

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano encomendados pelas Nações Unidas e o papel atribuído ao poder público local no combate à pobreza e às desigualdades

GT 07 – Desenvolvimento territorial e local: desigualdades e descentralização

Maria José de Rezende

Resumo:

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

Palavras-chaves: Pobreza, poder público, desenvolvimento humano, Nações Unidas.

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs¹, publicados desde 1990 pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)², fazem inúmeras propostas para que o poder público atue, de modo contínuo e duradouro, no combate à pobreza extrema, às desigualdades (políticas, educacionais, de renda, de gênero, de acesso à saúde, à moradia, entre outras). Há, no seu interior, a convicção de que o poder público tem ora um papel primordial e prevaiente ora um papel menor e, inteiramente, compartilhado, no que diz respeito ao combate às mazelas sociais, com outros agentes, tais como: organizações não-governamentais (ONGs), setor privado, organismos da sociedade civil e associações diversas.

Ainda que ganhe prevalência no interior dos RDHs, a insistência de que muitos agentes e segmentos devem estar envolvidos na busca de saídas plausíveis, viáveis e exequíveis para os muitos problemas que resultam dos baixos Indicadores do Desenvolvimento Humano (IDHs)³, observa-se que o Estado, nas suas diferentes instâncias, é concebido como dotado de enormes responsabilidades no combate à pobreza e a todas as suas formas de manifestação. No âmbito deste artigo, demonstrar-se-á

¹ Os RDHs são publicados anualmente com o objetivo de verificar os avanços e não-avanços no IDH. Todavia, eles visam também construir um conjunto de propostas de ações e procedimentos para que ocorram encaminhamentos de melhorias nas condições de vida das pessoas mais pobres. Cada ano, os relatórios dedicam-se a uma temática específica, mas em todos os 21 relatórios publicados entre 1990 e 2011 os debates sobre o combate à pobreza absoluta e às desigualdades de capacidades e oportunidades dominaram as principais discussões em seu interior.

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

³ O IDH busca “oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. (...) O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. (...) Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação” (PNUD, 2010, p.1).

qual papel cabe, no entendimento dos relatórios, aos municípios, ao poder local, na formulação de políticas voltadas para o desenvolvimento humano.

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

De forma cautelosa, os formuladores do relatório de 1990 afirmam que é preciso ter o máximo de cuidado com os aconselhamentos que visam dar centralidade aos planos de melhorias nas áreas da saúde e da educação que se devem levar a cabo por grupos comunitários locais e voluntariado, os quais podem ser apoiados por organizações internacionais. No entanto, mesmo com certa desconfiança, alguns formuladores dos RDHs parecem receptivos a essas práticas.

É interessante observar que as propostas, dos elaboradores dos RDHs, de descentralização das políticas de combate à pobreza absoluta, de ampliação do acesso à saúde e à educação, estavam, na década de 1990, combinadas a muitas sugestões de expansão das políticas de cooperação com as agências internacionais. Carlo Tassara (2011) destaca que houve até mesmo, na década de 1990, a emergência de novos paradigmas de cooperação. Antes de 1990, a cooperação estava orientada para ajudas econômicas dadas pelos países ricos para os países pobres construírem infraestruturas capazes de potencializar a produção de riquezas. “Ademais, os Estados nacionais eram os únicos atores da cooperação, e as relações entre doadores e beneficiários eram de tipo hierárquico” (Tassara, 2011, p.416).

Uma das questões centrais que se constitui pano de fundo das propostas dos relatórios do PNUD, por ora analisados, é a dificuldade de financiamento do desenvolvimento humano. A quem cabe gerar e partilhar recursos que contemplem as necessidades (de moradia, saneamento, educação, saúde) das populações mais pobres? Era detectado, segundo os RDHs dos anos 1990s, que tinha havido uma diminuição da proporção dos gastos governamentais com saúde e educação na década de 1980. Fazia-se necessário dobrar tais investimentos para que muitos países pudessem empenhar-se em realizar melhorias que, ao menos, acenassem para o desenvolvimento humano. No entanto, a pergunta era: Quem deveria investir recursos e de onde eles deveriam sair? Os relatórios não abraçam uma tese que propõe que os gastos deveriam ser somente públicos. Eles insistem na necessidade de compartilhar tais gastos com muitos grupos, contando-se entre estes, até mesmo as populações mais pobres. Talvez, é neste aspecto, principalmente, que os relatórios passam a ser, às vezes, identificados como afinados com as orientações que duvidavam da efetividade e da possibilidade de o poder público ser o agente capaz, por excelência, de gerar as condições para ampliação do desenvolvimento humano.

