

# A Persuasão em Prol do Desenvolvimento Humano nos Documentos Encomendados Pelas Nações Unidas: Uma Estratégia Política e Ideológica Viável?\*

*Maria José de Rezende\*\**

## **Resumo**

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) encomendados anualmente, desde 1990, pelas Nações Unidas, têm elaborado e divulgado um conjunto de narrativas formadoras tanto de diagnósticos quanto de prescrições estratégicas que se difunde como suscitador de políticas e de ações capazes de gerar, para as populações mais pobres, melhorias em renda, escolarização, saúde, habitação, saneamento e possibilidade de acesso aos direitos humanos. Parte-se do pressuposto de que esses documentos, ao serem analisados em suas principais propostas, estão voltados para a construção de um processo de persuasão da necessidade de que Estados, governantes e organizações da sociedade civil encampem, de modo crescente, em suas políticas, as propostas de desenvolvimento humano. Neste artigo, demonstrar-se-á que esse exercício de persuasão, construído por meio das muitas narrativas construtoras dos documentos, pode ser lido tanto como estratégia política quanto como ideologia.

Palavras-chaves: Desenvolvimento Humano. Estratégia política. Ideologia.

\* Parte deste texto foi apresentada e registrada nos Anais dos XIII Congresso Nacional y VI Congresso Internacional sobre democracia. Eventos ocorridos, entre 10 e 13 de setembro de 2018, na Faculdade de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Nacional de Rosário (UNR), Argentina.

\*\* Doutora em Sociologia pela USP. Mestre em Ciências Sociais pela PUC/SP. Professora de Sociologia na UEL. Membro do Programa de Pós-graduação em Sociologia da UEL. E-mail: mjderezende@gmail.com

## Persuasion for Human Development in the Documents Commissioned by the United Nations: A Viable Political and Ideological Strategy?

### Abstract

Human Development Reports (HDRs), which have been commissioned annually since 1990 by the United Nations, have developed and disseminated a set of narratives that shape both diagnoses and strategic prescriptions that are disseminated as conducive of policies and actions capable of generating, for the poorest populations, improvements in income, schooling, health, housing, sanitation and the possibility of access to human rights. It is assumed that these documents, when analyzed in their main proposals, are aimed at building a process of persuasion of the need for States, leaders and civil society organizations to increasingly take over, on their policies, the human development proposals. In this article, it will be shown that this exercise of persuasion, built through the many constructive narratives of the documents, can be read as both a political strategy and an ideology.

Keywords: Human Development. Political strategy. Ideology.

## ¿La Persuasión para el Desarrollo Humano en los Documentos Encargados por las Naciones Unidas: Una Estrategia Política e Ideológica Viable?

### Resumen

Los Informes de Desarrollo Humano (RDH) encargados anualmente, desde 1990, por las Naciones Unidas, han elaborado y divulgado un conjunto de narrativas formadoras de diagnósticos y de prescripciones estratégicas que se difunde para promover políticas y acciones capaces de generar, para las poblaciones más pobres, mejoras en la renta,

escolarización, salud, vivienda, saneamiento y posibilidad de acceso a los derechos humanos. Se parte del supuesto de que esos documentos, al ser analizados en sus principales propuestas, están orientados a la construcción de un proceso de persuasión de la necesidad de que Estados, gobernantes y organizaciones de la sociedad civil encajen, de modo creciente, en sus políticas, las propuestas de desarrollo humano. En este artículo, se demostrará que este ejercicio de persuasión, construido por medio de las muchas narrativas constructoras de los documentos, puede ser leído tanto como estrategia política como ideología. Palabras clave: Desarrollo Humano. Estrategia política. Ideología.

Ao lerem-se os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) – conjunto de documentos, encomendados e encampados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) que tem vindo a público, anualmente, desde 1990 – constata-se inúmeros diagnósticos sobre as causas e consequências da insegurança humana provocada pelas condições de inacessibilidade à educação, à saúde, ao trabalho e à moradia adequada. Verifica-se, ainda, ao longo das duas décadas e meia de sua publicação, que nesses documentos há inúmeras prescrições de políticas de desenvolvimento humano que sejam capazes de alcançar os mais pobres. Esclarece-se, de imediato, que este artigo não objetiva, de modo algum, desqualificar, como algo destituído de importância, os esforços de diversas configurações (Estados, governos, organismos internacionais, organizações da sociedade civil, entre outras) para impulsionar políticas de desenvolvimento humano, as quais visam solucionar problemas práticos que impossibilitam a expansão dos direitos fundamentais. Portanto, dizer que tais documentos contêm ideologias não é, de modo algum, uma maneira de desqualificá-los.

Tanto a luta política pelos direitos humanos quanto a sua associação ao desenvolvimento social e humano são frutos de longos processos de combate às desigualdades, às exclusões e às vulnerabilidades. São lutas pela dignidade que aparecem nos RDHs como

bússola que deve orientar as ações e as práticas sociais. Derivam daí muitas estratégias políticas que devem ser decifradas em todas as suas dimensões. A noção de ideologia está sendo usada para desvendar aquelas dimensões em que o ideal a ser alcançado é confundido, às vezes, com o realizável (Elias, 1994; 1994<sup>a</sup>; 2001). Esclarecendo-se melhor: de um lado tem-se as idealizações das estratégias para alcançar o desenvolvimento humano, de outro, as estratégias efetivamente realizáveis, ou seja, possíveis. Quando as narrativas e os argumentos dos RDHs confundem as primeiras e as segundas estratégias vêm à tona as suas dimensões ideológicas.

A análise das prescrições de desenvolvimento como forma de persuasão, que é uma estratégia política e, ao mesmo tempo, uma ideologia, tem influência do texto de Raymond Williams (1921-1988) intitulado “A política do desarmamento nuclear” (2015), no qual se discute sobre a dissuasão do armamentismo como estratégia política e como ideologia. Segundo ele, na prática elas estão conectadas, porém é preciso ater-se às diferenças que possuem, o que quer dizer, elas não são idênticas e nem podem ser tomadas, nos processos de análise, como idênticas. Embora a ideologia possa converter-se em estratégia política de convencimento acerca de diversas questões (tais como a urgência em proceder ao desarmamento, em diminuir os gastos militares e em implantar o desenvolvimento humano) faz-se necessário, visto a complexidade que as envolve, operar ora com as suas distinções, ora com as suas conexões.

Do ponto de vista temático, não se estão sendo traçados paralelos entre as preocupações apontadas nesse texto de Williams (2015) e as questões relacionadas ao desenvolvimento humano, ainda que seja possível constatar, em muitos momentos, que os documentos do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) não hesitam em relacionar o desenvolvimento humano à diminuição das despesas militares, o que remete, sem dúvida, ao tema do desarmamento, preocupação central de Williams em capítulo que compõe o livro “Recursos da esperança”.

Todavia, a proposta de Williams é analisar a dissuasão do modelo armamentista ora como estratégia, ora como ideologia, ora como as duas coisas ao mesmo tempo. Isso oferece, sem dúvida, elementos para guiar os estudos acerca dos RDHs no que se refere ao fato de neles estarem contidas tanto estratégias políticas de persuasão em prol do desenvolvimento humano quanto construções ideológicas convertidas em estratégias semânticas<sup>1</sup> que pretendem potencializar as estratégias políticas para convencer governos, agentes estatais, lideranças da sociedade civil organizadas sobre a urgência na busca por políticas de desenvolvimento humano.

Por que é possível inspirar-se nas propostas de Raymond Williams feitas neste texto “A política do desarmamento nuclear” publicado no livro “Recursos da esperança” (2015)? Porque elas contêm elementos que podem revelar aspectos políticos importantes de um amplo processo de persuasão, construído por um organismo internacional, acerca da necessidade de que todas as forças políticas se unam em defesa do desenvolvimento humano.

A persuasão pode ser uma estratégia política permeada de valorações ideológicas. Segundo Raymond Williams (2015, p. 286), nas ações práticas, há sempre uma conexão incontestada entre as estratégias políticas e as ideologias. No entanto, não se deve ignorar que as análises dos processos de dissuasão e os de persuasão devem considerar a necessidade de não fundir as duas coisas (estratégia e ideologia) como se fossem umas e inseparáveis. Elas podem estar, ou não, conectadas.

