

OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO ENCOMENDADOS PELAS NAÇÕES UNIDAS E O PAPEL DO PODER PÚBLICO LOCAL NA SOLUÇÃO DOS PROBLEMAS NAS ÁREAS DE EDUCAÇÃO E SAÚDE¹

HUMAN DEVELOPMENT REPORTS ORDERED BY THE UNITED NATIONS AND THE ROLE OF THE LOCAL PUBLIC POWER IN THE SOLUTION OF SOCIAL PROBLEMS IN EDUCATION AND HEALTH AREAS

Maria José de Rezende

ABSTRACT

There are many themes and suggestions contained in the HDRs produced annually by the United Nations. Because of their complexities, intentions and political motivations many objects of study and sociological problems can be extracted from these reports, through documentary research. However, any analysis that attempted to address these materials in a general and extensive way would tend to fail in view of the multiplicity of struggles that their formulators condense in their hundreds of pages. Therefore, this article will map and analyze only the HDRs proposals from the first half of the 1990s, directed at the local government, aimed to combat absolute poverty, precarious urbanization and the lack and / or inadequacy of basic social services in education and health. It is observed that the documents try to emphasize, while considering the difficulties, the role of local agents in expanding the possibilities in advancing, in the twenty-first century, the human development.

Key words: Government. Human Development. United Nations.

RESUMO

São muitos os temas e as sugestões contidos nos RDHs produzidos anualmente pelas Nações Unidas. Em razão de suas complexidades, intenções e motivações políticas podem-se extrair desses relatórios, através de uma pesquisa documental, muitos objetos de estudo e problemas sociológicos. Contudo, toda análise que tentasse abordar esses materiais de modo geral e extensivo tenderia a fracassar em vista da multiplicidade de embates que os seus formuladores condensam em suas centenas de páginas. Por isso, neste artigo serão mapeadas e analisadas somente as propostas dos RDHs, da primeira metade da década de 1990, dirigidas ao poder público local, de combate à pobreza absoluta, à urbanização precária e à inexistência e/ou insuficiência de serviços sociais básicos na área de educação e de saúde. Verifica-se que os documentos tentam enfatizar, sem deixar de considerar as dificuldades, o papel dos agentes locais na ampliação das possibilidades de fazer avançar, no século XXI, o desenvolvimento humano.

Palavras-chaves: Poder público. Desenvolvimento Humano. Nações Unidas.

Fecha de recepción: 14 de septiembre de 2015

Fecha de aceptación: 15 de diciembre de 2015

¹ Parte deste trabalho foi apresentado oralmente no GT 7 e registrado nas memórias (Anais) do XXIX Congresso ALAS (Associação Latino-Americana de Sociologia) ocorrido em Santiago no Chile entre 29 de setembro e 04 de outubro de 2013.

INTRODUÇÃO

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs², publicados desde 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)³, fazem inúmeras propostas para que o poder público atue, de modo contínuo e duradouro, no combate à pobreza extrema, às desigualdades (políticas, educacionais, de renda, de gênero, de acesso à saúde, à moradia, entre outras). Há, no seu interior, a convicção de que o poder público tem ora um papel primordial e prevaLENcente ora um papel menor e, inteiramente, compartilhado, no que diz respeito ao combate às mazelas sociais, com outros agentes, tais como: organizações não-governamentais (ONGs), setor privado, organismos da sociedade civil e associações diversas.

Ainda que ganhe prevalência no interior dos RDHs, a insistência de que muitos agentes e segmentos devem estar envolvidos na busca de saídas plausíveis, viáveis e exequíveis para os muitos problemas que resultam dos baixos Indicadores do Desenvolvimento Humano (IDHs)⁴, observa-se que o Estado, nas suas diferentes instâncias, é concebido como dotado de enormes responsabilidades no combate à pobreza e a todas as suas formas de manifestação. No âmbito deste artigo, demonstrar-se-á qual papel cabe, no entendimento dos relatórios, aos municípios, ao poder local, na formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento humano⁵.

Em razão da extensão dos relatórios do PNUD, será feita, neste texto, uma análise do modo como os RDHs, da primeira metade da década de 1990, tentam impulsionar o poder local a assumir a tarefa de definir as áreas prioritárias na alocação e distribuição de recursos que venham ampliar os níveis de desenvolvimento humano. Não é possível, no âmbito de um único artigo, dar conta dos relatórios da década de 1990 e de 2000, já que isto exigiria que fossem analisados mais de 20 documentos de aproximadamente 200 páginas cada um. Sendo, então, impossível discutir quase 4.000 páginas num único artigo, optou-se por realizar dois textos sobre a década de 1990 e dois sobre a de 2000.

Esta pesquisa tem como objeto de análise as práticas, ações, atitudes e procedimentos sugeridos pelos primeiros RDHs, da década de 1990, ao poder público local, para fazer avançar o desenvolvimento humano. Demonstrar-se-á como os relatórios vão construindo suas propostas de ação ao poder público local em vista de uma defesa insistente da necessidade de que haja descentralização do poder de decisão, de investimento, de alocação e distribuição de recursos. Aos formuladores dos relatórios parece imprescindível que haja uma paulatina descentralização porque somente ela abriria mais e mais brechas para a expansão da participação de vários agentes na construção de processos de desenvolvimento humano⁶.

² Os RDHs são publicados anualmente com o objetivo de verificar os avanços e não-avanços no IDH. Cada ano, os relatórios dedicam-se a uma temática específica, mas em todos os relatórios os debates sobre o combate à pobreza absoluta e às desigualdades de capacidades e oportunidades dominaram as principais discussões em seu interior.

³ “O PNUD foi criado a partir da resolução da Assembleia Geral da ONU em 1965 (...). Ele é o principal órgão da ONU para o desenvolvimento e é responsável por trabalhar conjuntamente com os países procurando alcançar soluções para o desafio do desenvolvimento em seus diferentes níveis” (Machado e Pamplona, 2008, p. 2).

⁴ O IDH busca “oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. (...) O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. (...) Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação” (PNUD, 2010, p. 1).

⁵ Há, na atualidade, alguns trabalhos que tentam verificar como regiões e municípios têm, ou não, avançado rumo ao desenvolvimento humano proposto pelas Nações Unidas a partir da década de 1990. Ver: (Sánchez; Ambriz; Carrillo, 2012).

⁶ João G. Machado e João B. Pamplona (2008, p. 2) ressaltam que é necessário não confundir o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) com o conceito de desenvolvimento humano. “(...) O IDH captura somente uma pequena parte do desenvolvimento humano, que é muito mais amplo e complexo que seu índice”.

Assim, o problema que norteará esta análise é o seguinte: Quais são as sugestões postas nos RDHs da primeira metade da década de 1990 para que haja, nas regiões mais pobres e desiguais do mundo, um processo de descentralização do poder que leve a uma maior atuação do poder público local no processo de efetivação do desenvolvimento humano? Quais são os desafios, apontados pelos relatórios, existentes no âmbito local, que dificultam a expansão de ações e procedimentos favoráveis a melhorias no que diz respeito à renda, à longevidade e à educação? Trata-se de áreas que compõem, por excelência, o IDH, padrão de medida de bem-estar idealizado pelo economista paquistanês Mahbub ul Haq (1976) com a ajuda do economista indiano Amartya Sen (1988; 2001; 2005; 2006; 2011).

