



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**THEODORA PANITSA BELUZZI**

**O DESENVOLVIMENTO HUMANO NA PERSPECTIVA DO  
PNUD: A ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO E DA AGENDA DE  
DESENVOLVIMENTO**

**Campinas**  
**2019**



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**

**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**THEODORA PANITSA BELUZZI**

**O DESENVOLVIMENTO HUMANO NA PERSPECTIVA DO  
PNUD: A ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO E DA AGENDA DE  
DESENVOLVIMENTO**

**Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni – orientador**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas para obtenção do título de Mestra em Desenvolvimento Econômico, na área de Economia Social e do Trabalho.

**ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL  
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA PELA ALUNA  
THEODORA PANITSA BELUZZI, ORIENTADA PELO  
PROF. DR. MARCELO WEISHAUPT PRONI.**

**Campinas  
2019**

Ficha catalográfica  
Universidade Estadual de Campinas  
Biblioteca do Instituto de Economia  
Luana Araujo de Lima - CRB 8/9706

B419d Beluzzi, Theodora Panitsa, 1994-  
O Desenvolvimento Humano na perspectiva do PNUD : a atualização do conceito e da agenda de políticas para o desenvolvimento / Theodora Panitsa Beluzzi. – Campinas, SP : [s.n.], 2019.

Orientador: Marcelo Weishaupt Proni.  
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia.

1. Sen, Amartya, 1933-. 2. Desenvolvimento humano. 3. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Relatórios. 4. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 5. Abordagem das capacidades (Ciências sociais). I. Proni, Marcelo Weishaupt, 1964-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Economia. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

**Título em outro idioma:** Human development in UNDP's perspective : updating the concept and the agenda for development

**Palavras-chave em inglês:**

Sen, Amartya,  
1933- Human  
development

United Nations Development Programme -  
Reports Sustainable Development Goals  
Capabilities approach (Social sciences)

**Área de concentração:** Economia Social e do

Trabalho **Titulação:** Mestra em Desenvolvimento

Econômico **Banca examinadora:**

Marcelo Weishaupt Proni  
[Orientador] Denis Maracci  
Gimenez

Flávia Luciane Consoni de Mello

**Data de defesa:** 18-11-2019

**Programa de Pós-Graduação:** Desenvolvimento Econômico

**Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)**

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0001-7832-8952>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/9492865031797295>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS**  
**INSTITUTO DE ECONOMIA**

**THEODORA PANITSA BELUZZI**

**O DESENVOLVIMENTO HUMANO NA PERSPECTIVA DO  
PNUD: A ATUALIZAÇÃO DO CONCEITO E DA AGENDA DE  
DESENVOLVIMENTO**

**Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni – orientador**

**Defendida em 18/11/2019**

**COMISSÃO JULGADORA**

**Prof. Dr. Marcelo Weishaupt Proni - PRESIDENTE**  
**Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)**

**Prof. Dr. Denis Maracci Gimenez**  
**Instituto de Economia - Universidade Estadual de Campinas (IE/UNICAMP)**

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Flávia Luciane Consoni de Mello**  
**Instituto de Geociências - Universidade Estadual de Campinas (IG/UNICAMP)**

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Examinadora, consta no processo de vida acadêmica da aluna.

Ao Brasil que conheci.

## **AGRADECIMENTOS**

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Assim como muitas coisas na vida, se não fosse com muito esforço, eu nunca teria chegado aqui. Esforço esse, compartilhado. Muitas pessoas foram responsáveis nesse processo de mestrado que se encerra nessas palavras. Agradecer a todas elas, seria impossível. Empenho-me para não esquecer de ninguém.

Meus primeiros agradecimentos são aos meus pais. Desde cedo, seu incentivo, apoio e suporte foram (e são) essenciais para as trajetórias que decido tomar na minha vida. O esforço de vocês para me trazer até aqui, foi imenso. A vocês, muito obrigado. Agradeço também à minha irmã Ethel, que com o seu companheirismo, experiência e amor, me ajudou em vários momentos. Ao Rodrigo, meu companheiro, pelo apoio e atenção, mesmo nos momentos mais difíceis. Agradeço.

Agradeço especialmente ao meu orientador, Marcelo, por me inspirar e direcionar nessa empreitada que foi estudar um assunto tão pouco corrente em nossa formação. Agradeço pelos esforços na minha formação como pesquisadora autônoma e pela disposição em sempre me atender. Aos professores Miguel Juan Bacic e Ana Lúcia Gonçalves da Silva, por terem me aceitado e acolhido como PED em suas matérias. A experiência docente contribuiu muito para a minha formação. Aos funcionários da pós-graduação, aos bibliotecários, agradeço.

Agradeço aos amigos. Bruna, por todas as ideias, os cafés e ao pertencimento. Rafael, Laís e Marília, pela cumplicidade. Beatriz e Maristela, pelo longo caminhar ao meu lado, com muito afeto e companheirismo.

Agradeço, finalmente, ao Nordeste. Terra de gente guerreira, que em um ano me ensinou muito mais do que eu poderia imaginar. Aos meus alunos e suas histórias, que me trouxeram um novo sentido às minhas ideias. Muito obrigado.

*“I do not want my house to be walled in on all sides and my windows to be stuffed. I want the cultures of all lands to be blown about my house as freely as possible. But I refuse to be blown off my feet by any.”*

Mahatma Gandhi

## RESUMO

Este trabalho debate o papel do conceito de desenvolvimento humano proposto pelo PNUD nas discussões sobre desenvolvimento. Será esse conceito ainda relevante para pensarmos uma trajetória de desenvolvimento para os países? Através de uma análise dos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) desde 1990 até os anos mais recentes, a dissertação discute se o PNUD conseguiu adaptar o conceito às mudanças que aconteceram nos últimos 30 anos. Além dos relatórios, ainda cobre a construção e evolução metodológica do IDH, Índice de Desenvolvimento Humano, também proposto pelos RDHs, e cobre brevemente a base acadêmica e filosófica do desenvolvimento humano através da exposição dos principais argumentos da abordagem das capacidades. Ao analisar a evolução do desenvolvimento humano, é necessário um olhar para as experiências reais de aplicação do conceito, notadamente, as agendas de desenvolvimento propostas pelas Nações Unidas nos últimos anos: os oito Objetivos do Milênio e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Cada uma dessas análises é feita dentro da lógica cronológica seguida pela divisão de capítulos. O primeiro capítulo trata do conceito essencial de desenvolvimento humano e dos relatórios de 1990. O segundo, aborda a construção e crítica dos objetivos do milênio e os relatórios da década de 2000. O terceiro capítulo discute o desenvolvimento humano nos anos recentes, a partir do relatório de 2010 e da Agenda 2030. Além disso, durante toda a dissertação, é feito um contraponto com o discurso do Banco Mundial para que fiquem claras as diferenças entre as abordagens de desenvolvimento proposta pela instituição e pelo PNUD. Ao final, conclui que o PNUD conseguiu adaptar o conceito de desenvolvimento humano às mudanças ocorridas no mundo, e que permanece em uma posição relevante nos debates sobre desenvolvimento social. Além disso, destaca que o desenvolvimento centrado nas pessoas deve permanecer como foco de um caminho integrado de progresso.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Humano, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, PNUD, Relatório de Desenvolvimento Humano, Banco Mundial, Índice de Desenvolvimento Humano, Abordagem das Capacidades, Amartya Sen, Objetivos do Milênio, Agenda 2030, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

## **ABSTRACT**

This paper discusses the role of the concept of human development proposed by UNDP in development discussions. Is this concept still relevant to think about a development trajectory for the countries? Through an analysis of Human Development Reports (HDR) from 1990 to the most recent years, the dissertation discusses whether UNDP has been able to adapt the concept to the changes that have taken place over the past 30 years. In addition to the reports, it also covers the construction and methodological evolution of the HDI, Human Development Index, also proposed by the HDRs, and briefly covers the academic and philosophical basis of human development by exposing the main arguments of the capabilities approach. In analyzing the evolution of human development, it is necessary to look at the actual experiences of application of the concept, notably the development agendas proposed by the United Nations in recent years: the eight Millennium Goals and the 2030 Agenda for Sustainable Development. Each of these analyzes is made within the chronological logic followed by the division of chapters. The first chapter deals with the essential concept of human development and the 1990 reports. The second chapter deals with the construction and critique of the millennium goals and the 2000 reports. The third chapter discusses human development in recent years from the In addition, throughout the dissertation, a counterpoint is made to the World Bank's discourse to clarify the differences between the development approaches proposed by the institution and UNDP. In the end, it concludes that UNDP has been able to adapt the concept of human development to changes in the world and remains in a relevant position in the debates on social development. In addition, it emphasizes that people-centered development must remain the focus of an integrated path of progress.

**Keywords:** Human Development, Human Development Index, Human Development Report, UNDP, United Nations Development Programme, Millenium Development Goals, Millenium Goals, 2030 Agenda, Sustainable Development Goals, Amartya Sen, Capabilities Approach, World Bank.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO E METODOLOGIA .....	11
1. A ORIGEM DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E OS RELATÓRIOS DE 1990.....	17
1.1. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	18
1.2. OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE 1992 A 1999.....	26
1.3. OPERACIONALIZANDO O CONCEITO: A CRIAÇÃO DO IDH.....	45
1.4. A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN .....	51
1.5. CONTRAPONTO: A VISÃO DO BANCO MUNDIAL NOS ANOS 1990.....	60
2. OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NA DÉCADA DE 2000; CONSTRUÇÃO E CRÍTICA DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO....	64
2.1. A CONSTRUÇÃO DOS ODM.....	65
2.2. CRÍTICAS AOS ODM .....	73
2.3. OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE 2000 A 2009.....	86
2.4. CONTRAPONTO: A VISÃO DO BANCO MUNDIAL NOS ANOS 2000.....	102
3. O DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS ANOS RECENTES.....	106
3.1. OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO A PARTIR DE 2010.....	107
3.2. A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO HUMANO .....	118
3.3. CONTRAPONTO: A VISÃO DO BANCO MUNDIAL NOS ANOS RECENTES ....	124
CONCLUSÃO: DESENVOLVIMENTO HUMANO: UMA UTOPIA NECESSÁRIA.....	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	139

## **INTRODUÇÃO E METODOLOGIA**

Desde 1990, época de publicação do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o conceito de Desenvolvimento Humano (DH) começa a questionar o pensamento econômico dominante, marcado por uma visão reducionista do desenvolvimento das nações, focada no crescimento econômico. Colocando as pessoas no centro da análise, o desenvolvimento humano aparece como a resposta para os problemas de um mundo com muita pobreza. É uma noção nova, baseada na esperança de uma transformação social induzida pela combinação de duas condições: o funcionamento eficiente dos mercados e a adoção de políticas públicas direcionadas.

Com o fim da guerra fria e a emergência da globalização, a democracia ressurgia em países do leste europeu, a Alemanha se reunia novamente em uma só nação, países africanos voltavam a ter mais de um partido político, países latino-americanos já não estavam submetidos a ditaduras políticas. O sentimento era o de que as pessoas estavam voltando a tomar as rédeas dos governos e de seus futuros. O pressuposto era que todos aspiravam à construção de um mundo melhor, unido em prol das pessoas e não mais dividido por ideologias.

Os relatórios do PNUD tinham (e têm até hoje) como principal objetivo a instrumentalização política e a mudança da atenção pública – e principalmente dos policy makers de todos os países do mundo – para um entendimento mais abrangente da pobreza e do desenvolvimento econômico. Com uma proposta inovadora de entender o desenvolvimento como a ampliação da capacidade de escolha das pessoas, o desenvolvimento humano foca no desenvolvimento enquanto um processo, no qual cada vez mais pessoas tenham liberdades substantivas de levar o tipo de vida que valorizam.

A raiz filosófico-teórica do desenvolvimento humano remete à “abordagem das capacidades” (AC), linha de estudo que remonta a pensadores desde o tempo de Aristóteles, passando por Smith, Kant, Stuart Mill, Marx, entre outros. Especialmente a partir dos anos 1980, Amartya Sen começa a sistematizar o que chamamos hoje de abordagem das capacidades,

concentrando o estudo do desenvolvimento econômico nas liberdades substantivas das pessoas.

O DH aparece como a construção de uma agenda política a partir da AC. Voltada para os policy-makers de países pobres ou em desenvolvimento, é um esforço de instrumentalização, pautado pelo pragmatismo, que tenta formular uma aplicação prática da abordagem de Sen, que prioriza as capacidades que as pessoas têm para agir no mundo. Desde a criação da ONU, as agendas políticas internacionais voltadas para o desenvolvimento evoluíram num processo de interação com a teoria econômica e a pesquisa sobre as causas dos problemas. O consenso acerca da ideia de erradicação da pobreza nos anos 1990 foi um marco importante, institucionalizado através de um acordo político, inicialmente proposto por um comitê da OCDE.

Em 2000, a ONU estabeleceu os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Pela primeira vez, mais de 100 países do mundo inteiro acordaram um compromisso com o Desenvolvimento Humano e com o combate à pobreza. Pela primeira vez, a multidimensionalidade da pobreza – muitas vezes reduzida ao nível de renda per capita – era endereçada e encarada de frente. A ideia de solidariedade global era reforçada com a mudança de perspectiva acerca da ajuda à saída dos indivíduos da extrema pobreza. Amplamente utilizados por governos, entidades financiadoras e associações da sociedade civil – e refletindo uma importante mudança nas ideias acerca do caráter da pobreza, do papel da comunidade internacional e do propósito do desenvolvimento –, aqueles oito objetivos eram a cristalização do conceito de desenvolvimento humano.

Apesar de terem grande impacto por todo o mundo, não apenas nos mais diversos governos, mas também na sociedade civil, os ODM receberam muitas críticas. E foram das mais variadas. Desde críticas relacionadas à sua forma – estabelecida com metas, indicadores e objetivos – até críticas relacionadas à sua aplicação, que muito se distanciou dos moldes idealizados nos RDH. Na prática, a sensação era de que os ODM falhavam em construir o mundo em que queremos viver e refletiam em grande medida a visão do Banco Mundial sobre pobreza e crescimento econômico. Por isso, não conseguiam operacionalizar de

maneira adequada as ideias principais do DH, embora o PNUD tenha buscado se situar na contracorrente da agenda política *mainstream*.

Desde 2000, o mundo mudou. Houve uma das maiores crises financeiras da história, um aprofundamento da globalização, um aperto das questões climáticas e mudanças na dinâmica de poder entre os países com o despontar de emergentes como a China e a Índia. Em 2015, quando acabou o prazo para os ODM, foram constatados avanços tímidos.

Partindo de discussões plurais, de fóruns sediados pelas mais diversas instituições nos mais diversos países, a ONU lançou, em 2016, uma nova agenda pública, a Agenda 2030, contendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Abraçando diversas áreas antes tratadas de forma fragmentada, como a questão do trabalho decente, dos direitos humanos, da igualdade de gênero, da sustentabilidade ambiental e da proteção social, a Agenda 2030 contempla um conjunto amplo de questões sob a égide do conceito de “desenvolvimento sustentável”.

Partindo desse panorama, esta dissertação pretende examinar algumas perguntas: Qual a relevância do conceito de desenvolvimento humano, nos dias atuais, para pensarmos sobre o progresso dos povos e das nações. Em que medida o PNUD conseguiu adaptar o seu conceito e suas propostas no campo das estratégias de ação para acompanhar as mudanças ocorridas no mundo desde os anos 1990? A hipótese é que o enfoque atual está em sintonia com as oportunidades que as transformações sociais e econômicas oferecem, e que a noção reformulada de desenvolvimento humano possibilita respostas adequadas aos desafios globais, regionais e locais, sem abandonar a sua essência de colocar as pessoas no centro do desenvolvimento.

Para responder essas perguntas e testar essas hipóteses, a dissertação segue uma linha cronológica, tomando como referência os RDH. São três capítulos, que buscam traçar a evolução do conceito de desenvolvimento humano a partir de uma análise longitudinal e temática. Para isso, a pesquisa documental é complementada pela análise de como se forjaram as aplicações práticas dos conceitos – notadamente, as duas agendas de desenvolvimento

promovidas pela ONU: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

O primeiro capítulo prioriza os dois relatórios iniciais do PNUD, os RDH de 1990 e 1991, que demarcam a origem do conceito de desenvolvimento humano. A partir desse marco, o conceito nos anos subsequentes é expandido. Comentando os temas dos relatórios publicados nos anos 1990, tenta entender como o conceito de DH se adensa suficientemente para ser a base da importante agenda internacional de desenvolvimento formulada em 2000. O capítulo 1 versa também sobre as raízes acadêmicas e filosóficas do desenvolvimento humano, estudando a abordagem das capacidades proposta por Amartya Sen, economista indiano que desempenhou um papel importante dentro do PNUD com sua visão de que o desenvolvimento das pessoas deve ter a liberdade como um fim e como um meio. É importante, nesse primeiro passo, explicar a principal ferramenta derivada do conceito de desenvolvimento humano, o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). Esse índice não só ajudou estimulando a aderência dos países às estratégias recomendadas pelo PNUD, como passou a ser o indicador mais aceito para a mensuração do desenvolvimento. Ao final do capítulo, há uma seção de contraponto ao conceito do desenvolvimento humano, que explora a visão do Banco Mundial sobre a pobreza e as vidas humanas. Esse contraponto tenta estabelecer as diferenças entre dois discursos que comumente são colocados nos mesmos quadros, mas que apresentam diferenças significativas. Essa é uma análise que continua ao longo de todo o estudo: uma seção em cada capítulo se destina a analisar um relatório do Banco Mundial contemporâneo aos RDH analisados, a fim de contrastar os discursos.

Estabelecido o core do conceito, o segundo capítulo analisa a trajetória percorrida nos anos 2000. A análise dos ODM, em termos de conformação e aplicação, explicita como esse discurso buscou ser aplicado na prática. Para isso, conta com o modelo analítico de Fukuda-Parr, que versa sobre os relatórios nacionais de estratégias para a redução da pobreza, que serviam para acompanhamento das ações nacionais que visavam o atingimento dos ODM. O capítulo 2 ainda compreende as críticas a essa agenda, desde a sua formação até a sua aplicação. É importante ressaltar que as críticas apresentadas neste trabalho têm o objetivo de pontuar o distanciamento dos ODM em relação ao

conceito de desenvolvimento humano proposto pelo PNUD. Assim, os autores apresentados partem, em sua maioria, de um consenso acerca do conceito core de desenvolvimento humano, e não levantam críticas profundas a essa abordagem. Na sequência, aparecem os relatórios pós-lançamento da agenda, os RDH de 2000 a 2009, que recomendam estratégias nacionais e de governança internacional necessárias para a realização dos ODM.

A separação entre os relatórios da década de 1990 e de 2000 é necessária dado o divisor de águas que representou a agenda dos ODM. Ela aparece constantemente como justificativa de estratégias e catalisador de vontade política. Assim, para entender o discurso dos RDH nos anos 2000, é necessário entender os Objetivos do Milênio, para contexto e sentido. Ao final do capítulo é feito o contraponto entre o conceito de DH e o enfoque do Banco Mundial.

No terceiro e último capítulo são analisados os relatórios de 2010 a 2019, que é o RDH mais recente lançado pelo PNUD. A partir de 2010, os relatórios já começam a prospectar interesses para a nova agenda a ser construída, que seria divulgada em 2015. Além disso, o corte em 2010 também é feito por representar uma mudança no discurso, principalmente causada pelos efeitos da crise financeira de 2008/2009, que impactaram na pobreza e na vulnerabilidade das pessoas de todo o globo. A primeira seção do capítulo 3 se dedica a entender essa guinada de discurso, agora muito mais calcado na dimensão coletiva do desenvolvimento. Logo após, entra a análise da construção e do conteúdo da nova agenda, que vem para substituir os 8 ODM. A Agenda 2030, contendo os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, amplia e aprofunda a agenda anterior e se aproxima muito mais do que o PNUD entende por desenvolvimento humano, apesar de não utilizar apenas esse conceito de desenvolvimento, e adicionar ao centro do processo não apenas as pessoas, mas também a sustentabilidade ambiental no planeta. Ao final, entra o contraponto ao discurso do Banco Mundial, através da análise do World Development Report de 2016.

Ao final, como conclusão do estudo, são retomadas as duas perguntas formuladas nesta introdução. Além de sintetizar os principais argumentos, buscamos entender como esse discurso alternativo colabora para a construção do debate acadêmico e político em torno do desenvolvimento. Vivemos tempos

de retrocesso, tempos de aprofundamento de uma lógica neoliberal perversa que esfacela muitas vidas humanas. A concorrência desenfreada tornou-se uma causa de mal-estar social, num mundo onde a democracia formal não garante as liberdades e oportunidades reais que as pessoas precisam para viver.

Para a mudança, é necessário um norte, uma via alternativa de desenvolvimento. É preciso uma agenda de políticas públicas que coloque as pessoas no centro de processos sociais mais amplos, definindo de modo apropriado quais são os meios e quais são os fins do desenvolvimento. E é nesse sentido que deve ser entendido o enfoque do PNUD e a trajetória do conceito de desenvolvimento humano.

## **1. A ORIGEM DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E OS RELATÓRIOS DE 1990**

Desde os anos 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sob o comando de Mahbub Ul-Haq, publica anualmente os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH), que apresentam estratégias alternativas de trajetórias de desenvolvimento para a organização do mundo em que vivemos. Seu principal objetivo é instrumentalizar politicamente e chamar a atenção pública de todos os países do mundo para um entendimento mais abrangente acerca da pobreza e do desenvolvimento econômico. A proposta é entender o desenvolvimento como a ampliação das escolhas das pessoas, para que elas consigam levar o tipo de vida que têm razões para valorizar.

Desde o primeiro RDH o conceito de desenvolvimento humano (DH) evolui e se conecta a outros temas para além da renda, da expectativa de vida, da educação e da saúde. A cada ano, um novo tema é eleito para ser examinado sob a lente do DH. Migração, questões ambientais, segurança, trabalho, igualdade de gênero, etc. – todos esses temas surgem e complexificam o conceito original.

O desenvolvimento humano é a instrumentalização política de uma teoria acadêmica que floresce desde os anos 1980, a abordagem das capacidades (AC). Seu principal expoente é Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel, amigo próximo de Ul-Haq, e que auxilia o PNUD na construção dos RDHs desde o seu início. A abordagem das capacidades questiona profundamente o entendimento mainstream econômico de que desenvolvimento, em última instância, se resume a aumento do PIB per capita, e recoloca o foco majoritariamente nas pessoas e suas capacidades, e nas vidas que elas objetivamente levam.

O objetivo desse primeiro capítulo é não apenas descrever a formação inicial do desenvolvimento humano, mas também entender suas raízes acadêmicas. Para isso, analisa os dois primeiros relatórios, de 1990 e 1991, entendidos como seminais para o conceito de desenvolvimento humano. Depois, explora a trajetória do conceito nos relatórios dos anos 1990. Em seguida, analisa o índice de Desenvolvimento Humano, a principal ferramenta estatística legada pelos RDHs, entendendo seu propósito, metodologia e evolução

histórica. Na parte final do capítulo, é discutido brevemente a abordagem das capacidades, principalmente para dar contexto acadêmico ao conceito. Por último, um contraponto à visão de desenvolvimento humano é feito a partir da análise de discurso do relatório de 1990 do Banco Mundial, o *World Development Report*, acerca da pobreza e do desenvolvimento econômico.

### **1.1. O CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Em 1990 a discussão política internacional sobre desenvolvimento começou a ser redirecionada pelo surgimento do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH), publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Idealizado por Mahbub Ul-Haq<sup>1</sup>, economista paquistanês pioneiro na teoria do desenvolvimento humano, a série anual de publicações desse relatório marcam uma visão alternativa ao mainstream de estudos sobre desenvolvimento, recolocando o centro do debate na vida das pessoas, e não no produto interno bruto (PIB) per capita de cada país.

O primeiro RDH foi publicado em 1990, e desde então, os relatórios se colocam de forma independente das posições ideológicas e políticas do PNUD ou da ONU, apresentando diversas temáticas circunscritas ao conceito de desenvolvimento humano – que a cada ano, apesar de manter um core de ideias e conceitos, se torna mais completo e abrangente.

As primeiras ideias sobre desenvolvimento humano surgiram a partir da segunda guerra mundial, a partir de um debate acerca da sustentabilidade do desenvolvimento econômico e das dúvidas sobre a suficiência do crescimento econômico. Durante os anos 1960 o fenômeno da pobreza começa a emergir de modo mais consistente, num panorama onde um grande crescimento econômico não parecia resolver o problema. Nos anos seguintes, principalmente no começo dos anos 1970, a questão ambiental surge como uma questão a ser enfrentada nas discussões sobre desenvolvimento humano. Os choques do petróleo nos 1970 impulsionam esses debates, que, nos anos 1980, com as crises econômicas de crescimento e o aumento da concentração de renda, retomam a pobreza, a desigualdade renda e o meio-ambiente no centro das discussões

---

<sup>1</sup> É importante ressaltar que Haq não trabalhava diretamente para o PNUD, mas sim, tinha uma posição de consultor especial, que não tinha compromisso com a instituição e, portanto, era independente. Isso se torna importante à medida que os RHDs, como colocado em todos os prefácios, não representavam necessariamente a opinião ou posição do PNUD ou da ONU (AGLONI et al, 2015).

acadêmicas e de policy makers. Nessa época, dúvidas mais sólidas começam a surgir acerca da eficiência do crescimento econômico como o instrumento principal de qualidade de vida nos países (BAGOLIN & COMIM, 2008).

Nos anos 1990, num mundo pós-guerra fria, o sentimento geral era o da necessidade de uma abordagem mais ampla para a mensuração do desenvolvimento, até então sinônimo de crescimento e aumento do PIB per capita. Nesse panorama, começavam a surgir novos conceitos e ideias. Ul-Haq vislumbrou a possibilidade de direcionar essas iniciativas rumo a um entendimento que seria pragmático e inclusivo. Assim, os RDHs construíram um espaço para uma rica variedade de informação e análise dos mais variados aspectos da vida humana (UNDP, 2010).

É interessante pontuar que os RDHs não parecem ter uma aspiração teórica ou acadêmica: muito pelo contrário, eles foram – e são – construídos a partir de uma visão pragmática, voltada para aplicações do conceito de desenvolvimento humano no mundo real, identificando não apenas o que precisa ser feito, mas também propondo políticas que avançam as capacidades humanas e aumentam as oportunidades dos indivíduos, em diferentes contextos e níveis (ALKIRE, 2010; FUKUDA-PARR, 2011; UNDP 1990).

*“People are the real wealth of a nation. The basic objective of development is to create an enabling environment for people to enjoy long, healthy and creative lives.”* (UNDP, 1990, p.1). O primeiro capítulo do primeiro RDH já estabelece as pessoas como o fim principal do desenvolvimento e como a real riqueza de uma nação. Desenvolvimento humano é visto como um processo de expansão das escolhas das pessoas. Esse é um conceito que, colocado claramente desde o primeiro relatório, mantém-se relativamente estável, sendo reafirmado e repensado constantemente.

Nesse sentido, o relatório de 1990 é seminal e apresenta os conceitos e diretrizes que guiarão todos os relatórios seguintes. Desenvolvimento humano é um conceito amplo, que apesar de ter uma definição formal – a de expandir as capacidades dos indivíduos - não coloca uma solução única e uniforme, nem um receituário explícito do que deve ser feito e onde se quer chegar. É uma abordagem que abarca todas as nações, periféricas ou centrais, ricas ou pobres, com maior ou menor nível de desenvolvimento, que expressa o desenvolvimento não como um fim último, mas como um processo contínuo, onde o objetivo é a

criação de um ambiente condutor para que as pessoas, de um modo coletivo e de um modo individual, desenvolvam todo o seu potencial, e tenham oportunidade de levar vidas criativas, de acordo com seus interesses e necessidades (UNDP, 1990).

A mensagem central do relatório de 1990 é a de que crescimento econômico, apesar de ser essencial para atingir quaisquer objetivos que alguém pode ter, não pode resumir toda a questão do desenvolvimento dos países. E deixar claro que, contrariamente ao que afirma o mainstream, o puro crescimento não configura uma relação automática com a expansão das oportunidades reais das pessoas, e, portanto, com o desenvolvimento humano. Assim, o tema que se torna mais importante é o estudo dessa conversão – entre crescimento e oportunidades reais.

O RDH de 1990 tem uma orientação grandemente pragmática, apesar de se preocupar em não recomendar nenhum modelo específico de desenvolvimento. Conceitua o DH como o processo de ampliação das escolhas das pessoas – ideia afirmada e reafirmada durante todo o relatório – escolhas que precisam ser substantivas, ou seja, oportunidades que realmente possam ser escolhidas se o indivíduo assim quiser. Uma questão importante que é subjacente a essa definição é a de que essas escolhas não se limitam a um conjunto predeterminado e único de oportunidades, e na verdade, por princípio, podem ser infinitas e mudar conforme o tempo. Mas o relatório levanta a questão de que em todos os níveis de desenvolvimento, há três oportunidades essenciais que estão na base desse processo de expansão de escolhas: ter uma vida longa e saudável, ter educação e ter acesso aos recursos necessários para sustentar um padrão decente de vida. Sem essas três oportunidades básicas, outras continuam inacessíveis. Contudo, apesar de serem básicas, não resumem nem de longe o conceito de Desenvolvimento Humano. Outras escolhas, que são altamente valorosas por muitas pessoas incluem liberdades políticas, econômicas e sociais, direitos humanos e respeito próprio (UNDP, 1990, p.10, Box 1.1.).

É interessante notar a escolha de palavras nessa definição apresentada, não apenas por revelar muito sobre o próprio conceito de DH, mas também por representar uma centralidade em certos aspectos relacionado principalmente a

bem-estar, que se refletirão na construção do IDH<sup>2</sup>. A palavra *processo* remete à ideia do desenvolvimento não como um estágio final de uma economia – o fim da história, por assim dizer – mas como algo perpetuamente dinâmico, onde os objetivos e as aspirações vão se alterando conforme o tempo passa e os feitos mudam os cenários. Essa ideia de processo ainda é interessante por revelar outra característica muito peculiar do DH, a respeito da participação dos indivíduos:

“Human development, (...) brings together the production and distribution of commodities and the expansion and use of human capabilities. It also focusses on choices - on what people should have, be and do to be able to ensure their own livelihood. Human development is, moreover, concerned not only with basic needs satisfaction but also with human development as a participatory and dynamic process. It applies equally to less developed and highly developed countries”. (UNDP, 1990, p.11)

Apesar desse foco nas capacidades humanas, no próprio relatório é estabelecida uma diferença clara entre o DH, as teorias de formação de capital humano e as de necessidades básicas:

“Theories of human capital formation and human resource development view human beings primarily as means rather than as ends. They are concerned only with the supply side - with human beings as instruments for furthering commodity production. But human beings are more than capital goods for commodity production. They are also the ultimate ends and beneficiaries of this process. Thus, the concept of human capital formation (or human resource development) captures only one side of human development, not its whole”. (UNDP, 1990, p.10)

“The basic needs approach usually concentrates on the bundle of goods and services that deprived population groups need: food, shelter, clothing, health care and water. It focuses on the provision of these goods and services rather than on the issue of human choices”. (UNDP, 1990, p.10)

A grande questão do DH é colocar as pessoas e a vida que elas levam ao centro da discussão sobre desenvolvimento. O crescimento de PIB é visto como necessário, mas não suficiente, a medida não carrega links automáticos com a

---

<sup>2</sup> Índice de Desenvolvimento Humano, a ser tratado na última seção deste capítulo.

melhora nas oportunidades reais das pessoas. E, como já ressaltado, o aspecto de processo e de agência é de extrema importância dentro do DH, uma vez que propõe uma via não normativa de desenvolvimento.

“People's priorities are not fixed forever. They change over time as circumstances and aspirations change. And they must all be taken together-with no single dimension pursued at the expense of any other. Many policymakers frequently concentrate on just one dimension-income. But this concentration is at best an oversimplification and at worst a gross distortion of reality. (...) development must be participatory, and for this, people must have the opportunity to invest in the development of their capabilities – in their health, education and training. They must also have the opportunity to put their capabilities to use to be fully involved in all aspect of life, to express themselves freely and creatively. Thus construed, development will help enhance everyone' individual and social pace - with two caveats. One is that the essence of society is not unrestricted satisfaction of individual choices, but the respect for everybody's potential, possibilities, needs and interests. The second is that options for the present generation should not be increased by compromising me options for future generations. In short: development must be sustainable”. (UNDP, 1991, p.1)

Aqui fica claro o aspecto participativo do processo de desenvolvimento, constituindo uma noção ampla da vida humana, englobando não apenas as capacidades relacionadas ao bem-estar (como saúde e educação) mas também relacionadas ao envolvimento social, realização de potencialidades e expressão criativa. O desenvolvimento deve ser feito pelas pessoas e para as pessoas, de maneira inclusiva e que garanta a tradução do crescimento econômico em aumento e melhora das oportunidades reais dos indivíduos.

É interessante ressaltar o aspecto não normativo do DH em termos do reconhecimento das diferenças entre os vários países e seus povos. Cada país e região do globo tem perspectivas históricas e conformações políticas e econômicas específicas, que não podem ser dissociadas do processo de desenvolvimento; assim, a participação de todas as pessoas, num ambiente participativo, inclusivo e democrático é essencial para a construção do DH.

“Human development is a global concern and people everywhere should accept the eradication of world poverty as a responsibility of all.

But the development of each region raises particular problems-arising from its history, culture and stage of development.” (UNDP, 1991, p. 29)

A questão da sustentabilidade é colocada timidamente desde o primeiro relatório. Timidamente porque ela aparece grandemente subordinada ao crescimento econômico, principalmente quando se trata dos países do sul. A importância do crescimento é apontada todo o tempo, não apenas para estabelecer que não se pode ocorrer DH no médio e longo prazo sem ele, mas também para esclarecer a falsa ideia de que o DH não o coloca como um pilar importante na sua sustentação. *“In the long run, economic growth is crucial for determining whether countries can sustain progress in human development or whether initial progress is disrupted or reversed (...)”* (UNDP, 1990, p.3). *“Just as economic growth is necessary for human development; human development is critical to economic growth. The two-way link must be at the heart of any enlightened policy action”* (UNDP, 1991, p.2).

O relatório de 1990 apresenta um estudo breve sobre as experiências de desenvolvimento dos países desde a década de 1960, investigando o progresso do desenvolvimento humano nas últimas três décadas. A conclusão mais geral é a de que houve progresso significativo, e se por um lado, os gaps de renda, tecnologia e conhecimento entre os países do Norte e do Sul aumentaram, os gaps nos índices que expressam o desenvolvimento humano, diminuiram.

