

OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (RDH) PUBLICADOS ENTRE 2004 E 2008: COMO OPERAR A DESCENTRALIZAÇÃO E O FORTALECIMENTO POLÍTICO E ECONÔMICO LOCAL?¹

The Human Development Reports (HDRs) published between 2004 and 2008: how to operate the decentralization and the local political and economic strengthening?

Maria José de Rezende²

Universidade Estadual de Londrina

Londrina, Brasil

mjderezende@gmail.com

Vol. XII, n° 20, 2014, 51-76

Fecha de recepción: 2 de junio de 2013

Fecha de aceptación: 28 de junio de 2013

Versión final: 8 de julio de 2014

¹ Este artigo faz parte dos resultados de um projeto de pesquisa sobre os Relatórios do Desenvolvimento Humano da ONU. Esta investigação tem sido desenvolvida na Universidade Estadual de Londrina.

² Doctora en Sociología por la Universidad de São Paulo. Líneas de investigación: teorías de cambio social, desigualdades y exclusiones en Brasil. Publicaciones: *Ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade* (Eduel/2001). Es coautora de otros libros como: *Direitos humanos e educação* (Cortez/2011), *Ciências Sociais na atualidade: temas contemporâneos* (Educ/2011) e *América Latina interrogada: mecanismos de desigualdad y exclusión social* (Miguel Ángel Porrúa/UNAM/UAEM/2012).

RESUMO. Os RDH, documentos encomendados pelo PNUD, são produzidos por equipes de especialistas nos temas abordados anualmente. Num único artigo não é possível abordar todas as temáticas discutidas por eles. Neste texto, serão discutidos os relatórios publicados entre 2004 e 2008, todavia, serão trabalhadas somente aquelas partes que tratam das propostas de descentralização do poder de decisão e de fortalecimento do poder local. O fortalecimento das habilidades e capacidades políticas de um número cada vez maior de pessoas e grupos depende, segundo eles, inteiramente, desse processo de transferência do poder de decisão para as instâncias locais. Mas depende também da geração de melhorias econômica no âmbito municipal e/ou departamental. O desenvolvimento humano, entendido como a melhoria da renda, da escolaridade, da longevidade, da dignidade e da liberdade, somente se efetivará se os mais pobres puderem, de fato, construir modos de intervir nos rumos das políticas de combate à privação e à impotência.

Palavras-chaves: desenvolvimento humano, descentralização, poder local, habilitação política, sustentabilidade econômica

ABSTRACT. The HDRs, documents commissioned by UNDP, are produced by teams of experts in the topics covered each year. A single article cannot address all the issues discussed by them. In this paper, we will discuss the reports published between 2004 and 2008; however, only those parts which deal with the proposed decentralization of decision-making and strengthening of local government will be worked. Strengthening of political skills of a growing number of people and groups depends, according to them, entirely on this process of transfer of decision making power to local bodies. But it also depends on the generation of economic improvement at the municipal and / or departmental scope. The human development, understood as the improvement of income, education, longevity, dignity and freedom, will only become effective if the poor can indeed build ways to intervene in the directions of policies to combat deprivation and powerlessness.

Keywords: human development, decentralization, local government, political empowerment, economic sustainability

Introdução

É visível, ao longo de mais de duas décadas de publicação dos Relatórios do Desenvolvimento Humano — documentos encomendados pelo PNUD a uma equipe³

³ As equipes preparadoras dos RDH são amplíssimas. Há um coordenador (a) principal e um diretor (a), no caso do RDH de 2000 eram Richard Jolly e Sakiko Fukuda-Parr. Há ainda, uma equipe do PNUD com diretor adjunto e vários membros, um conselho consultivo interno e outro externo com aproximadamente 20 membros cada. Paulo Sérgio Pinheiro estava entre os consultores internos e Paul Streeten entre os externos do RDH de 2000. Em seguida estão os co-

de especialistas nos temas tratados a cada ano— uma constante preocupação com o tema da descentralização política e econômica. Estão presentes nos relatórios, editados desde 1990, inúmeras sugestões que objetivam gerar procedimentos e ações cuja finalidade é trasladar para o âmbito local tanto o poder de decisão quanto a responsabilidade pela geração de uma economia sustentável que gere receitas e capacidade para combater a pobreza absoluta, o desemprego, a fome e o não acesso à educação e à saúde.

Nota-se que é observável, no interior dos RDH (1990, 1992, 1993, 1995, 1997, 2000, 2002, 2003), um percurso que parte de uma preocupação, na década de 1990, mais voltada, ainda que não exclusivamente, à descentralização política para uma preocupação que tende, na década de 2000, a enfatizar, com maior força, também a necessidade de fortalecer a capacidade econômica dos municípios, departamentos e províncias, conforme se organizem os poderes locais nos diferentes países, nos diversos continentes.

No âmbito deste artigo pretende-se demonstrar como os RDH elaborados entre 2004 e 2008 constroem um conjunto de sugestões que visam realçar a necessidade de desenvolver ações e procedimentos fortalecedores, nos planos políticos e econômicos, dos municípios, departamentos, comunidades⁴ e ou regiões para que sejam alcançados os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM)⁵. Na maioria das vezes, as sugestões pretendem ter um caráter amplo, abarcar os

laboradores que são especialistas nos temas de cada relatório. Em cada ano, há um grupo com mais ou menos 20 membros. No de 2000, participava da equipe Philip Alston, entre outros professores, técnicos, militantes e especialistas de reconhecimento internacional. Ganham ainda destaque as organizações que compartilham com as equipes dos RDH dados e outros materiais, as quais são inúmeras. Há ainda outros colaboradores do PNUD dos conselhos consultivos internos e externos. Há vários especialistas que participam das reuniões especiais, entre 3 e 4 dezenas de pessoas, e aqueles que leem os rascunhos que irão tornar-se a versão final dos Relatórios divulgados pelo PNUD/ONU.

⁴ Na África, por exemplo, falar em poder local é falar nas organizações comunitárias. Na Argélia, há a divisão por estados e estes últimos se dividem em comunas. Em Moçambique, toda tentativa de descentralização passa pelas comunidades tradicionais que se organizam política e administrativamente de maneira local. O Ministério da Educação e Cultura (MEC) de Moçambique divulgou o Seminário sobre capacitação das autoridades comunitárias com textos (Dava, 2009; Artur, 2009) orientadores das discussões sobre governação local, descentralização e desconcentração de poder. Os documentos divulgados pelo ministério em questão mostram-se sintonizados com algumas sugestões presentes nos RDH. Mas, em alguns momentos, há quem insista, como é o caso de Domingos do Rosário Artur, que foi ministro da Cultura em Moçambique, que a África em geral, com as organizações fundadas nas autoridades tradicionais locais, “tem como característica principal a gestão descentralizada participativa” (Artur, 2006: 7). Ele faz parecer que as propostas dos RDH são facilmente aplicáveis naquele continente.

⁵ Os ODM foram compromissos firmados, no ano 2000, entre 189 países associados às Nações Unidas. Na Assembleia geral daquele ano foi aprovado um documento intitulado Declaração do Milênio (2000) que sistematiza um conjunto de 8 objetivos, com 18 metas a serem perseguidos incessantemente pelos diversos países. Os Objetivos são: 1) erradicar a pobreza extrema e a fome, 2) atingir o ensino básico universal, 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, 4) redução da mortalidade infantil, 5) melhorar a saúde materna, 6) combater o HIV/ Aids, a malária, a tuberculose, entre outras doenças, 7) Garantir sustentabilidade ambiental, 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Para entender as metas de cada objetivo, ver: Uma visão a partir da América Latina e do Caribe (2005), apud *Folha Informativa ODM*, PNUD/CEPAL.

diversos países dos vários continentes do hemisfério sul (África, Oceania, América Latina, Ásia). Todavia, as sugestões ganham uma conotação mais genérica, já que o objetivo é contemplar um número enorme de países e regiões. Evidentemente, isso impacta negativamente as propostas constantes nos relatórios, uma vez que não é possível aos RDH abarcar as muitas especificidades que possuem países tão distintos em todos os aspectos, sejam eles sociais, culturais, econômicos, políticos, administrativos ou históricos.

As muitas equipes que têm produzido, a cada ano, os RDH buscam sanar, em parte, as deficiências relacionadas às muitas singularidades inalcançáveis por propostas como as constantes nos documentos encomendados pelo PNUD. E fazem isso de que forma? Tentando introduzir nos relatórios recomendações de processamento de algumas mudanças rumo à descentralização do poder de decisão que se tem processado em algumas partes do mundo. Procuram, com frequência, relatar os prós e os contras das políticas de fortalecimento do poder local em países da América Latina, da África e da Ásia. O RDH de 2002 traz uma vasta discussão sobre o processo de descentralização em curso na Bolívia desde a década de 1990⁶. Traz também sugestões e propostas para vários outros contextos.