1. POR QUE FOMENTAR O DESENVOLVIMENTO HUMANO EXIGE QUE O PODER PÚBLICO PRIORIZE A ALOCAÇÃO DE RECURSOS VOLTADA PARA AS POPULAÇÕES MAIS POBRES?

Ao discutir a necessidade de identificação das prioridades de ações que podem fazer avançar o desenvolvimento humano (tais como o combate à mortalidade infantil, à desnutrição, ao analfabetismo adulto e à ampliação das matrículas nas escolas primárias, ao acesso à água, ao saneamento e aos serviços de saúde básicos), os construtores do relatório de 1990 insistiam que a eficácia de tais medidas dependia da existência de um “grau de democracia e descentralização dos sistemas políticos e econômicos e de fomento do desenvolvimento participativo” (RDH, 1990, pp.154). Tendo essa proposta como base, eles vão, nos relatórios subsequentes, insistir na importância que possui o poder público local na gestão de processos de melhorias coletivas⁷. Observe-se que, quando falam em poder local, podem também estar se referindo a poderes privados locais. Todavia, neste artigo, se está procurando mapear mais precisamente as sugestões para o poder público local, o qual aparece, muitas vezes, como aquele que deve associar-se em parceria com os poderes privados locais. Não há, no entanto, uma convicção absoluta, por parte dos que elaboraram o relatório de 1990, acerca dos êxitos reais que poderiam ser alcançados por essas associações e parcerias. Eles dizem que isso ainda está por ser pesquisado. Consta no relatório que é necessária uma

Maiores investigações sobre as formas e o impacto da tomada de decisão descentralizada e os mecanismos para induzir uma participação efetiva, sobre tudo entre grupos em geral desorganizados e com pouca capacidade de influência, como, por exemplo, mulheres pobres e pessoas sem terra. Assim mesmo, o papel desempenhado pelo setor privado e pelas ONGs na promoção do desenvolvimento humano também precisa de estudos adicionais (RDH, 1990, p. 147).

Percebe-se haver, no relatório de 1990, preocupação com as formas de converter as prioridades em metas específicas de melhoramento das chances de vida ao nascer. Melhorias estas que decorrem de nutrição adequada, de processos eficientes de prevenção de doenças e de ampliação da alfabetização de adultos e crianças. Nesse caso, o poder público local teria, então, um papel fundamental na conversão de prioridades em metas específicas, o que somente poderia ocorrer se essa instância se voltasse para disponibilizar serviços de educação, de saúde, de saneamento, entre outros. Em defesa de um processo de descentralização, os elaboradores dos RDHs, insistiam, nos anos 1990s, que, localmente, havia maiores chances de “transformar os objetivos gerais em

⁷ Os RDHs fazem considerações bastante genéricas acerca das possibilidades de o poder público local, em várias partes do mundo, se estruturar de modo a favorecer uma melhor distribuição de recursos e de poder. No Brasil, alguns estudiosos têm buscado compreender os avanços e não avanços do processo de descentralização em curso no país desde a Carta Constitucional de 1988. Sobre isso ver: (Arretche, 1999; Jacobi, 1995; Milani, 2006; Cohn, 1992; Souza, 1996).

pautas de ação precisas” (RDH, 1990, p. 154). Isso pressupunha, portanto, a possibilidade de ampliação, no âmbito local, da participação de diversos agentes.

É interessante notar que os construtores do RDH de 1990, por exemplo, têm um olho fixado nos debates sobre a necessidade de ampliar a participação da sociedade civil na construção de políticas que levem a estenderem-se os serviços sociais básicos através de uma melhor distribuição dos recursos públicos, e um olho fixado em algumas sugestões de diminuição do papel do Estado nos processos de constituição de políticas sociais; derivam daí as indicações dos relatórios de necessidade de estabelecimento de parcerias com o poder privado, organismos e organizações internacionais, ONGs, associações comunitárias e grupos voluntários.

Essas propostas, defendidas nos RDHs, de cooperação entre os agentes locais (setor público, ONGs, sociedade civil, associações diversas) suscitam muitas dúvidas em relação à viabilidade e eficácia dessa cooperação descentralizada. Pode-se perguntar o seguinte: Em continentes como América Latina, África, Oceania e Ásia, como envolver, em escala cada vez maior, novos atores da sociedade civil nesse processo de desenvolvimento humano? Vale perguntar até mesmo, se os diferentes países que formam esses continentes possuem agentes locais com um grau de organização política capaz de inseri-los, em condições de igualdade, nesses projetos de cooperação. Carlo Tassara (2011; 2011^a) tem testado esse enfoque da cooperação descentralizada em alguns contextos específicos. Segundo ele, o próprio processo de cooperação produz efeitos de mão dupla, ou seja, tanto proporciona uma maior democratização da participação quanto impulsiona novas formas de organização e novos espaços de negociação em favor do desenvolvimento humano.

Tassara (2011) menciona que o pressuposto participativo “é uma metodologia que tem suas origens no Brasil, nos anos 1980s e foi sendo difundido a grandes e pequenos centros rurais e urbanos de toda América Latina” (Tassara, 2011, p. 441), deve-se ter em conta todas as dificuldades, no Brasil, de ampliação de uma participação efetiva e capaz de ser, de fato, distribuidora de poder. Muitas tentativas de ampliação da participação, iniciadas nas décadas de 1980, 1990 e 2000, encontram-se hoje, no país, mergulhadas em práticas clientelistas, personalistas e de pouca efetividade no que diz respeito à constituição de práticas democráticas realmente capazes de distribuir poder. Deve-se indagar: Quais práticas têm levado à abertura de canais de participação e de comunicação com os dirigentes? Indaga-se isso em relação ao processo de participação experimentado desde a Carta Magna de 1988 em geral e não especificamente em relação a processos de cooperação externa. Enfim, análises comparativas das muitas experiências participativas poderiam fornecer uma melhor visão sobre como a cooperação internacional descentralizada poderia ou não resultar em mudanças sociais e políticas efetivas.

1.1. DE QUE MODO O PODER PÚBLICO DEVE ATUAR, CONFORME SUGESTÕES DOS RDHS, NA ALOCAÇÃO DE MAIS RECURSOS PARA FAVORECER O DESENVOLVIMENTO HUMANO

Uma das questões centrais que se constitui pano de fundo das propostas dos relatórios do PNUD, por ora analisados, é a dificuldade de financiamento do desenvolvimento humano. A quem cabe gerar e partilhar recursos que contemplem as necessidades (de moradia, saneamento, educação, saúde) das populações mais pobres? Era detectado, segundo os RDHs dos anos 1990s, que tinha havido uma diminuição da proporção dos gastos governamentais com saúde e educação na década de 1980. Fazia-se necessário dobrar tais investimentos para que muitos países pudessem empenhar-se em realizar melhorias que, ao menos, acenassem para o desenvolvimento

humano. No entanto, a pergunta era: Quem deveria investir recursos e de onde eles deveriam sair? Os relatórios não abraçam uma tese que propõe que os gastos deveriam ser somente públicos. Eles insistem na necessidade de compartilhar tais gastos com muitos grupos, contando-se entre estes, até mesmo as populações mais pobres. Talvez, é neste aspecto, principalmente, que os relatórios passam a ser, às vezes, identificados como afinados com as orientações que duvidavam da efetividade e da possibilidade de o poder público ser o agente capaz, por excelência, de gerar as condições para ampliação do desenvolvimento humano.

