre Ética e Economia* (2008), lança diversos questionamentos sobre aquelas correntes que insistem em ver a economia como “engenharia”, com os seus números e logística. Não que isso não tenha importância, mas Sen acredita em uma economia mais eficiente levando-se em consideração a ética que comanda o modo de ser e a consciência humana (SEN, 2008, p.19-22).

Um país com elevado PIB (Produto Interno Bruto), muitas vezes é apontado pelos analistas econômicos como um portento de prosperidade e desenvolvimento. Porém, deve-se atentar para a real distribuição dessas riquezas. Somar toda a riqueza produzida dentro de um país na agricultura, indústria, comércio, serviços, e dividir pelo número total de habitantes, indubitavelmente, não é o meio mais correto e confiável para se medir o desenvolvimento de uma nação, afirma Sen (2008, p.23-24).

O desenvolvimento e a formação de uma pequena elite financeira, em contrapartida ao grande e crescente número de miseráveis não é interessante para a sociedade. A grande disparidade econômica entre as pessoas é a responsável por vários problemas sociais.

Não é inteligente e desejável do ponto de vista social, que uma nação esteja interessada apenas em ampliar o número de consumidores para os produtos produzidos pelas indústrias em larga escala, ou, ainda, que tenha como “plano ideal” que todos possuam poder de comprar, satisfazendo suas necessidades básicas ou não. Certamente não é dessa forma que teremos maior distribuição de riqueza e principalmente que ela seja equânime. Essa é apenas uma forma de proporcionar uma falsa sensação de justiça social. Afinal, as pessoas possuem outras necessidades que precisam satisfazer.

2.5 DE QUE FORMA O COMBATE À CORRUPÇÃO, NAS DIVERSAS ÁREAS DE ADMINISTRAÇÃO GOVERNAMENTAL, PODE COLABORAR PARA A CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA E O CUMPRIMENTO DOS ODMs?

Atualmente, existem 155 países, entre os quais o Brasil, que aderiram à Convenção das Nações Unidas no combate à corrupção, que começou a vigorar em 14 de dezembro de 2005. Essa Convenção é vista pelas nações participantes como uma forma de instrumentalizar de modo legal a erradicação da corrupção.

Numa entrevista que concedeu ao boletim de notícias do PNUD/ONU (2012), Gerardo Berthin, especialista em políticas de governança e descentralização do PNUD, fala dos grandes transtornos que são causados por esse tipo de “ação”, corrupção, mal social. Assim é dever de todos combatê-la.

O papel do PNUD, diz Gerardo Berthin, é trabalhar em prol do desenvolvimento. “Portanto, nosso foco tem sido sempre sobre o que é a relação entre desenvolvimento humano e a questão da transparência e da prestação de contas como parte de ambas” (PNUD/ONU, 2012). Nesse sentido, o combate à corrupção, seja nos altos escalões, seja no nosso cotidiano, deve ser efetuado com extrema urgência.

Segundo a reportagem do PNUD, *Nações Unidas lançam campanha contra a corrupção e convocam sociedade a agir*. A corrupção é um conceito que abrange:

[...] as práticas de suborno e da propina, a fraude, a apropriação indébita ou qualquer outro desvio de recursos por parte de um funcionário público. Além disso, pode envolver casos de nepotismo, extorsão, tráfico de influência, utilização de informação privilegiada para fins pessoais e a compra e venda de sentenças judiciais, entre diversas outras práticas (PNUD/ONU, 2011).

Indubitavelmente, a corrupção que envolve agentes políticos, é um dos principais obstáculos para a consolidação e distribuição de recursos e de poder, em todos os países, assim como nos segmentos mais pobres da sociedade brasileira. De acordo com Berthin, “esse tipo de prática conduz a população ao descrédito em seus governantes, minando a democracia” (PNUD/ONU, 2012).

O trato da coisa pública, dizem os RDHs (RDH/PNUD/ONU, 2004; RDH/PNUD/BRASIL, 2005), merece um respeito e um comprometimento maior por

parte dos que exercem um mandato delegado pelo povo. Caso contrário, prejudica-se, e muito, o desenvolvimento humano que está diretamente atrelado ao modo como são geridos os recursos públicos.

Todas as evidências mostram que a corrupção prejudica muito os países em processo de desenvolvimento. Ela não só desvia os recursos de outros setores imediatos, mas também aumenta desnecessariamente os encargos fiscais para as pessoas; e também torna os serviços básicos ineficientes (PNUD, 2012).

Os altos salários dos parlamentares e as manobras para aumentá-los, as verbas de gabinete, as passagens aéreas gratuitas, os vários auxílios, como o de moradia, o de combustível, a gratificação por comparecer às sessões, entre outras, são apenas a “ponta do *iceberg*”, que muitas vezes desviam o foco da imprensa e do povo em geral, para o verdadeiro problema concernente à sangria sem limites do dinheiro público.

Grandes obras, entre elas podemos citar a construção e manutenção de milhões de quilômetros de rodovias, gigantescas usinas hidrelétricas, edificação de pontes e viadutos, são por vezes superfaturadas ao extremo, para que ocorra a “sobra” financeira a ser dividida entre poucos que fazem parte do “esquema”.

Nos serviços, também deparamos com situações, em que a possibilidade de ocorrer a chamada corrupção possa existir. Imagine a quantidade de lixo produzida por uma cidade do porte de uma grande metrópole e o custo para ser recolhido e removido para local apropriado.

Apesar de existirem mecanismos de proteção na legislação, como as licitações e as cartas convites, a fiscalização do Ministério Público, entre outros, a corrupção ainda faz parte da realidade brasileira, e está entranhada não só nos altos escalões do poder.

Quem perde com tais procedimentos que fazem engordar as contas de poucos é a própria democracia. Berthin (PNUD/ONU, 2012) frisa que todos sofrem com a corrupção, mas quem mais perde são os pobres:

Mas certamente, a maioria dos setores que são mais vulneráveis tendem a ser mais afetados pela corrupção. [...], aqueles que estudam as práticas de corrupção apontam que existem vários tipos de corrupção. Você tem a “grande corrupção”, em que os partidos políticos capturam o Estado de modo que este favoreça um grupo da

elite ou um pequeno grupo de pessoas. Mas também há a “pequena corrupção”, a corrupção do dia a dia, em que temos um pequeno grupo de pessoas pagando propinas para obter serviços que, de outra maneira, deveriam ser gratuitos. Isso tem a ver, talvez, com as ineficiências do sistema ou talvez até com problemas de caráter, de não estar preocupado com o fato de que quando você paga uma propina você também passa a fazer parte do problema (PNUD, 2012).

Se determinado negócio entre particulares custa um valor “x”, por que o mesmo negócio quando envolve o Estado custa dois “x”? É um exemplo singelo, porém real.

A democracia plena não envolve apenas o direito de votar e ser votado, ela deve ser alcançada distribuindo-se a riqueza de uma nação entre seus cidadãos. A corrupção e mau uso do dinheiro público causam um grande entrave à sociedade. Gerardo Berthin (PNUD/ONU, 2012), aponta como uma possível solução para o problema, a participação de todos no “combate à corrupção” (governos, sociedade civil, setor privado, educadores, universidades, agências doadoras), mas diz que a sociedade civil tem um papel-chave no que tange à fiscalização, ou seja, ela deve exigir mais “transparência e prestação de contas”. Afinal, como o Estado é o encarregado de administrar os recursos públicos nada mais natural, portanto, que ele nos mostre claramente onde estão sendo gastos esses recursos. É mister que se promovam “campanhas” para demonstrar que a corrupção não é uma ação tolerável numa sociedade de governo democrático, e que existe punição para quem pratica corrupção.

A cientista política Fátima Anastasia em entrevista concedida ao PNUD (PNUD/ONU, 2006a), afirma que o Brasil carece de uma ampla reforma política, pois “As instituições da democracia brasileira” são prejudicadas pelo emaranhado da burocracia e por falta de leis precisas. E ainda:

O Brasil é um país atravessado por um padrão muito perverso de desigualdades sociais, econômicas e culturais. O avanço obtido se refere à institucionalização dos direitos dos cidadãos não se traduziu, ainda, na construção das capacidades requeridas para o seu usufruto real. [...] (PNUD/ONU, 2006a).

E para ratificar essa questão, Anastasia cita o cientista político Geraldo Caetano que diz “Direito desconhecido é direito inexistente” (PNUD/ONU, 2006a). É de fundamental importância que todas as pessoas, mais do que saber ler

e escrever, tenham também conhecimento dos seus direitos. Anastasia ainda acrescenta que são necessárias reformas nas instituições democráticas, mesmo que tais reformas sejam muitas vezes tidas como controversas (pelo modo como os políticos comportam-se e relacionam-se). Decorrentes dos muitos “jogos de poder”, que dominam as instituições, são escândalos e a corrupção que trazem sérias consequências para a nossa sociedade. Anastasia ressalta que, mesmo que se reformem as instituições, não serão necessariamente superadas: “[...] todas as mazelas, crises e escândalos que frequentam a agenda política brasileira. Ademais da reforma institucional, [...], é preciso reformar, [...], os padrões de comportamento político dos atores” (PNUD/ONU, 2006a).

