

# **As múltiplas implicações da efetivação da democracia hoje: os desafios vindos à tona no Relatório do desenvolvimento humano, de 2002, das Nações Unidas**

## **Sumario**

*Introdução. Democracia e desenvolvimento humano. Aprofundar a democracia: o que significa esta discussão no interior do RDH/2002 Últimas considerações acerca dos desafios da democracia no mundo atual. Referências Bibliográficas.*

## **Resumo**

*O objetivo deste artigo é fazer uma reflexão sobre o modo como o Relatório do Desenvolvimento Humano, de 2002, chancelado pelo PNUD, órgão das Nações Unidas apresenta os (des)caminhos da democracia no mundo, hoje. Os procedimentos de pesquisa utilizados centraram-se numa pesquisa documental que lançou mão de textos oficiais publicados no sítio do PNUD/ONU que visam retratar os avanços (ou não) havidos em diversos campos da vida social, tais como: democracia e participação, justiça e distribuição de rendas, saúde e educação, entre outros. Procurouse demonstrar que o RDH/2002 retratou tanto os emperramentos que têm obstado a efetivação da democracia no mundo atual quanto as expectativas indicadoras da gestação de germes de uma possível expansão de um maior pluralismo político mundial. A busca de consubstancialidade entre democracia e desenvolvimento social dá a entonação principal ao RDH/2002 que foi construído em vista dos desafios postos pelas metas socioeconômicas denominadas Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs).*

**Palavras-chaves:** Democracia, desenvolvimento social, Objetivos do Milênio das Nações Unidas

## **Abstract**

*The purpose of this paper is to reflect upon how the human Development Report of 2002, sponsored by the UNDP, a United Nations'body, presents the way and misleading ways of democracy in the world today. The research procedures were focused on a documentary research that resorted to official texts published on UNDP/UNO's site which aims to show the improvements (or not) that happened in several fields of social life, such as: democracy and participation, justice and income distribution, health and education, among others. Its purpose was to demonstrate that the HDR/2002 showed not only the hindrances for rendering democracy effective in the current world, but also the expectations which indicate the development of germs of a possible expansion of a wider world political pluralism. The search for consubstantiality between democracy and social development validates the HDR/2002 which was built due to the challenges posed by social economical goals called the Millennium Development Goals.*

**Key Words:** Democracy; social development, UNO's Millennium Goals.

**Artículo:** Recibido, Julio 24 de 2008; aprobado, Octubre 16 de 2008.

**Maria Jose Rezende:** Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Docente-investigadora da Universidade Estadual de Londrina (Brasil).

**Correo electrónico:** wld@londrina.net

# As múltiplas implicações da efetivação da democracia hoje: os desafios vindos à tona no Relatório do desenvolvimento humano, de 2002, das Nações Unidas

Maria Jose Rezende

## Introdução

Desde o ano 2000, quando foi aprovada na Assembléia Geral das Nações Unidas a Declaração do Milênio que sistematizava os 08 objetivos e as 18 metas, denominados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), a serem alcançados ao longo das primeiras décadas do século XXI, os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDH) têm trazido um vasto material sobre a efetivação ou não de medidas que indicam melhoria no quadro social das regiões mais pobres do planeta.

Como não é possível compreender o documento que deu origem à Declaração do Milênio - intitulado *Nós, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI* (2000), preparado por Kofi Annan, ex-secretário Geral da ONU, sem levar em conta as diversas conferências e encontros de cúpula que ocorreram na década de 1990, deve-se atentar para o fato de que os RDHs (1996; 1997; 1998; 1999) produzidos nos anos imediatamente anteriores à vigência das metas socioeconômicas denominadas ODMs, já davam destaque ao empenho da ONU em problematizar a democracia de modo conjugado com o debate acerca de um desenvolvimento humano capaz de erradicar a pobreza absoluta e as mazelas sociais (analfabetismo, fome, doenças e epidemias por falta de alimentação, de saneamento, de moradias adequadas) dela derivadas.

São oito os objetivos principais; em cada um deles há meta (s) estabelecida (s) para ser(em) alcançada(s) dentro de alguns anos. São eles: 1)- erradicar a pobreza extrema e a fome, 2)- atingir o ensino básico universal, 3)- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, 4)- reduzir a mortalidade infantil, 5)- melhorar a saúde materna, 6)- combater o HIV/aids, a malária, a tuberculose, entre outras doenças, 7)- Garantir sustentabilidade ambiental, 8)- estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (UMA VISÃO a partir da América Latina e do Caribe apud Folha Informativa ODM, PNUD/CEPAL, 2005)” (REZENDE, 2007, p.173-4).

O RDH (2000) do ano em que se deu o encontro denominado *Cúpula do Milênio* cuja pauta eram os principais problemas mundiais - reforçava os parâmetros básicos presentes na Declaração do Milênio, ao insistir que o desenvolvimento humano deveria ser concebido como uma forma de assegurar a efetivação dos direitos humanos, os quais possibilitariam a expansão do bemestar e da dignidade das pessoas de todas as nações do mundo.

O RDH/2002 tem como título *Aprofundar a democracia num mundo fragmentado* e o RDH/2004 intitula-se *Liberdade cultural num mundo diversificado*. Neles, o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), órgão incumbido de gerenciar e coordenar as atividades pró-ODMs, mostrase bastante preocupado com os possíveis processos de retração da democracia no mundo atual. Deve-se indagar o seguinte: O que há nessas respectivas conjunturas que reforçam as indagações acerca dos retrocessos

democráticos possíveis? O que tais debates revelam quanto à noção de democracia que está sendo empregada pelas Nações Unidas?

### **1- Democracia e desenvolvimento humano**

O Relatório do Desenvolvimento Humano de 2002 está voltado para a discussão sobre o papel da democracia na efetivação do desenvolvimento humano proposto pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Em primeiro lugar, deve-se esclarecer que, nos relatórios (RDHs), na Declaração do Milênio (2000), nas reportagens e nas entrevistas dos boletins diários do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), são enfatizados os muitos aspectos do desenvolvimento humano que é apresentado como resultado da aquisição de capital humano e/ou capital social. Assim, a efetivação dos ODMs tem como norte fundamental o aumento deste último, o qual tem sido definido por alguns cientistas (Coleman, 1988; Putnam, 1995) e organismos internacionais (ONU, Banco Mundial) como “o volume e a intensidade das relações sociais cooperativas nas comunidades” (Midgley, 2007, p. 233).

Os relatórios preparados e divulgados anualmente pelo PNUD deixam evidenciado que os técnicos das Nações Unidas comungam com a idéia de que o desenvolvimento social é alcançado, caso haja investimentos suficientes em programas sociais que levem à formação do capital humano. De certa forma, pode-se dizer que os técnicos da ONU, ao defenderem a consubstancialidade entre desenvolvimento social e capital humano, filiam-se aos estudos de muitos pesquisadores (Becker, 1964; Harbison, 1973; Pascharopoulos, 1973; Schultz, 1963; 1981) que empenham grandes esforços para provar que o investimento em educação leva a melhorias na sociedade como um todo.

Organismos internacionais como o Banco Mundial e as Nações Unidas possuem, em seus quadros, muitos técnicos que insistem que a perseguição de melhores índices sociais somente é possível com um crescente investimento educacional. Tal postura vem sendo amplamente destacada nos Relatórios do Desenvolvimento Humano produzidos após o estabelecimento dos ODMs.

“Pesquisas econométricas<sup>1</sup> sobre índices sociais de retorno dos investimentos

educacionais são hoje numerosas, e aceita-se em geral que o desenvolvimento econômico exige investimentos desse tipo em capital humano. As pesquisas sobre o capital humano também se estenderam aos campos de saúde e nutrição, nos quais se acredita largamente que esses investimentos promovem o desenvolvimento econômico” (Midgley, 2007, p. 231).