“Na década de 1980 a taxa de investimento declinou notoriamente em vários países africanos e latino-americanos e é preciso elevá-la de maneira que alcance, pelo menos, o nível dos anos setentas. Na maior parte dos países em desenvolvimento é indispensável aumentar os recursos globais através de impostos especiais, *tarifas de usuários* e contribuições comunitárias⁴” (RDH, 1990, p.157).

No que consistiria essa denominada, na citação anterior, tarifa de usuários que os elaboradores do RDH de 1990 parecem aprovar? Seria uma forma de obter recursos denominados por eles de adicionais, já que as principais fontes deveriam ser governamentais. Desse modo, pode-se dizer que a

⁴ À medida que os serviços de saúde e de educação vão se deteriorando nos países em desenvolvimento vão surgindo buscas de “ajudas voluntárias para assegurar a prestação dos serviços” (RDH, 1990, p.161).

estas cabem os maiores ônus, ou seja, o grosso do investimento teria de vir dos gastos públicos, tanto que há o seguinte alerta: “Os países da América Latina e o Caribe foram os que experimentaram maiores reduções no gasto público para saúde e educação na década de oitenta. Portanto, têm que planejar um forte aumento em gasto público destinado aos ditos setores” (RDH, 1990, p.158).

Todavia, os preparadores do relatório de 1990, pressupõem que os gastos públicos não são suficientes, daí a necessidade de obter alguns recursos adicionais, tais como taxar determinados produtos (os de luxo, os prejudiciais à saúde como álcool e cigarros) e algumas atividades econômicas (serviços de importação⁵, impostos de renda corporativos⁶) para formar fundos de investimentos nas áreas sociais. Eles louvam também aquelas iniciativas governamentais de estabelecimento de políticas de ampliação da arrecadação de impostos. Citam Ghana e Jamaica como países que estavam, naquele momento, tentando implantar tais ações. Além desses recursos adicionais, os relatórios mencionam também as “tarifas de usuários” que vigiam em alguns países. Essas taxas dizem respeito à aplicação de um percentual determinado para utilização dos serviços de educação e de saúde. Taxas de matrículas, taxas de atendimento médico-hospitalar, entre outras. Se, ao mesmo tempo, tais valores podem constituir-se recursos adicionais, eles podem também impossibilitar que os mais pobres lancem mão desses serviços pela total e absoluta impossibilidade de arcarem com essas despesas. Esse fato é inteiramente reconhecido pelos construtores dos RDHs da década de 1990. Por isso, davam, eles, destaques a algumas experiências que sugeriam que os extremamente pobres e incapacitados deveriam ter serviços básicos de saúde e educação inteiramente gratuitos, ao passo que os demais pagariam taxas para utilizar tais serviços.

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

Essa discussão foi feita, durante décadas, na América Latina. Não há dúvida de que Celso Furtado (1964; 1992; 1997; 1997^a.) se destacou neste debate, ao retratar o desenvolvimento social como aquele que é capaz de distribuir renda, recursos e poder simultaneamente. Parte-se da convicção de que a proposta em torno do desenvolvimento humano deriva do debate sobre desenvolvimento social. Não se supõe que aquele primeiro represente uma ruptura com este segundo, mas antes uma continuidade construída com alguns atalhos que, às vezes, dificultam visualizar aproximações e parentescos que há entre eles. Entre os muitos atalhos estão, por exemplo, as propostas presentes nos RDHs de governança democrática - na qual os diversos agentes governamentais, da sociedade civil e de organizações diversas sejam co-participes na construção de ações que potencializem o desenvolvimento humano – em sociedades em que nunca houve efetivação de processos expressivos de distribuição de poder⁷.

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

⁶ Os impostos corporativos, no Brasil, são constituídos pelo IRPJ (Imposto de Renda Pessoa Jurídica) e CSLL (Contribuição sobre Lucro Líquido).

⁷ No Brasil alguns autores trabalharam fartamente essa situação. Ver: (Faoro, 1989; Holanda, 1987; Furtado, 1997; 1997^a).