A corrupção responsável por tantos males provoca nos mais esclarecidos um sentimento de revolta, ojeriza e náuseas. Com o dinheiro que possibilitaria construir cinco escolas, quatro creches e dois hospitais, constroem-se apenas três escolas, duas creches e um hospital. É realmente nocivo esse tipo de conduta, que caminha na direção diametralmente oposta aos ideais da democracia plena.

3 OS RDHS E AS SUAS PROPOSTAS DE AÇÃO AOS ESTADOS NACIONAIS EM GERAL

3.1 POR QUE A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA POSTA PELOS DOCUMENTOS DO PNUD É UMA FORMA DE GOVERNAR MAIS EFICIENTE?

No seu discurso de despedida, Mallock Brown (ex-administrador mundial do PNUD) assegura que o PNUD está “no topo das instituições internacionais de desenvolvimento” (PNUD/ONU, 2005a). Brown acrescenta que o PNUD tem evoluído com o decorrer do tempo, e enfatizou que, com mais “trabalho de campo sendo realizado” e com a ampliação do número de sedes regionais em conjunto com as ações desenvolvidas em outras nações, houve um substancial crescimento da “eficiência” (ampliação das redes de comunicação, investimentos no grupo de trabalho, e também do financiamento) das atividades propostas na atualidade (PNUD/ONU, 2005a).

O PNUD afirma que uma de suas tarefas é apoiar a construção da governança democrática por todo o mundo. Destaque-se que essa forma de governar defendida pelo PNUD não está restrita à divulgação de “ideias”, já que ela é “respaldada por práticas” relevantes porque existe um “apoio operacional” que propicia a concretização das ideias propostas (PNUD/ONU, 2005a).

Como apontado acima, ao passar do “plano das ideias” para a efetiva realização das ações e práticas propostas que visam a descentralização, o PNUD considera que isso é uma alternativa para a realização de melhorias sociais. Os documentos do PNUD apontam diversos projetos e planos de ação nas cinco áreas de atuação consideradas mais importantes pela referida agência. São elas: governabilidade democrática, redução da pobreza, prevenção e recuperação de crises, energia e meio ambiente e o combate ao HIV/AIDS.

As propostas que estão relacionadas no relatório de 2004 têm como meta promover modificações no sentido de atingir os ODMs das Nações Unidas. As discussões e sugestões do Relatório de 2004 visam trazer à tona os problemas mais significativos da atualidade para apontar as soluções mais plausíveis para eles. Neste sentido, os Estados de todas as partes do mundo precisam fazer um esforço conjunto com a sociedade civil, ONGs, voluntariado, empresariado, entre outros agentes, para elaborar uma agenda de ações competentes com vistas a vencer os

conflitos provenientes das mazelas sociais e políticas. Assim, segundo o documento *Nós, os povos*, uma “melhor governação significa mais participação, aliada à responsabilização” (NÓS, 2000, p.14).

O objetivo do RDH de 2004 é incluir, na agenda das prioridades, do desenvolvimento humano, o apoio à diversidade cultural, ética e racial. Visa-se com isso contribuir para a formação de uma “democracia multicultural”, o que acabaria por diminuir a violência social decorrente da discriminação que os mais fracos (migrantes, indígenas, e a população negra) enfrentam cotidianamente.

O argumento central deste relatório é que as sociedades deviam abraçar, e não eliminar, essas identidades múltiplas e complementares. O desafio para as decisões políticas do século XXI é alargar as escolhas – de modo que as pessoas não precisem de renunciar às suas identidades para terem acesso a toda gama de oportunidades sociais e econômicas (RDH/PNUD/ONU, 2004, p. 28).

Os relatórios elaborados pelos PNUD propõem, constantemente, medidas que visam mitigar possíveis problemas futuros, tais como os conflitos sociais. Com a ajuda de diversos agentes será possível obter o “sucesso” almejado para cumprir os ODMs, acreditam os relatórios.

Politicamente falando, o Relatório de 2004 indica medidas de cunho emergencial e direcionadas a certos grupos sociais (com a inclusão de outras línguas, religiões e culturas denominadas “minorias” pelos Estados). Atender esses segmentos deve ser o eixo norteador das proposições. Busca-se uma “descentralização administrativa” que abarque essas minorias que não são contempladas pelas políticas universais (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.63-65).

Entre essas políticas encontram-se aquelas voltadas para corrigir a exclusão socioeconômica, a qual, segundo o relatório, precisa da “conjugação” de muitas políticas, entre elas:

- a) Enfrentar os investimentos sociais desiguais para atingir a igualdade de oportunidades.
- b) Reconhecer as reivindicações coletivas legítimas pela terra e modos de subsistência.
- c) Agir afirmativamente em favor dos grupos prejudicados. (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.65).

O RDH de 2004 reconhece a importância da língua como um “elemento fundamental”, já que expressa a singularidade de cada cultura. Assim, se as pessoas não têm oportunidade de receber educação na língua materna, é lhes subtraído o direito de adquirir conhecimento, participar da vida política, e ainda ter acesso à justiça. É considerando isso que o relatório sugere: “a educação bilíngue pode dar oportunidades iguais a grupos de língua não dominantes” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.37).

Os estados nacionais devem empreender um esforço para que os “grupos culturalmente diferentes” façam parte das tomadas de decisão, seja elegendo os seus representantes em eleições democráticas, seja reconhecendo formalmente outras línguas e práticas religiosas nas suas constituições (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.50-51).

As reformas políticas também são postas pelo relatório de 2004 como uma prioridade na agenda dos governantes e demais líderes da sociedade civil. Mas, essas políticas devem atender as demandas internas do país e não voltar-se somente para atender grupos privilegiados (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.43).

Entretanto, o Estado também tem o seu papel destacado, ao ser apontado como o pilar que sustenta as políticas e os mecanismos para resguardar as escolhas de cada indivíduo. O Estado, na atualidade, como diz o documento do PNUD, não pode se esquivar da sua responsabilidade, não pode fazer “vistas grossas” ao ataque de minorias religiosas, tomando como exemplo os movimentos que visam “criar Estados étnicos ou religiosamente “puros”, ou forçando coercitivamente adesões, ou expulsando e até matando qualquer pessoa vista como “o outro”, o não pertencente ao grupo. O RDH diz que, para esse tipo de Estado, as medidas políticas multiculturais são ‘anátemas’⁴ (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.73).

O RDH de 2004 enfatiza que o Estado deve propor políticas que reconheçam o direito consuetudinário, mas é preciso deixar claro que o respeito às tradições não deve atentar contra os direitos humanos.

Países desde a Austrália ao Canadá, passando pela Guatemala e África do Sul reconheceram o pluralismo legal. Na Austrália, tem estado de novo em foco o reconhecimento do direito consuetudinário aborígine e do Ilhéu do Estreito de Torres, o que abriu caminho a mecanismos de justiça da comunidade indígena, a tribunais

⁴ Segundo o Dicionário Aurélio, a expressão “anátoma” refere-se a uma atitude de reprovção enérgica; condenação, entre outros. Cf. (FERREIRA, 1999, p.132).

aborígenes, a uma maior autonomia regional a ao governo indígena. No Canadá, a maioria das questões criminais locais é tratada pela comunidade indígena, de modo que o acusado possa ser julgado por jurados seus iguais, que partilhem as mesmas normas culturais. (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.59).

A cultura e os valores de certo grupo não podem constituir-se um mundo à parte das leis que são estabelecidas para toda a nação. O RDH afirma que os Estados:

[...] têm o direito legítimo, e a responsabilidade, de processar atos criminosos. Por vezes, é necessário o uso da força. Mas os Estados têm de assegurar que as medidas para restringir movimentos a favor da dominação cultural não reprimem direitos e liberdades fundamentais (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.74).

Um exemplo, dado pelo RDH, dos benefícios que podem ser adquiridos com a ampliação da participação política, foi o do Marrocos que, depois de mudar alguns pontos da sua constituição expandiu a arena eleitoral, conseguiu que o Partido Islamita da Justiça e do Desenvolvimento se tornasse mais “moderado” nas suas opiniões. Assim os seus chefes não eram mais tão enfáticos ao “impor a lei islâmica”. Eles passaram a falar mais em “fazer progredir o desenvolvimento” e falar menos em imposições religiosas (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.79).

O Relatório ainda reforça que os investimentos sociais devem ser mais bem direcionados, e que, deve haver, a respeito disso, controle por parte dos diversos agentes sociais. Pois, muitas vezes as minorias não são atendidas da mesma forma que os demais grupos. Na agricultura também existe a necessidade de políticas que incentivem o aumento da produção. Neste caso, os subsídios podem ser bem vindos para que o mercado interno possa ser competitivo.

Contudo, não se deve esquecer que a proposta de descentralização caminha na direção de uma maior democratização dos recursos públicos. E é possível observar que o documento do PNUD critica certas posturas em relação à distribuição de recursos em alguns países, mas em contrapartida, muitas vezes, o RDH não se posiciona de forma clara quanto aos abusos de um modelo econômico que busca alta lucratividade a despeito dos males que causa aos outros setores da sociedade. Nesse caso, o tão apregoado desenvolvimento humano fica refém desse tipo de economia predatória.