Na década de 1980 a taxa de investimento declinou notoriamente em vários países africanos e latino-americanos e é preciso elevá-la de maneira que alcance, pelo menos, o nível dos anos setentas. Na maior parte dos países em desenvolvimento é indispensável aumentar os recursos globais através de impostos especiais, *tarifas de usuários* e contribuições comunitárias⁸ (RDH, 1990, p. 157).

No que consistiria essa denominada, na citação anterior, tarifa de usuários que os elaboradores do RDH de 1990 parecem aprovar? Seria uma forma de obter recursos denominados por eles de adicionais, já que as principais fontes deveriam ser governamentais. Desse modo, pode-se dizer que a estas cabem os maiores ônus, ou seja, o grosso do investimento teria de vir dos gastos públicos, tanto que há o seguinte alerta: “Os países da América Latina e o Caribe foram os que experimentaram maiores reduções no gasto público para saúde e educação na década de oitenta. Portanto, têm que planejar um forte aumento em gasto público destinado aos ditos setores” (RDH, 1990, p. 158).

Todavia, os preparadores do relatório de 1990, pressupõem que os gastos públicos não são suficientes, daí a necessidade de obter alguns recursos adicionais, tais como taxar determinados produtos (os de luxo, os prejudiciais à saúde como álcool e cigarros) e algumas atividades econômicas (serviços de importação⁹, impostos de renda corporativos¹⁰) para formar fundos de investimentos nas áreas sociais. Eles louvam também aquelas iniciativas governamentais de estabelecimento de políticas de ampliação da arrecadação de impostos. Citam Ghana e Jamaica como países que estavam, naquele momento, tentando implantar tais ações. Além desses recursos adicionais, os relatórios mencionam também as “tarifas de usuários” que vigiam em alguns países. Essas taxas dizem respeito à aplicação de um percentual determinado para utilização dos serviços de educação e de saúde. Taxas de matrículas, taxas de atendimento médico-hospitalar, entre outras. Se, ao mesmo tempo, tais valores podem constituir-se recursos adicionais, eles podem também impossibilitar que os mais pobres lancem mão desses serviços pela total e absoluta impossibilidade de arcarem com essas despesas. Esse fato é inteiramente reconhecido pelos construtores dos RDHs da década de 1990. Por isso, davam, eles, destaques a algumas experiências que sugeriam que os extremamente pobres e incapacitados deveriam ter serviços básicos de saúde e educação inteiramente gratuitos, ao passo que os demais pagariam taxas para utilizar tais serviços.

Os formuladores dos RDHs têm em mente, então, muitas possibilidades de buscar recursos para os serviços sociais básicos de educação e saúde. Deve-se perguntar o seguinte: Como essas possíveis ações de ampliação dos gastos governamentais e de busca de recursos adicionais seriam

⁸ À medida que os serviços de saúde e de educação vão se deteriorando nos países em desenvolvimento vão surgindo buscas de “ajudas voluntárias para assegurar a prestação dos serviços” (RDH, 1990, p. 161).

⁹ “Paquistão estabeleceu uma sobretaxa IGRA (de alfabetização) de 5% para as suas importações para financiar projetos educativos de alta prioridade” (RDH, 1990, p. 159).

¹⁰ Os impostos corporativos, no Brasil, são constituídos pelo IRPJ (Imposto de Renda Pessoa Jurídica) e CSLL (Contribuição sobre Lucro Líquido).

aplicáveis aos municípios, ao poder público local, ao poder privado local, aos investimentos voluntários que operam nos âmbitos locais?

Algo que se verifica nos RDHs da década de 1990, certamente com mais ênfase do que o que se observava na década de 2000, é que há uma insistência muito forte, por parte dos elaboradores dos relatórios, para que o poder público, local ou não-local, não seja responsabilizado por todos os gastos e despesas. Daí a necessidade, segundo eles, de dividir essa tarefa de ampliação do desenvolvimento humano com diversos setores. O RDH de 1990 defende não somente as contribuições, com taxas que podem ser variáveis dependendo do poder aquisitivo, dos setores que podem pagar por saúde, educação e saneamento, mas também as contribuições comunitárias voluntárias. Ele diz:

Em uma quantidade alarmante de países em desenvolvimento, os serviços de saúde e educação e outras infraestruturas físicas estão se deteriorando rapidamente por falta de manutenção e reparações, o que é reflexo da escassez de recursos orçamentários. Os professores abandonam seus cargos devido a queda em seus salários ou a irregularidade dos pagamentos. O pessoal da saúde tem de trabalhar sem remédios e outros equipamentos. Para combater essa tendência, os funcionários governamentais (muitas vezes com a contribuição de doadores estrangeiros) estão recorrendo à população local em busca de ajuda voluntária para assegurar a prestação dos serviços (RDH, 1990, p. 161).

Observe-se que o RDH de 1990 está bastante seguro de que os muitos, não só os dos poderes públicos, agentes devem buscar fontes variadas de recursos para cumprir as demandas capazes de levar ao desenvolvimento humano. O poder público sai do papel central e aparece fundamentalmente como um dos agentes entre diversos outros. Todavia, o relatório reconhece que os programas de associação e cooperação entre os diversos atores devem ser muito bem planejados e desenhados para que eles deem resultados satisfatórios. Em alguns casos, esses novos desenhos podem ajudar a aprofundar as desigualdades, ao invés de mitigá-las¹¹.

No que se refere ao papel que possui o poder público local na expansão do desenvolvimento humano, ressalte-se que os elaboradores dos RDHs trabalham com dois níveis de discussão. Num primeiro, eles saem em defesa de outra engenharia organizacional dos gastos públicos em geral. Defendem a inclusão de novos agentes e setores tanto na geração de recursos quanto no seu gerenciamento e distribuição. Num segundo nível, os relatórios defendem a descentralização dos recursos, os quais devem ser, em parte, trasladados para os municípios, regiões, setores, departamentos, conforme for o tipo de organização política e administrativa de cada país. Contudo, os RDHs, da década de 1990, insistem ainda na necessidade de gerar localmente recursos para serem investidos nas melhorias em saúde, educação, moradia e saneamento. Há, então, preocupação tanto com a realocação quanto com a produção de recursos no âmbito local.

Em relação à realocação de recursos públicos, o RDH de 1990 chama a atenção para o fato de que muitos países, com expectativa de vida muito baixa, investem muito mais em defesa do que em serviços sociais. Através de dados sobre as décadas anteriores à de 1990, o relatório afirmava que Angola, por exemplo, investia 73% do PNB (Produto Nacional Bruto) em defesa, Omã, 74%; Yemen 73% e o Paquistão 74%, países em que a expectativa de vida variava entre 45 e 58 anos. Essa situação era, para os preparadores do relatório, uma prova cabal da necessidade de “reordenamento das prioridades orçamentárias entre os distintos setores” (RDH, 1990, p. 166).