Não é possível supor que as ações e os procedimentos de descentralização e de ampliação da participação propostos pelos formuladores dos RDH não dialogam e não condizem com inúmeras reflexões feitas pelas Ciências Sociais ao longo das 3 últimas décadas do século XX. Acredita-se que há uma relação de mão dupla na qual os estudos científicos influenciam as propostas das equipes que preparam os documentos encomendados pelo PNUD⁷, ao mesmo tempo que recebem influências desses debates constantes no interior dos relatórios⁸.

Como operar, segundo os elaboradores dos RDH, mudanças políticas para viabilizar habilidades e capacidades locais

Ao longo de centenas de páginas, no decorrer de 21 anos, os relatórios insistem que a geração de habilidades profissionais e políticas e de capacidades de intervenção no processo de efetivação de mudanças sociais capazes, de melhorar a vida das populações mais pobres, depende de um processo de descentralização dos processos decisórios. Percebe-se, no entanto, ao lerem-se os relatórios, que as equipes que produziram tais documentos encomendados pelo PNUD têm mais facilidade para sugerir procedimentos e ações que indiquem a possibilidade de descentralização do poder de decisão em relação aos investimentos em educação, saúde e

⁶ Sobre isto, ver PIEB, 2006.

⁷ Ao examinar detalhadamente os muitos debates e sugestões postos pelos RDH sobre democratização, participação, descentralização político-administrativa, entre outros, verifica-se que eles, muitas vezes, são influenciados por inúmeras produções acadêmicas realizadas entre 1970 e 2000.

⁸ Na década de 2000 é comum encontrar, em diversas obras de Ciências Sociais, não só diálogos com os relatórios, mas também citações e menções de dados e propostas contidos neles. Ver Faria, 1992; Bauman, 1999; 2000; Souza Santos, 2002; Rocha, 2005; Therborn, 2001.

saneamento. Todavia, há uma dificuldade maior, por parte deles, de propor ações que desconcentrem, de fato, o poder. Ao analisarem-se os RDH, fica evidenciada a necessidade de distinguir descentralização e desconcentração do poder. Os técnicos que elaboram os relatórios têm ciência disso, tanto que, em muitas passagens, eles insistem que somente a trasladação do poder de decisão para o âmbito local não resolve, se o poder continuar concentrado nas mãos das mesmas elites de sempre (RDH, 2002). Ou seja, aquelas habituadas a manter intactos os seus interesses em detrimento de todos os demais.

Quando se examinam contextos sociais específicos, observa-se que, em países da América Latina (Ziccardi, 1995: 2002), a desconcentração de poder quase nunca acompanhou, de fato, os poucos processos de descentralização que ocorreram (Faria, 1992; Pinheiro, Poppovic e Kahn, 1994; Pinheiro, 1996; Jacobi, 1995; Paoli e Telles, 2000; Souza, 1996; 2001; 2004). Vilmar Faria, ao analisar a conjuntura social brasileira⁹ para compreender a melhoria dos serviços básicos em favor da população mais pobre da cidade de São Paulo, discutiu os efeitos das tentativas de descentralização do poder de decisão graças ao desenvolvimento de diversos movimentos no interior da sociedade civil e diz que houve sim algumas conquistas importantes, pois eram visíveis alguns avanços, mas a dificuldade de desconcentração da renda e do poder ficava evidente. Ele afirmava:

Na verdade, o hiato entre direitos sociais garantidos por lei e a capacidade efetiva de oferecer os serviços públicos associados a esses direitos formalmente garantidos, num contexto de fragilidade dos direitos civis, constitui um campo fértil para o crescimento do patrimonialismo, do corporativismo estreito e do clientelismo, fatores que agravam o perfil pouco equitativo da política social brasileira (Faria, 1992: 112).

Em cada sociedade há formas singularizadas de barrar a distribuição do poder; no caso do Brasil, há uma estruturação político-jurídica e administrativa, desde a Carta Constitucional de 1988, que possibilitou o florescimento de um processo de descentralização, todavia isso não desmantelou, inteiramente, a concentração de poder alimentadora das práticas estamentais que favorecem sempre alguns grupos em detrimento dos demais. Raymundo Faoro (2008) demonstrou, em inúmeros artigos e entrevistas como se tem perpetuado, no país, uma lógica que se assenta na concentração de poder. Todo o processo de descentralização política das décadas de 1970, 1980 e 1990 foi acompanhado de um farto empenho

⁹ No texto A conjuntura social brasileira revisitada, de 2006, o qual retoma e atualiza as questões postas por Vilmar Faria, há diversos dados mais atuais, sobre acesso aos serviços públicos básicos, da população mais pobre da maior cidade da América Latina. Embora tenham ocorrido, nas últimas décadas, tentativas de implementação de políticas de desconcentração do poder de decisão com a expansão dos diversos conselhos municipais, ainda é muito precária a situação da população extremamente pobre no que diz respeito ao acesso a serviços públicos básicos (Figueiredo, Torres, Bichir, 2006).

dos que controlam, de fato, o poder, para que não se forme outro equilíbrio de poder tanto nas esferas federais, como nas estaduais e municipais.

Ainda que não esteja tratando do Brasil, mas sim de outras localidades, o RDH de 2004, que trata das possibilidades e dificuldades de construir democracias multiculturais, dedica-se a refletir sobre as razões dos empecilhos que barram a descentralização. Insiste-se enfaticamente que esta última pode ser uma forma de evitar rebeliões violentas por todo o mundo. Os “esforços para melhorar a representação e a participação dos grupos” (RDH, 2004: 51) podem “evitar, por vezes, a violência política” (RDH, 2004: 5).

A trasladação de parte do poder para conselhos locais pode ser, segundo o relatório, uma alternativa para desarmar a violência e, ao mesmo tempo, potencializar o desenvolvimento humano, entendido como um processo continuado de melhoria da renda, da longevidade, da educação, da liberdade e da dignidade. Os indivíduos não podem ser vistos somente como beneficiários do desenvolvimento; eles devem ser encarados como agentes de mudança, sustentam os elaboradores do documento. Daí a importância da esfera local como sustentadora de um contínuo processo de formação de habilidades e capacidades. Essa percepção do desenvolvimento cabe na mesma moldura conceitual construída por Sen¹⁰. “A capacidade que uma pessoa realmente possui (e não apenas desfruta em teoria) dependem da natureza das disposições sociais, as quais podem ser cruciais para as liberdades individuais. E dessa responsabilidade o Estado e a sociedade não podem escapar” (Sen, 2010: 327).

O relatório de 2004 cita o caso da Guatemala, país no qual a ditadura militar vigente entre 1970-1985 “minou a independência das autoridades comunitárias locais” (RDH, 2004: 59), o que levou as comunidades rurais a desacreditarem de tudo que dizia respeito ao poder público, à justiça e aos direitos. Houve, em 1996, um acordo para reconhecer os direitos e a autoridade tradicional dos povos Maia naquele país. Ao fazer isso restaurou-se, ao menos em parte, o direito consuetudinário e as autoridades comunitárias locais. A equipe que preparou o documento de 2004 fez questão de ressaltar que isso foi um passo para o reconhecimento de culturas distintas e para a diminuição das discriminações. Todavia, “o desafio agora, é desenvolver os sistemas consuetudinários de modo consistente com os direitos humanos e a igualdade entre os sexos” (RDH, 2004: 39).

Esse desafio verifica-se em todas as partes dos relatórios que discutem ações e propostas descentralizadoras. Isso porque, em muitas partes do mundo, advogar a defesa das autoridades tradicionais locais é, em muitos casos, extremamente complexo, pois é preciso ter ciência de que aumentar o poder de algumas comunidades pode levar ao recrudescimento das opressões de gênero e as de outras

¹⁰ “Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH), publicados anualmente para o PNUD, desde 1990, têm usado o enfoque de Sen sobre capacidade como uma moldura conceitual, na sua análise dos desafios do desenvolvimento contemporâneo” (Fukuda-Parr, 2002: 1).

naturezas¹¹, opressões estas que desrespeitam, inteiramente, os direitos humanos. Esse é um dilema para os RDH, porquanto eles vêm insistindo, veja-se o RDH de 2000, que o desenvolvimento humano é inseparável dos direitos humanos.

A geração de condições para a criação e expansão de habilidades e capacidades profissionais e políticas pressupõem, em muitas sociedades, a destruição de bloqueios perenizados por uma lógica cultural e política que impede, por exemplo, as mulheres de alcançarem qualquer igualdade de oportunidade. Os relatórios ficam numa situação, às vezes, desconfortáveis, visto que defender a descentralização é defender o reconhecimento dos poderes tradicionais de muitas comunidades, mas tais poderes não são, em inúmeras sociedades, facilitadores da vida de mulheres e crianças. Muito pelo contrário, têm mergulhado a vida delas num caos cotidiano e num tipo de aprisionamento inteiramente contrário a qualquer desenvolvimento humano.

Sublinhe-se que os RDH, em momento algum, estão em defesa de um acúmulo de poder por parte das autoridades tradicionais locais que subtraía as oportunidades de mulheres e crianças. Quando propõem ações do poder público local para universalizar o acesso à escola de meninos e meninas, eles estão procurando deixar claro que o apoio à trasladação de parte do poder para o âmbito local não significa, de modo algum, apoio à qualquer forma de discriminação e opressão. Os documentos insistem que a luta contra estas duas últimas está na base do desenvolvimento humano, o qual depende do estabelecimento de políticas públicas favoráveis à habilitação, capacitação e fomentação da igualdade de oportunidades para todos os indivíduos, indistintamente.