Conquanto a ideologia do desenvolvimento humano possa constituir-se como uma estratégia política, faz-se necessário, na análise dos RDHs, realizar, com inspiração em Williams (2015, p.

1 Danilo Martuccelli (2017), em as “Semânticas históricas da vulnerabilidade”, oferece elementos para entender as narrativas dos formuladores dos RDHs acerca do desenvolvimento humano como processo de combate à pobreza multidimensional.

286), três movimentos simultâneos: verificar, nos RDHs, de que modo a persuasão que se faz para alcançar o processo de desenvolvimento humano pode aparecer a) “ao mesmo tempo [como] uma estratégia e uma ideologia”, b) antes de tudo como uma estratégia política que visa alavancar melhorias sociais para as populações mais pobres, ou c) em primeiro lugar, como um *corpus* de valores ideológicos direcionados ao apagamento das singularidades, das possibilidades e das potencialidades de cada país para que se caminhe rumo ao desenvolvimento humano.

O seu caráter ideológico, conforme assinalava Norbert Elias (1994; 1994<sup>a</sup>; 2001), é verificável pelo modo como os diagnósticos e as prescrições tanto confundem um ideal, a ser alcançado, com o realizável quanto convertem o desenvolvimento humano numa crença incontestada e equiparam a idealização de estratégias com as estratégias efetivamente postas em práticas nos diversos países. De imediato, esclarece-se que se tem como ponto de partida uma noção de ideologia inspirada em Norbert Elias (1994) para quem esta é um conjunto de ideais, de ideias e de pressuposições tendente a construir caminhos que, independentemente de intencionalidades, acabam formulando incontestada – no âmbito dos argumentos, das narrativas, das construções simbólicas e das interpretações – modelos mentais e visões de mundo passíveis de se distanciarem das relações de interdependências que constituem as relações sociais, de modo geral, e as relações de poder, de modo mais específico.

Nota-se que Raymond Williams e Norbert Elias auxiliam, do ponto de vista analítico, essa reflexão, por partilharem, apesar das diferenças entre eles, de um mesmo tipo de abordagem, ou seja, a que Heloísa Pontes (1996) denominou de “externalista”<sup>2</sup>, na qual as ideias, os pressupostos, as visões de mundo, os sím-

2 Heloísa Pontes (1996) faz uma reflexão sobre os focos analíticos distintos das correntes internalistas e externalistas. As explicações, interpretações e compreensões das ideias, ideologias, representações e percepções são, no primeiro caso, internas e, no segundo, externas.

bolos, as crenças, as posições políticas, os valores e as ideologias devem ser explicados, analisados, estudados em vista das razões externas. Os jogos configuracionais e as relações de interdependência, no caso de Elias, e as condições sociais, econômicas, políticas e culturais, no caso de Williams, é que tornam possível entender as estratégias políticas dos diferentes grupos sociais e as valorações ideológicas de modo geral.

Segundo Norbert Elias “todas as sociedades humanas partilham entre si um fundo comum de experiências e, portanto, de conhecimento” (Elias, 1994b, p. 5) que deve ser mobilizado para compreender por que algumas ideias assumem esta ou aquela dimensão e/ou feição. A persuasão que se intenta para promover o desenvolvimento humano tem de ser lida nesse registro. Isto porque “é possível tratar a ordem existente não apenas como um simples fato, mas como um valor lastreado em emoções, como um ideal, como algo que, por razões morais, deve existir” (Elias, 1994, p. 257).

O objeto deste artigo são os argumentos persuasivos, constantes nos RDHs, que buscam convencer uma multiplicidade de agentes (sociais, políticos, técnicos, governamentais) acerca do caráter imprescindível da geração de políticas, práticas e ações que levam ao desenvolvimento humano. Tomam-se os argumentos persuasivos como estratégias políticas e como ideologias, mas mantém-se o intento de não confundir estas duas coisas. Pretende-se, na verdade, demonstrar que é possível fazer uma análise dos diagnósticos e prognósticos presentes nos RDHs como um conjunto de estratégias políticas ideadas por seus elaboradores e encampadores, o qual visa alcançar apoio das mais diversas instâncias governamentais e da sociedade civil para as ações e procedimentos que prescrevem.

Contudo, procura-se assegurar se os argumentos persuasivos que compõem as estratégias políticas podem ser analisados também como ideológicos. Não se parte do pressuposto de que

os diagnósticos e prognósticos seriam somente um amontoado de valorações ideológicas que teria como estratégia política desviar as atenções de governantes e da sociedade civil de alguns temas e problemas. Não se partilha desse tipo de entendimento que acaba por negar qualquer importância desses materiais, já que eles estariam propondo somente remediar problemas sociais difíceis de resolver. Cláudio Ramos Zincke e Elaine Acosta Gonzales (2006) fazem uma avaliação d' *El impacto de los informes de desarrollo humano Del PNUD en Chile* e constataam que, entre as críticas feitas a estes documentos, destacam-se aquelas que afirmam que a capacidade analítica de seus elaboradores perde, muitas vezes, lugar para valorações ideológicas que acabam por dominar toda a feitura desses materiais (Zincke e Gonzales, 2006, p. 13).

Zincke e Gonzáles (2006) mostram que são vistos como ideológicos os seguintes aspectos: o excesso de prudência linguística e o modo como comunicam certa dependência dos órgãos governamentais. Pode-se tomar essa comunicação de dependência como uma estratégia política que contém toda uma simbologia passível de ser lida como entremeada de valoração ideológica.

## O desafio de analisar a persuasão em prol do desenvolvimento humano como estratégia política e como ideologia

### Persuasão como estratégia política

Ao trabalhar com os RDHs para entender os seus diagnósticos e prescrições apresentados, ano a ano, por meio de uma construção semântica elaborada com o objetivo de ganhar adeptos para uma proposta política cujo intento é fazer que a pobreza real<sup>3</sup>

3 Amartya Sen utiliza essa noção de pobreza real como privação de capacidades múltiplas. Ver: 2008; 2010; 2011.

(aquela que é multidimensional e se expressa pela privação de capacidades<sup>4</sup> para aferir renda e ter acesso à educação, à saúde, à moradia e aos direitos humanos) seja combatida com estratégias políticas voltadas ao desenvolvimento humano como um processo de superação da privação (de renda, de escolarização e de bens relacionados à saúde e à longevidade) e da impotência provocada pelas condições de penúria e desprovidimento.

A perspectiva da pobreza como privação de capacidades não envolve nenhuma negação da ideia sensata de que a renda baixa é claramente uma das causas principais da pobreza, pois a falta de renda pode ser uma razão primordial da privação de capacidades de uma pessoa (Sen, 2010, p. 120).

A noção de desenvolvimento humano empregada pelos formuladores dos RDHs tem similitudes com as teses de Sen. Veja-se como ela aparece nos documentos do PNUD:

El ingreso es una fuente importante de (...) 'libertades concretas', (...) pero no es la fuente única: la educación, la libertad política o el medio ambiente saludable, entre otros muchos, contribuyen a que los seres humanos tengamos vidas más plenas (PNUD/Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica América 2009-2010, p. 30).

Os Relatórios do Desenvolvimento Humano constroem, assim, inúmeras estratégias políticas tanto para externar uma multiplicidade de vozes acerca dos riscos de não se buscarem saídas para as situações multidimensionais de pobreza, exclusão e miserabilidade quanto para levar aos governantes, às organizações sociais, de modo geral, um conjunto de sugestões de ações e de procedimentos que faça vingar (e torne exitosas) as políticas de desenvolvimento humano. Note-se, na passagem a seguir, em

4 Essa noção da pobreza como privação das capacidades, presente nos RDHs, é inspirada nas discussões de Sen (2010), o qual, por sua vez, se inspirava nas discussões de Adam Smith (1999).

que consiste essa estratégia política fundada na abordagem das capacidades.

