

OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO DAS NAÇÕES UNIDAS E AS CONDIÇÕES ATUAIS DE AMBIVALENCIAS

THE UNITED NATIONS HUMAN DEVELOPMENT REPORTS AND THE CURRENT CONDITIONS OF AMBIVALENCE

Maria José De Rezende*

Resumo

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) possuem um caráter ambivalente uma vez que difunde, anualmente, tanto um conjunto de propostas para a ampliação de políticas de combate à privação decorrente da pobreza extrema, quanto um rol de constatações que indicam as enormes barreiras e desafios, muitas vezes inviabilizadores, da ocorrência no curto e médio prazo, de mudanças no acesso a melhores condições de renda, de saúde, de educação e de moradia adequada para as populações que vivem em situação de pobreza extrema. Assinale-se que os RDHs são fruto de condições ambivalentes, em que se reforçam promessas de avanços sociais em meio a processos econômicos e políticos que negam qualquer possibilidade de mudanças efetivas no decorrer dos anos vindouros. A sua natureza ora ambígua, ora ambivalente não impede, porém, que os relatórios travem, no campo dos argumentos, da narrativa, uma luta contra essa incompatibilidade entre o proposto e o exequível.

Palavras-chave: Ambivalência. Desenvolvimento humano. Pobreza.

Abstract

The Human Development Reports (HDRs) have an ambivalent character since it diffuses, annually, both a set of proposals for the expansion of policies to combat deprivation resulting from extreme poverty, and a list of findings that indicate the huge barriers and challenges, often making it impossible the occurrence, in the short to the medium term, of changes in access to improved income, health, education and adequate housing for the population living in extreme poverty. It should be noted that the HDRs are the result of ambivalent conditions under which promises of social progress amid economic and political processes that deny any possibility of effective changes over the coming years, are reinforced. Its nature sometimes ambiguous sometimes ambivalent does not, however, impede that reports struggle, in the arguments field, against this incompatibility between what was proposed and what is feasible.

Keywords: Ambivalence. Human development. Poverty.

* Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP), Brasil. E-mail: mjderezende@gmail.com

Introdução

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) encomendados anualmente, desde 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), podem ser analisados em seus vários aspectos (econômicos, políticos, sociais), perspectivas (olhares lançados sobre os problemas sociais atuais pelos seus elaboradores) e propostas (feitas aos estados nacionais, às organizações da sociedade civil, às lideranças políticas, aos organismos internacionais). São muitos os objetos de estudo que podem ser construídos, inúmeros os problemas sociológicos que podem ser levantados e diversos os procedimentos de pesquisa que podem ser utilizados na averiguação de suas narrativas, discursos e argumentações.

Os procedimentos de pesquisa sobre os RDHs têm de levar em conta o contexto histórico no qual eles têm sido gerados, a natureza desses documentos propositivos e ordenadores – ao longo da última década do século XX e das duas primeiras do século XXI – de uma multiplicidade de argumentos e narrativas sobre o desenvolvimento humano e o seu caráter politicamente voltado para a solução de uma parte dos problemas (miserabilidade, fome, analfabetismo, exposição a doenças evitáveis, entre outros) presentes no mundo atual.

Todos os elaboradores dos RDHs constroem seus argumentos emoldurados pela proposta de expansão, para todas as populações do planeta, do direito ao desenvolvimento humano. Em cada edição anual, são propostos caminhos para que estes avanços ocorram: ampliação da participação política – RDH de 1993 e 1995 –, da cooperação internacional – RDH de 1992, 1994 e 2005 –, do financiamento ao desenvolvimento – RDH de 1991 –, do combate à pobreza – RDH de 1997, 2003, 2010 e 2011 –, das mudanças nas pautas de consumo e da globalização – RDH de 1998 e 1999 –, da expansão dos direitos e da democracia – RDH de 2000 e 2002 –, da universalização do acesso à educação e às tecnologias informacionais – RDH de 1997, 2001 e 2004 –, do combate à urbanização precária expressa na falta de moradia, água e saneamento adequados – RDH de 2006, 2007/2008 e 2011; dos novos equilíbrios políticos globais (1999 e 2013), do combate às vulnerabilidades e dos fatores que impulsionam o desenvolvimento humano – RDH de 2013 e 2014, entre outros. Os formuladores dos RDHs também buscam formas mais eficientes de medir (RDHs,) os avanços que estariam em curso bem como os fatores que têm dificultado a expansão do desenvolvimento humano – RDH de 1990, 1991, 2003 e 2010.

Esclarece-se que a noção de desenvolvimento humano que embasa os RDHs tem uma forte aproximação, não uma identificação e/ou filiação total, com o modo de Amartya Sen (1981, 1999, 2006, 2008, 2010) conceber o desenvolvimento¹. Veja-se o que ele diz:

1 Fukuda-Parr, que foi diretora dos RDHs, diz: “A teoria de Sen de desenvolvimento como expansão das capacidades é um ponto inicial para ADH [Abordagem do Desenvolvimento Humano]: a ideia de que o objetivo do desenvolvimento é melhorar a vida humana, [o que] significa expandir as possibilidades de [...] [dotar] o indivíduo ([de] funcionamentos e capacidades de funcionar, tais como ser saudável e bem nutrido, ter conhecimento, participar da vida da comunidade) [da possibilidade de [agir sobre] si mesmo e

A expansão dos serviços de saúde, educação, seguridade social etc. contribui diretamente para a qualidade da vida e seu florescimento. Há evidências até de que, mesmo com renda relativamente baixa, um país que garante serviços de saúde e educação a todos pode efetivamente obter resultados notáveis [de] duração e qualidade da vida de toda a população. [...] As recompensas do desenvolvimento humano [...] vão muito além da melhora direta da qualidade de vida e incluem também sua influência sobre as habilidades produtivas das pessoas e, portanto, sobre o crescimento econômico em uma base amplamente compartilhada (SEN, 2010, p. 191).

Quanto a este último, deve-se ter em conta que todas as suas propostas podem dar margem a inúmeras interpretações acerca de como os formuladores e encampadores (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento- PNUD/ Organização das Nações Unidas – (ONU) dos relatórios sugerem ações e procedimentos para superar alguns desafios (pobreza extrema, miserabilidade, exclusão, desigualdades de renda, poder, recursos e oportunidades, inacessibilidade a direitos, à escolarização e às liberdades em geral) que indicam que a humanidade (e não somente alguns indivíduos, grupos ou segmentos) encontra-se numa encruzilhada na qual ela poderá escolher a melhoria coletiva através de uma associação cada vez mais estreita entre desenvolvimento humano e direitos humanos ou a barbárie que, de um modo ou de outro, lançará seus tentáculos sobre uma parte expressiva dos habitantes do planeta.

Desde 1990, ano da publicação do primeiro RDH, são muitas as indicações e sugestões de ações e investimentos diversos, os quais devem ser abraçados pelos estados nacionais, organismos internacionais (através de programas de cooperação que envolvam as organizações não governamentais, a sociedade civil, nas suas diversas ramificações, os setores privados e as associações voluntárias), lideranças políticas (principalmente aquelas preocupadas com as populações em condição de privação e impotência) e instituições sociais diversas.

Demonstrar-se-á que os RDHs são documentos que condensam dualidades, ambiguidades e ambivalências, expressas quer nas promessas, expectativas e perspectivas de construção de avanços coletivos, de ampliação das liberdades e da geração de melhores equilíbrios de poder através de suas propostas de ampliação da participação política – RDH de 1993, 1995 e 2002 – fundada na governança² e

sobre a sociedade]. Assim considerado, o desenvolvimento significa [remoção dos] obstáculos [...], tais como analfabetismo, falta de saúde, impossibilidade de acesso a recursos, ou ausência de liberdades civis e políticas” (FUKUDA-PARR, 2002, p.3).