Os ODMs foram definidos em vista da expectativa de que os países mais pobres se empenhariam com afinco contínuo no desenvolvimento do capital humano. A erradicação da fome, a universalização do ensino básico, a redução da mortalidade infantil, a melhoria na saúde materna e o combate a doenças epidêmicas são apresentados como ponto de partida de um crescente investimento em capital social. A erradicação de doenças e da fome e a expansão da educação básica são apontadas, nas metas socioeconômicas denominadas Objetivos do Milênio, como capazes de reverter o quadro social precário que vigora nos países pobres.

A insistência do PNUD/ONU para que os governantes e as lideranças políticas mundiais se comprometam com programas de investimento humano está inscrita na crença de que esses passos são fundamentais para a formação do capital social nos países pobres e deficitários em programas de combate às mazelas sociais. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (2001; 2002; 2003; 2004; 2005) focam, por diversos ângulos, a necessidade de democratizar as habilidades individuais para que as pessoas possam encontrar caminhos por onde possam sair da pobreza, da miserabilidade.

Em relação a essa discussão sobre a democratização das habilidades como antídoto para os problemas sociais, alguns cientistas posicionam-se de modo mais ou menos crítico, como é o caso de Esping-Andersen (2007), ou de maneira totalmente crítica, como é o caso de Bauman (2001). A obsessão por um dado tipo de desenvolvimento social que incumbe ao próprio indivíduo de encontrar soluções individuais para os problemas sistêmicos (Bauman, 2001) faz parte de um amplo processo de individualização em expansão no mundo atual.

“Resumidamente, a 'individualização' consiste em transformar a 'identidade' humana de um 'dado' em uma tarefa e encarregar os atores da responsabilidade de realizar essa

<sup>1</sup> “Cálculos econométricos revelaram que aumentos no número de anos em que as crianças frequentam a escola ampliam incrementalmente tanto a produção nacional como as rendas nacionais” (Midgley, 2007, p.231).



tarifa e das conseqüências (assim como os efeitos colaterais) de sua realização. Em outras palavras, consiste no estabelecimento de uma autonomia de *jure* (independentemente de a autonomia de facto também ter sido estabelecida)” (BAUMAN, 2001: 41).

Gosta Esping-Andersen (2007), teórico que vem compondo uma das inúmeras vertentes da denominada terceira via<sup>2</sup>, defende as políticas que visam expandir a capacidade recursiva dos cidadãos. Para ele, esta é a única forma de evitar que, num futuro bem próximo, o mundo todo esteja formado por “ilhas de conhecimento em um grande mar de excluídos e marginalizados” (Esping-Andersen, 2007, p. 194). Quais seriam as soluções mais comumente apresentadas para evitar que esse processo de expansão das exclusões se efetive? Ele afirma que a democratização das habilidades e a reformulação das políticas sociais são apresentadas como uma espécie de antídoto contra os males da globalização tecnológica em andamento. É visível, nos Relatórios do Desenvolvimento Humano (vide, por exemplo, o do ano de 2001 que versa sobre as novas tecnologias e os seus efeitos sobre o cumprimento dos ODMs), o enorme esforço para atestar que o enfrentamento da pobreza e de suas mazelas sociais passa pela democratização das habilidades.

“Os promotores mais simplórios da 'terceira via' acreditam que a população, por intermédio da educação, pode ser adaptada à economia de mercado e que o problema social desaparecerá. Essa é uma falácia perigosa. A educação, o treinamento e o aprendizado vitalício podem não ser o bastante. Uma economia intensiva em habilidades produzirá novas desigualdades; uma economia de serviços de pleno emprego as reforçará. (...) Como quer que seja, a educação não tem como desfazer diferenças no capital social das pessoas” (Esping-Andersen, 2007, p.194).

A discussão acima tem como referência a Europa e não os países pobres, como é o caso dos Relatórios do Desenvolvimento Humano, organizados pelo PNUD, que buscam situar o debate sobre democratização das habilidades em contextos marcados por bloqueios estruturais e não meramente conjunturais. Assim, ficam evidentes todos os percalços e dificuldades que vêm à tona quando se supõe a possibilidade de

envidar esforços em processos de expansão da inclusão dos indivíduos na lógica econômica em vigor, a qual está marcada por uma globalização tecnológica que descarta um contingente enorme de pessoas ao redor do mundo da possibilidade de obter trabalho. “Elas são o refugio da permanente destruição criativa da ordem jurídica, política e ética global” (Bauman, 2005, p.111).

Observase que os técnicos dos órgãos das Nações Unidas, os quais preparam os relatórios aqui analisados, apresentam um otimismo, às vezes descabido, quanto à possibilidade de transformar os extremamente pobres, dos países não-desenvolvidos, em sujeitos ativos e capazes de participar de um desenvolvimento econômico que em cuja essência há o aprofundamento da exclusão e da miserabilidade. Desse modo, os documentos aqui analisados fazem aflorar os impasses atuais que ficam evidenciados no modo de pensar o desenvolvimento social como resultante de um desenvolvimento econômico que se embasa tanto em práticas comunitárias, voluntárias e localistas quanto em ações proporcionadas por políticas sociais postas em andamento por um Estado que não se compromete suficientemente com o bemestar.

Nessas condições é que o RDH/2002 traz à baila a necessidade de aprofundar a democracia. A pergunta que se deve fazer é a seguinte: De qual democracia falam os relatórios? Somente respondendo a essa questão é que se torna possível entender a noção de melhoramento da democracia empregada nos documentos. Na introdução ao RDH/2002, temse uma boa pista para responder ao questionamento acima. Nela, está dito que a democracia tem de ser pensada em vista tanto das instituições formais e informais quanto do desenvolvimento humano. Em alguns momentos, o RDH/2002 insiste que os sistemas de governo democráticos somente são dignos desse nome se promoverem aquele último. Todavia, nem sempre a democracia é definida em vista das condições de bemestar social. Muitas vezes ela é tomada como sinônimo de abertura dos sistemas políticos e de expansão das liberdades políticas.

“Nos anos de 1980 e 1990, o mundo fez progressos significativos na abertura dos sistemas políticos e na expansão das liberdades políticas. Cerca de 81 países deram passos

2 Anthony Giddens, um dos teóricos da chamada terceira via, define esta última como uma renovação da democracia social em condições atuais. Há inúmeros embates e correntes dentro do que se convencionou chamar terceira via. Para cuja compreensão, ver: (Giddens, 2007). As críticas a este movimento intelectual e político denominado terceira via podem ser encontradas em: (Bauman, 1999; Bourdieu, 2001; Bourdieu e Wacquant, 2001; Furtado, 2002; 2001).

significativos no sentido da democracia e, hoje, 140 dos quase 200 países do mundo têm eleições multipartidárias mais do que nunca. Mas, a euforia do fim da guerra-fria deu lugar às sombrias realidades da política do século XXI” (RDH/2002, p.1).

De que realidade sombria falava o relatório em questão? Não se deve esquecer que ele foi produzido logo após o episódio de explosão das Torres Gêmeas nos EUA, em 11 de setembro de 2001. Desse modo, há uma insistência num suposto caráter obscuro do futuro da democracia no mundo. É visível que os técnicos do PNUD/ONU ligam as ameaças à democracia às tensões sociais e econômicas geradas pela pobreza e miserabilidade crescentes, as quais têm se expandido num contexto criador de forças internacionais (os denominados poderes globais) que se impõem aos governantes de várias partes do mundo.

Note-se que está posta no RDH/2002 uma questão que tem suscitado um intenso debate na atualidade: a globalização financeira e tecnológica em andamento tem ou não sido responsável pela restrição dos poderes nacionais em vista da emergência de poderes globais que controlam a tecnologia, a informação e o capital financeiro (FURTADO, 2001: 39)? Zygmunt Bauman (2001) atesta que os interesses dos estados nacionais vêm sendo ajustados sucessivamente aos interesses globais. A extraterritorialidade desses últimos garantelhes as melhores possibilidades de aniquilamento de ações políticas que visem enfrentar o poder global e sua capacidade de controle dos governantes tanto dos países ricos quanto dos países pobres. No entanto, os controles recaem muito mais sobre as nações periféricas. Conforme afirma Boaventura de Souza Santos (2002), os efeitos do processo de enfraquecimento do Estado-nação são muito maiores sobre os países do eixo Sul.