Capacitar as mulheres exige políticas que tratem tanto das necessidades práticas (...) (tais como a melhoria das condições de vida e o aumento da oferta de emprego, cuidados de saúde e abastecimento de água potável) como das necessidades básicas (reforçar a voz e a ação das mulheres para renegociarem os seus papéis em casa e na sociedade) (PNUD/RDH, 2003, p. 86).

A abordagem das capacidades é sem dúvida um dos maiores projetos de persuasão dos tempos atuais. Por meio dela é possível analisar um caminho, proposto pelas Nações Unidas, que pode resultar em algumas ações favoráveis aos que vivem em situação de pobreza extrema, mas pode também se revelar como algo irrealizável nas condições atuais de concentração de poder, patrimônio e renda.

Em meio a possibilidades realizáveis e irrealizáveis, no tocante à construção de sociedades capazes de combater a privação e a impotência que acometem uma parte expressiva da população ao redor do planeta, os elaboradores dos RDHs se empenham em persuadir líderes políticos, governantes, técnicos, mídias, entre outros, de que a única estratégia, que resta aos que acreditam na possibilidade de um mundo mais democrático e menos violento, mais inclusivo e menos belicoso, é o contínuo investimento, durante décadas, no desenvolvimento humano. Para isso, “a erradicação da pobreza depende das ações dos agentes privados das atividades empresariais e da sociedade civil, a saber, as comunidades, as famílias, os sindicatos, os empregadores, as organizações não-governamentais, os grupos religiosos e outros” (PNUD/RDH, 2000, p. 79).

Ao examinarem-se detidamente os Relatórios (PNUD/RDH 1991; 1992; 1996; 2002; 2005; 2006; 2010; 2011; 2014) do Desenvol-

vimento Humano, percebe-se que seus conteúdos oscilam entre a confiança de que os diversos agentes, a quem eles se dirigem, levem em conta, nas ações e procedimentos, as prescrições contidas nestes documentos e o receio de que as metas, os acordos, os pactos, entre outros, voltados para a implantação de políticas do desenvolvimento humano, estejam sempre à beira do precipício.

Essa constante oscilação – que pode ser capturada se houver desdobramento, para fins analíticos, de dois momentos dos RDHs: o da feitura dos diagnósticos e o da exposição das prescrições – exige que os produtores dos RDHs construam estratégias políticas distintas, quando transitam de um momento para outro, ou seja, dos diagnósticos para as prescrições. Como os documentos são produzidos por equipes diferentes, a partir de temas distintos, há encaminhamentos estratégicos também diversos, mas todos alinhavados por um mesmo fio condutor, qual seja, alcançar o desenvolvimento humano, porém, sem mudanças drásticas. Veja-se o caso da dívida externa.

Os construtores do RDH de 1990 percebiam que havia muitos empecilhos resultantes da dívida externa visto que ela consumia muitos recursos dos países pobres, todavia, as prescrições ditas por eles apontavam para soluções acanhadas que não produziam mudanças expressivas entre os credores e os endividados. Este tipo de estratégia política de advogar mudanças e, ao mesmo tempo, inseri-las em quadros que reduzam os enfrentamentos e os embates políticos mais relevantes, tem sido recorrente. Essa estratégia dá vazão a uma abordagem prospectiva que se “converteu em modelação, mas o modelo não corresponde ao real e sim à simulação do mundo que promove e à realidade que construiu. A prospectiva simula e as estratégias de poder dissimulam” (Leff, 2010, p. 77). Observe-se o que consta no RDH de 1990:

Es indispensable contar con un entorno externo favorable que respalde las estrategias de desarrollo humano (...). Para que esto suceda, debe darse una solución satisfactoria a la

prolongada crisis de la deuda, reduciéndola drásticamente y creando un mecanismo para refinanciarla dentro de las estructuras existentes del FMI y el Banco Mundial, con el fin de fomentar una solución ordenada de este problema (PNUD/Informe sobre Desarrollo Humano, 1990, p. 26).

Nota-se que há, por exemplo, nos RDHs da década de 1990, empenho em definir e, simultaneamente, medir o desenvolvimento humano de um país não somente por seu desenvolvimento econômico, mas também por outros indicadores sociais, tais como renda, escolarização e longevidade. Os relatórios traziam, ainda, algumas tentativas de traçar as estratégias que deveriam ser efetivadas na última década do século XX para viabilizar formas de desenvolvimento que alcançassem os mais pobres (PNUD/RDH, 1990; 1991; 1992; 1995). Seus formuladores consideravam que era urgente “analizar detalladamente las estrategias de desarrollo humano durante la década de los noventas” (PNUD/PNUD/Informe sobre Desarrollo Humano, 1990, p. 21).

A persuasão como estratégia política faz que o desenvolvimento humano pareça alcançável através de uma atuação concertada entre diversas nações, organismos internacionais, lideranças políticas e organizações governamentais e não-governamentais. As diversas configurações de poder (Estados, governos, ONG – Organizações não-governamentais –, lideranças políticas de modo geral, sindicatos, associações empresariais e profissionais, organizações da sociedade civil, entre outras) são convocadas, nos relatórios, a encontrar saídas para os problemas que impedem a expansão do desenvolvimento humano.

Nesse caso, tanto os diagnósticos quanto as prescrições estão construídos sobre uma base única: a necessidade política de reconhecer que as privações e as carências, nas diversas áreas sociais, estão profundamente enraizadas nas sociedades do hemisfério sul. No entanto, é possível, segundo os produtores e encompadores dos relatórios, mobilizar forças políticas diversas

para reverter tal situação. Isto passa pela combinação de ações que vão desde as esferas internacionais e nacionais até as locais. Se de um lado são necessários acordos de cooperação internacional que favoreçam as políticas de desenvolvimento humano, por outro, é preciso que, além da mobilização de esforços governamentais em todos os níveis (nacionais, regionais e locais), os grupos comunitários estejam organizados para “ajudar a gerar respostas localmente aceitáveis” (PNUD/RDH, 2003, p. 99).

Os formuladores dos relatórios tentam, em muitos casos, elaborar um conjunto de prescrições que assume a feição de uma obra de engenharia social “em que tudo está previamente estabelecido” (Furtado, 1992, p. 75). Isso pode gerar, conforme James Ferguson (2012) assinalava, propostas e projetos de desenvolvimento que se convertem em uma maquinaria antipolítica que serve para despolitizar a questão da pobreza. No entanto, considera-se que os respectivos relatórios, em suas estratégias político-argumentativas, trazem à tona dois processos simultâneos: um que realmente despolitiza a questão da pobreza e das desigualdades por não enfrentar os parâmetros estruturais (concentração de renda, de riqueza, de patrimônio, de poder) responsáveis pela manutenção do *status quo* e, assim, converte o desenvolvimento humano em “instrumentos de poder” (Moraes, 2016) que favorecem a manutenção do estado de coisas existente, e outro que abre a possibilidade de tomá-lo “también como procesos que inauguran nuevos horizontes de imaginación política y organización colectiva” (Moraes, 2016, p. 23).

Nessa linha de raciocínio de Moraes estão também os escritos de José Eli da Veiga (2006), para quem o cerne do neodesenvolvimentismo, gestado há quase três décadas pelos RDHs, está no fato de que ele deve “beneficiar todos os indivíduos equitativamente e basear-se na participação de cada um deles” (Veiga, 2006, p. 5). Assinale-se, porém, que os produtores e encampadores dos relatórios têm adotado, como uma estratégia política norteadora, uma dada noção dúbia de participação, na qual essa

estratégia aparece, algumas vezes, como algo construído em vista da intervenção controlada por alguns agentes, e, outras vezes, como uma possibilidade de ação e de prática gestada a partir de espaços participativos locais, cujos agentes sociais estão dotados de uma possível autonomia. “Pôr as iniciativas locais e a ação da comunidade no centro das estratégias para a erradicação da pobreza é a única forma, ainda que difícil de assegurar que essas estratégias se centrem verdadeiramente nas pessoas” (PNUD/RDH, 1997, p. 108).