No Brasil, o economista Celso Furtado, que foi membro da CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe), organização criada pela ONU em 1948 com a finalidade de ajudar a gerenciar as políticas para promover o desenvolvimento econômico, deixa claro que os modelos econômicos adequados para outras nações, no caso as nações mais desenvolvidas, poderiam não ser os modelos mais apropriados para a realidade brasileira. Ele diz: “[...] para desempenhar a função de promotor do desenvolvimento econômico, o Estado terá de adotar métodos diversos, conforme se trate de país de economia desenvolvida ou subdesenvolvida” (FURTADO, 1962, p.73). Dando a devida relativização à época em que Furtado escreveu esse texto, e o uso de conceitos que não são utilizados pelos RDHs (como “subdesenvolvimento”), as ideias de Furtado são muito atuais quando confrontadas com a proposta de descentralização administrativa postas pelo Relatório de 2004. Para Furtado, (1962, p.75-77), não é possível que exista um desenvolvimento econômico se não houver um cuidadoso planejamento nessa área. Para que isso aconteça é necessário que se amplie o foco a fim de compreender a economia no seu sentido mais *lato*.

Continuando com a sua linha de raciocínio, Furtado (1962, p.98-100) diz que é preciso que todo pensamento econômico seja muito bem fundamentado teoricamente, mas sempre buscando novas soluções para os problemas que corroem a sociedade brasileira. Assim, seria de suma importância fazer análises críticas, pois, frequentemente, a economia pode se perder e não encontrar o caminho que deveria trilhar, o de rumar para à melhoria da condição de vida das pessoas.

Celso Furtado (1962; 1998) buscou, ao longo de toda a sua vida, entender a realidade brasileira. Ele detectou que muitas mudanças significativas ocorreram, mas constatou também que um crescimento econômico acentuado não necessariamente leva à diminuição das desigualdades sociais. Ele compreendia o processo histórico como algo em andamento e que, ao se deparar com uma nova dificuldade ou desafio, – como a globalização – é preciso que se enfrentem e busquem soluções racionais e objetivas (FURTADO, 1998, p.74-75).

Nota-se que o relatório recomenda ações que ressaltam mais o uso de políticas focais que universais. Acredita-se que estas últimas ajudariam na tarefa de desconcentrar a riqueza. Talvez o relatório devesse trabalhar em favor de políticas que melhorem as condições sociais não apenas de forma imediata e

paliativa, mas mirando soluções para o longo prazo. Porque muitas vezes as suas propostas dão a entender que soluções – que por vezes parecem simplistas – darão conta de solucionar problemas (racismo, discriminações, distribuição desigual de renda e poder, entre outros) que o próprio relatório revela ser fruto de um processo histórico muito longo.

As ligações entre intolerância cultural e tirania política também podem ser muito estreitas. A assimetria de poder entre governante e governado, quando combinada com preconceitos culturais, pode resultar em fracassos injuriados da governação, como se observou, de modo devastador nas fomes irlandesas da década de 1840 (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.18).

Os RDHs explicitam que as ações serão mais eficientes e atingirão de forma mais eficaz aquelas pessoas que realmente carecem. Além disso, só com a descentralização é possível atingir aqueles grupos sociais que não são atingidos pelas políticas sociais universais. Os grupos indígenas são outro exemplo que pode ser dado em relação a essa questão.

3.2 A INTERDEPENDÊNCIA ENTRE ESTADO, GOVERNO, EMPRESAS PRIVADAS, SOCIEDADE CIVIL E AS ONGs, SUGERIDA NOS RDHs É A MELHOR ESTRATÉGIA PARA AMENIZAR OS PROBLEMAS SOCIAIS?

A interdependência é defendida pelos RDHs de forma contundente por líderes de diversos setores da sociedade de todo o mundo. No texto, sob o título *Líderes reforçam apoio ao Pacto Global da ONU* (PNUD/ONU, 2005b), está colocado de forma incisiva que, durante o evento sobre o Pacto Global, foram debatidas propostas para que o setor empresarial colabore para o “desenvolvimento das regiões mais pobres do planeta”. Entre outras medidas, foi apontada a necessidade de colaborar para o desenvolvimento dos países africanos, defendeu-se até o cancelamento das suas dívidas com bancos europeus. O empresariado brasileiro foi representado pelo Banco do Brasil, e pelo Grupo Pão de Açúcar, entre outros. O representante Ueze Elias Zahran do Grupo Zahran (composto por várias empresas, entre as quais: emissoras de TV, e a distribuidora de gás Copagaz) disse na ocasião “O desenvolvimento precisa do empresariado, só o governo não consegue erradicar a pobreza e a fome”. (PNUD/ONU, 2005b). O próprio Kofi Annan (na época secretário-geral da ONU) afirma: “É utópico achar que podemos superar a pobreza sem a participação ativa do mundo empresarial” (PNUD/ONU, 2005b).

A Declaração do Milênio e os RDHs insistem tanto na indiscutível interdependência entre os seres humanos quanto no necessário investimento de projetos em prol de melhorias que beneficiariam a todos indistintamente. Uns seriam beneficiados diretamente em razão da melhor distribuição de oportunidades, poder e rendas, e outros, indiretamente, em vista de avanços civilizacionais que esse processo tende a provocar ao criar condições que promovem a diminuição das violências, dos autoritarismos, das truculências geradoras de situações desfavoráveis para um número cada vez maior de pessoas ao redor do planeta (REZENDE, 2011b, p.121).

No documento *Nós, os povos, o papel das Nações Unidas, no século XXI*, citado em outros lugares neste estudo, está dito: “os Estados fracos são hoje um dos principais impedimentos a uma governação eficaz, tanto a nível nacional como internacional” (NÓS, 2000, p.13). Então recomenda:

Para bem dos seus povos e no interesse dos nossos objetivos comuns, devemos contribuir para reforçar a capacidade de governar desses Estados, e não miná-los ainda mais. Além disso, a própria noção de hierarquias centralizadoras constitui um anacronismo no nosso mundo fluído, extremamente dinâmico e fortemente unido em rede, e representa um vestígio ultrapassado da maneira de pensar o século XIX (NÓS, 2000, p.13).

Contudo, os Estados devem também tomar mais consciência do duplo papel lhes cabe no nosso mundo global. Para além das responsabilidades distintas que cada Estado assume para com a sua própria sociedade, os Estados são também, coletivamente, os guardiões da nossa vida comum neste planeta, uma vida partilhada pelos cidadãos de todos os países (NÓS, 2000, p.13).

Os Relatórios apoiam várias iniciativas públicas e privadas que estejam dispostas a cumprir os ODMs, pois acredita que só um esforço conjunto poderá reverter as condições precárias das populações mais pobres. São realizados também vários encontros com o objetivo de discutir e propor melhorias como a que ocorreu no Centro de Governança do PNUD, no qual especialistas compartilharam experiências sobre estratégias para avançar nos ODMs.

Sob esse ponto de vista, o Centro de Governança (com sede em Oslo – Noruega) e também o *Christian Michelsen Institute*, (em Berger – Noruega) reuniram em torno de 60 técnicos dos países ricos, intelectuais, representantes de governos, de entidades e de instituições multilaterais para unir apresentar o seminário intitulado, *Desencadeando Capacidades para atingir os ODMs*.

Foram debatidos os principais problemas de gestão e formação técnica que travam os avanços dos países mais pobres e os impedem de atingir os Objetivos do Milênio. Foram apresentados casos do Vietnã e da Tanzânia a fim de se trocarem experiências sobre programas que podem contribuir para melhorar “condições de vida da população” (PNUD/ONU, 2005c).

3.3 COMO A GLOBALIZAÇÃO É VISTA PELOS RDHS?

A globalização é um processo irreversível e não deve ser encarada como um problema para as sociedades de uma forma em geral, desde é claro que algumas medidas de cautelas e precaução sejam adotadas. Em outros relatórios, a preocupação residia principalmente nas questões econômicas relacionadas com a globalização. Mas no RDH de 2004, os diversos colaboradores e pesquisadores apontam para a necessidade de que a globalização não seja mais um fator que provoque a exclusão e a segregação dos mais fracos, “O Estado é responsável por garantir políticas e mecanismos que protejam as escolhas individuais” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.55).

A questão levantada no parágrafo anterior é primordial na contemporaneidade, pois com a globalização mundial o Estado deve garantir que as pessoas tenham o direito de fazer escolhas que lhes pareçam mais adequadas do que apenas acatar ou submeter-se ao que é imposto.

Na atualidade, o que é reconhecido como positivo pelo poder global não é a capacidade do Estado para engajar-se nos problemas da nação, da coletividade. É considerada louvável a capacidade do Estado para escapar das exigências postas pela sociedade. Quanto mais aquele último se mostra esquivo mais ele é considerado confiável pela elite global que está também voltada para produzir escapes inimagináveis de qualquer compromisso local. O que resta, então, aos Estados-nações enquanto poder local. Resta somente desempenhar o papel de delegacia de polícia (REZENDE, 2007, p.13).

Na visão de Celso Furtado:

Os sistemas de dominação revestem-se da complexidade dos processos históricos [...]. Limitamo-nos a assinalar que a lógica desse processo sofreu profundas mutações à medida que a ideologia do bem-estar coletivo foi perdendo força, suplantada pela racionalidade mercantil (FURTADO, 1999, p.15).

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano labutam para defender que além dos fatores econômicos, sociais e políticos, é necessário o direito à segurança e à vida. É também essencial a igualdade de direitos.