2 Há, na atualidade, muitas discussões sobre governança. Rhodes (1997, p. 3) considera que a governança (SMITH, 2010) é formada por “redes intergovernamentais auto-organizadas”. É interessante observar como essa noção adentrou fortemente nas discussões acadêmicas e nas propostas de ação política.

na governação³-RDH de 2010, quer nas formas de retratar uma dada realidade econômica e política atual, negadora da possibilidade e da probabilidade de construção de um mundo onde os mais pobres tenham, de fato, o destino em suas mãos (BAUMAN, 1999b, 2000, 2001) nos moldes amplamente defendidos por Amartya Sen⁴ (2006, 2008, 2010) em sua abordagem sobre a necessidade de ampliação das capacidades⁵ (profissionais, educacionais e políticas) daqueles segmentos populacionais que vivem em situação de privação e impotência extremas. Ao mesmo tempo, os RDHs constroem uma narrativa indicando caminhos e potencialidades de mudanças diversas, que, porém, parecem inviabilizadas pela maneira de processar a vida econômica, social e política na atualidade.

Em síntese, o objeto deste estudo são as narrativas contidas nos RDHs e as suas nuances ambivalentes calcadas tanto no anúncio de que a vida social atual e os seus jogos interacionais, através da junção de diversas forças políticas, possuem os requisitos para enlaçar todos os povos do planeta num projeto, exequível e factível, de geração das diversas políticas que levem ao desenvolvimento humano expresso na acessibilidade dos segmentos mais pobres à renda, à saúde, à educação, à moradia adequada, à participação política e às oportunidades, quanto na constatação, por meio de dados diversos, levantados com o intuito de subsidiar a elaboração dos relatórios, da extrema dificuldade de, no limiar do século XXI, superar os fatores que impedem a desconcentração da riqueza, da renda e do poder para que haja avanços capazes de atingir os que vivem em situação de privação e impotência extremas.

O problema sociológico que orientará esta exposição será o seguinte: de que forma se pode verificar, nos RDHs, uma narrativa ambivalente? Parte-se do pressuposto de que tal narrativa é oriunda da maneira como seus elaboradores e encampadores alardeiam que é possível alcançar o desenvolvimento humano, bem como das evidências negadoras, reunidas nos próprios relatórios, de que haja, de fato, nos anos vindouros, mudanças substantivas rumo à efetivação da seguridade humana⁶, a qual “aparece como resposta a seis tipos fundamentais de ameaças: econômicas, alimentares, salutareis, ambientais, pessoais e comunitárias e políticas” (PUREZA, 2009, p. 28-9).

3 O RDH de 2010 propõe equacionar a governação em três dimensões: segurança, capacidade inclusão. “A dimensão de segurança é abordada na ótica de duas medidas, genericamente complementares, de aferição da probabilidade de eclosão de um conflito interno e vulnerabilidade ao conflito [...]. A dimensão da capacidade é abordada sob o prisma da capacidade dos governos para mobilizar recursos e aplicar de forma eficiente [...]. A dimensão de inclusão é analisada na ótica da democraticidade das instituições e também de uma inclusão mais alargada” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013, p. 209).

4 Amartya Sen e Mahbub Ul Haq são considerados os idealizadores dos RDHs, os quais passam a ser encomendados e encampados desde 1990 pelo PNUD.

5 “O aumento das capacidades humanas também tende a andar junto com a expansão das produtividades e do poder de auferir renda. [...] O aumento de capacidades ajuda direta e indiretamente a enriquecer a vida humana e a tornar as privações humanas mais raras e menos pungentes” (SEN, 2010, p. 126).

6 José Manoel Pureza (2009, p. 28-9) assinala que a noção de seguridade humana torna-se um pilar dos RDHs que a utilizam pela primeira vez no documento de 1994.

Esclarece-se, então, que há, quase sempre, ambivalências em ações políticas (de movimentos sociais, partidos, associações da sociedade civil, instituições políticas e sociais), documentos (declarações, tratados internacionais, acordos políticos, relatórios tais como os RDHS e os REPTs – *Relatórios de Monitoramento Global das Metas de Educação para Todos*), propostas de intervenção social, políticas públicas e programas governamentais. A ambivalência existe sempre que as mudanças apontarem para dois lados ao mesmo tempo, ou seja, para possibilidades e impossibilidades que caminham juntas.

Celso Furtado (1964, 1992, 1997a, 1997b, 1997c, 1997d) é talvez um dos cientistas sociais que mais ajuda na compreensão dos desafios e ambivalências da modernidade. Segundo ele, o progresso e o desenvolvimento são “como o deus Jano, tanto olha para frente como para trás, não tem orientação definida” (FURTADO, 1992, p. 57). Tanto um como o outro dependem de ações e projetos políticos difíceis de serem viabilizados, já que são muitas as disputas e interesses envolvidos. Objetivamente, a ambivalência que se instaura acerca das (im) possibilidades e das probabilidades, ou não, de instauração de melhorias coletivas é a essência das lutas políticas.

A ambivalência como característica das narrativas e/ou das relações sociais?

A relação de ambivalência não pode ser captada se as narrativas sobre o desenvolvimento humano, registradas nos RDHS, forem tomadas como autônomas e/ou isoladas do contexto histórico que as produziu. Conforme ensina Norbert Elias (1998, 1999, 2001) nas palavras de Bauman⁷ (2010, p. 197), “as ações e ideias não podem ser explicadas e entendidas se forem tratadas isoladamente; elas precisam ser entendidas dentro do esquema da figuração”.

São muitos os cientistas sociais que têm discutido a modernidade como uma promessa, realizável ou não, de construção de melhores equilíbrios de poder, de recursos políticos e de oportunidades (de renda e de participação política). Dentre eles, Norbert Elias se destacou ao refletir sobre os processos civilizacionais e descivilizacionais, os quais caminham paralelamente. O que pode ser entendido como a fonte principal de ambivalência à medida que a indecisão, a irresolução e a sensação contínua de que se está perdendo, a passos largos, todos os esforços de melhorias sociais, conforme discutido por Bauman (1999), podem, em determinadas circunstâncias históricas, prevalecer.

Isto quer dizer que a ambivalência das propostas contidas nos RDHS – relacionadas à dualidade tanto de ações, estratégias e práticas sugeridas (expressas, por exemplo, na forma como os governantes subscrevem tratados e declarações que, na maioria das vezes, não irão cumprir) quanto de expectativas, perspectivas, valores e disposições sociais e políticas de que os diversos agentes poderão abraçar

7 Esta discussão de Bauman está presente no texto intitulado “Hermetística e teoria social moderna”, o qual foi traduzido e publicado, como anexo, na tese de doutorado de Fábio R. Ribeiro da Silva (2010).

a causa dos que vivenciam condições de pobreza extrema nos diversos âmbitos da vida (educação, moradia, saúde, renda, oportunidades) – não pode ser identificada e estudada se for dada autonomia aos argumentos postos nas muitas narrativas que estruturam os RDHs ao longo de mais de 20 anos.

Os argumentos, os discursos, as narrativas não são, de modo algum, tomados por eles mesmos, como se fossem autônomos. Eles são compreendidos somente graças aos jogos configuracionais⁸ e às relações e desequilíbrios de poder no mundo atual. Isto não significa, porém, que as narrativas e os discursos não tenham importância. Há, nas Ciências Sociais, uma ampla discussão teórico-metodológica acerca das formas de trabalhar com os documentos escritos. As análises do discurso, argumentativas e de conteúdos, têm produzido muitos materiais sobre isso. Uma questão que vem à tona com frequência é esta sobre a ineficácia sociológica das análises que dão autonomia ao que é dito sem a devida contextualização histórica. Norbert Elias (1998), M. Foucault (1979), J. B. Thompson (1995) e P. Ricouer (1988, 2000) discutiram intensamente sobre isso. Tendo em vista esta discussão, Zygmunt Bauman faz a seguinte afirmação:

É por isso que os problemas hermenêuticos (que surgem quando o significado não é irrefletidamente evidente, quando tomamos consciência de que palavras e significado não são a mesma coisa, de que existe um *problema* de significado) são vividos como irritantes. Problemas hermenêuticos não resolvidos significam incerteza sobre como uma situação deve ser lida e que reação deve produzir os resultados desejados. Na melhor das hipóteses, a incerteza produz confusão e desconforto. Na pior, carrega um senso de perigo (BAUMAN, 1999, p. 66).