Além de Santos, muitos outros pensadores, tais como Bauman, Pierre Bourdieu (2001), Celso Furtado (2001), Eric Hobsbawm<sup>3</sup> (1998), entre outros, têm sustentado um debate cujos elementos centrais circundam em torno da emergência e expansão de um poder ímpar na atualidade: o poder global que se alimenta continuamente da expansão tecnológica e financeira em curso no mundo hoje e do desmantelamento das formas de ação política capazes de contestar os seus mandos e

desmandos. Esse enfraquecimento do Estado perante o poder global é visível, segundo Bourdieu, nas imposições econômicas de uma globalização que leva à pauperização do Estado, visível no “desinvestimento econômico” que se reflete na diminuição das proteções sociais e no crescimento dos componentes policiais e penais (Bourdieu e Wacquant, 2001: 3).

“O poder global torna-se, então, o centro de decisão com real capacidade de intervir sobre todo processo social. Constituído pelas forças sociais que se formam com a expansão do controle do capital oriundo da concentração tecnológica e financeira, ele se pauta pela desarticulação de qualquer outra força social que tente consolidarse na arena política. À medida que as empresas se globalizam, se livram da regulação do Estado e se apóiam nos mercados externos para crescer (Furtado, 2001, p.29), fortalece-se essa instância de poder denominada de poder global, em razão de ter ocorrido, durante as últimas três décadas, uma paulatina mudança na “configuração da estrutura de poder político mundial” (Furtado, 1992, p.57), o qual vem realocando “as atividades produtivas provocadas pelo impacto das novas técnicas de comunicação e tratamento da informação, o que tende a concentrar em áreas privilegiadas do primeiro mundo as atividades (...) que são instrumento de poder” (Furtado, 1992, p.57). O avanço das empresas transnacionais, da concentração do poder financeiro, do controle sobre as patentes e sobre as atividades intelectuais geradoras de novas tecnologias tem levado ao fortalecimento do poder global, ocorrendo, então, uma redefinição das relações políticas mundiais” (Rezende, 2007: p.188).

Ulrick Beck tem uma posição intermediária acerca dessa liquidação ou não do poder dos estados nacionais. Ele afirma que o “Estado nacional se torna uma promessa que nem ele mesmo é capaz de cumprir. (...) De fato, se o Estado nacional se torna um zumbi, podese aplicar o lápis vermelho (...). Decisivo é o fato de o esvaziamento do contêiner estatal só ser possível enquanto o Estado for concebido exclusivamente como programa de ação territorial; e a política, como política territorialmente organizada. Por isso, o mais importante é saber em que medida os agentes até agora territorialmente enquadrados não seguem o exemplo da economia e podem vir a ser agentes extraterritoriais. (...) Não obstante,

3 “Para as multinacionais (isto é, empresas globais com interesses e compromissos locais dispersos e cambiantes), o mundo ideal é ‘um mundo sem Estados, ou pelo menos com pequenos e não grandes Estados, observou Eric Hobsbawm (1998)’ (Bauman, 2001: 219).



seria possível ponderar se o próprio modelo de Estado não pode continuar se desenvolvendo. Seriam concebíveis estados cooperativos pós-nacionais que, de sua parte, constituiriam um contrapoder em relação aos agentes econômicos transnacionais globalizados” (Beck, 2003: 47-8).

Não há qualquer consenso no debate intelectual e político atual, conforme foi demonstrado anteriormente, se a redefinição das relações políticas mundiais está ou não pautada, essencialmente, pelo modo de concentração de uma nova forma de poder, ou seja, o poder global. Há quem diga, David Held (2007) por exemplo, que a globalização transformou, sim, o poder do Estado e as relações políticas de modo geral; no entanto, supor que isso tenha ocorrido em razão da expansão de uma forma de poder que age e a tudo domina visando enfraquecer o poder do Estado é, no mínimo, falacioso. Ao seu ver, têm ocorrido novas formas de colaboração, de organização e de pressão transnacional bem como novas modalidades de atuação do poder estatal.

“O direito dos Estados de governar dentro de territórios circunscritos (soberania) não está nem de longe à beira do colapso, embora a natureza prática desse direito a real capacidade dos Estados de governar venha mudando de forma. Um novo regime de governo e de governança vem emergindo e substituindo as tradicionais concepções do poder estatal como uma forma indivisível e exclusiva de poder público. Longe de a globalização conduzir ao 'fim do Estado', ele está estimulando uma série de estratégias de governo e governança, e, em alguns sentidos fundamentais, um Estado mais ativista (Held, 2007: 570).

Note-se que há uma diferença básica entre os teóricos mencionados anteriormente e David Held no que diz respeito ao modo de interpretar as mudanças políticas recentes. Não se deve esquecer que as discussões dos Relatórios de Desenvolvimento Humano vão estar, implicitamente, dialogando com esses debates. Cabe a este artigo perguntar o seguinte: De que maneira os técnicos da ONU, ao discutir os desafios da

democracia no mundo de hoje, se posicionam em relação a essas questões que têm norteado as polêmicas acerca dos efeitos da globalização sobre as mudanças políticas e a democracia?

Enquanto Bauman (1999), Furtado (2001) e Bourdieu (2001) constatam um esvaziamento do espaço público que leva ao enfraquecimento das forças coletivas garantidoras da democracia, Held (2007) atesta que a globalização favorece esta última visto que o “poder efetivo é compartilhado e trocado por diversas forças e agências nos níveis nacional, regional e supranacional”<sup>4</sup>. (Held, 2007: 572).

Diante dessas questões, como os relatórios (RDHs) que problematizam os desafios do desenvolvimento humano e da democracia se posicionam? Ou seja, ao se empenhar na defesa da efetivação dos objetivos do milênio, a ONU supõem ou não que é compatível o aprofundamento da democracia, através do aperfeiçoamento das instituições que compõem o Estado nacional, com o processo de globalização em curso atualmente? As discussões sobre a democracia que se fazem nos RDHs de 2002 estão ou não levando em consideração a vigência de um poder global empenhado em tolher continuamente as ações orientadas para a expansão do espaço público que têm por objetivo exigir que os estados nacionais respondam aos problemas relacionados à expansão das desigualdades e das exclusões? Os estados nacionais são ou não concebidos, nos RDHs, como instâncias principais para combater as múltiplas formas de desigualdades? Isto é fundamental para compreender a concepção de democracia que atravessa os relatórios produzidos pós-Declaração do Milênio.

No artigo *A reconstrução do Brasil* (1999), Celso Furtado dá a indicação de que, se o objetivo, conforme aparece nos documentos do PNUD/ONU<sup>5</sup> que discutem os ODMs, é construir condições para ampliar o desenvolvimento social nos países subdesenvolvidos, não há outro meio senão enfrentar os problemas estruturais. Todo aprofundamento da democracia requer tal enfrentamento.

4 David Held (2007) diz que ao longo de seus escritos tentou criar “uma concepção cosmopolita de governança democrática. Em essência, o projeto cosmopolita procura especificar os princípios e arranjos institucionais para responsabilizar aqueles centros e formas de poder que atualmente operam além do escopo do controle democrático. (...) Cada cidadão de cada Estado terá de aprender a se tornar também um cidadão cosmopolita: ou seja, uma pessoa capaz de mediar entre tradições nacionais, comunidades de destino e estilo de vidas de vida alternativos. A cidadania em uma política democrática do futuro provavelmente envolverá um papel cada vez mais mediador: um papel que inclui o diálogo com as tradições e discursos alheios, no intuito de expandir os horizontes do próprios sistema pessoal de significados e preconceitos” (Held, 2007: 576).

5 O PNUD é o órgão responsável pelo gerenciamento, implementação, fiscalização e monitoramento dos ODMs. É ele também o responsável pela elaboração e divulgação dos Relatórios do Desenvolvimento Humano.