Ainda que as minorias, ou grupos, comparativamente prejudicados possam precisar de políticas públicas favoráveis para terem possibilidade de escapar à privação, essas políticas podem não surgir, por causa da ausência de um consenso nacional e da necessária base contributiva para financiar essas políticas (RDH, 2004: 67).

Essa postura do relatório sobre a necessidade de criar um consenso sobre os investimentos que devem ser realizados para alcançar o desenvolvimento humano é uma ideia que Amartya Sen (2001; 2006; 2008; 2010; 2011) vem defendendo há alguns anos. Num primeiro momento, é necessário que a sociedade, como um todo, se pergunte: Estamos buscando igualdade de quê? E ainda: Que tipo de igualdade de base pode construir de modo a melhorar a situação de todos? (Sen, 2008). Entretanto, não basta perguntar. É preciso que os diversos grupos e agentes sociais se disponham a buscar um caminho para a efetivação de ações e procedimentos capazes de melhorar, de fato, a vida dos que possuem menor renda

¹¹ O romancista libanês Amin Maalouf (2012) afirma que muitos conflitos, violências e opressões, em uma parte do mundo, assentam-se nas divisões baseadas em linhas comunitárias. Pode-se dizer que o RDH de 2004, ao defender a descentralização do poder de decisão de modo a atingir os grupos locais nos diversos continentes, defronta-se, continuamente, com as dificuldades geradas por formas opressivas alimentadas por essas divisões em linhas comunitárias.

e menos educação, saúde, dignidade e liberdade¹². As sociedades têm de construir suas ações e procedimentos a partir do pressuposto-chave de que a “igualdade é um requisito substantivo e substancial” (Sen, 2008: 55).

As equipes dos RDH possuem a convicção de que o desenvolvimento humano demanda investimentos políticos, sociais, econômicos e culturais. É necessário enfrentar uma multiplicidade de interesses das mais diversas naturezas, mas é também preciso desenvolver uma cultura que esteja voltada para difundir valores cuja ênfase seja a preocupação com os mais pobres em renda, instrução, habilitação. Os elaboradores dos relatórios consideram que, se parte do poder de decisão for trasladado para o âmbito local, fica mais viável a geração de uma disponibilidade para um agir voltado aos interesses daqueles que vivem em situação de privação e impotência.

Ao sublinharem, no interior dos documentos encomendados pelo PNUD, essa posição, os produtores dos relatórios demonstram estar em comunhão com as teses de Sen, as quais advogam que os consensos a respeito da importância de combater as desigualdades e a pobreza vão fortalecendo as disposições sociais para um agir direcionado à defesa de políticas públicas adequadas para a melhoria coletiva. Mas, para que isso ocorra é “necessário [...] um acordo viável sobre algumas questões básicas de injustiça (Sen, 2011) ou desigualdade identificavelmente intensas” (Sen, 2010: 323).

Os construtores dos RDH parecem crer que o avanço rumo a uma forma de descentralização que amplie a liberdade e igualdade das pessoas passa pelo fortalecimento das habilidades e capacidades no âmbito local. Isso por que, nos municípios, departamentos, comunidades, províncias, ocorre uma maior possibilidade de os indivíduos envolverem-se politicamente na construção de demandas, reivindicações e consensos sobre quais tipos de ações e de procedimentos seria possível programar. Isso depende, constata os elaboradores dos relatórios, da expansão da convicção de que o desenvolvimento humano e a democracia, a igualdade e a liberdade são dimensões inseparáveis de um só processo¹³. Não somente Amartya Sen, mas muitos outros intelectuais têm defendido essa ideia na atualidade. Ignacy Sachs afirma:

Na verdade, desenvolvimento e democratização se confundem enquanto processo histórico, desde que uma aceção larga seja dada ao segundo termo. Para além de uma simples instauração (ou restabelecimento) do Estado de direito e das instituições de governança democrática, a democratização é também o aprofundamento, jamais terminado, da democracia no quotidiano, do exercício da

¹² “Não é [...] útil conceber a diferença em qualquer dos casos em termos de ‘liberdade versus igualdade’. [...] A liberdade está entre os possíveis campos de aplicação da igualdade, e a igualdade está entre os possíveis padrões de distribuição da liberdade” (Sen, 2008: 54).

¹³ O desenvolvimento é considerado humano quando tem a capacidade de “remover os obstáculos para fazer aquilo que uma pessoa pode fazer na vida. [Obstáculos] tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas” (Fukuda-Parr, 2002: 3).

cidadania com vistas à expansão, à universalização e à apropriação efetiva dos direitos (Sachs, 1998: 151).

O RDH de 2006, que foi dedicado às carências de água e saneamento básico de uma parte expressiva da população do planeta, traz, no capítulo 6, intitulado *O grande déficit de saneamento*, uma ampla discussão sobre o papel da organização comunitária nos bairros pobres, das grandes cidades (localizadas no Paquistão, Camboja, China, Índia, Zâmbia) do mundo, para instalação de sistema de água e de saneamento. A equipe que produziu o documento trouxe vários exemplos de participação dos grupos que não possuíam tais serviços e os obtiveram através do acirramento “da responsabilidade individual para com o bem-estar da comunidade. [...] Os princípios de direitos compartilhados e de responsabilidades conjuntas têm uma importância muito prática” (RDH, 2006: 121-122).

Os formuladores do respectivo documento saem em defesa da participação como elemento central de todo processo de mudança. As atuações dos moradores que se organizaram localmente para obtenção de esgoto, saneamento, água tratada, entre outros serviços, são exaltadas como a solução capaz de dar bons resultados. Citando um projeto de Orangi, bairro muito pobre de Carachi, no Paquistão, que visava levar saneamento para os bairros degradados, eles afirmam que o sucesso do empreendimento deu-se em razão de haver a participação expressiva dos moradores dessas áreas sem os serviços essenciais à vida tais como água e saneamento. “A participação quase total tem sido baseada numa compreensão coletiva dos benefícios e numa aceitação de responsabilidade conjunta para desbloquear esses benefícios” (RDH, 2006: 121).

Consta no relatório que, em alguns casos, como o de Orangi em Carachi (Paquistão), as iniciativas começaram com uma pequena mobilização da população local que ganhou força “através da cooperação com governos locais” (RDH, 2006: 121). E por que esse dado é importante? Porque os produtores do documento desejam demonstrar o seguinte: a organização e a participação da população não podem ser tomadas como algo que dispensa a atuação governamental. É fundamental a ação e a participação da população, mas tais procedimentos têm de impactar as políticas dos governos locais, municipais e/ou departamentais. Não é o caso, então, de defender “um papel minimalista para o governo” (RDH, 2006: 122).

Não se deve esquecer que os próprios RDH do início da década de 1990 apresentavam-se bastante otimistas em relação à eficiência, para o combate à pobreza, de uma diminuição do papel do Estado e de um aumento da privatização dos serviços públicos em água, saneamento, energia elétrica. Eles endossavam ainda a adoção de modelos de gestão privada. Todavia, 15 anos depois muitas experiências privatistas tinham dado resultados extremamente negativos. E isso foi enormemente discutido dentro do próprio PNUD, tanto que vários boletins diários desse órgão traziam para o centro da discussão os erros e acertos das apostas, feitas pelos organismos internacionais, governantes e setores da sociedade civil, em modelos privatistas. No dia 19 de julho de 2006, o Boletim Diário do PNUD trazia a seguinte reportagem: *Privatizar eleva exclusão e não ajuda ODM*(2006).

Hulya Dagdeviren e Degol Hailu, no artigo *Aumentos tarifários con inversiones bajas: La historia del sector urbano del agua en Zambia* (2008), demonstraram que o próprio RDH de 2006 havia ressaltado os equívocos do otimismo em torno da privatização dos serviços sociais básicos. Eles dizem que o documento encomendado pelo PNUD constatava que “a privatização tem tido como resultado ‘fracassos espetaculares’” (Dagdeviren e Hailu, 2008: 1), pois encareceu de tal modo o serviço de água que tornou esse produto totalmente inacessível para os mais pobres. Na Zâmbia:

A proporção da população com acesso a água potável tem reduzido de 72% em 1992 para 57% em 2002. A qualidade do acesso também tem deteriorado: aproximadamente 25% dos usuários perdeu seu abastecimento de água corrente na moradia e começou a depender de fontes públicas de água, poços, perfurações, rios, tanques e lagos (Dagdeviren e Hailu, 2008: 1).

Há duas questões ressaltadas no RDH de 2006: uma é o papel importante da participação e da mobilização popular para alcançar as melhorias dos serviços urbanos e a outra é a ênfase na liderança do governo para a implantação de tais serviços.

A liderança governamental é essencial na criação de progresso no saneamento por algumas razões óbvias. As comunidades ou ONG agindo individualmente podem criar núcleos de sucesso, por vezes numa escala impressionante. Mas os avanços criados por projetos não pode substituir os recursos financeiros, políticos, administrativos que os governos podem comportar (RDH, 2006: 125).

