

# **Debates proposed by the Human Development Reports (HDRs / UNDP / UN) about precarious urbanization and poverty**

## **Sumário:**

*Introdução. Os percalços do desenvolvimento humano em cidades extremamente desiguais. Em busca do desenvolvimento humano através do fortalecimento das capacidades criativas e produtivas nas cidades. A expansão do desenvolvimento humano: como os RDHs avaliam os desafios postos às cidades e as relações no seu interior. Considerações finais. Referências Bibliográficas.*

## **Resumo:**

*Entre as muitas questões abordadas, nos RDHs, estão aquelas relacionadas à urbanização precária e a seus efeitos sobre a vida daqueles que são atingidos pela ausência de políticas capazes de tornar o espaço urbano mais adequado para a melhoria da renda, das habilitações e das capacidades. Segundo os documentos em análise, a luta contra as diversas formas de exclusão e de desigualdades passa pelo investimento em saneamento, moradia, assistência médico-hospitalar, escolas, lazer, etc. Todavia, para que tais investimentos se efetivem faz-se necessário desenvolver, nos países da América Latina, Ásia e África, formas de expansão da renda e dos orçamentos locais. Descentralização tributária e melhor administração dos impostos e investimentos são alguns caminhos propostos. Comparando-se os RDHs de 1990 com os de 2006 percebe-se que há mudanças, no que tange ao papel do Estado, nas sugestões e propostas que visam combater as exclusões promovidas pela urbanização precária.*

**Palavras-Chaves:** Urbanização, desenvolvimento humano, pobreza, exclusão.

## **Abstract:**

*Among the numerous questions mentioned in the HDRs, are those related to precarious urbanization and its effects upon the lives of those who have no politics capable of making the urban space more appropriate for the increase of income, and the improvement of habilitations and capacities. According to the analyzed documents, the fight against different forms of exclusion and inequality goes through the investment in sanitation, housing, medical assistance and hospitals, schools, leisure, etc. However, the effectiveness of such investments depends on the development of ways to expand local income and budgets. Tax-paying decentralization and better administration of taxes and investments are some of the suggestions on how to do it. When the 1990 and 2006 HDRs are compared, there are noticeable changes regarding the role of the State in the suggestions and proposals that seek to bring the exclusions caused by precarious urbanization to an end.*

**Keywords:** urbanization, human development, poverty, exclusion.

**Artículo:** Recibido en junio 26 de 2013 y aprobado el 26 de septiembre del 2013.

**Maria José de Rezende.** Professora de Sociologia da Universidade Estadual de Londrina (Brasil). Doutora em Sociologia pela USP. Endereço: Rua Pio XII, 335 apto.1104 – 86020 914 – Londrina – Paraná – Brasil.

**Correo electrónico:** [mjderezende@gmail.com](mailto:mjderezende@gmail.com)

# Os debates propostos pelos relatórios do desenvolvimento humano (RDHS/PNUD/ONU) sobre urbanização precária e pobreza<sup>1</sup>

**Maria José de Rezende**

## **Introdução**

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs), encomendados desde 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), têm buscado sistematizar, ao longo de duas décadas, diversos indicadores de agravamento da pobreza absoluta no mundo atual. No âmbito deste artigo procurar-se-á demonstrar que os RDHs lançam mão de um farto conjunto de dados que revelam que a urbanização precária, a qual é predominante em muitos países da América Latina, África, Ásia e Oceania, impede, inteiramente, o desenvolvimento humano<sup>2</sup>.

São muitos os autores latino-americanos (Rocha, 2005; Ziccardi, 2002) que têm discutido, no decorrer da segunda metade do século XX, os efeitos de uma urbanização acumuladora de todos os tipos de problemas (habitação, saneamento, acessibilidade, locomoção, serviços de saúde, de lazer e de educação precários e insuficientes) para os grupos sociais mais empobrecidos.

Os RDHs publicados ao longo dos últimos 20 anos têm dado destaque aos fatores que impedem os avanços do IDH (Índice de desenvolvimento Humano). Entre os elementos bloqueadores destes últimos estão as condições precárias de urbanização que vigoram nas cidades de diversos continentes, em especial daqueles países localizados no hemisfério sul. Tais situações impossibilitam o acesso de uma parte expressiva de pessoas a redes de saneamento básico, de atendimento médico, de escolarização, de lazer construtivo, entre outros.

A noção de desenvolvimento humano que está presente nos RDHs está inspirada nos aportes teóricos de Mahbub ul Haq<sup>3</sup> e Amartya Sen<sup>4</sup>, os quais dão ênfase à necessidade de verificar até que ponto os avanços econômicos estão, ou não, possibilitando a diminuição paulatina das privações humanas, as quais podem estar presentes em muitas áreas da vida social. O resultado mais evidente das privações reflete, diretamente, nas desigualdades de oportunidades sociais, econômicas e políticas.

A abordagem do desenvolvimento humano, presente nos RDHs, inspira-se num “conceito mais amplo de natureza humana” (Sen, 1988: 365) que tem sido discutido e aperfeiçoado por Amartya Sen (2001; 2005) nas últimas décadas. As influências deste último pensador são constatáveis no modo como os relatórios do PNUD/ONU insistem na necessidade de combater as privações que levam, indubitavelmente, à restrição das liberdades.

<sup>1</sup> Trabalho apresentado no Congresso da Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP) ocorrido em Quito (Equador), entre 12 e 15 de junho de 2012.

<sup>2</sup> “Os direitos humanos e o desenvolvimento humano compartilham uma visão comum e um propósito comum: assegurar a liberdade, o bem-estar e a dignidade de todas as pessoas em todos os lugares” (A democracia na América Latina, 2004: 67).

<sup>3</sup> Economista paquistanês criador do RDH.

<sup>4</sup> Economista Indiano que tem insistido na necessidade de “liberar a análise da desigualdade econômica de seu confinamento ao espaço da renda ou da propriedade de mercadorias” (Therborn, 200: 129).

“a tese de Sen é que o desenvolvimento deve ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam. Ela contrasta com as visões mais restritas, como as que identificam desenvolvimento com crescimento do PIB<sup>5</sup>, aumento da renda per capita, industrialização, avanço tecnológico ou modernização. Essas cinco faças são obviamente importantíssimas como meios de expandir as liberdades. Mas as liberdades são essencialmente determinadas por saúde, educação e direitos civis” (Veiga, 2001: 101).

Pode-se dizer que a urbanização precária agrava mais e mais o quadro de pobreza, de privação e de ausência de liberdade; “quando se gera mais educação, mais saúde, isso em si é uma eliminação da pobreza, pois pobreza não é apenas a baixa renda, também é analfabetismo, também é não ter tratamento médico quando necessário” (Sen, 2001: 12). Todos os problemas derivados de uma urbanização que produz bolsões de misérias e de exclusões comprometem a expansão das habilitações, das capacidades, das oportunidades e das liberdades. “Expandir as liberdades que temos (...) não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida, mas também permite que sejamos seres sociais mais completos, pondo em prática nossas volições, interagindo com o mundo em que vivemos e influenciando esse mundo” (Sen, 2005: 29).

Procurar-se-á dar a esclarecer as orientações sociais, econômicas e políticas, sugeridas pelos RDHs, que pretendem direcionar a urbanização rumo a um desenvolvimento humano capaz de levar à expansão das habilidades, das oportunidades, das capacidades e das liberdades. Pergunta-se ainda o seguinte: O que o primeiro RDH, publicado em 1990, sugere como “fortalecimento das capacidades criativas e produtivas das cidades”? (RDH, 1990: 187) E como essas capacidades podem ajudar a reverter os males sociais (segregação, pobreza, destruição ambiental, moradias insalubres e inexistência de saneamento, escolas, creches, atendimento médico-hospitalar, áreas de lazer) provocados

pela urbanização precária? E, ainda, que tipo de superação propõem os RDHs para tais males?