“Se o Estado nacional é o instrumento privilegiado para enfrentar problemas estruturais, cabe indagar como compatibilizá-lo com o processo de globalização. Pouca dúvida pode haver de que a globalização dos fluxos monetários e financeiros deve ser objeto de rigorosos constrangimentos, o que exige a preservação e o aperfeiçoamento das instituições estatais” (Furtado, 1999: 13).

O RDH/2002 inicia-se indagando sobre os descontentamentos daqueles que vêm na globalização o aprofundamento das disparidades sociais entre os ricos e os pobres. Parte dos descontentes unem-se em movimentos sociais que defendem que toda discussão sobre o desenvolvimento social e a democracia deve passar pela definição de um percurso diferente para a globalização<sup>6</sup>. As Nações Unidas, através dos relatórios divulgados pelo PNUD, vai travar um debate sobre a política, as instituições, a liberdade, a dignidade e o desenvolvimento humano visando endossar aquelas perspectivas que advogam a necessidade de dar um outro rumo ao processo social em curso no mundo atual, sem, contudo, defender a necessidade de fazer emergir uma globalização contra-hegemônica, nos moldes defendidos por Boaventura de Souza Santos (2002), por exemplo. E que outro direcionamento seria esse então? Seria a construção, segundo a ONU, de ajustamentos da globalização a um processo de desenvolvimento social e humano que culminasse em melhorias coletivas nos países pobres.

Não se trata, nos RDHs, da construção de uma outra globalização, mas sim de ajustes para a que se expande na atualidade não prossiga aprofundando a pobreza e a exclusão social.

Na introdução ao RDH/2002 há uma insistência de que a democracia somente é alcançável se houver a melhoria dos índices sociais, daí a necessidade de os países pobres fazerem progressos em educação, saúde materna e infantil, nutrição etc..O traço positivo do relatório de 2002 está no fato dele situar a questão da democracia também no âmbito dos problemas relacionados à pobreza e à exclusão. Detecta-se que há algo não resolvido na correlação que ele tenta fazer entre aprofundar a democracia e melhorar o bem-estar social.

Isso porque há uma clara tentativa de pensar a pobreza sem enfrentar o problema da

concentração de rendas. Sem redefinir a estrutura que exacerba a desigualdade material e não-material, não há possibilidade de alcançar uma democratização do padrão de organização social e de domínio político. No entanto, é visível que o relatório situa a questão do bem-estar coletivo e do desenvolvimento humano no âmbito do enfrentamento da pobreza e não das desigualdades. Por isso, a correlação entre melhorias sociais e democracia fica extremamente frágil.

O RDH/2002 considera que o mundo hoje é expressivamente democrático, já que 140 países têm eleições multipartidárias. Desses, 80 são considerados, pelos técnicos que preparam os RDHs, integralmente democráticos, mas ressaltam que dos 140 países, 106 têm *déficit* de democracia, já que limitam, de alguma forma, as liberdades civis e políticas. Esses dados apontam para uma dificuldade muito recorrente nos relatórios aqui analisados. Ou seja, a democracia está sendo definida em razão de alguns critérios políticos (eleições multipartidárias, por exemplo), mas mesmo assim há um esforço para atestar que sem se ocupar da pobreza, da exclusão e da miserabilidade, a democracia não se sustenta por muito tempo.

O relatório de 2002 chama a atenção para a cisão entre o potencial de democratização e de desenvolvimento humano que os países apresentam e os procedimentos que na prática emperram a efetivação desses dois processos.

“Num mundo mais interdependente, a política e as instituições políticas são ainda mais importantes para o desenvolvimento humano. Por todo o mundo, as discussões sobre o desenvolvimento estão a dar mais ênfase às instituições e à governança. Esses debates concentram-se na eficiência das instituições públicas e nas regras para fazer funcionar os mercados e promover o crescimento econômico desde o profissionalismo e a transparência dos sistemas fiscais à capacidade dos sistemas judiciais fazerem cumprir contratos comerciais. Essas questões são importantes para o desenvolvimento humano. Quando as instituições funcionam mal, as pessoas pobres e vulneráveis tendem a ser as que sofrem mais. Mas, tal como o desenvolvimento humano exige muito mais do que rendimentos crescentes, a governação para o desenvolvimento humano exige muito mais do

<sup>6</sup> Celso Furtado conta-se entre aqueles que viam a possibilidade de que a globalização fosse rumada para um percurso distinto daquele em vigor até então. Ele afirmava: “Não se trata de restringir arbitrariamente a ação das empresas transnacionais, e sim de orientá-las no sentido de dar prioridade ao mercado nacional e à criação de empregos” (Furtado, 1999: 13).



que ter instituições públicas eficientes. A boa governação também exige a promoção de instituições justas e responsáveis, que protejam os direitos humanos e as liberdades básicas. (...) {Esse relatório} defende que os países só podem promover o desenvolvimento humano para todos quando tiverem sistemas de governo que sejam inteiramente responsáveis perante todas as pessoas e quando todas as pessoas puderem participar nos debates e nas decisões que moldam a sua vida” (RDH/2002: 2-3).

Nas últimas linhas do documento acima, observa-se que a democracia é compreendida como algo que vai além de regras formais. É visível também que há um questionamento sobre a possibilidade de pensar a democracia levando-se em conta somente os critérios eleitorais e representativos. A subordinação do desenvolvimento humano a uma forma de democracia que seja participativa e representativa, ao mesmo tempo, não é algo novo no âmbito da ONU e de suas agências. Ou melhor, não é uma postura que ganhou substância recentemente. Ela vem sendo burilada há tempos em alguns documentos públicos. José Guadalupe Vargas Hernández (2007), em seu artigo *Del gobierno por el pueblo a la posdemocracia económica transnacional, global y cosmopolita*, traz um documento da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação e a Cultura), de 1997, que advogava o fortalecimento da sociedade civil como caminho para a estabilização da democracia.

“A qualidade do exercício democrático do poder depende da ação conjunta de dois elementos: Por um lado, a natureza das instituições do Estado, a responsabilidade e transparência dos funcionários do Estado, e por outro, da natureza da sociedade civil e sua capacidade para exercer controle sobre o aparato de Estado” (UNESCO apud Hernández, 2007: 223).

Nos documentos da ONU denominados RDHs há uma preocupação em demonstrar que a democracia é fundamental tanto pela liberdade política que proporciona quanto pela capacidade de impulsionar o desenvolvimento humano. Neste último caso, a organização da sociedade civil é mencionada como essencial, já que ela pode impulsionar ações de controle sobre governantes, lideranças políticas e agentes públicos, os quais, ao se verem fiscalizados, sentem-se pressionados a responder de modo mais adequado aos problemas atinentes à fome, à miserabilidade, à pobreza e a outras mazelas sociais.

“A *governança* democrática pode desencadear um ciclo virtuoso de desenvolvimento na medida em que a liberdade política dá poder às pessoas para exercer pressão a favor de políticas que aumentem as oportunidades sociais e políticas, e na medida em que debates abertos ajudam as comunidades a moldar as suas prioridades. Da Indonésia ao México (...), iniciativas no sentido da democratização e da abertura política ajudaram a produzir este tipo de círculo virtuoso, com uma imprensa livre e um ativismo da sociedade civil fornecendo às pessoas novas maneiras de participar em decisões e em debates políticos. Dois exemplos poeminentes são a programação orçamental participada e a programação orçamental sensível ao gênero. Em Porto Alegre, Brasil, a participação dos cidadãos na preparação dos orçamentos municipais ajudou a formular a despesa, fazendo-a incidir em prioridades críticas de desenvolvimento humano (...). A programação orçamental sensível ao gênero, que examina as implicações dos orçamentos nacionais e locais na igualdade de sexos, é seguida em pelo menos 40 países. Na África do Sul, esses esforços prepararam os parlamentares para o exame minucioso das propostas orçamentais e levaram à inclusão da análise sensível ao gênero nos documentos políticos e a uma orientação mais eficiente da despesa pública” (RDH/2002: 3).