“The developing countries have made significant progress towards human development in the last three decades. They increased life expectancy at birth from 46 years in 1960 to 62 years in 1987. They halved the mortality rates for children under five and immunized two-thirds of all one-year-olds against major childhood diseases. The developing countries also made primary health care accessible to 61% of their people and safe water to 55% (80% in urban areas). In addition, they increased the per capita calorie supply by about 20% between 1965 and 1985. (...). North-South gaps in human development narrowed considerably during this period even while income gaps tended to widen. The South's average per capita income in 1987 was still only 6% of the North's, but its average life expectancy was 80% and its average literacy rate 66% of the North's. The North-South gap in life expectancy narrowed from 23 years in 1960 to 12 years in 1987, and the literacy gap from 54 percentage points in 1970 to less than 40 percentage points in 1985. The developing countries also reduced their

average infant mortality from 200 deaths per 1,000 live births to 79 between 1950 and 1985, a feat that took nearly a century in the industrial countries". (UNDP, 1990, p. 18)

Mas a atenção é chamada para colocar as coisas em perspectiva, já que apesar dos progressos, as pessoas ainda passam por grandes privações, além de haver grandes disparidades nesses ganhos dentro dos países, entre áreas rurais e urbanas, homens e mulheres e ricos e pobres. Além disso, durante o período, esse progresso não se deu de maneira homogênea ou suave. Durante a década de 1980, graças aos ajustes macroeconômicos por todo o mundo, houve muito regresso nas questões humanas:

"Many countries recorded major reverses in the 1980s - with rising rates of child malnutrition and infant mortality, particularly in Sub-Saharan Africa and Latin America. Budget cuts greatly squeezed social spending. Some countries avoided reductions in social programs through better economic management, but most countries in Africa and Latin America paid a heavy social price during the adjustment period of the 1980s.". (UNDP, 1990, p. 18)

As esperanças para os anos 1990 são de reverter as perdas da década anterior, e criar oportunidades para atingir níveis melhores de DH pelos anos 2000. Para a realização dessas esperanças, são chamadas mudanças nas prioridades orçamentárias dos países, além de maior mobilização de recursos no âmbito internacional. A principal medida (que é afirmada e reafirmada nos RDHs ao longo dos anos 1990) é o corte de gastos militares, além de cortes em subsídios mal direcionados e empresas estatais ineficientes<sup>3</sup>.

Quando tratamos sobre financiamento, a ideia que emerge clara do discurso é a de que o DH é para todas as pessoas, de todos os países. O RDH de 1991 é claro quando argumenta sobre como a tarefa principal para o DH é realocar prioridades e comprometimento político, para que o mundo possa avançar no processo de desenvolvimento:

"If the obstacles to human development lie in the paucity of resources, in insuperable technical barriers, the task would be hopeless. We know instead that it is too often a lack of political commitment, not of resources, that is the ultimate cause of human neglect. If we can

---

<sup>3</sup> UNDP, 1990; UNDP, 1991. O serviço da dívida externa também aparece brevemente como opção para a revisão de gastos governamentais.

mobilize the political base for action – nationally and globally – the future of human development is secure”. (UNDP, 1991, p.11)

Mas é claro, que, como já mencionado, o processo de DH não é possível de ser sustentado apenas com medidas curto-prazistas como corte de gastos militares, subsídios e reestruturações de empresas estatais. O comprometimento político e realocação de prioridades no qual se fala, vai além: ele é centrado, no médio e longo prazo, em crescimento econômico com equidade e inclusão, voltado para a expansão das capacidades das pessoas. Não há como ocorrer melhoras sistemáticas nas vidas das pessoas sem crescimento econômico. Contudo, o crescimento econômico só cumpre essa função se bem direcionado, a partir de escolhas políticas bem-feitas, que assegurem a ligação entre o crescimento e o DH.

“No sustained improvement in human wellbeing impossible without growth. But it is even more wrong to suggest that high economic growth rates will automatically translate into higher levels of human development They may, or they may not. It all depends on the policy choices the countries make. The world offers too many uncomfortable examples. of a wide divergence between income and human development level. Adult literacy in Saudi Arabia. for example, is lower than in Sri Lanka despite the fact that its per capita income is 15 times higher. Child mortality in Brazil is four times higher than that in Jamaica, even though its per capita income is twice that of Jamaica. Why such wide divergences between income and human development levels? The answer lies in distribution: of income, of land. of credit, of social services and of job opportunities. If a better link is to be created between income and human development, it is mandatory to adopt policies that distribute these economic assets and opportunities more equitably.” (UNDP, 1991, p.14)

As políticas públicas, nesse sentido, aparecem como fundamentais, com funções específicas, como permitir o bom funcionamento dos mercados, corrigindo suas falhas e criando regulações, trabalhando com incentivos e desincentivos e subsidiando atividades. Além disso, o Estado deve prover infraestrutura, criar e apoiar bens públicos, incluindo uma estrutura legal, segurança e defesa nacional. É claro que uma importantíssima função do Estado é colocar as pessoas no centro do desenvolvimento, investindo nas capacidades humanas, mobilizando e utilizando as capacidades criativas e produtivas das

peças, em conjunto com um sistema de proteção social que assegure oportunidades para aqueles “*who may not be able to help themselves*”<sup>4</sup>, em especial os desempregados, os idosos, os deficientes, e todos aqueles com alguma incapacidade, seja física ou social. A importância dos empregos dentro dessa perspectiva é grande, uma vez que permite não apenas o fornecimento de bens, serviços e rendas para os indivíduos – mas também os insere socialmente na comunidade, tornando-os em agentes de mudança.

Para atingir esses objetivos, não apenas políticas macroeconômicas são necessárias, como controle da taxa de câmbio, inflação e taxas de juros<sup>5</sup>, mas devem ser complementadas por políticas *meso* econômicas, conectando os níveis macro e microeconômicos, que atingem diretamente as vidas das pessoas. Os principais entre eles são o nível e a estrutura dos gastos sociais do governo e a importância das políticas públicas e programas que ele apoia (UNDP, 1991).

## **1.2. OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE 1992 A 1999**

Os RDHs da década de 1990 são relatórios que tentam expandir os pontos principais levantados pelos primeiros relatórios, a cada ano abordando uma temática diferente. Se apoiando nas esperanças geradas pelo fim da guerra-fria, aprofunda o conceito de desenvolvimento humano ao associá-lo a diversas esferas sociais e econômicas.

O eixo principal da discussão no RDH de 1992 é o papel dos mercados competitivos na economia e no desenvolvimento humano. Apesar de ser a melhor garantia para uma produção eficiente, eles não foram realmente eficientes em beneficiar os pobres e vulneráveis.

“Competitive markets are the best guarantee for efficient production. But these markets must be open to all the people, they require a

---

<sup>4</sup> UNDP, 1991, p.39.

<sup>5</sup> O controle aqui referenciado não é necessariamente o controle direto. A proposta é mais ampla – como não poderia deixar de ser, uma vez que o DH se apresenta como proposta não normativa de desenvolvimento – e coloca apenas a importância das políticas públicas no controle de situações indesejáveis para o processo de DH. Do texto: “*The exchange rate, for example, should not be overvalued, and there should be no trade restrictions that handicap labor-intensive exports. Inflation should be controlled, and interest rates should not lead to credit rationing that excludes small borrowers. Nor should the country's distribution of assets discriminate against small entrepreneurs and their workers stilling initiative and worsening poverty.*” (UNDP, 1991, p.38)

skillfully crafted regulatory framework, and they must be supplemented by judicious social policy action. "It is not a question of state or market: each has a large and irreplaceable role", as World Bank's World Development Report 1991 aptly summed up". (UNDP, 1992, p.1)

Alguns analistas colocam o desenvolvimento humano como anticrescimento, argumentando que ele foca na distribuição e não na geração de renda, e que isso seria uma preocupação social, e não de desenvolvimento. Na realidade, o desenvolvimento humano foca nos dois aspectos, se preocupando não apenas em desenvolver as capacidades humanas, mas também utilizá-las produtivamente. Outro engano é a noção de que o desenvolvimento humano é setorial, preocupado apenas com investimentos em educação, saúde e outros serviços sociais. Isso é incorreto: o desenvolvimento das pessoas é certamente vital, mas é apenas uma parte de todo o processo. Desenvolvimento Humano também significa desenvolvimento para as pessoas, incluindo a criação de oportunidades econômicas para todos. Significa desenvolvimento pelas pessoas, requerendo abordagens participativas. Ele engloba todos esses três aspectos, não apenas um, e não se limita às sociedades mais vulneráveis também – uma vez que as escolhas das pessoas tomam o papel central, conforme o nível de desenvolvimento, essas escolhas tomam novas formas e requerimentos.

"Human development is thus a broad and comprehensive concept. It covers all human choices in all societies at all stages of development. It broadens the development dialogue from a discussion of mere means (GNP growth) to a discussion of the ultimate ends. It is as concerned with the generation of economic growth as with its distribution, as concerned with basic needs as with the entire spectrum of human aspirations, as concerned with the human dilemma of the North as with the human deprivation in the South. The concept of human development does not start with any predetermined model. It draws its inspiration from the long-term goals of a society. It weaves development around people, not people around development". (p.2)

O RDH de 1992 revisa o desenvolvimento humano num contexto global, e tira cinco principais conclusões: o crescimento econômico não melhora automaticamente as vidas das pessoas, nem nacionalmente nem internacionalmente; países ricos e pobres competem nos mercados globais

como parceiros desiguais, e para mudar isso, serão necessários investimentos massivos em capital humano e desenvolvimento tecnológico; mercados globais não operam livremente, o que, juntamente com a desigualdade de participação entre os países, custa aos países em desenvolvimento \$500 bilhões ao ano – 10 vezes o que eles recebem em ajuda estrangeira; a comunidade global necessita políticas para prover uma rede de segurança para as nações pobres e as pessoas pobres; países industriais e países em desenvolvimento têm a oportunidade de desenhar um novo compacto global, e garantir um desenvolvimento sustentável para todos, em um mundo pacífico.

É importante reafirmar que, dentro do desenvolvimento humano é entendido que o crescimento econômico não tem links automáticos com a melhora nas oportunidades reais dos indivíduos. Os mercados, apesar de serem muito eficientes em termos produtivos, quando pensamos na distribuição desse produto e das riquezas, são pouco eficientes se deixados ao seu próprio governo. Não só porque não são realmente livres (por exemplo, nem todos tem os mesmo acessos a crédito, capital e tecnologia)<sup>6</sup> mas também porque falham em incluir todos os países e indivíduos. Além das barreiras creditícias aos pobres, nações inteiras são marginalizadas no sistema de comércio internacional:

“Many poor countries are already being marginalized in the world trading system particularly Sub-Saharan Africa and the least developed countries. The share of Sub-Saharan Africa in global trade has been reduced to a quarter of its 1960 level; the share of the least developed countries has been halved during the same period. The poor-unless helped through vigorous policy action-tend to drop out of the marketplace, whether within nations or at the international level. Global disparities in indicator of basic human survival (primary education, life expectancy, infant and child mortality) have narrowed considerably during the past three decades. But disparities in technology and information systems have tended to widen”. (UNDP, 1992, p.4)

---

<sup>6</sup> Aqui é interessante pontuar que, dentro dessa concepção de mercados livres, não é um sinônimo correto a ideia neoliberal de livre mercado. Principalmente porque muitas vezes são os próprios mercados que criam as suas ineficiências em termos distributivos. A ideia aqui de um mercado livre é a ideia de um mercado que consegue, eficientemente, inserir todas os países e pessoas, promovendo um desenvolvimento humano com equidade. Ponto principal do relatório de 1992 é que, para que isso ocorra, são necessárias regulamentações e políticas a serem estabelecidas pelos Estados.

Países em desenvolvimento geralmente têm pouco poder de barganha nos mercados internacionais, e contam com mercados internos limitados, dependentes da exportação de bens primários, que sofrem com as variações dos preços internacionais<sup>7</sup>. Além disso, o relatório não deixa de citar a situação paradoxal das dívidas externas desses países, que quanto mais pagam, mais devem às instituições internacionais:

“For developing countries, the relevant real interest rate on their foreign debt is the nominal interest rate adjusted by the rate of change in their dollar export prices. As a result primarily of the fall in their export prices, developing countries effectively paid an average real interest rate of 17% during the 1980s compared with 4% paid by the industrial nations. The attempted liquidation of their debts could not keep up with the fall in the price of their exports that it caused. This phenomenon - first identified during the depression of the 1930s - has a paradoxical and disturbing outcome: the more debtors pay, the more they owe”. (UNDP, 1992, p.4)

É interessante como o relatório é explícito sobre a necessidade de melhor distribuição de tecnologia entre os países do globo. Dentro dos quadros do desenvolvimento humano, essa fraqueza estrutural dos países em desenvolvimento deve ser um foco importante de política pública, para equalizar as oportunidades de desenvolvimento nacionais e de seus indivíduos:

“This weakness of developing countries is neither inherent nor inevitable. They can improve their prospects-through sound economic policies, management and major investments in human capital. Some developing countries have made impressive gains-in life expectancy, in school enrolment, in adult literacy, in nutritional levels and in gender equality. But if they are to improve their competitive edge significantly and strengthen their position in global markets, they will have to meet a dual challenge broadening the basic level of human development and concentrating on more advanced areas. (...) But the developing countries must go beyond basic concerns of human survival and invest heavily in all levels of human capital formation-particularly in technical and managerial skills. Unless developing countries acquire greater

---

<sup>7</sup> *Most have only limited domestic markets and few goods and services to sell-depending on the export of primary commodities, which often make up 90% of the exports of countries in Africa and 65% of those in Latin America. The price of these commodities fell dramatically in the 1980s, reinforcing the long-term trend of deteriorating commodity markets.* (UNDP, 1992, p.4)

control over the expanding "knowledge industry", they will languish forever in the backwaters of low-value-added production. The world is unlikely ever to have an equal distribution of physical capital. But improving the distribution of knowledge and skills is a much more manageable proposition- and it can help equalize the distribution of development opportunities both nationally and globally". (UNDP, p.5)

A principal mensagem do relatório de 1992 é os mercados precisam se utilizados para o benefício de todos os indivíduos, sem deixar ninguém para trás. Para isso, são necessárias revisões nas barreiras de comércio entre países, e um fortalecimento das posições dos países em desenvolvimento.

O RDH de 1993 foca na participação das pessoas na reconstrução das sociedades após a guerra fria. As batalhas ideológicas estavam sendo substituídas por parcerias pragmáticas entre a eficiência dos mercados e compaixão social, e velhos conceitos estão sendo revistos – pensamos agora em segurança para as pessoas, e não para as terras. O que realmente importa é a visão geral construída em volta das necessidades das pessoas. O relatório coloca cinco pilares novos para a construção de uma nova ordem mundial centrada nas pessoas: novos conceitos de segurança humana; novos modelos de desenvolvimento humano sustentável; novas parcerias entre estados e mercados; novos padrões de governança global e nacional; novas formas de cooperação internacional. Os novos conceitos de segurança humana devem assegurar a segurança das pessoas, não apenas de países. Mudar o foco de segurança nacional para um foco muito mais centrado nas pessoas, desde segurança através de armamentos até segurança através o desenvolvimento humano, de segurança territorial até segurança alimentar, emprego e segurança ambiental. Ações concretas passam pelo desarmamento, asseguramento da paz e criação de empregos para suavizar a transição de uma economia de guerra para uma sociedade civil pacificada, além de novas alianças regionais e internacionais para a paz, com diplomacia preventiva (UNDP, 1993).

Novos modelos de desenvolvimento humano sustentável são chamados através de investimentos no potencial das pessoas e criação de um ambiente para o uso ao máximo das capacidades humanas. Ações concretas se colocam com o esforço na criação de empregos, evitando o chamado *jobless growth* (crescimento sem empregos). Investimentos generosos em educação básica,

habilidades para o trabalho e treinamentos ocupacionais; criar mercados acessíveis a todos; encorajar tecnologias que são intensivas em trabalho; estender redes de proteção para o emprego, com políticas públicas em períodos de maiores turbulências econômicas. Além disso, alargar o conceito de capital, considerando não apenas o capital físico, mas também o capital humano e o capital natural.

São chamadas novas parcerias, entre estados e mercados para combinar a eficiência dos mercados com compaixão social. O foco nas pessoas deve guiar uma terceira opção, fora da dicotomia entre Estado e mercado, que na verdade devem trabalhar em conjunto, com pessoas suficientemente empoderadas para exercer influência significativa sobre ambos.

“If people's interests are to guide both the market and the state, actions must be taken to allow people to participate fully in the operations of markets and to share equitably in their benefits. Markets should serve people-instead of people serving markets. After all, markets are only the means-people the end”. (UNDP, p.4)

As pessoas devem ser empoderadas para conseguir aproveitar as vantagens dos mercados de uma maneira adequada. São necessários precondições de saúde e educação, além de distribuição adequada de bens (principalmente terra) para que as pessoas não cheguem aos mercados com poder de compra e venda totalmente desigual. Outras precondições passam por criação de infraestrutura adequada (principalmente nas áreas rurais), facilitação dos fluxos de informação, um regime de troca mais liberal e um sistema legal que encoraje transações abertas e transparentes. Também são necessárias condições para que o mercado opere tão livre e eficientemente o possível. Um dos fatores de maior importância é um ambiente macro estável, principalmente em termos de inflação e câmbio. Mercados também se beneficiariam de um sistema de incentivos, com sinais de preços corretos, um regime de impostos justo e um sistema adequado de recompensas para trabalho e empresa. Tudo isso para assegurar que os mercados devem operar em um ambiente sem governos arbitrários e imprevisíveis (UNDP, 1993).

Contudo, quando os mercados produzirem resultados não desejáveis, o Estado também precisa regular e corrigir. Isso poderia compreender proteção à

competitividade, através de leis antimonopólio, regulações em padrões de qualidade de mercadorias, legislação para a proteção do trabalhador, dos mais velhos e das crianças. Também inclui proteção ao meio ambiente, com banimento de certos tipos de poluição e assegurando que empresas poluentes paguem pelos seus deslizes. Seriam necessárias também redes de segurança social, para amparar os indivíduos que esteja em posição vulnerável, como por exemplo, os indivíduos desempregados, os mais velhos, crianças e mães malnutridas e educação e saúde gratuitos (UNDP, 1993).

O relatório de 1994 é interessante por trazer à discussão não apenas o conceito de segurança humana, mas também por começar a sugerir uma possível agenda de desenvolvimento com metas a serem desenhadas e cumpridas:

“It is time for humanity to restore its perspective and redesign its agenda. The World Summit for Social Development in March 1995 comes at a time when the world will be celebrating the 50th anniversary of the United Nations-an occasion to review the achievements of the first 50 years and to define the goals for the coming decades”. (UNDP, 1994, p. 2)

A ideia de segurança que aparece no relatório tenta ressignificar esse conceito que, principalmente por causa das guerras recentes que o mundo viveu, até então era tratado apenas em termos de conflitos potenciais entre os Estados nacionais. Se antes segurança significava segurança das fronteiras, a ser conquistada com armas e vigilância militar, agora o termo aparece dentro do desenvolvimento relacionado muito mais diretamente com às vidas das pessoas, e trata de segurança econômica, social, ambiental e de saúde. É um relatório que traz a ideia de segurança nos termos do desenvolvimento humano, e não mais nos termos de guerra.

“Most people instinctively understand what security means. It means safety from the constant threats of hunger, disease, crime and repression. It also means protection from sudden and hurtful disruptions in the pattern of our daily lives-whether in our homes, in our jobs, in our communities or in our environment”. (UNDP, 1994, p.3)

E fica claro que, para lidar com a segurança nesses novos termos, é necessário um novo paradigma de desenvolvimento que coloque as pessoas no centro, entendendo crescimento econômico como um meio, e não como um fim, que proteja as oportunidades substantivas dos indivíduos – de gerações presentes e futuras – e respeite o ambiente do qual todos necessitamos para viver. Para prover essa segurança a todos, sem deixar ninguém para trás, se torna necessária a ideia do desenvolvimento humano. Um desenvolvimento humano sustentável, que não acontecerá do dia para a noite e nem sem grandes mudanças:

“A major restructuring of the world's income distribution, production and consumption patterns may therefore be a necessary precondition for any viable strategy for sustainable human development. In the final analysis, sustainable human development is pro-people, pro-jobs and pro-nature. It gives the highest priority to poverty reduction, productive employment, social integration and environmental regeneration. It brings human numbers into balance with the coping capacities of societies and the carrying capacities of nature. It accelerates economic growth and translates it into improvements in human lives, without destroying the natural capital needed to protect the opportunities of future generations. And sustainable human development empowers people-enabling them to design and participate in the processes and events that shape their lives”. (UNDP, 1994)

Dentro dessa ideia da necessidade de mudanças, o relatório fala muito sobre a cooperação entre países e estados, como uma maior e melhor conexão entre assistência externa e objetivos comumente acordados para políticas, estratégias para a redução da pobreza, oportunidades de empregos produtivos e metas para o desenvolvimento humano sustentável. Além disso, o relatório recomenda a destinação de certa proporção da assistência externa existente deveria ser direcionada para as nações mais pobres, como uma rede de proteção global, elevando essas nações a um limiar mínimo de desenvolvimento humano. O conceito de cooperação para o desenvolvimento deveria ser alargado, para compreender não apenas ajuda financeira, mas também fluxos comerciais, de tecnologia, investimentos e trabalho. Devem ser discutidas novas iniciativas para a cooperação, incluindo a possibilidade de pagamento por serviços prestados e compensação por danos sofridos – por exemplo, as nações

mais ricas deveriam se preparar para pagar por serviços que são de interesse global, mas que os países mais pobres não teriam recursos suficientes sozinhos, como regulações na produção e tráfico de narcóticos, instituição de controles ambientais, controle de doenças transmissíveis e desarmamento nuclear (UNDP, 1994).

O RDH de 1994 traz um esboço primário do que poderia ser uma agenda de compromissos entre os países do globo num esforço para o desenvolvimento humano. É interessante como desde muito cedo, a agenda do PNUD de promover uma maior cooperação global intra e interestados nacionais se coloca de maneira incisiva, já estabelecendo prioridades:

“What should be the global targets in such a compact? The list of international commitments from which to choose is already long, but the most important targets include the following: • Universal primary education-for girls as well as for boys. • Adult illiteracy rates to be halved-with the female rate to be no higher than the male one. • Primary health care for all-with special stress on the immunization of children. • Severe malnutrition to be eliminated and moderate malnutrition rates to be halved. • Family planning services for all willing couples. • Safe drinking water and sanitation for all. • Credit for all-to ensure self-employment opportunities. These are the very minimum targets. Much more must be done, particularly to provide sustainable livelihoods. But let the international community start with some commonly agreed and doable basic goals”. (UNDP, 1994, p.7)

O relatório ainda trata de uma importante questão, que é a confusão que se faz com desenvolvimento humano e as teorias do capital humano. É importante tratar desse assunto, não apenas porque ele se apresenta no relatório de 1994, mas também porque é uma questão que atravessa toda a trajetória de RDHs. O desenvolvimento humano traz as vidas humanas para o centro do debate não apenas por seu valor produtivo, mas sim, como algo com seu próprio valor. As vidas humanas importam como fins em si mesmo, não apenas porque elas podem produzir bens que tenham algum valor agregado. Pessoas não são apenas instrumentos para produzir commodities, e o desenvolvimento não tem como objetivo produzir mais valor, independentemente de como ele possa ser usado. Essa estranha inversão de meios e fins não deve ser imputada ao

desenvolvimento humano, que, portanto, se distancia da abordagem do capital humano (UNDP, 1994).

Em 1995, a temática do RDH se volta para as disparidades de gênero, e como elas afetam as oportunidades reais das vidas das mulheres pelo mundo todo. A principal mensagem desse relatório é que o desenvolvimento humano, se não fizer parte da prática, está em perigo. E aqui, em 1995, explorará a ideia de desigualdades de gênero: desenvolvimento humano é o processo de ampliação das escolhas dos indivíduos – que deve ser desfrutado por todos, não apenas alguns (UNDP, 1995).

O movimento para a igualdade de gênero não é encarado como uma meta tecnocrática – muito pelo contrário, é entendido como uma disputa política, que requer novas mentalidades, para que todas as pessoas sejam agentes dessa transformação. É interessante como, apesar de entender a igualdade entre gêneros como o alargamento das oportunidades de escolhas das mulheres e dos homens, essa igualdade não deve ser normativa, isto é, não deve ditar como as mulheres devem viver, mas sim, garantir que homens e mulheres tenham oportunidade iguais de fazer suas escolhas – quaisquer que sejam.

Bem como em quase todas as dimensões do desenvolvimento onde cabe a ação de políticas públicas, o RDH de 1995 bate na tecla de que o nível de renda de um país não é um fator decisivo para uma melhora nas condições enfrentadas pelo seu povo. Advoga que, muito mais do que crescimento da renda, a vontade política, culturas e ideologias representam papéis muito mais decisivos na luta contra a desigualdade social.

Nesse relatório surge uma tentativa de mensurar esses gaps entre gênero, e dois índices novos surgem: o gender-related development index (GDI) e o gender empowerment measure (GEM):

“An innovation of this year's Report, the gender-related development index (GDI), reflects gender disparities in basic human capabilities-and ranks 130 countries on a global scale. The four top countries are in the Nordic belt-Sweden, Finland, Norway and Denmark, in that order. This is hardly surprising. These countries, much concerned with ending the relative deprivation of women, have adopted gender equality and women's empowerment as conscious national policies. (UNDP, 1995, p.2)

“Another innovation of this year's Report, the gender empowerment measure (GEM), looks at women's representation in parliaments, women's share of positions classified as managerial and professional, women's participation in the active labour force and their share of national income. It ranks 116 countries with comparable data”. (UNDP, 1995, p.4)

Para alterar esse cenário profundamente desigual em que as mulheres enfrentam, o relatório não utiliza meias palavras para dizer que as forças econômicas e políticas, se não orientadas pela ação do Estado, não alterarão essa situação. É necessária uma mudança radical na vida política, social e econômica das nações. Quando barreiras estruturais tão solidificadas existem, reformas através de ações afirmativas não são apenas necessárias, mas também compreensíveis (UNDP, 1995).

Em 1996 o RDH traz uma questão necessária, que levanta muitas polêmicas acerca do desenvolvimento humano: a relação entre este e o crescimento econômico. O relatório tem como principal argumento o de que crescimento econômico é importante e necessário, mas é apenas um meio para chegarmos aos fins, que são o aumento das possibilidades das vidas humanas. Para que ele cumpra essa finalidade, é necessário que seja um crescimento sustentável, ético, pautado na expansão do emprego e bem distribuído.

Policy-makers once debated whether they should choose economic growth or extensive participation, assuming that these were mutually exclusive. That debate is dead. People do not want one or the other-they want both. But too many people are still denied even the most basic forms of democracy, and many of the world's people are in the grip of repressive regimes. Voiceless growth can also be growth that gives women only a minor role in an economy's management and direction. As Human Development Report 1995 showed, human development, if not engendered, is endangered. (...). **[It can't be a]** Rootless growth-which causes people's cultural identity to wither. There are thought to be about 10,000 distinct cultures, but many risk being marginalized or eliminated. In some cases minority cultures are being swamped by dominant cultures whose power has been amplified with growth. In other cases governments have deliberately imposed uniformity in the pursuit of nation-building-say, with a national language. (...). **[It can't be a]** Futureless growth: where the present generation squanders resources needed by future generations. Rampant and

uncontrolled economic growth in many countries is laying waste to forests, polluting rivers, destroying biodiversity and depleting natural resources". (UNDP, 1996, p. 3)

O crescimento econômico dentro do desenvolvimento humano não é apenas possível, como também necessário. Em alguns países em desenvolvimento, sem crescimento, o avanço do desenvolvimento humano se tornaria limitado e incompleto. O principal ponto de tensão é que a conexão entre crescimento de desenvolvimento humano não é óbvia e nem automática, devendo ser intencionalmente pensada e construída. Perseguir estritamente o crescimento econômico, entendendo que os seus efeitos para as oportunidades das pessoas são consequência trivial, é um erro grande que os policy makers podem cometer. O crescimento econômico pode sim, favorecer a ampliação das escolhas que os indivíduos possam fazer; mas para isso, ele precisa ser pensado a partir de uma perspectiva inclusiva, equitativa e sustentável, colocando ênfase nas pessoas e no seu potencial produtivo, para que se espalhe por toda a sociedade e cumpra o seu papel como meio e atinja a sua finalidade, de contribuir para o desenvolvimento humano, para a ampliação das possibilidades de escolhas das pessoas (UNDP, 1996).

O relatório de 1997 traz a interpretação do desenvolvimento humano acerca da problemática da pobreza. O principal movimento aqui é deslocar o foco da pobreza de renda, e olhar para as oportunidades reais que as pessoas têm de viver uma vida aceitável. Assim, a erradicação da pobreza deve ser endereçada em todas as suas dimensões, não apenas à falta de renda, mas também na capacidade de viver uma vida longa e saudável, ter acesso à educação, acesso à crédito, acesso aos direitos sociais e políticos, acesso à água, saneamento básico etc. (UNDP, 1997).

É importante distinguir não apenas as limitações gerais que aqueles que vivem na pobreza enfrentam: é necessária a distinção dentro desses grupos. Alguns, são muito mais vulneráveis à pobreza e seus malefícios do que outros. Os idosos, as crianças e as mulheres são, particularmente, os que sofrem mais. Políticas direcionadas a esses grupos devem ser especialmente pensadas, de modo a garantir equidade em todos os aspectos da vida social e econômica das pessoas – inclusive na luta contra a pobreza (UNDP, 1997).

O relatório indica algumas prioridades no curso de ação para a erradicação da pobreza, indicando uma estratégia centrada nas pessoas, que começa por garantir bens e serviços básicos aos pobres, além de empoderá-los para que ganhem a luta contra a pobreza. Essa é uma estratégia que passa por assegurar direitos sociais, políticos, econômicos e civis; reformas para que os pobres consigam acesso a bens para que fiquem menos vulneráveis, como habitação e acesso a crédito; assegurar saúde e educação para todos, conjuntamente com serviços de saúde reprodutiva, planejamento familiar e acesso à água e saneamento básico; construção de redes de segurança para prevenir que as pessoas caiam em situação de indigência e para resgatá-las do desastre (UNDP, 1997).

Nessa estratégia, o crescimento econômico pode ser um poderoso aliado, desde que direcionado a se tornar pró-pobres, restaurando o pleno emprego nas políticas econômicas como o foco principal; priorizando o aumento de produtividade e o aumento salarial dos mais pobres; canalizando recursos e políticas públicas na promoção do desenvolvimento humano. Diminuindo as desigualdades e moderando os seus extremos, se queremos a erradicação da pobreza, o crescimento há de ser direcionado para que não se torne um “crescimento desumano”, que aumenta a renda, mas a concentra cada vez mais. É necessário acelerar o crescimento nos países mais pobres, com uma política macroeconômica significando mais do que apenas “promover crescimento”, mas tendo em seu core a prioridade de erradicar a pobreza. Para isso, mais do que intenções e discursos serão necessários.

“Rising unemployment, falling wages and cuts in social services are driving many people into poverty in industrial countries and threatening the futures of millions more. Many of the poor are kept at the bottom by social exclusion. The post-cold war reductions in military expenditure should have been seen as a major opportunity for social investment. Instead, the priority seems to be saving money and reducing services. The very idea of the welfare state has been called into question and is under threat. The 25 years after the Second World War showed what can be achieved by developing new policies to reduce unemployment and poverty. The same sustained commitment and policy innovation are needed today. The major challenges include providing employment for all, ensuring viable systems of social security, pensions and health

service for all, and enabling men and women to share their home and workplace obligations better. The recent resurgence of poverty in industrial countries is a reminder that fighting poverty must be a continuous process requiring countries to adapt their safety nets and mechanism' for preventing poverty to changing economic realities". (UNDP, 1997, p.9)

A globalização oferece grandes oportunidades nessa missão contra a pobreza, mas carece de uma preocupação com equidade global. Economias asiáticas obtiveram ótimos resultados contra a pobreza, mas muitos países foram deixados para trás. Para assegurar essas oportunidades para todos, são chamadas melhores políticas, que garantam regras mais justas para os países em desvantagem e que promova a inclusão dos marginalizados desse processo.

Nesse grande movimento, os Estados não poderiam se abster de suas responsabilidades. Prover educação e saúde, além de reformar instituições para melhorar o acesso aos bens produtivos e mudar a política macroeconômica para ter uma sensibilidade maior ao pleno emprego e às desigualdades, estão em suas obrigações para o movimento de erradicação da pobreza. Os países não têm falta de recursos para se mobilizarem acerca da pobreza, mas sim, têm falta de vontade e esforço político. Um ambiente deve ser criado para que as políticas públicas, as forças do mercado, ativismo civil e mobilização das comunidades contribuam ao seu máximo para a erradicação da pobreza (UNDP, 1997).

O como e o quanto as pessoas consomem é o tema do RDH de 1998. A relação entre o consumo e o desenvolvimento humano passa por diversos contextos socioambientais, e são essas relações que são esmiuçadas no relatório. A maneira como os indivíduos consomem é, assim como a renda, extremamente desigual, bem como os efeitos desse consumo. Mais de um bilhão de pessoas não têm oportunidades reais de consumir o suficiente para garantir suas necessidades básicas, enquanto outras parcelas da sociedade têm padrões de consumo que não podem ser sustentadas ambientalmente ou socialmente, e que muitas vezes, prejudicam nosso próprio bem-estar (UNDP, 1998).

Em termos de meios e finalidades, o consumo é claramente um meio para que as pessoas consigam viver o tipo de vida que valorizam. Mas, assim como

o crescimento econômico, os links não são automáticos<sup>8</sup>. O consumo contribui para o desenvolvimento humano quando ele aumenta as capacidades e enriquece as vidas das pessoas sem afetar adversamente as vidas e o bem-estar dos outros. E ele claramente contribui quando é justo tanto com as gerações atuais quanto com as futuras, e quando ele empodera indivíduos e comunidades. O problema é que o consumo atualmente não apenas mina a nossa base de recursos ambientais, mas também aprofunda desigualdades e reforça a pobreza. Para se alinhar ao desenvolvimento humano, o consumo deve ser compartilhado, reforçar as capacidades humanas, ser socialmente responsável e ser sustentável. *“Human development paradigms, which aim at enlarging all human choices, must aim at extending and improving consumer choices too, but in ways that promote human life. This is the theme of this report”* (UNDP, 1998, p.2).