Conforme assinala Bauman em *Modernidade e ambivalência* (1999), a linguagem classifica, ordena, estrutura e manipula (im)possibilidades de ocorrência, ou não, de um evento, por isso sua importância – que no estudo das condições de ambivalência, presentes nos RDHs, não pode ser entendida como produto da língua, do discurso, somente. Ela é produzida por um conjunto de relações sociais e de poder que procura sustentar um tipo de ordem social com o fito de calcular “a probabilidade” (BAUMAN, 1999a, p.10) de que algo venha a ocorrer. “A ambivalência confunde o cálculo dos eventos e a relevância dos padrões de ação memorizados” (BAUMAN, 1999a, p.10).

Segundo Bauman (1989, 1998, 1999), é possível reconhecer, nas narrativas, argumentos, discursos, ações e procedimentos, tentativas continuadas de evitar os

8 “Por configuração entendemos o padrão mutável criado pelo conjunto dos [agentes] – não só pelos seus intelectos mas pelo que eles são no seu todo, a totalidade das suas ações nas relações [...] uns com os outros. Podemos ver que esta configuração forma um entrançado flexível de tensões. A interdependência dos [agentes], que é uma condição prévia para que formem uma configuração, pode ser uma interdependência de aliados ou de adversários” (ELIAS, 1999b, p. 142). Os estados nacionais, os organismos internacionais, as organizações da sociedade civil e as instituições sociais e políticas formam as muitas configurações interdependentes que estão envolvidas direta ou indiretamente nas propostas de ações contidas nos RDHs.

efeitos mais flagrantes da ambivalência desafiadora das práticas sociais e políticas. A ambiguidade da liberdade e/ou das expectativas de liberdade existentes ao longo dos últimos séculos, a incoerência da esperança de que ocorram melhorias coletivas capazes de alcançar os mais empobrecidos, a incongruência da expectativa de justiça social, num mundo marcado pelas desigualdades extremas, a incompatibilidade entre um sistema econômico, concentrador de riqueza, renda, patrimônio e oportunidades, e as perspectivas de desenvolvimento humano, a ilogicidade da proposição de ampliação da segurança humana, da democracia, da participação política em meio a uma evidente concentração de poder e a um inquestionável e crescente desequilíbrio de poder acompanham como um fantasma todos os RDHs.

Todavia, deve-se considerar que tal condição ambivalente não é uma invenção dos relatórios. Ela não emerge somente do modo como os seus formuladores elaboram suas narrativas, seus argumentos. Ela está ancorada em um conjunto de relações sociais, econômicas e políticas como qual os elaboradores destes documentos têm de lidar, ao produzir um conjunto de propostas para os estados nacionais, governantes, sociedade civil organizada, organismos internacionais e instituições sociais e políticas diversas.

A ambivalência é gerada, outrossim, pelo modo de organização do poder e por seus desequilíbrios gritantes. Conforme destaca Bauman, no texto *A liberdade* (1989), toda organização de poder⁹ exhibe ambiguidades e ambivalências que se expressam nas promessas de proteção e na sua negação, nas promessas de liberdade e na sua negação, nas promessas de promoção da justiça social e na sua negação, nas promessas de segurança e na sua concomitante negação.

Não há dúvida de que os RDHs, ao tentarem mobilizar algumas agências (Estados, organismos internacionais), as quais deveriam dar respostas eficientes e rápidas à implantação de políticas capazes de levar ao desenvolvimento humano, lidam, de forma direta, com as ambiguidades, indecisões e incongruências destas configurações de poder que, ao subscreverem, no limiar do século XXI, tratados, declarações e cartas de intenções, continuam sinalizando a possibilidade de envidar esforços nesse sentido, mas, ao mesmo tempo, em suas ações concretas, deixam transparecer a sua condição ambivalente, ou seja, “sempre mesclando a esperança de alcançar [as mudanças indicadas nos documentos] com a [possibilidade] de não [se] caminhar suficientemente depressa” (BAUMAN, 1998, p.91).

Os RDHs são documentos complexos, pois no seu interior evidencia-se uma multiplicidade de vozes, crenças, esperanças, expectativas e perspectivas acerca do modo de reagir das configurações (Estados, governos, agências internacionais, organizações da sociedade civil) incumbidas de agir em favor do desenvolvimento humano. Evidencia-se que a luta contra a ambivalência, travada nos documentos, revela o quão difícil é tornar efetivo, nas ações e nos procedimentos, o que as configurações de poder pactuam com os organismos internacionais como, por exemplo, as Nações Unidas. A luta contra a ambivalência se expressa, também,

9 Bauman (1989) cita uma passagem de George Balandier (1970, p.41) que diz: “todos os regimes políticos exibem esta ambiguidade, quer se submetam à tradição, quer à racionalidade burocrática”.

na incapacidade (dos Estados, governos, organismos internacionais) de tomar decisões concretamente voltadas para a obtenção de Índices de Desenvolvimento Humano (IDHs) que pudessem, de fato, indicar mudanças nas condições de vida das populações mais pobres. Segundo o RDH de 1997,

O conceito de desenvolvimento humano é muito mais profundo e rico que o que se pode captar em qualquer índice composto ou incluso em um conjunto detalhado de indicadores estatísticos. Mas é útil para simplificar uma realidade complexa, e isso é o que o IDH procura fazer. É um índice composto de avanços a respeito da capacidade humana básica em três dimensões fundamentais: uma vida longa e saudável, conhecimentos e [a] um nível decente de vida. Têm-se escolhido três variáveis para representar essas três dimensões: esperança de vida, êxito educacional e [melhoria de] renda (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997, p. 51-2).

É comum que se busquem nos RDHs não só proposições, mas também indicações de experiências que foram postas em andamento e deram resultados na reversão da pobreza extrema e de suas mazelas. Os próprios documentos são construídos de maneira a apresentar as propostas, a indicar caminhos, a convencer a todos acerca da viabilidade, factibilidade e exequibilidade das sugestões apresentadas à sociedade civil, aos organismos internacionais, aos estados nacionais, aos governantes, bem como a apontar os avanços ou não avanços nas áreas formadoras dos pilares da Abordagem do Desenvolvimento Humano (ADH)¹⁰ de Amartya Sen, que servem como base para a formulação de todos os relatórios.

A tese de Sen é que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ela contrasta com as visões mais restritas, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB¹¹, aumento da renda per capita, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Essas cinco façanhas são obviamente importantíssimas como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas por saúde, educação e direitos civis (VEIGA, 2001, p. 3).

Quando se menciona que os RDHs condensam uma luta contra a ambivalência, isto quer dizer que seus formuladores e encampadores estão empenhados em vencer a seguinte dúvida: é ainda possível, cabível, desejável,

10 “O que a perspectiva da capacidade faz na análise da pobreza é melhorar o entendimento da natureza e das causas da pobreza e privação desviando a atenção principal dos meios (e de um meio específico que geralmente recebe atenção exclusiva, ou seja, a renda) para os fins que as pessoas têm razão para buscar e, correspondentemente, para as liberdades de poder alcançar esses fins. [...] As privações são vistas em um nível mais fundamental – mais próximo das demandas informacionais da justiça social. Daí a relevância da perspectiva da pobreza baseada na capacidade” (SEN, 2010, p. 123).

11 Produto Interno Bruto.

factível a luta contra a pobreza extrema? Empenham-se, assim, em levar mais e mais instituições, grupos e pessoas a considerar a temeridade de manter e difundir a ideia da irrelevância da luta contra a pobreza extrema. Ainda que os proponentes e realizadores dos relatórios não possuam instrumentos para convencer a todos, de modo definitivo, sobre as vantagens da diminuição paulatina da pobreza extrema e suas mazelas (tais como: moradia precária, enfermidades evitáveis, analfabetismo, desnutrição crônica), eles travam uma batalha para, a cada ano, inserir novos elementos que possam ampliar os interesses, ao longo do século XXI, dos setores que têm capacidade de ação em proveito do desenvolvimento humano centrado na constituição de melhores formas de bem-estar material e psicológico.

A moradia adequada relaciona-se diretamente com o progresso em matéria de saúde, alfabetização e longevidade e com a estabilidade social das comunidades. O melhoramento da moradia impulsiona o bem-estar e a saúde material e psicológica, com a qual se incrementa a produtividade do trabalho e o rendimento escolar. E a localização apropriada dos assentamentos [habitação] pode ampliar as oportunidades de emprego (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996, p. 28).