A noção de governança está fundada numa noção singular de participação da sociedade civil. A governação está ancorada, como afirma Boaventura de Souza Santos, “em parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, para-governamentais e não-governamentais, nas quais o aparelho do Estado tem apenas tarefas de coordenação enquanto *primus inter pares*” (Santos, 2002: 37-8). Há, assim, no RDH/2002, uma redefinição da idéia de participação, não pautada no enfrentamento entre os agentes que povoam o espaço público e o Estado, mas sim na construção de parcerias e associações capazes de formular ações comuns.

Tanto o caso do orçamento participativo no Brasil, quanto o do orçamento sensível ao gênero em outros países, são frutos, com certeza, de uma ampliação, havida nas últimas décadas, de condições democráticas que possibilitam surgirem reivindicações até mesmo por outras formas de controle e de transparências administrativas. Sendo assim, pode-se dizer que os relatórios do PNUD/ONU, sobre o desenvolvimento humano, enaltecem a ação da



sociedade civil na busca de expansão de modos de governança cada vez mais democráticos<sup>7</sup>. Contudo, o ativismo da sociedade civil é tratado de modo expressivamente geral. Quase que como uma fórmula aplicável a todas as sociedades e quase que com as mesmas possibilidades de dar resultados favoráveis à ampliação tanto da democracia quanto do desenvolvimento humano.

O RDH/2002, embora tenha como objetivo principal discutir o modo como a expansão de procedimentos democráticos favorece melhoramentos sociais de modo geral, não se atém ao esclarecimento do significado dos tipos específicos de ativismo da sociedade civil que existem na atualidade. O documento aqui analisado não busca também decifrar se tais ativismos ajudam ou não a diluir os vícios políticos arraigados em quase todas as nações pobres do planeta. A construção de uma linha direta entre democracia, ativismo da sociedade civil e desenvolvimento humano expressa uma perspectiva histórica cegamente direcional. É como se uma parte expressiva dos países caminhassem indubitavelmente em direção ao progresso social e político.

Ao apontar que há uma consubstancialidade entre democracia e desenvolvimento humano, o RDH/2002 não está supondo automatismos, mas sim a possibilidade de que aquela primeira seja efetivada não a partir de uma elite que decide tudo sem a intervenção da sociedade civil, mas pelo contrário, em vista das ações desta última que deve visar o cumprimento das decisões que favorecem as coletividades. Democracia e equidade não são necessariamente faces diferentes de uma mesma moeda, diz o relatório. Este tipo de argumentação visa criticar as nações que entendem a democracia como um governo de elite empenhado em romper qualquer vínculo com o desenvolvimento humano.

No RDH/2002, é visível a seguinte dificuldade, a saber, aos técnicos da ONU - que preparam esse documento - parece impossível definir muitos países como não-democráticos, mesmo sendo detectado um aumento crescente da pobreza e da desigualdade. Ou seja, países da África subsaariana continuam sendo classificados como democráticos apesar da expansão da pobreza. O mesmo se diga em relação a outros continentes, cujo aumento das desigualdades sociais seria suficiente para ao menos colocar sob suspeição a

classificação de tais países como democráticos. Ao afirmar que “no Brasil a democracia coexiste com desigualdades sociais e econômicas que estão entre as maiores do mundo” (RDH/2002:4), o documento passa a idéia de que é inquestionável a vigência da democracia, mesmo que haja desigualdades extremas.

Esse tipo de perspectiva acentua uma visão que tende a separar de um lado a formalização de procedimentos de representação, e de outro, a efetivação de processos desconcentradores de renda. Celso Furtado, na obra *Em busca de novo modelo* (2002), tece cuidadosamente inúmeros argumentos sobre a impossibilidade, em países como o Brasil, de separar a construção de uma sociedade democrática da criação de meios para reverter a concentração da renda. Ele afirma que não há como falar de uma coisa sem falar também da outra. A democracia só se efetivará, de fato, se o processo de sua constituição se consubstanciar com a geração de uma sociedade mais justa, mais igualitária.

Esse modo de Celso Furtado conceber o processo social toca em uma questão essencial para a democracia: o aperfeiçoamento das instituições que compõem o Estado nacional só se faz possível mediante uma mobilização social que recupere a meta de formulação de um projeto nacional cujo epicentro seja o desenvolvimento social. É evidente que o RDH/2002 tem dificuldade de enfrentar algumas questões que estão na base dos impasses da democracia, hoje. Uma delas é que, na atualidade, o processamento social tem imposto a necessidade de articular o debate entre democracia política e desigualdade social. O próprio relatório chama a atenção para o fato de a credibilidade da democracia na América Latina tem sido posta em xeque em vista das disparidades sociais que não têm tido reversão significativa nas últimas décadas.

Defender a democracia sem levar em conta a questão da justiça social tem sido algo que soa como inteiramente demagógico e populista. Assim como soa como autoritária e oportunista a defesa do crescimento econômico e do progresso social às custas do sacrifício da democracia. Ao trazer à tona essas questões, o RDH/2002 coloca em evidência que a democracia, quando funciona, de fato, proporciona as condições para uma luta constante contra as desigualdades e as injustiças, porém, mesmo quando isso não ocorre, ou seja,

<sup>7</sup> Bob Jessop (1990) faz uma discussão sobre a passagem do conceito de governo para o de governança. Tal metamorfose conceitual não pode ser vista como algo sem importância, pois traz implicações políticas expressivas, visto expressar um modo de conceber a vida política tendo ou não o Estado como eixo central. O conceito de governança tira o Estado do lugar central, ou seja, ele tem um papel diluído entre outros agentes. A idéia de governança supõe um necessário recuo do Estado na regulação econômica e social.



essa confluência entre democracia e busca por desenvolvimento social, os técnicos da ONU têm dificuldade de classificar países nessas condições como não-democráticos. Ulrick Beck<sup>8</sup> (2003) levanta algumas questões que são essenciais para este debate:

“Mas que significa justiça social num mundo em que um quinto é rico e quatro quintos são pobres? E além disso, é preciso levar em conta que não se trata apenas do empobrecimento verdadeiramente dramático da esmagadora maioria da sociedade mundial, mas também do fato de que a miséria material aumenta com a perda da voz pública própria. A frase de Brecht ‘a gente não enxerga os que estão no escuro’ exprime justamente esse duplo escárnio da não-presença pública da maioria mundial de pobres sem voz nem voto, que, ademais, geralmente têm pele escura e para os quais a justiça social chega, quando muito, na forma de esmola, nas doações feitas por ocasião das grandes catástrofes. Num mundo assim, confundir ‘justiça social’ com ‘igualdade de oportunidades’, (...) obriga a aceitar a desigualdade como resultado” (Beck, 2003: 99).

Na verdade, o RDH/2002 considera que um país é democrático quando nele há um sistema político fundado em eleições livres e multipartidárias e quando existe liberdade política, de fato. Isso implica a existência de liberdade de ação, de expressão, de organização, etc.. Aprofundar a democracia significa gerar condições nas quais não haja pessoas sem voz e sem voto. Mas evidentemente, os formuladores do relatório analisado neste artigo não encontram forma de lidar, ao mesmo tempo, com os problemas atinentes às exclusões e às desigualdades crescentes e com os obstáculos que eles trazem à expansão da democracia no mundo atual.

A indefinição quanto à classificação como democráticos ou não para aqueles países em que a liberdade política é precária e o sistema político é restritivo e fechado, apresenta-se como um problema insolúvel no interior do documento analisado neste artigo. O RDH/2002 considera tais países como situados entre a democracia e o autoritarismo. Ao recorrer a uma classificação intermediária, indefinida, os técnicos legitimam a recusa de que algumas lideranças autoritárias

sejam consideradas como tais. É visível uma dificuldade da ONU de estabelecer uma distinção precisa entre países democráticos e não-democráticos. Constrói-se uma zona cinzenta entre a democracia e o autoritarismo e nela inserem-se muitos governos visivelmente autoritários e/ou até mesmo ditatoriais.

