

ANÁLISE DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO UTILIZADO PELO PNUD/ONU: RAÍZES E DESDOBRAMENTOS

Fabio Akira Shishito¹

RESUMO: O presente texto faz proposição introdutória para estudo do conceito de desenvolvimento humano atualmente em uso pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento). Essa nova orientação conceitual ao redirecionar os esforços para a esfera humana do desenvolvimento, apresenta também um redirecionamento da atuação dos Estados no campo das políticas públicas. O trabalho visa examinar as raízes teóricas do conceito de desenvolvimento humano e suas aproximações e distanciamentos com a idéia de desenvolvimento social elaborada na segunda metade do século XX para pensar a América Latina. É objetivo deste trabalho, assim, analisar como alguns teóricos do mundo subdesenvolvido oferecem uma interpretação do desenvolvimento que possibilita a análise do conceito de desenvolvimento humano face às particularidades da chamada periferia do capitalismo.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento Humano; Desenvolvimento Social; Subdesenvolvimento; PNUD.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), uma das agências da ONU (Organização das Nações Unidas), atuante em – atualmente – 166 países, introduziu a partir de 1990 o conceito de desenvolvimento humano. Em resumo, essa nova idéia procura deslocar os esforços para a esfera humana do desenvolvimento (para além das esferas econômica, política, social); por isso ela carrega a idéia de expandir, através da promoção de políticas públicas, as escolhas e oportunidades de cada pessoa. Em outros termos, o PNUD procura dar centralidade às pessoas, ao ser humano, tendo como propósito do desenvolvimento o homem e não a acumulação de riquezas. Essa postura é explicitada tanto nos relatórios anuais elaborados pela agência quanto nas publicações *online* de seu *site*².

¹ Mestrando em Ciências Sociais na Universidade Estadual de Londrina

² A versão em português do site encontra-se no endereço eletrônico <http://www.pnud.org.br>.

Na esteira desse raciocínio foi elaborado o Índice de Desenvolvimento Humano³ (IDH) que, ao procurar viabilizar uma visualização dos graus de desenvolvimento humano das diferentes regiões do mundo, faz a contraposição ao Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, índice até então bastante utilizado mas que, segundo o PNUD, privilegia somente o campo econômico do desenvolvimento. Apesar de se apresentar como uma forma alternativa de mensurar o desenvolvimento humano, o Programa admite suas limitações. O “IDH [diz o PNUD, através de seu *site*] pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. Não abrange todos os aspectos de desenvolvimento e não é uma representação da ‘felicidade’ das pessoas, nem indica ‘o melhor lugar no mundo para se viver’”.⁴ A medição é baseada em três critérios: longevidade, nível educacional e poder de compra, ou em outra chave, saúde, educação e renda, sendo que, segundo o PNUD, os critérios possuem pesos iguais, não há um que tenha maior importância que outros.

A pesquisa que diz respeito ao presente texto propõe, portanto, uma análise dos fundamentos teóricos desse conceito cuja utilização vem sendo propagada, principalmente, pelo PNUD. Seguramente, por trás das análises e das proposições trazidas à público pelo PNUD através dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) e de outras publicações do órgão, há uma leitura e uma interpretação mais ou menos coesa com relação ao processo de desenvolvimento das nações ao longo da história. Este processo, como objeto de estudo, ganha substancialidade no século XIX com os debates dicotomizados, principalmente, por defensores e opositores do mercantilismo, ou seja, o elemento central da discussão se referia à atuação ou não do poder político na determinação da dinâmica econômica. As teorias do desenvolvimento econômico que daí emergem se projetam, de acordo com Celso Furtado, em dois planos:

³ O Índice foi elaborado pelo economista indiano Amartya Sen. Em razão de uma concepção de desenvolvimento na qual o ser humano ganha lugar privilegiado, o autor conduz a elaboração do índice no sentido de apreender os dados relativos às esferas da vida humana que dariam-na mais liberdade e mais prazer. Daí a ênfase nos melhoramentos das áreas da saúde, educação e seguridade social. “Com isso, Sen fere de morte a tradicional aferição do desenvolvimento por meio dos indicadores do desenvolvimento humano, que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) configurou a partir de sua contribuição” (ARBIX; ZILBOVICIUS *in* ARBIX; ZILBOVICIUS; ABRAMOVAY, 2001: 64).

⁴ PNUD. *Desenvolvimento Humano e IDH*. Disponível em <http://www.pnud.org.br/idh/>. Acessado em 25/03/2010.