Quanto à possibilidade de o empenho pelo desenvolvimento humano ir abrindo espaços participativos aos segmentos, comumente refugados dos processos decisórios e formadores de agendas públicas, e num registro muito semelhante ao entendimento de Alex Moraes (2016), Ricardo de Jesus Silveira (1989) – que pesquisou as estratégias do CPM/BIRD (Projeto de Políticas Urbanas para Cidades de Porte Médio do Banco Mundial) referentes aos processos participativos sugeridos em suas diretrizes principais – fazia a seguinte afirmação:

A participação como proposta não era resultado da boa vontade dos governantes, mas se impunha como necessidade de equilíbrio do sistema econômico. E, nessa linha de raciocínio, ainda que a participação seja formulada em função dos interesses dominantes, visto que tem como objetivo atender as necessidades básicas da população pobre como necessidade de equilíbrio, a prática participativa cria necessariamente espaços de luta, que torna possível o avanço da participação no sentido político (Silveira, 1989, p. 57).

Para que a participação sugerida pelos RDHs (1993; 1995; 2004; 2013) emergisse dos espaços locais de sociabilidade e pudesse, como sugerem Ricardo Silveira (1989) e Alexandre Moraes (2016), alavancar a imaginação política e liberar “energias criativas” (Furtado, 1992, p. 75) que expandam as formas coletivas de demandas, seria necessário um longo processo de enfrentamento das condições que bloqueiam a desconcentração de poder e per-

petuam os anacronismos institucionais (Furtado, 1992), os quais têm sido muito recorrentes, em todo hemisfério sul.

Os êxitos na erradicação da pobreza humana dependem, principalmente, da capacidade das pessoas para articular suas demandas e se mobilizar em prol das ações coletivas. Separados e dispersos, os pobres não têm poder nem influência nas decisões políticas que afetam sua vida. Mas organizados têm poder para se assegurar de que serão beneficiados em seus interesses (PNUD/RDH, 1997, p. 108).

O ato de persuadir, presente nos documentos do PNUD, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento humano é tido como estratégia política. Isto porque as diversas forças sociais e políticas, nos âmbitos locais, nacionais, regionais e internacionais, ainda têm, em suas mãos, algumas ferramentas para evitar as catástrofes e as tragédias decorrentes da pobreza extrema. É por esta razão que há, nos RDHs, uma insistente defesa da cooperação entre nações e continentes, entre organismos internacionais, entre países, entre setores públicos e privados, entre técnicos de diversos segmentos, entre associações de diversas naturezas. No entanto,

a descentralização ajuda mais os pobres quando a política local é democrática, com estruturas sólidas e práticas de participação abertas. A descentralização só pode potencializar as pessoas comuns se vai acompanhada por um forte apoio aos grupos comunitários (PNUD/RDH, 2002, p. 67).

Nesse exercício, mediante o qual os elaboradores dos RDHs intentavam persuadir inúmeras configurações<sup>5</sup> a abraçar um conjunto de ações e de práticas, que tenda a alcançar o desen-

5 “Por configuração entendemos o padrão mutável criado pelo conjunto dos [agentes] – não só pelos seus intelectos, mas pelo que eles são no seu todo, a totalidade das suas ações nas relações que sustentam uns com os outros” (Elias, 1999, p. 142).

volvimento humano, ocorre algo inusitado. Ou seja, ora vem à tona, nos respectivos documentos, os conflitos, as diferenças, os interesses diversos, que estão no âmago desses diversos jogos configuracionais<sup>6</sup>, ora se diluem e se obscurecem, nas narrativas e nos argumentos, os enfrentamentos e as diferenças de poder que existem entre os muitos segmentos, instituições, organizações, associações e grupos chamados a pactuar e a cooperar em favor do desenvolvimento humano. No início da década de 2000, os formuladores dos RDHs saíam em defesa dos processos de descentralização, já que, para eles, tais processos eram uma maneira de associar os diversos setores em prol de melhorias coletivas. Eles diziam: “(...) [a] iniciativa inovadora [de descentralização] tem incorporado a ação dos grupos da sociedade civil, [o que tem levado] mais claramente à governabilidade local e [à] prática democrática” (RDH, 2002, p. 75).

Nesse caso, nota-se que a persuasão em prol do desenvolvimento humano é, a um só tempo, uma estratégia política e uma ideologia. A ideologia da persuasão tende a diluir essas forças e a apagar os seus contornos, apresentando-as como algo pouco decifrável e sem nortes políticos específicos. Há uma literatura que forma um amplo leque de críticas às noções e às práticas desenvolvimentistas descontextualizadas e tomadas como aplicáveis, de modo indistinto, a todos os lugares (Escobar, 2007; Viola, 2000; Bréton, 1999; Larrinoa, 1998). Tais análises ficaram conhecidas pelo esforço de articular, em vista de cada contexto específico, desenvolvimento com cultura. Elas ressaltam, antes de tudo, a robustez da ideologia do desenvolvimento (Fals Borda, 2007, p. 7).

Lidos à luz das preocupações desses cientistas recém-mencionados, o desenvolvimento humano pode ser entendido como

6 Os jogos configuracionais são possíveis porque “no seio das configurações mutáveis (...) há um equilíbrio flutuante e elástico e um equilíbrio de poder, que se move para diante e para trás, inclinando-se primeiro para um lado e depois para o outro” (Elias, 1999, p. 143).

parte desse processo. Se as perspectivas destes autores (Escobar, Larrinoa; Viola, Bréton), descontada a diferença entre elas, forem o norte orientador da análise dos diagnósticos e prescrições presentes nos RDHs, o desvendamento de seu caráter ideológico vem em primeiro lugar<sup>7</sup>. O sociólogo colombiano Orlando Fals Borda (2007, p.7) considera que, nos estudos sobre desenvolvimento, o antropólogo Arturo Escobar:

Junto con Sachs (1990) (...) aprovechó los marcos filosóficos de Foucault (1991) y Habermas (1987) para desmenuzar el mito [del desarrollo] y revelar los prejuicios que permitieron el nacimiento y auge del discurso desarrollista (...) que luego fue transmitiendo sin más al resto del mundo por las Naciones Unidas durante cuatro “décadas” de fracasos” (Fals Borda, 2007, p. 7).

Não há qualquer dúvida de que, ao longo da segunda metade do século XX, as narrativas e as práticas em nome do desenvolvimento tornaram-se imperativas e serviram, muitas vezes, para camuflar inúmeros fracassos. No entanto, considera-se que isso não pode invalidar os intentos de decifrar, examinar e analisar um amplo leque de proposições, endereçadas à América Latina, referente ao embate entre a diferença de buscar, pura e simplesmente, o desenvolvimento econômico e a de buscar o desenvolvimento social. Este embate presente no continente – e fora dele – serviu de base para a construção das estratégias políticas formadoras das proposições em torno do desenvolvimento humano, o qual já dá sinais de ser também um grande fracasso, porque avanços duradouros e contínuos com o fito de combater a pobreza multidimensional (que se manifesta através da privação de rendas, de escolarização, de acesso à saúde, à moradia adequada e da dificuldade de participação política) têm se reve-

7 Deve-se atentar, segundo Orlando Fals Borda (2007, p. 7), para a “persistencia del discurso e ideología del desarrollismo. (...), así se demuestren a diario las nefastas consecuencias de su aplicación en el Tercer Mundo”.

lado difícilimo não só na América Latina, mas em todo o hemisfério sul.

As estratégias políticas desencadeadas, desde 1990, pelas propostas assentadas na busca de um desenvolvimento que não fosse medido somente pelo PIB (Produto Interno Bruto) e pela Renda *per capita* parecem incompatíveis, e, portanto, passíveis de fracassar na América Latina, não somente porque o discurso do desenvolvimento converteu-se, inteiramente, num instrumento de poder; mas, principalmente, porque os parâmetros estruturais (concentração de renda, de patrimônio, de recursos e de poder) rechaçam qualquer possibilidade de mudanças que possam combater, de fato, a pobreza e as desigualdades. No livro “Em busca de novo modelo”, Celso Furtado (2002, p. 17), em sua discussão com Amartya Sen sobre a (im)possibilidade de alcançar o desenvolvimento humano por meio da expansão das habilitações e capacitações sociais e políticas, afirma que é fundamental averiguar o quanto, em muitas sociedades, esse “processo de habilitação está bloqueado” pelos parâmetros que as estruturam.