## **2- Aprofundar a democracia: o que significa esta discussão no interior do RDH/2002?**

A parte introdutória do relatório de 2002 sugere que muitos países do mundo devem agir de modo a aprofundar a democracia, o que poderá ser feito através da construção de instituições que garantam modos de governar democráticos. Para que isso ocorra e se instale no mundo, os técnicos sugerem a implementação de alguns requisitos básicos, tais como:

“Um sistema de representação, com partidos políticos e associações de interesse a funcionarem bem. Um sistema eleitoral que garanta eleições livres e justas, bem como o sufrágio universal. Um sistema de fiscalização baseado na separação de poderes, com ramos judiciais e legislativos independentes. Uma sociedade civil vibrante, capaz de monitorizar negócios governamentais e privados e de fornecer formas alternativas de participação política. Meios de comunicação livres e independentes. Controle civil eficaz das forças armadas e de outras forças de segurança” (RDH/2002: 4).

O aprofundamento da democracia é tido como algo atinente a cada realidade. Ou seja, não há um modelo-padrão de sistema político democrático. Há, segundo o relatório, a necessidade de observar as especificidades de cada país, os valores e a cultura política para compreender como os países podem ser “democráticos de maneira diferente” (RDH/2002:4). Todavia, em nenhuma situação é dispensável o estabelecimento de um sistema político capaz de “inculcar valores e cultura democráticos em todas as partes da sociedade” (RDH/2002:4). A democracia não é definida, pelo relatório, somente em razão da existência de alguns procedimentos e normas, ela é um sistema político que proporciona a expansão de um modo de pensar e de agir cada vez mais embebido de valores inclusivos seja socialmente, seja

<sup>8</sup> Beck levanta algumas questões que desmantelam as certezas de David Held (1995) sobre a efetivação de uma democracia cosmopolita. “Temos também os inimigos da sociedade mundial aberta. Nesse processo são revitalizadas identidades étnicas, e antigos ódios raciais ganham um novo significado, grupos forjam para si uma história imaginária e fictícia. Se o futuro estará impregnado por uma crescente cosmopolitização da sociedade, simultaneamente revitalizará novos racismos e nacionalismos” (Beck, 1999: 5).

politicamente, seja economicamente. Nesse aspecto, pode-se dizer que a noção de democracia aventada no RDH/2002 não comunga com a idéia de que a democracia é somente a vigência de regras processuais formais. É isto também, mas não só.

Ao afirmarem que a consubstancialidade entre democracia e desenvolvimento social gera tensões, os técnicos da ONU estão retomando uma questão significativamente discutida no Brasil, no final da década de 1950 e início da de 1960. Celso Furtado afirmava que a tentativa de construção de uma democracia, que enfrentasse, no âmbito institucional, os processos geradores de exclusões e de desigualdades, levava a enfrentamentos nas esferas da política institucional, da sociedade civil, dos partidos, dos governos, das instituições e da burocracia (Furtado, 1997). No entanto, o economista brasileiro levantava uma questão que não é discutida no RDH/2002: combinar democracia e desenvolvimento social passa ou não pelo enfrentamento da servidão imposta tanto pelo padrão de organização social e de domínio político interno, quanto pelas amarras externas que contribuem para aprofundamento da pobreza e da miserabilidade de amplas faixas da população?

Contudo, na parte introdutória do RDH /2002, há a insistência acerca dos desequilíbrios internos de poder responsáveis pela dificuldade de construir instituições democráticas comprometidas com o desenvolvimento social.

“Os desequilíbrios dos recursos e do poder político subvertem freqüentemente o princípio de uma pessoa, um voto e o objetivo das instituições democráticas. E os processos judiciais e as instituições reguladoras serão minados se as elites os dominarem à custa das mulheres, das minorias e dos que têm poder” (RDH, 2002: 4).

Aprofundar a democracia significa, então, expandir a capacidade de ação e de intervenção no debate público. A educação, por exemplo, é mostrada como capacitadora efetiva dos indivíduos, ela pode propiciar a expansão de grupos organizados no interior da sociedade civil que pressionem as instituições democráticas a responder às demandas coletivas.

No que tange à ação da sociedade civil, faz-se necessário observar que o RDH/2002 ressalta a importância de atentar para o papel das ONGs (Organizações Não-Governamentais) no mundo atual. Insiste-se em afirmar que a participação na vida política passa agora também por essas últimas, as quais têm contribuído para a efetivação de práticas democráticas.

“Além de defenderem e se envolverem em projetos de desenvolvimento, as ONG estão a assumir papéis mais diretos na tomada de decisão e monitorização locais e a desenvolver novas formas cooperativas de governação. (...) Em Porto Alegre, Brasil, e noutros sítios, os processos orçamentais já envolvem consultas a grupos da sociedade civil. No Reino Unido, o grupo do Orçamento das Mulheres foi convidado a analisar as propostas orçamentais do governo” (RDH/2002: 5).

Essa valorização aparece como contraponto ao declínio dos partidos políticos no mundo todo, o qual é detectado, por um lado, através da diminuição expressiva do número de filiados em países como Itália, Noruega, França, entre outros, e, por outro, pela crescente descrença, vigente na América Latina e na Europa Central e do Leste, em quaisquer ações provenientes dos partidos políticos. “Pesquisas recentes (...) concluíram que as pessoas têm mais confiança na televisão do que nos partidos políticos” (RHD/2002:5).

A idéia de aprofundamento da democracia acaba, na verdade, por buscar formas de ajustamento da vida política às condições sociais vigentes na atualidade. A expansão da democracia não significa, no documento aqui analisado, a busca de caminhos para reverter o enfraquecimento dos partidos, por exemplo. É uma tentativa de substituir os métodos que davam substancialidade à democracia representativa, como as disputas fundadas no envolvimento partidário, por novos métodos de ação política, a qual pode estar situada nas ONGs, no voluntariado ou em movimentos sociais de várias procedências.

Os técnicos da ONU consideram que o voluntariado se constitui uma forma importante de ação política. Mas não fica claro de que modo pode a ação voluntária a qual na maioria das vezes age como desmobilizadora em razão de seu caráter assistencialista desencadear ações políticas responsáveis por levar a práticas capazes de democratizar a vida social e política. Tem-se a impressão de que os formuladores do relatório estão tateando em busca do reconhecimento de meios de ação política, de caráter democrático, nas ONGs, no voluntariado e em alguns outros movimentos, como o dos consumidores. Não há muitos detalhes no RDH/2002 sobre que papel cabe ainda aos partidos, ao Estado nacional e às instituições políticas, nesse processo de aprofundamento da democracia nas condições atuais.



O relatório encomendado pelo PNUD em 2002, ao assumir o desafio de pensar o aprofundamento da democracia no mundo atual, está lidando com inúmeros problemas já discutidos por pensadores sociais que tentam decifrar o que significa, hoje, o debate sobre a defesa da democracia num mundo globalizado. Ao dizer que a ação dos consumidores é uma forma de indivíduos, não vinculados a outras formas de ação política (sindicatos, partidos), manifestarem-se e “envolverem-se nos debates (...) sobre questões políticas digamos boicotando tapetes feitos com trabalho infantil, ou comprando produtos que ajudem os pequenos produtores de café” (RDH/2002: 5) - o relatório está se posicionando em relação a um debate atual que advoga a possibilidade de uma expansão da democracia a partir de novas formas de ações como a dos consumidores que podem reclamar uma maior responsabilidade de empresas, de instituições públicas etc. acerca de questões que podem interessar a sociedade como um todo.

Beck (1997) levanta uma discussão sobre a importância desses movimentos não situados necessariamente dentro dos campos tradicionais de ação política que visam aprofundar a democracia. Mesmo tendo uma visão positiva da subpolítica entendida esta como aquelas ações políticas não-institucionais, as quais são realizadas por agentes não-autorizados<sup>9</sup> - ele faz algumas indagações sobre a efetividade de tais ações, dizendo:

“Trata-se de uma politização, de uma subpolitização da sociedade na qual já não se reconhece de pronto como ela confere poder à política estatal, formativa, partidária, democrati-camente organizada. (...) A política se diversifica na sociedade, emergem inúmeros lugares subpolíticos que há muito tempo aboliram essa fachada de política única nas instituições e numa sociedade despolitizada para isso emplacadas. Mas, em consequência disso, coloca-se e agrava-se o problema a qual aludimos, ou seja, diante da pluralização política, como serão possíveis as decisões democraticamente legitimadas e coletivamente obrigatórias” (Beck, 2003: 102-3).