Os documentos do PNUD sinalizam que existe uma crescente disparidade social trazida e potencializada pelo processo de globalização em andamento. São necessárias, então, novas estratégias para encarar as dificuldades provenientes da crescente desigualdade social e os seus efeitos. Portanto, os Estados devem empreender incansavelmente todas as ações e as práticas de combate à pobreza nas suas diferentes formas (fome, analfabetismo, entre outros).

Como os RDHs defendem que a pobreza não diz respeito apenas à renda, as aferições empregadas internacionalmente para mensurá-la (pessoas que vivem com até um dólar por dia) não devem ser o único parâmetro para medir o fenômeno. Por isso, para combater a pobreza é necessário atuar em várias frentes.

O economista Nanak Kakwani, citado em reportagem do Boletim PNUD (PNUD/ONU, 2006b), defende, no seu artigo intitulado: *O que é pobreza?*, que é preciso utilizar conceitos referentes ao “desenvolvimento humano” para levar ao entendimento de que “a pobreza é multidimensional, abrangendo todas as necessidades humanas importantes”. Kakwani diz que ela deve ser entendida como uma “privação de capacidades”; nessa acepção, a insuficiência de renda não é exclusivamente a forma de “privação” à qual os indivíduos são submetidos.

O pensamento de Nanak Kakwani conversa com as ideias propostas pelos relatórios do desenvolvimento humano do PNUD e também com Amartya Sen que vê “a renda não como um fim em si mesma, mas como um meio para as pessoas viverem melhor”. Para Kakwani, se um indivíduo não tem condições de se alimentar, vestir, prevenir-se de doenças, ou abrigar-se de forma satisfatória, pode ser “classificado como privado de capacidades básicas” (PNUD/ONU, 2006b).

O capítulo I sob o título: *Liberdade cultural e desenvolvimento humano* do RDH de 2004 (RDH/PNUD/ONU, 2004), que teve como colaborador Amartya Sen revela que a privação da liberdade humana pode decorrer de diversas razões e originar muitas maneiras de discriminação através de controles políticos, culturais e socioeconômicos. No subtítulo: *Globalização, assimetria e democracia*, afirmou-se que a diversidade cultural não possui um valor intrínseco, particularmente no que tange à ideia do desenvolvimento humano, conceito que possui como alvo principal as “liberdades humanas” e o seu “progresso equitativo”. Dessa forma, a

importância da diversidade cultural encontra-se na sua ligação “positiva” com a liberdade cultural. O que os colaboradores do PNUD querem reforçar com essa ideia é que não basta que a liberdade das pessoas seja defendida, é preciso que exista “a equidade e a justiça” (esse é um princípio essencial e é uma característica principal da abordagem do desenvolvimento humano) na distribuição dessas liberdades (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.25).

Explicando melhor, se em certa sociedade as mulheres são vítimas de torturas ou mutilações, e essa violência é defendida e amparada por costumes e leis locais, a liberdade básica de escolha das mulheres não é levada em consideração, logo a liberdade das mulheres está sendo claramente violada, segundo o referido relatório. Assim, “Na perspectiva do desenvolvimento humano, o multiculturalismo tem que ser avaliado pelo que faz à vida humana e às liberdades das pessoas humanas” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.24).

Amartya Sen (2006), no artigo de jornal, intitulado *O racha do multiculturalismo*, esclarece que o conceito “multiculturalismo” surgiu por volta dos de 1970s para unificar as culturas, e que, no século XXI, pode ser usado para segregar as pessoas em seus grupos sociais, e, apesar da sua larga utilização mundialmente falando, hoje existe entraves no modo como ele é utilizado, e esse imbróglio se deu por causa de um “raciocínio incorreto”, pois na visão de Sen não é aceitável a confusão que é feita entre a “liberdade cultural” (elemento fundamental da dignidade de todos os povos) e “a defesa e celebração de todas as formas de legado cultural”, sem se saber se as pessoas envolvidas escolheriam, ou não, essas práticas se pudessem, de fato optar, entre adotá-las e recusá-las.

Além disso, ele coloca que, apesar de fazer parte da identidade de um indivíduo, a religião é apenas uma parte da cultura; existem outros elementos como o político, o econômico e o social que também são importantes e as pessoas têm o direito de manter (SEN, 2006).

A liberdade cultural, bem compreendida, consiste em saber resistir à aprovação sistemática das tradições passadas, quando os indivíduos veem razões para mudar seu modo de vida. Se, no Reino Unido, uma jovem filha de uma família imigrante conservadora quer sair com um jovem inglês, ela faz uma escolha quase irrepreensível em termos de liberdade multicultural (SEN, 2006).

Em troca, a tentativa feita por seus familiares de impedi-la de fazer o que ela quer é uma reação muito pouco multicultural, já que denota um desejo de manter as culturas isoladas umas das outras, sob o

que se poderia chamar de uma forma “monocultural plural”. Acontece que, hoje, é exatamente essa posição dos pais que parecem gozar da boa vontade dos “multiculturalistas” dedicados (SEN, 2006).

Nesta era de globalização surgiram novos tipos de demandas e necessidades por parte das pessoas, grupos e nações que querem manter as suas culturas locais. As pessoas querem afinal “[...] manter a sua diversidade num mundo globalizado”. (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.01).

A globalização pode ameaçar as identidades nacionais e locais. A solução não é refugiar-se no conservadorismo e no nacionalismo isolacionista – é conceber políticas multiculturais que promovam a diversidade e o pluralismo (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.10).

O RDH de 2004 aponta medidas e práticas não apenas para regular a diversidade nos limites territoriais de um Estado especificamente, mas também para estender o enfrentamento das dificuldades para outras fronteiras, havendo, portanto, uma circulação internacional de “ideias, capitais, bens e pessoas”. (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.10).

Este Relatório defende uma abordagem alternativa que respeita e promove a diversidade, ao mesmo tempo que os países se mantêm abertos aos fluxos mundiais de capitais, bens e pessoas. Isso exige políticas que refletem o objetivo da liberdade cultural. As políticas precisam reconhecer e respeitar explicitamente a diferença cultural. Também precisam enfrentar os desequilíbrios do poder econômico e político que levam a perda de culturas e identidade (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.10-11).

Reconhecer a diversidade significa que diferentes noções de direitos de propriedade e o significado cultural do conhecimento e de formas de arte são conciliadas dentro de regimes mundiais. Isso exige a ação internacional. Se os padrões correntes de propriedade intelectual não podem conciliar o conhecimento tradicional comum, os seus atributos de propriedade de grupo as regras deveriam ser revistas. Deveriam ser retirados os empréstimos a países e empresas para projetos que adquirem propriedade de forma injusta, ou não compensem as comunidades (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.11).

O RDH de 2004 diz que o Estado quase sempre respondeu às diferenças culturais com a “eliminação e a assimilação”, na tentativa de “construir uma nação homogênea”. Contudo, a supressão da liberdade cultural agride o “desenvolvimento humano”; são, na verdade, as tentativas de eliminar e assimilar culturas que fazem aflorar conflitos no mundo todo. Destarte, a harmonia social e a harmonia de direitos, encontram-se no apoio aos diversos tipos de identidades.

Complementarmente, os governos devem responder com políticas apropriadas para regular o avanço da globalização (econômica, de pessoas, de capitais, de bens e ideias) porque o “objetivo das democracias é gerir interesses opostos” por meio “de um sistema político transparente e de um diálogo amplo”. (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.42-43).

Conforme o documento do PNUD, para que ocorra o tão desejado “crescimento econômico global” e esse crescimento esteja atrelado a melhorias educacionais, devem ser levados em conta os interesses do país e não de grupos específicos. Pois: “muitas democracias estabilizadas e prósperas estão constantemente a equilibrar os interesses de grupos poderosos com os do país” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.43). E ainda destaca que o grande desafio para todos os países é “desenhar políticas nacionais específicas que alarguem as escolhas, em vez de as estreitarem, apoiando e protegendo identidades nacionais e, ao mesmo tempo, mantendo as fronteiras abertas” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.43). Com a expansão das suas escolhas as pessoas não são perseguidas por cultivar os valores que consideram mais importantes. “Preservar a tradição pode ajudar a manter as escolhas em aberto, mas as pessoas não devem ser confinadas a [sic] uma caixa imutável chamada ‘uma cultura’” (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.88).

O RDH de 2004 defende que na globalização só podem desenvolver-se as identidades múltiplas e complementares, pois na atualidade as pessoas não atuam apenas localmente, são “cidadãos do mundo”. Dessa forma, os Estados e demais instituições internacionais devem colaborar conjuntamente para ajustar as leis locais com as de âmbito mundial, sabendo que globalizar não significa apenas um ajuntado de “grupos culturais”, mas envolve muito mais esforços, acordos e leis entre as partes (RDH/PNUD/ONU, 2004, p.89-99).

Assim, quando os RDHs se referem à globalização, percebe-se que a ideia de governança permeia toda a discussão, visto que todas as decisões referentes aos contratos, leis e propósitos firmados nacional ou internacionalmente são sempre pautados não apenas na importância de tais decisões, mas, principalmente, nas consequências ou resultados que irão gerar. A governança é nesse sentido, um “meio” ou procedimento que pretende alcançar resultados de fato eficazes, sem que isso implique a subjugação de pessoas ou de povos.