Os RDHs que tratam mais diretamente de questões ligadas à urbanização são os de 1990, de 1993, de 2003 e de 2006<sup>6</sup>. Por isso, esta análise lidarás, especialmente, com eles visando detectar, até que ponto, as proposições postas no início de 1990 estão ainda presentes nas discussões empreendidas nos RDHs preparados após a Declaração do Milênio (2000) formulada pelas Nações Unidas com o intuito de traçar 8 objetivos e 18 metas que deveriam ser perseguidas pelos diversos países, no decorrer das primeiras décadas do século XXI<sup>7</sup>. Entre tais objetivos estão aqueles que insistem na necessidade de combater a pobreza absoluta, a fome, a mortalidade de crianças, as doenças como malária, Aids e tuberculose, as discriminações de gênero, a não-universalização da educação, as privações de modo geral e o desenvolvimento não-sustentável.

### **Os percalços do desenvolvimento humano em cidades extremamente desiguais**

O RDH, de 1990, ressalta que é fundamental definir quais são as perspectivas que guiam os processos de urbanização. Sugere-se que estes últimos devem ser orientados em direção a um crescente desenvolvimento humano. Este último aparece como algo difícilimo de realizar, visto demandar esforços de diversas naturezas, ou seja, econômicos, sociais, políticos, administrativos, tributários, entre outros. Por isso, o documento sugere algumas medidas que visam rearranjar profundamente as relações políticas e administrativas no interior do espaço urbano. O primeiro grande passo é descentralizar o poder de investimento, de financiamento e de execução dos serviços garantidores de um crescente bem-estar urbano.

A descentralização de recursos da esfera nacional para a esfera local é tida como um passo essencial. Como órgão propositivo, o PNUD, está, na verdade, reforçando a positividade de alguns intentos que têm sido testados em diversas partes do mundo (Brasil, Cabo Verde, Moçambique, entre outros<sup>8</sup>), ora com mais ora com menos sucesso. No caso dos países não-desenvolvidos há algumas tentativas em curso.

5 Produto Interno Bruto.

6 Ver: (RDH, 1993; RDH, 2003; RDH, 2006).

7 Entre os oito Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs), estão: Erradicar a pobreza absoluta e a condição famélica, Universalizar a educação básica para meninos e meninas; Expandir a igualdade entre homens e mulheres; Desenvolver políticas capazes de evitar a mortalidade de crianças e de mães; ampliação de políticas de combate a doenças transmissíveis como Aids e tuberculoses; Expandir ações para garantir tanto um desenvolvimento sustentável quanto uma parceria mundial pelo desenvolvimento (Declaração do Milênio, 2000).

8 Há, no Brasil, por exemplo, uma vasta discussão sobre os processos de descentralização (de recursos tributários e de poder político) promovidos após a Carta Constitucional de 1988. Ver: (Souza, 1996). Sobre os intentos de descentralização como antídotos para o alívio da pobreza na África, ver: (Soiri, 1999).



Algumas mais outras menos eficientes. Os RDHs estão dialogando constantemente com tais intentos quando sugere algumas práticas para melhorar a qualidade de vida e as oportunidades de renda, de capacidade e de habilitação, dos mais pobres, no meio urbano. O Relatório de 1990 afirma que a administração das cidades deve, no final do século XX e no limiar do XXI, levar em conta alguns fatores fundamentais para construir práticas cidadãs e democráticas<sup>9</sup>. Em primeiro lugar,

“é preciso descentralizar o poder e os recursos, trasladando-os do governo central aos municípios. Em segundo lugar, devem ser geradas rendas municipais para que as cidades possam custear seus próprios gastos. Em terceira instância, há que desenvolver estratégias que permitam satisfazer as necessidades de vivência e infraestrutura urbana e prover assistência especial às comunidades pobres e aos grupos mais fracos. Por último, deve-se melhorar a qualidade do entorno urbano” (RDH, 1990: 187).

Assinale-se que o Relatório acima mencionado propõe não somente a descentralização dos recursos, mas também a busca de uma maior dependência financeira dos municípios. Lançando um olhar panorâmico a uma longa distância, o documento não tem como captar as particularidades tributárias, políticas e administrativas de cada país. São sugestões amplas que têm de ser estudadas à luz das especificidades de cada nação. Isto não poderá ser feito no âmbito deste estudo. Todavia, algumas propostas ficam mais bem esclarecidas se pensadas, ainda que brevemente, em razão de alguns aspectos da sociedade brasileira que impõem limites e possibilidades para esse processo de descentralização de recursos e de geração de recursos próprios no âmbito das próprias cidades.

Celina de Souza tem demonstrado o quão complexo tem sido o processo de descentralização e democratização no Brasil. Quando examinados, de perto, os municípios apresentam muitas especificidades no que diz respeito ao modo como os “bens locais (políticos e materiais) e os serviços são distribuídos entre diferentes grupos sociais e políticos” (Souza,

1996: 103). Pode-se dizer, então, que, no tocante à proposta do RDH, de 1990, mencionada acima, há uma enorme distância entre a ideia genérica de descentralização e os seus reais efeitos na produção de um espaço urbano mais democrático e mais voltado para a justiça social, o que não significa que as experiências descentralizadoras não tenham produzido mudanças importantes no que diz respeito à indicação de melhores possibilidades de gerenciamento e de avanços participativos na implantação de políticas sociais.

Todavia, não se deve esquecer que a proposta de descentralização pode conter um esforço de melhor democratização dos recursos públicos. Neste caso, um número cada vez maior de agentes se capacitariam e se habilitariam para se constituir forças sociais e políticas aptas para disputar espaço na redefinição de novos padrões de distribuição dos recursos administrados pelo Estado. Assim, conforme vem afirmando Sônia Draibe (2003), a defesa da descentralização pode ser vista como uma reação contra um controle tecnocrático das políticas de proteção social. No entanto, cabe considerar que a descentralização pode ser também uma “estratégia para a redução do papel do Estado” (Souza, 1996: 105).

Interessa compreender que tratamento tem dado os RDHs para o problema da descentralização, já que, se esta última encabeça a agenda de sugestões de um amplo processo de melhoramento das relações no espaço urbano, é possível supor que o RDH esteja lutando contra uma visão tecnocrática, mas que também esteja defendendo uma diminuição do papel do Estado. Ou seja, os relatórios do PNUD, voltados para o debate sobre a descentralização do poder e dos recursos, estão em defesa de uma política de governança e/ou de governação?

Lina Soiri, no artigo intitulado *Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*, expõe que, na década de 1990, estava em curso naquele país um processo de governação e de governança ao mesmo tempo. Ela descreve todo movimento de expansão das ações de uma multiplicidade de agências internacionais que passam a regular as ações de intervenção na área social. Mas têm ocorrido também tentativas de manter o Estado como um dos agentes relevantes na gestão e condução das políticas de alívio da pobreza e da miserabilidade<sup>10</sup>. O estudo da experiência posta

<sup>9</sup> Parte-se aqui do pressuposto de que as práticas cidadãs e democráticas são sinônimos de fortalecimento da causa comum e de espaços por onde fluem as demandas coletivas. O jurista Raymundo Faoro (1925-2003) diz: “a cidadania existe e continua a existir somente quando ela participa no Estado, não apenas pelas urnas, mas, sobretudo, pelo exercício de seus direitos. Entre estes, o direito à liberdade” (Faoro, 1990: 23).

em andamento, nesse país africano, mostra que podem conviver, simultaneamente, processos de governança e governação.