Nos textos intitulados que compõem o RDH/2002, há uma tentativa de convencer a todos de que a possibilidade de junção da

democracia com o desenvolvimento social está fortalecida em razão de um constante processo de fomentação de grupos da sociedade civil (ONGs, voluntariado) que tendem a expandir suas ações rumo a um contínuo fortalecimento da democracia.

O relatório destaca, no entanto, que nem todas as organizações da sociedade civil agem com lisura e transparência. Há condutas visivelmente voltadas não para o fortalecimento do debate público e da democracia, mas sim voltadas para interesses pessoais e contrários aos interesses democráticos. Assim como há, no âmbito das instituições políticas, atitudes que atentam contra a democracia, há também modos de agir de algumas organizações da sociedade civil que vão contra a formação de procedimentos e de uma cultura voltada para o fortalecimento do espaço público. Contudo, o RDH/2002 ressalta que o aprofundamento da democracia passa tanto pelas esferas políticas tradicionais (instituições políticas, partidos, Estado) quanto pelas formas mais recentes de organização presente na sociedade civil (ONGs, entre elas).

Os meios de comunicações são tidos também como essenciais no aprofundamento da democracia. Ainda é necessário lutar para ir eliminando, no mundo, as restrições à liberdade de expressão, de reunião e de informação, diz o documento.

“Mas, em muitos países, novas liberdades de imprensa e tecnologias estão a permitir aos meios de comunicação contribuírem mais para a política democrática, abrindo debates públicos e denunciando a corrupção e os abusos. A transparência dos resultados das eleições de Gana de 2000 foi ajudada pelos esforços das muitas estações de rádio privadas do país. Essas estações dificultaram a falsificação dos votos, dando credibilidade aos resultados anunciados” (RDH/2002: 6).

### **3- Últimas considerações acerca dos desafios da democracia no mundo atual**

Sempre destacando as ações positivamente construtoras de relações sociais e políticas mais democráticas, o documento das Nações Unidas, aqui analisado, tem o mérito de garimpar, no mundo todo, as atividades, as intenções, os investimentos que têm ajudado a construir

9 O parlamento, os partidos políticos, os sindicatos seriam agentes autorizados a executar ações de caráter político (Beck, 1997: 29). Essa autorização é algo que advém não só de uma forma de arranjo político-institucional como também da crença dos indivíduos de que são esses espaços o locus, por excelência, da política.

caminhos por onde a democracia - enquanto regime político e enquanto organização social - poderá vir a se efetivar.

Obviamente, o método escolhido pelos técnicos que prepararam o relatório encomendado pelo PNUD/ONU em 2002 - o qual visa colocar em destaque as ações que apontam no sentido do aprofundamento da democracia impõe também muitos percalços, os quais podem ser detectados claramente quando ao invés de garimpar, como fizeram os preparadores do relatório, as ações mundiais reafirmadoras da democracia, analisam-se os procedimentos de governantes, de lideranças políticas mundiais e locais, de instituições políticas, de partidos, de movimentos sociais, de ONGs, entre outros, que vão no sentido contrário aos valores democráticos. Verifica-se que o otimismo em demasia, às vezes presente no relatório de 2002, possui o intuito de anunciar que, mesmo com todos os impedimentos e indicações contrárias, o aprofundamento da democracia é sim possível.

É nessa tensão entre possibilidades e impossibilidades atuais de aprofundamento da democracia que o *Relatório do Desenvolvimento Humano*, de 2002, se coloca. Há várias razões apontadas como responsáveis por impedir e/ou dificultar a construção da democracia no mundo atual. Pensando nas diversas regiões do planeta, pode-se dizer que entre os muitos obstáculos para uma ampliação da democracia estariam: a desilusão popular, o poder desmedido das forças armadas, da polícia, dos serviços secretos, dos senhores da guerra, dos paramilitares (RDH/2002: 6), entre outros.

Observe-se que não são apontados como agentes que emperram a democracia, hoje, os controladores do poder global e as lideranças políticas e governamentais dos países centrais que têm agido, seguidamente, de modo a minar a democracia. Deve-se perguntar: Através de suas medidas que aprofundam a pobreza, o desemprego, as desigualdades, o não-investimento social, a desmobilização política, o despovoamento do espaço público e o enfraquecimento do Estado nacional, não estariam eles fortalecendo, por excelência, os obstáculos para a democratização da vida social? Por que, então, os técnicos que prepararam o relatório não se atêm detalhadamente a tais ações e a suas conseqüências?

Diante desse quadro deve-se perguntar: Há mesmo desilusão popular com a democracia? Existe um autoritarismo petrificado em diversas sociedades que impede a expansão de ações

favoráveis à democracia. Se esta última é inexistente não há como ser ela a causa da desilusão popular. Não é possível desiludir-se com o inexistente. Seria diferente se a democracia estivesse, de fato, em vigência, e ocorressem descontentamentos com os seus procedimentos. Na maioria dos países onde se detectam tais desilusões, a América Latina, por exemplo, a democracia nunca se efetivou realmente.

A afirmação, como faz o RDH/2002, de que a desilusão popular com a democracia tem sido um fator de emperramento da mesma pode levar a equívocos, já que estes supõem uma efetividade inexistente de procedimentos democráticos. Os técnicos que prepararam o relatório de 2002 deixam claro que consideram precárias as bases da democracia no mundo subdesenvolvido, uma vez que as pessoas não conseguem, em razão da não-organização política, influenciar nas decisões fundamentais que são tomadas pelos governantes.

O *Relatório do Desenvolvimento Humano*, de 2002, vê como positiva as tentativas de muitos grupos sociais de adentrar a arena política através dos movimentos antiglobalização que têm reunido indivíduos contestadores dos países pobres e dos países ricos numa causa comum: a possibilidade de intervir nos rumos do processo de globalização em curso. “Embora estes protestos assumam diferentes formas e sejam conduzidos por diferentes agendas, muitas vezes estão unidos pela exigência de que atores e instituições globais sejam mais inclusivos e receptivos aos problemas das pessoas mais pobres do mundo” (RDH/2002, p.7).

O RDH/2002, no entanto, não considera os movimentos contestatórios como movimentos contra-hegemônicos, mas sim como inseridos na globalização em curso, já que partem da exigência de que o processo seja mais inclusivo e receptivo aos problemas sociais derivados da pobreza em expansão na atualidade. As formas de questionamento das regras do comércio internacional também são citadas pelos técnicos da ONU como elemento indicador da tentativa dos movimentos antiglobalização de cavar melhores condições para os países pobres no processo em curso. Isso seria mais uma prova de que eles não são pensados, pelo documento incumbido de discutir a democracia no mundo, hoje, e divulgado pelo PNUD, como movimentos contra-hegemônicos, mas sim como parte dos esforços para construir “uma governação global mais inclusiva e responsável” (RDH, 2002: 8).



Tais movimentos contribuem, segundo o relatório de 2002, para esse processo de democratização da globalização à medida que trazem para a cena política o desafio de exacerbar o pluralismo através da expansão dos espaços “para os grupos que estão fora das instituições formais do Estado” (RDH/2002: 8). São também apresentadas como fator favorável à democracia, em tempos de globalização, às reivindicações que ressaltam a necessidade de que os países pobres consigam firmar, no espaço global, um maior peso político nas decisões que afetam a vida de seus habitantes. “Através de uma série de campanhas de perfil elevado, os movimentos da sociedade civil têm estado a promover o pluralismo a nível mundial. Algumas táticas têm sido dramáticas e eficazes (...)” (RDH/2002: 8). O relatório cita a campanha sobre o alívio da dívida e as contestações contra a forma de organização da propriedade intelectual que tem privado os pobres de medicamentos essenciais como exemplos destas ações carregadas de dramaticidade e de eficácia, ao mesmo tempo.