Ao considerarem-se tais parâmetros estruturais impõe-se a necessidade de atentar para as especificidades dos diagnósticos e das prescrições feitas pelos RDHs no limiar do século XXI. Isso exige atenção, devido às singularidades históricas, para o modo como estão sendo formatadas as estratégias políticas – as quais contêm, sem dúvida, valorações ideológicas – que envolvem uma multiplicidade de configurações. A questão é: de que modo analisar, como estratégia política e como ideologia, este tipo de persuasão posto abaixo:

Fazer responsáveis os governos é um requisito básico de bom governo. Para isto se requer que o povo esteja organizado e informado e que seja capaz de reivindicar um espaço político. Se requer ademais descentralização de funções das autoridades locais e transparência no uso dos fundos públicos (RDH, 2000, p. 78).

Esse tal intento de construção de estratégia política com vistas a aconselhar a aproximação entre os diversos agentes sociais pode ser observado também no RDH de 2015, o qual discute as condições laborais atuais. Nele os seus formuladores constroem muitas narrativas tanto de defesa do trabalho decente quanto de convocação de trabalhadores, sindicatos e empresários para um diálogo social que poderia, segundo eles, barrar, ao menos em parte, a precarização do trabalho hoje. “O diálogo social alimenta o desenvolvimento humano através de uma ampla participação, da capacitação e da coesão social” (PNUD/RDH, 2015, p. 41).

Não é possível desconsiderar as especificidades que as estratégias políticas, dedicadas a persuadir Estados, governos, líderes políticos, organizações da sociedade civil, assumem em cada conjuntura específica. Na década de 1990, havia relatórios globais com ênfase maior em processos de privatização de alguns serviços (como o da água, por exemplo). Via-se também que havia uma insistência em transferir algumas atividades do Estado para outros setores sob a justificativa da impossibilidade de ele, o Estado, responder a todas as obrigações que recaíam sobre esta instituição, e se tentava, também, encarregar os setores privados, as organizações não-governamentais e os setores diversos do voluntariado para que assumissem atividades comumente alocadas aos setores públicos.

O esforço que se fazia, em persuadir a adotarem-se ações e práticas direcionadas ao desenvolvimento humano combinava estratégias de busca de financiamento de tais políticas com o encorajamento da sociedade civil a abraçar uma forma de desenvolvimento não só mais voltada para os mais pobres (PNUD/RDH, 1993; 1995), mas que os tornassem participantes da construção de estratégias desenvolvimentistas. A busca por financiamento (PNUD/RDH,

1991) de políticas de desenvolvimento humano, feita por Estados, governos, organismos internacionais, deveria ser acompanhada da atuação da sociedade civil, em geral, e dos mais pobres, em particular, organizados em suas comunidades, locais de moradia, cooperativas, entre outros canais de mobilização.

Pode-se dizer que o empenho em persuadir, construído ano a ano nos RDHs, reforçado pela necessidade de encontrarem-se saídas sociais, econômicas e políticas para os problemas relacionadas à pobreza, à miserabilidade, ao não-acesso à saúde e à educação, está sempre acompanhado da insistência para que também os diversos grupos sociais construam agendas e estratégias que os façam participantes na elaboração de políticas de desenvolvimento humano (PNUD/RDH, 1993; 1995; 1997; 1999). Os produtores dos RDHs procuram exemplos de processos participativos em várias partes do mundo como uma forma de mostrar que, na década de 1990, muitos setores atuavam intensamente na elaboração de políticas públicas. A título de exemplo basta dar a conhecer o quanto os elaboradores dos relatórios enfatizam as experiências de orçamento participativo que estavam sendo efetuadas em algumas cidades no Brasil.

A insistência em persuadir em favor do desenvolvimento humano é, então, uma estratégia política que visa desencadear outras estratégias nos âmbitos governamentais e não-governamentais. É interessante notar que as estratégias persuasivas vão aparecendo nos RDHs como tentativa de dar respostas à crescente complexidade social, econômica e política, que ficava cada vez mais evidente no final do século XX e início do XXI. Tal situação levava à ampliação do debate não só a respeito do mercado internacional e seus impactos sobre as “nações pobres e pessoas pobres” (PNUD/RDH, 1992), e das novas perspectivas de coope-

ração internacional (PNUD/RDH, 1994), mas também da possibilidade de dissuadir as pessoas de recorrerem a formas de consumo destruidoras do meio ambiente (PNUD/RDH, 1998) e ainda acerca das consequências da mundialização (PNUD/RDH, 1999) sobre os investimentos em prol do desenvolvimento humano.

Embora as condições atuais da persistente concentração de poder, de patrimônio, de renda e de desigualdades (Therborn, 2001; Judt, 2011; Cattani, 2010; Furtado, 2001) atuem fortemente contra a possibilidade de construir políticas de desenvolvimento humano, as múltiplas vozes<sup>8</sup> que compõem os RDHs, no decorrer da primeira e segunda décadas do século XXI, continuam a buscar quem as ouçam. E fazem isto num mundo dominado por forças políticas e econômicas que se mostram, mais e mais, surdas aos ecos dos problemas gerados pela miserabilidade de bilhões de pessoas ao redor do planeta.

Na década de 2000, o propósito de persuadir lideranças políticas, governantes e organizações da sociedade civil a trabalhar em favor do desenvolvimento humano, como estratégia política, vai-se tornando cada vez mais complexo em relação ao modo de sugerir caminhos para que as nações, governos, países, organizações internacionais, entre outros, abracem as agendas de construção de melhorias capazes de atingir os mais pobres. Ocorre, nos primeiros anos do século XXI, algo que deve ser destacado: algumas estratégias políticas aventadas como capazes de alcançar sucesso na construção do desenvolvimento humano passam a ser questionadas. Tem-se como exemplo o relatório

8 Considera-se que os RDHs são compostos de muitas vozes, pois os seus elaboradores constroem seus diagnósticos e prescrições em diálogo com muitas discussões e propostas oriundas do mundo acadêmico, dos embates travados no interior das organizações da sociedade civil, dos organismos internacionais, das políticas governamentais, etc.

de 2006 (PNUD/RDH, 2006) que critica as sugestões feitas, nos documentos da década de 1990, para a privatização dos serviços de água, pois nos países em que se privatizaram estes serviços teria havido um encarecimento exorbitante da água, o que recrudesceu, ainda mais, o sofrimento social das camadas mais pobres da sociedade (Dagdeviren e Degol, 2008).

Entre diversos outros sinais de mudança nas estratégias políticas de persuasão em prol do desenvolvimento humano nas duas primeiras décadas do século XXI pode-se também expor como as desigualdades passam a ser mencionadas em seus efeitos bloqueadores das possibilidades de implementar, de modo duradouro e contínuo, políticas de desenvolvimento humano (PNUD/RDH, 2010). O combate à pobreza passa a ser correlacionado à diminuição das desigualdades. Se estas seguem crescentes, o comprometimento das políticas de desenvolvimento humano passa a ser tido como evidente. A estratégia que se propõe, no relatório de 2010, é a criação de novos mecanismos de medição e de associação entre pobreza e desigualdades.

O tema da equidade passa a figurar, de forma cada vez mais forte, nos relatórios da segunda década do século XXI. Equidade e sinergia positiva passam a ser tidas como a base do sucesso para alcançar melhores índices de desenvolvimento humano. Isso deveria mobilizar segmentos cada vez maiores, diversos e dispostos a enfrentar os desafios políticos antepostos a estas ações (PNUD/RDH, 2011). Nos RDHs de 2013 e de 2014 verifica-se que havia uma estratégia política de exaltação de países do hemisfério sul como lócus, por excelência, de efetivação de alguns “fatores impulsionadores do desenvolvimento” (PNUD/RDH, 2013) humano, tais como: “a existência de um Estado proativo, de uma integração nos mercados mundiais e de inovações sustentadas de políticas sociais” (PNUD/RDH,

2013, p. VIII). Tentavam, os encampadores e produtores dos RDHs, demonstrar que já existiam sujeitos sociais com capacidade de resistir e de suportar os percalços e os desafios a uma redução, cada vez maior, das vulnerabilidades (PNUD/RDH, 2014).