¹¹ Segundo o RDH de 1990 (p. 162), as experiências de financiamento comunitário eram diferentes entre os países africanos. No Senegal, os planos de autoajuda não geravam desigualdades enquanto que no Quênia, ao examinarem-se os programas de financiamento das escolas, percebia-se que iam se formando instituições categorizadas diferentemente, o que levava a uma perpetuação das desigualdades.

A educação, em muitos países em desenvolvimento¹², recebia baixíssimos investimentos. No entanto, é necessário assinalar que, nos moldes de outros organismos internacionais, o PNUD também encampava a tese de que o financiamento público da educação, em países da América Latina, Ásia, África, deveria ser direcionado, na sua maior parte, ao nível primário¹³.

Note-se que o RDH de 1990 tomava cuidado em demonstrar que nem todos os países em desenvolvimento tinham gastos militares quase 3 vezes maiores que os gastos com saúde e educação. Entre 1960 e 1986 detectava-se ainda que havia países na América Latina, América Central e África que tinham gastos muito maiores em educação e saúde (média de 81%) do que em defesa. Ele citava Costa Rica, Venezuela, Jamaica, Bostwana.

No que diz respeito aos desenhos das políticas e programas sociais, os elaboradores do RDH de 1990 observavam:

Os países podem economizar recursos orçamentários escassos e aumentar a efetividade dos programas de desenvolvimento humano adaptando-os às necessidades e interesses específicos dos beneficiários a quem estão dirigidos. (...). É muito importante fixar objetivos específicos em países com baixos níveis de renda e uma distribuição bastante desigual da mesma. As intervenções com objetivos específicos muitas vezes adotam uma de duas modalidades ou uma combinação de ambas. Algumas intervenções tratam de ser inclusivas – buscando uma cobertura mais ampla possível dos beneficiários identificados dentro do marco de um orçamento determinado. Outras intervenções tratam de ser exclusivas – limitando o acesso aos benefícios a um segmento bem definido da população (RDH, 1990, p. 178).

Não há, porém, uma orientação fechada do primeiro RDH acerca do tipo exato de programas e políticas sociais que deveriam ser implementados; isso se devia ao fato de que, em algumas regiões do mundo, poderia ter mais efetividade um tipo de política pública e, em outras, poder-se-ia requerer algum outro desenho. Os elaboradores do referido relatório demonstravam, através de muitos exemplos, que algo que funcionava muito bem em alguns países não funcionava em outros, já que o êxito dependia não somente dos beneficiários, mas também da capacitação técnica e administrativa daqueles que estavam incumbidos de efetivar programas e políticas sociais.

2. QUAIS SÃO AS POSSIBILIDADES DE UMA MAIOR ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO LOCAL NO PROCESSO DE EFETIVAÇÃO DE MELHORIAS NAS ÁREAS DE RENDA, EDUCAÇÃO E SAÚDE?

A resposta a essa questão deve partir do pressuposto de que o RDH de 1990 insiste que “uma das principais tarefas do governo é a de corrigir a distribuição de renda e ativos através de transferências de renda e uma distribuição ampla de bens públicos em benefício do desenvolvimento humano” (RDH, 1990, p. 182). A efetivação de políticas dessa natureza exige, em primeiro lugar, que ocorra um amplo processo de distribuição do poder. Conforme demonstrou, durante décadas, Celso Furtado (1964; 1992; 1997; 1997^a; 1998; 1999; 2002), não há possibilidade de distribuição de renda sem que haja um melhor equilíbrio de poder entre os diversos segmentos sociais. Sem abrir canais de participação e canais de comunicação com os dirigentes nada é possível no que diz respeito à desconcentração de rendas e recursos.

¹² O sintagma “países em desenvolvimento” é utilizado fartamente pelos RDHs, os quais dividem os países em: desenvolvidos, em desenvolvimento e menos desenvolvidos. Há motivos políticos para tais classificações, pois eles constroem estratégias para evita falar em subdesenvolvimento e/ou atraso.

¹³ “A educação primária muitas vezes recebe financiamento público proporcionalmente menor que o obtido pela educação superior e universitária, que em muitos casos poderia se autofinanciar mais” (RDH, 1990, p. 165).

Não há dúvida de que os formuladores dos RDHs da década de 1990, ao indicarem que o desenvolvimento humano pode levar a correção da distribuição de renda e recursos, amenizam, de forma bastante sutil, os bloqueios que impedem a desconcentração da renda. E por que isso ocorre? Porque essa discussão é quase encoberta por um grande otimismo acerca das possibilidades de que os diversos países construam avanços nas áreas de educação, saúde, participação política e reversão das diversas formas de exclusão. A questão da distribuição da renda foi um dos maiores desafios que acompanhou, desde a década de 1950, os debates sobre o desenvolvimento social. Foi muito discutida a inviabilidade de construir um amplo processo de melhorias coletivas capazes de habilitar social, política e economicamente, de fato, os diversos grupos sociais sem que fosse pavimentado um longo percurso por onde houvesse a distribuição de poder. Portanto, não se trata de corrigir a distribuição da renda, como sugerem os técnicos dos RDHs, mas sim de redefinir políticas redistributivas.

Essa discussão foi feita, durante décadas, na América Latina. Não há dúvida de que Celso Furtado se destacou neste debate, ao retratar o desenvolvimento social como aquele que é capaz de distribuir renda, recursos e poder simultaneamente. Parte-se da convicção de que a proposta em torno do desenvolvimento humano deriva do debate sobre desenvolvimento social. Não se supõe que aquele primeiro represente uma ruptura com este segundo, mas antes uma continuidade construída com alguns atalhos que, às vezes, dificultam visualizar aproximações e parentescos que há entre eles. Entre os muitos atalhos estão, por exemplo, as propostas presentes nos RDHs de governança democrática - na qual os diversos agentes governamentais, da sociedade civil e de organizações diversas sejam coparticipes na construção de ações que potencializem o desenvolvimento humano - em sociedades em que nunca houve efetivação de processos expressivos de distribuição de poder¹⁴.

Se a democracia deve ser entendida como distribuição de poder, ela está, sem dúvida, na base de todo e qualquer investimento rumo ao desenvolvimento humano. A descentralização do processo decisório e da renda teria de constituir-se, então, o seu núcleo principal. Observa-se que os elaboradores dos RDHs, influenciados por Amartya Sen, tentam construir alguns caminhos por onde pudessem expandir-se habilidades e capacidades (profissionais e políticas) que, a médio prazo, democratizassem o acesso à renda, recursos e poder. Num debate com Sen, Celso Furtado (2002) afirmava que estava de acordo com o pressuposto de que, para “participar da distribuição da renda, a população necessita estar habilitada, por um título de propriedade ou pela inserção qualificada no sistema produtivo” (Furtado, 2002, p. 16). Ocorre que, e isto os RDHs não enfrentam substancialmente, em algumas sociedades “esse processo de habilitação está bloqueado” (Furtado, 2002, p. 17).