Observe-se que o destaque é para a noção de liderança. O governo é um dos agentes importantes nesse processo, portanto deve ser o condutor, o gerenciador. Desse modo, o relatório de 2006 dá continuidade a uma ideia que alinhava todos os RDH: a de governança democrática, a qual pode ser sintetizada como a presença de vários agentes como coparticipes nos processos de planejamento, decisão e controle das ações e procedimentos que afetam a vida coletiva.

É interessante observar que essa ideia de governança democrática encontra-se — de forma diferente e com nuances diversas — em algumas propostas de mobilização popular que agregam vários movimentos de mobilização no interior da sociedade civil. Veja-se o que está posto numa cartilha intitulada *Mobilidade Urbana e inclusão social* divulgada pelo Movimento Nacional pelo Direito ao Transporte (MDT)¹⁴ e pelo Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU)¹⁵:

¹⁴ O MDT “congrega organizações não governamentais, entidades representativas de trabalhadores, empresas operadoras e fabricantes de equipamentos para transporte público, associações profissionais liberais, universidades, movimentos populares nacionais, órgãos e empresas vinculados a governos municipais e estaduais” (MDT/FNRU, 2009: 4).

¹⁵ O FNRU “é uma coalização de organizações brasileiras que lutam por cidades melhores [...]. São movimentos populares, associações de classe, ONG e instituições de pesquisa que

A construção de um projeto de mobilidade urbana no campo institucional é insuficiente para dar conta do conjunto de propostas. A participação e controle social são instrumentos essenciais para garantir a gestão democrática das cidades e a permanência das conquistas e avanços de mobilidade urbana. É na necessidade da cidade ser pensada e construída por aqueles que nela vivem que está o papel dos movimentos sociais. O MDT, através do Fórum Nacional da Reforma Urbana, espaço de articulações nacionais de movimentos populares e entidades que lutam pela reforma urbana, vem amadurecendo uma pauta unitária de reivindicações e desenvolvendo formas de lutas nas ruas e na esfera institucional. Nesse sentido tem conquistado várias resoluções em prol da mobilidade sustentável no Conselho das Cidades. (MDT/FNRU, 2009: 53)

Após ter sido indicado o modo como os relatórios vão construindo um conjunto de propostas de descentralização política e administrativa será apresentada, a seguir, uma sistematização das sugestões dos RDH para ampliar as atuações políticas locais de um número cada vez mais crescente de agentes com capacidade de elaborar demandas e de intervir na agenda pública:

querem promover a reforma urbana” (MDT/FNRU, 2009: 6).

QUADRO 1

ALGUMAS AÇÕES POLÍTICAS PROPOSTAS PELOS RDH PARA AMPLIAR HABILIDADES
E CAPACIDADES LOCAIS

Relatórios	Sugestões e propostas de ações políticas que ampliem as habilidades e capacidades locais
Décadas de 1990 e 2000	<p>Descentralização do poder de decisão em favor dos âmbitos locais. Melhor distribuição do poder através da participação popular nos âmbitos decisórios. Expansão da participação política da sociedade civil organizada. Desenvolvimento gerador de novas modalidades de participação social e política. Geração de agentes capazes de gerar demandas por melhorias sociais. Criação de indivíduos dotados de habilidades e de capacidades políticas através da expansão de ações conjuntas envolvendo poder público, poder privado, ONG, voluntariado e organizações comunitárias. Formação contínua de novos atores políticos locais capazes de operar com projetos de cooperação local, regional, nacional e internacional. Fomento da democratização participativa apta à levar a formação de agentes que possuam a capacidade de intervenção nas políticas de erradicação da pobreza extrema. Políticas de impulso de novas organizações e espaços de negociação. Institucionalização de políticas de geração de agentes (líderes políticos locais, organizações da sociedade civil, funcionários públicos e representantes das populações mais pobres) capazes de intervir nas decisões que dizem respeito à execução de projetos voltados para o desenvolvimento humano. Superação das debilidades democráticas como forma de criar bases políticas participativas. A superação aparece nos RDH como resultado dos esforços e engajamentos de diversos agentes do setor público e privado. Ação política concertada nos planos locais, regionais, nacionais e internacionais que tenham capacidade de se irradiar para diversas áreas. Possibilidade de o âmbito local decidir quais são as prioridades políticas municipais. Incentivo do poder público à participação política como forma de reverter as exclusões e as privações. Desenvolvimento, nos âmbitos públicos e privados, de políticas de construção de igualdade entre homens e mulheres. Construção, por parte do poder público, de políticas que tenham o compromisso de habilitar e capacitar, politicamente, as mulheres. Geração de práticas de governança (entendidas como aquelas capazes de expandir formas de compartilhar o processo de decisão entre uma multiplicidade de parceiros) em todos os âmbitos (internacionais, nacionais, regionais e locais) para gerar maiores equilíbrios de poder. Ao transferir parte do poder central para municípios, criar mecanismos que impeçam as elites locais de capturar inteiramente o poder e utilizá-lo em favor de seus interesses. Os governantes devem expandir ações e procedimentos que favoreçam os indivíduos que vivem em situação de pobreza extrema. Estabelecimento e efetivação, por parte do Estado, de garantias jurídicas que atinjam os segmentos mais pobres. Ampliação das ações do poder público nacional e local nas áreas de saúde (combate à mortalidade de crianças, acesso a vacinas e medicamentos) e educação (expansão do número de matrículas nas escolas primárias).</p>

Como operar mudanças econômicas para ampliar habilidades e capacidades locais

Pode-se dizer que, para os formuladores dos RDH, a melhoria dos rendimentos das pessoas mais pobres é um dos núcleos do desenvolvimento humano; ainda que este não se restrinja ao âmbito econômico, isso não significa que haja, no interior dos documentos, uma despreocupação com as condições de melhoria de rendas e recursos capazes de retirar as pessoas da situação de privação e de indigência. Com um nível de vida adequado, os indivíduos desfrutam também de melhores oportunidades, o que os faz desenvolver mais e mais suas habilidades e capacidades. No RDH de 2004 há uma ampla discussão sobre as reivindicações legítimas de terra e de meios de subsistência que existem na América Latina, na Ásia e na África. Os movimentos indígenas existentes na Bolívia, no Camboja, no Canadá, no Equador têm colocado em evidência a necessidade de reconhecer que a privação é o elemento definidor dessas reivindicações, mostram os relatórios. O desenvolvimento humano, consta no relatório, só poderá frutificar se houver acesso à terra e a outros meios de subsistência, pelos grupos mais empobrecidos. Ao alcançarem tais acessos torna-se mais fácil a expansão de uma economia local favorecedora, tanto no plano socioeconômico quanto no político, de uma luta contra a “privação das capacidades” (Sen, 2010: 121).

Nota-se, no RDH de 2004, que as melhorias econômicas locais podem ser um poderoso antídoto não só contra a pobreza, mas também contra a não habilidade política. A equipe que fez o relatório narra vários movimentos de indígenas, de camponeses em busca de terra e/ou outros meios de subsistência. Ao lançarem-se nesses movimentos, esses grupos vão adquirindo força política para participar da vida política nacional e local. Esse ponto de vista presente nos relatórios não é uma invenção nova, ou seja, das últimas duas décadas. Celso Furtado (1964, 1992, 1997) mostrava que o fortalecimento da luta dos camponeses no Nordeste brasileiro, no final da década de 1950 e início da de 1960, os habilitava (economicamente e politicamente) a romperem com as suas condições de miséria¹⁶.

A equipe que formulou o RDH de 2004, ao defender a importância da reforma agrária na África como forma de combate à pobreza e às desigualdades, está, na verdade, retomando um debate posto, na década de 1950, no interior da FAO (Food and Agriculture Organization), agência especializada da ONU (Organização das Nações Unidas). Josué de Castro, que foi presidente dessa agência na década de 1950, insistia nessa posição agora retomada pelo RDH de 2004, o qual afirma:

As quintas [propriedades] pequenas são mais eficientes do que as grandes. A reforma agrária tem, assim, de se tornar numa grande prioridade do Estado na região [Namíbia, Suazilândia, África do Sul, Zimbábue, Malawi, Botswana]. [...]

¹⁶ Celso Furtado (1998) reitera essa sua posição quando discute a legitimidade e a importância do MST (Movimento dos Sem-Terra) na década de 1990.

Alguns dos maiores proprietários da África Austral são companhias multinacionais com fazenda de gado e concessões mineiras. Essas companhias controlam agora os parques de vida selvagem e de safáris —em nome do ecoturismo— que estão a crescer em Moçambique, Namíbia, África do Sul e Zimbábue. Dos benefícios dessas atividades, pouco vai para os habitantes locais (RDH, 2004: 69).