Obviamente, não há nenhuma possibilidade, e isto fica evidenciado no decorrer dos relatórios, de vencer as incertezas, mesmo no plano das narrativas, sobre os interesses políticos dos Estados, governantes e organizações da sociedade civil em abraçar uma proposta de desenvolvimento que ponha os mais pobres no centro das discussões. Todavia, é travada, nos RDHs, uma luta contra as indefinições políticas, as incapacidades de tomar decisões em favor dos que vivem na pobreza extrema, razão pela qual pode-se fazer a seguinte pergunta: “por que os esforços para dissolver a categoria ambivalente resultam em mais ambivalência?” (BAUMAN, 1999a, p.24).

Talvez, a melhor resposta seja aquela que esclareça, por inúmeras razões políticas, que a batalha a favor da ampliação da seguridade humana suporia tantas mudanças e transformações sociais que os formuladores dos RDHs não parecem ter condições de enfrentar. Assim, toda e qualquer proposta de avanços substantivos aparenta ser irrealizável. É válido distinguir as incertezas em geral, geradoras de ambivalências também genéricas, daquelas que circundam os RDHs e os fazem gerar sempre uma desconfiança acerca de seu caráter, de fato, propositivo. Muitas vezes, examinando as ideologias presentes nos documentos – como aquelas que, de forma muito frequente, parecem confundir as idealizações de combate à pobreza extrema com o que tem sido feito na atualidade –, as ambivalências e ambiguidades parecem formas de manipulação, ou seja, é a exaltação de promessas cujo intento é deixar acesa uma luz indicativa de que ainda há indivíduos, grupos e organizações voltados para o combate à pobreza extrema em meio a uma situação em que os mais pobres figuram como esquecidos e descartáveis (BAUMAN, 2008, 2008a).

Não tem validade sociológica para qualquer análise, e muito menos para a dos RDHs, a afirmação de que, se tudo é incerto, ambivalente, incongruente, porque não o seriam também as propostas contidas nos relatórios. É interessante assinalar que esses documentos fazem emergir, em caráter sistematizado e global, uma ambivalência

singular – ou seja, aquela vinculada à possibilidade e à improbabilidade de que sejam postas na agenda pública as muitas políticas e ações em proveito daqueles que estão em situação de pobreza extrema – bem como uma luta específica, particular, contra as contradições e as ambiguidades de uma situação da qual já se conhecem, profundamente, as consequências, para todos, da inexistência de esforços na luta em favor do desenvolvimento humano que visa combater a pobreza multidimensional¹².

Que dimensão tem o problema da pobreza? Nos países em desenvolvimento em seu conjunto a pobreza humana afeta mais de uma quarta parte da população. Onde está mais generalizada a pobreza? A África ao sul do Saara e a Ásia meridional têm a incidência mais elevada tanto de pobreza de renda (segundo a linha de pobreza de 1 dólar diário) como de pobreza humana, ao redor de 40%. [...] Onde estão os pobres? Na Ásia meridional vivem dois quintos (515 milhões dos 1.300 bilhões) dos pobres de renda. [...] Onde se encontram os contrastes agudos entre pobreza humana e pobreza de renda? América Latina e Caribe têm reduzido a incidência de pobreza humana ao redor de 15%, mas a pobreza de renda é ao redor de 24%. [...] Os estados árabes têm podido reduzir a pobreza de renda aos 4%, mas sua pobreza humana é de 34% (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997, p. 54).

O esforço, ainda que irrealizável na sua forma plena, dos formuladores dos relatórios, para diminuir as dúvidas quanto à viabilidade ou não de que sejam produzidas políticas de combate à pobreza extrema, é todo baseado em diversos tipos de conhecimento produzido nas últimas décadas. Os saberes acumulados sobre a sociedade civil, a participação política, os Estados nacionais, os organismos internacionais, as desigualdades, a pobreza e o desenvolvimento são mobilizados pelos formuladores dos relatórios para atestar a viabilidade de suas sugestões. A utilização destes conhecimentos visa diminuir as zonas ambivalentes.

A preocupação em determinar quem acaba sendo afetado pela pobreza e o desejo de medir [seu grau de intensidade] têm obscurecido, às vezes, o fato de que [o fenômeno da] pobreza é demasiado complexo para reduzir-se a uma dimensão única da vida humana. Tem sido comum que os países fixem uma linha de pobreza baseada na renda e no consumo. Ainda que se ocupe de uma dimensão importante da pobreza, este conceito [renda] dá somente uma imagem parcial das muitas formas [da pobreza] [...] afetar a vida humana¹³ (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997, p. 18).

12 “O Índice de Pobreza Multidimensional (IPM) identifica as privações sobrepostas que as famílias sofrem na saúde, na educação e nos padrões de vida. Estima-se que um terço da população de 104 países em desenvolvimento – ou cerca de 1.75 [bilhão] de pessoas – vivam em pobreza multidimensional. Mais da metade vive no sul da Ásia, embora as taxas sejam superiores na África subsaariana, com uma variação significativa nas regiões, grupos e populações indígenas” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010, p.90).

13 Os relatórios da década de 1990 não estão em língua portuguesa. Para esta pesquisa, as versões em português foram elaboradas pela autora.

Nos últimos 30 anos, o crescimento mundial da renda tem-se distribuído muito desigualmente, e a desigualdade está aumentando. Se for examinada a participação relativa [...] dos 20% mais ricos da população mundial e [...] dos 20% mais pobres, entre 1970 e 1991, a proporção que corresponde aos 20% mais ricos aumentou de 70% da renda mundial para 85%, [enquanto], a dos 20% mais pobres reduziu de 2,3% para 1,4% (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1996, p. 15).

Todavia, esta redução não tem como ser feita somente através dos conhecimentos acumulados sobre desigualdades, pobreza, exclusão social e política. Isto se deve à complexidade das propostas de desenvolvimento humano dos proponentes dos RDHs. A luta em favor do desenvolvimento e da segurança humana depende de uma multiplicidade de configurações, cada uma delas dotada de mais ou menos poder, mais ou menos possibilidade de agir. As diferenças de poder entre as configurações (ELIAS, 1999a, p. 87) chamadas a agir em favor da redefinição das condições dos mais pobres impõem jogos em múltiplos níveis, cujo resultado é impossível prever¹⁴.

Os RDHs produzem e combatem, ao mesmo tempo, a ambivalência; talvez seja esta a sua característica mais marcante e também a que mais torna complexa a sua análise, a qual deve sempre levar em conta três questões postas por Celso Furtado. A primeira é a de que a luta contra a pobreza extrema, a concentração de renda, recursos e poder e pelo desenvolvimento “é como um rio que passa: traz sempre águas novas, ninguém a ganha propriamente e nenhuma derrota é definitiva” (FURTADO, 1997d, p. 13). A segunda é que “o mundo não está constituído por coisas acabadas, e sim por um conjunto de processos e de que somente uma lógica do desenvolvimento nos poderá capacitar para compreender esses processos” (FURTADO, 1964, p. 13). A terceira diz respeito à complexidade deste organismo embrionário chamado Nações Unidas, que têm dado indicação sobre o quão complexo são os laços de interdependência num mundo que é uma “babilônia de contradições” (FURTADO, 2001, p.66).

Foram mencionadas as questões formuladas por Celso Furtado para indicar que, ao tentar pôr na agenda pública a questão do desenvolvimento humano, ainda que isso tenha gerado muitas ambivalências políticas a respeito da sua finalidade, isto é, para que e para quem têm servido, de fato, os esforços do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, pode-se verificar que não se sabe ao certo, daí a ambivalência: poderão tais investimentos dar, ou não, frutos positivos? Diante de tal dúvida, é de fundamental importância, do ponto de vista sociológico e político, acompanhar o percurso desses intentos que revelam os muitos desafios de uma humanidade cada vez mais interligada e interdependente.

¹⁴ “Os modelos de jogo são uma forma excelente de representar o caráter distintivo das formas de organização que encontramos no nível de integração que as sociedades humanas representam” (ELIAS, 1999a, p. 105).