“O primeiro – no qual predominam as formulações abstratas – compreende a análise do mecanismo propriamente dito do processo de crescimento, o que exige construção de modelos ou esquemas simplificados dos sistemas econômicos existentes, baseados em relações estáveis entre variáveis quantificáveis e consideradas relevantes. O segundo – que é o plano histórico – abrange o estudo crítico, em confronto com uma realidade dada, das categorias básicas definidas pela análise abstrata” (FURTADO, 2000a: 15).

Esse embate teórico, mas também político-ideológico, alicerçará grande parte das discussões posteriores acerca do desenvolvimento. Certamente, é grande o número de variáveis que se pode elencar se se quer montar uma tipologia dos estudos sobre o desenvolvimento (SZTOMPKA, 1998). Entende-se, que pode haver uma superposição das esferas político-ideológica – no que diz respeito ao embate acerca do papel do Estado na economia – e metodológica – nas discussões sobre a verificação histórica dos modelos abstratos – que sugere atenção especial para o estudo dessas teorias. Pensado por outra via, a preocupação se refere à possibilidade de uma teoria do desenvolvimento sustentar um projeto político de desenvolvimento.

São dessas matrizes citadas por Furtado, entretanto, que fluirão as inúmeras interpretações acerca do desenvolvimento; debate que carrega – velado em alguns casos e explícito em outros – uma dimensão política inescapável, isto é, que “em última análise os processos de desenvolvimento econômico também são lutas de dominação” (WEBER, 1982 *apud* FIORI, 1999: 52). Nesse sentido, entende-se que não se pode deixar de investigar as outras esferas do processo de desenvolvimento, além da econômica, se quisermos um panorama tanto quanto possível fiel à realidade de sua dinâmica. Celso Furtado nos lembra, por exemplo, que a dimensão social do processo cumpre papel fundamental.

“Em realidade, [explica ele] o que chamamos de desenvolvimento das forças produtivas na sociedade industrial é um duplo processo de transformação: ao nível da utilização dos recursos produtivos e no plano do comportamento dos agentes sociais” (FURTADO, 1978: 32).

É desse ângulo que se entende a importância em compreender qual a concepção de desenvolvimento subjacente às análises dos problemas mundiais e às

propostas de promoção do desenvolvimento humano sugeridas pelo PNUD/ONU. As diferentes concepções teóricas de desenvolvimento vão e voltam ao cenário político e acadêmico de acordo com contornos favoráveis ou não dos diferentes momentos históricos (FURTADO, 2000a; 2000b; 1998). Do ponto de vista da variável histórica das análises, que é um dos parâmetros analíticos da pesquisa, Norbert Elias afirma que após um período de relativo abandono dos estudos sobre o desenvolvimento social em perspectiva de longo prazo, as décadas finais do século XX traziam indícios de retomada desse método junto com o retorno daquele que foi um grande tema de debate no pensamento social do século XIX. Entretanto, adverte:

“o interesse nessas pesquisas dificilmente encontra resposta no campo teórico. Logo se vê porquê. Expressões como ‘países subdesenvolvidos’ ou ‘em desenvolvimento’, aplicadas em tais casos, apontam para uma peculiaridade da perspectiva dos representantes da parcela mais rica e mais desenvolvida do mundo, que habitualmente as utilizam. Seu uso implica que as sociedades mais industrializadas não estão no curso de um processo: o patamar no qual se encontram é percebido como uma etapa sem futuro, um estágio final” (ELIAS, 2006: 154).⁵

A observação de Elias, se por um lado ajuda a compreender a hipótese de trabalho da pesquisa, por outro oportuniza a explicação da abordagem teórica que subsidiará a análise. Isso porque para examinarmos a concepção de desenvolvimento do PNUD, cujo objetivo é o desenvolvimento humano, far-se-á uso da idéia de desenvolvimento social elaborada por Celso Furtado. Este último, opera com o conceito de subdesenvolvimento que, seguramente, não coaduna com o significado que Norbert Elias atribui e ele no trecho citado. O modo como o autor alemão se refere aos termos “países subdesenvolvidos” e “países em desenvolvimento” indica que sua crítica se dirige às concepções faseológicas do desenvolvimento, isto é, aquelas que admitem uma diretividade do processo histórico.

Esse não é o caso de Celso Furtado que alertava que suas teorizações partem da idéia de que o subdesenvolvimento é um aspecto do modo como se desenvolveu o sistema capitalista ao longo dos séculos, é, antes, uma *forma* e não uma

⁵ Certamente os relatórios produzidos pelos técnicos do PNUD não podem ser tomados como elaborações de teoria sociológica, portanto, entende-se a necessidade de contextualização do tipo de texto ao tipo de análise.

fase. Não se trata, portanto, de uma etapa constituinte e necessária do processo de desenvolvimento pela qual passaram ou terão de passar todos os países.