O desenvolvimento de habilidades e capacidades (econômicas e políticas) somente será possível se, localmente, as pessoas tiverem meios de subsistência. O Estado deve agir, consta no RDH de 2004, para que as populações mais vulneráveis (como os indígenas da América Latina e América Central) tenham acesso a serviços sociais e a um “padrão de vida básico”. Faz-se necessário, ainda, que se abram, mais e mais, “vias institucionais para” terem acesso ao Estado e com ele interagirem (RDH, 2004: 69). O desenvolvimento é humano somente se represente melhorias nas condições de existência e nas formas de interação com o Estado e com as instituições. Quanto mais pobres e marginalizados são alguns grupos, maiores são as dificuldades de desenvolvimento humano, o qual, para existir, necessita que os estados nacionais definam “formas especiais de direito de propriedade, de crédito e de subsídios” aos mais empobrecidos.

A menos que estas questões sejam resolvidas, os povos indígenas não podem cumprir a promessa de democracia na região [América Latina e Central]. A possibilidade de perda da terra também afeta a viabilidade e a autonomia das instituições políticas locais (RDH, 2004: 70).

Ao discutir os desafios econômicos postos ao desenvolvimento humano que exige a superação da privação de capacidades e de habilidades, a equipe preparadora do RDH de 2004 se vê desafiada pela globalização que “desarticula a ação sincrônica [das] forças que garantiam no passado o dinamismo dos sistemas econômicos nacionais” (Furtado, 1998a: 29)¹⁷. Ela faz, então, uma defesa das “políticas que regulam o avanço da globalização econômica” (RDH, 2004: 85), pois somente assim os povos tradicionais (os indígenas, por exemplo), as indústrias extrativas e os conhecimentos milenares dos povos mais isolados possam sobreviver a essa lógica globalizante. Desse modo, para fortalecer as economias nacionais e locais, é necessário proteger o conhecimento que possuem muitos grupos dos recônditos mais distantes dos centros urbanos. E proteger como? Reconhecendo que as comunidades indígenas, por exemplo, possuem um vasto saber sobre plantas, animais e meio ambiente. Somente assim as comunidades locais são fortalecidas e valorizadas.

¹⁷ “Quanto mais as empresas se globalizam, quanto mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas” (Furtado, 1998a: 29).

O conhecimento dos povos indígenas é reconhecido pela Convenção sobre Diversidade Biológica, mas não pelo regime mundial dos direitos de propriedade intelectual, tal como está incorporado na Organização Mundial da Propriedade Intelectual e no acordo sobre Aspectos dos Direitos de Propriedade Intelectual Relacionados com o Comércio (RDH, 2004: 85).

Um elemento essencial para a melhoria econômica das comunidades rurais e indígenas é, então, a proteção, pelos governantes e organismos internacionais, do conhecimento tradicional. Desse modo, os preparadores do RDH de 2004 consideravam possível haver uma inclusão das populações que vivem mais isoladas no mundo global. Parecia a eles que era recomendável que houvesse inclusão desses povos na economia mundial, mas isso deveria ser feito tendo-se, como preocupação central, a preservação da identidade cultural e a “partilha dos benefícios econômicos do uso dos recursos” naturais (RDH, 2004: 91). Um dos grandes problemas era, segundo eles, que a globalização levava a expansão das indústrias extrativas e minerais e estas, geralmente, causam impactos ambientais que deterioram e agridem a vida de muitos grupos populacionais.

A defesa feita pelas várias equipes produtoras dos RDH de valorização do saber local, do conhecimento tradicional e do fortalecimento das atividades econômicas nas comunidades mais isoladas, está em sintonia com a linha condutora que atravessa todos os relatórios: a de que os pobres devem gerar “suas próprias maneiras de sair da pobreza” (RDH, 2005: 72), o que deve ocorrer simultaneamente a um “crescimento a favor dos pobres” (RDH, 2005: 73)¹⁸. Os grupos que elaboram os documentos mantêm, ao longo de todos os documentos, essa linha que é, na verdade, o norte central que está presente nas discussões dos fundadores principais dos RDH: Amartya Sen e Mahbub Ul Haq (1978)¹⁹.

O desenvolvimento de uma economia que gere renda e esteja situada junto às comunidades mais empobrecidas é visto como capaz de dar resultados não somente no que concerne à sobrevivência material, mas também no que diz respeito ao incentivo para o aprendizado e a escolarização — os quais deveriam estar em sintonia com a identidade cultural das pessoas envolvidas nesse processo — e para a expansão dos agentes políticos aptos a exigir um crescimento econômico voltado para a melhoria da vida dos segmentos mais pobres.

O RDH de 2006 elogia as ações do Instituto Estadual de Panchayats e Desenvolvimento Rural (SIPRD), situado em Bengala na Índia, como um órgão que

¹⁸ “A definição progressista de crescimento a favor dos pobres que se usa neste informe se concentra na posição relativa dos próprios pobres e destaca o potencial de pequenos deslocamentos distributivos para produzir ganhos significativos em matéria de redução da pobreza. O enfoque do crescimento progressivo centra sua atenção nas desigualdades estruturais que privam os pobres e marginalizados da oportunidade de contribuir com o crescimento e participar dele em termos mais equitativos, com o qual põe a distribuição, junto com o crescimento, no centro das políticas destinadas a reduzir a extrema pobreza” (RDH, 2005: 73).

¹⁹ Economista paquistanês que foi um dos idealizadores do IDH (Índice do Desenvolvimento Humano) e um dos criadores dos RDH.

é responsável pelo monitoramento da cobertura, pela condução de revisões e avaliações, e por dar apoio e formação ao governo local. [...] Os governos locais têm apoiado as redes de comércio de sanitários rurais no fabrico de lajes de latrina de baixo custo, têm apoiado também a formação de pedreiros para trabalharem nas aldeias. [...] Os feitos [a enorme melhoria do saneamento na zona rural] conseguidos em Bengala ocidental nos últimos cinco anos são frutos de décadas de investimento político e institucional (RDH, 2006: 126).

Assim, a descentralização econômica e política e o alargamento da igualdade de oportunidades são apresentadas como peças-chaves de um mesmo processo: o de desenvolvimento humano.

Em todos os países as desigualdades na educação estão entre os impulsores mais potentes das desigualdades em matéria de renda, saúde e oportunidades, o que inclui as oportunidades de participar na sociedade e influir nos processos políticos. A educação tem o potencial de atuar como equalizador de oportunidades, assim como também como uma força de crescimento e eficiência econômica (RDH, 2005: 76).

Como as desigualdades de renda e de oportunidades estão intimamente ligadas ao modo como se organizam os mercados, os formuladores dos RDH mostram-se preocupados não somente com a impulsão de uma economia local, mas também com a necessária construção de um mercado que possa escoar essa produção. Visto ser difícil ingressar num mercado mais amplo, todo o esforço deve ser no sentido de gerar mercados e oportunidades de escoar também localmente esta produção.

Esse debate sobre um desenvolvimento sustentável localmente tem tido uma grande acolhida no interior dos RDH, pois ele é tomado como uma das âncoras fundamentais do desenvolvimento humano. Constata-se que não somente os organismos internacionais, como o Programa para o Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e agências especializadas, como a FAO (Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura), estão envolvidos com a proposição de ações e de procedimentos sobre a viabilização de um fortalecimento econômico sustentável das comunidades locais, disso têm-se ocupado também alguns governantes que têm suas ações focadas em estratégias de geração de renda, localmente. Para isso se tenta impulsionar tanto mercados alternativos e independentes quanto agentes com capacidade de gerenciar tais processos²⁰.

²⁰ No Brasil, na década de 1990, concomitantemente à elaboração dos primeiros RDH, foi criado um programa de financiamento chamado PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar) a partir do qual foram se desenvolvendo algumas políticas, tais como o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos) e o PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar), que visam fortalecer as economias locais. São muitos os municípios envolvidos. No caso do Paraná, a EMATER (Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural) “desde dezembro de 2008 colocou em ação um projeto de fortalecimento das organizações de agricultores familiares, que tem por objetivo a formação de dirigentes, gestores e técnicos destas organizações [...]”.

É claro que os RDH não têm elementos para detalhar todas as dificuldades e (im)possibilidades dessas estratégias de fortalecimento das redes econômicas locais para que haja uma crescente sustentabilidade das práticas e procedimentos tomados tanto pelos governantes quanto pelos agentes econômicos no âmbito de suas comunidades. Para realizar uma avaliação dessa natureza seria necessário focar as estratégias de fortalecimentos das diversas políticas, programas e ações em cada contexto específico. Ou seja, o que significa tais processos em cada continente, em cada país, em cada região e/ou província, em cada município. Isso tem de ser feito através da análise das práticas, ações e políticas que tornam possível sustentar, a médio e longo prazo, mudanças expressivas na vida das populações mais pobres.

Há um entrelaçamento de elementos econômicos, políticos, culturais, sociais e individuais que impõem uma variedade de fatores que não podem ser negligenciados quando se supõe a viabilidade do fortalecimento de práticas econômicas alternativas e independentes. A equipe que produziu os RDH de 2005 afirma que, se “as desigualdades de renda refletem a distribuição dos ativos e as oportunidades e operação dos mercados” (RDH, 2005: 78), é preciso encontrar estratégias para tornar possível, a partir da perspectiva do desenvolvimento humano, a formação de capacidades e habilidades para que os mais pobres encontrem formas de aumentar a renda através da geração de mercados alternativos que os governantes e a sociedade civil teriam de ajudar a fomentar e a solidificar. Acredita-se que as iniciativas de criação de leis municipais de apoio à economia solidária e às incubadoras de empreendimentos solidários gerados nas prefeituras, universidades e organismos da sociedade civil se enquadram nas sugestões postas nos RDH.