O momento presente talvez seja o único, desde então, no qual as pessoas formaram, coletivamente, uma unidade – não simplesmente como um belo ideal, mas como uma realidade social. Mesmo assim, ainda não se compreende bem por que o processo de integração avança na direção da interdependência regional da humanidade, de sua pacificação interna e da redução das diferenças relativas ao bem-estar. Não é fácil entender esse movimento porque, nesse percurso, como sempre ocorre, deparamos com forças poderosas no sentido oposto – forças que, em vista da miséria humana que as acompanha, deixam nas mentes de muitos de nós uma impressão mais forte (ELIAS, 2006, p.62).

Entre as possibilidades alardeadas e as impossibilidades constatadas: os processos geradores de ambivalência

Nos escritos do economista paquistanês Mahbub Ul Haq, um dos idealizadores dos RDHs, publicados pela primeira vez em 1976, na coletânea *A cortina da pobreza: opções para o terceiro mundo*, já se encontravam vários elementos indicadores dos muitos desafios enfrentados por países da Ásia, Oceania, América Latina e África, quando se tentava propor e buscar formas de levar a cabo políticas de melhorias coletivas para os mais pobres. Seus textos podem ser tomados como repletos de elementos ambivalentes, uma vez que se observa, ao mesmo tempo, um esforço estruturador de políticas, procedimentos e ações que pudessem levar à superação do subdesenvolvimento, da pobreza extrema e das fragilidades institucionais e a constatação de que seria difícil que isso ocorresse, em razão dos muitos empecilhos e obstáculos às tentativas de fazer com que o desenvolvimento alcançasse, de fato, as pessoas mais pobres.

Por essa linha de raciocínio, pode-se dizer que são muitas as discussões sobre o desenvolvimento social da década de 1960, 1970 e 1980 com esse caráter ambivalente. Isso se devia ao fato de que eram conferidas, a esse processo denominado desenvolvimento, muitas possibilidades e orientações que poderiam ou não expressar avanços expressivos para os segmentos mais pobres. Se as mudanças não os alcançam, isso pode estar relacionado a várias razões, entre as quais, as peculiaridades da organização social e política que poderiam bloquear qualquer possibilidade de desfazer as armadilhas da perpetuidade da pobreza extrema em larga escala e das desigualdades sociais e políticas.

Não se pode esperar que, numa sociedade em que não existe a igualdade de oportunidades, os resultados do crescimento filtrem-se pelo corpo social para atingir os segmentos [mais pobres]. Sempre que estejam presentes a rigidez institucional, a falta de mobilidade da força de trabalho, a disparidade dos níveis educacionais, a desigualdade extrema de acesso aos meios de produção e a disparidade acentuada nos níveis de renda, o crescimento sofrerá, inevitavelmente, uma distorção em benefício da minoria privilegiada, enquanto não se executarem as reformas institucionais de base (UL HAQ, 1978, p. 60).

Por que há ambivalência nesse tipo de afirmação? E por que esse tipo de construção linguística é interessante para compreender as narrativas dos relatórios acerca das (im)possibilidades do desenvolvimento humano? Em primeiro lugar, há uma ambiguidade muito sutil nesse tipo de discussão. À primeira vista, pode parecer que não há qualquer ambivalência, indefinição, ambiguidade, incoerência. Todavia, ainda que o texto de Ul Haq não aparente ser uma luta contra a ambivalência, esta não deixa de existir, pois pressupõe que o crescimento econômico e o desenvolvimento sejam inevitáveis, e o que se faz necessário é o combate à rigidez institucional, às disparidades educacionais e aos elementos impeditivos da mobilidade social e da empregabilidade. Esse pequeno trecho contém as expectativas e perspectivas que, de certa forma, vão alimentar os debates, propostas e constatações presentes nas abordagens das capacidades.

No conceito de capacidade a pobreza de uma vida se baseia não somente na situação empobrecida em que a pessoa vive efetivamente, mas também na carência de oportunidade real, determinada por limitações sociais e por circunstâncias pessoais, para viver uma vida valiosa e valorada (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997, p. 18).

Por exemplo, em estudo sobre a Tailândia se chegou à conclusão de que os agricultores com quatro ou mais anos de educação teriam três vezes mais probabilidade de optar por fertilizantes e outros insumos modernos que os agricultores com três ou mais anos de escolaridade. No Nepal ter pelo menos sete anos de educação redundava em aumentar a produção de trigo em mais de ¼ e a de arroz em 13%. [...] A educação ajuda os agricultores, não tanto porque lhes dá mais informações, mas sim porque aumenta a sua capacidade para aprender com a sua experiência e com a dos demais (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997, p. 87).

Há nesses trechos dos relatórios uma aposta na educação como garantidora de um tipo de desenvolvimento social e humano capaz de enlaçar os indivíduos mais pobres que vivem nas sociedades do hemisfério sul, os quais teriam mais oportunidades econômicas e políticas, fazendo com que suas limitações fossem aos poucos sendo superadas. Deve-se notar que os formuladores dos RDHs não estão inventando e/ou criando, no final do século XX e limiar do século XXI, essas expectativas. Elas têm estado presentes durante séculos.

Norbert Elias, nas entrevistas que compõem o livro intitulado *Conhecimento e poder* (1994), assinala que há muitas razões para associar conhecimento e desenvolvimento, já que o analfabetismo tem diminuído na medida em que as sociedades se desenvolvem, industrializam e democratizam. A educação tem sido, segundo ele, nos últimos dois séculos, um requisito fundamental para todas as nações que pretendem desenvolver-se. Desse modo, não é por acaso que o núcleo central dos relatórios seja a abordagem das capacidades e habilidades. Os formuladores dos RDHs não estariam inventando que “o acesso ao conhecimento mais amplo [...] incrementa o poder potencial dos grupos humanos” (ELIAS, 1994, p.57). Eles estariam, sim, potencializando essa crença à medida que suas propostas

de ação vão dando centralidade à escolarização e ao aprendizado como motor do desenvolvimento humano.

A educação constitui-se, então, tanto num ganho efetivo, constado ao longo dos séculos, quanto numa promessa capaz de puxar os segmentos mais pobres para dentro de uma engrenagem que os levará ao desenvolvimento humano. Há ambiguidades nisso? Sim, claro que há, pois, como diz Celso Furtado, “há sociedades em que esse processo de habilitação está bloqueado” (FURTADO, 2002, p.17) pela extremada concentração de riqueza, patrimônio e poder. Todavia, de modo incongruente, os formuladores dos RDHs dão pouquíssima atenção a esses bloqueios econômicos, políticos e institucionais. Aventa-se a necessidade e a urgência de implantar processos de habilitação educacional sem deter-se, demoradamente, nas dificuldades de uma melhor distribuição das oportunidades econômicas e educacionais, profundamente arraigadas em muitas sociedades do hemisfério sul. Isso gera, sem dúvida, ambivalências. Vejam-se as seguintes passagens:

A abordagem do desenvolvimento humano representa um progresso considerável no difícil exercício de compreensão dos êxitos e privações das vidas humanas e de reconhecimento da importância da reflexão e do diálogo, promovendo, dessa forma, a equidade e a justiça no mundo (SEN apud PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2013, p. 21).

Um nível de educação superior aumenta as liberdades das mulheres, ao fortalecer a capacidade [delas] para interrogar, refletir e agir sobre a sua condição e ao aumentar o acesso à informação. Existem mais probabilidades de as mulheres [instruídas] apreciarem um trabalho que lhes dê satisfação, participarem no debate público, preocuparem-se com a sua saúde e a saúde da sua família e empreenderem outras iniciativas (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2010, p. 96).

O que é que é novo e diferente na tecnologia da informação e da comunicação como meio de erradicação da pobreza, no século XXI? Primeiro, é um fator comum a quase todas as atividades humanas: tem um potencial de utilização numa quase infinita gama de localizações e objetivos. Segundo, as tecnologias de informação e comunicação quebram barreiras ao desenvolvimento humano, pelo menos de três formas que não eram possíveis anteriormente: Quebrar barreiras ao conhecimento [...]; quebrar barreiras à participação [...] e quebrar barreiras à oportunidade econômica (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2001, p. 35-36).