O documento *Nós, os povos, o papel das Nações Unidas, no século XXI* (NÓS, 2000) realizado sob a gerência do então secretário-geral da ONU Kofi A. Annan, serviu de alicerce para a “Declaração do Milênio” que foi sancionada pelos 189 Estados-membros, na assembleia geral acontecida no ano de 2000. E, entre as várias proposições anotadas no referido documento aparecem, logo nas suas primeiras páginas – sob o título *Globalização e Governança* -, diretrizes que orientam os Estados como devem proceder diante da inevitável globalização mundial (NÓS, 2000, p.10-15). Primeiramente apresenta um panorama das modificações históricas pelas quais o mundo tem passado como o aumento substancial da população, a modificação nas relações de trabalho, a passagem da economia voltada para o mercado interno para a economia voltada à internacionalização dos seus bens e serviços, e também as transformações no modo de pensar o meio ambiente (sustentabilidade ao invés de uma economia exclusivamente predatória).

Esse documento *Nós, os povos* aponta ainda “os benefícios da globalização são fáceis de ver: crescimento econômico mais rápido, nível de vida mais elevado” (NÓS, 2005, p.10), além de avanços e da rápida disseminação tecnológica e técnica de gestão. E questiona os pontos que levaram à globalização “a gerar uma resposta negativa” (NÓS, 2000, p.10). O documento expõe, de forma contundente que, não há consenso entre os grupos, governos e indivíduos quanto a uma possível proposição contrária à globalização. Na verdade, o que ocorre é que os protestos são “contra as disparidades [sociais] criadas” (NÓS, 2000, p.11).

Explica, ainda, esse documento que as benesses da globalização atingem apenas um diminuto número de países, e, além disso, no interior de cada um as disparidades são ainda mais gritantes. As pessoas sentem-se inquietas pelas transformações provocadas pelos intercâmbios culturais, sociais e econômicos, pelo simples fato dessas mudanças serem desconhecidas. Outra indagação frequente diz respeito ao poder, ou seja, em que mão (s) ele se encontra? Em qual país? O que acontecerá com os empregos? O documento responde a essas dúvidas da seguinte maneira:

[...] a globalização deve significar algo mais do que a expansão dos mercados. A esfera econômica não pode ser separada do tecido mais complexo da vida social e política e é impossível aceitar que esteja sujeita apenas à sua própria lógica. Para sobreviver e prosperar, a economia global deve assentar em valores comuns e

práticas institucionais estáveis e servir objetivos sociais ambiciosos mais igualitários (NÓS, 2000, p. 10).

O mundo na atualidade tem outros desafios como os ataques à paz e à segurança que se tem de encarar, por armas de destruição em massa, genocídios, guerras civis, ou limpezas étnicas. Além disso, a economia (com a abertura dos mercados) passa por oscilações frequentes, refletindo as tensões pelas quais o mundo atravessa. Preocupações relacionadas à definição de limites territoriais e ao alastramento de doenças, como a HIV/AIDS, também fazem parte dessa “agenda” de problemas a serem combatidos. A comunicação atingiu patamares de progresso nunca antes imaginados com o uso em massa da *internet*, mas é claro que toda a revolução tecnológica e da comunicação não atinge a população de modo homogêneo.

Então o documento das Nações Unidas afirma: “o desafio é claro: se quisermos que a globalização realize as suas promessas, controlando os seus efeitos nefastos, teremos de aprender a governar melhor e a governar em conjunto” (NÓS, 2000, p.13).

4 OS RDHS E AS SUAS PROPOSTAS DE AÇÃO AOS ESTADOS BRASILEIRO EM PARTICULAR

4.1 POR QUE O CONTEXTO HISTÓRICO DO PAÍS DEVE SER LEVADO EM CONTA PARA QUE O COMBATE AO RACISMO, À POBREZA E À VIOLÊNCIA SEJA DE FATO ENFRENTADO PELO BRASIL?

No prefácio, escrito por Carlos Lopes, que faz parte do RDH do Brasil intitulado “Racismo, pobreza e violência” de 2005 (RDH/PNUD/BRASIL, 2005), já dá para se ter uma visão do que se almeja em relação às ações e às práticas para cuja consecução o Estado brasileiro deve se esforçar. A formação histórica do país acarretou a exclusão de uma parcela fundamental da população. Os negros, em geral, não foram integrados de forma justa ao sistema brasileiro, já que, depois da escravidão não tiveram o apoio necessário para se tornar livres de maneira justa e equânime. Assim, o documento do PNUD aponta o racismo como um entrave na busca pelo desenvolvimento humano, racismo que, afinal de contas acaba por restringir, de vários modos, as “escolhas” das pessoas com “[...] obstáculos socioeconômicos, como pobreza e analfabetismo, ou institucionais, como censura e repressão política” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.09) E o principal objetivo desse Relatório é:

[...] provocar uma reflexão e uma análise de racismo, pobreza e violência, apontando caminhos que tornem possível remover obstáculos ao desenvolvimento humano – não só de negros, mas de todos os brasileiros, dado que a contribuição desse grupo para a história, a cultura e a economia o torna parte indissociável do futuro do país (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.09).

Questiona-se no relatório a respeito da “miscigenação” brasileira e como ela teria sido benéfica à formação do país e conseguido tornar “multirracial a sociedade brasileira, o que explica, segundo alguns estudiosos, a inexistência de uma cultura de ódio racial explícito no Brasil” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.13). O que de fato ocorreu foi a construção de muitos “mitos” como aqueles que, de certo modo, considera que a escravidão teria sido até mesmo uma coisa “boa”; ela teria ajudado a cultivar uma ideia errônea de que no Brasil as relações entre senhores e escravos eram próximas, nos moldes de um “modelo paternalista” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.14).

O que é claramente um absurdo porque, obviamente, os negros não possuíam “escolhas” e eram submetidos a esse tipo de situação, sendo severamente castigados a qualquer tentativa de resistência. E qual foi a “recompensa” que o Brasil deu aos negros por tanto suor derramado na construção do país? Segundo o relatório, foi um “tratamento de negação e exclusão que os negros receberam do Estado e da sociedade após a abolição da escravidão” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.14).

Importantes intelectuais brasileiros como Oliveira Vianna, Euclides da Cunha, Nina Rodrigues, entre outros, são citados pelo documento do PNUD para exemplificar como as desigualdades são construídas historicamente. Esses intelectuais, apesar de intitularem-se defensores da democracia, continuaram acreditando que as decisões políticas deveriam ficar a cargo da elite, visto que o “povo” não estaria preparado para decidir o que é melhor para si.

Oliveira Vianna (1997), na obra “Problemas de Política Objetiva”, era um dos autores que também acreditava que a elite estava mais “capacitada” para escolher o que seria melhor para todos; além disso, defendia exaustivamente que o Estado deveria ser o juiz e mediador dos conflitos sociais e políticos. Escreveu:

Não pertenço ao grupo dos que acreditam que o povo brasileiro esteja amadurecido para a socialização de todos ou de alguns meios de produção. [...] mas penso que é dever do Estado Nacional zelar pela solução equitativa dos conflitos entre capital e trabalho (OLIVEIRA VIANNA, 1997, p.296).

Bolívar Lamounier (1997), falando sobre Oliveira Vianna de maneira crítica, diz que no plano jurídico havia vontade por parte da elite de “civilizar” as outras camadas sociais. Assim, a racionalidade política adotada no Brasil era guiada por uma dominação feita com cautela. Isso era como “uma adaptação às boas qualidades do país, extirpando-lhes as más”, ou seja, as restrições às quais as pessoas eram submetidas possuíam um “caráter nacional”. O Estado para Oliveira Vianna, fala Lamounier, era o “guardião da sociedade”, e a sua “força vital” (LAMOUNIER, 1977, p.369-371).

É relevante trazer para discussão o contexto político e social brasileiro, a fim de mostrar que a intolerância étnica, o racismo e as desigualdades sociais e econômicas não aparecem de uma hora para outra; o pensamento de certa época reflete diretamente nas decisões das instituições e do próprio Estado e afeta

todos os cidadãos. No RDH do Brasil (RDH/PNUD/BRASIL, 2005) está registrado que:

[...] no final do século 19, o Estado brasileiro, em meio aos esforços de construção de uma identidade nacional, incorporou mecanismos informais e simbólicos de discriminação, fundados nas teses de racismo científico e de inferioridade biológica dos africanos, e concretizados em políticas de atração de imigrantes europeus e em barreiras aos negros no nascente mercado de trabalho urbano (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.31).

O Relatório refere que houve, historicamente, uma tentativa de “abrandamento” das condições sociais e raciais no Brasil. A miscigenação ocorrida, ou seja, as relações muito próximas entre brancos e negros (os intercursos sexuais) objetivava fazer crer que “no Brasil não existia racismo”, mas o documento do PNUD aponta que o racismo apenas “não foi legalizado” (não se estabeleceram por aqui códigos formais, como nos Estados Unidos e na África do Sul). Assim, foram criados os “mitos da democracia racial” defendidos por Gilberto Freyre e seus seguidores (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.34-36).

Tendo-se como base o RDH do Brasil, é possível perceber que a história da escravidão no Brasil foi muito longa, mais de 300 anos, “o resultado desse duradouro tráfico de africanos foi o enraizamento, na sociedade brasileira, das desigualdades e da violência inerentes à instituição escravista” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.16).