No capítulo intitulado *Urbanização e desenvolvimento social*, o RDH de 1990 faz uma ampla discussão sobre a gestão das cidades. Nela há críticas contundentes ao modo como muitos administradores públicos lidam com os problemas derivados do crescimento do contingente populacional urbano. Muitos têm tratado a urbanização como tragédia e não como uma experiência que pode ser direcionada rumo a melhorias coletivas. Esse tipo de visão somente pode ser mudado, diz o documento, com alterações substantivas da gestão urbana.

“A administração das cidades deve interessar-se muito mais em mobilizar a riqueza urbana em benefício de toda comunidade, manter e desenvolver a infraestrutura e as redes de serviços indispensáveis para as atividades urbanas e atender as necessidades do número crescente de cidadãos pobres” (RDH, 1990: 196).

Como alcançar tal propósito? Os técnicos que preparam o primeiro relatório do desenvolvimento humano insistem que aqueles que se ocupam da administração e do planejamento das cidades devem ter em conta as seguintes questões: os recursos e o poder devem ser descentralizados, ou seja, não podem estar somente nas mãos do poder central. Os municípios devem ter papel ativo na geração e no emprego de recursos e na definição das prioridades de investimentos. Ganha destaque no RDH de 1990 a necessidade de o município gerar recursos, os quais devem ser utilizados para atender as necessidades de habitação e de infraestrutura. Os segmentos mais pobres devem ter prioridade nos investimentos dos recursos municipais.

A realização de tais tarefas exige, diz o RDH de 1990, uma gestão urbana compartilhada entre diversos agentes sociais. Ele insiste que esse tipo de gestão não está na agenda de uma parte expressiva das cidades do planeta. Ressalte-se a importância deste debate posto pelo PNUD sobre a necessária geração de meios de transformar a gestão urbana. Sem dúvida, é este um enorme desafio que se coloca, principalmente, aos países

da América Latina, África e Ásia, visto que há uma situação tão profunda de pobreza, exclusão e desigualdades que bloqueia a possibilidade de participação, em processos de gestão de recursos urbanos, de um percentual enorme da população<sup>11</sup>. No Brasil, além de muitos outros problemas, tais como todos os tipos de vícios políticos<sup>12</sup>, as tentativas de viabilização dos Conselhos Gestores têm esbarrado na dificuldade de construir diálogos equilibrados entre os diversos partícipes. Os representantes dos segmentos mais empobrecidos se veem, muitas vezes, na dependência de outros membros do conselho para lhes explicar regimentos, regulamentos, leis, etc. Assim, a exclusão educacional, a pobreza extrema e as desigualdades formam barreiras para a constituição de uma gestão urbana em que os indivíduos mais pobres, possam, de fato, colocar suas demandas em pé de igualdade com os demais.

A pergunta que se deve fazer é a seguinte: Em condições de prevalência de desigualdades extremas como distribuir equanimente os benefícios e os custos da urbanização? Na América Latina, por exemplo, os mais pobres têm arcado com cifras altíssimas, pois estão submetidos a um sofrimento social extremo que pode ser detectado na ausência de moradias, escolas, saneamentos, postos de saúde, etc.

Pode-se dizer, então, que prevalece, conforme afirmam Grynspan (2010) e Ziccardi (2002), uma situação tanto de privação quanto de impotência. Há “privação, porque os indivíduos não dispõem de rendas nem de ativos suficientes para satisfazer suas necessidades materiais mais elementares” (Ziccardi, 2002: 96). Há, também, “impotência porque não possuem nem a organização, nem o acesso ao poder político para mudar a situação” (Ziccardi, 2002: 96).

Pedro Jacobi (1995), analisando as prefeituras, no Brasil, governadas por políticos que afirmavam defender um projeto de cidade para todos, demonstrou o quanto era difícil viabilizar tal proposta, já que a construção de instrumentos políticos eficazes depende da participação cidadã e democrática. Isto se deve ao fato de que os mais atingidos por uma orientação do poder público que tende a “dar

10 “A unidade de alívio à pobreza, como muitas outras unidades do aparelho de Estado, está a operar com fundos doados pelo Banco Mundial. Muitos doadores colaboram com o governo provincial facilitando o desenvolvimento e implementação de programas sócio-econômicos” (Soiri, 1999: 30).

11 “Para participar da distribuição da renda social, é necessário estar habilitado por títulos de propriedade e/ou pela inserção qualificada no sistema produtivo. O que está bloqueado, em certas sociedades, é o processo de habilitação” (Furtado, 1999: 11).

12 Alicia Ziccardi (2002: 116) mostra que na América Latina tem sido recorrente a dificuldade dos Conselhos gestores e/ou das Câmaras Locais “conceber[em] a cidade de modo integral e superar as políticas clientelistas fortemente arraigadas na cultura política da região”.



mais aos mesmos” (Draibe, 2003: 70) não possuem recursos políticos para pressionar os gestores governamentais para que direcionem as ações distributivas da riqueza social, captada através de impostos, para investimentos nas áreas de saúde, educação, moradia e saneamento básico.

O que incomoda, no debate, havido no RDH de 1990, sobre urbanização e desenvolvimento urbano, é a inexistência de um posicionamento capaz de esclarecer se o Estado tem ou não papel decisivo na distribuição de rendas e recursos capazes de habilitar e capacitar os indivíduos para que eles possam participar das disputas por melhor distribuição dos recursos captados através de impostos.

Sem enfrentar a questão das desigualdades de rendas e de recursos que facultem participação, fica frágil o argumento em favor da descentralização da gestão urbana. É interessante assinalar que a discussão sobre descentralização do RDH, de 1990, destaca a necessidade de estabelecer políticas de reorientação do crescimento das cidades através de medidas que possibilitem um maior investimento nas cidades menores e médias. Isso levaria, diz ele, a uma desconcentração dos investimentos nas grandes cidades e proporcionaria uma melhor reorganização econômica e política da sociedade como um todo. Todavia, não se observa, neste item sobre a descentralização, a defesa de propostas capazes de atacar as desigualdades de renda e de recursos. Há muitas referências, no RDH de 1990, acerca da necessidade de combater a pobreza urbana, mas são tímidas as discussões sobre as desigualdades de renda<sup>13</sup> e seus efeitos sobre os processos de urbanização precária e de gestão não-democrática.

Verifica-se, no entanto, que o RDH de 1993 - cujo objetivo é discutir a participação política - avança ao dar ênfase às desigualdades como fatores de emperramento da participação e geração de gestões impulsionadoras da condição cidadã. Quando discute os fatores que impedem a formação de participações políticas efetivas<sup>14</sup>, o relatório de 1993, lista muitos aspectos diretamente ligados às desigualdades, tais como: não-acesso equitativo à saúde, à educação, ao conhecimento, à informação. Ganham destaque ainda a não-distribuição de rendas e recursos e

os gastos públicos ineficientes e incapazes de garantir o desenvolvimento humano (RDH, 1993: 9).