Todas as vezes que os movimentos da sociedade civil exigem a implantação, por parte dos organismos internacionais e dos governantes dos países ricos, de estratégias de redução da pobreza tem-se uma contribuição com a expansão de políticas plurais e democráticas, dizem os técnicos que preparam o Relatório do Desenvolvimento Humano, de 2002. Isso porque o *deficit* de democracia que se detecta nas ações das organizações como a OMC (Organização Mundial do Comércio), FMI (Fundo Monetário Internacional), Banco Mundial etc., só será amenizado com a expansão de um pluralismo político global.

Por fim, pode-se dizer que na primeira parte do relatório de 2002 - as demais partes serão analisadas em um outro artigo - constata-se tanto o apontamento de diversas dificuldades surgidas na atualidade no que diz respeito à efetivação de um processo de democratização que se consubstancie inteiramente com o desenvolvimento humano quanto o arrolamento de ações indicadoras de que está havendo na época atual uma série de investimentos de grupos organizados da sociedade civil que tendem a gerar um maior pluralismo na política mundial.

A democracia é concebida, no RDH/2002, não somente como arranjos institucionais internos de cada país tomado isoladamente. O debate sobre a representação política não é restrito a cada nação isoladamente. Há uma análise do modo como os diversos países, membros da

ONU, vivenciam internamente as suas experiências democráticas, as quais são, em alguns casos, de caráter democraticamente duvidoso. Tanto que das “81 novas democracias, apenas 47 são totalmente democráticas. Muitas outras não parecem estar em transição para a democracia, ou caíram de novo no autoritarismo” (RDH/2002<sup>a</sup>: 10). Todavia, o relatório procura enfatizar que a busca por expandir a democracia hoje requer a expansão da representação política dos países pobres nos organismos internacionais.

Fica evidenciado, então, que tanto no âmbito de cada país quanto no âmbito externo a efetivação da democracia depende inteiramente de esforços para melhorar a representação política, para fortalecer instâncias de decisões plurais, para robustecer as instituições políticas nacionais e internacionais, para potencializar as ações da sociedade civil tornando-as cada vez mais capazes de balizar a tomada de decisão em âmbito governamental e intergovernamental.

## Referências

- BAUMAN, Zygmunt (1999). *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BAUMAN, Zygmunt (2001). *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BAUMAN, Zygmunt (2005). *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BECK, Ulrich (2003). *Liberdade ou capitalismo*. São Paulo, Unesp.
- BECK, Ulrich (1997). A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In BECK, U; LASH, S e GIDDENS, A (org.) *Modernização reflexiva*. São Paulo, Unesp, p.11-27.
- BECK, Ulrich (1999). Entrevista. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, p.4-6, 23 maio. Caderno Mais.
- BECKER, G. S (1964). *Human Capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. New York, Columbia University Press.
- BOURDIEU, Pierre (2001). *Contrafogos 2*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar.
- BOURDIEU, Pierre e WACQUANT, Loic (2001). *A nova bíblia do Tio Sam. La insígnia. D i s p o n í v e l* <[http://www.lainsignia.org/2001/marzo/int\\_023.htm](http://www.lainsignia.org/2001/marzo/int_023.htm)> [Acessado em 03/02/02].
- COLEMAN, James. (1988). Social Capital in

the creation of human. New York, *American Journal of Sociology*, v.94, n.2 (Supplement), p. 95-120.

DECLARAÇÃO do Milênio (2000). ONU. Disponível em: <[www.undp.org/hdr2001](http://www.undp.org/hdr2001)>. [Acessado em 20/03/07]

ESPING-ANDERSEN, Gosta (2007). Um Estado de bem-estar social para o século XXI. In GIDDENS, Anthony (org.) *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo, Unesp. P 193-224.

FURTADO, Celso (2001) *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

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

FURTADO, Celso (1992) Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional. *Estudos Avançados*, São Paulo, v.6, n.16, p.55-64.

FURTADO, Celso (1999) A reconstrução do Brasil. *Praga*, São Paulo, Hucitec, n.8, p.9-13, ago.

FURTADO, Celso (1997). A fantasia organizada. In *Obra autobiográfica*. São Paulo, Paz e Terra, p.87-359.

HARBISON, F H (1973). *Human resources as the wealth of nations*. London, Oxford University Press.

HELD, David (2007) Regulamentando a globalização? A reinvenção da política. In

GIDDENS, Anthony . *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo, Unesp, p.569-583. HELD, David (1995) *Democracy and the global order: from the modern State to cosmopolitan governance*. Cambridge, Polity.

HERNÁNDEZ, José Guadalupe V. (2007). *Del gobierno por el pueblo a la posdemocracia económica transnacional, global y cosmopolita*. *Convergência*, Toluca (Me), n.43, enero-abril, p. 211-245.

HOBSBAWM, Eric (1998). The nation and globalization. In *Constellations*, Londres, Blackwell Publishing, v.5, n.1, p.1-9, mar.

JESSOP, Bob (1990). *State theory: Putting capitalist states in their place*. University Park, PA, The Pennsylvania State University Press

MIDGLEY, James (2007). Crescimento, redistribuição e bem-estar: rumo ao investimento social. In GIDDENS, Anthony (org.) *O debate global sobre a terceira via*. São Paulo, Unesp, p. 225-244.

PSACHAROPOULOS, G (1973). Returns to education? An international comparison. Amsterdã, Elsevier.

PUTNAM, Robert (1995). Bowling Alone: America's declining social capital. *Journal of*

*democracy*. New York, V.6, n. 1, p. 65-78.

NÓS, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI. (2000). Disponível em: <<http://www.pnud.org.br>>. [Acessado em: 20/05/05]

REZENDE, Maria José de (2007). As metas socioeconômicas denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social. *Convergência*, Toluca, UAEM, v.14, n.43, p.169-209.

RDH/1996 - Relatório do Desenvolvimento Humano 1996: Crescimento Econômico e Desenvolvimento Humano. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 12/05/07].

RDH/1997 - Relatório do Desenvolvimento Humano 1997: Desenvolvimento humano para erradicar a pobreza. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 21/05/07].

RDH/1998 - Relatório do Desenvolvimento Humano 1998: Padrões de consumo para o desenvolvimento humano. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 11/06/07].

RDH/1999-Relatório do Desenvolvimento Humano 1999: Globalização com uma face humana. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 21/07/07].

RDH/2000 Relatório do Desenvolvimento Humano 2000: Direitos humanos e desenvolvimento humano pela liberdade e solidariedade. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 11/05/07].

RDH/2002 Relatório do Desenvolvimento Humano 2002: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 11/05/07].

RDH/2004 Relatório do Desenvolvimento Humano 2004: Liberdade cultural num mundo diversificado. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 01/05/07].

RDH/2001 -Relatório do Desenvolvimento Humano 2001: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 11/05/07].

RDH/2003 Relatório do Desenvolvimento Humano 2003: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. Disponível em:



<<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 21/05/07].

RDH/2005 Relatório do Desenvolvimento Humano 2005: Cooperação internacional numa encruzilhada. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. [Acessado em: 31/05/07].

SANTOS, Boaventura de Souza (2002). Os processos de globalização. In *A globalização e as Ciências Sociais*. São Paulo, Cortez, 2002. p. 25-102.

SANTOS, Boaventura de Souza (2002a). Orçamento participativo em Porto Alegre: para uma democracia redistributiva. In *Democratizar a democracia*. São Paulo, Civilização Brasileira, p.455-559.

SCHULTZ, Theodore W. (1963). *The economic value of education*. New York, Columbia University Press.

SCHULTZ, Theodore W. (1981). *Investing in people: the economics of population quality*. Berkeley, University of California Press.

UMA VISÃO a partir da América Latina apud Folha informativa ODM/PNUD/CEPAL <<http://www.pnud.org.br/arquivos/ODM/cepal>>. [Acessado em 18 jun 2005].