O desbloqueio só se daria, segundo Furtado, através de um amplo processo de distribuição do poder, do patrimônio e da renda. Os formuladores dos RDHs discutem distribuição do poder, basta observar os termos propostos nos RDHs de 1993 (cujo tema central é participação popular), de 1995 (sobre a igualdade entre homens e mulheres) e de 1999 (sobre mundialização e formas de governanças globais). Todavia, eles querem fazer crer que todas as sociedades podem, apesar dos bloqueios incomensuráveis, construir novos equilíbrios de poder. A eles parece, então, que incentivar estratégias de descentralização do poder entre as diversas instâncias nacionais pode ser um caminho para vencer os bloqueios. O RDH de 1991 faz a seguinte afirmação:

As pessoas são as melhores defensoras de seus próprios interesses, sempre e quando lhes deem a oportunidade de fazê-lo. Portanto, muitas vezes o melhor que pode fazer os governos desejosos de

¹⁴ No Brasil alguns autores trabalharam fartamente essa situação. Ver: (Faoro, 1989; Holanda, 1987; Furtado, 1997; 1997^a).

empreender reformas é assegurar a participação plena dos indivíduos na comunidade e na nação. Entretanto, o fato de assegurar a participação das pessoas não significa deixar que elas sejam responsáveis por sua própria sorte. O governo deve fornecer ajuda ativa e deve descentralizar a tomada de decisões em matéria de desenvolvimento (RDH, 1991, pp.164-165).

A descentralização do poder é que, segundo os relatórios, dariam substancialidade ao desenvolvimento humano, pois, somente através dela, os segmentos mais pobres poderiam constituir suas demandas de melhorias nas áreas de educação, saúde, saneamento e moradia. Se o poder continua centralizado, pouco adianta transferir parte do poder central para os municípios, departamentos e províncias, pois as elites locais continuarão agindo em favor somente de seus interesses. Isso inviabilizará inteiramente ações e procedimentos que favoreçam os mais pobres. O RDH de 1991 dá, como exemplo, o Nepal onde “as elites locais têm utilizado o sistema instituído sob a Lei de Descentralização de 1982 para benefício próprio” (RDH, 1991, p. 165).

Os relatórios não passam ao largo das dificuldades que o processo de descentralização pode engendrar. Considerado como ideal esse processo pode levar a imaginar que tudo estaria resolvido com a descentralização, mas na prática nem sempre as coisas sucedem assim. Vejam-se, por exemplo, os países com décadas e séculos de poderio local arraigado em práticas corrosivas para a democracia e para qualquer forma de equilíbrio de poder. Neles, a descentralização pode ser utilizada para perpetuar práticas clientelistas¹⁵, personalistas e corruptas. Essa preocupação dos relatórios tem muita semelhança com inúmeras discussões feitas por pesquisadores brasileiros que têm detectado, através de investigações empíricas, juntamente com alguns avanços, inúmeras dificuldades de construção e consolidação de procedimentos democráticos locais (Jacobi, 1995; Souza, 2001; 2004).

Os formuladores dos relatórios afirmam que para haver “participação se deve delegar poder aos pobres. (...) No que concerne à descentralização, o remédio está na educação, na delegação de responsabilidade e no desenho de estruturas e seqüências de tomada de decisões apropriadas” (RDH, 1991, p. 165). Pensando exclusivamente o caso do Brasil, Celina Souza (2001, pp.10) faz uma discussão importante sobre os efeitos da descentralização nessa busca por dotar os mais pobres de maior poder. Diz ela, os “grupos de baixa renda, mas não os muito pobres, passaram a ter influência sobre o processo decisório de alocação de uma percentagem dos recursos públicos locais”, o que, segundo ela, foi feito a um custo alto de dispêndio de energia e trabalho para os setores populares que tentam interferir na distribuição de recursos públicos. E, como afirma Celso Furtado¹⁶ (1997b; 2002), para participar da contenda, os indivíduos têm de estar habilitados; se não há essa habilitação tem-se uma dificuldade enorme que recai sobre os extremamente pobres.

Esse fato, a saber, detectado por Celina Souza de que os grupos de baixa renda, mas não os muito pobres, é que acabam, de alguma forma, participando, tem sido, sem dúvida, um dos maiores desafios para as propostas de descentralização formuladas no interior dos RDHs, já que eles defendem a necessidade de ampliar a participação dos indivíduos mais pobres. Por isso, esse tipo de descentralização só seria possível através de um processo de geração de capacidades e habilidades que tornassem os mais pobres dotados de meios e recursos para o exercício de

¹⁵ Essa possibilidade foi constatada por Celina Souza (2001) em suas pesquisas. Para ela, a tese segundo a qual a descentralização consegue derrotar tais práticas clientelistas não se sustenta inteiramente, pois estas continuam vivíssimas em algumas cidades em que vige a política de orçamento participativo.

¹⁶ “No mundo moderno, o Estado é uma arena onde se confrontam os interesses mais diversos. As circunstâncias podem favorecer estes ou aqueles grupos, mas nem sempre são alheias à vontade dos atores, como havíamos comprovado com frequência. Sem ousar, não se conhecem os limites do possível, e muita coisa é possível no plano político se o povo não está privado do direito de organizar-se e de participar da contenda” (Furtado, 1997b, p. 301).

influências que dariam novos equilíbrios ao poder local¹⁷. Os elaboradores dos RDHs estão tentando indicar algumas possibilidades inclusivas para os que vivem em situação de total privação e impotência.

Entre os desafios existentes no âmbito local e não-local que dificultam, segundo os construtores dos RDHs, a expansão de ações e procedimentos que favoreçam melhorias no que diz respeito à renda, à longevidade e à educação para os mais pobres estão duas grandes dificuldades: 1)- elaborar projetos que atendam melhor as necessidades dos que vivem em situação de pobreza absoluta e 2)- agir em favor dos interesses comuns.

Os preparadores dos relatórios mostram estar ciente de que a descentralização política pode ser completamente inócua em sociedades em que há uma extrema impossibilidade de desenvolver ações e procedimentos voltados para os interesses coletivos. Se for pensada uma sociedade como a brasileira, que os RDHs classificam como em desenvolvimento, onde há a reprodução constante de práticas e procedimentos que repelem a formação de um projeto nacional no qual os interesses de todos, e não somente de alguns, estariam contemplados, fica evidente que as práticas descentralizadoras teriam ainda um longo caminho a seguir para que houvesse avanços expressivos no direcionamento da atenção, de mais e mais agentes, para os problemas dos segmentos mais pobres do país.

Gerar agentes (organizações da sociedade civil, líderes políticos, governantes e funcionários públicos) voltados aos interesses coletivos não basta. Daí a necessidade de envolver, segundo o RDH de 1991, a própria população mais pobre nas decisões a respeito de financiamento e execução dos projetos que são voltados para ela. “É possível que um alto grau de participação por parte dos beneficiários não garanta o funcionamento de um projeto, mas, [sem dúvida], aumenta suas possibilidades de êxito” (RDH, 1991, p. 166).

Entre as muitas sugestões do RDH de 1991 para ampliar as chances dos mais pobres no âmbito local, estão duas que geram muitas dúvidas e polêmicas acerca de sua efetividade. Uma é a necessidade de “forjar alianças entre os ricos e os pobres” (RDH, 1991, p. 168) e a outra é a necessidade de “conseguir o apoio de grupos influentes” (RDH, 1991, p. 168) para que os projetos de combate às mazelas sociais ganhem substancialidade, seja econômica, seja política.