### **Em busca do desenvolvimento humano através do fortalecimento das capacidades criativas e produtivas nas cidades**

Em cenários de desigualdades extremas, como fortalecer capacidades criativas e produtivas no interior das cidades<sup>15</sup>? Este é um problema que acompanha implicitamente todo debate dos RDHs (1990, 1993, 2002, 2003, 2006) que trazem reflexões sobre a urbanização, democratização e desenvolvimento humano. Se as cidades devem desenvolver uma administração participativa na qual deve participar, direta ou indiretamente, uma multiplicidade de agentes capazes tanto de decidir sobre os gastos e investimentos quanto de procurar soluções para os problemas urbanos que atingem a todos, isto exige, segundo os relatórios do PNUD, a expansão das capacidades criativas, as quais devem também estar preocupadas com a seguinte questão: De que fontes os recursos virão?

O desenvolvimento de capacidades produtivas diz respeito a dois processos simultâneos: a geração de recursos e a sua melhor distribuição. Este é, sem dúvida, um enorme desafio em sociedades em que vigora, como é o caso do Brasil, uma não-transparência sobre a disponibilidade e a distribuição dos recursos. Há um órgão público, chamado Controladoria Geral da União – CGU, que tenta levantar, através de sorteios dos municípios brasileiros, dados e informações sobre a correta utilização dos recursos que o governo federal encaminha aos municípios. É esta uma tentativa de controle de gastos. É uma exigência referente à prestação de contas. No que diz respeito aos controles da sociedade civil, há organizações, como a Transparência Brasil, que também tentam operar uma forma de controle. Todavia, se forem pensados os mais de 5 mil municípios que existem no país, as formas de controle são frágeis. Os habitantes das cidades, por exemplo, não possuem, salvo algumas exceções, instrumentos de controle dos gastos e da distribuição de recursos. Este é um problema crônico que parece aos brasileiros, de modo geral, e aos mais pobres, em especial, muito distante de seu alcance.

13 “(...) Os 20% mais ricos da população têm, na América Latina, de 52,94% da renda, proporção muito superior à de todas as outras áreas do mundo, incluindo a da África do Norte e Oriente médio (45,35%). No outro extremo, os 20% mais pobres só têm acesso a 4,52% da renda” (Kliksberg, 2002: 34).

14 O RDH, de 1993, afirma que “a participação, na perspectiva do desenvolvimento humano, é ao mesmo tempo um meio e um fim” (RDH, 1993: 26).

15 Referindo-se às condições sociais latino-americanas, Rebeca Grynspan (2010: 34), diretora do PNUD para América Latina e Caribe, faz a seguinte afirmação: “Mesmo que os indicadores macroeconômicos e de desenvolvimento da região tenham apresentado melhoras na primeira década deste século, o desempenho positivo nos indicadores sociais é muito recente e mostra ainda níveis muito altos de pobreza e desigualdades”.

Mesmo aqueles que participam de alguns conselhos gestores e/ou associações de moradores deixam, muitas vezes, evidenciadas as suas dificuldades de compreender as políticas orçamentárias municipais, a administração dos recursos, as regulamentações, as normas, as leis<sup>16</sup>, etc.

É evidente que, conforme insiste o RDH de 1993, a participação tem de ser encarada como um processo de longo prazo, como um conjunto de práticas duradouras. Sendo assim, os desconhecimentos e as dificuldades podem ser superados desde que existam espaços cada vez mais democráticos de esclarecimento, organização, eleição, intervenção e tomada de decisão.

“Como participar exige mais influência e mais controle, também exige maior protagonismo em relação aos processos econômicos, sociais e políticos. Quanto aos processos econômicos, deve haver capacidade para dedicar-se livremente a qualquer atividade desse tipo. Quanto aos processos sociais, requer-se a capacidade de intervir plenamente em todas as formas da vida da comunidade, independentemente de religião, cor, sexo, raça. Quanto aos processos políticos, deve existir liberdade de eleger e cambiar o governo em todos os níveis, desde o palácio presidencial até o conselho da aldeia” (RDH, 1993: 25).

A tarefa de gerar capacidades e habilidades para intervir na gestão municipal passa pelo desenvolvimento tanto de gestores urbanos, cada vez mais democráticos e atentos ao cumprimento da lei, quanto de uma população que se envolva, mais e mais, na geração de espaços participativos e fiscalizadores. Na América Latina, como um todo, este é o desafio posto para o século XXI, uma vez que envolve a busca contínua de maior equidade social e política. Sem reverter o profundo quadro de exclusão política não há como desenvolver, de fato, uma gestão participativa das cidades.

“Participar significa intervir (...) nos processos econômicos, sociais, culturais e políticos que afetam a vida dos indivíduos. Em alguns casos a pessoa pode exercer um controle completo e direto sobre esses processos; em outros

casos, o controle pode ser parcial ou indireto. O importante é que ela disponha de um acesso constante às tomadas de decisões e ao poder. A participação nesse sentido é um fator essencial do desenvolvimento humano” (RDH, 1993: 25)

Bernardo Kliksberg (2002: 23) demonstra que a diminuição das desigualdades é o antídoto principal para combater a pobreza, para formar o capital humano, para melhorar a poupança nacional e o desenvolvimento tecnológico e, também, para expandir a participação da sociedade civil na gestão pública. Com base nessas indicações pode-se afirmar que os diversos países somente poderão pôr em prática as sugestões constantes nos RDHs encomendados pelas Nações Unidas, se forem capazes de executar políticas desconcentradoras da renda e de recursos (educacionais, por exemplo). A indicação de que os problemas urbanos só poderão ser amainados através de um desenvolvimento humano capaz de fortalecer as capacidades criativas e produtivas das cidades remete, portanto, ao debate sobre a necessidade de atacar as inequidades.

“(...) A melhor equidade criará condições mais favoráveis para o fortalecimento e desenvolvimento do capital social, que compreende aspectos como os valores compartilhados, o grau de associatividade de uma sociedade, sua capacidade de promover acordos, sinergias, construir redes, o clima de confiança mútua entre seus componentes, as normas sociais e instituições. (...) Esse capital é chave para o desenvolvimento econômico e social. A melhoria da equidade favorecerá aspectos cruciais desse desenvolvimento, como o clima de confiança, e criará condições objetivas mais favoráveis para a participação mais intensa da população em organizações de base da sociedade civil” (Kliksberg, 2002: 23).

Esta passagem do texto de Bernardo Kliksberg, o qual já foi diretor do *Projeto Regional, para a América Latina, de Modernização Estatal*, da ONU, tem pontos de proximidade com as propostas presentes no RDH de 1993. O

<sup>16</sup> Há, na atualidade, muitas pesquisas sobre as atuações dos membros dos conselhos gestores. Tais investigações visam entender as dificuldades e os limites encontrados nos processos participativos. Ver: (Milani, 2006; Fonseca, 2010).



melhoramento da renda, da educação e do acesso a serviços públicos de modo geral, que favoreça o desenvolvimento humano, é visto como fator fundamental para a geração e ampliação da participação política. Verifica-se, então, que o fortalecimento da capacidade criativa na gestão urbana depende diretamente do modo como as sociedades caminham, ou não, em direção ao estabelecimento de políticas promotoras de maior equidade. O RDH (1993: 10) afirma: “A participação na vida econômica também proporciona às pessoas uma base de autorespeito e de dignidade social, atributos que formam parte integrante da participação em todas as dimensões da vida”.