Nota-se que quanto mais estes dois documentos (o de 2013 e o de 2014) ampliavam as prescrições de políticas de combate às vulnerabilidades, às ameaças globais e aos desequilíbrios sociais, econômicos e políticos, mais eles tentavam enfatizar que se abriam alguns caminhos de fortalecimento da proteção social, de recuperação das crises e de novas formas de cooperação. Se os tempos eram de incertezas, mais se deveriam buscar experiências sociais que estivessem dando certo em alguns países que compunham o eixo sul. A exaltação do que o relatório de 2013 denominou de ascensão do sul se constituiu, certamente, uma complexa operação de construção ideológica responsável por uma argumentação descolada das complexas relações sociais vigentes no hemisfério sul, adversas ao desenvolvimento humano. Pode-se dizer que uma “economia paliativa (ou seja, [que alivia] as dores da miséria econômica) tem tomado (...) o lugar da economia do desenvolvimento (ou seja, [que muda] radicalmente as estruturas produtivas dos países pobres)” (Reinert, 2016, p. 310).

### A persuasão como ideologia

Em cada detalhe das construções semânticas persuasivas estão contidas inúmeras valorações ideológicas, já que todas as sugestões, formulações e aconselhamentos externam as visões de mundo, dos grupos que encomendam, produzem e encampam os relatórios. Ocorre uma contínua tentativa de amalgamar forças políticas muito distintas na construção de políticas de desenvolvimento. É como se fosse possível, dentro de um marco social,

econômico e político vigente, ir rearranjando os jogos de forças, as lógicas configuracionais e suas relações de interdependências de maneira a encontrar saídas para a pobreza extrema multidimensional e seus reflexos em todos os âmbitos da vida social e política.

E por que isso tem um caráter ideológico? Tem-no pelo modo de reduzir a complexidade dos enfrentamentos provocados por uma política de desenvolvimento humano como a defendida nos relatórios. Ou seja, uma política que pressupõe acesso à renda, educação, saúde, moradia adequada e garantia de direitos para todos, principalmente, para os que vivem em situação de pobreza extrema. Daí a necessidade de as “receitas governamentais [serem] investidas no desenvolvimento humano (como saúde básica, educação, alimentação e serviços de água e saneamento)” (PNUD/RDH, 2003, p. 6).

Não há dúvida de que, ao construírem-se os diagnósticos e as prescrições do desenvolvimento humano sobre estratégias políticas que não põem em relevo a necessidade de enfrentamento dos parâmetros estruturais (concentração de patrimônio, de riqueza, de renda, de poder e de recursos materiais e imateriais), abrem-se caminhos para converter as narrativas do desenvolvimento e das práticas derivadas delas em instrumentos de poder. Há análises, que percorrem caminhos distintos daqueles que estão sendo percorridos por este artigo, que procuram entender como os discursos do desenvolvimento podem se transformar em instrumentos de poder (Escobar, Fals Borda, Viola, Bréton). São instrumentos de poder porque mascaram uma lógica favorecedora de alguns grupos e interesses.

Não há dúvida de que os produtores, editores, encampadores e divulgadores dos relatórios tecem seus argumentos de tal modo que o desenvolvimento humano se converte, às vezes, em algo que parece fazer desaparecer, na sua efetivação, os confrontos, enfrentamentos ou conflitos. Neste caso, as narrativas do desen-

volvimento humano deixam evidentes ideologias que revelam visões de mundo (Mannheim, 1952) e processos formadores de instrumentos de poder e de dominação.

Note-se que os conflitos e enfrentamentos, gerados pelas estratégias de desenvolvimento humano, são admissíveis nos RDHs, porém, eles são tidos, quase sempre, como ultrapassáveis e solucionáveis. Parecem mais facilmente superáveis, do que de fato são, as relações concentracionistas de poder que emperram as políticas construtoras de melhorias sociais capazes de atingir, de fato, os mais pobres. Isso pode levar à afirmação de que o desenvolvimento humano, como estratégia política, está permeado de ideologizações que dão prosseguimento a outras prescrições de desenvolvimento então em curso, na América Latina, desde meados do século XX.

Referindo-se às estratégias políticas, que se travaram na segunda metade do século XX para dissuadir os poderosos dos ataques militares, das ameaças de guerras nucleares e da corrida armamentista, Raymond Williams (2015, p. 287) afirmava: “na prática a estratégia política e a ideologia estão intricadamente conectadas, mas em discussão pública são intoleravelmente, e com frequência deliberadamente, confundidas”. Com base em suas discussões é possível dizer que as estratégias políticas de persuasão, em prol do desenvolvimento humano, têm múltiplas conexões com valorações ideológicas. Mas tais estratégias não estão sendo tomadas como se fossem somente narrativas e argumentos retóricos.

No entanto, não há dúvida de que alguns agentes (governos, Estados, setores privados, organizações da sociedade civil, organismos internacionais), chamados a abraçar políticas de desenvolvimento humano, podem converter os elementos ideológicos em uma estratégia política que, de tal forma, acena para determinados feitos dando a impressão de que algo está sendo

realizado em prol da construção de uma melhor segurança humana<sup>10</sup> para os vários segmentos sociais. Numa atitude ambivalente, tais configurações de poder podem atuar também, em várias frentes, para minar, de fato, a efetivação de práticas e procedimentos duradouros em favor do desenvolvimento humano como um direito de todos. O desenvolvimento humano é convertido em fator de obtenção de dividendos políticos por governantes e lideranças diversas. Neste caso, conforme assinala Williams (2015, p. 287), a própria ideologia “se torna novamente uma estratégia”.

E, o elemento fundamental, trazido pela análise de Raymond Williams, que é de grande valor para a análise dos RDHs, está, sem dúvida, no fato de que os sujeitos de persuasão e/ou de dissuasão de determinadas práticas, estratégias e/ou políticas podem se tornar “objetos de uma ideologia da dissuasão” (Williams, 2015, p. 289) e/ou da persuasão. Em outras palavras, tal afirmação aplicada à análise dos RDHs, pode expor-se da seguinte maneira: São muitos os sujeitos (técnicos do PNUD, lideranças da sociedade civil, agentes governamentais, funcionários do Estado, acadêmicos, entre outros) que constroem formas de persuadir os Estados e governos a buscarem meios de implantar políticas de desenvolvimento humano.

E, constroem, simultaneamente, modos de persuadir e, também, de dissuadir os Estados e governantes de manterem políticas que desconsideram a necessidade de gerar ações e procedimentos combatadores da pobreza extrema, do não-acesso à educação, à saúde, à moradia adequada, ao saneamento e à água potável. Os processos de dissuasão e de persuasão ocorrem concomitantemente. E qual

9 Para José Manoel Pureza (2009, p. 28-9), os RDHs inauguram uma dada noção de segurança humana. Esta “aparece como resposta a seis tipos fundamentais de ameaças: econômicas, alimentares, salutaras, ambientais, pessoais e comunitárias e políticas”.

10 “A segurança humana é um direito e uma condição para toda a sociedade, inclusive para os seus segmentos menos poderosos” (Gledhill, 2012, p. 525). Sobre tal noção, ver ainda: Cravo, 2009; Pureza, 2009.

é, então, o grande problema? É que os sujeitos da persuasão e da dissuasão podem tornar-se “objetos de uma ideologia da dissuasão [e/ou da persuasão], determinada por interesses inteiramente fora” (Williams, 2015, p. 289) do seu alcance.