O consumo da maneira que se configura atualmente enfrenta dois principais problemas: o primeiro, é a poluição e o lixo que gera; o segundo, é a crescente deterioração de recursos ambientais renováveis, como água, solo, florestas, peixes e a biodiversidade. Enquanto os países (e indivíduos) mais ricos se beneficiam do consumo desenfreado, os mais pobres e seus países sofrem os maiores danos. As maiores privações decorrentes dos danos ambientais estão concentradas nas regiões mais vulneráveis e afetam os indivíduos mais vulneráveis dentro desse contexto, aqueles que não conseguem proteger a si mesmos:

“These environmental challenges stem not only from affluence but also from growing poverty. As a result of increasing impoverishment and the absence of other alternatives, a swelling number of poor and landless people are putting unprecedented pressures on the natural resource base as they struggle to survive. Poverty and the environment are caught in a downward spiral. Past resource degradation deepens today's poverty, while today's poverty makes it very hard to care for or

---

<sup>8</sup> É interessante como o desenvolvimento humano se apropria dos conceitos mais tradicionais da economia de maneira cuidadosa e específica: o crescimento, o consumo, a globalização, tudo pode servir a diferentes interesses. Automaticamente, como podemos observar no mundo atual, eles não contribuem para o desenvolvimento humano – e podem até ter efeitos perversos sobre ele – mas com vontade política e políticas públicas específicas para construir pontes, as conexões entre esses fenômenos econômicos e o aumento de oportunidades para que as pessoas possam viver a vida que têm motivos para valorizar, é não apenas possível, como desejável.

restore the agricultural resource base, to find alternatives to deforestation, to prevent desertification, to control erosion and to replenish soil nutrients. Poor people are forced to deplete resources to survive; this degradation of the environment further impoverishes them. When this reinforcing downward spiral becomes extreme, poor people are either forced to move in increasing numbers to ecologically fragile lands. Almost half the world's poorest people-more than 500 million-live on marginal lands". (UNDP, 1998, p.5)

Apesar disso, a resposta, para muitos países em desenvolvimento, não pode ser a redução do consumo – seus indivíduos já não conseguem consumir o suficiente para viver uma vida plena de capacidades. Os países mais pobres precisam acelerar o seu consumo, mas não devem seguir o caminho tomado por aqueles países que cresceram vertiginosamente a partir da destruição ambiental. Esses países hoje enfrentam uma escolha de estratégia: podem seguir o caminho do desenvolvimento não equitativo, criando um legado enorme de poluição, lixo e degradação ambiental; ou podem dar um salto habilidoso nos padrões de crescimento, desenvolvendo-se de maneira a preservar os recursos naturais e criar menos lixo e poluição; e de maneira pró-pobres, criando empregos para os mais vulneráveis e expandindo o acesso aos serviços sociais básicos:

"If poor countries can leapfrog in both consumption patterns and production technologies, they can accelerate consumption growth and human development without the huge costs of environmental damage. They can incorporate many of the available technologies that are not only less environmentally damaging but clean-solar energy, less energy-intensive crop production, cleaner paper production technologies". (UNDP, 1998, p.7)

A recomendação do relatório é a criação, pelos policy makers, de uma mudança nos padrões de consumo dos países industriais (que tendem a ser copiados pelos em desenvolvimento) com base em novas tecnologias e políticas que criem um ambiente propício para o consumo e produção sustentáveis, onde ambos, consumidores e produtores, tenham os incentivos e as opções para mover-se para um consumo que seja menos ambientalmente degradante e mais socialmente distribuído:

“Some argue that growth must be slowed and consumption downsized. But the real issue is not growth of consumption but its impacts on people, the environment and society. If societies adopt technologies that diminish the environmental impact of consumption, if patterns shift from consuming material goods to consuming services, growth can help, not hinder, moves to sustainability. The strategic choices of rich countries as the world's dominant consumers, will be critical in determining the future”. (UNDP, 1998, p.8)

Em 1999, o último relatório da primeira década do desenvolvimento humano é especial, dedicado a Mahbub UI-Haq, o criador dos RDHs, que morreu em 1998. Conta com participações especiais, textos de Paul Streeten e Amartya Sen, e faz uma recapitulação do que aconteceu durante esses primeiros dez Relatórios de Desenvolvimento Humano. Além disso, tem um tema principal que é a globalização: a globalização com uma face humana.

O conceito de globalização aqui utilizado não é o conceito historicamente determinado, mas sim, parte da ideia do fortalecimento das conexões entre países: conexões sociais, culturais, comerciais. Contudo, a globalização que experimentamos hoje é marcada por características distintas, como a diminuição dos espaços, a diminuição do tempo e o desaparecimento de fronteiras, conectando as vidas das pessoas de maneira mais profunda, intensa e imediata, como nunca aconteceu antes. Surgem novos mercados, novos acordos, novas regras, novas instituições multinacionais, redes globais não governamentais e outros grupos, que transcendem as fronteiras nacionais.

A globalização dos dias atuais é direcionada pela expansão dos mercados, com aberturas comerciais dos países, transpassando não apenas governos e instituições nacionais, mas também os seus impactos na vida das pessoas. Mais progresso tem sido feito em normas e políticas para garantir um mercado global aberto e livre do que para as pessoas e seus direitos. Enquanto os mercados competitivos podem ser uma ótima instituição para a eficiência produtiva, certamente não estão sendo em termos de equidade. Quando eles determinam os resultados sociais e políticos, as oportunidades e ganhos da globalização se espalham de maneira desigual, concentrando poder e riqueza nas mãos de um seleto grupo de pessoas, nações e corporações, marginalizando os outros.

“Liberalization and privatization can be a step to competitive markets—but not a guarantee of them. And markets are neither the first nor the last word in human development. Many activities and goods that are critical to human development are provided outside the market—but these are being squeezed by the pressures of global competition. There is a fiscal squeeze on public goods, a time squeeze on care activities and an incentive squeeze on the environment”. (UNDP, 1999, p.2)

O grande desafio proposto não é o de parar a expansão dos mercados globais, mas sim, forjar regras e instituições para uma governança mais forte, em todas as esferas – global, regional, nacional e local – preservando as vantagens desses mercados, mas abrindo espaço para que os recursos humanos, ambientais e sociais entrem nessa equação. Globalização nos termos de desenvolvimento humano significa um movimento ético, equitativo, sustentável, que promova segurança e inclusão para as pessoas.

Atualmente, a globalização tem seus frutos desigualmente apropriados não apenas entre as nações, mas também dentro destas: uma grande parte das pessoas está perdendo em termos de oportunidades de emprego. O mercado de trabalho global se integra cada dia mais, mas apenas para aqueles trabalhadores mais qualificados, mais especializados, mais altamente treinados. Já o mercado dos trabalhadores menos qualificados se torna cada vez mais restrito às fronteiras nacionais. A globalização que encurta o tempo, o espaço e apaga fronteiras traz novas inseguranças aos indivíduos, repentinas e difíceis rupturas às suas vidas (UNDP, 1999).

As ameaças à segurança humana passam por: um sistema financeiro mais volátil e maior insegurança econômica; insegurança de trabalho, com os mercados competitivos cada vez mais exigentes e pressionando por flexibilizações nas leis trabalhistas; insegurança na saúde, com um aumento do espalhamento do HIV/AIDS; insegurança cultural, num mundo cada vez mais conectado, as culturas de países mais pobres e menos influentes tendem a ser esfaceladas perante o imperialismo cultural dos mais ricos<sup>9</sup>; insegurança

---

<sup>9</sup> *“The single largest export industry for the United States is not aircraft or automobiles, it is entertainment— Hollywood films grossed more than \$30 billion worldwide in 1997. (...). The expansion of global media networks and satellite communications technologies gives rise to a powerful new medium with a global reach. These networks bring Hollywood to remote villages—the number of television sets per 1,000 people almost doubled between 1980 and 1995, from 121 to 235. And the spread of global brands— Nike, Sony—is setting new social standards from Delhi to Warsaw to Rio de Janeiro. Such onslaughts of*

ambiental, com uma crônica degradação ambiental exacerbada pela globalização; insegurança política, comunitária e pessoal.

Para que a globalização se torne um fenômeno que reforce e amplie o desenvolvimento humano, é necessária uma mudança de perspectiva acerca das prioridades e da governança: liberalização, privatização e restrições políticas de propriedade intelectual estão nos levando a um caminho de concentração de poder e tecnologia que marginaliza os países e pessoas mais pobres, e aprofundam as desigualdades e a insegurança humana:

“A broader perspective is needed. Intellectual property rights were first raised as a multilateral trade issue in 1986 to crack down on counterfeit goods. The reach of those rights now goes far beyond that—into the ownership of life. As trade, patents and copyright determine the paths of technology—and of nations—questioning today’s arrangements is not just about economic flows. It is about preserving biodiversity. Addressing the ethics of patents on life. Ensuring access to health care. Respecting other cultures’ forms of ownership. Preventing a growing technological gap between the knowledge-driven global economy and the rest trapped in its shadows”. (UNDP, 1999, p.7)

Nenhuma dessas tendências perniciosas são inevitáveis ou naturais. Com vontade e comprometimento político, é possível construir uma governança global e local mais robustas, com melhores quadros regulatórios, instituições mais fortalecidas que estabeleçam os limites a serem respeitados e deem incentivos para comportamentos de indivíduos, organizações e empresas que favoreçam as oportunidades das pessoas.

“Just as the nineteenth-century mechanisms of national government were inadequate for the challenges of the postwar era, so today’s institutions of international governance are inadequate for the challenges of the 21st century. Many of the basic elements of national governance will be needed in a more robust structure of global governance. An essential aspect of global governance, as of national

---

*foreign culture can put cultural diversity at risk, and make people fear losing their cultural identity. What is needed is support to indigenous and national cultures—to let them flourish alongside foreign cultures”. (UNDP, 1999, p.4). Tratando-se de insegurança cultural, o relatório cita uma frase muito significativa de Mahatma Gandhi: “I do not want my house to be walled in on all sides and my windows to be stuffed. I want the cultures of all the lands to be blown about my house as freely as possible. But I refuse to be blown off my feet by any.”.*

governance, is responsibility to people—to equity, to justice, to enlarging the choices of all”. (UNDP, 1999, p.12)

### **1.3. OPERACIONALIZANDO O CONCEITO: A CRIAÇÃO DO IDH**

Um dos instrumentos mais importantes - e simbólicos de toda a abordagem do desenvolvimento humano – foi a criação do IDH (Índice de Desenvolvimento Humano). A ideia defendida por UI-Haq com unhas e dentes era a da necessidade de um índice sintético que impactasse as políticas públicas e as discussões sobre desenvolvimento, que fosse tão operacional quanto o PIB, mas que não fosse tão limitado. Em suas próprias palavras: “*We need a measure of the same level of vulgarity as GNP – only a number – but a measure which is not as blind to the social aspects of human life as GNP is*”.

O IDH teve o papel de instrumentalizar o conceito de DH, com o princípio básico de combinar apenas variáveis essenciais ao índice, mantendo-se ainda metodologicamente simples, para fácil replicação e entendimento. E, apesar de indicadores sintéticos como o IDH apresentarem uma visão superficial de um problema complexo, eles são uma ferramenta de marketing muito eficiente, conseguindo promover questões na agenda política (AGLONI et al, 2015).

Hoje em dia é um índice usado com vários propósitos, desde comparar países em rankings até como um instrumento de tomada de decisão para policy makers. É um índice que de certa maneira, atingiu a visão de UI-Haq no sentido de efetivamente fazer frente ao PIB per capita, sendo seriamente considerado tanto no meio acadêmico quanto nas esferas políticas (BAGOLIN & COMIM, 2008).

De acordo com Anand e Sen (1994 apud BAGOLIN & COMIM, 2008), o IDH é um índice que tenta captar a principal ideia do desenvolvimento humano, focando a discussão sobre o desenvolvimento nas vidas que as pessoas efetivamente levam. O índice deveria responder perguntas como: as pessoas têm a capacidade de ter uma vida longa? Conseguem evitar a mortalidade durante a infância? Podem escapar do analfabetismo? São livres da fome e da mal nutrição? Gozam das liberdades essenciais?

É claro que o índice resultante não foi, nem de longe, tão acurado como seus idealizadores gostariam. Não só porque algumas capacidades são muito

difíceis de mensurar (como por exemplo o nível de liberdade<sup>10</sup> do qual as pessoas gozam), mas também porque há uma grande escassez de dados confiáveis disponíveis dos países, principalmente daqueles em desenvolvimento, o que dificulta muito a construção de índices mais complexos.

O IDH tenta resgatar a multidimensionalidade do bem-estar das pessoas, aspecto que foi deixado em segundo plano por muito tempo nas discussões sobre desenvolvimento econômico. Apesar do debate acadêmico geralmente colocar o bem-estar como uma consequência dos níveis de renda per capita de um país, e portanto, relegar a pluralidade das vidas das pessoas aos capítulos introdutórios, a abordagem do desenvolvimento humano discute que essa tradução entre renda e bem-estar não é automática, e pode se dar de diferentes maneiras. Assim, o PIB per capita de uma nação, apesar de ser um importante índice a ser levado em conta, não pode, nem de longe, resumir as oportunidades reais que os indivíduos daquela nação têm.

O índice como conhecemos hoje, passou por diversas revisões que resultaram de críticas à sua metodologia desde o ano em que foi lançado. Nos Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs) a seção de notas técnicas é uma fonte particularmente rica sobre a evolução do índice. É uma seção que discute não apenas o raciocínio envolvido na metodologia utilizada, mas também as implicações das mudanças no desenvolvimento do índice final (BAGOLIM & COMIM, 2008).

A metodologia de cálculo do IDH apresentada no relatório de 1990 é relativamente simples, construída em três passos. O primeiro passo é definir o nível de privação que um país sofre em três variáveis básicas – expectativa de vida, alfabetização, e PIB per capita<sup>11</sup>. Um valor máximo e um valor mínimo são estabelecidos para cada uma das três variáveis. A medida de privação então é calculada para cada país, numa escala de zero até um, definida pela diferença entre os valores máximo e mínimo estabelecidos. O segundo passo é fazer uma média entre essas três medidas, produzindo um indicador de privação. O terceiro

---

<sup>10</sup> Liberdade aqui é colocada num sentido amplo, no sentido da palavra inglesa “*freedom*”, e não “*liberty*”, que indicaria apenas as liberdades formais.

<sup>11</sup> A medida utilizada no IDH na verdade é o logaritmo do PIB real per capita.

e último passo é, então, é calcular o IDH, subtraindo o indicador de privação de 1 (um).

No relatório de 1991 já ocorrem mudanças na metodologia, nas três dimensões do índice. A expectativa de vida mudou seus limites máximo e mínimo (de flexíveis para fixados, respectivamente, em 78,4 e 41,8). A dimensão da educação começou a considerar anos de escolaridade, sendo distribuída em 1/3 para anos de escolaridade e 2/3 para taxa de analfabetismo. No PIB per capita, a aplicação do logaritmo foi substituída pelo índice de Atkinson<sup>12</sup>, para contabilizar diferentes pesos para diferentes níveis de renda (e assim computar os retornos decrescentes de aumento de renda para o bem-estar) (BAGOLIM & COMIM, 2008).

Nesse mesmo relatório é lançado também um novo índice, tentando dar conta das críticas sobre a falta da dimensão da liberdade dentro do IDH. Chamado de Human Freedom Index (HFI), teve, na prática, apenas o papel de demonstrar quão complexo é armar uma metodologia adequada para atingir seu propósito e o tamanho do gap de dados existentes sobre os países de todo o mundo.

No relatório de 1994 houve um segundo round de revisão – os valores da expectativa de vida foram alterados para 85 anos como limite máximo e 25 anos como mínimo; os valores de taxa de analfabetismo e anos de escolaridade tiveram máximos e mínimos fixados em 100% e 0% e 15 anos e 0 anos, respectivamente, fazendo com que esses valores não mais variassem conforme os dados; o novo valor de US\$ 5120 em paridade de poder de compra foi utilizado para ser o PIB real per capita médio global (BAGOLIM & COMIM, 2008).

No ano seguinte, 1995, as dimensões de educação e renda sofreram alterações. Além disso, dois índices foram lançados – o Índice de Disparidade

---

<sup>12</sup> O índice de Atkinson é uma medida da desigualdade de renda desenvolvida pelo economista britânico Anthony Barnes Atkinson. A medida é útil para determinar qual extremidade da distribuição contribuiu mais para a desigualdade observada.

de Gênero (GDI, em inglês<sup>13</sup>) e a Medida de Empoderamento de Gênero (GEM, em inglês<sup>14</sup>).

“The GDI considered inequalities by gender in the HDI dimensions. The GEM focused on political participation (measured by women’s shares of parliamentary seats), economic participation (shares of highlevel and professional positions) and power over economic resources (income gaps). These two pioneering efforts gained some public visibility, supported by annual reporting, and signaled the importance of collecting and analyzing gender-disaggregated data. Both the GDI and the GEM provoked debate about how to construct a valid and reliable gender index”. (UNDP, 2010, p.90)

Anos de escolaridade foram substituídos por índices de matrícula na educação primária, secundária e terciária combinados, mantendo os pesos de 2/3 para a taxa de analfabetismo e 1/3 para taxa de matrícula. O mínimo na dimensão do PIB per capita passou de US\$ 200 para US\$ 100, devido a renda mais baixa das mulheres nos países em desenvolvimento (BAGOLIM & COMIM, 2008).

Outras mudanças foram feitas durante o período de 1996 a 1998, com atualizações anuais nos parâmetros utilizados na aplicação do índice de Atkinson. Em 1999, a dimensão da renda passou por uma importante mudança, no abandono do índice de Atkinson e reintrodução do logaritmo do PIB per capita:

“The main problem with this formula is that it discounts the income above the threshold level very heavily, penalising the countries in which income exceeds the threshold level. It reduces the \$34.000 (PPP\$) between the threshold and maximum level of income to a mere \$321 (PPP\$). In many cases income loses its relevance as a proxy for all dimensions of human development other than a long and healthy life and knowledge”. (UNDP, 1999, p.159)

Novas mudanças significativas ocorreram apenas em 2010, no aniversário de 20 anos dos RDHs, quando mudaram não apenas os valores máximos e mínimos das variáveis, mas também as próprias variáveis, e os

---

<sup>13</sup> Gender Disparity Index, "distribution-sensitive measure that accounts for the human development impact of existing gender gaps in the three components of the HDI" (UNDP, 1995)

<sup>14</sup> Gender Empowerment Measure, "whether women and men are able to actively participate in economic and political life and take part in decision-making" (UNDP, 1995, p. 73)

métodos de agregação. Mas as mais notáveis inovações são três novos índices multidimensionais lançados no RDH de 2010: o Inequality Adjusted-HDI (IHDI), o Gender Inequality Index (GII) e o Multidimensional Poverty Index (MPI). Eles tentam ampliar a discussão sobre o desenvolvimento humano, tentando captar dimensões que não estão presentes diretamente no IDH, como desigualdade, pobreza multidimensional e disparidades de gênero, mas que são de extrema importância para a expansão das capacidades das pessoas:

“If everyone had the same life expectancy, schooling and income, and hence the average societal level of each variable, the HDI for this society would be the same as each personal HDI level and hence the HDI of the “average person.” In practice, of course, there are differences across people, and the average HDI differs from personal HDI levels. The IHDI accounts for inequalities in life expectancy, schooling and income, by “discounting” each dimension’s average value according to its level of inequality. The IHDI will be equal to the HDI when there is no inequality across people, but falls further below the HDI as inequality rises. In this sense, the HDI can be viewed as an index of “potential” human development (or the maximum IHDI that could be achieved if there were no inequality), while the IHDI is the actual level of human development (accounting for inequality). The difference between the HDI and the IHDI measures the “loss” in potential human development due to inequality”. (UNDP, 2010, p.87)

“Like the IHDI, the GII captures the loss of achievement in key dimensions due to gender inequality. It ranges from 0 (no inequality in the included dimensions) to 1 (complete inequality). The GII increases when disadvantages across dimensions are associated—that is, the more correlated the disparities between genders across dimensions, the higher the index. This recognizes that the dimensions are complementary and that inequality in schooling tends to be correlated with, say, access to work opportunities and maternal mortality. Overlapping disadvantages are an important aspect of gender inequality, and capturing them is a major advantage of the GII. This contrasts with the IHDI, for which data limitations impede capturing associations across dimensions. The method also ensures that low achievement in one dimension cannot be totally compensated for by high achievement in another”. (UNDP, 2010, p.90)

“The MPI is the product of the multidimensional poverty headcount (the share of people who are multidimensionally poor) and the average

number of deprivations each multidimensionally poor household experiences (the intensity of their poverty). It has three dimensions mirroring the HDI—health, education and living standards—which are reflected in 10 indicators, each with equal weight within its dimension. A household is multidimensionally poor if it is deprived in at least two to six indicators (the cut-off depends on the weight of the specific indicator in the overall measure; see Technical note 4). The cut-offs are austere, reflecting acute deprivations, and most are linked to the Millennium Development Goals. (...) This new measure replaces the Human Poverty Index (HPI), published since 1997. Pioneering in its day, the HPI used country averages to reflect aggregate deprivations in health, education and standard of living. It could not identify specific individuals, households or larger groups of people as jointly deprived. The MPI addresses this shortcoming by capturing how many people experience overlapping deprivations and how many deprivations they face on average. It can be broken down by dimension to show how the composition of multidimensional poverty changes in incidence and intensity for different regions, ethnic groups and so on—with useful implications for policy”. (UNDP, 2010, p.95)

Além das mudanças metodológicas no IDH mundial, cada nação tem seu próprio espaço de adaptação no cálculo dos IDHs intranacionais – podem não apenas acrescentar variáveis, mas também adaptar a metodologia à sua realidade. Vários RDHs nacionais abordaram aspectos mais amplos do bem-estar de suas populações, como por exemplo a análise da exclusão social como um conceito multidimensional na transição do socialismo para o capitalismo na Bósnia Herzegovina; ou a análise dos efeitos do conflito armado nas vidas das pessoas, promovido pelos relatórios colombianos, através de dados acerca de homicídios, deslocamentos populacionais, degradação pela guerra e governabilidade e violência, apontando para políticas de negociação de paz que vão além da ação militar; a Costa Rica, inovou ao explorar a relação entre insegurança e o desenvolvimento humano, introduzindo novas ferramentas para mensurar a percepção de insegurança e liberdades individuais, e redesenhando o mapa do IDH de seu país baseando-se em noções mais amplas de bem-estar (UNDP, 2010).

A evolução metodológica do IDH nos mostra sua grande resiliência: ao mesmo tempo que se mostra sensível à incorporação das críticas - internas e

externas – mantendo suas ideias originais, promovendo um avanço metodológico que mantém sua relevância (BAGOLIM & COMIM, 2008).

“To stress again an earlier point, the human development index captures a few of people's choices and leaves out many that people may value highly – economic, social and political freedom, and protection against violence, insecurity and discrimination, to name but a few. The HDI thus has limitations. But the virtue of broader coverage must be weighed against the inconvenience of complicating the basic picture it allows policymakers to draw. These tradeoffs pose a difficult issue that future editions of the Human Development Report will continue to discuss” (UNDP, 1990, p.16)

“We may, for the sake of convenience, use many simple indicators of human development, such as the HDI, based on only three variables with a very simple rule for weighting them—but the quest cannot end there. We should not spurn workable and useful shortcuts—the HDI may tell us a lot more about human quality of life than does the GDP—but nor should we be entirely satisfied with the immediate gain captured in these shortcuts in a world of continuous practice. Assessing the quality of life is a much more complex exercise than what can be captured through only one number, no matter how judicious is the selection of variables to be included, and the choice of the procedure of weighting”. (UNDP, 2013, p.24)

O IDH não resume em uma variável todo o conceito de desenvolvimento humano. Nem poderia. O desenvolvimento humano é sobre as vidas que as pessoas objetivamente levam, sobre as liberdades efetivas que desfrutam – e uma vida não se resume a um número. Contudo, conseguimos dizer que o IDH certamente cumpre a visão proposta por UI-Haq: é um indicador tão vulgar quanto o PIB per capita, mas com um entendimento muito mais poderoso das variáveis humanas, ainda que imperfeito.

#### **1.4. A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES DE AMARTYA SEN**

A maior parte da literatura que fundamenta filosoficamente o desenvolvimento humano é a abordagem das capacidades (AC), que, apesar de pouco citar diretamente o DH, cria um espaço de discussão filosófica onde o conceito aparece como aplicação prática, advogando políticas que expandem as capacidades dos indivíduos em diversos níveis e realidades (ALKIRE, 2010).

A literatura é extensa, e é importante especificar o escopo de cada conceito. A AC agrega pensadores correspondentes desde o tempo de Aristóteles, passando por Smith, Kant, Mill, Marx, entre outros. Num passado mais imediato, coloca-se a abordagem das necessidades básicas, que pré-datou a AC (ALKIRE, 2010, SEN, 1999). Amartya Sen é um dos principais autores dessa corrente, e talvez o que mais se esforçou para sistematizar seus pensamentos e estruturá-los de uma maneira que a AC fosse um objeto concreto de estudo. Esse é um dos grandes motivos pelos quais a presente pesquisa foca quase que exclusivamente na interpretação deste autor. Contudo, é importante estabelecer que, enquanto há sim, fortíssimas correlações e correspondências entre Sen e a AC, esta última não se limita a um só autor, nem a um só período de existência.

Além disso, também é necessária a distinção clara entre Desenvolvimento Humano (DH) e AC. Apesar de a AC ser claramente a fundamentação filosófica e acadêmica do DH, este último representa um esforço de instrumentalização política do primeiro, esforço esse que não se faz sem adaptações. Portanto, apesar das claras relações entre essas duas abordagens, não se pode juntá-las ou confundi-las.

Podemos começar a explorar o pensamento de Sen de várias maneiras. A partir das liberdades substanciais, a partir dos indivíduos e das vidas que levam, a partir do conceito de justiça e da tomada de decisão. Começar pela noção de justiça é particularmente interessante, não apenas porque ela debate diretamente com a visão utilitarista ou com a visão das liberdades formais rawlsiana, mas principalmente porque é essa ideia que revoluciona as bases avaliatórias do desenvolvimento.

A verdadeira “essência” de uma teoria de justiça pode ser entendida a partir das informações que são (ou não) consideradas diretamente relevantes, ou seja, da base informacional dessa teoria. Por exemplo, vamos supor que existam três crianças diferentes que estão brigando por uma flauta, e você tem que decidir qual criança ganhará essa disputa. A primeira criança, Carlos, alega que é a única que sabe efetivamente tocar flauta, e, portanto, é ela quem deveria ficar com o brinquedo. Contudo, a segunda criança, Joana, é a mais pobre das três, e como não tem nenhum brinquedo para se divertir, a flauta representaria uma melhora muito mais significativa na vida dela do que para as outras, que

tem uma condição de vida melhor, e já tem diversos outros brinquedos. A terceira criança, Maria, conta que foi ela quem produziu a flauta com suas próprias mãos, e vem trabalhando nela há semanas e, portanto, a flauta deveria pertencer a ela. Decidir para qual criança a flauta será dada depende das informações que você resolve considerar ou desconsiderar. A noção de justiça depende dessa decisão.

Sen constrói uma ideia de justiça, debatendo principalmente com a ideia de justiça transcendental defendida por John Rawls. Diferentemente da concepção rawlsiana de instituições perfeitamente justas, focada em arranjos, Sen vai construir sua ideia de justiça a partir das realizações dos indivíduos. Apesar de comungar com Rawls o entendimento central de que a justiça deve ser vista com relação às exigências da equidade<sup>15</sup>, o tratamento dado a essa importância é bem distinto.

O tempo todo, Sen está preocupado com as realizações sociais substantivas, opostas à visão institucionalista transcendental em que Rawls se coloca. São chamadas à análise as mediações necessárias para aplicação dessas “fórmulas institucionais grandiosas”, que geralmente não atingem os propósitos que seus “defensores visionários” esperam, mas que são dependentes de diversas circunstâncias políticas, econômicas, sociais e culturais.

A ideia de justiça que Sen constrói é uma ideia complexa, e desenvolvida com cuidado. Para o nosso processo de construção do desenvolvimento como liberdade, são importantes alguns aspectos centrais dessa ideia. Um deles é a interpretação das instituições como promotoras de justiça, e não como manifestações em si da justiça. Nesse sentido, ele coloca duas definições de justiça a partir do sânscrito antigo, que vão permear toda a sua ideia de o que é justiça: *niti* e *nyaya*:

(...) *niti* e *nyaya*; no sânscrito clássico, ambas significam justiça. Entre os principais usos do termo *niti*, estão a adequação de um arranjo institucional e a correção de um comportamento. Contrastando com *niti*, o termo *nyaya* representa um conceito abrangente de justiça realizada. Nessa linha de visão, os papéis das instituições, regras e

---

<sup>15</sup> Equidade aqui é entendida a partir da ideia primordial de “evitar vieses em nossas avaliações levando em conta os interesses e as preocupações dos outros também e, em particular, a necessidade de evitarmos ser influenciados por nossos respectivos interesses pelo próprio benefício, ou por nossas prioridades pessoais ou excentricidades ou preconceitos. Pode ser amplamente vista como uma exigência de imparcialidade.” (SEN, 2004, p. 84)

organizações, importantes como são, têm de ser avaliados da perspectiva mais ampla e inclusiva de *nyaya*, que está inevitavelmente ligada ao mundo que de fato emerge, e não apenas às instituições ou regras que por acaso temos. (...) Não importa quão corretas as organizações estabelecidas possam ser, se um peixe grande ainda puder devorar um pequeno sempre que queira, então isso é necessariamente uma evidente violação da justiça humana como *nyaya*. (p.50-51)

Ao ampliar a visão de justiça como *niti* para uma visão de justiça como *nyaya*, Sen coloca luz na justiça como um processo, que olha para as realizações e resultados substantivos que emergem das *niti*, visando construir sociedades cada vez mais justas, a partir de constantes avaliações sociais<sup>16</sup>.

Essa ideia de processo que visa as realizações substantivas na construção de sociedades mais justas atravessa a ideia de desenvolvimento de Sen. Nesse sentido, ele propõe uma base avaliatória alternativa para o desenvolvimento, que enfoca diretamente as liberdades objetivas, vistas como as capacidades individuais das pessoas para fazer quaisquer coisas que valorizam, colocando como central os resultados e os processos.

“(...) a abordagem das capacidades aponta para um *foco informacional* para julgar e comparar vantagens individuais globais, e não propõe, por si mesma, qualquer fórmula específica sobre como essa informação pode ser usada. Com efeito, os diferentes usos podem surgir em função da natureza das questões que estão sendo abordadas (por exemplo, políticas que tratam respectivamente da pobreza, da incapacidade ou da liberdade cultural) e, de maneira mais prática, em função da disponibilidade de dados e material informativo que podem ser usados. A abordagem das capacidades é uma abordagem geral, com foco nas informações sobre a vantagem individual, julgada com relação à oportunidade, e não um “design” específico de como uma sociedade deve ser organizada”. (p. 266, SEN, 2016)

---

<sup>16</sup> É interessante como essa ideia de processo atravessa a obra do autor. Ele parece ter uma visão de pessoas em movimento o tempo todo, cenários sociais que mudam o tempo todo. Assim, tanto o desenvolvimento quanto a própria ideia de justiça, não se colocam como cristais imutáveis, mas sim, em constante transformação para formas que possibilitam cada vez mais liberdade para os indivíduos.

É importante pontuar que esse foco nos resultados não desconsidera o processo para chegar neles. Pelo contrário, em diversas obras Sen presta especial atenção aos “resultados abrangentes”, que incluem as ações realizadas, os processos envolvidos etc., em conjunto com os resultados simples separados de processos, agências e relações, o que ele chama de “resultados de culminação”. (SEN, 2016)

“Em particular, a perspectiva baseada na liberdade pode levar em conta, *inter alia*, o interesse do utilitarismo no bem-estar humano, o envolvimento do libertarismo com os processos de escolha e a liberdade de agir e o enfoque da teoria rawlsiana sobre a liberdade formal e sobre os recursos necessários para as liberdades substantivas. Nesse sentido, a abordagem da capacidade possui uma amplitude e sensibilidade que lhe oferecem grande abrangência, permitindo atentar com finalidades avaliatórias para diversas considerações importantes, algumas das quais omitidas, de um modo ou de outro, nas abordagens alternativas. Essa grande abrangência é possível porque as liberdades das pessoas podem ser julgadas por meio da referência explícita a resultados e processos que elas com razão valorizam e buscam.”. (SEN, 1999, p. 118-119)

Aqui, a preocupação com o bem-estar humano é essencial. E, ao tratar de bem-estar, precisamos levar em conta a diversidade dos seres humanos. A principal ideia é que diferentes seres humanos experienciam conversões particulares entre rendas e vantagens substantivas de bem-estar e liberdades. Por exemplo, um idoso com doença crônica e um jovem saudável têm perspectivas muito diferentes de uma renda mensal de, digamos, três mil reais. Enquanto o idoso consegue apenas pagar seus remédios, custos médicos e alimentação, o jovem consegue experimentar uma vida com muito mais oportunidades e liberdade de ação.

O autor aponta cinco fontes distintas de variação entre as rendas reais e as vantagens – o bem-estar e as liberdades substantivas – que delas possam derivar. São elas: heterogeneidades pessoais<sup>17</sup>, diversidades ambientais<sup>18</sup>, variações no clima social<sup>19</sup>, diferenças de perspectivas relativas<sup>20</sup> e diferenças

---

<sup>17</sup> Características físicas díspares relacionadas a incapacidade, doença, idade ou sexo, que promovem algum tipo de necessidade particular.

<sup>18</sup> Variações nas condições ambientais, como as circunstâncias climáticas, níveis de poluição ou doenças infecciosas numa região específica.

<sup>19</sup> Acesso a serviços públicos ou educação, níveis de criminalidade ou violência, além da natureza das relações comunitárias.

<sup>20</sup> Relacionadas a convenções e costumes particulares de cada comunidade, as necessidades de mercadorias associadas a padrões de comportamento podem variar grandemente. Sen aponta o exemplo citado por Smith de um indivíduo poder “aparecer em público sem se envergonhar”, o que em uma sociedade mais rica pode requerer padrões de vestuário e outros aspectos visíveis de consumo mais elevados do que em uma sociedade mais pobre.

na distribuição dentro da família<sup>21</sup>. A partir dessas diferentes fontes de variação na relação entre renda e bem-estar, fica muito complicado entender uma renda real elevada como um guia confiável de bem-estar e qualidade de vida.

Essa crítica à conversão direta entre rendas altas e bem-estar é base para a construção de uma alternativa de entendimento acerca dos meios para o bem-viver, com uma concentração em como as pessoas conseguem viver de fato, ou sobre a liberdade para realmente viver de um modo que se tem razão para valorizar<sup>22</sup>. Assim, a noção de “necessidade” é expandida, como na análise smithiana, para uma noção além da necessidade física de sobrevivência ou do mínimo requerido para a sua reprodução material. Por exemplo, a posse de alguns bens ou serviços específicos (como celular, televisão ou internet móvel) pode ser um requisito para uma participação social efetiva num contexto urbano, e desnecessária para outros contextos de países pobres e grandemente agrários. Sen expande:

“Se o objetivo é concentrar-se na oportunidade real de o indivíduo promover seus objetivos (...), então será preciso levar em conta não apenas os bens primários que as pessoas possuem, mas também as características pessoais relevantes que governam a conversão de bens primários na capacidade de a pessoa promover seus objetivos. Por exemplo, uma pessoa fisicamente incapacitada pode possuir uma cesta de bens primários maior e ainda assim ter menos chance de levar uma vida normal (ou de promover seus objetivos) do que um indivíduo fisicamente capaz possuidor de uma cesta menor de bens primários.”  
(SEN, 1999, p. 104)

É nessa argumentação que Sen apresenta o conceito de funcionamentos, refletindo as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso ter ou fazer. Eles podem ser dos mais elementares, como ser livre de doenças facilmente evitáveis, até os mais complexos, como ter respeito próprio ou poder expressar-

---

<sup>21</sup> Como as rendas que um indivíduo obtém geralmente são compartilhadas dentro da unidade familiar, a família se torna a unidade básica em relação às rendas do ponto de vista do uso. Nesse sentido, o bem-estar de cada indivíduo dependerá de como a renda familiar é usada na promoção dos interesses e objetivos de diferentes membros dessa família. As regras distributivas familiares (como por exemplo relacionadas a sexos, idades ou necessidades) podem fazer grande diferença para o que cada membro consegue realizar.