Essas três passagens levam a perceber o modo linear de os elaboradores dos RDHs ligarem a educação a avanços econômicos, sociais e políticos. Eles insistem, em demasia, que se as barreiras do acesso à escolarização forem quebradas as portas para o desenvolvimento humano se abrirão. Há ambiguidades porque conferem ao processo educacional potencialidades irrealizáveis. E por que seriam incompatíveis a crença no poder salvador da educação e as condições econômicas e políticas vigentes na atualidade? Em razão da existência de uma ordem econômica

mundial, indicativa de que todos os esforços exógenos e endógenos para melhorar a vida dos mais pobres podem ser nulos. Os próprios produtores e encampadores dos relatórios deixam isso claro em vários momentos, escancarando, assim, o quão ambivalente são as posições aventadas ao longo de mais de 20 anos. Vejam-se as seguintes passagens:

A análise demonstra que os mercados internacionais não são muito amigáveis com as nações pobres nem com as pessoas pobres. Os países em desenvolvimento ingressam nos mercados em qualidade de sócios desiguais e obtêm recompensas desiguais. Seu caminho tem obstáculos precisamente em áreas em que desfrutam de uma vantagem comparativa, como as manufaturas que utilizam mão-de-obra intensiva. [...] Aos governos nacionais compete a responsabilidade principal de acelerar o crescimento econômico e elevar os níveis de desenvolvimento humano (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 159).

É evidente que o mercado internacional de trabalho não é livre. É dirigido e controlado pelos países industrializados. Os habitantes dos países pobres não podem aproveitar oportunidades no exterior que permitiriam igualar os rendimentos de acordo com capacidades e esforços equivalentes. Não obstante, as pressões das migrações prosseguirão, a menos que avance o desenvolvimento no Sul (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1992, p. 138).

De fato, é provável que às vezes os grupos mais pobres sofram com os programas de ajuda, já que quem detém o poder local transfere as difíceis condições da ajuda e a carga do ajuste aos setores politicamente mais débeis da sociedade. Para que beneficie autenticamente os pobres, a ajuda terá de estar mais centrada no ser humano e promover preferencialmente a participação (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1994, p. 81).

Fica evidenciado, nos respectivos documentos, o entrelaçamento das dificuldades com as (im)possibilidades econômicas e políticas. No âmbito local, a concentração de poder, que possibilita aos Estados nacionais ter não só seus recursos direcionados para gastos militares exorbitantes, cujo objetivo é somente manter intato o *status quo* de alguns grupos e segmentos sociais, mas também um papel decisivo nesse processo de obstar aperfeiçoamentos em defesa do desenvolvimento humano. Ainda que os produtores dos RDHs reconheçam as travas econômicas e políticas internacionais e nacionais, eles realizam, de maneira muitas vezes incongruente, incoerente e ambígua, um procedimento que obscurece as evidentes impossibilidades de alcançar incrementos substantivos, duradouros e crescentes para os segmentos que vivem em situação de pobreza extrema.

O RDH de 2001, cujo título é *Pôr o avanço tecnológico a serviço do desenvolvimento humano*, pode ser tomado como o ápice de uma narrativa ilógica e incompatível, quando a questão é a confusão entre o ideal de tornar as tecnologias de informação acessíveis aos mais pobres e o que é encontrado na

prática social, econômica e política dos setores controladores da globalização tecnológica e financeira atual (FURTADO, 2001, 2002). No plano ideal, parece exequível um processo de geração de habilidades e capacidades que tornariam os mais pobres aptos para enfrentar as adversidades provenientes da subtração dos postos de trabalho em razão dos avanços tecnológicos. No plano real, no seio de diversos relatórios, isso parece incongruente em vista do modo como se têm exacerbado as condições de pobreza e desigualdades atuais (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997, 2003, 2005, 2009, 2010).

Aproveitar o potencial dessas novas tecnologias dependerá da sua adaptação às condições dos países em desenvolvimento, sobretudo dos [...] mais pobres. E muita coisa dependerá de inovações – tecnológicas, institucionais e empresariais – para criar aparelhos de baixo custo e de fácil utilização e para estabelecer o acesso [a elas] a partir de centros públicos ou de mercados com produtos a preços acessíveis (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2001, p. 33).

As incongruências e incoerências avultam no âmbito dos diversos relatórios quando seus formuladores tentam encontrar algumas saídas para a insegurança humana na qual está mergulhado 1/3 da população mundial. Como ter acesso à tecnologia se o acesso à nutrição, à saúde, à educação está bloqueado para aqueles que vivem em situação de pobreza extrema?

E as coisas se complicam quando os elaboradores do RDH de 1994 fazem uma proposta que beira o absurdo, ao apregoar que a saída seria possivelmente o estabelecimento de uma seguridade mínima garantidora de que cada pessoa extremamente pobre tivesse em torno de 1 dólar por dia para suas necessidades básicas. Por que isso é um disparate? Pelo fato de que a condição de pobreza absoluta é definida, muitas vezes, tendo-se em conta esse patamar de consumo. Não há como gerar seguridade humana alguma com 1 dólar diário por pessoa.

De que modo um indivíduo com somente esse valor diário, para suas despesas, poderá ter acesso ao aprendizado, à habilitação e capacitação técnica para utilizar as novas tecnologias? Observe-se que os formuladores dos relatórios de 1994 estão defendendo a necessidade de que surja um sistema mundial de seguridade para os que vivem na pobreza extrema.

A magnitude de um sistema mundial de seguridade social mínima poderia expressar-se em função do nível de consumo essencial, talvez um mínimo de 1 dólar por pessoa, por dia. Ou poderia fixar-se em função de certos bens públicos como saúde, educação e nutrição. Seja como for que se defina, o sistema deveria ter financiamento adequado, e a contribuição exata seria objeto de negociação (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1994, p. 89).

A Abordagem do Desenvolvimento Humano (ADH) tem o mérito de mobilizar aspectos multidimensionais¹⁵ da pobreza e das desigualdades, mas como é difícil encontrar meios de equacionar ações, em todos os recônditos do hemisfério sul, capazes de produzir efeitos reais e duradouros nas diversas áreas atingidas pela pobreza extrema, transparece, muitas vezes, o quanto são contraditórios, ilógicos e incoerentes os argumentos presentes nos RDHs. Quando se examinam as dificuldades políticas na implantação de programas de melhorias sociais que atinjam os privados de renda e recursos, já que a pobreza extrema obsta a formação de capacidades e habilidades políticas, vê-se reafirmada, nas narrativas, tanto a situação ambivalente quanto a renhida luta contra a própria ambivalência. Bauman (1999) nos diz no livro *Modernidade e ambivalência* que esse tem sido o núcleo central do agir político nos tempos modernos.

Como esta luta contra a ambivalência pode ser também reforçadora das condições de ambivalência? Não há dúvida de que as discussões e propostas de ação que levem à ampliação da participação política, num mundo onde são ingentes e contínuos os desequilíbrios de poder impostos por sua incomensurável concentração em favor dos interesses dos grupos mais abastados, colocam muitos desafios para os produtores dos RDHs. Eles reforçam uma situação de ambivalência ao mencionar as dificuldades de distribuição de poder na atualidade. Não pôr em discussão quais são as reais probabilidades de construir novos equilíbrios de poder em meio a um processo econômico e político altamente concentrador de riqueza, renda e poder e, ao mesmo tempo, insistir na possibilidade de criar espaços de participação, no âmbito local, para os mais pobres leva a muitas incongruências.

Isso ocorre porque se reitera o ideal de novos equilíbrios de poder, em que os mais pobres possam reivindicar formas de participar dos processos decisórios, em meio às claras indicações de que os que vivenciam situações de privação têm pouca ou nenhuma possibilidade de intervir na vida política. Alardeia-se que o mundo está caminhando para situações mais democráticas, mas constata-se, nos próprios relatórios, que aos mais pobres cerceia-se cada vez mais a participação em qualquer redistribuição de poder.