Consta no documento encomendado pelo PNUD de 2005 que “os caminhos entre o comércio e o desenvolvimento humano são complexos” (RDH, 2005: 119) demais. Isso porque há uma enorme dificuldade, na era atual, de canalizar as relações comerciais para outra lógica, a do desenvolvimento humano. A lógica do consumo e do lucro não é a mesma desse último. “O crescimento econômico e o consumo não são fins em si mesmos, mas meios de fazer progredir o desenvolvimento humano” (RDH, 2005: 119). Numa tentativa obstinada de encontrar formas de articular o desenvolvimento econômico global com políticas locais de ampliação do IDH, o relatório de 2005 afirma:

Ao nível das famílias, as exportações podem proporcionar uma importante fonte de rendimento e de emprego para as pessoas pobres. No Bangladesh, o crescimento das exportações de vestuário desde 1990 criou 1,8 milhões de empregos,

Em paralelo também foram desenvolvidas atividades pela área de negócios e mercados do instituto EMATER, com o objetivo de orientar estas organizações sobre os mercados institucionais e como acessá-los. [...] O PAA e o PNAE destinam-se à aquisição de produtos agropecuários produzidos por agricultores familiares que se enquadrem no PRONAF, ficando dispensada a licitação para essa aquisição, desde que os preços não sejam superiores aos praticados nos mercados regionais [conforme regulamenta o MDS-Ministério do Desenvolvimento Social] e combate à Fome” (Rissardo, 2012: 12).

mais de 90% dos quais para mulheres. Os rendimentos crescentes no setor do vestuário reduziram a pobreza e contribuíram para melhorias nos indicadores de saúde e educação. Quando o Vietnã liberalizou a comercialização do arroz, deu aos produtores nacionais²¹ acesso aos mercados globais, com importantes ganhos para os níveis de vida e os indicadores de desenvolvimento humano. Em ambos os casos, os efeitos de rendimento e emprego de base ampla gerada pelas exportações deram um impulso ao desenvolvimento humano (RDH, 2005:120).

Acredita-se que essas questões postas pelo RDH somente estariam completas se elas esmiuçassem melhor as condições de trabalho nessas regiões. Ou seja, o desenvolvimento humano somente avança se forem respeitados os direitos trabalhistas dessas pessoas. Considera-se que nesta altura do relatório teriam de serem trazidas as indagações postas no RDH de 2000 sobre os direitos humanos. Até que ponto esses milhares de empregos criados estão em consonância com os direitos dos trabalhadores? Até que ponto não contém formas de trabalho análogas à de escravo?

Em algumas partes do RDH de 2005, os seus formuladores levantam uma questão de suma importância para esse debate sobre as formas de vencer as precariedades no âmbito local. Eles dizem que, em diversos países, as riquezas naturais (diamante, madeira, ouro, cobre, cobalto, petróleo, etc.) existentes em algumas localidades servem não para criar caminhos para o desenvolvimento humano, mas sim para obstar qualquer possibilidade de que este se constitua. As rendas derivadas da exploração desses recursos têm financiado governos e elites corruptos e também guerras civis, entre outros, mas nunca o avanço do IDH. Em situações como estas, tem ficado evidente que é quase impossível o desenvolvimento de uma economia local que retire as pessoas da pobreza extrema. Isso não ocorre no país como um todo e muito menos nas comunidades diversas que formam esses países. O documento cita o caso de Angola, país rico em petróleo e diamantes, e que está hoje “classificado em 160º [lugar] entre 177 países no IDH, com uma esperança de vida de cerca de 40 anos” (RDH, 2005: 167).

Observe-se que o RDH de 2005 não deixa de frisar que o debate sobre as dificuldades do desenvolvimento humano, em muitas partes do mundo, não são frutos somente dos problemas dos governos, das elites internas, dos conflitos entre grupos internos e do enfraquecimento do Estado nacional, nesses países. Há muitas políticas postas em prática fora das fronteiras nacionais que representam sérios obstáculos à geração de melhorias para os mais pobres. O documento cita o caso da Somália que passou por “um processo de militarização, patrocinado primeiro pela União Soviética e depois pelos Estados Unidos” (RDH, 2005: 187), o que a “levou a uma guerra com a Etiópia e a uma brutal guerra civil entre senhores da guerra rivais” (RDH, 2005: 188).

Ao se ater à discussão que mostra como os apoios às iniciativas locais voltadas para o desenvolvimento humano (nos municípios, nos departamentos, nas regiões,

²¹ Esses produtores de arroz são grandes ou pequenos proprietários? O relatório não esclarece e isto faz toda diferença na discussão sobre economia e desenvolvimento humano.

nos estados) são tidos pelos RDH de 2006 e de 2007/2008 como imprescindíveis, verifica-se que eles traçam um painel que dá a conhecer como a ausência de acesso à água, ao saneamento e à terra cultivável torna a vida de milhões de pessoas uma tragédia cotidiana. E de que modo podem ocorrer tais apoios? Discutindo, no capítulo 4 do relatório de 2007/2008 intitulado *Adaptação ao inevitável: ação nacional e cooperação internacional*, formas de melhorar a produção da terra, através de irrigação e do recolhimento de águas de chuvas, os formuladores do documento insistem na necessidade de valorizar as iniciativas gestadas pelos próprios produtores rurais que, muitas vezes, criam algumas alternativas para os problemas que lhes dificultam a vida. O recolhimento das águas de chuva pode ser uma solução, mas os produtores rurais necessitam de apoio para poderem fazer a reserva de tais águas.

O RDH de 2007/2008 afirma que o governo nacional e local e os organismos de cooperação internacional têm de atuar em conjunto para possibilitar que essas soluções pensadas localmente sejam, de fato, viáveis. Em países como Etiópia, Quênia e Tanzânia há grandes volumes de chuva, mas as precipitações estão concentradas em alguns meses do ano, informa o relatório. Nesse caso, seria importante, diz ainda, recolher essa água para irrigar as plantações, mas os reservatórios são pouquíssimos, deveriam ser construídos muitos mais. Mas como fazer isto? “O desafio consiste em apoiar iniciativas locais, através de estratégias nacionais e subnacionais que mobilizam recursos e criam incentivos. A adaptação bem sucedida não é apenas uma infraestrutura física. Trata-se também do local onde essa infraestrutura foi criada, quem a controla e quem tem acesso à água que conserva” (RDH, 2007/2008: 180).

Nesse ponto, o RDH de 2007/2008 levanta uma questão essencial para pensar até mesmo as experiências no Nordeste do Brasil, onde, muitas vezes, a chamada, pelo jornalista Antônio Callado, indústria da seca, dragou para aquela região milhões e milhões de recursos públicos para manter intacta a mesma estrutura agrária espoliativa. Toda infraestrutura criada com tais recursos era controlada por uma elite que se beneficiava nababescamente de todo esse processo. Os açudes não garantiam acesso à água para os mais empobrecidos, mas servia para reforçar as extremas desigualdades existentes tanto no campo político como no econômico. Celso Furtado afirma:

Uma das maiores batalhas que tive na Sudene [Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste], provavelmente a mais completa derrota que tive, foi no Projeto de lei de irrigação. Já para aprovar o projeto no Conselho da Sudene foi um sacrifício. O projeto de irrigação dizia, basicamente, o seguinte: o dinheiro posto pelo governo na irrigação tem de ser de interesse social, não é para reforçar o que existe como estrutura agrária (Furtado, 1998: 19).