<sup>22</sup> Sen lembra que essa abordagem não é inédita na história do pensamento econômico, remetendo desde Aristóteles até Adam Smith, passando por William Petty, Gregory King, François Quesnay, Antoine-Laurent Lavoisier e Joseph-Louis Lagrange.

se livremente. Combinações alternativas de funcionamentos cuja realização é possível para o indivíduo são chamadas de capacidades (*capabilities*). Assim, as capacidades de um indivíduo são as liberdades substantivas de realização de combinações alternativas de funcionamentos, ou seja, a liberdade efetiva para este levar o estilo de vida que quiser. O “conjunto capacitário” consiste nos diferentes conjuntos de funcionamentos alternativos que uma pessoa pode escolher, ou melhor, consiste nas diferentes capacidades de uma pessoa. Se a combinação de funcionamentos expressa as realizações efetivas das pessoas, o conjunto capacitário representa a liberdade para realizar combinações alternativas de funcionamentos.

O enfoque avaliatório da abordagem das capacidades, nos termos de Sen, pode ser feito sobre os funcionamentos realizados ou sobre o conjunto capacitário – sobre as coisas que alguém faz ou sobre as coisas que esta é substantivamente livre para fazer. A liberdade refletida no conjunto capacitário é importante uma vez que o valor de um conjunto não necessariamente é identificado com o valor do elemento escolhido desse conjunto. Em outras palavras, ao olharmos pelo aspecto do processo da escolha dos funcionamentos a serem realizados, os vários conjuntos alternativos de funcionamentos têm importância. Como o autor coloca: passar fome forçadamente não é o mesmo que jejuar. Ter a opção de comer (mesmo que o indivíduo não coma) faz com que jejuar seja uma escolha de não comer quando se poderia ter comido.

Nesse sentido, a questão da pobreza é recolocada em termos de liberdades. Tradicionalmente mensurada apenas por um baixo nível de renda, a pobreza passa a ser entendida como a falta de oportunidades substantivas de acesso às capacidades básicas, como ter uma dieta satisfatória, ter acesso à saúde, à água limpa e potável, à educação, à segurança etc. É importante pontuar que esse conjunto de capacidades básicas não é predeterminado de maneira geral e única, mas sim, deve refletir as especificidades de cada cultura e cada nação. Para colocar em termos smithianos, são as capacidades básicas para que um homem possa sair em sociedade sem se envergonhar.

Claro que uma renda inadequada é uma forte condição para uma vida pobre. Contudo, a renda aqui é vista de modo instrumental, e não definitivo, já que a conversão entre renda e capacidades não é automática. Sen coloca três principais argumentos a favor da interpretação da pobreza enquanto privação de

capacidades: a concentração em privações que são intrinsecamente importantes; a existência de outras influências sobre a privação de capacidades além do baixo nível de renda (portanto, o entendimento que a renda não é o único instrumento de geração de capacidades); e o impacto da renda como contingente e condicional<sup>23</sup> sobre as capacidades.

A respeito do terceiro argumento, é interessante aprofundar algumas considerações. Primeiro, a relação entre rendas e capacidades é profundamente alterada pela idade, pelos papéis sociais e sexuais, pela localização, condições epidemiológicas e por outras variações sobre as quais as pessoas podem não ter nenhum controle sobre ou ter apenas um controle limitado. Pode ocorrer um certo acoplamento de desvantagens entre privação de renda e adversidade na conversão de renda em funcionamentos. Idade, incapacidade ou doenças podem interferir na obtenção de renda, mas também interferem na capacidade de conversão entre rendas e funcionamentos. Uma pessoa idosa e doente pode necessitar de uma renda maior para obter os mesmos funcionamentos que uma pessoa jovem e saudável, ao necessitar de assistência ou tratamento especiais. Assim, a “pobreza real” pode ser mais profunda e intensa do que pode parecer no espaço das rendas.

Além disso, a distribuição dentro da família acarreta complicações adicionais na abordagem da pobreza baseada na renda. Por exemplo, a renda pode ser usada desproporcionalmente no interesse de alguns membros da família em detrimento de outros, o grau de privação dos membros negligenciados pode não ser refletido adequadamente no nível de renda da família.

Poderíamos argumentar que, em última instância, um aumento de rendas se traduziria num aumento de capacidades do indivíduo. Enquanto esse raciocínio possa ter um fundo de verdade, ele nem sempre se verifica. A transformação de renda em capacidades substantivas não é automática nem óbvia. A perspectiva das capacidades reposiciona a renda como apenas um dos vários meios de se ampliar a liberdade. Com a atenção principal voltada para as oportunidades substantivas de realização de funcionamentos essenciais, a renda entra como um componente importante, mas não único e nem suficiente para ampliar o conjunto de liberdades de um indivíduo.

---

<sup>23</sup> A relação instrumental entre baixa renda e baixa capacidade é variável entre comunidades e mesmo entre famílias e indivíduos.

Se um aumento de rendas pode ser um fator de grande importância para o aumento nas capacidades de uma pessoa, um aumento de capacidades para viver a sua vida, em geral, aumentaria o seu potencial de produção e de auferir uma renda mais elevada. Sen coloca que essa última relação pode ser particularmente interessante na eliminação da pobreza de renda. Maior qualidade de vida através de melhores saúde e educação, também elevam diretamente o potencial de uma pessoa de obter renda, e assim livrar-se da pobreza de renda. Para ilustrar essa relação, o autor comenta sobre seu estudo feito em Kerala, na Índia:

“(...) é interessante o fato de que, apesar dos índices sofríveis de crescimento econômico, Kerala parece ter tido um ritmo de redução da pobreza de renda mais rápido do que qualquer outro Estado da Índia. Enquanto alguns Estados reduziram a pobreza de renda por meio de elevado crescimento econômico (Punjab é o exemplo mais notável), Kerala baseou-se em grande medida na expansão da educação básica, serviços de saúde e distribuição equitativa de terras para o seu êxito na redução da miséria.” (SEN, 1999, p.125)

Contudo, é importante não confundir os fins com os meios e advogar a favor de investimentos na educação e saúde com o argumento de que são bons meios para atingir o fim da redução da pobreza de renda. Isso seria desconsiderar toda a argumentação prévia no entendimento da pobreza como limitação das capacidades reais. Acontece que o aumento das capacidades geralmente acompanha a expansão das produtividades e da capacidade de obter renda. Como ressalta Sen, “As relações instrumentais, por mais importantes que sejam, não podem substituir a necessidade de uma compreensão básica da natureza e das características da pobreza” (SEN, 1999, p. 127).

Ao tratar sobre a pobreza, o tema da desigualdade não poderia ficar de fora da discussão. É um tema que – nem de longe – é ignorado pelos economistas enquanto objeto de estudo. Contudo, quase sempre, a desigualdade é tratada dentro dos limites da renda. E essa limitação contribui para a negligência com outros modos de ver a desigualdade e a equidade, modos que influenciam grandemente a elaboração de políticas econômicas. A atenção excessiva à renda vem em detrimento da atenção a outras privações

relacionadas a desemprego, exclusão social, baixo nível de instrução ou doenças.

A diferença entre desigualdade de renda e desigualdade econômica é importante, e, empiricamente, a relação entre desigualdade de renda e desigualdade em outros espaços relevantes pode ser muito distante e contingente, devido às várias influências econômicas além da renda. Por exemplo, as diferenças nas taxas de mortalidades entre raças, sexos ou faixas etárias pode ser um indicador de desigualdades muito profunda que a renda não consegue captar de um modo satisfatório. Sen cita as estimativas sobre as “mulheres faltantes”<sup>24</sup>, que mostram o notável grau de desvantagem feminina em muitas partes do mundo. Apesar de desempenhar um papel crucial nas vantagens desfrutadas pelas pessoas, o espaço das rendas não é ilimitado e está longe de ser supremos. A relação entre renda e liberdades substantivas individuais não é automática, nem constante ou irresistível. Como já citado anteriormente, heterogeneidades pessoais, ambientais e/ou sociais são altamente relevantes, e têm de receber devidas atenções nas formulações das políticas públicas.

A abordagem das capacidades de Sen é uma visão de desenvolvimento que também é econômica, mas não se limita a esse aspecto. É um entendimento que o desenvolvimento econômico, as melhoras na situação econômica das sociedades são necessárias, mas nem de longe conseguem abarcar a completude das vidas humanas. O desenvolvimento como liberdade coloca como centro de sua análise as vidas humanas, e relega o crescimento econômico como um meio, e não um fim em si mesmo. Chama a atenção para o ponto principal do debate do desenvolvimento, as oportunidades reais dos indivíduos de viverem a vida que desejam.

### **1.5. CONTRAPONTO: A VISÃO DO BANCO MUNDIAL NOS ANOS 1990**

Diferentemente do RDH do mesmo ano, que coloca o seu foco sob as pessoas e as vidas que elas objetivamente levam – reconhecendo a importância da renda dentro desse panorama – o relatório do banco mundial de 1990 parece

---

<sup>24</sup> Esse termo se refere a um artigo publicado por Sen no *British Medical Journal*, em 1992, “Missing Women”. Com o termo “mulheres faltantes” ele se refere ao fenômeno da excessiva mortalidade e das taxas de sobrevivência artificialmente mais baixas para as mulheres em muitas partes do mundo. (SEN, 1999, p. 141)

colocar o seu foco na pobreza de renda, reconhecendo alguma importância em medidas mais abrangentes (mas não as combinando diretamente) (WORLD BANK, 1990).

O relatório começa afirmando o grande progresso econômico que os países em desenvolvimento fizeram nas décadas anteriores – entre 1965 e 1985 o consumo per capita nesses países aumentou em quase 70% - progresso esse que pode ser confirmado por medidas mais amplas de bem-estar, como expectativa de vida, mortalidade infantil e níveis educacionais. Mas, continua, apesar de todo esse progresso, mais de um bilhão de pessoas nesses países ainda vivem na pobreza, vivendo com menos de US\$ 370,00 por ano, indicando que os aumentos de rendas médias, apesar de positivos, não podem distrair a atenção para esse problema.

É interessante como mesmo tratando das necessidades básicas de bem-estar dos indivíduos, o relatório coloca uma perspectiva de capital humano, enfatizando as benesses produtivas do aumento de saúde, educação e nutrição dos mais pobres:

World Development Report 1980, marshaling the evidence available at the time, argued that improvements in the health, education, and nutrition of the poor were important not only in their own right but also to promote growth in incomes, including the incomes of the poor. (WORLD BANK, 1990, p.3)

A key conclusion emerges from all this: the countries that have been most successful in attacking poverty have encouraged a pattern of growth that makes efficient use of labor and have invested in the human capital of the poor. This two-part approach is the basic strategy for the reduction of poverty proposed in this Report. Both elements are essential. The first provides the poor with opportunities to use their most abundant asset labor. The second improves their immediate wellbeing and increases their capacity to take advantage of the newly created possibilities. Together, they can improve the lives of most of the world's poor. (WORLD BANK, 1990, p.51)

A estratégia recomendada para o combate à pobreza tem dois principais elementos: promover o uso produtivo do trabalho (“the poor’s most abundant asset”) e promover serviços sociais básicos para os pobres, como serviços

primários de saúde, planejamento familiar, nutrição e educação básica. *“Switching to an efficient, labor-intensive pattern of development and investing more in the human capital of the poor are not only consistent with faster long-term growth; they contribute to it”* (WORLD BANK, 1990, p.3).

Para aqueles indivíduos que não conseguem se beneficiar dessa estratégia – notadamente os idosos, os doentes e aqueles nas áreas com menos recursos, ou aqueles com ganhos mais vulneráveis – devem ser assistidos por transferências focalizadas e redes de segurança.

Self-selecting programs, which exclude the nonpoor by offering benefits that are of interest only to the poor, are another promising approach. Low-wage public employment programs, for instance, have provided an effective safety net for the poor in certain parts of South Asia and have been especially valuable in preventing famine. Chile's experience suggests that such schemes may also be helpful during recessions. To be truly cost-effective, interventions must be not merely well targeted but also carefully designed to meet the specific needs of poor people. (WORLD BANK, 1990, p.4)

Contudo, essas políticas não devem ter um caráter contestatório daqueles não-pobres – que têm um poder e influência social maior - mas deve se buscar uma coalisão de interesses:

Policies that help the poor but impose costs on the nonpoor will encounter resistance whether or not they increase national income. The nonpoor are usually politically powerful, and they exert a strong influence on policy. (...). But since political power tends to reflect economic power, it is important to design poverty-reducing policies that will be supported, or at least not actively resisted, by the nonpoor. Sometimes it is possible to build coalitions that bring together the poor and certain nonpoor groups that have an interest in reform (Box 3.5). As a rule, however, avoiding resistance by the nonpoor will call for policies that put the least burden on the majority. (WORLD BANK, 1990, p.52)

Ao – brevemente – tratar de redistribuição de renda e capital, o relatório se esquia, argumentando que, onde ela é possível, deve ser encorajada, mas que os obstáculos políticos são muito grandes, e os países deveriam focar na estratégia das duas vias.

“Large-scale redistributions of land have sometimes been successful. In Japan and the Republic of Korea, for example, land redistribution was central to the reduction of rural poverty and laid the basis for the other policies advocated in this Report. Where it can be done, redistribution of land should be strongly supported. But the political obstacles to such reform are great. In most countries the two-part strategy outlined here, which sees investment in education as the best way of augmenting the assets of the poor, is more likely to succeed”. (WORLD BANK, 1990, p.3)

A perspectiva do Banco Mundial em desenvolvimento humano é muito mais focada numa pobreza qualificada majoritariamente como pobreza de renda e falta de bens e serviços básicos. Assim, o remédio proposto é o de estabelecer uma base mínima de bem-estar e oportunidades de emprego, para que a partir desse patamar, a concorrência entre os indivíduos passe a funcionar de maneira mais adequada. O ponto principal é que, diferentemente do conceito de desenvolvimento humano proposto pelo PNUD, O Banco Mundial não revoluciona as bases do desenvolvimento econômico, e suas sugestões se colocam dentro dos marcos neoliberais de desenvolvimento<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> É importante notar como essa característica vai influenciar a construção dos Objetivos do Milênio, a serem tratados no capítulo segundo dessa dissertação. A persuasão da visão do Banco Mundial dentro dos ODM acaba por afastá-los da concepção primordial de desenvolvimento humano do PNUD, e esvazia a proposta dos objetivos. Esse tópico será mais bem desenrolado no próximo capítulo.

## **2. OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NA DÉCADA DE 2000; CONSTRUÇÃO E CRÍTICA DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO**

Desde 1940, agendas políticas internacionais voltadas para o desenvolvimento evoluíram com um processo de interação com a teoria e a pesquisa. O consenso acerca da ideia de erradicação da pobreza nos anos 1990 foi um marco importante, institucionalizado através de um acordo político, colocado inicialmente pelo CAD<sup>26</sup> no documento “*Shaping the twenty-first Century*” (OCDE, 1995) e posteriormente na Declaração do Milênio (ONU, 2000), comandando um comprometimento mundial e sem precedentes, envolvendo 147 chefes de estado ou governo (FUKUDA-PARR, 2011).

É nessa situação que os Objetivos do Milênio são lançados. Oito objetivos para a redução da fome, pobreza, aumento da saúde materna e diminuição da mortalidade infantil, controle de doenças globais, reforço do desenvolvimento sustentável e fortalecimento das parcerias entre os países. Fukuda-Parr aponta que os ODM atingiram um status de objetivos não questionáveis, naturais. Eram entendidos como algo estabelecido, sem muito espaço para debate (FUKUDA-PARR, 2011).

Foram amplamente utilizados pelos governos, entidades financiadoras, sociedade civil e além, refletindo uma importante mudança nas ideias acerca do caráter da pobreza, do papel da comunidade internacional e do propósito do desenvolvimento (FUKUDA-PARR, 2011). Pela primeira vez, mais de 100 países do mundo inteiro acordaram um compromisso com o Desenvolvimento Humano e o combate à pobreza. Pela primeira vez, a multidimensionalidade da pobreza – muitas vezes reduzida ao nível de renda per capita – era endereçada e encarada de frente. A ideia de solidariedade global era reforçada com a mudança de perspectiva acerca da ajuda à saída dos indivíduos da situação de extrema pobreza; a solidariedade global era agora construída sobre a base da ética global, que conectava os cidadãos dos vários países aos pobres de todo o planeta (GORE, 2010 apud FUKUDA-PARR, 2011)..

---

<sup>26</sup> Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) é uma organização multilateral, inserida na OCDE, dedicada ao surgimento e evolução das políticas de desenvolvimento dos países integrantes.

Esse capítulo está organizado em quatro etapas. Primeiramente, analisa como se deu a formação dos ODM, desde seus antecedentes até sua forma final, explorando principalmente seu significado para a governança global. Na segunda parte, são introduzidas as principais críticas feitas aos ODM por autores que trabalham com o desenvolvimento humano, tanto em relação a construção de seus objetivos, quanto a como eles foram conduzidos pelos países, seus resultados e implicações. É importante ressaltar que as críticas apresentadas neste trabalho têm o objetivo de pontuar o distanciamento dos ODM em relação ao conceito de desenvolvimento humano proposto pelo PNUD. Assim, os autores apresentados partem, em sua maioria, de um consenso acerca do conceito core de desenvolvimento humano, e não levantam críticas profundas a essa abordagem. Na terceira seção, volta o olhar para os RDHs, entendo como, nos anos 2000, os ODM são inseridos na perspectiva do desenvolvimento humano, e como este tenta contribuir para a formação de estratégias para o atingimento das metas. Ao final, exploramos a visão do Banco Mundial, assim como no primeiro capítulo, para fazer o contraponto ao discurso do PNUD. O objetivo nesta quarta seção é o de entender as diferenças entre o tratamento da questão do desenvolvimento e da pobreza nos discursos de ambas instituições internacionais.

## **2.1. A CONSTRUÇÃO DOS ODM**

Apesar de concentrarem alguma importância, a Declaração dos Direitos Humanos e algumas ações da ONU nos anos 1980 não conseguiram emplacar ação efetiva, e ficaram presas nos seus próprios discursos. Com a ascensão de Thatcher e Reagan em conjunto com o ideário neoliberal, a ideia de um esforço multilateral contra a pobreza foi paralisada. Em 1990 o panorama era outro – o clima havia mudado e o ano apresentava ser um divisor de águas no debate a respeito de desenvolvimento internacional e combate à pobreza. Com o fim da Guerra Fria e o lançamento do relatório do Banco Mundial reconhecendo a necessidade de reformas econômicas acompanhadas de políticas sociais<sup>27</sup> em conjunto com o importante lançamento do primeiro Relatório de Desenvolvimento Humano, colocou-se um novo panorama com o florescimento das ideias de desenvolvimento humano, provendo uma estrutura mais firme – e

---

<sup>27</sup> World Development Report, WORLD BANK, 1990.

menos socialista – para o debate de mudança política. Ao invés de apenas criticar o Consenso de Washington, a ONU começava a apresentar uma alternativa.

Contudo, no meio dos anos 1990, as agências de ajuda tinham grandes problemas orçamentários. Seus orçamentos estavam sendo reduzidos e o nível total de assistência oficial para o desenvolvimento dos países estava em um declínio de longo prazo. Para aqueles que faziam as doações, como o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>28</sup>, isso representava sérios problemas. Numa reunião de alto nível da DAC, em maio de 1995, foi decidido estabelecer um grupo de reflexão acerca dos futuros da ajuda ao desenvolvimento. Uma compilação de declarações das conferências da ONU foi feita, e foi criada uma lista de itens a serem discutidos.

Em 1996, o CAD, em conjunto com os maiores doadores bilaterais, publicou uma nova visão de cooperação para o desenvolvimento para o século XXI, enfatizando um comprometimento moral com a erradicação da pobreza conjuntamente com o interesse próprio num propósito de uma economia global próspera, baseada em cooperação internacional. O relatório “Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation” era voltado para os países desenvolvidos ajudarem os países mais pobres, com o progresso mensurado a partir de sete metas quantitativas – os Objetivos Internacionais de Desenvolvimento<sup>29</sup> (OID). Era uma lista seletiva e adaptada dos interesses particulares da OCDE, e principalmente, dos doadores bilaterais. Sem surpresas, o objetivo principal era a redução da pobreza de renda, baseado na premissa de que o crescimento econômico era indispensável para a redução da pobreza. Apesar de esse ser o centro, os OID compreendiam ainda cinco objetivos de “desenvolvimento social”, envolvendo educação básica universal, igualdade de gênero, redução da mortalidade infantil e materna e saúde reprodutiva universal. Isso pode ser visto como uma tentativa de aplicar

---

<sup>28</sup> O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (CAD/OCDE) é uma organização multilateral criada em setembro de 1961, sendo um Fórum Internacional constituído pelos principais doadores bilaterais e tendo como observadores permanentes o FMI, o Banco Mundial e o PNUD.

<sup>29</sup> International Development Goals (IDG) em inglês.

concretamente o DH, o que significava que o paradigma da ONU estava fazendo progresso (HULME, 2010).

Os OID foram endossados em várias reuniões da OCDE, e pelo G7 em 1996, 1997 e 1998. Contudo, não conseguiram tração política, já que os países que mais se comprometeram (o grupo de doadores mais progressistas, como Dinamarca, Suíça, Países Baixos e Noruega) já praticavam políticas parecidas com os OID. Nos países mais poderosos, como Estados Unidos, Japão, Inglaterra e França, os OID tiveram avanços limitados, e nos países em desenvolvimento, tiveram pouquíssima ou nenhuma ressonância. A resposta das agências multilaterais foi variada. O Banco Mundial reconheceu a agenda, principalmente nas suas divisões voltadas para a pobreza; já o Fundo Monetário Internacional não; as ONGs mais radicais em conjunto com os grupos anticapitalistas e antiglobalização rotularam os objetivos como apenas retóricos, platitudes que ajudavam o capitalismo a esconder sua dependência da exploração do trabalho e do meio ambiente. Para a ONU, os OID foram significativos, e apesar de ter sido agradável ver suas ideias reafirmadas, a organização não queria perder o protagonismo em estabelecer uma agenda internacional (HULME, 2010).

A força de objetivos mensuráveis e o potencial de tração política do consenso entre os doadores internacionais foi capturada pela ONU e pelo secretário geral na organização da reunião da cúpula de 2000. A Cúpula do Milênio tinha que ser bem-sucedida, já que a cúpula de aniversário de 50 anos da ONU em 1997, foi vista como uma oportunidade desperdiçada. Dessa vez, a agenda teria que ser ambiciosa, e desentendimentos entre os participantes não deveriam distrair a atenção da mídia (FUKUDA-PARR, 2011).

Já na preparação da declaração do milênio estavam incluídos objetivos globais concretos, adaptados e construídos a partir dos OID, transformando a agenda particular daqueles doadores internacionais em objetivos globais. Kofi Annan, o então novo Secretário Geral, estava determinado a redirecionar o foco principal da ONU para o combate à pobreza, e não mais ficar à deriva de assuntos de segurança e emergências como tivera acontecido com seus predecessores. O relatório foi lançado em 3 de abril de 2000, intitulado "*We the Peoples: The Role of the United Nations in the 21st Century*". A lista de objetivos

de Annan, em comparação com os OID, elegia algumas prioridades em detrimento de outras. Os pontos “vencedores” foram crescimento econômico, tecnologia, o estabelecimento de metas para os países ricos, o meio ambiente e um foco especial no continente africano. Os pontos “perdedores” foram três: igualdade de gênero e empoderamento das mulheres, saúde reprodutiva e metas para o setor da saúde. Entre as várias diferenças entre os dois relatórios, a que merece particular atenção foi o fato de que *We the Peoples* tinha um foco menor em Desenvolvimento Humano do que os OID (HULME, 2010).

“But Annan also needed to find a way of demonstrating that the UN was coordinating its global poverty reduction efforts with the other big players – the World Bank, IMF and the OECD’s bilateral agencies. To this end, in June 2000, the leaders of the four major development multilaterals launched A Better World for All: Progress Towards the International Development Goals (BWFA) (IMF et al. 2000). (...). BWFA revealed an important aspect of the process of global poverty reduction goal setting – it was a twin track process. The OECD, with its vast resources, was continuing with its IDGs, while the UN, a multilateral institution with greater legitimacy but few resources, was mounting a similar exercise to produce a list from the Millennium Summit”. (HULME, 2010, p.18)

Um ano depois, com as pontas aparadas, são publicados os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: um conjunto de objetivos mais coerente, coeso e com metas específicas, que geraram um ímpeto para um apoio global em torno de uma agenda de desenvolvimento que havia perdido prestígio desde o final da Guerra Fria (FUKUDA-PARR, 2011).

Os ODM são um subconjunto de metas acordadas que refletem a visão de desenvolvimento da Declaração do Milênio da ONU, assinada em setembro de 2000, onde os países se comprometeram “uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos – com um prazo para o seu alcance em 2015”<sup>30</sup>. Foram fruto de uma série de conferências organizadas pela ONU a respeito das melhores estratégias para o desenvolvimento, que abordaram desde a questão ambiental até os direitos das mulheres, população e habitação. O tema que perpassou todas essas conferências foi “globalização”,

---

<sup>30</sup> <https://nacoesunidas.org/tema/odm/>

ou “globalização inclusiva”, onde os benefícios deveriam ser compartilhados pelas nações e entre as nações. Essas agendas ainda foram fortemente influenciadas por comprometerimentos normativos, que refletiam os princípios de igualdade e participação, que estão no core da carta da ONU e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (FUKUDA-PARR, 2011).

Os oito objetivos e 21 metas, são:

OS OITO OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO		
1. Erradicar a extrema fome e extrema pobreza	1.A.	Reduzir à metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas cuja renda é menor do que 1 dólar por dia.
	1.B.	Atingir emprego produtivo e pleno e trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens.
	1.C.	Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção de pessoas que sofrem com a fome.
2. Oferecer educação básica de qualidade para todos	2.A.	Garantir que, até 2015, crianças no mundo inteiro, meninos e meninas, sejam capazes de completar a educação básica.
3. Promover igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres	3.A.	Eliminar disparidade de gênero na educação primária e secundária, preferivelmente até 2005, e em todos os níveis de educação não depois de 2015.
4. Reduzir a mortalidade infantil	4.A.	Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade de até 5 anos.
5. Melhorar a saúde das gestantes	5.A.	Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade das gestantes.
	5.B.	Atingir, até 2015, acesso universal à saúde reprodutiva.
6. Combater HIV/AIDS, a malária e outras doenças	6.A.	Conter, até 2015, e começar a reverter a transmissão do HIV/AIDS.
	6.B.	Atintir, até 2010, acesso universal ao tratamento para HIV/AIDS para todos aqueles que precisarem.
	6.C.	Conter, até 2015, e começar a reverter a incidência da malária e de outras maiores doenças.
7. Garantir qualidade de vida e respeito ao meio ambiente	7.A.	Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável na políticas e programas dos países e reverter a perda de recursos naturais.
	7.B.	Reduzir a perda da biodiversidade, atingindo, até 2010, uma significativa redução na taxa de perda.
	7.C.	Reduzir pela metade, até 2015, a proporção das pessoas sem acesso sustentável à água potável e saneamento básico.
	7.D.	Até 2020, atingir melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas.
8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento	8.A.	Desenvolver sistemas financeiro e comercial abertos, regulamentados, previsíveis e não discriminatórios. Inclui um comprometimento com uma boa governança, desenvolvimento e redução da pobreza - tanto nacionalmente quanto internacionalmente.
	8.B.	Endereçar as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos. Inclui o acesso livre de tarifas e quotas para as exportações dos países menos desenvolvidos; melhora no programa de alívio da dívida para países pobres endividados (HIPC) e cancelamento da dívida bilateral oficial; e um ODA (Assistência Oficial ao Desenvolvimento) mais generoso para países comprometidos com a redução da pobreza.
	8.C.	Atender às necessidades especiais de países em desenvolvimento sem litoral e pequenas ilhas (através do Programa de Ação para o Desenvolvimento Sustentável de Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento e o resultado do vigésimo segundo período extraordinário da Assembleia geral).
	8.D.	Lidar compreensivamente com os problemas de dívida externa dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais de maneira a tornar a dívida sustentável no longo prazo.
	8.E.	Em cooperação com companhias farmacêuticas, prover acesso a preços acessíveis para medicamentos essenciais em países em desenvolvimento.
	8.F.	Em cooperação com o setor privado, disponibilizar os benefícios de novas tecnologias, especialmente de informação e comunicação.

Tabela 1 - Os Objetivos do Milênio e suas metas (tradução livre)

Diferentes ideias influenciaram a forma final dos ODM, mas duas em particular foram mais significativas: o DH e uma gestão baseada em resultados (RBM)<sup>31</sup>. Esse tipo de gestão tem sido central nos esforços para melhorar os serviços públicos desde a década de 1980, e é uma estratégia “direcionada à importantes mudanças na maneira que as agências governamentais operam, com melhora de performance (atingindo melhores resultados) como a orientação central... um componente chave é o processo de mensurar objetivamente quão bem uma agência está atingindo suas metas ou objetivos”<sup>32</sup>. Isso coloca o foco em identificar e continuamente monitorar objetivos, metas e indicadores, que devem ser “SMART” – específicas (*specific*), mensuráveis (*measurable*), atingíveis (*attainable*), realista (*realistic*) e com um prazo definido (*time-limited*).

O DH, por sua vez, teve um impacto muito mais limitado na definição dos ODM, como aponta Hulme:

“RBM was applied to the MDGs in a very direct fashion. At times Goals, Targets and Indicators were screened for how ‘SMART’ they were. Panels of statistical experts were convened to specify Targets and Indicators and judgements made on RBM principles impacted directly on MDG form and content. By contrast, human development had a much more diffuse influence. It contributed indirectly to the thinking of many of those involved in the processes leading to the MDGs but there is no evidence that the idea was applied directly. While the idea of human development provided an intellectual guide for UN conferences and associated declarations, it promoted two specific theoretical strands that became underpinnings of the MDGs. First, it advanced the case that development strategies needed to directly pursue the goals of development, and not just the means. (...) The multidimensional nature of the human development approach created synergy in the interactions between each of these goals. (...). Lists of goals were not mere ‘shopping lists’ reflecting a failure to analyze problems and select priorities (a criticism that had partly undermined ‘basic needs’ in the 1980s). Rather, a list of multiple goals was essential for any serious development effort based on rigorous thinking. (...) human development provided a well-reasoned case for multidimensional lists. (...). However, the power of ideas was only part of what was shaping

---

<sup>31</sup> Results-based management (RBM), em inglês. Hulme pontua que essa abordagem tem sido colocada em prática pelos governos desde os anos 1980, sendo central para o melhoramento de serviços públicos.

<sup>32</sup> BINNENDIJK, 2001 apud HULME, 2010. Tradução livre.

agreements. Interests, articulated by the more economically powerful countries and by international institutions, social movements and the business sector, moderated the influence of human development on the MDGs. At the DAC, delegates realized that a multidimensional list made it easier to enlist the support of issue-based NGOs for increased foreign aid". (HULME, 2010, p. 20)

Uma gestão baseada em resultados apresentava grandes vantagens, principalmente para aqueles programas de ajuda internacional do CAD e da ONU, que registravam quedas sistemáticas em seus financiamentos nos últimos anos, e argumentavam que isso não se repetiria no futuro se esse tipo de gestão fosse aplicado, garantindo altos níveis de performance e estimulando investidores.

"The ideational adjunct to human development was results-based management. In the 1990s RBM was on the ascendancy in Business and Management Schools and in the pronouncements of politicians and senior public servants, especially in the rich world. Its commonsense nature and linearity made it attractive – set targets, monitor achievement and reward staff on the basis of performance. It was adopted across the public sector in Australia, Canada, Germany, New Zealand, the UK and the USA and in the systems of many development agencies (e.g. CIDA, DFID, GTZ, NORAD, UNICEF and USAID)". (HULME, 2010, p.21).

O RBM e particularmente o princípio de medidas SMART influenciou os ODM de três principais maneiras. Ele determinou a estrutura dos ODM, explicando porque eles são uma hierarquia aninhada de objetivos, metas e indicadores focados em resultados determinados temporalmente. Segundo, moldou a especificação dos objetivos: enquanto determinar exatamente o que é atingível – e o que não é – não é uma ciência exata, conseguimos observar o princípio do RBM com a meta de US\$ 1/dia. Em terceiro lugar, a ideia do RBM evitou objetivos potencialmente difíceis de mensurar, como participação ou direitos humanos – objetivos que eram uma preocupação para países asiáticos emergentes, especialmente a China. Essas questões poderiam ser colocadas em introduções ou conclusões de documentos-chave, mas não nas listas que estabeleciam os planos de ação. Como resultado, o impacto do DH nos ODM foi

restringido em termos de conceitualização das necessidades básicas, e não em direitos humanos ou justiça social.

## **2.2. CRÍTICAS AOS ODM**

Diversos autores levantaram as mais diversas críticas acerca dos ODM – desde a sua formação até seus resultados. Passaram pela sua aplicação; o distanciamento com os ideais de DH; o foco excessivo medidas básicas de bem-estar; a falta de atenção com os aspectos menos mensuráveis do desenvolvimento – notadamente os direitos humanos e a participação política dos indivíduos -; o descaso com a posição das mulheres; o pouco comprometimento com parcerias internacionais; a subestimação das metas; entre outros vários apontamentos. Esta seção pretende abordar algumas das principais críticas internas aos ODM, e estabelecer pontos de distanciamento entre os objetivos propostos e o DH.

Aplicar uma série de objetivos globais em âmbitos nacionais levanta uma série de contradições. Enquanto uma fórmula de “tamanho único”, contradiz o respeito pelas prioridades e processos locais - o que pode levar a uma disrupção no planejamento, programação e orçamento dos países – levanta também questões acerca da sua efetividade (BASU, 2007). Por exemplo, alguns países enfrentam desafios prioritários particulares que não são compreendidas pelos ODM, como doenças específicas, ou realidades particulares. Alguns autores argumentam que o atingimento dos ODM iria requerer uma expansão massiva dos gastos sociais financiados por ajuda externa, o que produziria efeitos muito negativos nas taxas cambiais e nos saldos orçamentais (GUPTA et al. 2005 apud FUKUDA-PARR, 2010); outros levantam preocupações com a ambição exagerada dos objetivos, que podem estabelecer expectativas irrealistas, e enfraquecer a assistência para o desenvolvimento ( CLEMENS et al. 2007 apud FUKUDA-PARR, 2010).

Fukuda-Parr (2011) aponta que, enquanto a estrutura normativa da agenda internacional de desenvolvimento foi redefinida a partir do enfoque do Desenvolvimento Humano e da Abordagem das Capacidades, as estratégias de implementação passaram longe dessa abordagem. O foco excessivo no crescimento econômico e estabilidade macroeconômica como pré-condições

não somente necessárias, mas suficientes, para a erradicação da pobreza era latente.

Um estudo feito pela autora em 2010 analisou os Documentos de Estratégia para a Redução da Pobreza (*Poverty Reduction Strategy Papers*, PRSPs, em inglês.)<sup>33</sup> países e declarações de políticas de cooperação para o desenvolvimento de 21 programas de ajuda bilateral. Juntos, eles cobriram um terço de todos os países de renda baixa e média, incluindo 14 da África Subsaariana, 2 da América Latina e Caribe, 2 da Comunidade dos Estados Independentes<sup>34</sup>, 3 da Ásia e 1 dos Estados Árabes.

Foi encontrado uma alta seletividade acerca dos ODM. Apesar de um alto comprometimento com a ideia geral, dos oito objetivos, 21 metas e 60 indicadores, alguns foram mais enfatizados do que outros. Alguns foram incluídos como pilares, ou um objetivo principal, com planos de implementação bem definidos, com referenciais para o monitoramento claramente estabelecidos. Outros foram meramente mencionados como objetivos importantes, mas sem qualquer indicação de como seriam implementados.