Os elaboradores do RDH de 1991 acabam sugerindo ao Brasil que a intensificação do envio de recursos do governo federal para o Nordeste, visando implementar projetos de irrigação, levaria os latifundiários a gerarem mais postos de trabalhos e isso beneficiaria os mais pobres. Afirmarões como essas causariam perplexidade em muitos cientistas sociais brasileiros que têm estudado a fundo o que sempre representou a transferência de recursos para os mais ricos sem operar mudanças estruturais significativas na concentração patrimonial e do poder.

Não há como alongar, neste momento, esta discussão, mas, sem dúvida, Celso Furtado, à frente da Sudene (Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste) e da Operação Nordeste, lutou bravamente contra essa visão defendida no RDH. Sabe-se, com certeza, o que significou, durante décadas, a transferência de recursos federais para as elites locais nordestinas. O efeito mais visível disso foi a ampliação da pobreza e das desigualdades sociais extremas¹⁸.

¹⁷ Celina Souza (2001) faz uma importante discussão sobre o “empoderamento”, dos pobres, resultante das políticas de orçamento participativo.

¹⁸ “A coisa perversa da estrutura agrária do Nordeste é que não existe um sistema de assalariados propriamente. A massa da população é de meeiros. Meeiro em terra de latifundiário trabalha sob a forma de participação em produtos, é pago em produto natural. Produz para comer. O excedente que é comercializado beneficia o dono da terra” (Furtado, 1998a, p. 22).

Quando os formuladores dos RDHs estão defendendo, como forma de ampliação dos projetos locais voltados para a solução dos problemas sociais, o apoio dos grupos influentes, tem-se a impressão de que eles estão preocupados com a mobilização política de diversos segmentos da sociedade em busca da solução dos problemas relacionados à urbanização precária, à falta de acesso a bens públicos de modo geral. Tenta-se, então, criar um consenso entre os diversos segmentos sociais sobre as ações necessárias para melhorar a vida dos mais pobres. Não há dúvida de que esse tipo de proposta alinha-se às que têm aparecido nas discussões de Amartya Sen (2011) que, em *A ideia de Justiça*, defendeu a tese sobre a necessidade de que sejam desenvolvidos, entre os diversos grupos sociais, alguns consensos sobre como atacar os problemas que atormentam os mais pobres¹⁹.

Os elaboradores do RDH de 1992 no capítulo 2, intitulado *Liberdade política e desenvolvimento humano*, sustentam também uma ampla discussão sobre a necessidade de desenvolver “diálogo e consenso a nível local” (RDH, 1992, p. 69). Este consenso deve ser construído através de negociações e deliberações que levem em conta uma multiplicidade de agentes e interesses. A expansão da democracia, dizem eles, só se dá quando há um maior reconhecimento das necessidades dos vários grupos que constituem uma dada sociedade. É fundamental desenvolver, nos níveis nacional e local, um consenso sobre a necessidade de defender a dignidade humana. Pessoas famélicas, sem saneamento, sem moradia adequada, sem escolas, sem acesso a serviços médico-hospitalares, sem trabalho descente têm a sua dignidade aviltada.

Parece aos construtores dos RDHs que, quando os poderes estão descentralizados, há maiores chances de ampliação da participação a nível local. Todavia, não há garantias absolutas de nada, já que as instituições locais podem estar tomadas por grupos que não desejam qualquer participação efetiva dos mais pobres nos processos decisórios. Uma melhor distribuição de poder pode ser algo inexecutável em muitas partes do mundo. Os preparadores dos relatórios mostram ter ciência disso, mas não deixam de insistir na necessidade premente de envidar todos os esforços em processos cada vez mais participativos. Este é o tema do RDH de 1993, cujo título é participação popular.

Não há qualquer dúvida de que a equipe que formulou o RDH de 1993 objetivava mostrar que há uma ligação profunda entre desenvolvimento humano e participação popular. Pode-se indagar: De qual participação se está falando neste relatório? Ele esclarece que é dos seguintes tipos: econômico (os indivíduos devem ter oportunidade, capacidade e habilitação para obter renda), social (todos devem estar inseridos social e culturalmente tanto na sociedade como um todo quanto nos grupos culturais com os quais se identifiquem e dos quais desejem participar) e também político (todos devem ter possibilidade de intervir ativamente nas decisões políticas nacionais e locais).

Todavia, deve-se assinalar que o RDH de 1993 se dedica muito mais à discussão sobre a participação política, visto que é ela a responsável, por excelência, por criar as condições para que os diversos segmentos sociais interfiram nas decisões que afetam a vida de todos. Se os mais pobres têm oportunidade e habilidade para tornar públicas as suas demandas e para intervir nos processos decisórios, que levam sempre à distribuição de recursos e serviços básicos de saúde, saneamento e educação, há grandes possibilidades de ampliação do desenvolvimento humano. Por isso, a defesa que os construtores do relatório de 1993 fazem da “descentralização como técnica para abrir a governação a uma maior participação popular” (RDH, 1993, p. 35).

¹⁹ Em uma resenha do livro *A ideia de justiça*, Marcos Silva afirma que o embate sobre justiça social posto por Sen é essencialmente político e baseia-se em “construções de consensos em torno do que uma sociedade de carne e osso julga ser razoável” (Silva, 2011, p. 5).

Há, no entanto, um perigo sempre iminente que ronda todo e qualquer processo de descentralização; qual seja de “criar (...) bases de poder ainda mais firmes para as elites locais bem arraigadas” (RDH, 1993, p. 35). Os formuladores dos relatórios insistiam que de nada adiantava transferir parte do poder de decisão para as comunidades, departamentos, municípios, regiões, entre outras formas político-administrativas que há pelo mundo, se esse poder ficar detido nas mãos de elites locais autoritárias e inescrupulosas. Mas, fica bastante claro que há, no relatório de 1993, uma aposta nas vantagens da “adoção das decisões a nível local” (RDH, 1993, p. 76). Há que se correr os riscos, assumem eles, pois, no âmbito regional, provincial, municipal, departamental e comunitário, há mais chances de que as pessoas se sintam mais incentivadas à participação e ao controle por parte de um número mais expressivo de segmentos sociais.

A descentralização que melhor atende aos interesses locais é a vertical porque ela “permite que alguns dos poderes do governo central se deleguem (...) a níveis inferiores de administração: por exemplo, aos estados nos países federados e depois às administrações regionais e locais, incluindo-se as associações de aldeias” (RDH, 1993, p. 76). Ao insistir na necessidade da descentralização, a equipe que produziu o relatório de 1993, considera que ela teria grandes possibilidades de potencializar o desenvolvimento humano, desde que atingisse o processo de administração de modo a “conceder faculdades de adoção de decisões às administrações locais e permitir que estas tenham plena responsabilidade sem necessidade de remeter-se ao governo central. Isso implica faculdades financeiras assim como a de executar projetos e programas de desenvolvimento local” (RDH, 1993, p. 76).