Se a democracia deve ser entendida como distribuição de poder, ela está, sem dúvida, na base de todo e qualquer investimento rumo ao desenvolvimento humano. A descentralização do processo decisório e da renda teria de constituir-se, então, o seu núcleo principal. Observa-se que os elaboradores dos RDHs, influenciados por Amartya Sen, tentam construir alguns caminhos por onde pudessem expandir-se habilidades e capacidades (profissionais e políticas) que, a médio prazo, democratizassem o acesso à renda, recursos e poder. Num debate com Sem (2005; 2006; 2011), Celso Furtado (2002) afirmava que estava de acordo com o pressuposto de que, para “participar da distribuição da renda, a população necessita estar habilitada, por um título de propriedade ou pela inserção qualificada no sistema produtivo” (Furtado, 2002, p.16). Ocorre que, e isto os RDHs não enfrentam substancialmente, em algumas sociedades “esse processo de habilitação está bloqueado” (Furtado, 2002, p.17).

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

“As pessoas são as melhores defensoras de seus próprios interesses, sempre e quando lhes deem a oportunidade de fazê-lo. Portanto, muitas vezes o melhor que pode fazer os governos desejosos de empreender reformas é assegurar a participação plena dos indivíduos na comunidade e na nação. Entretanto, o fato de assegurar a participação das pessoas não significa deixar que elas sejam responsáveis por sua própria sorte. O governo deve fornecer ajuda ativa e deve descentralizar a tomada de decisões em matéria de desenvolvimento” (RDH, 1991, p.164-5).

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

Os relatórios não passam ao largo das dificuldades que o processo de descentralização pode engendrar. Considerado como ideal esse processo pode levar a imaginar que tudo estaria resolvido com a descentralização, mas na prática nem sempre as coisas sucedem assim. Vejam-se, por exemplo, os países com décadas e séculos de poderio local arraigado em práticas corrosivas para a democracia e para qualquer forma de equilíbrio de poder. Neles, a descentralização pode ser utilizada para perpetuar práticas clientelistas⁸, personalistas e corruptas. Essa preocupação dos relatórios tem muita semelhança com inúmeras discussões feitas por pesquisadores brasileiros que têm detectado, através de investigações empíricas, juntamente com alguns avanços, inúmeras dificuldades de construção e consolidação de procedimentos democráticos locais (Jacobi, 1995; Souza, 2001; 2004).

⁸ Essa possibilidade foi constada por Celina Souza (2001) em suas pesquisas. Para ela, a tese segundo a qual a descentralização consegue derrotar tais práticas clientelistas não se sustenta inteiramente, pois estas continuam vivíssimas em algumas cidades em que vige a política de orçamento participativo.

Os formuladores dos relatórios afirmam que para haver “participação se deve delegar poder aos pobres. (...) No que concerne à descentralização, o remédio está na educação, na delegação de responsabilidade e no desenho de estruturas e sequências de tomada de decisões apropriadas” (RDH, 1991, p.165). Pensando exclusivamente o caso do Brasil, Celina Souza (2001, p.10) faz uma discussão importante sobre os efeitos da descentralização nessa busca por dotar os mais pobres de maior poder. Diz ela, os “grupos de baixa renda, mas não os muito pobres, passaram a ter influência sobre o processo decisório de alocação de uma percentagem dos recursos públicos locais”, o que, segundo ela, foi feito a um custo alto de dispêndio de energia e trabalho para os setores populares que tentam interferir na distribuição de recursos públicos. E, como afirma Celso Furtado⁹ (1997b; 2002), para participar da contenda, os indivíduos têm de estar habilitados; se não há essa habilitação tem-se uma dificuldade enorme que recai sobre os extremamente pobres.

Esse fato, a saber, detectado por Celina Souza de que os grupos de baixa renda, mas não os muito pobres, é que acabam, de alguma forma, participando, tem sido, sem dúvida, um dos maiores desafios para as propostas de descentralização formuladas no interior dos RDHs, já que eles defendem a necessidade de ampliar a participação dos indivíduos mais pobres. Por isso, esse tipo de descentralização só seria possível através de um processo de geração de capacidades e habilidades que tornassem os mais pobres dotados de meios e recursos para o exercício de influências que dariam novos equilíbrios ao poder local¹⁰. Os elaboradores dos RDHs estão tentando indicar algumas possibilidades inclusivas para os que vivem em situação de total privação e impotência.

“Contudo, a longo prazo, se os pobres aprendem a ler e escrever e adquirem maior conscientização das suas possibilidades de satisfazer suas necessidades através do governo local, poderão exercer seus direitos democráticos com mais independência e exigir maior responsabilidade aos funcionários locais por suas ações” (RDH, 1991, p.165).