Entende-se, que a governabilidade brasileira implica necessariamente, em conhecer a história e as relações de poder que se expandiram por toda a nossa sociedade; “no cotidiano, fundou-se, pois, um modelo de dominação que teve como eixo o paternalismo e o culto da imagem benevolente do senhor” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.25). Assim, o desenvolvimento econômico brasileiro teve uma grande contribuição da população negra sob o domínio e a crueldade dos senhores. Não se pode ser deixá-la de lado na atualidade; é preciso rever as políticas e as reais possibilidades que possibilitem a inclusão e o reconhecimento dos menos favorecidos.

É impactante constatar que “as teses da democracia racial”⁵, formada muito antes das obras de Freyre, só obtiveram resistência por volta da

⁵Explica Maria José Campos “[...] nenhuma versão [dada ao ‘mito da democracia racial’] deve ser analisada de forma ingênua e desinteressada, visto que é elaborada segundo circunstâncias

década de 1950 com a participação de Florestan Fernandes, por exemplo. E, com mais afinco, somente após 1980 foram realizadas pesquisas em razão das quais o governo brasileiro assumiu que o racismo é de fato um problema que precisa ser combatido na nossa sociedade.

4.2 QUAIS SÃO AS PROPOSTAS FEITAS PELO RDH PARA QUE A GOVERNABILIDADE DO ESTADO BRASILEIRO SEJA MAIS EFICAZ NO COMBATE A TODAS AS FORMAS DE POBREZA, E POR UMA MAIOR INCLUSÃO NA ESFERA POLÍTICA?

Na verdade, o que se consegue perceber, através da ótica apontada pelo relatório, é que a falta de cidadania não está ligada apenas à área econômica, ou seja, não é apenas pela limitação de renda que as pessoas sofrem, e sim pela “pobreza política (falta de capacidade para participar da esfera pública) e a pobreza de direitos (impossibilidade de gozar os direitos formalmente estabelecidos na lei)” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.15). O relatório frisa que, apesar do racismo ser “escamoteado” diuturnamente, a desigualdade é gritante na educação, saúde, emprego, habitação, e ela ainda é mais discrepante no que diz respeito à assimetria de renda (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.16).

Diante disso, o RDH constata que apenas uma “abordagem” não dará conta de resolver tamanha violência à qual as pessoas negras são submetidas, e como medida propositiva indica que:

É imprescindível que o Estado lance mão de duas formas de políticas públicas: universais, que são aplicadas sem distinção ou privilégio para o grupo beneficiário, e focalizadas, que tem como objetivo incluir os mais diversos grupos que compõem a sociedade brasileira (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.15).

biográficas e contextuais do narrador” (CAMPOS, 2006, p. 142), e ainda que “se comparada à expressão *democracia biológica*, a expressão *democracia racial* pode ocultar ou revelar, dependendo do ponto de vista do leitor, com muito maior eficácia, a ideia de uma ‘hierarquia eugênica’, presente, por exemplo, no pensamento de Cassiano Ricardo. Permite ainda associar ao Brasil, ‘país da morenidade, da miscigenação e dos contrastes’, a imagem ambígua de uma *democracia racial*, sem necessariamente precisar o significado atribuído a ela. Nesses termos, haja vista a sua polissemia e a importância para esta sociedade do par de opostos que tenta, sem sucesso, conciliar, tornam-se mais compreensíveis a ampla possibilidade de ressignificação da expressão nos mais variados textos e contextos e a persistência da discussão em torno do ‘mito da democracia racial’ em uma história das ciências sociais no Brasil, seja como realidade a ser decifrada ou como ideal a ser perseguido” (CAMPOS, 2006, p.155). Cabe acrescentar que o conceito de *democracia racial* não é uma invenção posta na obra de Gilberto Freyre.

As ações afirmativas⁶ têm como intuito, atualmente, compensar as populações que vivem em condições menos favorecidas que os demais. Podemos citar o exemplo adotado por várias universidades brasileiras através da adoção da política de cotas para estudantes que frequentaram o ensino público, e também para aqueles que se autodeclararam negros. A Universidade Estadual de Londrina pode ser citada nesse caso como um exemplo.

As políticas de ação afirmativa justificam-se no Brasil porque as diferenças raciais persistem ao longo das décadas, seja em fases de crescimento, seja em fases de desaceleração da economia (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.15).

O RDH de 2004 dá sugestões ao Estado brasileiro, mas por outro lado também diz que determinadas políticas colocadas em prática no Brasil podem servir de exemplo para que outros países as sigam:

O apoio às indústrias culturais em vez de direitos aduaneiros faria mais pela diversidade. Argentina, Brasil e França experimentam com êxito, subsídios à produção e reduções fiscais para as indústrias culturais, sem parar os fluxos de produtos culturais do estrangeiro para os mercados locais (RDH/PNUD/BRASIL, 2004, p.12).

No capítulo 4, intitulado como “Violência, segurança pública e cidadania”, do RDH do Brasil de 2005. Está anotado:

O desenvolvimento humano inclui, além de aspectos econômicos, sociais e políticos [...], também o direito à segurança e à vida. Nesse sentido, para que os indivíduos possam expandir adequadamente suas capacidades, é essencial a igualdade de direitos, independentemente das diferenças de fenótipo, gênero e idade, de nacionalidade e procedência, de riqueza e poder. A isonomia se direitos requer, entre outras coisas, acesso igual às instituições promotoras do bem-estar e aplicação das leis e proteção dos direitos humanos fundamentais, entre os quais o direito à segurança. Uma sociedade em que prevalece a pobreza de direitos tende a resolver seus conflitos por meio da violência provém de cidadãos comuns ou de agentes do Estado em suas tarefas de contenção do crime (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.84).

⁶ Elas são: “[...] um conjunto de políticas públicas e privadas de caráter compulsório, facultativo ou voluntário que tem por finalidade combater toda e qualquer forma de discriminação e também reparar os efeitos presentes da discriminação praticada no passado. O objetivo das políticas de ação afirmativa é a concretização do ideal de efetiva igualdade de acesso a bens fundamentais como educação e emprego. As ações afirmativas têm objetivos a curto, médio e longo prazo, como a implantação da diversidade e a ampliação da representatividade dos grupos minoritários nos diversos setores” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.119).

O RDH de 2005 diz que no país quanto mais as pessoas galgam espaços na sociedade mais elas “embranquecem”. O documento afirma que o diminuto número “de pretos nos escalões superiores da hierarquia policial pode ser explicado pela tendência de migração de categoria cor/raça”. Portanto, depois que alcançam postos mais elevados no seu local de trabalho, as pessoas passam a se autodeclarar como “pardas”, e não mais como “pretas” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.95).

Com essa questão em pauta, o RDH do Brasil, intitulado “Racismo, Pobreza e Violência” reforça que são inúmeros os percalços que se assentam sobre as políticas públicas que têm a competência para diminuir “as desigualdades originadas do fenótipo, e promover, em contrapartida, equidades”, de tal modo que as “práticas arbitrárias” no tocante ao fenótipo das pessoas sejam extintas. (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.98)

Em seu relatório de 1997 sobre a situação de Direitos Humanos no Brasil, a comissão ressaltou que afro-brasileiros eram com mais frequência suspeitos, perseguidos, processados e condenados do que os demais grupos brasileiros. Por isso, foi recomendado que o Estado brasileiro implementasse medidas de educação dos funcionários de Justiça e da polícia, para evitar ações que implicassem parcialidade e discriminação racial na investigação, no processo ou condenação penal. [...] Em 2002 persistia a situação. Em 2004, [...], a comissão ressaltou sua preocupação sobre a grave relação existente no país, especialmente no Rio de Janeiro, entre a violência policial e a raça das pessoas afetadas por essa violência, e reiterou ao governo brasileiro a recomendação sobre a adoção de medidas educativas no âmbito da justiça e da polícia para evitar a discriminação racial (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.98).

Indo ao encontro da ideia que permeia o relatório/Brasil de 2005 de dividir com outras instituições a tarefa de resolver os problemas que afligem a sociedade brasileira, o documento do PNUD cita a participação que a Igreja Católica tem na superação do racismo: “A Pastoral Afro-Brasileira tem os seguintes objetivos: animar os grupos negros católicos; reafirmar os valores da cultura; refletir sobre a autoestima dos afro-descentes, acentuando a negritude como dom de Deus; [...]” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.106).

E, Dom Odilo Pedro Scherer (*apud* RDH/PNUD/BRASIL, 2005) acrescenta:

As ações afirmativas do movimento negro e as políticas públicas de sua afirmação no Brasil são uma etapa contemporânea de

um longo processo histórico de luta por igualdade de oportunidades. As cotas nas universidades têm um papel estratégico nesse conjunto maior de ações afirmativas que tende, felizmente a crescer cada vez mais em nossa sociedade (SCHERER *apud* RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.107).

Mais adiante, o RDH do Brasil afirma não deve ser apenas a Igreja Católica a participar do combate ao racismo; na verdade, a peleja deve ser ecumênica. Com o reconhecimento da importância de Zumbi dos Palmares; e através de leis como a Lei nº 10.639 (BRASIL, 2003) que assegura o ensino da história da população negra e da África.

No balanço das conquistas do movimento negro, pode ser incluído o fato de que segmentos da sociedade brasileira e do Estado começaram a adotar uma nova visão sobre as relações raciais e as condições socioeconômicas da população negra. A democracia racial, tão arraigada no imaginário coletivo, já não goza da mesma legitimidade em razão do trabalho de construção realizado pela intelectualidade e pelo movimento negro (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.110).