Aqueles mais “populares” foram educação básica, saúde em geral, pobreza de renda, água e saneamento básico e governança. É interessante notar que governança não é um ODM, mas foi citado como objetivo principal em dois terços dos PRSPs, dando enfoque em questões de corrupção e Estado de Direito, ao invés de participação, equidade e direitos humanos. A saúde é colocada como outro objetivo principal, mas nem sempre a atenção é voltada para os mais pobres, e questões como saúde materna, direitos reprodutivos ou até mesmo sobrevivência infantil. Ao tratar de emprego, o foco principal roda em torno do desemprego, e não das questões do trabalho decente, emprego para as mulheres ou para os jovens. As questões ambientais se limitam à água e saneamento básico, e as questões de gênero são focadas apenas na educação, com apenas dois países tendo um plano de ação para representação política e

---

<sup>33</sup> São documentos de estratégias nacionais para a redução da pobreza, que estabelecem objetivos de longo prazo e ações prioritárias. Os ODM podem ser utilizados como objetivos normativos, como um referencial ou como metas de planejamento.

<sup>34</sup> A Comunidade dos Estados Independentes é uma organização supranacional envolvendo 11 repúblicas que pertenciam à antiga União Soviética fundada em 8 de dezembro de 1991.

nenhum país para a violência contra a mulher. Prioridades consistentemente negligenciadas incluem ciência e inovação tecnológica (compreendida no oitavo objetivo), infraestrutura, parcerias, integração social e participação civil (FUKUDA-PARR, 2010).

Igualdade e não-discriminação são princípios centrais do DH que também estão quase ausentes, e, apesar da integração social ser mencionada como uma prioridade em mais de dois terços dos documentos, e mais da metade incluir planos de ação, os problemas mais atendidos são de acomodação dos deficientes, e não endereçam a discriminação historicamente intrincada contra grupos raciais e culturais; objetivos específicos para o respeito a diversidade cultural, direitos da minoria e dos migrantes estiveram presentes nos documentos de apenas 3 países.

Em compensação, todos os documentos enfatizam o crescimento econômico como o meio principal de atingir o objetivo geral de reduzir a pobreza. Contudo, poucos elaboram políticas para um crescimento pró-pobres, e parecem ter uma abordagem de efeito de gotejamento<sup>35</sup>, apesar de essa ser uma política conhecidamente ineficaz.

Some of the PRSPs reviewed emphasize pro-poor growth and efforts to accelerate growth in lagging regions while providing protection for vulnerable or marginalized groups (e.g. Tanzania, Uganda, Vietnam) while others (e.g. Yemen, Nicaragua, Madagascar) emphasized economic growth as an objective without differentiating it from reducing poverty or mentioning agricultural development without emphasis on hunger (e.g. Malawi), implicitly assuming an automatic trickle down. (FUKUDA-PARR, 2010, p.30)

A maioria dos PRSPs estão alinhados com as prioridades estabelecidas pelos ODM, mas refletem o mínimo dos objetivos da Declaração do Milênio e da agenda de desenvolvimento da ONU. Eles propõem investimentos sociais, mas passam por cima de todo o resto de uma agenda centrada na globalização inclusiva. Promovem, ao invés disso, a agenda de políticas de estabilidade macroeconômica estabelecida pelo Consenso de Washington, ficando em

---

<sup>35</sup> Trickle-down effect, em inglês.

liberalização e reformas institucionais, refletindo, então, a continuação da agenda neoliberal dos anos 1980 e 1990<sup>36</sup>.

A consequência disso, como coloca a autora, é a de que o DH e a AC ainda se colocam como uma contracorrente da agenda política mainstream. Apesar de terem sido uma ferramenta importante de comunicação ao utilizar o poder de dados e medidas para simplificar um conceito complexo como a pobreza, tornando concretas aspirações antes intangíveis como dignidade e liberdade, os ODM promovem uma ideia normativa – a de que a pobreza deve ser erradicada – mas é desprovida de elementos explicativos de como ela existe e o que se pode fazer para que acabe. Esse é um dos pontos que explicam a sua fácil aceitação na comunidade internacional. Questões como política comercial, propriedade intelectual, liberalização financeira e o balanço de poder entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento são de vital importância para os interesses econômicos dos países, e, apesar destes serem diversos, os países desenvolvidos estão bem servidos pelas estratégias neoliberais e arranjos de governança global estabelecidos, legitimados por análises econômicas padrão (FUKUDA-PARR, 2011).

Langford (2010) chama a atenção para “alarmantes” omissões dentro dos ODM, como por exemplo, a questão da acessibilidade à água. Apesar de constar na Declaração do Milênio, a meta para essa questão foi retirada na versão final. Além dessa, outras importantes questões deixadas de fora, foram: a assistência para órfãos da AIDS, a construção de bases para equidade no comércio internacional e o empoderamento das mulheres e igualdade de gênero. Não há qualquer menção a respeito das minorias étnicas, pessoas com deficiência, migrantes, ou sequer desigualdade. São virtualmente ignoradas as questões de direitos civis e humanos, largamente advogados pela Declaração do Milênio e criticamente centrais para um desenvolvimento sustentável de longo prazo.

---

<sup>36</sup> O que, como a própria autora coloca, era de se esperar, uma vez que esses documentos são necessários para garantir o acesso aos empréstimos a partir da iniciativa do FMI e do Banco Mundial para países pobres altamente endividados (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC, em inglês).

Além disso, muitas das metas eram bem menores do que os Estados já se programavam para atingir, o que apenas revelou os problemas com o estabelecimento das metas:

The pitfalls of global target-setting were revealed immediately when some countries began boasting of success within a few years of the Declaration. This is particularly the case in middle-income countries which already had more ambitious targets or possessed the capacity to quickly halve or address smaller gaps. Officials at the Department of Water and Environment Affairs in South Africa recently commented that the water target is irrelevant given South Africa's earlier national commitments but that has not stopped the Government of South Africa trumpeting its success in reaching it so quickly. (LANGFORD, 2010, p.87)

Alguns países e regiões tentaram uma abordagem construtiva, ao estabelecerem metas extras para si:

The Latin American/ Caribbean region amended Target 2A to include secondary education with 75 per cent of children to be accorded access by 2010, while a number of Asian countries added higher or additional targets. This MDG-plus agenda is now center-stage in post-2015 thinking as a way of addressing the resource imbalances between States. However, is this idea simply a band-aid to cover a flawed model? (LANGFORD, 2010,p.88)

Os objetivos, dessa maneira, parecem ser mais orientados pela disponibilidade de dados para mensuração de resultados, do que por uma visão que a comunidade global aspirava atingir. O divórcio entre os ODM e a Declaração do Milênio produziu um espaço de ação política sem valores éticos, permitindo os Estados utilizá-los como um pretexto para violar direitos para “resolver problemas”:

It seems that anything goes in the quest to meet the MDGs. If massive human rights violations are the method, no one is the wiser as the figures show ‘progress’. Take, for example, Target 7D where Vietnam reports slum clearance as part of their efforts in achieving the MDGs (Government of Vietnam 2005: 12). This is pronounced despite countless international standards inveighing against forced evictions (e.g. see UN Commission on Human Rights 1993). Marie Huchzermeyer (2008) argues that a provincial slum clearance law in

South Africa and moves to replicate it country-wide are based on a 'fundamentally flawed' interpretation by governments of MDG Target 7D and its accompanying slogan of 'Cities without Slums'. (LANGFORD, 2010, p.88)

Para Langford, os direitos humanos precisavam ser incorporados dentro do processo político dos ODM, estabelecendo quais políticas são permissíveis e quais não o são – incluindo quadros normativos para decisão entre trade-offs. “The principle of do no harm needs real teeth and must be foregrounded in the development package” (LANGFORD, 2010).

Assim como Fukuda-Parr, Langford traz a questão da seletividade dos governos acerca dos objetivos, comparando a prática com a escolha de bombons em uma caixa e ressaltando aquelas metas esquecidas – relacionadas com saneamento, mortalidade materna e precariedade habitacional:

For a bunch of words with a simple monitoring system, the MDGs have had considerable success. Not radical but enough to influence global development discourse and the practice of some countries. Even still, the MDGs often seem to be a game of Forrest Gump's box of chocolates. Donors and governments pick and choose according to their own tastes despite the attempts at harmonization à la Paris Declaration. MDG targets on sanitation, maternal mortality and slums are virtually invisible in many donor platforms let alone national policy. (LANGFORD, 2010, p.89)

Chang (2010) também se coloca numa postura crítica aos ODM, apontando a falta de perspectiva transformadora nas estruturas econômicas e capacidades dos países. O único objetivo explícito de desenvolvimento nos termos que o autor coloca – isto é, transformação estrutural produtiva – é o oitavo objetivo, que inclui a tratativa dos sistemas financeiros e comerciais, ajuda aos países endividados e assistência tecnológica. Contudo, o foco é excessivo na trindade de ajuda externa, redução da dívida externa e aumento no comércio exterior. Os dois primeiros apenas criam condições para o desenvolvimento, e não efetivamente o promove. A relação implícita nos ODM entre comércio e desenvolvimento, então, é central. Olhando para os indicadores que medem a contribuição do sistema mundial de comércio no discurso dos ODM, conseguimos ver que a política “pró-desenvolvimento” se resume na redução de

tarifas e subsídios dos países mais ricos nas exportações de agricultura, têxteis e vestuário dos países em desenvolvimento, principalmente dos países menos desenvolvidos.

However, the understanding of the relationship between trade and development implicit in this vision is non-developmental. In this vision, the best way to make trade help development is by liberalizing the rich country markets so that the developing countries can sell more of what they are already selling – or ‘trade their way out of poverty’, as a popular slogan puts it. There is no notion that developing countries need to get out of what they are doing now (the specialization in which is after all what keeps them poor) and move into higher-productivity activities, if they are to achieve development. (CHANG, 2010, p.4)

Nesse sentido, os ODM contemplam um “desenvolvimento sem desenvolvimento”, estabelecendo um plano apenas de provisão de necessidades básicas e redução da pobreza. Comércio e alívio de dívida são utilizados como trilhas para uma visão de desenvolvimento que não se consolida. A visão que é estabelecida por trás dos objetivos é ancorada na noção de um desenvolvimentismo *ersatz*, como Chang coloca, uma crença de que “*if you educate them better and make them healthier and give them security of property rights, rational self-seeking individuals will exercise their natural tendency to ‘truck and barter’ and somehow create a prosperous economy*” (CHANG, 2010, p.9). Quando na realidade, o desenvolvimento requer esforços coletivos e sistemáticos na acumulação de conhecimentos produtivos através da construção de melhores organizações, melhores relações entre elas, e direcionamento da energia empreendedora dos indivíduos para um empreendedorismo coletivo.

Johnson (2005) e Heyzer (2005) advogam em suas críticas em favor dos direitos e capacidades das mulheres nessa agenda de desenvolvimento. Heyzer, diretora executiva da UNIFEM<sup>37</sup> na época de publicação do artigo, tenta sistematizar uma discussão online ampla que ocorreu numa cooperação entre várias agências da ONU, doadores bilaterais, bancos de desenvolvimento

---

<sup>37</sup> Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a mulher.

multilaterais e organizações civis, sobre a visão daqueles que advogam pela igualdade dos direitos das mulheres a respeito dos ODM<sup>38</sup>.

Talvez o ponto mais comentado tenha sido o desapontamento das ativistas que, apesar de terem conseguido promover o reconhecimento dos direitos das mulheres como direitos humanos pelos governos através das conferências da ONU, muitas dessas vitórias ficaram de fora da Declaração do Milênio, e completamente ausentes dos ODM. Foi apontada a falta de um objetivo ou meta sobre direitos reprodutivos; um padrão de trabalho decente para homens e mulheres; a ausência das questões relacionadas à violência contra a mulher e a estreiteza dos objetivos e indicadores em termos de igualdade de gênero. Muitos participantes apontaram que nos trabalhos envolvendo os ODM, a dimensão do gênero era muitas vezes tratada como algo a ser pensado posteriormente, ou era sequer mencionada (HEYZER, 2005).

Johnson (2005) traz sua crítica aos ODM a partir de um estudo da posição das mulheres no mercado de trabalho em Belize<sup>39</sup>, um pequeno país situado na América Central. Nos ODM, as disparidades entre gênero são tratadas a partir da educação básica<sup>40</sup>, tomada como meio de endereçar as desigualdades nas esferas econômicas, incluindo emprego.

A observação do mercado de trabalho em Belize, nos mostra que as resistências para a igualdade entre homens e mulheres são maiores do que os níveis educacionais. Apesar das mulheres belizenhas serem mais educadas do que os homens, continuam a sofrer uma taxa de desemprego duas vezes maior, e acesso a menos de um terço dos empregos, se comparadas a seus equivalentes do sexo masculino. Além disso, dados anuais sucessivos do

---

<sup>38</sup> "How then, do women's equality advocates view the MDGs? In order to find out, the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), in co-operation with the UN Interagency Network on Women and Gender Equality, the OECD/DAC Network on Gender Equality, and the Multilateral Development Bank Working Group on Gender, hosted a five-week online discussion on gender and the MDGs with more than 400 women's equality advocates, representing UN agencies, bilateral donors, multilateral development banks, and civil society organizations, as well as independent scholars and activists". (HAYZER, 2005)

<sup>39</sup> É um pequeno Estado que faz fronteira com o México, situado na costa nordeste da América Central. Tem grande diversidade étnica, e apresenta grandes disparidades de gênero. Em 2005, data de publicação do artigo, tinha um IDH de 0,737.

<sup>40</sup> O terceiro objetivo: "Promover igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres", conta com apenas uma meta, a 3.A., que se restringe à esfera da educação: "Eliminar disparidade de gênero na educação primária e secundária, preferivelmente até 2005, e em todos os níveis de educação não depois de 2015."

mercado de trabalho sugerem que essa discriminação levou a uma retirada das mulheres da força de trabalho, para os serviços domésticos não remunerados na década de 1993. Esses mesmos dados sugerem ainda que essa retirada parece ter se transformado numa característica estrutural no começo dos 2000, com nenhuma melhora nos índices de participação das mulheres no mercado de trabalho (JHONSON, 2005).

Ao discutirmos a questão da disparidade de gênero, é de grande utilidade distinguirmos “condição” – referente ao estado material de uma pessoa, como níveis de pobreza, educação, se está empregada ou não, vulnerabilidade à abusos ou violência – e “posição” – referente ao lugar social, político ou econômico que uma pessoa ocupa numa sociedade. É útil porque grande parte da atenção dada à situação das mulheres é endereçada principalmente em termos de condição, geralmente em termos de pobreza, falta de acesso a recursos e maior necessidade de certos serviços. Esses são tópicos que raramente desafiam as relações de poder dentro da sociedade. É quando advogamos em termos de posição das mulheres, especialmente em termos de igualdade de direitos econômicos e poder político, que uma resistência sistêmica é encontrada (JHONSON, 2005).

Essa resistência ocorre quando há algum tipo de ação para atingir maior equidade na posição das mulheres, porque é bem provável que isso signifique mudanças na posição dos homens. Esse é um tema central dentro da agenda de desenvolvimento e gênero:

The 'feminisation of poverty' at a national level has been understood as an issue of inequality that extends to the very basis of women's position: in economic relations, in access to power and decision-making, and in the domestic sphere. It is emphatically not addressed in a sustainable manner solely by measures to improve the material conditions of women. (Johnson, 2005, p.57)

A inclusão de indicadores de disparidade de gênero nos RDHs ajudou a posicionar o tratamento do gênero dentro dos quadros do DH. Isso necessariamente envolve uma consideração acerca das questões sobre poder dentro dos Estados, senão entre eles e até mesmo além deles. Uma perspectiva putada a partir das questões de gênero tem sido um meio profícuo e essencial

pelo qual conseguimos entender melhor as relações entre pobreza e desigualdade, em níveis nacionais e subnacionais. Como colocado pelo PNUD, no RDH de 1996, nenhuma sociedade trata suas mulheres quão bem trata de seus homens (uma vez que o GDI de nenhum país se iguala ao seu IDH); remover as desigualdades de gênero não depende de altos níveis de renda; as desigualdades não estão necessariamente associadas a um alto crescimento econômico; e desenvolvimento de gênero ocorre independentemente de características socioeconômicas (JOHNSON, 2005; PNUD, 1996).

The trickle of benefits from economic growth to those living in poverty has enabled the systemic barriers to sustainable poverty reduction to be largely left intact. For women, this is doubly disastrous, given the domestic and social spheres where power relations operate to their disadvantage: condition may improve, but position is largely left unchanged. Like economic growth and poverty, the achievement of gender equality in education in Belize may be a necessary basis for tackling serious gender inequity in wealth distribution and economic power, but it is clearly not a sufficient basis for doing so. Education equality appears to leave the inequitable position of women unchanged in the absence of other measures that are not reflected in the MDGs (JOHNSON, 2005, p.63).

Ao discutir a diferença entre posição e condição, Johnson tenta defender que os ODM, como um quadro acordado entre especialistas dos secretariados da ONU, do FMI, OCDE e do Banco Mundial, na verdade evita quaisquer mudanças sistêmicas nas relações de poder políticas e econômicas, nos níveis globais ou nacionais – necessárias para permitir avanços reais na equidade de gênero (JOHNSON, 2005).

Accordingly, it is most unlikely that the achievement of the MDGs (even if that were to occur, in contrast to other global compacts) will result in any sustainable improvements in the equitable treatment of women, and therefore it can - at best - be expected to make little real impact in 'ridding' the world of poverty. (JOHNSON, 2005, p.64)

É claro que a igualdade na educação das mulheres, principalmente em comunidades e famílias mais pobres, é absolutamente essencial na garantia dos direitos para todos, na superação das desigualdades, no combate à pobreza, na prevenção de mortes das crianças. Mas não é uma medida suficiente, e precisa

ser acompanhada por uma mobilização muito mais forte e abrangente, que assegure a participação igualitária da mulher em todos os aspectos do desenvolvimento econômico, social e político (JOHNSON, 2005; OXFAM UK, 2003 apud JOHNSON, 2005). Enquanto a educação de meninas e mulheres é importante para melhorar a *condição* das mulheres, não é suficiente para mudar a *posição* delas. Portanto, o fracasso dos ODM não só se coloca nas faltas dos estados doadores em atingir as metas de recursos doados para os estados em desenvolvimento, mas também emana de um fracasso de endereçar as barreiras de equidade de gênero, até mesmo para aqueles países que conseguiram cumprir as metas.

Basu (2007) tem algumas críticas interessantes acerca dos ODM, que vão ao encontro não apenas de Johnson, mas também de Fukuda-Parr. Ele coloca a ideia de que os objetivos seriam apenas uma cruzada para a melhora das condições materiais dos indivíduos, prevenindo assim, “demandas irrazoáveis” de redistribuição radical de poder dentro ou entre os países.

In today's MDG framework, there is not even a pretense of this kind of UN radicalism; a begging bowl for aid to reduce maternal mortality sounds suspiciously like a substitute for the demand for more fairness and social justice international relations. All such political ideas about redistribution and ideas about “rights” – human, reproductive, to livelihoods, to decision-making, are conspicuous by their absence in the MDG documents except in vague sentimental language with few concrete proposals for affecting these rights. (BASU, 2007, p.4236)

Assim como Fukuda-Parr, coloca que os ODM na verdade apenas reafirmam a agenda neoliberal, sem contestar o status quo do poder político – o que fica claro quando se percebe a ênfase em comércio internacional como estratégia de redução da pobreza:

Not only is the MDG Project not disturbing the political status quo, many might read it as in fact reinforcing the neoliberal agenda. It is striking, for example, how frequently the word “trade” crops up in various MDG related documents. There is even an MDG task force on trade. Trade is hardly the first thing one thinks of when contemplating ways to reduce the miseries of poor countries. And certainly not trade in the way it was handled in the 2002 Monterrey Conference on Financing for Development, in which the trade related demands of developing

countries were relegated to a vague paragraph, while the overwhelming emphasis was on ignoring the controversies on controversial matters like public-private partnerships and private foreign direct investment. (BASU, 2007, p.4237)

Dentro de sua crítica aos ODM, Solheim (2010) coloca o quanto o mundo mudou desde o estabelecimento dos objetivos. Uma das principais mudanças é a necessidade de prestarmos mais atenção nas mudanças climáticas, que tomaram um dos papéis centrais dentro da discussão sobre desenvolvimento dos países, interligadas à vulnerabilidade dos indivíduos mais pobres. Outra mudança se configura dentro do espectro da segurança dos povos e nações. O ataque de 11 de setembro de 2001 voltou as atenções para a paz mundial e estabilidade. “Afghanistan shows us clearly that there will be no peace without development, and no development without peace” (SOLHEIM, 2010, p.103). Por último, mas não menos importante, uma das mais relevantes mudanças foi a mudança nos fluxos de capitais entre os países do globo. A emergência chinesa (a principal fonte de investimento estrangeiro na África), em conjunto com a emergência de outras economias, altera o cenário dos fluxos financeiros, tirando o protagonismo exclusivo da ajuda entre os países. Todas essas mudanças nos fazem refletir sobre os ODM, principalmente sobre o atingimento das metas.

É importante lançar um olhar cuidadoso para os impactos das mudanças climáticas sobre as vidas das pessoas – principalmente os mais vulneráveis, que são sempre os que sofrem as piores consequências. As lutas contra a pobreza e contra as mudanças climáticas têm que andar juntas, ou irão se perderão ambas.

Mitigation and adaptation measures must be incorporated into development policy. The costs involved in dealing with the problem of climate change will be formidable. There are major challenges involved in mobilizing the resources that will be needed to stabilize the climate system. This is not only a matter of willingness and ability. It will also require political and economic creativity and innovation. Ultimately, success or failure will depend on national leadership and effective collaboration between national and international development actors. (SOLHEIM, 2010, p.101)

A questão de fontes energéticas para o desenvolvimento dos países se torna uma questão central: em geral, fontes mais limpas de energia são muito custosas, e o acesso a elas é muito mais difícil em comparação às formas mais comuns, como o carvão, biomassa e combustíveis fósseis. Muitos países pobres e de renda média acham mais simples rápido e barato concentrar sua produção em petróleo e carvão. Além disso, emissões resultantes de desmatamento e degradação florestal em países em desenvolvimento são responsáveis por cerca de 20% das emissões de gases de efeito estufa. A conservação dessas florestas seria uma forma efetiva de lidar com o problema, contudo, esse é custo que os países pobres não podem pagar sozinhos. Grandes transferências de capital serão necessárias na compensação para o não desmatamento (SOLHEIM, 2010).

Guerras e conflitos armados continuam entre os maiores desafios para o desenvolvimento dos países. A pobreza em si, apesar de não ser uma causa, favorece o aparecimento de conflitos armados – países pobres têm o dobro de chances de serem afetados por conflitos armados do que países mais ricos. Atingir os ODM é particularmente difícil nessas áreas. Mesmo quando existem fundos para construção de hospitais e escolas, o risco de destruição desses investimentos por ações de guerra é alto. Em Estados fragilizados, a prioridade máxima deve ser para o fim conflito armado e construção da paz. Ao mesmo tempo, desenvolvimento em termos de aumento de renda e bem-estar, são pré-requisitos para a paz durar.

Instability and war have repercussions far beyond the geographical centers of the conflicts themselves. Conflicts have consequences for the whole region. Insurgents cross national borders to acquire weapons and ammunition, and to win support in neighboring countries. Diamonds, tropical timber, oil and other commodities, as well as illegal drugs, are sources of income that can fuel continued conflict. These goods find a way out of the war-torn country via neighboring countries. People forced to flee their homes in civil wars tend to seek refuge in other parts of their country or in neighboring countries in the region. Conflict can also have more far-reaching, international consequences. The protection of refugees is an international responsibility. Other visible consequences are increased international crime and terrorism. Conflicts in countries such as Afghanistan, Iraq and Somalia have

consequences for peaceful European countries. (...). Security is a precondition for political, social and economic development, which is in turn a precondition for lasting peace and stability. (SOLHEIM, 2010, p.101-102)

A ajuda externa é uma importante fonte de financiamento para o desenvolvimento, já que é um tipo de financiamento que consegue ser controlado tanto pelos doadores quanto para os beneficiados, e, portanto, ser administrada estrategicamente. Contudo, deve ser utilizada taticamente como uma ferramenta política para a mobilização de outros recursos, e para influenciar processos nacionais e locais de desenvolvimento. Outros fluxos de capital como investimento direto (IDE), comércio e transferências, têm um impacto muito - maior em termos de crescimento econômico e desenvolvimento do que ajuda externa (SOLHEIM, 2010).

A distribuição de fluxos de capital mudou muito nos últimos anos. Apesar de tendermos a acreditar que o fluxo de ajuda externa é ainda a maior fonte de renda para os países mais pobres, desde 1985 o fluxo de transferência quadruplicou – e o de investimentos estrangeiros aumentou dez vezes<sup>41</sup>. Contudo, com a crise de 2008, o panorama mundial muda quase que completamente, e, com um mundo cada vez mais entrelaçado economicamente, o volume dessas fontes de financiamento para o desenvolvimento dos países, fica seriamente ameaçado.

“The MDGs will always be the important Indicators of development. But the means is no longer aid alone. It is aid combined with a huge global effort to effectively deal with the most critical factors to development: climate, conflict and capital”. (SOLHEIM, 2010, p.103)

### **2.3. OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DE 2000 A 2009**

No início do novo milênio, grandes mudanças remodelam os conteúdos e a forma dos RDHs. Durante a década de 2000, os relatórios quase sempre se referem aos Objetivos do Milênio (ODM), os links entre desenvolvimento humano e os ODM e estratégias para alcançar as metas. Leitores desatentos observam uma guinada neoliberal nos relatórios: tópicos como a liberalização dos

---

<sup>41</sup> Até 2010, a data de publicação do artigo.

mercados, dos capitais e uma cooperação internacional muito mais ligada à ajuda financeira, podem dar subsídios a uma visão estreita sobre os RDHs. Contudo, aos olhos mais atentos, percebe-se que, mesmo aprofundando o liberalismo em seu discurso, os relatórios sempre condicionam o funcionamento dessas instituições ao resultado produzido nas vidas humanas, principalmente nas vidas que sofrem com maior vulnerabilidade (notadamente, os mais pobres). Dessa maneira, percebe-se que, apesar do discurso presente nos relatórios ser cada vez mais técnico e menos acadêmico, o desenvolvimento humano permanece fidedigno ao seu core principal: as vidas humanas.

No RDH do ano 2000 o palco principal fica com os direitos humanos: como o desenvolvimento humano pode enriquecer e ser enriquecido por uma aproximação dessas agendas:

“The tradition of human rights brings legal tools and institutions—laws, the judiciary and the process of litigation—as means to secure freedoms and human development. Human development, in turn, brings a dynamic long-term perspective to the fulfilment of rights. It directs attention to the socio-economic context in which rights can be realized— or threatened”. (UNDP, 2000, p. 2)

Se por um lado o desenvolvimento humano foca no aumento das capacidades e liberdade que os membros de uma comunidade desfrutam, os direitos humanos representam as reivindicações que as pessoas têm na conduta de agentes individuais e coletivos, e na forma dos arranjos sociais que facilitam ou asseguram essas liberdades e capacidades. Certamente, são abordagens com estratégias de ação muito diferentes: uma focando em liberdades políticas, direitos civis e liberdades democráticas – frequentemente em formato legal – e a outra focando em estratégias econômicas e sociais para aumentar as capacidades objetivas das pessoas de levarem o tipo de vida que têm suas razões para valorar. Apesar disso, são movimentos que claramente têm grandes potencialidades para provocar mudanças significativas num cenário que, com fortes ondas de mudanças cada vez mais radicais, engendra grandes vulnerabilidades nas liberdades individuais e coletivas.

“The 21st century opens with new threats to human freedoms. History is moving fast at the start of the 21st century. Recent events have unleashed waves of change, with the new information and

communications technologies, the new global rules and institutions and the accelerating global economic integration. (...). With the end of the cold war, the political, economic and social landscape is changing rapidly and radically. This new context opens unparalleled new opportunities. But it also gives rise to new threats to human security and human freedom". (UNDP, 2000, p.3)

É nesse contexto que o relatório adentra sugerindo novas abordagens para atingir a realização universal dos direitos humanos no século XXI. Com um foco em todos os direitos para todas as pessoas, o RDH coloca que, apesar da Declaração Universal dos Direitos Humanos já ter delineado essa visão há mais de cinquenta anos atrás, o mundo hoje tem a compreensão, recursos e capacidades necessárias para atingir essa meta em escala global:

"Human freedoms have never advanced automatically. And as in earlier times, advances in the 21st century will be won by human struggle against divisive values—and against the opposition of entrenched economic and political interests. People's movements and civil society groups will be in the vanguard, raising public awareness of rights violations and pressing for changes in law and policy. Today's technologies and today's more open societies present great opportunities for networking and for building alliances". (UNDP, 2000, p. 4)

Diretos humanos não são, como comumente se alega, uma recompensa do desenvolvimento. Na verdade, são críticos para esse processo, já que, apenas com liberdades políticas as pessoas podem genuinamente tirar proveito das capacidades econômicas. As liberdades humanas que os direitos humanos cobrem são, além de meios, fins próprios do processo de desenvolvimento: apenas com elas podemos avançar e elas próprias têm um valor intrínseco para as vidas humanas (UNDP, 2000).

Em 2001, o tema relacionado ao desenvolvimento humano são como as novas tecnologias impactam e podem ajudar na ampliação das capacidades individuais e coletivas. Mas especificamente, o foco do relatório são os países em desenvolvimento e os mais pobres: como as novas tecnologias de informação, comunicação e produção podem trabalhar reforçando o desenvolvimento humano? Certamente, não da maneira que atualmente é distribuída. Sem políticas públicas inovativas, essa tecnologias se tornam uma fonte de exclusão e de aprofundamento da exploração humana e das

desigualdades entre grupos sociais e países inteiros. Mas, se bem direcionadas, as novas tecnologias podem ampliar e acelerar o processo de desenvolvimento de maneira espetacular. A tecnologia é uma ferramenta, não apenas uma recompensa, para o crescimento econômico e desenvolvimento. Avanços na saúde, na nutrição e nos empregos geralmente têm um efeito multiplicador, criando um ciclo virtuoso que aumenta o conhecimento, a produtividade e melhora a saúde dos indivíduos, aumentando rendas e construindo capacidades para inovações futuras.

Revolução tecnológica e globalização se misturam e criam uma era de redes que muda como a tecnologia é criada e difundida. Assim como o motor a vapor e a eletricidade aumentaram a potência energética para que se tornasse possível as revoluções industriais, avanços digitais e genéticos potencializam a capacidade humana. E, enquanto os mercados parecem ser um motor potente para o progresso técnico, falha miseravelmente na criação e difusão das tecnologias necessárias para a erradicação da pobreza. A tecnologia é criada para responder às pressões dos mercados, e não para atender às necessidades dos mais pobres, com pequeno poder de compra. Pesquisa e desenvolvimento, capital humano qualificado e sistemas financeiros pujantes se concentram nos países mais ricos, liderados por grandes corporações, seguindo a demanda global, que é determinada por consumidores com alto poder de compra. Como resultado, os mais pobres e vulneráveis ficam marginalizados desse processo, não apenas por não ter poder de influenciar a trajetória tecnológica, mas também por não conseguir acesso às inovações<sup>42</sup>.

Mas mesmo em um mundo cada vez mais interconectado, cada vez mais globalizado, políticas domésticas ainda são relevantes. Incentivos à inovação tecnológica devem estar presentes em todos os países, até mesmo os mais pobres: apesar de nem todo país precisar estar na crista da onda da inovação, todos precisam ter capacidade de entender e adaptar as novas tecnologias às suas realidades locais. Essas políticas de incentivo precisam surgir de reformas que priorizam a abertura: de ideias, de produtos e de investimentos, principalmente em telecomunicações. Abertura essa muito bem regulada e

---

<sup>42</sup> UNDP, 2001. *“Technology is also unevenly diffused. OECD countries contain 79% of the world’s Internet users. Africa has less international bandwidth than São Paulo, Brazil. Latin America’s bandwidth, in turn, is roughly equal to that of Seoul, Republic of Korea.”* (p.3)

alinhada com políticas públicas para a ampliação da educação para os indivíduos, para que possam usufruir e contribuir com todo o processo. E, para isso, investimentos em educação básica não serão suficientes e terão que ser complementados por uma atenção especial nos níveis secundário e terciário da educação, para que as pessoas consigam contribuir e construir junto a inovação e difusão tecnológica (UNDP, 2001).

Políticas públicas nacionais são necessárias para regulamentação e coordenação do processo de avanço tecnológico, mas não serão suficientes para confrontar as falhas dos mercados globais. Novas iniciativas internacionais serão importantes para o estabelecimento de regras internacionais justas e para redirecionar esforços para a superação das necessidades mais urgentes daqueles mais pobres e vulneráveis. Políticas internacionais, e não caridade, são necessárias para construir capacidade tecnológica nos países em desenvolvimento. Arranjos globais precisam rebater em políticas nacionais que estejam alinhadas com essa visão, para que, assim, se tornem instrumentos importantes de avanço e difusão das inovações tecnológicas.

“Developing countries should not forever be held hostage to the research agendas set by global market demand. If any form of development is empowering in the 21st century, it is development that unleashes human creativity and creates technological capacity. Many developing countries are already taking up the challenge to make this happen. Global initiatives that recognize this will not only provide solutions to immediate crises but also build means to cope with future ones. The ultimate significance of the network age is that it can empower people by enabling them to use and contribute to the world’s collective knowledge. And the great challenge of the new century is to ensure that the entire human race is so empowered—not just a lucky few”. (UNDP, 2001, p.8)

O relatório de 2002 trata sobre a política e o desenvolvimento humano. Trata da importância do poder político e das instituições dentro do processo de desenvolvimento – da democracia como meio e como fim do progresso humano. Política importa para o desenvolvimento humano porque as pessoas em toda parte querem ser livres para determinar seus destinos, expressar seus pensamentos e ideais e participar das decisões que afetam suas vidas. Essas capacidades não apenas expandem e garantem outras capacidades, como a oportunidade de não passar fome, a oportunidade de aprender a ler e escrever,

a oportunidade de ter uma boa saúde ou ter segurança, como são tão importante quanto elas (UNDP, 2002).

O relatório aponta que o mundo nunca esteve tão democrático e livre quanto hoje, mas também, nunca pareceu tão injusto econômica, política e tecnologicamente. Coerentemente, a saída proposta dentro do desenvolvimento humano é a de uma melhor governança – nacional e global – com instituições públicas mais efetivas e responsáveis, para que consigam adequar a realidade à favor dos mais pobres e vulneráveis, protegendo os direitos humanos e aumentando as capacidades individuais e coletivas.