Bernardo Kliksberg, ex-diretor do Projeto Regional, para a América Latina, de Modernização Estatal, da ONU, faz as seguintes considerações acerca disso:

Os altos níveis de desigualdades afetam duramente a tão almejada governabilidade das sociedades democráticas. A sensação de exclusão forçada que transmitem a amplos setores da sociedade gera neles uma baixa credibilidade nos setores governantes. Assim, perdem legitimidade as principais instituições representativas: presidência, congresso, partidos políticos, grupos

15 “Entretanto, quando se trata de elaborar um índice não é fácil definir se os 30% dos habitantes [afetados por] inadequações [nos] três tipos (acesso [precário ou inexistente] ao serviço de saúde, à água potável, à nutrição) constituem [...] maior pobreza social que os 90% dos habitantes que têm uma só insuficiência. [...] Para os efeitos do IPH, têm-se tratado ambos os casos como equivalentes, de maneira que, em certo sentido, se têm considerado [...] [como de] igual profundidade e amplitude” (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1997, p. 22).

de poder relevantes. [...] Os elevados graus de tensão latentes em sociedades com alta desigualdade criam permanentes tendências à instabilidade política e à incerteza (KLIKSBERG, 2002, p. 24).

Não se pode dizer, no entanto, que os formuladores dos RDHs não lutam contra a situação de ambiguidade e de ambivalência. Lutam quando tentam encaminhar propostas e sugestões que, se postas em prática, propiciariam aos mais pobres adquirir habilidades e capacidades políticas. A abordagem do desenvolvimento humano, ao pressupor, em favor dos que vivem em situação extremamente precária, a ampliação do acesso à renda, à educação e à saúde, tenta tornar possível a abertura de caminhos por onde fluíssem meios de participação e de ampliação da capacidade e habilidade dos mais pobres para intervir nos processos decisórios. Note-se como isso aparece nos relatórios de 1993 e 2002:

Participar significa intervir [...] nos processos econômicos, sociais, culturais e políticos que afetam a vida dos indivíduos. Em alguns casos, a pessoa pode exercer um controle completo e direto sobre esses processos; em outros casos, o controle pode ser parcial ou indireto. O importante é que ela disponha de um acesso constante às tomadas de decisões e ao poder. A participação nesse sentido é um fator essencial do desenvolvimento humano (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 1993, p. 25).

Uma participação política democrática requer algo mais que [...] eleições governamentais, uma política verdadeiramente democrática necessita de direitos civis e políticos que abram a porta a uma participação real. [...] A defesa dos direitos humanos é crucial para garantir o bem-estar das pessoas e para [assegurar] uma sociedade humana e não discriminatória, assim como para permitir [um] compromisso ativo dos cidadãos (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2002, p. 16).

Considerações finais

Teve-se, neste artigo, um objetivo bastante específico, ou seja, o de demonstrar que as narrativas e os argumentos referidos nos RDHs só podem ser compreendidos à luz de um processo histórico que tem como característica básica a ambivalência, nos moldes tratados por Zygmunt Bauman (1989, 1998, 1999). Considerando-se o conjunto da obra deste pensador, verifica-se que as condições ambivalentes devem ser estudadas em duas dimensões: na da vida social, econômica e política e na da linguagem, das narrativas que buscam ordenar o mundo, os eventos, os acontecimentos e os processos sociais de modo a dotá-los de sentido.

Os RDHs promovem o encontro dessas duas dimensões, posto que elaboram um conjunto extensíssimo de argumentos, interpretações e narrativas acerca das possibilidades e probabilidades de construção – por meio de uma multiplicidade de agentes (Estados, organismos internacionais, sociedade civil, governantes, lideranças

políticas diversas) – de caminhos por onde poderá e deverá se dar o desenvolvimento humano como forma de vencer os desafios da pobreza extrema, da desigualdade de oportunidades, do desequilíbrio de poder e de acesso à educação, à saúde, aos direitos, ao trabalho digno e à moradia adequada.

Há, ao longo dos últimos séculos, um processamento da vida social ambivalente, por estar assentado em esperanças de avanços sociais e em negações contínuas de que tais melhoramentos possam, de fato, ocorrer. Não só as diversas lutas políticas de muitas naturezas e provenientes de vários segmentos sociais têm enfrentado o dilema sobre se existe ou não a possibilidade de efetivar as mudanças sugeridas e propostas nos RDHs, mas também as ciências humanas e sociais, de modo geral, desde o século XVIII, têm expressado, de diversas maneiras, expectativas positivas e também desesperanças em relação ao devir, reiterando, assim, ambiguidades e ambivalências¹⁶.

Quando se fala em ambivalência, no âmbito dos estudos desenvolvidos pelas ciências sociais, de imediato vem à tona a ideia de que a referência a ela se encontra nos estudos sobre as subjetividades, uma vez que os valores, as expectativas, as perspectivas, as disposições sociais, as atitudes, os sentimentos é que seriam, na modernidade capitalista, ora ambivalentes, ora ambíguos, duais, contraditórios, conflitantes. Pode-se dizer que o exame hermenêutico dos relatórios, ou seja, aquele que busca os significados subjetivos e objetivos produzidos por eles, intencionalmente ou não, revela o quanto as dualidades, ambiguidades e expectativas conflitantes emergem quando os produtores dos RDHs tentam convencer os governantes, os estados nacionais, os organismos internacionais, os diversos agentes da sociedade civil e, principalmente, as populações mais pobres de que é possível vencer as barreiras impeditivas do direito de todos ao desenvolvimento¹⁷.

Todavia, partiu-se do pressuposto de que as condições ambivalentes não aparecem nos documentos denominados Relatório do Desenvolvimento Humano somente quando eles se referem aos elementos do plano subjetivo, aparecem também, no plano objetivo, à medida que todas as propostas de combate à pobreza extrema, às desigualdades sociais, à exclusão, à marginalização, à falta de oportunidades (educacionais e políticas) e pelo acesso aos direitos encontram-se cerceadas por um conjunto de condições socioeconômicas e políticas negadoras da possibilidade e da probabilidade de que o direito ao desenvolvimento alcance, de fato, as populações mais pobres. Isso se dá em razão do grau extremado da concentração de riqueza, de patrimônio, de renda, de recursos e de poder.

Os relatórios tentam travar uma luta contra a sensação, o sentimento, a convicção de que os problemas sociais oriundos da pobreza extrema não têm qualquer solução. Seus formuladores constroem muitos argumentos visando

16 A ambiguidade não aponta para qualquer direção de modo preciso. A indefinição é a sua característica principal, pois aponta sempre para várias possibilidades. A ambivalência aponta para dois lados ao mesmo tempo: para a possibilidade e a impossibilidade.

17 Os RDHs subscrevem a *Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento* aprovada na Assembleia Geral das Nações Unidas em 04/12/1986.

convencer a sociedade civil organizada, os governantes, os Estados nacionais e organismos internacionais a não aceitar a condenação daqueles que vivem em situação de pobreza extrema. Procuram, assim, incentivar a geração de disposições sociais que ampliem habilidades e capacidades (sociais e políticas) dos segmentos mais pobres¹⁸.

Entre a possibilidade alardeada e a impossibilidade constatada, os relatórios constroem um conjunto de argumentos que são muitas vezes ilógicos, indefinidos, contraditórios, incoerentes, incongruentes, ambíguos e ambivalentes nos moldes empregados por Bauman (1999). Todavia, conforme alerta este último, “a luta contra a ambivalência é, [por conseguinte], tanto autodestrutiva quanto autopropulsora. Ela prossegue com força incessante porque cria seus próprios problemas enquanto os resolve” (BAUMAN, 1999a, p.13), ou tenta resolvê-los.

Referências

- BALANDIER, George. **Political Antropology**. Nova Iorque: Randon House, 1970.
- BAUMAN, Zygmunt. **A liberdade**. Lisboa: Estampa, 1989.
- _____. **O mal-estar da pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1998.
- _____. **Modernidade e ambivalência**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999a.
- _____. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999b.
- _____. **Em busca da política**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- _____. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- _____. Sou por caso o guardião do meu irmão? In: **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. p. 95-109.
- _____. Usos da pobreza. In: **A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008. p. 148-156.
- _____. Hermenêutica e teoria social moderna. In: RIBEIRO DA SILVA, Fábio R. **Realismo e redes: dilemas metodológicos na obra de Anthony Giddens**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. p. 188-198.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração sobre o Direito ao desenvolvimento**. Assembleia geral, 4/12/1986. Disponível em: <<http://direitoshumanos.gddc.pt/3>>. Acesso em: 1 mar. 2015.
- ELIAS, Norbert. **Conocimiento y poder: entrevista**. Madrid: La Piketa, 1994.
- _____. **Envolvimento e alienação**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 1998.
- _____. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Ed. 70, 1999a.