Também foram constatados avanços no diálogo do movimento negro com o Estado, que passou a ser visto como arena privilegiada de luta por direitos. [...] após a Conferência de Duhan, foi criado, por decreto presidencial, o Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD), cujos objetivos são incentivar a criação de políticas públicas de promoção da igualdade e proteger os direitos de pessoas e grupos afetados por discriminação racial e outras formas de intolerância (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.110).

Outras medidas tomadas pelo governo brasileiro são vistas como fundamentais para sanar as desigualdades sociais “entre brancos e negros”. O governo federal, por exemplo, entre 1995 e 2002 reconheceu formalmente a existência dessas desigualdades. Mas o documento do PNUD diz que isso não chegou efetivamente a ajudar com ações práticas que incluíssem realmente os brasileiros negros. Outro problema imediato, conforme o RDH, referente à ampliação desse movimento “é a construção de uma agenda que privilegia a luta contra a pobreza”; assim é preciso criar estratégias para o desarraigamento dos diversos tipos de pobreza, sem esquecer que é preciso enfatizar a “luta” pelos direitos humanos e, também, o combate diuturno à violência, quer física, quer simbólica, porquanto sem o uso dessas táticas não será possível “retirar o movimento negro do relativo isolamento que experimenta” (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.110-113). Diz ainda o RDH de 2005:

[...] as organizações poderiam mediar conflitos, expressar demandas e pressionar por uma presença do Estado que garantisse a cidadania [...] resultando na expansão de suas fileiras e na ampliação da sua capacidade de pressão sobre o Estado e sobre a sociedade brasileira (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.113).

A situação do Brasil é tão precária que um relator da ONU, ao visitar o Brasil, chocado com as condições encontradas, protestou contra a combinação atroz de racismo, violência e pobreza. (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.119).

A redistribuição é mais efetiva quando o país se encontra em situação de crescimento econômico. A maior representação da população negra nas instituições formuladoras de política significativa melhor adequação da estratégia de desenvolvimento para transformar a distribuição desigual dos recursos e eliminar a pobreza, que, no Brasil, atinge mais os negros. Apesar da proeminência que se confere ao Estado. Em sua implementação, cabe destacar que esse objetivo deve ser de toda a sociedade brasileira. Essas políticas podem inaugurar uma nova forma de ação política, com ampla participação cidadã e a solidariedade de todos (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.119).

Existem vários problemas que emperram o andamento de medidas propositivas, e muitas ações são adiadas. Existem, portanto, várias “margens discricionárias” numa máquina administrativa, ou seja, apesar dos regulamentos, leis, políticas e códigos de conduta reger a atuação dos servidores públicos “isso não garante lealdade e comprometimento” no desempenho da função (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.125).

Finalmente, é preciso reafirmar a responsabilidade das instituições do Estado na implementação das políticas, obrigando governantes, líderes e partidos políticos a exigir clareza e protagonismo nas políticas de reparação (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.123-124).

Percebe-se, ao longo de todo o relatório, que um dos desafios postos diz respeito ao papel que o Estado deve exercer no processo de ampliação do desenvolvimento humano. Assim, o termo governança é com frequência utilizado no sentido de reforçar a ideia de que “o Estado é um dos agentes líderes e não o agente único” (REZENDE, 2012, p.36). Só dessa forma será possível organizar e construir serviços públicos que atendam a população brasileira. Além disso, os documentos do PNUD reforçam que é preciso expandir a democracia nas diversas esferas que compõem as muitas “instâncias de poder”. Rezende (2012) explica:

Dá-se ênfase ao processo de geração de relações políticas mais transparentes e democráticas no âmbito local. A governança local seria, então constituída por uma rede de agentes que participariam efetivamente da distribuição de recursos na área de saúde, educação, saneamento, moradia (REZENDE, 2012, p.36).

Por conseguinte, os RDHs asseguram que é vital para as sociedades, de forma geral, que a sociedade civil tenha cada vez mais agentes que lutem por melhorias nas áreas acima citadas; só dessa maneira os serviços básicos poderão ser melhorados. Se o poder for cada vez mais compartilhado regionalmente, a distribuição dos recursos públicos atenderia mais satisfatoriamente aos interesses coletivos (de cidades e municípios).

Não se pode esquecer que os documentos do PNUD indicam ações e práticas que servem para todos os países em geral, mas o RDH do Brasil de 2005 fez um levantamento de indicadores nas áreas de renda, saúde, educação, emprego, habitação e conseguiu perceber, em decorrência dessa pesquisa, que o desenvolvimento humano da população negra não é o desejável. Assim, por ser produzido, no Brasil e para a realidade brasileira e levando em conta as especificidades históricas, culturais, sociais e econômicas, ele quer atingir questões e problemas que estão arraigados no nosso seio social (racismo, pobreza e violência) e minam diuturnamente a nossa democracia (RDH/PNUD/BRASIL, 2005, p.15-17).

Para os RDHs de 2004 (RDH/PNUD/ONU, 2004) e do Brasil de 2005 (RDH/PNUD/BRASIL, 2005), a descentralização do poder ajudaria no controle dos gastos sociais, mas é possível perceber que no Brasil isso não tem conseguido muito êxito, pois são constantes, nos meios e comunicação, as denúncias que envolvem desvios de recursos públicos, os quais deveriam ser destinados à saúde, à moradia, ao saneamento e à educação. Portanto, a corrupção é um mal que toma conta do Brasil, e então é preciso que os mecanismos que vigiam os recursos públicos sejam melhores e mais eficazmente controlados. Assim, apesar dos RDHs defenderem a descentralização administrativa como a solução para todos os problemas, na prática a realidade social do país mostra que há muito ainda a ser feito em prol da diminuição do desvio dos recursos públicos para que a miserabilidade e as desigualdades possam ser de fato combatidas.

A corrupção é sério entrave ao desenvolvimento brasileiro porque o governo gasta menos do que deveria gastar nos esforços de combater à pobreza.

Os RDHs não propõem abertamente, ao Estado, procedimentos e ações para diminuir as distâncias sociais entre os mais ricos e os mais pobres. Porém, mesmo que a desconcentração da renda não seja vista como norte dos relatórios, não se pode dizer que há uma despreocupação dos documentos com a questão das desigualdades em geral. Há sim preocupação com as desigualdades raciais, de gênero, de habilidades, de capacidades, de acesso à participação política, de acesso a serviços básicos de saúde, de educação, de saneamento e de moradia. (REZENDE, 2012, p.50).

A democracia no Brasil necessita ser efetivada porque, se ela está enfraquecida, quem sofre é a população mais pobre. Quando há um crescimento econômico que tem por objetivo a coletividade, isto acaba por aumentar as oportunidades políticas e sociais, e facultar, à população carente receber mais benefícios. Os mais pobres só têm a ganhar com o aperfeiçoamento das liberdades políticas e civis.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As propostas presentes nos RDHs se apoiam no IDH. Por elas tenta-se encontrar caminhos capazes de combater, ao menos em parte, as disparidades de poder e de oportunidades que se têm ampliado com o processo de globalização na atualidade. As trocas entre indivíduos, grupos e nações têm provocado desafios econômicos, políticos, culturais e sociais que exigem uma reavaliação constante das formas de agir dos Estados e dos grupos em geral, além de mudanças em normas e leis vigentes para que seja possível adaptar-se a essa “modernidade líquida”, em referência à teoria de Bauman.

Os RDHs, além de explicitar os desafios enfrentados pelas sociedades, indicam uma série de propostas que possam contribuir, de maneira significativa, para a diminuição da pobreza e da miserabilidade em várias áreas da vida social com a finalidade de amenizar tais problemas sociais. Neste estudo, foram tratados certos aspectos presentes nos RDHs de 2004 e do Brasil de 2005. Foram mapeadas algumas das ações, práticas e debates sugeridos, os quais explicitam como pode ser difícil o combate às injustiças sociais na atualidade, pois os problemas não estão circunscritos apenas à parte da “engenharia” estrutural da economia e do Estado, por exemplo. Existem outros fatores que influenciam sobremaneira essas proposições indicadas pelos documentos do PNUD, como as disparidades de renda, de poder e de recursos, que, na maioria das vezes, encontram-se nas mãos de poucos.

Acresce que tais disparidades são maximizadas por atitudes violentas e repressoras, o que acaba por abalar a democracia no mundo todo. Os pobres são vistos frequentemente como um “problema” a ser resolvido, mentalidade esta que os RDHs combatem mostrando como a história da humanidade está marcada por políticas e leis que excluem as minorias, ao invés de trabalhar para incluí-las no seio social.

O direito ao voto, sem sombra de dúvida, é uma conquista muito importante no que concerne à participação política, mas pelas indicações feitas pelos RDHs é preciso que essa participação seja cada vez mais ampliada e efetiva em todas as esferas: econômica, social, política, cultural, entre outros. É de suma importância que toda a sociedade esteja engajada em prol dos interesses coletivos, ampliando as chances de participação dos indivíduos, grupos e instituições para que

as iniquidades sociais sejam efetivamente combatidas. Os documentos do PNUD indicam uma gama de práticas e ações que, como argumentam os seus elaboradores, são necessárias para combater os problemas que afetam os mais pobres na atualidade.