Se a participação na vida econômica deve estar ligada diretamente à promoção do desenvolvimento humano, é claro que todas as formas de desrespeito aos direitos dos trabalhadores erguem barreiras quase que intransponíveis no que diz respeito à possibilidade de vencer as exclusões sociais e políticas. É esse um dos problemas recorrentes nas cidades latino-americanas. Muitos trabalhadores têm a sua dignidade aviltada cotidianamente, o que dificulta, enormemente, o seu envolvimento em qualquer processo participativo. Se as leis não são consideradas, se as pessoas são submetidas a todas as formas de arbitrariedades e desrespeito, como podem estas acreditar que suas ações e participação terão alguma relevância? “Quanto maior a desigualdade numa sociedade, menor será a confiança dos cidadãos uns nos outros, menor a coesão social” (Kliksberg, 2002: 23), e isto dificultará, evidentemente, a expansão da participação, da confiança no Estado, nos governantes e nos processos que tentam implementar gestões democráticas.

“Os altos níveis de desigualdades afetam duramente a tão almejada governabilidade das sociedades democráticas. A sensação de exclusão forçada que transmitem a amplos setores da sociedade gera neles uma baixa credibilidade nos setores governantes. Assim, perdem legitimidade as principais instituições representativas: presidência, congresso, partidos políticos, grupos de poder relevantes. (...) Os elevados graus de tensão latentes em sociedades com alta desigualdade criam permanentes tendências à instabilidade política e à incerteza” (Kliksberg, 2002: 24).

Uma gestão urbana capaz de transfigurar um processo de urbanização precário em favor do desenvolvimento humano, conforme defendem os RDHs de 1990 e 1993, possui muitos desafios postos pelas condições econômicas e políticas da América Latina. Os governantes das muitas cidades do continente nem sempre são capazes de garantir os espaços efetivos para uma participação cidadã e democrática. No Brasil, por exemplo, muitos vícios políticos (clientelismo, personalismo, mandonismo, autoritarismo, populismo) têm adentrado até mesmo naqueles espaços políticos (os conselhos municipais, por exemplo) que, supostamente, estariam sendo criados para redefinir as práticas de gestão urbana. Ainda prevalecem, muitas vezes, “formas de governo burocráticas e autoritárias que excluem ou subordinam a participação” (Ziccardi, 2002: 113) dos indivíduos a interesses não públicos, não coletivos.

O RDH de 1990 discute também, longamente, a necessidade de fortalecer a capacidade produtiva das cidades. O que isso significa? Em primeiro lugar, é preciso, diz o documento, mostrar que gastos há em uma cidade. Em torno disso, é necessário que os diversos agentes públicos, técnicos, governantes e organizações da sociedade civil passem a discutir caminhos e propostas tanto para ampliar os recursos quanto para utilizá-los de modo adequado e de forma a atender as diversas necessidades daqueles que habitam o espaço urbano (saneamento, moradia, educação, saúde). Todavia, é necessário que os mais pobres sejam mais bem contemplados no orçamento das cidades em razão de suas condições mais difíceis e precárias.

“A moradia adequada se relaciona diretamente com o progresso em matéria de saúde, alfabetização e longevidade e com a estabilidade social das comunidades. O melhoramento da moradia impulsiona o bem-estar e a saúde material e psicológica, com a qual se incrementa a produtividade do trabalho e o rendimento escolar. E a localização apropriada dos assentamentos pode ampliar as oportunidades de emprego” (RDH, 1996: 28).

A busca de autossuficiência fiscal é um meio de fortalecer a capacidade produtiva das cidades. Quanto mais houver essa autossuficiência, mais haverá a possibilidade de não haver severas

deficiências dos serviços públicos. As cidades que dependem inteiramente de recursos adicionais, sejam eles do governo central e/ou de outras instâncias, passam por processos mais afetos à deterioração das políticas públicas, segundo o RDH de 1990. Isto porque há sempre o risco e/ou a possibilidade de tais recursos serem cortados e/ou diminuídos. No Brasil, há uma expressão que caracteriza muito bem esta situação de muitos municípios: “viver com o pires na mão”. Os governantes municipais estão quase sempre implorando por recursos dos governos federal e estadual. O destino dado a tais recursos nem sempre fica claro.

O RDH de 1990 afirma que o município deve incentivar a expansão de atividades econômicas locais que resultem em rendas maiores e, portanto, em montantes de impostos que fortaleçam, cada vez mais, a autossuficiência dos gastos locais. O documento sugere ao mundo que observe o sistema brasileiro de tributação sobre as propriedades urbanas, já que este pode ser tomado como um “marco de referência para a administração de impostos prediais” (RDH, 1990: 199). É claro que ao lançar um olhar de longíssima distância, o relatório não discute os problemas que são verificados no Brasil quanto a este imposto e suas distorções no que diz respeito à dificuldade, por exemplo, de instaurar uma taxa progressiva sobre os imóveis urbanos<sup>17</sup>.

Pode-se dizer, então, que o melhoramento da capacidade produtiva das cidades dos países que concentram metrópoles com um grande número de pessoas pobres está, muitas vezes, bloqueado por problemas de ordem política e administrativa. No primeiro caso, verificam-se travas de todas as ordens e referentes aos diversos interesses preponderantes. Muitas vezes os governantes estão voltados para manter o *status quo* daqueles grupos que não se interessam, de modo algum, pelo fortalecimento da capacidade criativa e/ou produtiva das cidades. São grupos que se interessam somente pela manutenção da dependência da verba pública de outros centros de poder.

Outro problema bastante destacado pelo RDH de 1990 é a falta de capacidade administrativa que assola as cidades com um número grande de pessoas em situação de pobreza absoluta e relativa. Os encarregados de empregar os recursos nas áreas de infraestrutura e serviços urbanos, nem sempre possuem condições técnicas para fazê-lo. Pode-

se dizer que, sem dúvida, isto abre as portas para todo tipo de desatino, desperdício e corrupção.

“Tal capacidade se vê limitada por severas carências de pessoal competente, sobretudo relativamente a contadores e gerentes financeiros qualificados, devido à desmoralização produzida por salários baixos e à falta de oportunidades de progresso profissional e pôr sistemas não-efetivos de controle e avaliação” (RDH, 1990: 200).

Entre os diversos descabros administrativos há um que ganha destaque no RDH de 1990: o fato de, muitas vezes, os pobres pagarem taxas de serviços urbanos muito mais altas que os mais ricos. “Os pobres de Lima [no Peru] pagam 18 vezes mais por cada galão de água que os grupos mais ricos” (RDH, 1990: 200). É claro que não se trata somente de um problema administrativo, mas, na maioria das vezes, político, já que as elites locais são beneficiadas, de muitas maneiras, num jogo de interesses que favorece a manutenção de uma relação conhecida, no Brasil, como “toma lá dá cá”. É um jogo mútuo de favorecimentos entre os grupos que detêm o poder econômico e o poder político.

#### **A expansão do desenvolvimento humano: como os RDHs avaliam os desafios postos às cidades e as relações no seu interior**

Como afirmam Nezar Alsayyad e Ananya Roy (2009), há, nos últimos anos, um renovado interesse pelas cidades e seus territórios. Isto aparece, de modo claro, nos documentos do PNUD denominados Relatórios do Desenvolvimento Humano. É evidente que este último se depara com um enorme desafio que pode ser assim sintetizado: diante de todas as divergências acerca das possibilidades de construir um espaço urbano capaz de potencializar o desenvolvimento humano, como construir caminhos indicadores de que isso é, sim, ainda possível? Os RDHs tentam enfrentar as interpretações pessimistas referentes às impossibilidades de solucionar os principais problemas que acometem a vida nas cidades. Tentam, também, dialogar com as visões otimistas que veem estas últimas como dotadas de potencialidades enormes de mudanças e transformações.

<sup>17</sup> A Constituinte de 1986-1988 aventou a possibilidade do IPTU ser um imposto progressivo. Mas toda proposta de progressividade, deste e de outros impostos, foi rechaçada.