A maior insistência dos que fazem os relatórios se dá em relação à possibilidade de que sejam empregados esforços para que os programas de desenvolvimento local contem com a participação dos beneficiários. No entanto, eles insistem que isso exigiria uma descentralização do modo de governar que teria de contar com a interferência de muitos agentes. É o que eles definem como processo de governação. Mas, há também outra questão: a necessidade das instâncias locais serem capazes de produzir rendas e recursos localmente. A dependência total de recursos do poder central se constitui empecilho para dotar de poderes os segmentos locais não-pertencentes às principais elites políticas que agem localmente.

Os formuladores do RDH de 1993 reconhecem que, nas democracias débeis e deficitárias, é muito difícil criar bases políticas participativas. Este acaba sendo, então, o maior desafio tanto para os países em desenvolvimento quanto para os menos desenvolvidos, posto que neles há, geralmente, um *deficit* enorme de procedimentos democráticos em todos os níveis e âmbitos. É, porém, interessante observar que, mesmo em tais situações, eles insistem que, conquanto, ainda que não existam estruturas democráticas nacionais, as administrações locais podem “gerar um controle local da adoção de decisões” (RDH, 1993, p. 77) e também ir aos poucos democratizando esses mecanismos decisórios. É sem dúvida uma aposta bastante alta que tem de ser discutida à luz das especificidades de cada país, para se saber quais são as possibilidades reais de que o sugerido pelos RDHs venha em algum momento a acontecer.

No RDH de 1994 consta uma discussão, no capítulo 4, intitulado *Uma nova forma de cooperação para o desenvolvimento*, que é de suma importância para entender as dificuldades políticas existentes, onde há pouca ou nenhuma participação popular, no âmbito local, de estabelecimento de cooperação (através de doação, de empréstimos com juros baixos, de financiamento de projetos e/ou qualquer outra forma de ajuda) entre os governos locais e os organismos internacionais. Os elaboradores do relatório de 1994 afirmam que quem se beneficia de tais políticas de cooperação, onde os mais pobres são excluídos de qualquer participação nos processos decisórios, são as

elites locais. Na verdade, quanto mais empobrecidos mais pagarão alto por essas denominadas ajudas.

Ficam assinalados, no RDH de 1994, que somente investimentos voltados para o desenvolvimento humano, o qual envolve não só melhorias de rendas e recursos, mas também a ampliação da participação, é que poderiam, de fato, originar em benefícios para os grupos mais empobrecidos. Fica claro que muitas ajudas, tidas como formas de cooperação, não são discutidas com a população. Ou seja, não há qualquer debate público sobre o destino dos recursos recebidos de fora. E neste caso, a quem esses aportes financeiros beneficiam? Geralmente, os mais abastados. Isso leva a um constante reforço das disparidades em vez de amenizá-las (RDH, 1994, p. 81).

As cooperações entre os organismos e instituições internacionais²⁰ envolvem, diz o relatório, negociações, planificações e execuções. No entanto, na maioria das vezes, não há qualquer debate público sobre tais processos. O que resulta em falta de transparência na aplicação dos recursos. O relatório de 1994 insiste que as organizações que operam em cooperação para o desenvolvimento têm de centrar suas ações de financiamentos em projetos que, realmente, tenham a possibilidade de diminuir a pobreza. Devem elas focar suas atuações na ampliação do desenvolvimento humano e na promoção de regimes e governos democráticos que fomentem a participação em todas as instâncias. Por isso, o RDH de 1994 convocava a todos os financiadores de projetos, nas mais diversas regiões do mundo, a definir objetivos claros quanto às ações que promoveriam o desenvolvimento humano.

De quem é a responsabilidade pelas distorções que ocorrem nesses processos de financiamento a baixo custo e/ou de doações? Tanto dos financiadores e doadores quanto dos receptores. Neste caso, o relatório insiste que não é possível isentar aqueles primeiros das más utilizações dos recursos, uma vez que eles têm também a responsabilidade de direcionar recursos para as áreas prioritárias como: ensino básico, atenção primária à saúde, abastecimento de água e nutrição. No que diz respeito aos receptores desses recursos, uma parte deles realizam projetos que potencializam seus interesses políticos (RDH, 1994, p. 84) e não os da população mais empobrecida que necessita de melhores investimentos na saúde, na educação, em saneamento e moradia.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme afirma André Cellard (2012, p. 295), os documentos são relevantes para as pesquisas sociológicas, porque eles permitem “acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”. Como é possível entender essa afirmação no que diz respeito aos documentos (RDHs) que foram aqui analisados? Os relatórios produzidos pelas Nações Unidas condensam debates e disputas políticas que vêm ganhando corpo desde a criação das Nações Unidas. A análise deles permitiu verificar de que modo foram se desenvolvendo as discussões e propostas sobre o papel do poder local no processo de combate tanto à privação quanto à impotência. Possibilita ainda constatar como as atitudes, ações e práticas foram sendo redimensionadas ao longo de algumas décadas, antes e durante a feitura dos RDHs.

²⁰ Fazem parte dos organismos e instituições internacionais as agências das Nações Unidas, a União Europeia, o grupo Banco Mundial (composto pelo Banco Interamericano para a reconstrução do Desenvolvimento - BIRD); Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), entre outros), o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e vários outros bancos regionais.

Governos, representantes de organizações da sociedade civil, lideranças de movimentos sociais e de organizações internacionais, intelectuais de várias áreas, entre outros, têm trabalhado exaustivamente com os dados e propostas apresentadas pelos relatórios. Não há, então, qualquer dúvida acerca de sua credibilidade crescente no momento atual. As próprias condições de interdependência entre povos, nações e Estados, na atualidade, dão-lhes credibilidade e reforçam seu papel de representar um conjunto de interesses que amalgamam a humanidade como um todo. No entanto, os RDHs têm de ser analisados em vista da seguinte questão:

A crescente integração da humanidade, a progressiva interdependência de todos os subgrupos humanos, manifesta-se não apenas numa série de instituições globais tais como o Banco Mundial e a Organização das Nações Unidas, mas também em tensões e conflitos específicos relacionados a esse contato mais intenso (Elias, 2006, p. 62).

Os RDHs, ao insistirem na necessidade de “tomar no âmbito local as decisões sobre prioridades e alocação de recursos” (RDH, 1990, p. 140), mostram como um conjunto diverso e múltiplo de interesses se enlaçam e ganham significados políticos que envolvem uma multiplicidade de agentes. Entretanto, geralmente, não há espaços para os segmentos mais pobres participarem das decisões que mais impactam sua vida. Daí, a necessidade, segundo eles, de implantar processos de participação local que abram possibilidades de que um número cada vez maior de pessoas tenham suas ações voltadas para a ampliação do processo de distribuição de recursos a favor do desenvolvimento humano.

Observou-se, no exame dos RDHs, que é necessário contextualizar socialmente e historicamente as propostas, contidas nos RDHs da década de 1990, de mobilização do poder local para combater a pobreza extrema e as exclusões. Os formuladores desses documentos estão inseridos num dado momento e vivenciam alguns acontecimentos sociais e políticos que possuem influência direta nas propostas por eles formuladas.