“When institutions function badly, poor and vulnerable people tend to suffer most. But just as human development requires much more than raising incomes, governance for human development requires much more than having effective public institutions. Good governance also requires fostering fair, accountable institutions that protect human rights and basic freedoms. It is not only about whether judges are trained, but whether they observe due process and are blind to differences of race and class. It is not only about whether schools are built, but whether students in poor districts are as well-equipped as students in affluent areas”. (UNDP, 2002, p.3)

O RDH de 2002 vai argumentar que os países só podem promover o desenvolvimento humano para todos os indivíduos, não deixando ninguém para trás, quando eles tiverem sistemas de governança que são completamente responsáveis por todas as pessoas, e quando todas as pessoas puderem participar dos debates e decisões que forjam suas capacidades e vidas. Uma governança democrática é valiosa per se. Como já estabelecido, a participação ativa das pessoas nas decisões que afetam suas vidas têm um valor intrínseco, fazendo com que esse processo participativo seja um meio e um fim para o desenvolvimento humano, e o aumento das capacidades. Mas a democracia também avança o desenvolvimento humano por outras razões, como garantindo liberdades civis e o direito de participação, evitando as fomes coletivas, favorecendo a estabilidade política (UNDP, 2002).

Promover o desenvolvimento humano requer a promoção da democracia. Mas isso não se limita a maiores liberdades políticas e civis, como a liberdade de expressão, associação e o direito à informação, mas se expande na necessidade da expansão de capacidades como a educação, para que as

peças sejam capazes de desempenhar papéis mais efetivos na política, no desenvolvimento de grupos organizados dentro da sociedade civil e outras instituições informais para contribuir com as instituições democráticas, para que representem melhor as pessoas e seus anseios (UNDP, 2002).

Além de expandir capacidades como a educação, uma mídia independente e livre é outro pilar crucial da democracia. Especialmente nos países em desenvolvimento, a maior parte dos cidadãos tem um acesso muito maior em meios de informação e comunicação do que tinha há dez anos atrás. Mas, para que consigam obter informações confiáveis, uma mídia plural e livre, não apenas do controle estatal, mas também do controle das grandes corporações. Pressões comerciais e políticas sempre jogarão no campo das ideias que circulam através da mídia. Contudo, a resposta para uma influência corporativa ou política excessiva não cai em uma regulação estrita estatal, mas sim, maior liberdade para que haja maior responsabilização, e reforço em altos padrões para o profissionalismo e a ética. Uma miríade de mecanismos pode promover essa responsabilização, passando longe do controle estatal, através de instituições independentes, códigos de ética profissionais e treinamentos para jornalistas (UNDP, 2002).

Dentro do desenvolvimento humano a resposta é sempre mais democracia, não menos. Maior participação das pessoas, não menor. Ampliação das liberdades sociais e civis, com expansão das capacidades necessárias para tornar o acesso a essas liberdades algo objetivo efetivo. Mas, num mundo globalizado, o empoderamento das pessoas para influenciar decisões que afetam as suas vidas e responsabilizar seus governantes não é mais um assunto apenas nacional. Num mundo integrado, onde decisões em diferentes partes do mundo afetam as vidas em todos os lugares, precisa se colocar firme sobre o pilar da democracia. Esforços para produzir uma governança mais inclusiva e responsável são atentados à necessidade de representar o crescente pluralismo social que surge desse movimento. Além disso, o aumento da participação e responsabilidade de instituições multilaterais para que os países em desenvolvimento tenham uma voz forte dentro da tomada de decisão mundial é de extrema importância se o que queremos é um mundo cada vez mais livre, integrado, responsável e democrático.

Para que esse aumento de participação global dos países em desenvolvimento se torne uma realidade, reformas são necessárias nas instituições multilaterais como a Organização Mundial do Comércio, o Banco Mundial, a ONU e o Fundo Monetário Internacional. Os países mais pobres precisam ampliar sua presença e influência na tomada de decisão, para que os interesses de seus povos também sejam relevantes nesse processo. Além disso, dada a enorme e crescente influência que essas instituições têm, elas devem ser mais responsabilizadas por suas políticas e decisões:

“Consider the World Trade Organization. Every member country has a seat and a vote, which is very democratic. But actual decision making occurs by consensus, heavily influenced by the largest and richest countries. The imbalance in developing country participation is also evident in global civil society movements. Of the 738 NGOs accredited to the WTO’s 1999 ministerial conference in Seattle, Washington, 87% were from industrial countries. The democratic deficit in international organizations is unavoidable because people do not directly elect their representatives to the WTO, IMF, World Bank or UN Security Council”. (UNDP, 2002, p.7)

“Notably, the influence of the United States over institutions such as the IMF and WTO has little to do with formal voting power—and much to do with the global standing of the United States. It is perhaps no coincidence that the more representative international institutions, such as the UN Economic and Social Council and the UN General Assembly, are also considered the least powerful. The reality is that powerful countries—crucial to the success of any international institution—tend to gravitate towards institutions that give them the most influence. And they take their power with them: whether it is to the WTO’s “green room” meetings or the meetings of the IMF executive board. Efforts to enhance the representation of developing countries must take into account these basic realities”. (UNDP, 2002, p.8)

A recomendação que fica é a de que as instituições políticas nacionais e internacionais não estão conseguindo acompanhar as mudanças e os crescentes desafios de um mundo mais interdependente. O cultivo da democracia, do desenvolvimento e da expansão das capacidades humanas por todo o mundo, se torna cada vez mais crítico (UNDP, 2002).

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, anunciados na Declaração do Milênio em 2000, não figuraram significativas participações nos RDHs até o ano de 2003. O relatório desse ano, porém, tem como principal objetivo analisar e contribuir para essa agenda de desenvolvimento com a perspectiva do desenvolvimento humano, alertando que apesar do pouco tempo decorrido desde o seu lançamento, os países já se encontram fora dos trilhos para atingir as metas propostas. A parte central do relatório visa analisar onde estão os maiores problemas, propondo o que precisa ser feito para reverter esses atrasos e acelerar o cumprimento das metas (UNDP, 2003).

É particularmente interessante como durante todo o relatório as metas dos ODM são dadas como certamente alinhadas ao desenvolvimento humano. Contudo, ao longo do relatório e principalmente nos relatórios subsequentes, as metas são colocadas sempre como o mínimo a ser feito. São entendidas não como uma agenda que traduz o conceito de desenvolvimento em sua totalidade, mas que cobrem apenas o mínimo, o básico, do que é necessário para que ocorra a expansão das capacidades das pessoas. São metas importantes – muito importantes – mas são apenas um pequeno começo.

O relatório de 2003 vai enfatizar a importância da apropriação nacional das metas, do surgimento dos debates públicos acerca da performance do governo e da necessidade de reformas políticas para o cumprimento delas. No intuito de recomendar direções para políticas públicas que auxiliem os países a atingir as metas, o relatório desenha um “plano de ação”, o Compacto de Desenvolvimento do Milênio (*Millennium Development Compact*), que foca no que é necessário ser feito para atingir o limite básico em diversas áreas-chave: governança, educação, saúde, infraestrutura e acesso aos mercados. A toada aqui é a de mudar a posição dos países, substituindo a passividade por uma postura ativa, que mobiliza esforços e vontade política para fazer reformas e atingir as metas:

“Unless countries adopt far more ambitious plans for development, they will not meet the Goals. Here the Compact argues that a new principle should apply. Governments of poor and rich countries, as well as international institutions, should start by asking what resources are needed to meet the Goals, rather than allowing the pace of development to be set by the limited resources currently allocated”. (UNDP, 2003, p.5)

Dentro dessa missão de atingir as metas e garantir o mínimo de desenvolvimento humano para seus povos, o crescimento econômico desses países é necessário. Mas, é claro, um crescimento inclusivo, pró-pobres e pró-empregos. Além disso, só o crescimento não é suficiente. É preciso pensar na equidade de gênero, na saúde e na educação das pessoas, de modo a criar um ciclo virtuoso de desenvolvimento.

“Education contributes to better health, and better education and health increase the productivity that leads to economic growth. Growth then generates resources that finance improvements in people’s health and education, further raising productivity. Gender equality is central in these synergies because women are agents of development”. (UNDP, 2003, p.7)

O atingimento das metas apresenta-se dentro do relatório como algo desafiador, mas como algo completamente possível. Serão necessárias melhoras radicais, mas, pela primeira vez há um consenso internacional genuíno de que a pobreza é um problema real e urgente, e deve ser solucionado pelo mundo todo. Como o RDH bem explica, muitas das soluções para a fome, as doenças, a pobreza e a falta de educação são bem conhecidas. O que realmente falta é vontade política, responsabilização e uma ação direcionada (UNDP, 2003).

Em 2004, o relatório se volta para a questão da liberdade cultural. Em 1999, tratando sobre os impactos da globalização no desenvolvimento humano, o assunto já havia aparecido de maneira mais tímida. Agora, ele se coloca como o foco principal do relatório: como lidar com uma diversidade cultural extremamente plural, que deve ser respeitada e incluída dentro dos processos democráticos de um mundo cada vez mais globalizado (UNDP, 2004).

A liberdade cultural é uma parte vital do desenvolvimento humano, já que ter a capacidade de escolhermos as nossas próprias identidades, sem perder o respeito dos outros indivíduos e nem ser excluído de outras escolhas importantes.

“People want the freedom to practice their religion openly, to speak their language, to celebrate their ethnic or religious heritage without fear of ridicule or punishment or diminished opportunity. People want the freedom to participate in society without having to slip off their chosen

cultural moorings. It is a simple idea, but profoundly unsettling". (UNDP, 2004, p.1)

Os países hoje enfrentam um desafio importante ao responder a essas demandas. Se forem bem administradas, podem dar espaço a um reconhecimento de identidades que expande a diversidade cultural na sociedade, enriquecendo as vidas das pessoas. Ao mesmo tempo, há um grande risco se deixadas de lado, podendo se transformar em uma das maiores fontes de instabilidade entre Estados e dentro deles, desencadeando conflitos que apenas destroem o progresso do desenvolvimento. A diversidade cultural é um fenômeno que avança cada dia mais, intrincando as relações sociais. Os Estados precisam encontrar maneiras de apoiar a unidade, inclusão e participação de todos. O mundo, cada vez mais interdependente e conectado, não conseguirá se sustentar a menos que as pessoas respeitem a diversidade e construam laços comuns de humanidade (UNDP, 2004).

O relatório ainda desbanca mitos comuns acerca do tratamento da diversidade dentro dos estados nacionais. O mais comum, raiz de todos os outros, é o de que, na prática, incorporar a diversidade cultural significa na verdade enfraquecer o Estado, levar a conflitos e retardar o desenvolvimento. Nesse sentido, a melhor abordagem seria a assimilação nacional entorno de um padrão cultural único, o que poderia levar a uma supressão de outras culturas. Entretanto, o relatório afirma categoricamente que essa é uma visão que não corresponde à realidade. Uma abordagem política multicultural não é apenas desejável, como também viável e necessária: sem ela, todos aqueles problemas imaginados sobre a diversidade podem ser tornar profecias autorrealizáveis (UNDP, 2004).

O desenvolvimento humano requer mais do que saúde, educação, um padrão decente de vida e liberdades políticas. O direito humano da liberdade cultural, é essencial dentro das liberdades essenciais das vidas humanas. A capacidade de assumir sua identidade cultural, ser reconhecido e acomodado dentro da dinâmica democrática social é algo essencial se quisermos construir um mundo cada vez mais inclusivo e participativo. É claro que a opressão da liberdade cultural não é uma estatística booleana de verdadeiro ou falso: ou se tem ou não se tem. Há um grande espectro a ser considerado, que, ao seu

extremo, se encontra a radicalidade de limpeza étnica. Depois, ainda temos restrições nas práticas religiosas, idiomáticas e de cidadania. Mas o tipo mais frequente é através da falta de reconhecimento e respeito pelas heranças culturais das pessoas, ou de culturas inteiras, por serem consideradas inferiores, primitivas ou não-civilizadas. Esse tipo de preconceito pode ser encontrado nas mais diversas esferas sociais: desde as comunidades locais até as políticas públicas. Esse tipo de exclusão e desrespeito muito comumente se acopla com outras desvantagens, como exclusão econômica, social e política, e reduz demasiadamente as capacidades humanas (UNDP, 2004).

Abraçar a liberdade cultural não acontece automaticamente, e bem como quase todo aspecto do desenvolvimento humano, requer esforço direcionado e intencionalidade. Garantir a liberdade cultural das pessoas é uma via construída a partir de políticas públicas multiculturais, do reconhecimento do Estado e de mudanças nas leis e nas instituições. São necessários também políticas específicas que assegurem os interesses das minorias – sejam elas numéricas ou grupos politicamente marginalizados e/ou excluídos. Políticas essa que precisam estar em consonância com outras metas e estratégias de desenvolvimento humano, consolidando um Estado democrático, que garanta oportunidades iguais para todos. Não é uma tarefa fácil, mas a participação política, o acesso à justiça, e às oportunidades socioeconômicas, são essenciais para a construção de uma sociedade multicultural (UNDP, 2004).

A atenção para a esfera internacional das decisões políticas é o ponto focal do RDH de 2005, que versa sobre o desafio das nações na contagem regressiva até 2015, data limite para o atingimento dos ODM. O relatório discorre sobre as ações que os governos dos países mais ricos e mais pobres podem fazer para manterem seus lados do acordo firmado em 2000. Cooperação internacional e priorização do desenvolvimento humano será necessários numa renovação de um compromisso com ação prática, para que as metas sejam atingidas (UNDP, 2005).

São três pilares de cooperação estabelecidos no relatório, cada um com a sua particularidade de urgência: ajuda internacional, comércio global e segurança. A renovação precisa ser simultânea nos três pilares, para que construa sinergias que ampliem o desenvolvimento. Conflitos violentos entre países e dentro deles fazem com que as benesses de regras internacionais mais

justas e efetivas sejam perdidas. Mas, por outro lado, uma paz sem perspectivas para o melhoramento do bem-estar humano e redução da pobreza, que podem ser providas por ajuda internacional e comércio, é uma paz fragilizada.

“Reducing the gulf in wealth and opportunity that divides the human community is not a zero-sum game in which some have to lose so that others gain. Extending opportunities for people in poor countries to lead long and healthy lives, to get their children a decent education and to escape poverty will not diminish the well-being of people in rich countries. On the contrary, it will help build shared prosperity and strengthen our collective security. In our interconnected world a future built on the foundations of mass poverty in the midst of plenty is economically inefficient, politically unsustainable and morally indefensible”. (UNDP, 2005, p.4)

Dentre as recomendações já estabelecidas pelos RDHs desde os anos 1990, talvez o relatório de 2005 seja o que mais claramente se aproxima de tendências neoliberais: afinal de contas, recomenda um desenvolvimento humano pautado em assistência internacional e comércio, pelo menos dentro do aspecto econômico do desenvolvimento. Contudo, apesar de essa ser uma leitura possível, não é a feita por essa dissertação. O foco do relatório é, certamente, os três pilares ditos como essenciais para uma cooperação internacional mais efetiva. Todavia, no corpo do relatório, fica clara a visão de que apesar de terem importância, esses três pilares não resumem o processo de desenvolvimento proposto nem muito menos devem ser os fins dos esforços políticos. Na verdade, eles são colocados primordialmente como meios para atingir as metas propostas pelos ODM, e, conseqüentemente, contribuir para o processo de desenvolvimento humano. Comércio e ajuda internacional podem ser poderosos meios para o desenvolvimento humano: não os únicos, e certamente, jamais os fins desse processo.

“From a human development perspective trade is a means to development, not an end in itself. Indicators of export growth, ratios of trade to GNI and import liberalization are not proxies for human development. Unfortunately, this is increasingly how they are treated. Participation in trade offers real opportunities for raising living standards. But some of the greatest models of openness and export growth—Mexico and Guatemala, for example—have been less

successful in accelerating human development. Export success has not always enhanced human welfare on a broad front". (UNDP, 2005, p. 9)

O relatório de 2006 trabalha com as relações de poder, pobreza e escassez sobre o acesso à água. O texto foca em dois aspectos principais da água: água para as funções vitais dos seres humanos, passando por saneamento básico e acesso à água potável; e água como meio de subsistência, como um recurso produtivo, passando pela agricultura, novas tecnologias e infraestrutura. O pano de fundo das discussões, como não podia deixar de ser, são as mudanças climáticas e seus impactos no ciclo da água.

"Water flows through all aspects of human life. Throughout history water management has presented people and governments with farreaching technical and political challenges. The story of water management is at once a story of human ingenuity and human frailty. (...). The management of water for livelihoods has an even longer history. Since the dawn of civilization in the Indus Valley and Mesopotamia the management of water as a productive resource has been marked by ingenious infrastructure systems that have sought to harness the productive potential of water while limiting its potential for destruction. (...). Faced with the threat of climate change and mounting pressure on the world's freshwater resources, the 21st century water governance challenge may prove to be among the most daunting faced in human history". (UNDP, 2006, p.21)

O próximo RDH quebra o padrão anual dos relatórios e se coloca como o RDH de 2007 e de 2008. Abordando a questão da luta contra as mudanças climáticas, retoma a ideia da solidariedade humana num mundo dividido. Essa é uma questão peculiar. A necessidade de um desenvolvimento humano sustentável sempre foi colocada nos relatórios desde o início, sempre relacionada com a maior parte das recomendações, principalmente quando trata de tecnologia, crescimento e uso de recursos naturais. Contudo, o RDH de 2007/2008 não trata da questão da mesma maneira genérica e secundária como nos outros relatórios, mas se endereça especificamente ao que ele chama de problema determinante do desenvolvimento humano da nossa geração: a mudança climática. Ela ameaça erodir as liberdades humanas e limitar as escolhas individuais e coletivas, colocando em questão o princípio que entende

como o progresso humano faz com que o futuro seja melhor que o passado (UNDP, 2007).

O grande ponto do relatório é que, as decisões tomadas hoje em relação à questão climática, terão consequências diretas sobre os prospectos do desenvolvimento humano no futuro. Se grandes esforços não forem feitos para mudar essa trajetória de degradação ambiental que está em curso, teremos um futuro com oportunidades diminutas. Hoje, os mais vulneráveis aos efeitos da alteração climática são os mais pobres. Amanhã, será a humanidade como um todo que enfrentará os riscos que vem com o aquecimento global. Essa é uma questão que exige ação imediata, para lidar com ameaças àqueles que tem pouca ou nenhuma participação nas agenda políticas: os mais pobres e as gerações futuras. Lidar com mudanças climáticas é lidar com justiça social, equidade e direitos humanos, entre países e gerações (UNDP, 2007).

Atrás do discurso sobre a necessidade de ação efetiva e cooperação entre os países, estão os desafios produtivos que os países têm de enfrentar ao repensar os seus progressos. Para construir um desenvolvimento humano efetivo, para os países em desenvolvimento, e principalmente os mais pobres, crescimento econômico é uma necessidade quase indiscutível. O problema é que esse crescimento não pode mais ser construído a partir das mesmas bases que consolidaram os países hoje desenvolvidos: é necessária uma alternativa mais sustentável para essa trajetória. Não há uma demonstração mais clara, argumenta o relatório, do que a mudança climática, de que crescimento econômico e progresso humano são coisas completamente diferentes. Combater as mudanças climáticas, nesse sentido, coloca o imperativos ecológicos no centro da economia.

“Under the current energy policies, rising economic prosperity will go hand-in-hand with mounting threats to human development today and the well-being of future generations. But carbon-intensive economic growth is symptomatic of a deeper problem. One of the hardest lessons taught by climate change is that the economic model which drives growth, and the profligate consumption in rich nations that goes with it, is ecologically unsustainable”. (UNDP, 2007, p.15)

O relatório de 2009, lançado logo após o começo de uma das piores crises econômicas mundiais, vai tratar sobre movimento migratórios. Estuda para onde

vão os migrantes, o que fazem, e o que os leva a fazer isso. Trata dos déficits de oportunidade que as pessoas têm, e como isso impacta as migrações por todo o mundo:

“This report breaks new ground in applying a human development approach to the study of migration. It discusses who migrants are, where they come from and go to, and why they move. It looks at the multiple impacts of migration for all who are affected by it—not just those who move, but also those who stay”. (UNDP, 2009, p. iv)

“At the time of writing, the world is undergoing the most severe economic crisis in over half a century. Shrinking economies and layoffs are affecting millions of workers, including migrants. We believe that the current downturn should be seized as an opportunity to institute a new deal for migrants—one that will benefit workers at home and abroad while guarding against a protectionist backlash. With recovery, many of the same underlying trends that have been driving movement during the past half-century will resurface, attracting more people to move. It is vital that governments put in place the necessary measures to prepare for this”. (UNDP, 2009, p.3)

Mudar-se para outro país ou região, pode aumentar as oportunidades de emprego, de saúde e de educação, enormemente em alguns casos. Para alguns indivíduos, a mobilidade para outras realidades é a única maneira que ele terá para conseguir melhores oportunidades para viver a vida que valoriza. Mas não apenas isso, pensando em termos de liberdades, poder escolher onde viver é uma das mais importantes capacidades humanas (UNDP, 2009).

Quando falamos sobre migrações e mobilidade humana, um dos principais mitos que circulam é o que o maior fluxo de migrantes ocorre dos países mais pobres e em desenvolvimento para os países mais afluentes, que teoricamente seria mais abundantes em oportunidades. Contudo, a estatística mostra que, a maior parte da migração ocorre dentro das fronteiras dos países. E, apesar das situação do indivíduo num geral melhorar, a mobilidade humana sem fronteiras tem um corte social e intelectual muito grande. Os mais marginalizados desse processo são os trabalhadores não qualificados. Quanto menos qualificado, menos chances de conseguir mudar-se, de forma legal, para outros países. Em compensação, a fuga de cérebros de países em desenvolvimento é real; quanto mais qualificado um trabalhador é, mais valor internacional ele terá, e maiores são suas oportunidades de ter acesso a uma mobilidade humana sem fronteiras (UNDP, 2009).

O relatório discute que os migrantes podem impulsionar as economias locais a quase nenhum custo extra para os Estados. Mas de qualquer maneira, com algumas raras exceções (principalmente pequenas ilhas onde a porcentagem de migrações são superiores a 40%), é altamente improvável que a migração seja determinante nos prospectos de desenvolvimento de uma nação inteira. No máximo, elas reforçam a necessidade de esforços no combate à pobreza e no processo de desenvolvimento humano (UNDP, 2009).

A ideia é que esse processo de desenvolvimento humano seja capaz não apenas de dar assistência àqueles que migram, mas também, consiga construir capacidades dentro das regiões onde as pessoas vivem, para que elas não precisem mudar-se dali. A decisão de viver onde se prefere é um importante direito humano, mas não deve aparecer como única alternativa para uma vida melhor.

#### **2.4. CONTRAPONTO: A VISÃO DO BANCO MUNDIAL NOS ANOS 2000**

Assim como no primeiro capítulo dessa dissertação a visão do banco mundial nos anos 1990 foi importante para criar um contraponto a abordagem do PNUD, nesse segundo capítulo a análise dos contrastes entre os discursos do desenvolvimento humano e do Banco Mundial são relevantes para entender como o Banco Mundial desenvolve não apenas a sua própria leitura do que é a luta contra a pobreza, mas também como ele se apropria de maneira particular dos ODM. O relatório analisado nesta seção é o *World Development Report* (WDR) de 2003, principalmente porque ele trata diretamente dos ODM, mas também porque é um dos relatórios dessa década dos anos 2000 que mais se aproxima da temática do desenvolvimento, e trata de sustentabilidade, crescimento e qualidade de vida.

*“This year’s Report, the twenty-fifth, is about the growth in income and productivity required in developing countries to eliminate poverty in a way that is environmentally and socially sustainable”*<sup>43</sup> O relatório do banco mundial já começa de uma maneira muito marcante, e expressa muito bem toda a intencionalidade do relatório: entender a sustentabilidade como uma característica importante do crescimento da renda e da produtividade, os grandes milagres que eliminarão a pobreza.

---

<sup>43</sup> WORLD BANK, 2003, p. ix

*“World Development Report 2003 is about sustainable development. It is about people and how we deal with each other. It is about our home planet and its fabric of life. And it is about our aspirations for prosperity and posterity.”*<sup>44</sup> Na luta contra a pobreza e na construção de um mundo melhor, dentro dos quadros do banco mundial, permanecem a necessidade absoluta de crescimento de produtividade e de renda. Num entendimento muito menos focalizado nas vidas das pessoas, como tentava se estabelecer o WDR de 1990, agora em 2003 ele é claro ao colocar suas prioridades e os meios para atingi-las:

“The interactions among society, economy, and nature vary in the different spatial arenas, although problems across locations are linked. Productivity increases in agriculture help feed the cities. Innovation and productivity increases in the cities help raise productivity and the quality of life in rural areas. Geography matters because of the characteristics of local ecosystems, such as the cost of overcoming local diseases. Geography also matters because of geometry in the form of connectivity and distance to central nodes and markets; the cost of transport is more important here than that of communication. Indeed, the strong association between rural poverty in remote and fragile ecosystems becomes more apparent when the problem is viewed through a spatial lens. For this reason, the Report is organized by spatial areas that have different characteristics and require correspondingly different approaches to their development”. (WORLD BANK, 2003, p.8)

A produtividade do indivíduo em todas as áreas da sua vida, mas especialmente a produtiva, é exaltada o tempo todo como um fim em si mesmo. Enquanto nos RDHs da mesma época o crescimento da renda e da produtividade são sempre entendidos como um meio para um fim muito diferente: a ampliação das capacidades das pessoas. Nesse sentido, os problemas que acometem as sociedades e as economias, sempre devem ser resolvidos para que a produtividade do indivíduo seja sempre a maior possível, fazendo com que o crescimento e o desenvolvimento (que no limite, são sinônimos) progridam sem obstáculos. Um bom exemplo dessa diferença entre meios e finalidades do desenvolvimento pode ser observada na citação abaixo, onde o Banco Mundial trata do problema do HIV/AIDS como um

---

<sup>44</sup> WORLD BANK, 2003, p.ix

empecilho a produtividade, considerando amplamente seus impactos econômicos e apenas não citando as consequências diretas nas vidas das pessoas:

“(...). For example, current estimates and projections in Sub Saharan Africa indicate increasingly large losses of working-age people to the AIDS epidemic. The economic impact of such high mortality is especially serious because enormous private and public investments have already been made in members of this age group. The loss of their productive lives leaves large and unpredictable gaps in the labor force. Malaria causes high levels of adult sickness rather than deaths, but this too inflicts heavy losses on labor productivity. Changes in the incidence of disease will have profound effects on health expenditures in these African countries”. (WORLD BANK, 2003, p.5)

Para lidar com esses problemas que afetam o desenvolvimento, o crescimento, a produtividade, a sustentabilidade e a vida das pessoas, a ajuda dos mercados e das instituições complementares é essencial, já que eles conseguem performar melhor nesses casos:

“In looking back over past successes and failures in solving development problems, it is clear that there have been more successes where markets function well (for example, in providing food to people with effective demand), even where the problems that markets have to solve (such as transport and communications) are relatively complex. The major problems that remain (inclusion, poverty reduction, deforestation, biodiversity, and global warming) are, however, generally not amenable to standard market solutions, although markets can help solve subsets of these problems. One difficulty is that environmental and social assets suffer from underinvestment and overuse because they have the characteristics of public goods”. (WORLD BANK, 2003, p.10)

“In today’s world the lag between the emergence of a problem and the emergence of institutions that can respond to it is too long. We need to see farther down the road. Why? Because institutions that facilitate and manage national economic growth, and even globalization, are still inadequate, yet where such institutions are in fact emerging, they are developing faster than complementary institutions that might be able to avoid or cope with the deleterious environmental and social consequences of economic change”. (WORLD BANK, 2003, p.11)

Abordagem essa muito diferente do desenvolvimento humano. No entendimento do Banco Mundial, os fins do desenvolvimento são o crescimento da renda e o crescimento da produtividade, e o bem-estar das pessoas, uma consequência direta. Diferentemente do PNUD, o banco mundial não foca nas capacidades reais de vida das pessoas, e, apesar de se dizer preocupado no bem-estar dos indivíduos, entende que este é subordinado exclusivamente ao aumento da produtividade e do crescimento econômico, principalmente quando se trata dos países em desenvolvimento.

Além disso, a crença de que os mercados apresentam as melhores alternativas para a maioria dos problemas enfrentados pelo desenvolvimento dos países, é uma crença que não encontra correspondente nos RDHs. Muito pelo contrário, em vários relatórios o PNUD expressa claramente as perversidades de se deixar o desenvolvimento, a mídia, a produção e a sustentabilidade nas mãos dos mercados, principalmente porque eles não têm em seu centro, os interesses dos mais pobres e marginalizados – muito pelo contrário, apesar de trazerem a eficiência produtiva em graus que provavelmente não seriam possíveis de outra forma, os mercados tendem a formar a sua própria dinâmica de poder ao redor das grandes corporações e do grande capital, numa dinâmica de exclusão e marginalização de boa parte das pessoas, principalmente os mais pobres e vulneráveis.

### 3. O DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS ANOS RECENTES

Com a aproximação da data-limite para o cumprimento dos ODM, o discurso do PNUD se realinha para começar os debates acerca da próxima agenda de desenvolvimento. Redirecionando o teor dos relatórios para uma visão muito mais focada em resiliência, sustentabilidade e coletividade do desenvolvimento humano, a instituição aparentemente tenta responder às novas demandas que surgem nessa nova década de 2010: uma década de crise financeira global, onde muitos ganhos de esforços anteriores parecem desaparecer.

Em 2015 os ODM chegam ao fim, e após um extensivo processo de debates participativos por todo o globo liderados pela ONU, são lançados a Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O novo conjunto de objetivos, metas e indicadores, apresenta-se como um novo norte para os esforços globais, regionais e nacionais para uma visão compartilhada de desenvolvimento centrada nas pessoas e no planeta. Entender qual o papel do desenvolvimento humano nessa nova agenda, é fundamental para entender se o desenvolvimento humano ainda se coloca como relevante.

Tentando cobrir todas essas mudanças, o capítulo terceiro dessa dissertação se divide em três partes, além dessa breve introdução. Primeiramente, precisamos entender como os RDHs entendem a crise que abala o mundo desde 2008/2009, e como isso reforma a visão do desenvolvimento humano. Para isso, a primeira seção explora um breve olhar para os relatórios de 2010 a 2019, o mais recente relatório. Focados muito mais na coletividade e na sustentabilidade, são relatórios que constroem bases para entendermos o surgimento da Agenda 2030 e dos 17 ODS, tema abordado na segunda seção. Ao nos depararmos com a nova agenda, precisamos entender não apenas o que ela propõe, mas também como ela se constrói a partir dos ODM e como ela se relaciona com o desenvolvimento humano. Por último, mas não menos importante, fazemos o último contraponto ao discurso do PNUD a partir de uma breve análise acerca do conceito de desenvolvimento abordado pelo Banco Mundial. Essa terceira seção tenta entender em que medida o Banco Mundial se aproxima ou se afasta das estratégias mais recentes propostas pelo

desenvolvimento humano. Para isso, é analisado o *World Development Report* de 2016, que versa sobre as tecnologias digitais e seu impacto no desenvolvimento econômico.

### **3.1. OS RELATÓRIOS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO A PARTIR DE 2010**

Apesar de manter a sua essência – ampliar as liberdades individuais e coletivas das pessoas, para que possam viver o tipo de vida que valorizam – a partir de 2010, os RDHs expressam um discurso muito mais focado em poder de agência, vulnerabilidade, resiliência, coletividade, responsabilidade e governança. Os relatórios, além de discutir as capacidades humanas, discutirão as novas relações de poder internacionais, com a “Ascensão do Sul”<sup>45</sup>, e intranacionais, com uma crítica muito mais marcada sobre o sequestro de poder das elites, além da necessidade de empoderamento dos indivíduos para que consigam moldar o processo da construção do DH. Com a análise dos efeitos da crise mundial que começa a partir de 2008, a percepção de vulnerabilidade do processo de desenvolvimento se aprofunda grandemente<sup>46</sup>.

A fragilidade de algumas conquistas, como a saída da pobreza e a situação dos empregos, exposta pela crise financeira, volta as atenções para a necessidade de um DH resiliente, que consiga sustentar os avanços através do tempo, combatendo a pobreza, opressão e injustiças estruturais. Nessa visão, equidade, sustentabilidade e respeito pelos direitos humanos se tornam essenciais (UNDP, 2010).

“Human development is not only about health, education and income—it is also about people’s active engagement in shaping development, equity and sustainability, intrinsic aspects of the freedom people have to lead lives they have reason to value. There is less consensus about what progress on these fronts entails, and measures are also lacking. But lack of quantification is no reason to neglect or ignore them. (...). The lack of correlation can be seen in the large number of countries that have high HDI values but perform poorly on the other variables: about

---

<sup>45</sup> Título, inclusive, do RDH de 2013.

<sup>46</sup> “Recent years have also exposed the fragility of some of our achievements—perhaps best illustrated by the biggest financial crisis in several decades, which caused 34 million people to lose their jobs and 64 million more people to fall below the \$1.25 a day income poverty threshold. The risk of a “double-dip” recession remains, and a full recovery could take years.” (UNDP, 2010, p.6)

a quarter of countries have a high HDI but low sustainability; we can see a similar though less marked picture for political freedoms". (UNDP, 2010, p.5)

Desde 1990 o mundo mudou muito. Em alguns aspectos básicos, as pessoas estão numa posição muito melhor hoje do que há vinte anos. Indivíduos em todo o mundo experimentaram melhorias dramáticas em aspectos centrais de suas vidas. Eles estão mais saudáveis, mais educados e ricos, e possuem mais ferramentas para fiscalizar as estruturas governamentais. O IDH médio aumentou 18% desde os anos 1990, e 41% desde os anos 1970, refletindo as melhoras nas expectativas de vida, nos níveis educacionais, alfabetismo e renda (UNDP, 2010).

Apesar dos ganhos, o progresso ocorreu com três principais ressalvas: o crescimento da renda foi fortemente associado com deterioração ambiental; a renda ficou mais concentrada mesmo com a diminuição entre as lacunas em educação e saúde; e, apesar do empoderamento das pessoas em termos de agência, houve uma variabilidade considerável na relação entre este e o progresso no desenvolvimento humano (UNDP, 2011). Com isso, a análise nos relatórios se amplia para uma visão centrada muito mais fortemente no planeta e nas pessoas, focando em equidade, sustentabilidade e injustiça social.

É interessante observar como a questão da sustentabilidade se adensa dentro DH, relacionando-se principalmente com a equidade. Isso fica explícito no RDH de 2011, "Sustentabilidade e equidade: Um futuro melhor para todos", que propõe uma relação indissociável entre as duas coisas. A degradação ambiental intensifica a desigualdade, impactando mais significativamente os mais vulneráveis. Por sua vez, as desigualdades entre os indivíduos e entre os países, perversamente aprofunda a degradação ambiental. Dessa maneira, a promoção do desenvolvimento humano passa inevitavelmente pela promoção da sustentabilidade, a níveis local, nacional e global, de uma maneira equitativa e de empoderamento dos indivíduos (UNDP, 2011).

Esse relatório de 2011 analisa a questão da sustentabilidade também a partir de um debate sobre a tecnologia. Há uma crença na ideia de que a tecnologia e o capital artificial conseguirão substituir os recursos naturais, e a humanidade conseguirá, assim, flexibilizar os limites ambientais do nosso

planeta. O problema é que não se pode garantir que essa substituição conseguirá ser feita, e, somado com o risco de catástrofes, a posição de preservação bens naturais básicos é realmente favorecida. A construção de um desenvolvimento humano sustentável é a expansão das liberdades substantivas das pessoas de hoje, fazendo esforços razoáveis para evitar o comprometimento das liberdades das futuras gerações. Nesse processo, é vital o debate público, já que é através dele que conseguimos democraticamente considerar e deliberar sobre os riscos que estamos dispostos a correr.