“De um lado, um discurso otimista vê as cidades como arenas de vivência, subsistência e transformação social. Em locais como a América Latina, há o sentimento de que a descentralização da governança, passando da escala nacional para a escala urbana, está relacionada com uma 'revolução democrática silenciosa'. (...) De outro lado, um certo discurso crítico vê o surgimento de formas fragmentadas e dispersas de cidadania urbana, constituídas por enclaves fechados e espaços exclusivos. (...) Estudiosos do surgimento do neoliberalismo (...) chamam a atenção para a forma pela qual projetos de renovação urbana conduzidos por interesses privados são acompanhados por um conjunto de políticas perversas que aceleram a remoção dos pobres das cidades (...). Políticas urbanas (...) vis e agressivas que criminalizam os despossuídos em nome do desenvolvimento urbano” (Alsayyad e Roy, 2009: 106).

O RDH de 2006, o qual possui um capítulo intitulado *O grande déficit de saneamento*, tenta, em meio a constatação de que há um índice altíssimo de pessoas no mundo (2 bilhões e seiscentas milhões de pessoas<sup>18</sup>) que não têm qualquer acesso a saneamento básico<sup>19</sup>, encontrar formas de atestar que as grandes cidades possuem, em razão das muitas experiências positivas (as quais enlaçam parcerias entre governos e comunidades), capacidade de resolver, ao menos em parte, os maiores problemas que as atingem.

Há um dado positivo neste documento que é o fato dele tomar as desigualdades como ponto de partida para refletir sobre as dificuldades de encontrar saídas para muitos problemas relacionados às péssimas condições de infraestrutura em que vivem os mais pobres. Mesmo diante de um mar de impossibilidades, o RDH de 2006, assim como os demais, tateia em busca de algumas “políticas e estratégias que tornaram possível a criação de condições para que haja [um] progresso acelerado” (RDH, 2006: 111) do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) que é “reduzir pela metade o *déficit* global do nível de cobertura [de saneamento] de 1990” (RDH, 2006: 112).

Não se pode afirmar que os RDHs filiam-se

a posturas otimistas acerca das possibilidades de encontrar meios de resolver os problemas urbanos. Ele aponta dados e indicadores, muitas vezes, desoladores e busca, ao mesmo tempo, algumas experiências que apontem tanto para a redução do *déficit* de serviços urbanos quanto para a confirmação de uma postura política insistentemente voltada para um processo de governança que parte do pressuposto de que o Estado é um dos agentes líderes da implementação de serviços urbanos, mas não é o agente único<sup>20</sup>. Os governantes, dentro deste ponto de vista, não possuem recursos materiais e humanos para a execução integral dessa tarefa de ampliação de melhorias relativas à educação, à saúde, ao acesso à água e à rede de esgotos.

“As intervenções organizadas por moradores de bairros degradados e pelos pobres de zonas rurais mostram o que é possível fazer, através de intervenções de iniciativa comunitária, sob as condições institucionais certas. No entanto, a ação popular é uma condição insuficiente para o progresso acelerado. As práticas entre as comunidades e os governos locais, sob a alçada de estratégias nacionais eficazes, são a chave para fazer aumentar o progresso” (RDH, 2006: 111).

Segundo o RDH de 2006, os problemas relacionados à ausência de saneamento têm sido tratados com descaso pela maioria dos governantes. A população que vive desprovida de esgoto, sanitários e água tratada é martirizada cotidianamente tanto pela falta desses serviços quanto pelo estigma que lhe é infligido. Pesa, ainda, sobre esta população a “sensação de vergonha” por não ter instalações sanitárias adequadas (RDH, 2006: 111).

O efeito do desprezo das lideranças políticas pela ausência de saneamento que atinge quase a metade da população mundial é devastador para as pessoas mais pobres que têm, diz o documento, sua vida reduzida em muitos anos em razão da fragilidade de suas condições de saúde. Os altos índices de mortalidade de crianças estão diretamente relacionados à falta de infraestrutura urbana. O RDH de 2006 destaca que se percebe um silêncio generalizado em torno do tema saneamento. E sugere que esse assunto ocupe um dos primeiros

18 Desses 2 bilhões e 600 milhões, 1 bilhão e 400 milhões estão “sem acesso a saneamento [e] vivem com menos de 2 dólares por dia” (RDH, 2006: 119).

19 O Censo de 2010, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) demonstrou que, há, no Brasil, 55,4% de domicílios atendidos por rede de esgoto. “Os percentuais eram 35,3%, em 1991, e 47,2%, em 2000” (ACESSO a luz melhora, mas saneamento ainda é ruim, 2011: 6).

20 Os debates sobre administração pública trazem muitas discussões sobre governança. Rhodes (1997: 3) afirma que governanças são “redes intergovernamentais auto-organizadas”.

lugares da agenda pública, o que não quer dizer que somente o poder público deva se ocupar dele, mas também a sociedade civil, as lideranças políticas e os meios de comunicação. Enquanto a ausência de saneamento (o qual é um serviço público essencial) for tratada, diz ele, como algo menor, porque atinge essencialmente os mais pobres, não haverá indicação de reversão da urbanização precária que impõe sofrimentos sociais indescritíveis a pouco menos que a metade da população mundial.

A desigualdade no desenvolvimento humano existente em alguns países do hemisfério norte e em muitos países do hemisfério sul tem como fruto a manifesta precariedade dos serviços de saneamento básico, alerta o relatório de 2006. É interessante destacar que este RDH traz uma discussão que nem sempre vem a público quando se discutem os efeitos devastadores da falta de instalações sanitárias que afetam o modo como vivem as pessoas portadoras de alguma deficiência física. Mostra o documento que as condições de vulnerabilidade delas se multiplicam muito, pois o acesso à escola, por exemplo, é totalmente prejudicado. Há exemplos das enormes desvantagens sociais que atingem as crianças pobres com deficiências moradoras de lugares (Namíbia, Malawi, Zimbabué, Uganda) totalmente ou quase totalmente desprovidos da infraestrutura de serviços urbanos.

O RDH de 2006 destaca também as implicações que a ausência de saneamento básico gera na saúde da população. Os efeitos da falta de esgoto e água potável são drásticos ao gerar doenças que vão minando a possibilidade das crianças terem a oportunidade de desenvolver uma escolarização adequada. Elas têm sua vida destruída em vários aspectos. Por isso, segundo o documento do PNUD em análise, as políticas públicas de saneamento e água devem estar integradas a outras políticas públicas, tais como a de saúde e a de educação.

“A dimensão assustadora do sofrimento humano causado pelo déficit no saneamento global pode dar a impressão de estarmos perante um problema inultrapassável. Acreditar nisso é um erro. Uma das lições da década passada é a de que uma ação concertada a nível nacional e internacional pode fazer a diferença” (RDH, 2006: 119).

O relatório passa, então, a defender, em muitos casos e países, uma ação denominada de “concertação” que é uma modalidade de parceria entre vários organismos internacionais, fundações, empresas privadas, ONGs, estados, etc. Os RDHs partem da convicção de que os países mais pobres não possuem condições de resolver, sozinhos, os problemas que bloqueiam o desenvolvimento humano nas zonas urbanas<sup>21</sup>. Por isso “as estratégias nacionais [têm de ser] apoiadas por um plano de ação global de mobilização de recursos necessários para fazer chegar água potável e saneamento a todos” (RDH, 2006: 118).