Conforme foi demonstrado, são muitas as sugestões dos RDH - feitas aos governantes, à sociedade civil, às lideranças políticas, aos poderes privados, às Organizações Não-Governamentais - que visam operar mudanças econômicas para ampliar habilidades e capacidades locais. A seguir será apresentado um quadro dessas propostas:

QUADRO 2
ALGUMAS AÇÕES ECONÔMICAS PROPOSTAS PELOS RDH P
ARA AMPLIAR HABILIDADES E CAPACIDADES

Relat- tórios	Sugestões e propostas de ações na área econômica que ampliem as habilidades e capacidades locais
Décadas de 1990 e 2000	<p>Alocação e distribuição de recursos capazes de favorecer o desenvolvimento humano tanto nas áreas rurais como urbanas. Ampliação das ações do poder público na geração de renda nos âmbitos nacionais, regionais e locais. Fomento de atividades locais geradoras de recursos para a população mais pobre. Ampliação de associações e parcerias entre o poder público e o poder privado local. Estabelecimento de parcerias para geração de rendas entre setores públicos, privados, organismos internacionais, associações comunitárias e voluntariado. Criação de projetos, na área econômica, de cooperação internacional capaz de favorecer os grupos mais pobres. Fomento de uma cooperação econômica descentralizada. Ampliação da destinação de recursos públicos para a área de educação e saúde. Aumento da taxação de impostos sobre determinados produtos (tais como cigarros, bebidas, entre outros) a fim de arrecadar mais verbas para aplicar nos serviços básicos de educação e saúde. Ampliação, no âmbito local, dos gastos governamentais e dos recursos adicionais. Geração de programas de associação e cooperação entre os diversos atores. Estabelecimento de uma engenharia organizacional dos gastos públicos. Expansão dos agentes capazes de entender a engenharia de gerenciamento, distribuição e realocação dos recursos. Institucionalização de formas de controle sobre as verbas públicas de modo que elas sejam, de fato, aplicadas em favor da coletividade. Re(ordenação) de prioridades orçamentárias entre os diversos setores. Economizar recursos orçamentários escassos como forma de ampliar os investimentos em áreas que promovam o desenvolvimento humano. Realização, no âmbito regional e local, de estudos capazes de detectar quais são as necessidades prementes de investimentos. Políticas de investimentos focalizados nas populações mais pobres. Distribuição mais equânime de bens públicos. Correção, desde o âmbito local, das formas de distribuição da renda e dos recursos. Ampliação dos projetos locais de distribuição de rendas e recursos. Construção, por parte do poder público, de políticas que tenham o compromisso de habilitar e capacitar, economicamente, as mulheres. Expansão da igualdade de oportunidades econômica para os mais pobres, de modo geral, e para as mulheres em situação de privação, de modo particular. Desenvolvimento gerador de novas modalidades de participação econômica para os que vivem em situação de privação extrema. Atuação do poder privado local na geração de empregos e rendas para as mulheres pobres e atuação do poder público em estratégias que garantam a universalização da educação fundamental para todas as mulheres. Redefinição das práticas e procedimentos que envolvem relações econômicas entre o poder público e o poder privado. Destinação, por parte dos poderes públicos e privados, de financiamentos que proporcionem recursos para as mulheres desenvolverem atividades econômicas de diversas naturezas. Criação de linhas de crédito voltadas para as mulheres pobres das zonas rurais e urbanas. Formulação, por parte da sociedade civil e do governo, de programas capazes de capacitar, até mesmo tecnicamente, os mais pobres para participarem do desenvolvimento econômico local. O poder público tem de gerar estratégias que levam à melhoria de renda para os mais pobres que vivem no meio rural.</p>

Considerações finais

A análise dos RDH em seu conjunto revela que há, desde as suas primeiras edições, uma vasta preocupação com a possibilidade de descentralização dos processos de decisão para o estabelecimento de canais verticais de mudanças sociais, econômicas e políticas. Observa-se que as equipes produtoras dos documentos encomendados pelo PNUD insistem, muito mais, na urgência de criar canais de participação, do que investem esforços para refletir se esses canais ajudariam, de fato, a abrir, de forma duradoura e estável, canais de comunicação entre os diversos segmentos. Talvez seja esse um dos nós principais da proposta de governança democrática insistentemente mantida, ao longo de 20 anos, nos relatórios encomendados pelo PNUD.

Á medida que se examinam, detalhadamente, os RDH, nota-se que muitas de suas propostas para a geração de habilidades e capacidades políticas encontram, em muitos países, forte bloqueio, o que tem impedido a construção de canais de comunicação entre os diversos grupos sociais. Se o processo de democratização necessita, para ser efetivo, tanto da criação e/ou expansão dos canais de participação quanto dos canais de comunicação entre os que possuem e os que não possuem qualquer poderem, conforme alertou Norbert Elias (1994, 1998, 1999), é evidente que fazer com que os mais pobres tenham qualquer poder de decisão é um dos maiores desafios postos, no momento atual, principalmente, aos países do Hemisfério Sul.

Acredita-se que as propostas de descentralização do poder de decisão e de governança democrática sejam barradas pelos contextos sociais e políticos extremamente desfavoráveis aos setores mais pobres, quando se trata de torná-los aptos a intervir nos processos decisórios latino-americanos, africanos e asiáticos. Aqueles que são incumbidos de produzir, a cada ano os documentos, fazem esforços titânicos para encontrar indicações de que estão sendo construídos, em algumas partes do mundo, esses canais de participação que poderão resultar, futuramente, em canais de comunicação que façam com que o poder vá-se inclinando, ainda que muito pouco “a favor daqueles [estratos] que” (Elias, 1999a: 68) não possuem qualquer poder. Norbert Elias nos diz que o processo de democractização, posto nesses termos, tem sido o grande desafio que a humanidade tem enfrentado ao longo da história. Isso revela que os documentos encomendados pelo PNUD estão expondo desafios muito maiores do que eles mesmos têm condições de visualizar na sua inteireza e profundidade.

Por sua natureza propositiva e pragmática, seus formuladores, ao longo da década de 1990 e de 2000, sustentam sugestões de ampliação do número de grupos e agentes voltados a buscar, conjuntamente, soluções para os problemas que impossibilitam o desenvolvimento humano²². Os relatórios possuem alguns pilares centrais que são mantidos ao longo das duas décadas de sua edição. Entre eles

²² Ainda que não tenham sido trabalhados neste artigo, os RDH de 2009 e 2010 também oferecem elementos relevantes para compreender suas recomendações de apoio às funções ampliadas que devem ter o poder local. No relatório de 2009 há uma preocupação de atribuir aos

está a suposição de que as habilidades, capacidades e igualdade de oportunidades somente serão, de fato, ampliadas com a descentralização do poder de decisão, com a ampliação da participação política, com a geração de demandas também pelos segmentos mais pobres e com o fortalecimento das economias locais (municipais e/ou departamentais).

Conforme foi destacado nos quadros 1 e 2 deste artigo, são muitas as sugestões feitas pelos elaboradores dos RDH para as áreas políticas e econômicas. Atravessam os relatórios as indicações de que são necessárias muitas mudanças capazes de processar uma contínua descentralização política e administrativa. Essa seria, então, a base sobre a qual se ampliariam as ações que possam vir a trasladar parte das decisões para o âmbito local. Neste, por sua vez, seria possível surgirem estratégias voltadas para a expansão de melhorias coletivas garantidoras do desenvolvimento humano. Os técnicos que têm produzido os relatórios insistem que este último somente poderá ser alcançado se for possível direcionar as ações do poder público, do poder privado, das ONG e das associações comunitárias para um projeto de cooperação local, nacional e internacional. A definição de uma agenda pública comprometida com a contínua inclusão de mais e mais agentes no processo decisório geraria agentes dotados tanto de habilidades de formulação de demandas quanto de capacidades de intervir e controlar a efetivação de políticas empenhadas em melhorias coletivas.

Há, ainda, no interior dos documentos encomendados pelo PNUD sugestões de políticas capazes de expandir as habilidades e as capacidades (profissionais e políticas) das mulheres que vivem em situação de privação e de impotência. Eles indicam que as condições de miserabilidade e pobreza atingem, de modo tirânico, as mulheres, o que é, significativamente agravado, não somente pela sua exclusão da vida política, mas também pela dificuldade de acesso a créditos, à qualificação profissional, a apoios dos setores públicos e privados e as suas atividades geradoras de renda e sustento. As debilidades democráticas ajudam a perpetuar processos decisórios e administrativos centrados na desatenção absoluta aos problemas que afligem as mulheres pobres em todo o mundo. Elas recebem menos escolarização, menos atenção em relação à saúde e em algumas sociedades, menos cuidados com a nutrição. Ainda assim, são elas, muitas vezes, as responsáveis pelo sustento de suas famílias.

A geração de bases políticas mais participativas, onde os mais pobres encontrem um lugar para expor suas demandas e não somente suas aflições (para usar um termo de Bauman (2000), indicará a possibilidade de superação dos enormes desequilíbrios de poder que existem entre os diversos grupos que constituem uma nação. Somente desse modo, as elites locais serão impedidas de usufruir de todo e qualquer benefício trazido pela descentralização de verbas e recursos. Há uma insistência nos relatórios sobre a necessidade tanto de descentralizar os recursos quanto de gerar formas de controle para que os mais abastados não abocanhem

governantes locais responsabilidades no estabelecimento de política que ajudem a “evitar práticas institucionais que contribuam para a discriminação” dos migrantes.

sempre a maior parte dos orçamentos e investimentos feitos pelo poder público. Assim, não basta fomentar as atividades locais geradoras de rendas, é necessário também gerenciar e realocar os rendimentos em favor do desenvolvimento humano. Isto exige, por sua vez, redefinições dos procedimentos que levam aos enlaçamentos de o poder público ao poder privado. Isto porque:

A democracia é, na verdade, a prática da translação contínua entre o público e o privado, de reforjar problemas privados em questões públicas e redistribuir o bem-estar público em tarefas e projetos privados. Como toda translação, ela dificilmente é perfeita e sempre permanece aberta a correções. E apresenta camadas totalmente novas de possibilidades de ambos os lados da ação translativa. A democracia é um círculo de translação. Quando este movimento pára, a democracia acaba. A democracia não pode reconhecer qualquer translação como final e não mais aberta à negociação sem trair sua natureza. Podemos definir uma sociedade democrática por sua suspeita nunca totalmente mitigada de que seu trabalho não está completo, que ela ainda não é democrática o bastante. [...] A possibilidade e a exequibilidade da translação dependem da mesma condição: a autonomia da sociedade e de seus membros. Os cidadãos devem ser autônomos, livres para formar suas próprias opiniões e para cooperar em dar substância às palavras. E a sociedade também deve ser autônoma, livre para estabelecer suas leis, sabendo que não existe outra garantia da bondade da lei se não o exercício sério e diligente dessa liberdade (Bauman, 2008: 251-252).