Em muitos momentos, observa-se que os elaboradores e encampadores dos RDHs, encarnando uma multiplicidade de vozes, ao fazerem prescrições visivelmente incongruentes com a realidade, parecem advogar uma causa perdida, que lhes foge, inteiramente, ao alcance. De sujeitos da persuasão pelo desenvolvimento humano, parecem converter-se em objetos de uma ideologia do desenvolvimento, uma vez que este não dá qualquer sinal de caminhar rumo ao desenvolvimento social e humano idealizado desde meados do século XX. Os produtores dos relatórios insistem que é exequível o combate à pobreza extrema, mesmo em meio a uma situação que mostra estar o mundo caminhando em outra direção (PNUD/RDH, 2003) e ressaltam a importância de lutar contra as desigualdades, visto que elas destroem a possibilidade de ampliar as chances do desenvolvimento humano (PNUD/RDH, 2010), ainda que estas desigualdades tenham-se mostrado crescentes e incontroláveis em virtude da expansão do capitalismo tecnológico e financeiro.

Por essa razão, não quer dizer, de modo algum, que os formuladores dos RDHs estejam simplesmente construindo, de antemão e deliberadamente, uma ideologia do desenvolvimento humano. Neste caso, eles buscam traçar um conjunto de estratégias políticas. E fazem isto como sujeitos de um projeto persuasivo. Mas, independente de sua vontade, seus diagnósticos e prescrições vão se tornando objeto de uma ideologia da persuasão, visto não possuírem controle das condições que bloqueiam as políticas de desenvolvimento humano.

E, qual é o elemento a ser considerado? É poder a própria ideia de desenvolvimento humano passar a ser usada, pelos segmentos dominantes, dirigentes, técnicos entre outros, de modo a

perpetuar as travas – para utilizar uma expressão de Norbert Elias (1994; 2006) – de um processo de mudança substantivo que seja capaz de gerar um mundo com menos sofrimento social (Bourdieu, 2003; Bauman, 1999)<sup>11</sup>. Porque, em última instância, o desenvolvimento social e humano seria uma maneira de diminuir o sofrimento social de bilhões de indivíduos (PNUD/RDH, 2014; 2015) ao redor do planeta. Consta no RDH de 2014 que

em termos globais, 1,2 mil milhões de pessoas (22 por cento) vivem com menos de 1,25 dólares por dia. Se elevarmos a linha de pobreza para 2,50 dólares por dia, a taxa de pobreza mundial aumenta para cerca de 50 por cento, ou seja, para 2,7 mil milhões de pessoas (PNUD/RDH, 2014, p. 20).

## Derradeiras considerações

Os relatórios são concebidos, neste artigo, como um *corpus* de estratégias persuasivas em prol do desenvolvimento humano. Seus formuladores tentam construir, também, um conjunto de táticas para dissuadir os governantes de persistirem em práticas indiferentes e autoritárias em relação aos mais pobres. Não há dúvida de que todo processo persuasivo e/ou dissuasivo contém ideologias, tomadas como visão de mundo à maneira de Karl Mannheim (1952). Ou seja, como um tipo de mentalidade ou modelo mental que os produtores e encampadores dos RDHs vão expressar na forma de diagnósticos, prescrições, aconselhamentos, advertências e propostas.

Caberia indagar até que ponto as prescrições dos relatórios lidam com as (im)possibilidades de arremeter grupos e indivíduos que podem, de algum modo, construir formas para diminuir a pobreza extrema e seus efeitos multidimensionais. No processo de construção do desenvolvimento humano, o que

11 Estes dois cientistas sociais utilizam o sintagma sofrimento social e também o distingue de sofrimento individual.

estaria fora do alcance e o que estaria, em parte, ao alcance dos segmentos chamados, pelo PNUD, a construir caminhos que levem ao desenvolvimento humano? Certamente, os produtores e encampadores dos RDHs não têm como responder a essa pergunta, daí as apostas políticas que formam as muitas estratégias arroladas em cada um dos relatórios anuais. Segundo Erik Reinert (2016, p. 310), a estratégia que sobressai é aquela que se põe a atacar os sintomas da pobreza. “As instituições das Nações Unidas, após várias ‘décadas de desenvolvimento’ fracassadas, abandonaram o esforço para tratar as causas da pobreza e se concentraram em atacar os sintomas”.

Conforme indica Raymond Williams (2015) e também Norbert Elias (1994<sup>a</sup>), o grande desafio é entender, de fato, quais são as mudanças que estão, em uma dada conjuntura social e política, ao alcance de certos segmentos, grupos, organizações, configurações e indivíduos. As Nações Unidas, no momento atual, têm recursos de poder, a seu alcance, para produzir interferências, na ordem internacional, em favor do desenvolvimento humano?

Para ser possível exercer persuasão em favor do desenvolvimento humano (e não ser somente objeto de uma ideologia da persuasão) é necessário que seja distribuído o poder entre os múltiplos agentes chamados, pelo PNUD, a participar da construção de estratégias e ações em prol do desenvolvimento. Se os argumentos presentes nos RDHs forem pensados com base nos ensinamentos de John B. Thompson (1995), pode-se dizer que eles formam um quadro ideológico revelador e, simultaneamente, dissimulador, dos desequilíbrios de poder que impedem a participação política dos mais pobres num projeto da envergadura desse prescrito pelo PNUD.

Não se deve esquecer, conforme assinala Williams (2015), que as ideologias da persuasão e da dissuasão podem conter forças políticas com poderes mais, ou menos, concentrados. No caso da transformação da estratégia do desenvolvimento humano

em ideologia, nota-se que há, de fato, grandes forças políticas envolvidas. A tentativa de manter esse sistema de ideias e prescrições como estratégia também tem mobilizado forças políticas expressivas. Isto leva ao que Norbert Elias (2006) denominou de processos e contraprocessos paralelos. Assim, segundo Elias (1994<sup>a</sup>, p. 74), um dos maiores desafios é entender os valores ideológicos – não passíveis de serem tomados somente como “uma falsificação determinada por certos interesses” – que atravessam as práticas sociais.

A persuasão pelo desenvolvimento humano, caso seja analisada somente com o apoio da estrutura argumentativa exposta nos RDHs, pode, de imediato, passar a ideia de que nela nada mais se encontra do que ideologia. Norbert Elias (1994<sup>a</sup>) alerta para a cilada que isso representa quando se recorre aos argumentos de autonomia textual e se esquecem das complexas relações sociais e políticas que os geraram. Difundir uma fé social no desenvolvimento humano e, ao mesmo tempo, esquivar-se do enfrentamento dos bloqueios que o travam são parte da transformação de uma estratégia política em ideologia. Todavia, tal processo transformativo, no entender de Norbert Elias (1994<sup>a</sup>; 2006), não pode ser analisado fora das complexidades configuracionais (Estados, organizações da sociedade civil, organismos internacionais, governos) que tornam possível compreender porque é possível tentar fazer do desenvolvimento humano uma fé social, ainda que isto leve a uma expressiva confusão entre o ideal de busca de uma dada política e o que se consegue fazer de fato.

## Referências

Bauman, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

Bretón, Victor; Garcia, Francisco; Roca, Albert (Eds.). **Los límites del desarrollo: modelos «rotos» y modelos «por construir» en américa latina y áfrica**. Barcelona: Icaria Editorial, 1999.