Necessário notar que, apesar da sustentabilidade se colocar numa posição de extrema importância, esta não é absoluta, mas vem acompanhada de uma noção de equidade intergeracional onde a promoção das liberdades de todas as pessoas, de hoje e do futuro, tem que ser reconhecida e deve fazer parte do debate. Quando pensamos o processo do desenvolvimento, precisamos considerar não apenas as capacidades e liberdades dos indivíduos de hoje, mas também, as capacidades e liberdades das próximas gerações. Isso é interessante porque o próprio relatório reconhece que a equidade e a sustentabilidade nem sempre andam juntas, e que escolhas devem ser feitas. *“Measures to improve the environment can have adverse effects on equity— For example, if they constrain economic growth in developing countries<sup>47</sup>”*. Escolhas essas que devem sempre passar pelo crivo público, de maneira democrática e deliberativa.

Essa é uma discussão relacionada principalmente com a vulnerabilidade dos indivíduos, uma vez que são, geralmente, os mais pobres quem sofrem os maiores impactos da degradação ambiental – e paradoxalmente, são os que menos contribuem para o problema<sup>48</sup>. Por todo o mundo, o aumento do IDH tem

---

<sup>47</sup> UNDP, 2011, p.2

<sup>48</sup> *“For example, low HDI countries have contributed the least to global climate change, but they have experienced the greatest loss in rainfall and the greatest increase in its variability, with implications for agricultural production and livelihoods. Emissions per capita are much greater in very high HDI countries than in low, medium and high HDI countries combined because of more energy-intensive activities— driving cars, cooling and heating homes and businesses, consuming processed and packaged food. The average person in a very high HDI country accounts for more than four times the carbon dioxide emissions and about twice the methane and nitrous oxide emissions of a person in a low, medium or high HDI country— And about 30 times the carbon dioxide emissions of a person in a low HDI country. (...). While three-quarters of the growth in emissions since 1970 comes from low, medium and high HDI countries, overall levels of greenhouse gases remain much greater in very high HDI countries. And this stands without*

sido associado com deterioração do meio ambiente, especialmente relacionado com o crescimento econômico. Essa relação perversa é importante de ser reconhecida, mas está longe de ser determinística. O progresso do desenvolvimento humano e os impactos ambientais têm uma complexa interação de fatores e forças, que conforme são colocadas, mudam os padrões dessa dinâmica<sup>49</sup>.

A questão da equidade, presente não apenas no relatório de 2011, mas perpassando todos os seis relatórios analisados, se coloca numa relação muito estreita também com as questões de agência, empoderamento político e desigualdade nas esferas de poder, mediado pelas instituições políticas. Nesse sentido, a coletividade passa a ter um papel muito maior dentro do DH. Nos anos iniciais a ênfase era na construção das capacidades individuais, mas a partir de 2010 o coletivo passa a ter uma importância redimensionada. Ampliar as capacidades de bem-estar, como saúde, educação, moradia, alimentação e habitação continuam essenciais. Contudo, agora se mostram não suficientes<sup>50</sup>.

Boas políticas aqui se colocam como aquelas que expandem as capacidades sociais, não apenas as individuais. Ao reconhecer que as pessoas, apesar de tomarem individualmente as suas decisões, estão inseridas dentro de instituições sociais que podem limitar ou expandir seus potenciais para o desenvolvimento, a discussão de como essas instituições podem alterar os funcionamentos individuais, passa a ser extremamente relevante<sup>51</sup>. E, como não

---

*accounting for the relocation of carbon-intensive production to poorer countries, whose output is largely exported to rich countries.” (UNDP, 2011, p.2-3)*

<sup>49</sup> *“For example, international trade allows countries to outsource the production of goods that degrade the environment; large-scale commercial use of natural resources has different impacts than subsistence exploitation; and urban and rural environmental profiles differ. And as we will see, policies and the political context matter greatly.” (UNDP, 2011)*

<sup>50</sup> É importante mencionar que esse foco voltado para as capacidades individuais de bem-estar não era necessariamente o foco exclusivo do PNUD nos relatórios iniciais. As questões da coletividade, da agência e das disputas sociais pelo poder sempre foram colocadas. Contudo, é notória a diferença de importância dada a esses aspectos do DH a partir de 2010. *“Although the first HDR was careful in presenting a nuanced vision of human development, over time the short-hand description of “enlarging people’s choices” became widely used. This description is fundamental—but not enough. Human development is about sustaining positive outcomes steadily over time and combating processes that impoverish people or underpin oppression and structural injustice. Plural principles such as equity, sustainability and respect for human rights are thus key.” (UNDP, 2010, p.2, grifo nosso)*

<sup>51</sup> Nessa argumentação entram as questões de discriminação, não apenas contra as mulheres, mas também as discriminações por raça, posição social, sexualidade e minorias. *“Policies to change social norms that limit human potential, such as gender discrimination, early marriages and dowry requirements, open up opportunities for individuals to reach their full potential.” (UNDP, 2011, p.8)*

poderia deixar de ser, ao discutir sobre os vários arranjos sociais dentro de uma sociedade<sup>52</sup>, o PNUD começa a ter um discurso muito mais explícito acerca das barreiras sociais que os indivíduos sofrem, como a violência flagrante, leis discriminatórias, normas sociais excludentes, desbalanço na participação política e desigualdade na distribuição de oportunidades.

“Overcoming them will require putting empathy, tolerance and moral commitments to global justice and sustainability at the centre of individual and collective choices. People should consider themselves part of a cohesive global whole rather than a fragmented terrain of rival groups and interests. (...). Whether intentional or unintentional, exclusion can have the same results— some people will be more deprived than others, and not all people will have equal opportunities to realize their full potential. Group inequalities reflect divisions that are socially constructed and sustained because they establish a basis for unequal access to valued outcomes and scarce resources. The dimensions and mechanisms of exclusion are also dynamic, as are the characteristics groups use as a basis for exclusion”. (PNUD, 2016, p. 5 e 6)

Quando trata dos aspectos coletivos do desenvolvimento humano, o PNUD começa a inserir no seu discurso de uma forma muito mais enfática a dimensão das desigualdades de poderes políticos, sociais e financeiros dentro da sociedade, colocando muito mais abertamente a problemática da dominância política e social das elites. Essa é uma questão que chama a atenção, não apenas por aparecer diversas vezes em todos os relatórios, mas também porque se relaciona com diversas outras questões, como desigualdade, democracia inclusiva, representatividade, a questão das mulheres, das minorias, a questão da sustentabilidade, chegando até mesmo no reconhecimento do despontar econômico dos países do Sul e na necessidade de repensar a governança global.

O reconhecimento da dominância política e social das elites é tratado de forma pragmática, chamando a atenção para a necessidade de fortalecer o

---

<sup>52</sup> Interessante lembrar que, apesar dos RDHs apresentarem um discurso argumentativo coerente sobre DH, eles não possuem uma pretensão acadêmica de estabelecer fundamentos teóricos – colocados pela abordagem das capacidades –, mas têm olhos muito mais pragmáticos, voltados à ação política. Dessa maneira, as relações entre as liberdades coletivas e as liberdades individuais não são extensivamente discutidas, mas apenas colocadas.

empoderamento dos indivíduos, ampliando suas vozes e incluindo seus interesses na construção de um desenvolvimento humano inclusivo, participativo e democrático. A menos que todas as pessoas consigam participar efetivamente dos processos e eventos que moldam as suas vidas, os caminhos nacionais do desenvolvimento humano não serão sustentáveis nem desejáveis<sup>53</sup>. O empoderamento das pessoas passa por diversos aspectos, como democracia processual formal – a nível nacional – e processos participativos na esfera local. Todavia, um ponto nevrálgico a ser tratado dessa lógica, é a questão da participação substantiva das pessoas nesses processos, já que, muito frequentemente, aqueles que são mais vulneráveis em termos não apenas econômicos, mas também em outros aspectos, principalmente sociais e políticos, não conseguem ter voz ativa dentro do debate público, e conseqüentemente, não conseguem mudar o *status quo* das coisas. O status democrático numa sociedade é extremamente importante, mas está longe de ser suficiente. A democracia precisa acontecer objetivamente, sendo necessárias instituições inclusivas, responsáveis, voltadas principalmente para capacitar os grupos mais vulneráveis e excluídos (mulheres, negros, pobres, indígenas, minorias étnicas, etc.) a participarem ativamente e terem representatividade na esfera coletiva. Um pré-requisito para isso, obviamente, são processos deliberativos, inclusivos e transparentes, que promovam a transformação social<sup>54</sup>.

O RDH de 2013 é inteiramente voltado ao estudo das estratégias empregadas pelos países do hemisfério sul que despontaram no cenário econômico e político nas últimas décadas. São reconhecidos os rápidos avanços

---

<sup>53</sup> “*Enabling voice and participation. Unless people can participate meaningfully in the events and processes that shape their lives, national human development paths will be neither desirable nor sustainable. People should be able to influence policymaking and results—and young people in particular should be able to look forward to greater economic opportunities and political participation and accountability. Dissatisfaction is increasingly high in both the North and the South as people call for more opportunities to voice their concerns and influence policy in order to ensure basic social protection and social progress. Among the most active protesters are young people. In part this is a response to limited employment opportunities for educated young people.*” (UNDP, 2013, p.5)

<sup>54</sup> UNDP, 2013. “O recurso a campanhas e mensagens destinadas a modificar as percepções das pessoas é indispensável para assegurar o processo de transformação social. As leis, as políticas e as medidas educativas e normativas adquirem mais peso quando os indivíduos são mais participativos e dispõem de mecanismos de responsabilização das instituições. Neste sentido, a capacidade de resposta do Estado pressupõe abertura, transparência e prestação de contas aos pobres e excluídos, bem como a promoção de uma dinâmica positiva entre as instituições de governação e a participação cívica.” (PNUD, 2014, p. 8)

de países como Brasil, China, Índia, África do Sul e Turquia; além do progresso substancial em economias menores, como Bangladesh, Chile, Ilhas Maurício, Ruanda e Tunísia. Esses avanços, sejam ditos, são apontados como um resultado de políticas pragmáticas, que responderam às circunstâncias locais, incluindo um aprofundamento do papel desenvolvimentista dos Estados, uma dedicação na melhora de índices do DH (como investimentos em educação e bem-estar social) e uma abertura para o comércio e a inovação<sup>55</sup>.

Ao colocar em foco o despontar dos países do sul, o relatório também coloca na discussão como esse movimento colabora para um mundo em transformação, apontando para as oportunidades de surgimento de novas governanças globais e regionais, mais representativas e inclusivas. Velhas instituições que representam as vozes humanas de maneira parcial e não verdadeiramente democrática, precisam de reformas para se adaptar à nova realidade. E, apesar dessas transformações na dinâmica global estarem reconfigurando as relações de poder em vários aspectos importantíssimos, conquistas duramente alcançadas nos termos de desenvolvimento humano serão difíceis de proteger se a cooperação entre os países falhar, e decisões serem adiadas. O Norte precisa do Sul, e o Sul precisa do Norte – o mundo está ficando mais globalizado, mais conectado, e não menos. Precisamos de instituições mais representativas, mais inclusivas e mais resilientes. A economia global cria desafios e oportunidades sem precedentes para um progresso sustentado em DH. As estruturas econômicas e políticas passam agora por tempos de crises financeiras recorrentes, piora nas mudanças climáticas e um mal-estar social, que não podem ser ignorados<sup>56</sup>. Nesse cenário, as instituições globais parecem incapazes de acomodar as mudanças nas relações de poder, além de assegurar uma provisão adequada de bens públicos, e responder à necessidade crescente por maior equidade e sustentabilidade.

---

<sup>55</sup> UNDP, 2013. Essa perspectiva é colocada em contraposição a uma postura de desenvolvimento dos países a partir de políticas normativas, pré-fixadas, que tendem a não produzir resultados tão satisfatórios do ponto de vista do DH.

<sup>56</sup> *"In both the North and the South, ruling elites cannot afford to ignore these threats to social inclusion and social welfare, given the rising call for fairness and accountability—from citizens, communities and civil organizations at home and abroad, facilitated by the explosion of social media."* (UNDP, 2013, p.3)

A chamada para a construção de novas governanças é marcante, numa revisita aos princípios que foram estabelecidos no pós-segunda guerra, para acomodar a diversidade crescente em voz e poder, e para sustentar o progresso em desenvolvimento no longo prazo<sup>57</sup>. Países do Sul têm apresentado novos arranjos e instituições, com acordos regionais e bilaterais, além de mecanismos financeiros. Hoje, o sistema de governança internacional é um mosaico de estruturas novas e velhas, tornando-se uma rede cada vez mais complexa e englobando processos regionais e globais. As estruturas mais antigas, desenvolvidas num mundo muito diferente dos dias atuais, sub representam o Sul. As mudanças em curso possibilitam uma revisão de instituições, e clamam por mais representatividade, transparência e responsabilidade<sup>58</sup>.

É interessante pensar como a governança global de hoje, não só falham em representar as mudanças nas relações de poder, mas novas regras, como os direitos de propriedade intelectual global, beneficiam largamente a apropriação de riqueza por parte das elites, e falham em proporcionar proteção e reforço nas capacidades dos povos, além de produzirem novas vulnerabilidades. As deficiências das governanças globais exprimem profundas assimetrias de poder, voz e influência, com os interesses e necessidades dos países menos desenvolvidos – e daqueles mais vulneráveis, como trabalhadores não qualificados, idosos, minorias, imigrantes e pobres – sendo sub representados (PNUD, 2014). Diante dessa realidade, os relatórios reafirmam a posição da necessidade de uma ação coletiva na reestruturação dos sistemas globais, de maneira que se tornem mais inclusivos, compartilhados, sustentáveis e representativos<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> *“These principles require reconsideration, and global institutions need greater flexibility to reinforce directions that put people first and nudge institutions to aim forcefully at a fairer, more just world.”* (UNDP, 2013, p.3)

<sup>58</sup> *“Indeed, all intergovernmental processes would be invigorated by greater participation from the South, which can bring substantial financial, technological and human resources as well as valuable solutions to critical world problems. In all of this, governments are understandably concerned with preserving national sovereignty. While appropriate in some cases, this focus can encourage zero-sum thinking. A better strategy would be “responsible sovereignty”, whereby countries engage in fair, rule-based and accountable international cooperation, joining in collective endeavours that enhance global welfare.”* (UNDP, 2013, p.7)

<sup>59</sup> *“Uma cooperação alargada entre os Estados, as instituições internacionais, o setor privado e a sociedade civil é possível. Os sistemas de governação global têm de quebrar o elo entre globalização e vulnerabilidade, o que é mais provável que ocorra quando se dispuser de políticas e processos de decisão globais inclusivos, coordenados e sujeitos a prestação de contas.”* (PNUD, 2014, p.10)

O RDH de 2014 já mostra mudança de perspectiva, ao centralizar em seu debate a resiliência das conquistas sociais e dos direitos e a sustentabilidade ambiental. Abordando as vulnerabilidades humanas numa visão longo prazista, propõe o combate às vulnerabilidades persistentes - ligadas a questões estruturais e ao ciclo de vida dos indivíduos - na construção de um desenvolvimento resiliente. “Erradicar a pobreza extrema não é apenas ‘reduzi-la a zero’; é também mantê-la a zero”<sup>60</sup>. O relatório já aponta para uma perspectiva focada num apoio público amplo e sustentado, não apenas direcionado à pobreza extrema, mas também às causas sistêmicas subjacentes.

O processo de desenvolvimento humano não passa apenas por ampliar as liberdades individuais e coletivas, mas tem uma característica importante que é a permanência desses ganhos de oportunidade. O desenvolvimento humano não é um cardápio itinerante de bens e serviços que se altera conforme ao bel prazer do mercado e de seus agentes. Desenvolvimento humano é sobre o combate às vulnerabilidades<sup>61</sup>, de uma maneira que o leque de liberdades que se abra para os indivíduos seja sustentado ao longo do tempo, e não varie conforme o desempenho econômico (PNUD, 2014, p.2).

A resiliência dos ganhos em desenvolvimento, portanto, é um tema central ao discutirmos o processo. Embora seja um conceito controvertido, resiliência aqui significa a capacidade dos indivíduos de fazerem escolhas sólidas, agora e no futuro, que as possibilite o enfrentamento e adaptação às adversidades.

“A vulnerabilidade humana não é um fenômeno novo, porém tem vindo a agravar-se em consequência da instabilidade financeira e do avolumar de pressões ambientais como as alterações climáticas, que têm um potencial crescente para minar o progresso em matéria de desenvolvimento humano. Com efeito, desde 2008 assistiu-se a uma desaceleração do crescimento dos três componentes do Índice de Desenvolvimento Humano na maioria das regiões do mundo (...). Atacar a questão da vulnerabilidade neste momento é essencial para

---

<sup>60</sup> PNUD, 2014, p.2.

<sup>61</sup> O conceito de vulnerabilidade que se coloca no RDH de 2014 não se relaciona apenas a exposição ao risco e a gestão de risco, mas tem uma visão mais ampla e trata da deterioração das oportunidades e das liberdades dos indivíduos. O conceito realça ainda a estreita correlação entre o progresso do desenvolvimento humano e a redução das vulnerabilidades mais persistentes. (PNUD, 2014)

consolidar os ganhos obtidos e prevenir interrupções do progresso em curso”. (UNDP, 2014, p.x)

Tema do relatório de 2015, o trabalho é entendido como o motor do desenvolvimento humano, fundamental por mobilizar pessoas de todo o mundo e ocupar uma parte importante da dinâmica social e econômica. O status do indivíduo de possuir um emprego é importante, mas não circunscreve toda a questão do trabalho na sociedade e no desenvolvimento humano. A relação entre trabalho e desenvolvimento passa pelas questões qualitativas e contextuais desse emprego – as pessoas não necessitam apenas de uma fonte de renda, mas de um trabalho que lhes dê segurança, autonomia, perspectivas de aprimoramento, de inserção social, e sentimento de preenchimento e satisfação.

“A qualidade do trabalho passa também pela dignidade subjacente a esse trabalho, pelo sentimento de orgulho que proporciona e pelas portas que abre à participação e interação. O trabalho, para poder fortalecer a correlação com o desenvolvimento humano, deve também reforçar a sustentabilidade ambiental. O trabalho fortalece a sua relação com o desenvolvimento humano quando vai além dos benefícios individuais e contribui para os objetivos sociais comuns, como a redução da pobreza e da desigualdade, a coesão social, a cultura e a civilização.” (PNUD, 2015, p.7)

O emprego, apesar de ser comumente a noção mais popular de trabalho, não abarca todos os tipos de trabalho que circunscrevem a perspectiva do desenvolvimento humano - deve-se considerar outros tipos de trabalho, que não são vinculados à renda ou à formalização como por exemplo, o trabalho voluntário, o trabalho criativo, o doméstico não remunerado e o cuidado de crianças e idosos. Esses vários tipos de trabalhos fogem do conceito básico do emprego, mas reforçam e contribuem para a coesão social (PNUD, 2015).

São muitas as relações entre o trabalho e o desenvolvimento humano - relações não automáticas, que na realidade necessitam de políticas adequadas, igualdade de oportunidades e uma agenda de ação específica para fazer a tradução entre trabalho e aumento das capacidades individuais. O desenvolvimento humano e o trabalho digno criam um círculo virtuoso que

amplia as capacidades e as liberdades individuais, formando sociedades, países e mundo mais prósperos, coesos e igualitários.

“O trabalho permite que as pessoas garantam a sua subsistência e beneficiem de segurança económica, o que é fundamental para um crescimento económico equitativo, para a redução da pobreza e para a igualdade de género. Viabiliza também uma participação plena na sociedade, conduzindo a um sentimento de dignidade e valor próprio. O trabalho pode contribuir para o bem público, e o trabalho inerente à prestação de cuidados a terceiros gera coesão social e reforça os laços no seio das famílias e comunidades. O trabalho também fortalece as sociedades. Os seres humanos a trabalhar em conjunto não só incrementam o bem-estar material, como também acumulam um conjunto de conhecimentos que constitui a base das culturas e das civilizações. Quando todo esse trabalho é desenvolvido com respeito pelo ambiente, os benefícios estendem-se ao longo de gerações. Em última análise, o trabalho liberta o potencial humano, a criatividade humana e o espírito humano”. (PNUD, 2015, p.1)

O relatório de 2016 versa principalmente sobre os links entre o desenvolvimento humano e a Agenda 2030, que apresenta estruturas de análise que se conectam com o desenvolvimento humano, como a âncora no universalismo, o compartilhamento dos mesmos interesses fundamentais (como a erradicação da pobreza extrema, fome, disparidade de gênero, etc.) e a sustentabilidade como seu princípio central.

Apenas três anos depois, em 2019, é publicado o relatório seguinte. Como o tema principal do relatório, surge a desigualdade no mundo em que vivemos. Uma desigualdade para além das médias, além da renda e além de hoje. O relatório argumenta que os níveis de desigualdade que a sociedade enfrenta em pleno século XXI não são resultado de esforços especiais, tomada de risco e atividade empreendedora, mas refletem uma sociedade com fortes assimetrias de poder econômico e político. Tais desigualdades abalam a confiança que as pessoas têm nos governos, nas instituições e nas outras pessoas, além de enfraquecer a coesão social, criando um senso de injustiça que pode ser uma afronta à dignidade humana.

These inequalities in human development are a roadblock to achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development. They are not just about

disparities in income and wealth. They cannot be accounted for simply by using summary measures of inequality that focus on a single dimension.<sup>5</sup> And they will shape the prospects of people that may live to see the 22nd century. Exploring inequalities in human development thus has to go beyond income, beyond averages and beyond today (...). (UNDP, 2019, p.1)

Combater essa desigualdade não é apenas combater as privações mais extremas, mas passa por entender que uma nova geração de desigualdades está emergindo, e lutar pelas capacidades mais básicas, apesar de essencial, não é mais suficiente. Sob a pressão das mudanças climáticas e das revoluções tecnológicas já anunciadas, as desigualdades de capacidades evoluem de maneiras diferentes.

Inequalities in basic capabilities— linked to the most extreme deprivations—are shrinking. In some cases, quite dramatically, such as global inequalities in life expectancy at birth. Many people at the bottom are now reaching the initial stepping stones of human development. At the same time, inequalities are increasing in enhanced capabilities— which reflect aspects of life likely to become more importante in the future, because they will be more empowering. People well empowered today appear set to get even farther ahead tomorrow. (UNDP, 2019. p.3)

Além da necessidade de um olhar mais cuidadoso sobre a evolução das capacidades, é preciso uma perspectiva mais abrangente sobre a desigualdade, principalmente quando levamos em conta a trajetória de vida das pessoas. As desigualdades se acumulam durante a vida das pessoas, e frequentemente são ampliadas pelos profundos desbalanços de poder dentro das sociedades. Para tornar o mundo um lugar mais justo, será necessária uma revolução nas métricas para que os números que informam as políticas que empreendemos sejam mais significativos e traduzam corretamente as complicadas relações entre desigualdade e os novos desafios (UNDP, 2019).

### **3.2. A AGENDA 2030 PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E SUA RELAÇÃO COM O DESENVOLVIMENTO HUMANO**

Com a data-limite para a realização dos ODM se aproximando, o PNUD já em 2011, começa a desenhar debates para a formação de uma agenda de desenvolvimento pós-2015. Os relatórios de 2011 e 2013 já tentavam direcionar

as discussões de formação da agenda para o combate às vulnerabilidades, fortalecimento dos princípios do desenvolvimento humano, propondo novas formas de cooperação global<sup>62</sup>.

Após um extensivo processo de discussões participativas mundiais coordenado pela ONU, a nova proposta de desenvolvimento se consolida na Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável, com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, lançados em setembro de 2015. Representando um avanço em relação aos ODM, ela se coloca como uma mudança no “estilo dominante” de desenvolvimento atual que se apresenta insustentável<sup>63</sup>.

São 17 ODS, com 169 metas associadas e 232 indicadores, descritos como “*action-oriented, global in nature, and universally applicable*”, todos articulados pela dimensão ambiental e que se moldam a diferentes realidades nacionais. O lema é a universalidade, que implica uma mudança em todos os países, de formas particulares a cada realidade, mas sempre almejando o bem global comum. A ideia é continuar a trilha dos ODM, mas fechar as brechas como os aspectos multidimensionais da pobreza, emprego para jovens, proteção social e direitos trabalhistas para todos.

#### **OS 17 OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares
2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável
3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades
4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos

<sup>62</sup> “Com a aproximação da agenda pós-2015 e o desenvolvimento de um conjunto de objetivos de desenvolvimento sustentável, é também tempo de reflexão para a comunidade internacional e oportunidade de mudança e de adoção de novas formas de cooperação global. (...). Reduzir tanto a pobreza como a vulnerabilidade dos indivíduos ao risco de caírem em situação de pobreza deve ser um objetivo central da agenda pós-2015. Erradicar a pobreza extrema não é apenas “reduzi-la a zero”; é também mantê-la a zero. Alcançar este objetivo só é possível prestando uma atenção renovada à vulnerabilidade e ao desenvolvimento humano. Implica assegurar às pessoas resgatadas a situações de privação extrema apoio público sustentado, que reforce a sua resiliência social e económica e reduza grandemente os fatores sistêmicos subjacentes à sua vulnerabilidade.” (PNUD, 2014, p.2)

<sup>63</sup> Denominado na literatura de “business as usual”, foi cunhado no âmbito dos debates ambientais, mas hoje em dia representa um cenário que “inclui a evolução de variáveis econômicas importantes num contexto em que não há mudanças significativas na intensidade e direção das políticas e em que faltam bens públicos globais para coordenar as ações nos campos econômico e ambiental” (CEPAL, 2016, p.15)

5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas
6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e o saneamento para todos
7. Assegurar a todos o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia
8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos
9. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação
10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles
11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis
12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis
13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e os seus impactos\*
14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, os mares e os recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável
15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade
16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis
17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável

\* : Reconhecendo que a Convenção- Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas é o principal fórum internacional e intergovernamental para negociar a resposta a nível mundial às alterações climáticas.

Os ODS tem um escopo mais abrangente e uma ambição mais agressiva do que os ODM. Eles vão além ao invocar uma mudança de paradigma no modo como pensamos o desenvolvimento. Se a grande chave dos ODM era colocar as pessoas no centro do desenvolvimento, os ODS vêm para acrescentar, e centrar o processo do desenvolvimento nas pessoas e no planeta (CLARK, 2017; UN, 2015).

Como o RDH de 2016 sugere, o desenvolvimento humano e a Agenda 2030 podem se reforçar de três maneiras: primeiro, a agenda 2030 pode aproveitar as partes analíticas do DH e fortalecer a sua fundamentação

conceitual. Similarmente, a abordagem do DH pode revisar a narrativa da agenda e examinar partes que possam enriquecê-la. A segunda maneira é a utilização dos indicadores de DH pelos indicadores do desenvolvimento sustentável, para assessorar no atingimento dos objetivos e metas. Terceiro, os RDHs podem ser um poderoso instrumento para a defesa e suporte dos objetivos, bem como a Agenda 2030 pode ser uma interessante plataforma para a visibilidade da abordagem do DH e dos próximos RDHs. Atingir a Agenda 2030 passa a ser visto como um passo crítico para que todas as pessoas alcancem os seus potenciais (UNDP, 2016).

Tanto o desenvolvimento humano quanto a Agenda 2030 entendem que, no processo de desenvolvimento, não se pode deixar ninguém para trás. O desenvolvimento deve ser de todas as pessoas, feito por todas as pessoas e para todas as pessoas e povos (UNDP, 2016; UN, 2015; CLARK, 2017). E, apesar dos grandes avanços nos últimos tempos, muitas pessoas foram deixadas para trás. No relatório de Ban Ki Moon sobre a Agenda 2030, fica claro que o sucesso dessa nova etapa do desenvolvimento mundial depende da mobilização efetiva de atores essenciais, como as governanças globais e nacionais, além de novas parcerias e de uma noção de cidadania global (UN, 2015, p.18):

“Implementing the SDGs needs to be a society-wide endeavor, embracing not only central governments and parliaments but also local government, society, and the private sector. Overall successful implementation will require transforming the way we live, work, produce, and consume - and each of us as individuals can make a contribution to that”. (CLARK, 2017, p.53)

Os ODS diferem dos ODM em vários aspectos, mas dois se destacam: primeiramente, os ODS explicitamente reconhecem as conexões e sinergias entre diferentes componentes setoriais das metas, como por exemplo, discriminação de gênero, acesso a água e nível educacional das mulheres. Segundo, diferentemente dos ODM que se organizavam de uma maneira vertical em cada meta, o contexto mais amplo dos ODS pode ser reconhecido nos processos múltiplos que contribuíram para a sua formação e implementação inicial. Enquanto as metas dos ODM foram estabelecidas a partir de várias conferências internacionais ocorridas nos anos 1990, os ODS foram

apresentados para os líderes mundiais para serem debatidos antes de serem adotados. Antes disso, as propostas já tinham sido sujeitas a negociações intergovernamentais na ONU, e anteriores as negociações, um diálogo com milhares de pessoas de todo o mundo foi estabelecido através de diversos estudos, debates e conferências. Nesse sentido, a nova agenda já pode ser considerada um sucesso no sentido democrático e de participação ativa da sociedade civil em ter uma voz ativa nos processos que moldam os rumos do desenvolvimento global (BERNSTEIN & EDOUARD, 2016; SOLBERG, 2015).

Além das diferenças já citadas, talvez a mais marcante das diferenças entre os ODM e os ODS seja o conceito principal de desenvolvimento por trás das metas e objetivos. Nos anos 2000, quando os ODM foram acordados, o conceito de desenvolvimento por trás das discussões e do documento final, era o desenvolvimento humano: naquele momento, as nações colocavam as pessoas no centro dos processos de desenvolvimento. Na agenda pós-2015, mais uma questão soma-se à equação, e agora, no centro dos processos encontram-se as pessoas e o planeta. O conceito de desenvolvimento por trás da Agenda 2030 e dos 17 ODS, não é mais o desenvolvimento humano, mas o desenvolvimento sustentável.

Apesar de alargar o escopo conceitual do desenvolvimento, a Agenda 2030 não substitui completamente o desenvolvimento humano, mas agrega diversas agendas de desenvolvimento globais (como a Agenda do Trabalho Decente da Organização Internacional do Trabalho; a agenda dos direitos humanos e a agenda do desenvolvimento sustentável ambiental) ao desenvolvimento humano, criando uma síntese chamada de desenvolvimento sustentável.

O conceito de desenvolvimento sustentável mais comumente conhecido remonta a um relatório produzido pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento nos anos 1980, encabeçado pela ONU e chefiado pela então primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. A comissão fazia parte de uma retomada das questões ambientais nos termos do desenvolvimento dos países, e teve como documento final o relatório “Nosso Futuro Comum”, apresentado em 1987. O relatório, que mais tarde ficou conhecido como Relatório Brundtland, propõe o que ele chama de desenvolvimento sustentável

como “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1987, p.43; ALLEN, 2001).

“(...) Our Common Future (better known as the Brundtland Report) (...) set out the concept of 'sustainable development' as an integrated approach to policy and decision making in which environmental protection and long-term economic development are seen not as incompatible, but as complementary”. (ALLEN, 2001, p.s/n)

Porém, dentro dos ODS o conceito de desenvolvimento sustentável disseminado por Brundtland não é suficiente. A nova agenda de desenvolvimento proposta pela ONU se constrói a partir dos resultados dos ODM mantendo o núcleo das atenções nas vidas das pessoas, e não substitui, mas acrescenta e compatibiliza um novo núcleo, que é o planeta. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento humano não é substituído, mas enriquecido. O PNUD e o desenvolvimento humano continuam a serem extremamente relevantes não só na ajuda estratégica aos países para a implementação da agenda, mas também na mensuração do progresso e enriquecimento analítico:

“UNDP has a presence in some 170 countries and territories. Its work is aligned with the 2030 agenda - across poverty eradication, reducing inequalities, supporting democratic governance, improving environmental sustainability, reducing disaster risk, prioritizing gender equality and women's empowerment, addressing the social determinants of health, and supporting emergency development in communities caught up in conflicts or coping with the aftermath of disasters. Working within the agreed UN Development Group approach to the SDGs, UNDP is supporting countries to mainstream the SDGs into their national plans, policies, and budgets, and to identify options for accessing finance. Countries are also asking for support to build their capacity for data collection and analysis and for raising awareness of the SDGs across their societies”. (CLARK, 2017, p.55)

“And fulfilling the 2030 Agenda is a critical step towards enabling all people to reach their full potential. In fact, the human development approach and the 2030 Agenda have three common analytical links. (...). First, the 2030 Agenda can see what analytical parts of the human development approach strengthen its conceptual foundation. Similarly,

the human development approach can review the narrative of the 2030 Agenda and examine parts that can enrich it. Second, the Sustainable Development Goal indicators can use the human development indicators in assessing progress towards the Sustainable Development Goals. Similarly, the human development approach can supplement the Sustainable Development Goal indicators with additional indicators. Third, the Human Development Reports can be an extremely powerful advocacy instrument for the 2030 Agenda and the Sustainable Development Goals. And the Sustainable Development Goals can be a good platform for the greater visibility of the human development approach and the Human Development Report for the coming years.” (UNDP, 2016, p.2)

### **3.3. CONTRAPONTO: A VISÃO DO BANCO MUNDIAL NOS ANOS RECENTES**

Em seus relatórios anuais sobre o desenvolvimento, desde o fim dos ODM, o Banco Mundial não parece ter aderido às novas discussões sobre um desenvolvimento centrado nas pessoas e no planeta. Apesar de continuar a apoiar o processo dos ODS com a parte analítica dos indicadores, no campo conceitual o desenvolvimento sustentável nos termos da Agenda 2030 não figuram explicitamente no seu discurso. O relatório de 2016, por exemplo, trata das oportunidades e desafios em expansão relacionados à transformação digital que o mundo vêm experimentando na última década. O conceito de desenvolvimento por trás da análise, permanece em seu core, centrado em crescimento, produtividade e mercados competitivos. “*The triple complements—a favorable business climate, strong human capital, and good governance — will sound familiar—and they should because they are the foundation of economic development.*” (WORLD BANK, 2016, p.4).

A tecnologia entra nessa dinâmica de desenvolvimento adicionando duas importantes dimensões: primeiro, ampliando os efeitos de políticas boas (e ruins), e segundo, apesar de não serem um atalho para o desenvolvimento dos países, as tecnologias digitais podem ser importantes aceleradores do processo. E essa aceleração pode vir de várias formas, como ampliando as oportunidades de negócios com a diminuição de barreiras à entrada, treinamentos para o aumento do capital humano, ou criando facilitadores digitais para serviços antes

analógicos, como serviços financeiros, serviços de identificação, mídia social e acesso a dados, promovendo a transparência.