Esse tipo de proposta tem suscitado muitas discussões, pelo fato de haver uma parte dos administradores urbanos que passam a difundir tanto a incapacidade de o Estado realizar os investimentos necessários em infraestrutura quanto os benefícios da privatização dos serviços de água e esgoto. O próprio RDH de 2006 demonstrou que, em muitos países, “a privatização tem tido como resultado ‘fracassos espetaculares’” (Dagdeviren e Hailu, 2008: 1). A comercialização dos serviços de água derivada da “transformação de empresas públicas em sociedades comerciais” (Dagdeviren e Hailu, 2008: 1) e a privatização não se mostraram minimamente eficientes, segundo alguns estudiosos do tema, por promoverem aumentos tarifários exorbitantes que penalizam demasiadamente os indivíduos em situação de pobreza extrema e moderada, em alguns países africanos (Zâmbia, por exemplo) que se têm utilizado da comercialização dos serviços de água,

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

Os autores acima mencionados sugerem, então, que a única solução plausível seria o investimento público para renovar e expandir os serviços de infraestrutura (Dagdeviren e Hailu, 2008: 2). Há, por parte deles, uma tomada de posição abertamente favorável ao provimento

21 O relatório, de 2006, neste capítulo, está se referindo, especialmente, às zonas urbanas. Todavia, em vários outros momentos deste e de outros RDHs, é discutida, também, a pobreza rural e seus impedimentos para o desenvolvimento humano.



público de serviços urbanos de água e esgoto. Deve-se investigar o seguinte: o que foi proposto em relação a isto pelo RDH de 2006?

O Relatório de 2006, além desse debate sobre a possibilidade, ou não, de prevalência do investimento público na ampliação da infraestrutura de água e saneamento, traz também uma exposição importante sobre as muitas barreiras que devem ser levadas em conta quando se busca estabelecer um paralelo entre a condição de saneamento de um país e as perspectivas de desenvolvimento humano. As barreiras podem estar ligadas ao modo de encaminhamento das políticas nacionais que podem, ou não, priorizar o combate às desigualdades de acesso, podem ainda estar relacionadas à pobreza extrema que impossibilita às pessoas poderem pagar, mesmo valores reduzidos, pela utilização de água potável e esgoto.

“No Camboja, o ordenado diário de um trabalhador rural não chega para cobrir os requisitos nutricionais básicos, não sobrando nada para a saúde, roupa e educação. Seria preciso o ordenado de 20 dias de trabalho para adquirir uma simples latrina de fossa, o que ajuda a compreender a grande discrepância entre as taxas de cobertura para os ricos e os pobres. Em Kibera, Nairobi, construir uma latrina de fossa custa cerca de 45 dólares, o equivalente a dois meses de rendimento para quem afere o ordenado mínimo” (RDH, 2006: 120).

Em casos dessa natureza, qual é a solução proposta pelo documento do PNUD? É a existência de subsídios, microcrédito, empréstimos de longuíssimo prazo para pagamento e a expansão de várias formas de financiamento para que os mais pobres possam ter acesso a saneamento básico. Nesse caso, as lideranças governamentais devem ter um papel fundamental. O que não quer dizer que os grupos populacionais mais pobres não devam ser mobilizados para operar em duas frentes: uma é a conscientização em torno da importância e da necessidade do saneamento a outra é a constituição de diálogos com as autoridades municipais para que elas financiem a construção de coletores para o recebimento de esgotos.

O Relatório de 2006 dá o exemplo de Orangi, agrupamento de 1 milhão de pessoas muito pobres de Carachi, no Paquistão, como

uma experiência que deve ser considerada um caminho plausível para diminuir as dificuldades de saneamento. Lá, em 1980, uma ONG iniciou um trabalho com a comunidade local para que seus membros investissem parte de seu tempo em duas frentes: uma era a formação de grupos de pessoas dispostas a construir canalizações de esgotos para receber as águas residuais que vinham das habitações; a outra era a formação de grupos de pessoas empenhadas em construir diálogos com a administração local a fim de que esta envidasse esforços para ampliar o trabalho iniciado pela comunidade local.

Devem, então, vigorar “os princípios de direitos partilhados e de responsabilidades conjuntas” (RDH, 2006: 121). Segundo essa visão, os bairros degradados só podem ser melhorados se houver o envolvimento de seus habitantes na busca de soluções. Propostas como essas que visam solucionar os problemas relacionados a uma crescente urbanização precária podem, sem dúvida alguma, resvalar para uma individualização perversa. Ou seja, como diz Bauman (2001), aquela que supõe que as pessoas pobres devam resolver, individualmente, problemas que são sistêmicos. O documento do PNUD insiste que a ação individual, familiar ou comunitária não deve substituir a ação pública. “A liderança do governo continua a ser fundamental” (RDH, 2006: 122), mas depende da ação de uma multiplicidade de outros agentes (grupos comunitários, associações de bairros, ONGs, conselhos gestores, etc.). “Alguns dos mais evidentes casos de sucesso no saneamento são produto de parcerias entre governos e comunidades, com um amplo leque de organizações da sociedade civil a fazer ponte entre os dois” (RDH, 2006: 125).

Há duas questões que ganham destaque no interior do documento do PNUD/ONU: a primeira é a insistência em dizer que os governos devem investir de modo contínuo e duradouro para reverter, ao menos em parte, a urbanização precária. Nenhum projeto das ONGs, de associações comunitárias, de grupos de moradores é capaz de levar adiante ações que dispensem os recursos políticos, financeiros, administrativos do poder público. A segunda é a insistência de que, quando os governos investem em infraestrutura urbana, é porque eles reconhecem que o acesso à água potável e ao saneamento é parte dos direitos humanos básicos de todos, indistintamente.

## Considerações finais

Há uma tensão essencial que percorre todos os relatórios analisados no âmbito deste artigo: Qual é o papel do Estado nos processos de reversão da urbanização precária? Observa-se que no primeiro RDH, publicado em 1990, há uma tomada de posição do PNUD/ONU em favor de um processo de governança. No item intitulado *Estratégias construtivas para moradia e infraestrutura* pode-se verificar que o documento pressupõe que, em alguns casos, é melhor que o Estado seja desincumbido de ocupar o lugar central na execução de tarefas de infraestrutura, moradia, saneamento, etc. Defende-se a instauração de um modo de governança em que o governo assume determinadas tarefas (tais como: regulamentar, fiscalizar, garantir a ocupação da terra urbana dentro dos parâmetros legais, resolver disputas que ameaçam os habitantes, etc.) e os demais agentes (setor privado, ONGs, organizações comunitárias e da sociedade civil), outras. Entre essas estão aquelas relacionadas ao desenvolvimento de programas de moradias de baixo custo.

Nota-se, nesse tipo de sugestão, que o documento está também endossando um tipo de recuo, por parte do Estado, de seu papel de prover recursos para os serviços urbanos de modo geral. Neste caso, tem-se, então, além da proposta de governança, também uma proposta de governação. Assim, essas duas modalidades passam a conviver, razoavelmente, no interior do Documento. Tal procedimento dos Relatórios das Nações Unidas tem de ser analisado à luz dos muitos interesses políticos que vem, desde a década de 1970, advogando a retirada, pelo menos parcial, do Estado de suas obrigações relativas ao provimento de serviços públicos. Os processos de terceirização de muitas atividades inscrevem-se, no Brasil, nesta lógica de encolhimento da atuação do Estado. Alguns interesses privados defendem um tipo de recuo do Estado que lhes possibilite explorar lucrativamente muitas atividades exercidas pelo setor público. Tem sido comum empresas ganharem licitações para realizar serviços de saúde, por exemplo, e não se verificar qualquer melhora no atendimento da população. Aliás, tem sido muito comum o avanço de formas de precarização que agravam, cada vez mais, as condições dos segmentos mais pobres. Isto constatou o próprio RDH de 2006.