Constata-se, entretanto, que as medidas de combate às diversas formas de privação humana, indicadas pelos RDHs, encontram muitas dificuldades para serem cumpridas, haja vista a complexidade e a própria diversidade constitutiva de todas as nações do mundo. O foco dos documentos do PNUD é que essas ações e práticas atuem de forma rápida e consistente e alcancem aqueles que de fato estão carentes de serviços públicos essenciais como saúde, educação, saneamento básico, entre outros. Além disso, é preciso que os grupos marginalizados, historicamente, sejam atendidos de maneira emergencial por políticas afirmativas sejam elas de abrangência universal ou focalizada.

Os RDHs sugerem que, para se resolverem as mazelas sociais, é necessária a interdependência entre sociedade civil, Estado e ONGs, como o melhor caminho para que as metas propostas sejam cumpridas. Assim, pela ótica dos documentos do PNUD, se há um recuo no papel desempenhado pelo Estado (agora não mais ator principal), a sua atuação é indispensável na atual complexidade na qual se encontra o contexto mundial. O importante é que exista uma ampliação da participação de todos os indivíduos, principalmente daqueles que não possuem as chances que lhes são de direito, ou, simplesmente, por uma questão de justiça.

Nos RDHs, o Estado, às vezes, assume a posição de coadjuvante (como um dos parceiros na resolução de muitos problemas), ou, então, ele recua. Os RDHs chamam, com mais ou menos ênfase, a atenção para os processos de governança e/ou governação. Existem muitas discussões entre os seus técnicos e colaboradores em torno de qual papel compete, ainda, ao Estado na concretização de ações e práticas que auxiliem na execução e na implantação dos ODMs.

O esforço do PNUD com vistas a cumprir as metas em prol da sociedade, pode não ser, na totalidade, posto em prática, mas é preciso reconhecer o empenho com que muitos técnicos trabalham no interior dos órgãos das Nações Unidas. Como dizia Celso Furtado, “a história é um processo aberto”, assim, não é possível prever exatamente que desdobramentos que terá o endosso dado à perspectiva recorrente de que o Estado não tem mais como, sozinho, responder às

demandas por mais saúde, educação, saneamento, segurança, pacificação do espaço público, geração de melhores oportunidades para os mais pobres.

Os RDHs evidenciam os problemas que assolam as sociedades na sua totalidade e apresentam várias propostas para saná-los; cabe ao conjunto da sociedade colaborar para que um dia, quem sabe, a bandeira da justiça social possa ser, de fato hasteada.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARTURI, S. Carlos. Os desafios para a instauração de uma governança mundial democrática na atual conjuntura internacional: síntese de um debate. **Indic. Econ.**, FEE, Porto Alegre, v.31, n.1, p.75-94, jun. 2003. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/viewFile/194/243>>. Acesso em: 08/06/2012.

BRASIL. **Lei nº 10.639**, de 9 de Janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-Brasileira”, e dá outras providências.

CAMPOS, Maria José. Cassiano Ricardo e o “mito da democracia racial”: uma versão modernista em movimento. **Revista USP**, São Paulo, nº68, p.140-155, dezembro/fevereiro, 2006. Disponível em: <<http://www.usp.br/revistausp/68/12-maria-jose.pdf>>. Acesso em 24/09/2012.

CELLARD, A. A análise documental. *In*: POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, Vozes, 2008. p. 295-316.

DECLARAÇÃO do Milênio. Cúpula do Milênio, Organização das Nações Unidas, 2000. Disponível em: <www.unric.org/html/portuguese/uninfo/DecdoMil.pdf>. Acesso em: 23/10/2011.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Ed. comemorativa. São Paulo: Globo, 2008.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Anátema. *In*: _____. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. 3.ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999. p.139.

FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962. 116p.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992. 87p.

_____. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. 83p.

_____. **O longo amanhecer: reflexões sobre a formação do Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. 116p.

LAMOUNIER, Bolívar. Formação de um pensamento político autoritário na Primeira República: uma interpretação. *In*: FAUSTO, Bóris. (Org.). **História Geral da Civilização Brasileira**. T.III, v.2, Rio de Janeiro; São Paulo: Difel, 1977. p.344-374.

LAUTIER, Bruno. O Consenso sobre as Políticas Sociais na América Latina, Negação da Democracia? **Caderno CRH**, Salvador, v.23, n.59, p.353-368, Maio/Ago. 2010.

MANSILLA, H. C. F. Viabilidad de la Democracia en Situación de Pobreza Crônica El Área Andina y la Cultura Política del Autoritarismo. **Revista Reflexión Política**, v.13, n.25, jun/2011, p.64-76, UNAB, Colômbia. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11018897006>>. Acesso em: 20/04/2012.

MAY, T. Pesquisa documental: escavações e evidências. *In*: _____. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2004. Cap.8, p.205-230.

NÓS, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI, Organização das Nações Unidas: 2000. Disponível em: <<http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/Nosos povos.pdf>>. Acesso em 20/05/2010.

OLIVEIRA VIANNA, J.F. **Problemas de Política Objetiva**. 2.ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1997. 245p.

PNUD/ONU. [2005a]. Líderes reforçam apoio ao Pacto Global. **Boletim PNUD** [online]. Brasília, 20 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=278>>. Acesso em 05/08/2010.

_____. [2005b]. Malloch Brown elogia progressos do PNUD. **Boletim PNUD** [online]. Brasília, 23 de julho de 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=290>>. Acesso em 20/08/2012.

_____. [2005c]. Evento discute 'gargalos' que travam ODM. **Boletim PNUD** [online]. Brasília, 03 de Maio de 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=165>>. Acesso em 06/05/2012.

_____. [2006a]. Participação popular deve ir além do voto nas eleições: entrevista com Fátima Anastasia. **Boletim PNUD** [online]. Brasília, 09 de Outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/noticias.php?id01=2191>>. Acesso em 15/01/2012.

_____. [2006b]. Medida de pobreza mais usada é ruim. **Boletim PNUD** [online]. Brasília, 03 de Outubro de 2006. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=2810>>. Acesso em 30/07/2012.

_____. [2011]. Nações Unidas lançam campanha contra a corrupção e convocam sociedade a agir. **Boletim PNUD** [online]. Brasília, 09 de Dezembro de 2011. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/noticias.php?id01=3863>>. Acesso em 12/12/2011.

_____. [2012]. Pobres sofrem mais com a corrupção, afirma especialista do PNUD: entrevista com Geraldo Berthin. **Boletim PNUD** [online]. Brasília, 31 de Janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/noticias.php?id01=3879>> . Acesso em 05/02/2012.

PRODDAL/PNUD/ONU. [2004]. **A Democracia na América Latina: Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos.** Preparado pelo PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; Tradução Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, São Paulo: LM&X, 2004.

RAMÍREZ B., María Fernanda. Governança y legitimidad democrática. **Revista Reflexión Política**, IEP-UNAB, Colômbia, ano 13, n.25, junho de 2011, p.124-135. Disponível em: <<http://revistas.unab.edu.co/index.php?journal=reflexion&page=article&op=viewArticle&path%5B%5D=922>>. Acesso em: 17/02/2012.

RDH/PNUD/BRASIL. [2005]. **Relatório do Desenvolvimento Humano: Racismo, Pobreza e Violência.** PNUD, Brasil, 2005. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh/rdh2005/rdh2005b.zip>>. Acesso em: 03/08/2011. 153p.

RDH/PNUD/ONU. [2003]. Políticas Públicas para melhorar a educação e a saúde das pessoas. *In*: _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2003: Um pacto entre as nações para eliminar a pobreza humana.** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr2003/hdr03-06%20chapter%204.pdf>>. Acesso em: 06/05/2011. Cap.4, p.85-110.

_____. [2004]. **Relatório do Desenvolvimento Humano de 2004: Liberdade num mundo diversificado.** PNUD/ONU, 2004. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004/chapters/portuguese/>>. Acesso em 10/12/2010. 295p.

REZENDE, M.J. [2003]. Educação e mudança social em Fernando de Azevedo. **Acta Scientiarum: human and sciences**, UEM, Maringá, v.25, n^o1, p.73-85, 2003. Disponível em: <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/2199>>. Acesso em: 21/10/2011.

_____. [2007]. 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. **Revista Estudios Sociales**, Sonora (México), v.XV, n.30, 2007, p.7-44.

_____. [2011a]. O que os Relatórios do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas Indicam em Relação à Interdependência de Diversos Indivíduos, Instituições Organizações e Países? **Revista Política Hoje**, América do Norte, v.20, n.1, 2011. Disponível em: <<http://www.politica hoje.ufe.br/index.php/politica/article/view/92/86>>. Acesso em: 06/02/2012.

_____. [2011b]. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano Publicados após a Declaração do Milênio. **Revista Enfoques**, v.IX, n.14, p.117-138. Disponível em: <<http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/960/96019001006.pdf>>. Acesso em: 26/04/2012.

_____. [2012]. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) e o padrão de intervenção pública na área social: os desafios postos à forma de organização do Estado no Brasil. **Estudíós Sociales**, v.20, n.40, jul./dez., 2012, p.31-67. Disponível em: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=3961223&orden=0>. Acesso em: 27/08/2012.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradutora Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2000. 409p.

_____. **Sobre Ética e Economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008. 144p.

_____. O racha do multiculturalismo. **Jornal Folha de São Paulo**, Caderno Mais, 17 de Setembro de 2006. Tradutora Clara Allain. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mais/fs1709200604.htm>>. Acesso em: 29/07/2012.