“To get the most out of the digital revolution, countries also need to work on the “analog complements”—by strengthening regulations that ensure competition among businesses, by adapting workers’ skills to the demands of the new economy, and by ensuring that institutions are accountable”. (WORLD BANK, 2016, p.2)

As tecnologias digitais promovem o desenvolvimento, segundo o relatório, reduzindo os custos de informação, e de transação. Promovem, dessa maneira, a inovação e a eficiência. Além disso, podem promover a inclusão conforme as pessoas começam a ter acesso a serviços antes fora de seu alcance. O problema é que boa parte dos indivíduos ainda permanecem desconectados. Para conectá-los, seriam fundamentais alguns “complementos analógicos”, notadamente resumidos em mercados competitivos, parcerias público-privadas e uma regulação efetiva dos serviços de internet e das operadoras de celular, que encorajem os investimentos nessas áreas, tornando assim, a conexão digital universal e acessível (WORLD BANK, 2016, p.5).

O reconhecimento e discussão sobre como as elites e os mais pobres se relacionam com a tecnologia digital é largamente deixado de lado. Quando trata de inclusão, o relatório se limita majoritariamente nas transações econômicas e facilitação de comunicação.

“By reducing the cost of acquiring information and making more information available transparently, digital technologies can make new transactions possible. Consider a poor farmer who cannot access credit because the lender has no way to assess creditworthiness. Or a small firm that cannot connect with a potential buyer in another country and does not know whether to trust a new business partner. Or a freelancer willing to perform small tasks for a fee. Or a homeowner looking to rent her spare room to local visitors. Or remote or marginalized population groups who fall outside the reach of the services that governments provide. In all these cases, a fundamental information problem makes it difficult to make a deal or a match. Mobile phone records, business-to-business, e-commerce, the sharing economy, online reputation mechanisms, and digital identification systems all help to overcome these information barriers. While they make the market more efficient, the biggest benefit seems to be their market creation effects: expanding

trade, creating jobs, and increasing access to public services—and thus promoting inclusion”. (WORLD BANK, 2016, p.10)

O papel delegado ao setor público é mínimo, e aparece apenas onde não há por onde escapar, como nas ações regulatórias. O investimento público, por sua vez, é minimamente citado, e perde espaço para os mercados competitivos. As pessoas são representadas em termos de capital humano, e têm como receita para a superação da pobreza, o trabalho.

Em 2013, o Conselho Executivo do Banco Mundial adotou duas metas ambiciosas: acabar com a extrema pobreza e promover uma prosperidade compartilhada em todos os países de uma maneira sustentável. Chamadas de “as metas gêmeas”, o progresso é medido pelo monitoramento a parte da população que vive abaixo da linha internacional da pobreza (US\$1,90 por dia). A partir de 2016, é iniciada uma série de publicações bienais que, apesar de cobrir temas diferentes a cada edição, visam aprofundar o entendimento acerca da pobreza. “Poverty and Shared Prosperity: Taking on Inequality”, publicada em 2016 e “*Piecing Together The Poverty Puzzle*”, publicada em 2018, são as duas publicações mais recentes. Entender as mensagens principais dessas publicações é um esforço interessante, não apenas por serem publicações que expandem a noção de pobreza e de desigualdade proposta pelo Banco Mundial, mas também por serem publicações que não tem o propósito de sugerir políticas a serem adotadas, mas sim, um propósito informativo, acerca das estimativas e tendências na pobreza global e na prosperidade compartilhada<sup>64</sup>.

Na publicação de 2016 o foco é na desigualdade, entendida nos quadros do consumo e da renda, e nos seus impacto no acesso a serviços como saúde e educação. A desigualdade em si, não é vista como maléfica: alguma desigualdade na sociedade é desejável, não apenas porque ela reflete diferentes níveis de talento e esforço entre os indivíduos, mas também para manter uma estrutura apropriada de incentivos na economia<sup>65</sup>. Apesar disso, hoje em dia nos

---

<sup>64</sup> Nas palavras do Banco Mundial: “*To understand more clearly the progress toward the achievement of the goals, the World Bank is launching the annual Poverty and Shared Prosperity report series, which this report inaugurates. The report series will inform a global audience comprising development practitioners, policy makers, researchers, advocates, and citizens in general with the latest and most accurate estimates on trends in global poverty and shared prosperity.*” (p.2, WORLD BANK, 2016)

<sup>65</sup> Aqui é importante o desenho de uma linha que marca uma profunda diferença entre a visão do Banco Mundial e o Desenvolvimento Humano: o ideário por trás dessa abordagem do Banco Mundial sobre a

deparamos com uma desigualdade substancial, que não pode ser ignorada. O relatório foca na experiência de cinco países de rendas baixa e média, cobrindo Ásia, América Latina e o Caribe, e a África Subsaariana. Os países analisados são o Brasil, Camboja, Mali, Peru e Tanzânia, grupo considerado suficientemente diverso para representar diferentes estratégias e circunstâncias históricas. *“These are among the best performers, showing good shared prosperity premiums and strong records in narrowing income inequality and reducing extreme poverty”*. (WORLD BANK, 2016, p.4).

O grupo de países é aclamado por ter conseguido reduzir a desigualdade e impulsionar a prosperidade compartilhada<sup>66</sup>, se apoiando em políticas macroeconômicas prudentes, forte crescimento, mercados de trabalho em funcionamento, e políticas domésticas coerentes, focadas em redes de segurança, capital humano e infraestrutura. Contudo, o relatório cita também que esses avanços nem sempre se transportam para outras frentes econômicas ou sociais, ou em sustentabilidade de ganhos no longo prazo.

“Indeed, conflict emerged in Mali after the period of inequality reduction, in large part because of protracted flaws in governance.<sup>8</sup> The marked differences in the most recent policy choices between Brazil and Peru on fiscal consolidation and the control of inflation largely explain the stark differences in their most recent growth patterns: gradual recovery in Peru, recession in Brazil. Meanwhile, long-standing barriers constraining productivity and investments in agriculture in Cambodia and an unfinished transition to a market-based economy in Tanzania call into question the sustainability of inequality reduction in these two countries”. (WORLD BANK, 2016, p. 12)

É interessante lembrar que esse relatório não tem como objetivo a proposição de políticas, mas sim, um caráter informativo. Ainda assim, é

---

desigualdade, entendida como natural – e desejável –, tem como essência um entendimento que se os indivíduos todos partirem de condições básicas iguais, suas diferenças serão resultados de seus esforços, ou de seu talento. Portanto, as políticas devem focar no alívio da pobreza, promovendo oportunidades básicas iguais para todos. Dentro dos quadros do Desenvolvimento Humano a diferença entre as pessoas é entendida não apenas em termos de renda, mas em termos de capacidades. A renda é instrumental, e portanto, o Desenvolvimento Humano discute as conversões que diferentes pessoas podem fazer entre rendas e capacidades. A desigualdade não é entendida, nem em última instância, a partir da renda ou dos talentos e esforços de um indivíduo.

<sup>66</sup> Segundo o relatório, a prosperidade compartilhada é mensurada como o crescimento da renda média ou do consumo dos 40% mais pobres. Quanto maior é a taxa de crescimento dessa faixa, mais rapidamente a prosperidade é compartilhada com os setores mais desfavorecidos da sociedade (WORLD BANK, 2016).

particular a abordagem da desigualdade e de uma prosperidade compartilhada pautada na renda, nos empregos e nos mercados. A estratégia vislumbrada é um fortalecimento do papel facilitador do Estado (com uma política macroeconômica “prudente”) para que as pessoas, vistas quase que estritamente como capital humano, consigam contribuir com um aumento de produtividade para o crescimento econômico, o grande apaziguador de tensões sociais.

No relatório de 2018, o tema a ser aprofundado é a pobreza, e há um grande esforço em entendê-la como algo para além da linha internacional de US\$1.90. Contudo, apesar do reconhecimento de que uma linha de pobreza internacional não contempla o significado de ser pobre, a ferramenta de análise ainda é a renda e o consumo; e as pessoas, ainda permanecem vistas como capital humano.

“As we seek to end poverty, we also need to recognize that being poor is not defined just by inadequate consumption or a lack of income. Other aspects of life are critical for well-being, including education, access to basic infrastructure, health care, and security. Someone may earn more than US\$1.90 a day but still feel poor if lacking access to such basic needs. Equally, someone earning less than that could be in even direr need without clean water to drink or a safe environment for his or her family. This expanded, “multidimensional” view reveals a world in which poverty is a much broader, more entrenched problem, underlining the importance of investing more in human capital”.  
(WORLD BANK, 2018, p.5)

Uma nova linha para medir a pobreza de renda – no limite do argumento, a única considerada – é sugerida para complementação das linhas existentes: uma linha societal de pobreza<sup>67</sup> (LSP), calculada a partir de uma combinação entre a linha absoluta e uma linha estimada de consumo (ou renda) para cada país. Especificamente, a LSP é igual ao valor da linha internacional ou a 1 dólar somado a média de consumo diário do país em questão – qual valor for maior.

Por maior que seja o esforço de ampliar o conceito de pobreza, a renda ainda é o principal aspecto a ser considerado. Dessa maneira, o Banco Mundial

---

<sup>67</sup> SPL, Societal Poverty Line, em inglês.

ensaia uma expansão de compreensão desse fenômeno social multidimensional, mais ainda recai numa ferramenta única e restrita, a renda.

“Monetary poverty with respect to the IPL will continue to be the focus of the World Bank’s work. (...). The goal of ending extreme poverty as measured by the IPL itself will require a redoubling of efforts and a greater focus on those countries where poverty is the worst. But, to truly bring an end to poverty, we now also need to think more broadly and recognize the greater complexity inherent in the concept of poverty around the world” (WORLD BANK, 2018, p.17)

As diferenças entre a análise do Banco Mundial e do PNUD continuam marcantes. Em seus relatórios, o Banco Mundial já não aborda mais a questão de um desenvolvimento centrado nas pessoas, mas agora já cai diretamente no desenvolvimento econômico. Cada vez mais, fica claro o entendimento que a melhora nas oportunidades de vida dos indivíduos é uma consequência de se atingir os fins do desenvolvimento: o crescimento econômico, pautado num mundo mais competitivo e com custos de transação cada vez mais baixos. Não há uma discussão mais aprofundada sobre estratégias de políticas que favoreçam a inclusão e a resiliência dos ganhos do desenvolvimento, especialmente àqueles mais vulneráveis. As melhoras nas capacidades individuais são entendidas como automáticas e a esfera coletiva quase não tem espaço algum. Mesmo quando há tentativas de expansão de categorias de análise, a renda sempre volta como soberana. Diferentemente do desenvolvimento humano, a preocupação dos relatórios do Banco Mundial parece ser a construção de um mundo guiado por mercados eficientes, altísimamente conectados, operando com alta produtividade e inovação, além de baixíssimos custos transacionais. As vidas humanas são consideradas como ferramentas para concretizar essa visão, e, com alguma sorte, saborear seus benefícios.

## **CONCLUSÃO: DESENVOLVIMENTO HUMANO: UMA UTOPIA NECESSÁRIA**

Desde 1990 o PNUD traça uma alternativa ao pensamento mainstream acerca do progresso das nações, com foco nas condições objetivas de vida da população. O conceito de desenvolvimento humano surge como uma trajetória de desenvolvimento outra, para além daquela antiga receita de crescimento e aumento da renda, propondo uma revolução nas ações dos policy makers de todo o mundo. Ao entender o desenvolvimento como um processo, e não como um fim, abre espaço para uma abordagem inclusiva e participativa, onde o progresso das sociedades é feito com as pessoas, pelas pessoas e para as pessoas.

Quando se pensa em desenvolvimento econômico, geralmente conceitos como crescimento, PIB, renda, capital humano, produção industrial, progresso técnico, vêm à cabeça. O que é, desenvolvimento econômico, afinal? É possível entender o desenvolvimento de uma nação como um desdobramento automático do progresso técnico? Qual é o papel do aumento do PIB e da renda média? Ao tratar essas questões, o conceito de desenvolvimento humano proposto pelo PNUD é muito claro: o desenvolvimento de uma nação só pode ser pensado quando colocamos as pessoas, e as vidas que estas objetivamente levam, em primeiro lugar.

O conceito essencial do desenvolvimento humano é o de um processo de ampliação das capacidades das pessoas, para que elas possam viver a vida que têm suas próprias razões para valorizar. Esse conceito essencial é importante porque contém as principais marcações dessa alternativa de pensamento. A primeira marcação é a palavra “processo”: o desenvolvimento não é algo que tem começo meio e fim; ele não é um estado a ser atingido; ele é uma estrada que nunca acaba. O desenvolvimento das sociedades é um processo que se transforma junto com elas, de maneira contínua, sempre caminhando para uma realidade com mais liberdades e mais capacidades. A segunda marcação é a ideia de “ampliação” de “capacidades”. A palavra “ampliação” aqui é notável por indicar que o processo contínuo de desenvolvimento vai além das necessidades básicas dos seres humanos. Quando falamos em desenvolvimento humano, não falamos em termos de suprimento das necessidades básicas dos indivíduos para

que eles consigam competir nos mercados de maneira selvagem, como sugerem algumas das correntes de pensamento econômico. Quando falamos em desenvolvimento humano, falamos sobre vidas humanas, sobre oportunidades reais de escolha, sobre um mundo construído a partir de um processo dinâmico e participativo, onde a essência das sociedades se apoia não na satisfação irrestrita das escolhas individuais, mas no respeito às necessidades, possibilidades e qualidades potenciais de todos os indivíduos – da geração atual e das gerações futuras. Nesse sentido, as “capacidades” devem ser entendidas não como coisas abstratas que as pessoas poderiam vir a ter, mas como oportunidades substantivas, potencialidades concretas de ação no mundo, que podem ser exercidas se assim cada indivíduo escolher.

Esta dissertação pretendeu diferenciar (e enaltecer) essa construção alternativa do desenvolvimento humano daquela que é predominante no pensamento *mainstream* fazendo o contraponto com o discurso de outra instituição internacional de grande peso: o Banco Mundial. Ao longo dos capítulos, os contrastes ficaram claros. Desde os anos 1990, a distinção primordial entre essas duas abordagens é o entendimento dos fins e dos meios do processo de desenvolvimento. As pessoas entram em momentos diferentes em cada análise: o desenvolvimento humano entende que a melhora nas condições das vidas humanas é o fim primordial do processo de desenvolvimento. Para o Banco Mundial, o fim é o crescimento da renda e do produto, e a melhora nas condições das vidas humanas, uma mera consequência natural. Dentro dessa perspectiva, os indivíduos são vistos apenas como capital humano, que deve ter investimentos para que aumente a sua produtividade, e assim, a renda que é capaz de gerar. Esse é um mundo onde as desigualdades são toleradas, justificadas por diferenças inatas de talento e esforço individual; um mundo onde os mercados são soberanos, e o Estado cumpre apenas o papel de facilitar as trocas e compensar as falhas de mercado; um mundo onde os pobres são incentivados a trabalhar e se esforçar para sair dessa situação de vulnerabilidade; esse é um mundo organizado pelo *homo economicus*.

O mundo idealizado pelo PNUD a partir do conceito de desenvolvimento humano, é um mundo radicalmente diferente: um mundo participativo e inclusivo,

baseado na liberdade substantiva e na singularidade das vidas humanas; é um mundo onde os problemas coletivos se resolvem a partir do debate público, responsável por traçar os caminhos do processo de desenvolvimento, que reconhece as particularidades de cada lugar, de cada cultura e de cada indivíduo, não deixando ninguém para trás; esse é um mundo onde o crescimento da renda e da produtividade são essenciais, mas vistos como meios, e não fins em si mesmos.

A essência desse ideal de desenvolvimento humano permaneceu praticamente inalterada desde o seu surgimento, em 1990: ainda pode ser resumido como uma abordagem que coloca as pessoas no centro do processo de desenvolvimento, que é a ampliação das capacidades dos indivíduos. Contudo, nesses quase 30 anos de Relatórios de Desenvolvimento Humano, o conceito foi lapidado e atualizado, conseguindo incorporar em seu discurso novas demandas sociais e contribuindo para a consolidação dos direitos humanos.

Os RDHs das décadas de 1990 e de 2000, são relatórios que tentam expandir os pontos principais levantados pelos primeiros relatórios, a cada ano abordando uma temática diferente. Mas, são períodos com tendências bem diferentes. Na década de 1990, o enfoque do PNUD refletiu a esperança de sociedades mais democráticas e a confiança na globalização, que deveria produzir melhorias em diversas esferas sociais e econômicas. Na década de 2000, após a frustração com as promessas não cumpridas, a intenção foi assumir um compromisso mais substantivo com estratégias focadas no combate à pobreza, para que os países em desenvolvimento consigam atingir as metas acordadas nos ODM. Embora o ritmo dos avanços em direção a um estágio mais elevado de desenvolvimento humano fosse muito diverso entre os países, era preciso criar uma agenda básica em torno de algumas prioridades. Porém, as condições para o sucesso eram distintas. As mudanças no cenário econômico internacional, à medida que avançava a globalização econômica (nas dimensões comercial, produtiva e financeira) e a forma de inserção de cada economia nacional na divisão internacional do trabalho constituíam o pano de fundo para entender o ritmo desigual de avanço medido pelo IDH.

Nos anos recentes, num ambiente internacional marcado pelos desdobramentos da crise financeira de 2008 e seus impactos sociais, os relatórios do PNUD assumiram um caráter mais crítico e incorporaram um discurso embasado por nova nomenclatura: poder de agência, vulnerabilidade, resiliência, coletividade, sustentabilidade, responsabilidade compartilhada e governança. Aumentou o desafio de promover o desenvolvimento humano num cenário mundial onde a democracia e os direitos humanos passaram a ser ameaçados de retrocesso.

Os ODM representaram o primeiro compromisso em nível mundial com uma agenda de combate à pobreza e promoção do desenvolvimento humano. Foram fruto de uma série de conferências organizadas pela ONU a respeito das melhores estratégias para o desenvolvimento, que abordaram desde a questão ambiental até os direitos das mulheres, passando por educação, saúde e habitação. O enfoque principal de desenvolvimento que dá base para a agenda é, indiscutivelmente, aquele proposto pelo PNUD. Pela primeira vez, líderes mundiais se juntam num esforço conjunto para a erradicação da pobreza e o atendimento às necessidades básicas dos indivíduos. Esse acordo foi um marco na história do desenvolvimento das nações. Contudo, considerações são necessárias. Apesar de ser baseado no desenvolvimento humano, os ODM não foram destinados para abarcar o conceito em sua totalidade. A preocupação era de cobrir os aspectos mais básicos, mais fundamentais, já que o jogo político de interesses nacionais dificultava metas muito ambiciosas. O propósito geral era bem pragmático: conseguir um compromisso mundial de eliminação da pobreza extrema – e, nesse sentido, os ODM foram grandemente vitoriosos.

Em termos de promoção de um desenvolvimento humano efetivo, resiliente, e que amplia as capacidades das pessoas, os resultados parecem ter sido outros. Aplicar uma série de objetivos globais em âmbitos nacionais levanta uma série de contradições. Se fosse entendida como uma fórmula de “tamanho único”, a agenda proposta não respeitaria as prioridades e processos locais - o que poderia comprometer o planejamento, programação e o financiamento das políticas em diversos países, diminuindo a sua efetividade. Além disso, diversos autores levantaram as mais diversas críticas acerca dos ODM, questionando tanto a sua elaboração quanto seus resultados. Podemos destacar: o modo

como foram aplicados; o distanciamento com os ideais de DH; o foco excessivo medidas básicas de bem-estar; a falta de atenção com os aspectos mais difíceis de mensurar (notadamente, os direitos humanos e a participação política dos indivíduos); o descaso com a posição social das mulheres; os obstáculos à efetivação de programas de ajuda e parcerias internacionais; e a subestimação das metas.

Analisar as críticas feitas aos ODM é importante não apenas para explicitar a distância entre ideia e prática, mas também para entender como essa agenda é insuficiente para a promoção de um desenvolvimento humano substantivo. Os ODM tiveram uma implementação muito distinta, geralmente focada em crescimento e estabilidade macroeconômica, com alta seletividade de metas e objetivos, se alinhando muito mais com a visão do Banco Mundial do que com a visão do PNUD. Durante os anos de vigência dos ODM ficou claro que o desenvolvimento humano, apesar de ter sido base para formulação da agenda, continuou sendo uma promessa vaga na agenda política *mainstream*. É preciso reconhecer que os ODM ajudaram a definir prioridades e métodos de acompanhamento dos resultados obtidos, o que representou um avanço no combate à pobreza e tornou concretas aspirações antes intangíveis, como dignidade e liberdade. Por outro lado, é preciso entender que os ODM difundiram uma visão normativa (baseada no pressuposto de que a pobreza deve ser erradicada), mas desprovida de elementos explicativos sobre suas causas e o que é necessário para romper o círculo vicioso da miséria. Esse é um dos pontos que explicam a sua fácil aceitação na comunidade internacional. Questões como política comercial, propriedade intelectual, liberalização financeira e assimetrias de poder entre os países (desenvolvidos e em desenvolvimento) são de vital importância para os governos nacionais. E é preciso entender a quais interesses servem as estratégias neoliberais e os arranjos de governança global estabelecidos, legitimados pelo discurso econômico dominante.

Em 2008 o mundo se deparou com o início de uma das mais graves crises econômicas já enfrentadas pelo capitalismo. Nesse panorama, a atuação pragmática de bancos centrais para que a crise não se transformasse numa depressão longa, como nos anos 1930, foi fundamental, mas não suficiente para restaurar o caminho da prosperidade. A vulnerabilidade de amplos segmentos

sociais, em vários países, diante da elevação do desemprego e do aumento da pobreza, causados pela crise financeira, gerou grandes retrocessos. Países voltaram para o mapa da fome. O subemprego e a desproteção dos trabalhadores aumentaram o déficit de trabalho decente mesmo em regiões industrializadas. E as oportunidades econômicas para as pessoas aprimorarem suas capacidades ficaram mais restritas e limitadas.

Nesse horizonte de decadência, instabilidade e precarização, os RDHs propuseram a redefinição do norte de ação para a construção de um desenvolvimento humano resiliente, que consiga sustentar os avanços ao longo do tempo, combatendo a pobreza, a opressão, a injustiça e o desamparo. Nos anos 2010, a equidade, sustentabilidade, o pelos direitos humanos e o respeito às liberdades individuais e coletivas, se colocam com uma gravidade maior nos discursos. Para o PNUD, é tempo de projetar um mundo que ofereça mais capacidades para seus indivíduos, a partir de uma visão sustentável, humana e resiliente. É tempo de incluir todas as pessoas e de colocar o planeta do centro do processo de desenvolvimento. É tempo de mudanças estruturais e institucionais nos sistemas econômicos e políticos.

E é nessa toada que surge a nova agenda de desenvolvimento proposta pela ONU, a Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Após um extensivo processo de discussões participativas em âmbito mundial, coordenado pelas Nações Unidas, a nova proposta de políticas e ações que moldem o estilo de desenvolvimento se consolida como uma mudança no enfoque predominante sobre o desenvolvimento econômico, que já se mostra insustentável. Os ODS são mais abrangentes e mais ambiciosos do que os ODM. Invocando uma mudança de paradigma no modo como pensamos o desenvolvimento, ele une diversas bandeiras: os direitos humanos, o trabalho decente, o desenvolvimento humano e a sustentabilidade ambiental.

Diferentemente dos ODM, que eram circunscritos, em sua maioria, a aspectos básicos das capacidades humanas, os ODS entram muito mais agressivos, propondo mudanças estruturais para reduzir as desigualdades sociais. É uma agenda que engloba trabalho decente, industrialização inclusiva e sustentável, transformação da infraestrutura e incentivo à inovação. É uma agenda para transformar o mundo em que vivemos. Entretanto, não é uma

agenda suficiente. A Agenda 2030, em termos de formulação de metas e objetivos, avançou significativamente em relação aos ODM. Mas sozinha, não faz verão. sua efetividade depende do grau de engajamento político que consegue obter. E, justamente por exigir mudanças profundas, encontra muitas resistências.

Desde os primeiros relatórios o PNUD fala sobre a necessidade de responsabilização dos policy makers com os esforços para construir o mundo que queremos. Sem essa mobilização política, ideias permanecem no papel, e as vidas humanas permanecem sendo dilaceradas. Por isso, a conversa com quem faz política – nacionalmente e internacionalmente – sempre se faz necessária. Pontes precisam ser construídas para que os ideais que norteiam a nossa busca por um mundo mais sustentável, justo e compartilhado possam iluminar as ações daqueles que possuem o poder da mudança. É preciso convencer as diversas instâncias políticas e elaborar estratégias adaptáveis às realidades nacionais e locais, que estejam alinhadas com os objetivos e anseios que surgem do debate público informado e verdadeiro.

Essa dissertação não pretendeu discutir a viabilidade da agenda defendida pelo PNUD e sim ressaltar a importância da reflexão que ela provoca. As perguntas que orientaram o desenrolar desse estudo remetem a questões complexas, para as quais não são cabíveis respostas simples.

O PNUD reelaborou seu discurso acerca do desenvolvimento humano, desde o seu lançamento nos anos 1990 até o lançamento dos ODS, buscando manter-se relevante nesse debate aberto sobre o que é o desenvolvimento das nações. Ao analisar tanto a trajetória dos RDHs quanto as aplicações do conceito nas duas agendas de desenvolvimento promovidas pela ONU, pode-se dizer que o discurso sobre o desenvolvimento humano tentou incorporar novas demandas e preocupações. Apesar de manter sua essência inalterada (o núcleo duro de sua definição original), a aceção do conceito buscou se moldar aos novos desafios de um mundo cada vez mais complexo. Uma grande evidência disso é sua incorporação na nova agenda proposta para conduzir os esforços mundiais para a construção de um mundo melhor. A ideia de desenvolvimento humano proposta pelo PNUD encontra correspondência direta na maioria dos 17 objetivos da Agenda 2030.

Além disso, a ideia de desenvolvimento humano coloca a necessidade de traduzir as aspirações e formulações sobre o desenvolvimento presentes nos debates teóricos para uma linguagem fácil de ser aplicada na realidade concreta enfrentada pelos policy makers. Esse esforço não é trivial, nem deve ser menosprezado.

No começo desse estudo, foi explicada a abordagem das capacidades, o desenvolvimento como liberdade do Amartya Sen. Essa é a matriz teórica do desenvolvimento humano, que, no sentido colocado pelo PNUD, não tem intenção filosófica, mas orientação pragmática e voltada para o mundo concreto. E por isso, por fazer esse trabalho tradutor entre ideia e prática, não passa incólume, e faz adaptações necessárias. Uma delas, talvez a mais marcante de toda a história do conceito, foi a construção e evolução do IDH. O índice não foi feito para exprimir – nem de longe – a totalidade da noção de desenvolvimento humano. Seu papel sempre foi muito claro, como colocou seu idealizador: criar uma medida tão vulgar quanto o PIB per capita, que possibilitasse comparações internacionais e séries históricas, mas que não fosse completamente cega às vidas humanas. Escolhas foram feitas, e o índice foi criado. Obteve sucesso. O uso IDH hoje em dia é tão popular quanto uma fórmula básica de área de um triângulo. É discutido nos mais diversos lugares: desde a sala de aula do ensino básico até o jornal que passa nas televisões, pelo mundo todo. É uma medida habitual, de fácil entendimento, que faz frente às corriqueiras medidas de renda, mas que cumpre o papel de iniciar conversas mais amplas sobre a sociedade real e sobre as oportunidades substantivas das pessoas.

Mas, não se pode tomar a parte pelo todo, e resumir o desenvolvimento humano no IDH. Falar sobre desenvolvimento humano é falar sobre a capacidade que as pessoas têm de direcionar suas vidas. É falar sobre as possibilidades das meninas oprimidas por culturas patriarcais, sobre as mulheres faltantes, sobre os idosos desamparados, sobre os direitos das pessoas com deficiência, sobre os trabalhadores e trabalhadoras em condições degradantes, sobre negros discriminados, sobre os problemas da geração atual e das gerações futuras. Falar sobre desenvolvimento humano, é falar sobre as vidas das pessoas. E quando se pretende discutir o progresso das nações, colocar as pessoas em primeiro lugar é essencial. Entender quais são os meios e quais são

os verdadeiros fins do desenvolvimento é primordial para a projeção de uma trajetória integrada de progresso. Assim, debater o desenvolvimento humano permanece um esforço valoroso dentro de uma visão utópica, que busca possibilitar melhorias concretas

Essa reflexão certamente continuará necessária na próxima década. Serão feitos esforços para avaliar a implementação da nova agenda de desenvolvimento, melhorar os indicadores para capturar mais dimensões das capacidades humanas, comparar o desenvolvimento humano desigual entre as nações e dentro das nações, aprofundar o debate acerca do receituário neoliberal de combate à pobreza.

No caso do Brasil, em particular, será preciso continuar analisando a realidade econômica, política e social, tanto nos anos de crise, quanto nos anos de avanço social. Haverá muito a discutir sobre a garantia dos direitos sociais inscritos na Constituição Federal e o progresso brasileiro em termos de desenvolvimento humano. O momento, hoje, é de ataque aos direitos humanos e de desmonte dos mecanismos de proteção social. São tempos sem esperança, tempos sombrios. Olhar para trás é importante para elucidar os caminhos à frente. É preciso construir alternativas e unir forças em torno de um projeto democrático, livre e participativo de nação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGLONI, Nurjk, BURCHELL, Brendan, SEHNBRUCH, Kirsten, & PIASNA, Agnieska. Human Development and Decent Work: Why some Concepts succeed and others fail to impact the Development Literature. *Development and Change*, n. 46, p. 197-224, 2015.
- ALLEN, W.J. Working together for environmental management: the role of information sharing and collaborative learning. PhD (Development Studies), Massey University, 2001.
- ALKIRE, Sabina. Human Development: Definitions, Critiques, and Related Concepts - Background paper for the 2010 Human Development Report, OPHI Working Paper, n. 36, 2010.
- BAGOLIN, Izete Pengo; COMIM, Flávio V. Human Development Index (HDI) and its family of indexes: an evolving critical review. *Revista de Economia*, V.34, n. 2 (ano 32), p. 7-28, mai/ago. 2008. Editora UFPR.
- BASU, Alaka M. Are Millennium Development Goals Relevant for Academic Research, *Economic and Political Weekly*, Vol. 42, No. 42, p. 4235-4238, 2007.
- BRUNDTLAND, Gro Harlem. "Our Common Future – The World Commission on Environment and Development", Oxford University, Oxford University Press, 1987.
- CHANG, Ha-Joon. Hamlet without the Prince of Denmark: how development has disappeared from today's "development" discourse. In: KHAN, S.; CHRISTIANSEN, J. (eds.) *Towards new developmentalism: market as means rather than master*. London; New York: Routledge, 2011.
- CLARK, Helen. "What will it take to achieve the sustainable development goals?". *Journal of International Affairs*, THE NEXT WORLD ORDER: Special 70th Anniversary Issue, pp. 53-59, 2017.
- EDOUARD, Lindsay & BERNSTEIN, Stan. Challenges for measuring progress towards the sustainable development goals. *African Journal of Reproductive Health / La Revue Africaine de la Santé Reproductive*, Vol. 20, No. 3, Special Edition on SDGs (September 2016), pp. 45-54

HAYZER, Noleen. Making the Links: Women's Rights and Empowerment Are Key to Achieving the Millennium Development Goals, *Gender and Development*, Vol. 13, No. 1, p. 9-12, 2005.

HULME, David. Lessons from the Making of the MDGs: Human Development Meets Results-based Management in an Unfair World, *IDS Bulletin* Vol. 41, n.1, 2010.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Theory and Policy in International Development: Human Development and Capability Approach and the Millennium Development Goals, *International Studies Review*, n. 13, p. 122-132, 2011.

\_\_\_\_\_. Reducing Inequality – The Missing MDG: A Content Review of PRSPs and Bilateral Donor Policy Statements, *IDS Bulletin* Vol. 41, n.1, 2010.

\_\_\_\_\_. The right to development: Reframing a New Discourse for the Twenty-First Century, *Social Research*, Vol. 79, No. 4, *Human Rights and the Global Economy*, p. 839-864, 2012.

JOLLY, Richard. The MDGs in Historical Perspective, *IDS Bulletin* Vol. 41, n.1, 2010.

JOHNSON, Robert. Not a Sufficient Condition: The Limited Relevance of the Gender MDG to Women's Progress, *Gender and Development*, Vol. 13, No. 1, *Millennium Development Goals*, pp. 56-66, 2005.

LANGFORD, Malcom. A Poverty of Rights: Six Ways to Fix the MDGs, *IDS Bulletin* Volume 41, n. 1, 2010.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório de Desenvolvimento Humano 2014 - Sustentar o Progresso Humano: Reduzir as Vulnerabilidades e Reforçar a Resiliência, Nova Iorque, 2014

ONU, Organização das Nações Unidas. Declaração do Milênio, Nova Iorque, 2000.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como Liberdade*. Companhia de Bolso, 1999.

\_\_\_\_\_. The Idea of Justice. The Belknap Press of Harvard University Press Cambridge, Massachusetts, 2009.

SOLBERG, Erna. From MDGs to SDGs: the political value of common global goals. Harvard International Review, Vol. 37, No. 1, pp. 58-61, 2015.

SOLHEIM, Erik. Climate, Conflict and Capital: Critical Issues for the MDGs and Beyond 2015, IDS Bulletin Volume 41, n. 1, 2010.

UNDP, United Nations Development Program. Human Development Report 1990 - Concept and Measurement of Human Development, Nova Iorque, 1990.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 1991 - Financing Human Development, Nova Iorque, 1991.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 1992 - Global Dimensions of Human Development, Nova Iorque, 1992.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 1993 - People's Participation, Nova Iorque, 1993.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 1994 - New Dimensions of Human Security, Nova Iorque, 1994.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 1995 - Gender and Human Development, Nova Iorque, 1995.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 1996 - Economic Growth and Human Development, Nova Iorque, 1996.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 1997 - Human Development to Eradicate Poverty, Nova Iorque, 1997.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 1998 - Consumption for Human Development, Nova Iorque, 1998.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 1999 - Globalization with a Human Face, Nova Iorque, 1999.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2000 - Human Rights and Human Development, Nova Iorque, 2000.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2001 - Making New Technologies Work for Human Development, Nova Iorque, 2001.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2002 - Deepening Democracy in a Fragmented World, Nova Iorque, 2002.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2003 - Millennium Development Goals: A Compact among Nations to End Human Poverty, Nova Iorque, 2003.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2004 - Cultural Liberty in Today's Diverse World, Nova Iorque, 2004.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2005 - International Cooperation at a Crossroads: Aid, Trade and Security in an Unequal World, Nova Iorque, 2005.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2006 - Beyond Scarcity: Power, Poverty and the Global Water Crisis, Nova Iorque, 2006.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2007/2008 - Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World, Nova Iorque, 2007.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2009 - Overcoming Barriers: Human Mobility and Development, Nova Iorque, 2009.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2010 - The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development, Nova Iorque, 2010.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2011 - Sustainability and Equity: A Better Future for All, Nova Iorque, 2011.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2013 - The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, Nova Iorque, 2013.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2015 - Work for Human Development, Nova Iorque, 2015.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2016 - Human Development for Everyone, Nova Iorque, 2016.

\_\_\_\_\_. Human Development Report 2019 - Beyond income, beyond averages, beyond today: Inequalities in human development in the 21st century, Nova Iorque, 2019.

WORLD BANK. World Development Report 1990, Nova Iorque, 1990.

\_\_\_\_\_. World Development Report 2003, Nova Iorque, 2003.

\_\_\_\_\_. World Development Report 2016, Nova Iorque, 2016.