Como a preocupação do PNUD/ONU é encontrar formas de alcançar uma urbanização

aliada do desenvolvimento humano, deve-se levar em conta que há muitas forças políticas e interesses que, sob a bandeira da governação e/ou da governança, ajudam a promover o agravamento da fragilização dos serviços públicos. Isto porque o Estado encolhe-se no que diz respeito às suas tarefas no campo social e, no seu lugar, entram setores privados ávidos por lucro a qualquer custo. O resultado é o desmantelamento total dos serviços urbanos que deveriam estar voltados para o desenvolvimento humano.

Não se deve esquecer, ainda, que o RDH de 1990 sugere outras formas de governança. Uma delas são os denominados serviços comunitários que ajudariam a prover as cidades dos serviços essenciais como educação, saúde e construção de moradias. São projetos de ajuda mútua desenvolvidos por conselhos de vizinhanças locais. O próprio documento reconhece as dificuldades de tais processos que pressupõem que as pessoas devam encontrar, por sua própria conta, formas de melhorias para bairros e regiões inteiras. Neste caso, também há a suposição de que a ineficiência do poder público deve ser compensada por programas de ajuda mútua.

As propostas de governação e de governança trazem consigo algo já muito comum nos países do hemisfério sul: a dificuldade de buscar formas de redirecionar a intervenção do Estado na área social. Diante das dificuldades de ações eficientes e efetivas do setor público na gestão urbana oferece-se uma saída: o Estado se desobrigaria de muitos compromissos. Acredita-se que o grande desafio, posto aos RDHs, é o não-surgimento de líderes políticos voltados para a construção de meios capazes de guiar o Estado para outro padrão de intervenção na área social e que não endossem formas de reforçamento do abandono, pelos governantes, das tarefas do Estado no campo social.

É interessante destacar que o RDH de 2006 traz um capítulo que se intitula *O grande déficit no saneamento*. Nesse documento, publicado 16 anos após o primeiro relatório, é lançado um olhar bem mais favorável à ação pública governamental. Se, no RDH de 1990, a insistência maior era a ajuda mútua pautada em grupos reunidos em conselhos comunitários de vizinhança, a qual poderia resolver problemas urbanos relacionados ao não-provimento de escolas, rede de água e saneamento, no RDH de 2006, a insistência é que a liderança governamental continua sendo fundamental.



Todavía, prevalece a ideia de que a ação pública deve ser parte, como líder, de uma multiplicidade de outras ações desencadeadas pela população, organismos não-governamentais, voluntariado, associações comunitárias e outros.

### Referências Bibliográficas

ACESSO a luz melhora, mas saneamento ainda é ruim. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 30 abr.2011. Caderno C, p.6.

A DEMOCRACIA na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãs. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). São Paulo, LM&X, 2004.

ALSAYYAD, Nezar e ROY, Ananya. Modernidade medieval: cidadania e urbanismo na era global. *Novos Estudos*, 2009, n°.85, p.105-128.

BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. 258 p.

DAGDEVIREN, Hulya e HAILU, Degol. Aumentos tarifários con inversiones bajas: La historia del sector urbano del agua en Zambia. *One Pager*, Centro Internacional de Pobreza (CIP), 2008, n°.57, out. Disponível em: [www.undp-povertycentre.org](http://www.undp-povertycentre.org) . Acessado em 18 abril 2009.

DECLARAÇÃO do Milênio (2000). Nações Unidas. Disponível em: [www.undp.org/hdr2001](http://www.undp.org/hdr2001). Acesso em 20/03/2009

DRAIBE, Sonia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, 2003, vol.15, n°. 2, p.63-97.

FAORO, Raymundo. Governar é prender gente. *Isto É/Senhor*, 09 maio 1990, n.1077, p.23.

FONSECA, Igor. Participação, buzzwords e poder: uma análise crítica da tendência de proliferação de conselhos locais no Brasil in *IPEA: Perspectivas do desenvolvimento Brasileiro: fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia*. Brasília, IPEA, 2010. pp.285-304.

FURTADO, Celso. A reconstrução do Brasil. *Praga: estudos marxistas*, ago. 1999, n°.8, p.9-13.

GRYNSPAN, Rebeca. Desenvolvimento, crescimento e superação da pobreza: desafios impostos pela crise internacional. In *Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão: simpósio internacional sobre desenvolvimento social*. Brasília, MDS, 2010. PP. 27-44.

JACOBI, Pedro. Alcances y límites de los gobiernos locales progressistas en Brasil: las

alcadías petistas. *Revista Mexicana de Sociologia*, abr-jun.1995, año LVII, n.2, p.2.

KLIKSBERG, Bernardo. *Desigualdade na América Latina*. São Paulo: Cortez, Unesco, 2002. 108 p.

MILANI, Carlos. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema da gestão versus política. *Sociologias*, 2006, vol.8, n°.16, p.180-214.

RDH (1990): Definição e medição do desenvolvimento humano - *Relatório do Desenvolvimento Humano 1990*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990> [Acessado em 02/03/2011]

RDH (1993): Participação popular - *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Disponível em: Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993> [Acessado em 02/03/2011]

RDH (1996). Tendências do crescimento econômico e do desenvolvimento humano - *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Disponível em: Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/media/hdr-1996> [Acessado em 12/05/2011]

RDH (2002). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Aprofundar a democracia em um mundo fragmentado*. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2002> . Acessado em 28/03/2011.

RDH (2003): Um pacto entre as nações para eliminar a pobreza humana - *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Disponível em: Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2003> [Acessado em 02/03/2011]

RDH (2006): Além da escassez: poder, pobreza e as crises mundiais da água. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Disponível em: Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2006> [Acessado em 12/03/2011]

ROCHA, Sônia. A geografia da pobreza – urbanização e desigualdades regionais In *A pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. P.179-182.

RHODES, Rod. *Understanding governance*. Milton Keynes, Open University Press, 1997. 297 p.

SEN, Amartya. Entrevista programa Roda Vida da TV Cultura. Memória Roda Vida. 2001. Disponível em: <http://www.roda.viva.fape.sp.br>.> Acesso em: 02/01/2011.

SEN, Amartya. Racionalidade, interesse e identidade in Foxley, A; Mcpherson, M e

O'Donnell, G. (Orgs.) *Desenvolvimento, política e aspiração social*. São Paulo: Vértice, 1988. PP. 355-365.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras, 2005. 460 p.

SOIRI, Lina. Moçambique: aprender a caminhar com uma bengala emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza. Disponível em: <http://dominio.ecdpm.org>. Acessado em 24/03/2011.

SOUZA, Celina. Reinventando o poder local: imites e possibilidades do federalismo e da descentralização. *São Paulo em perspectiva*,

1996, vol.10, n.3, p. 103-112. Disponível em: [WWW.seade.sp.gov.br/produto/spp/v10n03\\_13pdf](http://WWW.seade.sp.gov.br/produto/spp/v10n03_13pdf). Acessado em 20/03/2011.

THERBORN, Goran. Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. *Sociologias*, dez.2001, n.º.6, p.122-169.

VEIGA, José Eli da. O Brasil rural ainda não encontrou seu eixo de desenvolvimento. *Estudos Avançados*, 2001, vol.15, n.º.43, p.101-119.

ZICCARDI, Alicia. Las ciudades y la cuestión social. In *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Buenos Aires: Clacso, 2002. P. 85-165.