- Bourdieu, Pierre (org.). **A miséria do mundo**. Petropólis: Vozes, 2003.
- Cattani, Antônio D (org.). **Riqueza e desigualdade na América Latina**. Porto Alegre: Zouk, 2010.
- Cravo, Teresa de A. O conceito de segurança humana: indícios de uma mudança paradigmática? In: Nasser, R. M. (org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Unesp, 2009. p. 67-88.
- DAGDEVIREN, Hulya E HAILU, Degol. Aumentos tarifários com inversiones bajas: la historia del sector urbano del água em Zâmbia. **One Page**, n. 57, 2008. Disponível em: [www.undp.povertycenter.org](http://www.undp.povertycenter.org) Acesso em 10 out. 2016.
- Elias, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- Elias, Norbert. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994<sup>a</sup>.
- Elias, Norbert. Características universais da sociedade humana. In: **Introdução à sociologia**. Lisboa: Edições 70, 1999. p.113-145
- Elias, Norbert. **Norbert Elias por ele mesmo**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- Elias, Norbert. **Escritos e Ensaios**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.
- Escobar, Arturo. **La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo**. Caracas: Fundación Editorial el perro y la rana, 2007.
- Fals Borda, Orlando. Prólogo. In Escobar, Arturo. **La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo**. Caracas, Fundación Editorial el perro y la rana, 2007. p. 7-10.
- Foucault, Michel. Governmentality. In: BURCHELL, Graham, GORDON, Colin Y MILLER, Peter (eds.). **The Foucault Effect**. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 87-104.
- Ferguson, James. La maquinaria antipolítica, desarrollo, despolitización y poder burocrático en Lesoto. In: Galán, Beatriz (ed.). **Antropología y desarrollo**. Madrid: Editorial Catarata, 2012.
- Furtado, Celso. **Brasil: a construção interrompida**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- Furtado, Celso. **O capitalismo global**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- Furtado, Celso. **Em busca de novo modelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- Gledhill, John. Segurança humana: uma meta viável? **Cadernos CRH**, Salvador, v.25, n.66, p.519-533, set/dez. 2012.
- Habermas, Jürgen. **The Philosophical Discourse of Modernity**. Cambridge: MIT Press, 1987.

- Judt, Tony. **O mal ronda a terra**. São Paulo: Objetiva, 2011.
- Larrinoa, Kepa F. **Sociedad rural, desarrollo y bien-estar**. Navarra: Editorial Pamiela, 1998.
- Leff, Enrique. **Discursos sustentáveis**. São Paulo: Cortez, 2010.
- Mannheim, Karl. **Ideologia e utopía**. Porto Alegre: Globo, 1952.
- Martuccelli, Danilo. Semánticas históricas de la vulnerabilidad. **Revista de Estudios Sociales**, Bogotá (Co): n.59, p. 125-133, jan/mar. 2017.
- Moraes, Alex. Antropología del desarrollo: entre la máquina anti-política y la máquina deseante. **Revista Trama**, Montevideo, n.6, v.6, p. 23-32, 2016. Disponível em: [www.auas.or.uy/trama/index.php](http://www.auas.or.uy/trama/index.php) Acesso em 20 jun. 2018.
- PNUD/**Informe sobre Desarrollo Humano** (1990). Definición y Medición del desarrollo Humano. Bogotá, Tercer Mundo Editora, 1990. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.hdr.undp.org/es/global-reports> Acesso em 13 jun 2018.
- PNUD/**Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica América (2009-2010): abrir espacio para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano**. 2010. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.latinamerica.undp.org> Acesso em: 08 jun.2018.
- PNUD/RDH (1991): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Financiamento do Desenvolvimento Humano**. 1991. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991> Acesso em 02 fev.2018.
- PNUD/RDH (1992): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional**. 1992. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991> Acesso em 03 mar.2018
- PNUD/RDH (1993): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Participação popular**. 1993. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993> Acesso em 02 mar.2018
- PNUD/RDH (1994): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Un programa para la cumbre mundial sobre desarrollo social**. 1994. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1994> Acesso em 12 fev.2018.
- PNUD/RDH (1995): **Relatório do Desenvolvimento Humano: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos**. 1995. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1995> Acesso em 12 jan.2018.
- PNUD/RDH (1996): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Crecimiento económico para apropiar el desarrollo humano?** 1996. PNUD/ONU. Dis-

ponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1996> Acesso em 02 fev.2018.

PNUD/RDH (1997): **Relatório do Desenvolvimento Humano: desenvolvimento humano para erradicar a pobreza.** PNUD/ONU. 1997. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997> Acesso em 02 mar.2018.

PNUD/RDH (1998): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Cambiar las pautas actuales de consumo para el desarrollo humano del futuro.** 1998. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1998> Acesso em 12 abr.2018.

PNUD/RDH (2000): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Direitos Humanos e Desenvolvimento Humano.** 2000. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2000/download/pt> Acesso em: 11 jun.2018.

PNUD/RDH (2002): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Aprofundar a democracia num mundo fragmentado.** 2002. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2002/download/pt>. Acesso em 02 maio 2018.

PNUD/RDH (2003): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana.** 2003. PNUD/ONU. Disponível em <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2003/download/pt>. Acesso em: 17 jan 2018.

PNUD/RDH (2004): **Relatório do Desenvolvimento Humano: A liberdade cultural no mundo diverso hoje.** PNUD/ONU, 2004. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2004/download/pt> Acesso em: 08 abr.2018

PNUD/RDH (2005): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Cooperação internacional numa encruzilhada.** PNUD/ONU, 2005. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2005/download/pt> Acesso em: 08 fev. 2018.

PNUD/RDH (2006): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Além da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água.** PNUD/ONU. 2006. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2006/download/pt>. Acesso em: 27 fev. 2018

PNUD/RDH (2010): **Relatório do Desenvolvimento Humano: A verdadeira riqueza das nações: caminhos para o desenvolvimento humano.** 2010. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2010/download/pt>. Acesso em: 11 mar.2018.

PNUD/RDH (2011). **Relatório do Desenvolvimento Humano: Sustentabilidade e equidade: um futuro melhor para todos**. 2011. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2011/download/pt> Acesso em: 11 jul.2018.

PNUD/RDH (2013): **Relatório do Desenvolvimento Humano: A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado**. 2013. PNUD/ONU. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>. Acesso em: 20 mar.2018.

PNUD/RDH (2014): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Sustentar o progresso humano – reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência**. 2014. PNUD/ONU. 2014. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh> Acesso em: 24 mar.2018.

PNUD/RDH (2015). **Relatório de Desenvolvimento Humano: O Trabalho como Motor do Desenvolvimento Humano**. PNUD/ONU. 2015. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15\\_overview\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf). Acesso em 01 jun.2018.

Pontes, Heloísa. **Círculos de intelectuais e experiência social**. 1996. Disponível em: [HTTP://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_34/rbcs34](HTTP://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34) Acesso em 06 jan.2018.

Pureza, José Manoel. Segurança humana: vinho novo em odores velhos? In: NASSER, Reginaldo M. (org.). **Os conflitos internacionais em múltiplas dimensões**. São Paulo: Unesp, 2009. p. 21-33.

Reinert, Erik S. A economia paliativa: por que os Objetivos do Milênio são má ideia. In: **Como os países ricos ficaram ricos e por que os países pobres continuam pobres**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2016. p. 309-344.

Sachs, Wolfgang. The Archaeology of the Development Idea. **Interculture**, Montreal, v.23, n.4, p. 1-37, 1990.

Sen, Amartya. **Desigualdade reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

Sen, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das Letras, 2010.

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

Silveira, Ricardo J. A política urbana (O projeto COM/BIRD) e a participação popular. **Boletim do Centro de Ciências Humanas/UEL**. Londrina, n.16, p. 54-73, jun.1989.

Smith, Adam. **Teoria dos sentimentos morais**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

Therborn, Goran. Globalização e desigualdades. **Sociologias**, Porto Alegre, n.6, p.122-169, dez.2001.

Thompson, John B. **Ideologia e cultura**. Petrópolis: Vozes, 1995.

Veiga, José Eli da. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em Perspectivas Seade**. São Paulo, v.20, n.3, p.1-25, jul.set 2006.

Viola, Andreu. “La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo” In: Viola, A. (comp.) **Antropología del desarrollo: Teorías y estudios etnográficos en América Latina**. Barcelona: Paidós, 2000.

Williams, Raymond. A política do desarmamento nuclear. In: **Recursos da esperança**. São Paulo: Unesp, 2015. p. 275-305.

Zincke, Cláudio R. E Gonzáles, Elaine A. **El impacto de los informes de desarrollo humano del PNUD en Chile**. Santiago de Chile: Universidad Alberto Hurtado, Departamento de Sociología, Julho 2006. Disponível em: [www.sociologia.uahurtado.cl](http://www.sociologia.uahurtado.cl) Acesso em 10 jun 2018.