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

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

Gerar agentes (organizações da sociedade civil, líderes políticos, governantes e funcionários públicos) voltados aos interesses coletivos não basta. Daí a necessidade de envolver, segundo o RDH de 1991, a própria população mais pobre nas decisões a respeito de financiamento e execução dos projetos que são voltados para ela. “É possível que um alto grau de participação por parte dos

⁹ “No mundo moderno, o Estado é uma arena onde se confrontam os interesses mais diversos. As circunstâncias podem favorecer estes ou aqueles grupos, mas nem sempre são alheias à vontade dos atores, como havíamos comprovado com frequência. Sem ousar, não se conhecem os limites do possível, e muita coisa é possível no plano político se o povo não está privado do direito de organizar-se e de participar da contenda” (Furtado, 1997b, p.301).

¹⁰ Celina Souza (2001) faz uma importante discussão sobre o “empoderamento”, dos pobres, resultante das políticas de orçamento participativo.

beneficiários não garanta o funcionamento de um projeto, mas, [sem dúvida], aumenta suas possibilidades de êxito” (RDH, 1991, p.166).

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

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

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

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

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

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

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

com os quais se identifiquem e dos quais desejem participar) e também político (todos devem ter possibilidade de intervir ativamente nas decisões políticas nacionais e locais).

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

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

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

Referências bibliográficas

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. São Paulo, Globo, 1989.

FURTADO, Celso. *Dialética do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura, 1964.

FURTADO, Celso. *Brasil, a construção interrompida*. São Paulo, Paz e Terra, 1992

FURTADO, Celso. Entre inconformismo e o reformismo in *Obra autobiográfica*. São Paulo, Paz e Terra, 1997. P.9-40.

FURTADO, Celso. *A fantasia organizada*. in *Obra autobiográfica*. São Paulo, Paz e Terra, 1997a. p. 87-359. Tomo I

FURTADO, Celso. A fantasia desfeita in *Obra autobiográfica*. São Paulo, Paz e Terra, 1997b. p.27-306, Tomo II

FURTADO, Celso. *Em busca de novo modelo*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2002.

HOLANDA, Sérgio B. *As raízes do Brasil*. Rio de Janeiro, J. Olympio, 1987.

JACOBI, Pedro. Alcances y limites de los gobiernos locales progressistas en Brasil: las alcaldías petistas. *Revista Mexicana de Sociología*, México, año LVII, n.2, abr.jun.1995.

MACHADO, João G. Rocha e PAMPLONA, João Batista. A ONU e o desenvolvimento econômico: uma interpretação das bases teóricas da atuação do PNUD. *Economia e Sociedade*, v.17, n.1, p.1-17, jan.abr. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0106-06182008000100003> Acesso em: 16 jul 2012.

PNUD/2010. Desenvolvimento humano e IDH. Primeira página. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 18/08/2010

RDH (1990): *Relatório do Desenvolvimento Humano*: Definição e medição do desenvolvimento humano. PNUD/ONU. Extraído em 02 de junho de 2012 de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>

RDH (1991): *Relatório do Desenvolvimento Humano*: Financiamento do Desenvolvimento Humano. PNUD/ONU. Extraído em 02 de julho de 2012 de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991>

RDH (1992): *Relatório do Desenvolvimento Humano*: Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional. PNUD/ONU. Extraído em 22 de junho de 2012 de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1992>

RDH (1993): *Relatório do Desenvolvimento Humano*: Participação popular. PNUD/ONU. Extraído em 03 de março de 2012 de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993>

RDH (1995): *Relatório do Desenvolvimento Humano*: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos. PNUD/ONU. Extraído em 02 de julho de 2012 de <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo, Cia das Letras, 2005.

SEN, Amartya. *El valor de la democracia*. Madrid: El Viejo Topo, 2006.

SEN, Amartya. *A ideia de justiça*. São Paulo: Cia das Letras, 2011.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *São Paulo em perspectiva*, v.15, n.4, p. 1-12, dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?> Acesso em 10/09/2012.

SOUZA, Celina. Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo em perspectiva*. São Paulo, v.18, n.2, p.27-41, 2004. www.seade.sp.gov.br/produto/spp/v18n02_13pdf. Acessado em 07/09/2012.

TASSARA, Carlo. Objetivos de Desarrollo del Milenio, políticas públicas y desarrollo humano en América Latina. Análisis de un caso exitoso en Antioquia. *Investigación & Desarrollo*, v.19, n.2, p. 415-451, 2011.