18 “A longo prazo, a solução exige mais do que o aumento de oferta de alimentos. Exige a habilitação. É de 1981, o artigo seminal sobre ‘*Poverty and famines*’ (1981) do economista indiano Amartya Sen, no qual ele introduz o conceito de *entitlement* (habilitação). O futuro prêmio Nobel da Economia aí já demonstrava com clareza que o problema da fome epidêmica e da pobreza endêmica que ocorrem em vastas áreas do mundo não encontra solução simples no aumento da oferta de bens essenciais nos países afetados. Isso porque, 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).

- _____. Características universais da sociedade humana. In: **Introdução à sociologia**. Lisboa: Ed. 70, 1999b. p. 113-145
- _____. Tarde demais ou cedo demais: notas sobre a classificação da teoria do processo e da figuração. In: **Norbert Elias por ele mesmo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. p.144-163.
- _____. **Tecnização e civilização**. In: **Escritos e Ensaios**: Estado, processo, opinião pública. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006. p. 35-87.
- FOUCAULT, Michel. Verdade e poder. In: **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 1-14.
- FUKUDA-PARR, Sakiko. **Operacionalizando as ideias de Amartya Sen sobre capacidades**. 2 set. 2002. Disponível em: <<http://sergiorosendo.pbworks.com/f/Fukuda-Parr%2B2002%2BSen.pdf>>. Acesso em: 11 dez 2015.
- FURTADO, Celso. **Dialética do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1964.
- _____. **Brasil, a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. Entre inconformismo e reformismo. In: **Obra autobiográfica**. T. III. São Paulo: Paz e Terra, 1997a.p. 9-40.
- _____. Os ares do mundo. In: **Obra autobiográfica**. T. III. São Paulo: Paz e Terra, 1997b. p.41-390
- _____. A fantasia organizada. In: **Obra autobiográfica**. São Paulo: Paz e Terra, 1997c. p. 87-359.
- _____. Aventuras de um economista brasileiro. In: **Obra autobiográfica**. T. II. São Paulo: Paz e Terra, 1997d. p. 9-26.
- _____. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- _____. **Em busca de novo modelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- KLIKSBERG, Bernardo. **Desigualdade na América Latina**. São Paulo: Cortez; Unesco, 2002.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO- PNUD. **Human Development Report 1990**. New York/Oxford: Oxford University Press, 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/219/hdr_1990_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em:2 fev. 2015.
- _____. **Human Development Report 1991** [Financiamento do Desenvolvimento Humano]. New York/Oxford: Oxford University Press, 1991.Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/220/hdr_1991_en_complete_nostats.pdf>.Acesso em:2 fev. 2015.
- _____. **Human Development Report 1992** [Relatório do Desenvolvimento Humano:Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional]. New York/Oxford: Oxford University Press, 1992. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/221/hdr_1992_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 3 mar. 2015.
- _____. **Human Development Report 1993** [Relatório do Desenvolvimento Humano: Participação popular].New York/Oxford: Oxford University Press, 1993.Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/222/hdr_1993_en_complete_nostats.pdf>.Acesso em: 2 mar. 2015.
- _____. **Human Development Report 1994** [Relatório do Desenvolvimento Humano: Um programa para a cúpula mundial sobre desenvolvimento humano]. New York/Oxford: Oxford University Press, 1994. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2015.
- _____. **Human Development Report 1995** [Relatório do Desenvolvimento Humano: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos].New York/Oxford: Oxford University Press, 1995. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/256/hdr_1995_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2015.
- _____. **Human Development Report 1996** [Relatório do Desenvolvimento Humano: Crecimiento económico para propiciar el desarrollo humano?].New York/Oxford: Oxford University Press, 1996. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/257/hdr_1996_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2015.

- _____. **Human Development Report 1997** [Relatório do Desenvolvimento Humano: desenvolvimento humano para erradicar a pobreza]. New York/Oxford: Oxford University Press, 1997. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2015.
- _____. **Human Development Report 1998** [Relatório do Desenvolvimento Humano: Mudar as pautas atuais de consumo para o desenvolvimento humano do futuro]. New York/Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/259/hdr_1998_en_complete_nostats.pdf>. Acesso em: 2 abr.2015.
- _____. **Human Development Report 1999** [Relatório do Desenvolvimento Humano: La mundialización com rostro humano]. New York: ONU Pub., 1999. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf>. Acesso em: 2 abr.2015.
- _____. **Human Development Report 2000** [Relatório do Desenvolvimento Humano 2000: Direitos Humanos e Desenvolvimento Humano]. New York: ONU Pub., 2000. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/261/hdr_2000_en.pdf>. Acesso em: 11 mar.2015.
- _____. **Human Development Report 2001** [Relatório do Desenvolvimento Humano: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano]. New York/Oxford: Oxford University Press, 2001. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/262/hdr_2001_en.pdf>. Acesso em: 11 maio 2015.
- _____. **Human Development Report 2002** [Relatório do Desenvolvimento Humano: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado]. New York/Oxford: Oxford University Press, 2002. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf>. Acesso em: 2 maio 2015.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2003: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana**. New York: PNUD; Lisboa: Mensagem, 2003. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2003-portuguese.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2015.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: A liberdade cultural no mundo diverso hoje**. New York: PNUD; Lisboa: Mensagem, 2004. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2004-portuguese.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2015.
- _____. **Human Development Report 2005** [Relatório do Desenvolvimento Humano: Cooperação internacional numa encruzilhada]. New York: PNUD, 2005. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/266/hdr05_complete.pdf>. Acesso em: 9 maio 2015.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2006: Além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água**. New York: PNUD; Lisboa: Ipad, 2006.
- _____. **Human Development Report 2007/2008** [Relatório do Desenvolvimento Humano: A luta contra o câmbio climático: solidariedade frente a um mundo dividido]. New York: Palgrave Macmillan, 2007. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/268/hdr_20072008_en_complete.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2015.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010: A verdadeira riqueza das nações: caminhos para o desenvolvimento humano**. New York: PNUD; Lisboa: Ipad, 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2010/download/pt>>. Acesso em: 11 jun. 2013.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2011: Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos**. New York: PNUD; Lisboa: Ipad, 2011. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2011_pt_complete.pdf>. Acesso em: 11 mar. 2015.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado**. New York: PNUD, 2013. Disponível em: <https://www.un.cv/files/hdr2013_portuguese.pdf>. Acesso em: 20 mar.2015.

-
- _____. **Human Development Report 2014** [Relatório do Desenvolvimento Humano: Sustener o progreso humano: Reducir las vulnerabilidades y construir resiliência]. New York: PNUD, 2014. Disponível em: <<http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr14-report-en-1.pdf>>. Acesso em: 20 mar.2015.
- PUREZA, José Manoel. Segurança humana: vinho novo em odores velhos? In: NASSER, Reginaldo M. (org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Unesp, 2009. p. 21-33.
- RHODES, Rod. **Understanding Governance**. Milton Keynes: Open University Press, 1997.
- RICOEUR, Paul. **Interpretação e ideologias**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1998.
- _____. **Teoria da interpretação**. Lisboa: Ed.70, 2000.
- SEN, Amartya. **Poverty and famine: on essai on entitlement and deprivation**. Oxford: University Press, 1981.
- _____. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Cia das Letras, 1999.
- _____. **O valor da democracia**. Madrid: El Viejo Topo, 2006.
- _____. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- _____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.
- SMITH, Andy. Governança de múltiplos níveis: o que é e como pode ser estudada. In: PETERS, Guy; PIERRE, Jon (orgs.). **Administração pública**. São Paulo: Unesp; Enap, 2010.
- THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**. Petrópolis: Vozes, 1995.
- UL HAQ, Mahbub. **A cortina da pobreza: opções para o terceiro mundo**. São Paulo: Cia Nacional, 1978.

Recebido em 21/09/2015

Aceito em 22/01/2017