Verifica-se, então, no decorrer dos RDH, que - independentemente das intenções e das motivações de seus formuladores, as quais não serão discutidas no âmbito deste trabalho - vem à tona uma luta imensa a ser enfrentada para que haja a possibilidade de os grupos extremamente pobres terem, de fato, melhorias em sua vida, as quais têm de ser vistas como o núcleo dos processos de desenvolvimento humano que somente ocorrerá com mudanças políticas e econômicas densas e continuadas.

Referências

- ARTUR, D. R. (2006). Descentralização e desconcentração do poder. *Papel dos líderes comunitários*. Moçambique, Ministério da Educação e Cultura (MEC). 7-16. Disponível em: <http://www.mec.gov.mz/vamosaprender/?p+177&pag=121>. Acesso em 01/02/2013.
- BAUMAN, Z. (1999). *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- _____. (2000). *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- _____. (2008). Democracia em duas frentes de batalha. *A sociedade individualizada*. 251-257. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- DAVA, F. (2006). História das autoridades comunitárias. *Papel dos líderes comunitários*. Moçambique, Ministério da Educação e Cultura (MEC). 2-17. Disponível em: <Http://www.mec.gov.mz/vamosaprender/?p+177&pag=121>. Acesso em 01/02/2013.

- DAGDEVIREN, H. & HAILU, D. (2008). Aumentos tarifarios con inversiones bajas: La historia del sector urbano del agua en Zambia. *One Pager*, Centro Internacional de Pobreza (CIP), nº 57, out. 1-2. Disponível em: www.undp-povertycentre.org. Acesso em 18 abril 2009.
- DECLARAÇÃO DO MILÊNIO (2000). Nações Unidas. Disponível em: www.undp.org/hdr. Acesso em 20/03/2012.
- ELIAS, N. (1994). *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- _____ (1998). *Envolvimento e alienação*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.
- _____ (1999). *Introdução à sociologia*. Lisboa: Edições 70.
- FAORO, R. (2008). Entrevistas. In: M. DIAS (Org.), *Entrevistas Raymundo Faoro: A democracia traída*. São Paulo: Globo. 235-251.
- FARIA, V. (1992). A conjuntura social brasileira. *Estudos Cebrap*, 33, 103-114.
- FIGUEIREDO, A. C., TORRES, H. G., BICHIR, R. M. (2006). A conjuntura social brasileira revisitada. *Novos Estudos Cebrap*, 75, 1-8. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci>. Acesso em 03/01/2013.
- FUKUDA-PARR, S. (2002). *Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades, desenvolvimento, liberdade e direitos humanos-o deslocamento do foco das políticas de abordagem do desenvolvimento humano*. Disponível em: www.soo.sdr.sc.gov.br/index.php?option=com_docman...70. Acesso em 11/12/12.
- FURTADO, C. (1964). *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.
- _____ (1992). *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo: Paz e Terra.
- _____ (1997). A fantasia desfeita. In *Obra autobiográfica*. São Paulo: Paz e Terra, 1997. pp.27-306, Tomo II.
- _____ (1998). *Seca e Poder*. São Paulo: Editora Perseu Abramo.
- _____ (1998a). O capitalismo global. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- JACOBI, P. (1995). Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil: las alcaldías petistas. *Revista Mexicana de Sociología*, 2, 143-162.
- MAALOUF, A. (2013). Árabes vivem crise de identidade, diz escritor: Entrevista. *Folha de S. Paulo*, 08 jan. Caderno A, p. 16.
- MDT/FNRU. *Mobilidade urbana e inclusão social*, (2009). Brasília. Cartilha Impressa com apoio de sindicatos, prefeitura de Vitória da Conquista (Bahia) e outras associações.
- PAOLI, M. C. & TELLES, V.L. (2000). Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In ALVAREZ, et al. (orgs.) *Cultura e política nos movimentos sociais Latino-americanos*. Belo Horizonte: Editora UFMG. 103-148
- PIEB: Programa de Investigación Estratégica en Bolivia, (2006). *Descentralización, construcción ciudadana y capital social en Bolivia*. Disponível em: <http://www.pieb.org/participación>. Acessado em 19/12/2012.
- PINHEIRO, P. S., POPPOVIC, M., KANH, T. (1994). Pobreza, violência e direitos humanos. *Novos Estudos Cebrap*, 39, 189-208.
- PINHEIRO, P. S. (1996). O passado não está morto: nem passado é ainda. In *Democracia em pedaços: direitos humanos no Brasil*. São Paulo: Cia das Letras. 7-45.
- Privatizar eleva exclusão e não ajuda ODM. (2006). In *Boletim Diário* (pp.1-2). PNUD/Brasil: Reportagens. Brasília, 19 jul. 1-2. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/administração/reportagens/index.php?id01=2140&lay=apu>. Acesso em 21 jul. 2007.

- RDH (1990). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Definição e medição do desenvolvimento humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>. Acesso em 4 d junho de 2012.
- 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>. Acesso em 22 de junho de 2012.
- RDH (1993). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Participação popular*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993>. Acesso em 10 de agosto de 2012.
- RDH (1995). *Relatório do Desenvolvimento Humano: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos*. PNUD/ONU. Acesso em 02 de julho de 2012 de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1995>.
- RDH (1997). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Desarrollo humano para erradicar la pobreza*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997>. Acessado em 22 de outubro de 2012.
- RDH (2000). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Direitos humanos e desenvolvimento humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em 11/01/2012.
- RDH (2002). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em 02/12/12.
- RDH (2003). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em 11/01/2013.
- RDH (2004). *Relatório do Desenvolvimento Humano: A liberdade cultural no mundo diverso de hoje*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em 15/01/2013.
- RDH (2005). *Relatório do Desenvolvimento Humano: A cooperação internacional diante da encruzilhada*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em 18/01/2013.
- RDH (2006). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Além da escassez: poder, pobreza, e a crise mundial da água*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em 12/01/2013.
- RDH (2007/2008). *Relatório do Desenvolvimento Humano: A luta contra a mudança climática: solidariedade frente a um mundo dividido*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em 11/01/2013.
- RDH (2009). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Superando barreiras: mobilidade e desenvolvimento humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em: 19/01/2013.
- RDH (2010). *Relatório do Desenvolvimento Humano: A verdadeira riqueza das nações: caminhos ao desenvolvimento humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acessado em 1/01/2013.

- RISSARDO, J. R. B. (2012). *Estudo sobre a implantação de políticas de aquisição de alimentos na região centro-ocidental paranaense*. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas. Universidade Estadual de Maringá (UEM-Brasil).
- SACHS, I. (1998). O desenvolvimento enquanto apropriação dos direitos humanos. *Estudos Avançados*, 12 (33), 149-156.
- SACHS, I. (2004). *Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro: Garamond.
- SEN, A. (2001). Entrevista programa Roda Vida da TV Cultura. Memória Roda Vida. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br>. Acesso em: 02/10/2012.
- _____ (2006). *El valor de la democracia*. Buenos Aires: El Viejo Topo.
- _____ (2008). *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record.
- _____ (2010). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras.
- _____ (2011). *A ideia de justiça*. São Paulo: Cia das Letras.
- SOUZA, C. (1996). Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em perspectiva*, 10(3): 103-112. Disponível em: www.seade.sp.gov.br/produto/spp/v10n03_13pdf. Acessado em 20/03/2011.
- _____ (2001). Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em perspectiva*, 15 (4), 1-12, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?>. Acesso em 10/09/2012.
- _____ (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*, 18 (2), 27-41. www.seade.sp.gov.br/produto/spp/v18n02_13pdf. Acessado em 07/09/2012.
- SOUZA SANTOS, B. (org.) (2002). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- THERBORN, G. (2001). Globalização e desigualdade. *Sociologias*, 6, 122-169.
- UL HAQ, M. (1978). *A Cortina da pobreza: opções para o terceiro mundo*. São Paulo: Nacional.
- UMA VISÃO A PARTIR DA AMÉRICA LATINA (2005). Apud Folha informativa ODM/PNUD/CEPAL. <http://www.pnud.org.br/arquivos/ODM/cepal>. Acessado em 18 jun 2010.
- ZICCARDI, A. (2002). Las ciudades y la cuestión social. In *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO. 85-165.
- _____ (1995). La gobernabilidad de las metrópolis latinoamericanas. In E. NEIRA (coord.), *La sustentabilidad de las metrópolis latinoamericanas*. México: Ajusco/Pnuma/Colmes. 95.