Por fim, tentou-se ressaltar que os RDHs foram produzidos num espaço aberto de lutas e embates que foram sistematizando, no decorrer da década de 1990, a tentativa de sugerir algumas ações e práticas que levassem o poder local a assumir, cada vez mais, a tarefa de executar projetos de melhorias para as populações mais pobres. Cabe, então, ao poder local, segundo os documentos, a tarefa de implantar políticas de mudanças sociais substantivas. As unidades menores da administração pública (sejam elas municípios, departamentos, etc.) devem ter um papel ativo no processo de geração de melhores formas de distribuição de recursos, renda e poder.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arretche, M. (1999). Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.14, n.40, (São Paulo), pp. 111-141.
- Cellard, A. (2012). A análise documental. Em J. Poupart et al (orgs.), *A pesquisa qualitativa* (Petrópolis, Vozes), pp. 295-316.
- Cohn, A. (1992). Descentralização, cidadania e saúde, *São Paulo em perspectiva*, v.6, n. 4, (São Paulo) pp. 70-76. Disponível em: <Http://www.cedec.org.br> Acessado em 24/03/2015.
- Elias, N. (2006). Tecnização e civilização. Em *Escritos & Ensaios* (Rio de Janeiro, Jorge Zahar), pp.35-68.
- Faoro, R. (1989). *Os donos do poder* (São Paulo, Globo)
- Furtado, C. (1964). *Dialética do desenvolvimento* (Rio de Janeiro, Fundo de Cultura).
- Furtado, C. (1992). *Brasil, a construção interrompida* (São Paulo, Paz e Terra).
- Furtado, C. (1997). Entre inconformismo e o reformismo. Em *Obra autobiográfica* (São Paulo, Paz e Terra), pp. 9-40.
- Furtado, C. (1997a). A fantasia organizada. Em *Obra autobiográfica* (São Paulo, Paz e Terra), pp. 87-359.
- Furtado, C. (1997b). A fantasia desfeita. Em *Obra autobiográfica* (São Paulo, Paz e Terra), pp.27-306.
- Furtado, C. (1998). *O capitalismo global* (Rio de Janeiro, Paz e Terra).
- Furtado, C. (1998^a). *Seca e poder: entrevista* (São Paulo, Perseu Abramo).
- Furtado, C.(1999) A reconstrução do Brasil. *Praga: estudos marxistas*, n.8, (São Paulo: Hucitec), pp. 9-13.
- Furtado, C. (2002). *Em busca de novo modelo* (Rio de Janeiro, Paz e Terra).
- Holanda, S. B. (1987). *As raízes do Brasil* (Rio de Janeiro, J. Olympio).
- Jacobi, P. (1995). Alcances y limites de los gobiernos locales progressistas en Brasil: las alcaldías petistas, *Revista Mexicana de Sociología*, n.2, (México), pp.143-162.
- Machado, J.G.R. y Pamplona, J.B. (2008). A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD, *Economia e Sociedade*, v.17, n.1, 1-17. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0106-06182008000100003 Acesso em: 16 jul 2015.
- May, T. (2004). Pesquisa documental: escavações e evidências in *Pesquisa social* (Porto Alegre, Artmed), pp. 205-230.

- Milani, C. (2006). Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema da gestão versus política. *Sociologias*, v.8, n.16, (Porto Alegre), pp.180-214.
- PNUD. (2010). Desenvolvimento humano e IDH. *Primeira página*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/> Acesso em: 18/08/2013
- RDH. (1990). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Definição e medição do desenvolvimento humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990> [Consultado em jun. 2015]
- RDH. (1991). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Financiamento do Desenvolvimento Humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991> [Consultado em abr. 2015]
- RDH. (1992). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1992> [Consultado em maio 2015]
- RDH. (1993). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Participação popular*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993> [Consultado em ago. 2015]
- RDH. (1995). *Relatório do Desenvolvimento Humano: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990> [Consultado em jul.2015]
- Sánchez, F.J.S; Ambriz, A. y Carrillo, M.D.R.A. (2012). Desarrollo humano y género en la región noroeste de México. *Estudios Sociales*, v. 20, n.40, (Sonora - México), pp. 259-290.
- Sen, A. (2001). *Entrevista programa Roda Vida da TV Cultura*. Memória Roda Vida. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br> [Consultado em jun.2015]
- Sen, A. (1988). Racionalidade, interesse e identidade in Foxley, A; Mcpherson, M e O'Donnell, G. (Orgs.) *Desenvolvimento, política e aspiração social* (São Paulo, Vértice).
- Sen, A. (2005). *Desenvolvimento como liberdade* (São Paulo, Cia das Letras).
- Sen, A. (2006). *El valor de la democracia*. (Madrid, El Viejo Topo).
- Sen, A. (2011) *A ideia de justiça* (São Paulo, Cia das Letras).
- Silva, M.F.G. da. (2011). Amartya Sen vincula justiça à vida econômica. *Folha de S. Paulo* (São Paulo), 22 out.. CE, p.5
- Soiri, L. (1999). *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza* (Moçambique). Disponível em: <http://dominio.ecdpm.org> [Consultado ago.2015].

- Souza, C. (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização, *São Paulo em perspectiva*, v.10, n.3, (São Paulo), pp.103-112. Disponível em: www.seade.sp.gov.br/produto/spp/v10n03_13pdf [Consultado em jun. 2015].
- Souza, C. (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo, *São Paulo em perspectiva*, (São Paulo), v.15, n.4, pp.1-12. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php> [Consultado em ago.2015]
- Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, v.18, n.2, (São Paulo), pp.27-41. Disponível em: www.seade.sp.gov.br/produto/spp/v18n02_13pdf [Consultado em ago.2015]
- Tassara, C. (2011). Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina: Análisis de un caso exitoso en Antioquia, *Investigación & Desarrollo*, v.19, n.2, (Bogotá), pp. 415-451. Disponível em: <http://www.uninorte.edu.co/publicaciones/secciones.asp?ID=12> [Consultado em ago.2015]
- Tassara, C. (2011^a). Paradigmas, actores y políticas. Breve historia da cooperação internacional ao desenvolvimento. *Revista de la Universidad Autónoma Latinoamericana*, n.31, (Medellín-Co) pp.41-97. Disponível em: <http://uniroma1.academia.edu/carlotassara/papers> [Consultado em jan.2015]
- Ul Haq, M. (1978). *A Cortina da pobreza: opções para o terceiro mundo* [São Paulo, Nacional].

SOBRE LOS AUTORES

María José de Rezende

Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Professora de Sociologia na Universidade Estadual de Londrina desde 1987. Membro de Programas de Pós-Graduação na UEL (Mestrado em Ciências Sociais e nas Especializações em Ensino de Sociologia e Comunicação Popular e Comunitária), Coordenadora, na atualidade, de projeto de pesquisa sobre os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs/PNUD/ONU). Autora de diversos artigos publicados em revistas nacionais e internacionais. Co-autora e autora de diversas obras. Endereço para acessar este CV: <http://lattes.cnpq.br/0484354272039533>

Contact information: Rua Pio XII, 335 apto.1104 – CEP 86020 914 Londrina – Paraná – Brasil. Telefone 55 43 3323 6183. Correo electrónico: mjderezende@gmail.com