Raúl Prebisch foi quem, segundo Furtado, definiu os traços iniciais que dariam a base de sustentação da teoria elaborada a partir da década de 1950, que foi chamada de estruturalismo latino-americano⁶. O economista argentino pensou a configuração mundial em termos de inter-relações entre centro e periferia do capitalismo. Para ele, a definição de “centro” advinha da condição efetiva do país de ser um núcleo com relação a propagação tecnológica. Tal configuração deriva, portanto, de uma difusão desigual do progresso técnico. Este se “manifesta (...) sob a forma de processos produtivos mais eficazes e também do desenho de novos produtos que são a face exterior da civilização industrial” (FURTADO, 1992: 40). Isso quer dizer que acompanha a propagação técnico-científica, um padrão de comportamento originário do centro com certa tendência a universalização (FURTADO, 1992). Trata-se de um conjunto de bens de consumo (materiais e não materiais) que intenta ampliar ao máximo o conjunto de seus consumidores.

Essa avaliação corrobora em grande medida com “a percepção [de Prebisch] de que o sistema de divisão internacional do trabalho surgira para atender prioritariamente aos interesses dos países que estão à frente do processo de industrialização” (FURTADO, 1992: 61). A periferia é constituída pelo grupo de países que são produtores e exportadores de produtos primários e que através deles são integrados ao sistema internacional.

“Essa visão global da economia capitalista, que permitia nela identificar uma fratura estrutural gerada pela lenta propagação do progresso técnico e perpetuada pelo sistema de divisão internacional do trabalho que então existia, constituiu certamente a contribuição teórica maior de Prebisch, e que foi o ponto de partida da teoria do subdesenvolvimento” (FURTADO, 1992: 61-62, grifo nosso).

Em razão dessas constatações, portanto, surgia a necessidade de se elaborar um quadro teórico e conceitual que permitisse minimizar os danos decorrentes

⁶ A teoria também ficou conhecido como estruturalismo cepalino, em razão da inserção de seus elaboradores na CEPAL (Comissão Econômica Para a América Latina).

da citada fratura estrutural intrínseca ao sistema capitalista. Essa teoria só poderia adquirir efetividade explicativa e, posteriormente, alcance prático, se a investigação se detivesse às *particularidades estruturais internas* concomitante a uma análise sistêmica da dinâmica da difusão do progresso técnico na configuração “centro-periferia”.

Diante dessas considerações, o desafio lançado por Celso Furtado consiste em desvendar um modo de criar as condições que levem à superação do subdesenvolvimento. “O desenvolvimento, gerado endogenamente, [diz ele] requer criatividade no plano político, e esta se manifesta quando à percepção dos obstáculos a superar adiciona-se um forte ingrediente de vontade coletiva” (FURTADO, 2000b: 3). Há que se pensar a superação do subdesenvolvimento ou a construção do caminho que leve a “formas superiores de convivência social” (FURTADO, 2000b: 3) mediante projetos coletivos. Furtado nos dará, assim, um contraponto conceitual para analisar os escritos do Programa correspondentes ao desenvolvimento.

Desse modo, entende-se que é preciso analisar a maneira como o PNUD apresenta seus diagnósticos e propostas para as regiões periféricas do capitalismo e quais as implicações de sua abordagem para o que Celso Furtado chama de “vontade coletiva”⁷ e sua articulação em torno da possibilidade de um desenvolvimento social conjugado a um processo de consolidação da democracia. Maria José de Rezende, que desenvolve um estudo sobre os RDHs, indica que os técnicos do órgão responsáveis pela preparação dos relatórios “comungam com a idéia de que o desenvolvimento social é alcançado, caso haja investimentos suficientes em programas sociais que levem à formação de capital humano” (REZENDE, 2008: 30).

Esse posicionamento refletiria uma concepção, adotada pelo PNUD/ONU, que faz parte do que Bauman chama de processo de individualização, isto é, “transformar a ‘identidade’ humana de um ‘dado’ em uma tarefa e encarregar os atores da responsabilidade de realizar essa tarefa e das conseqüências (assim como os efeitos colaterais) de sua realização” (2001 *apud* REZENDE, 2008: 30-31).

Celso Furtado, em um artigo chamado *A reconstrução do Brasil* admite a necessidade de investir no fator humano para os propósitos do desenvolvimento

⁷ A vontade coletiva, segundo Furtado, “requer um reencontro das lideranças com os valores permanentes de nossa cultura. Portanto, o ponto de partida do processo de reconstrução que temos de enfrentar deverá ser uma participação maior do povo no sistema de decisões” (2000b: 4-5).

social. Em seu entendimento esse déficit resulta numa disparidade de salários entre os trabalhadores especializados e os “operários comuns” que favorece o fenômeno do hiperconsumo entre a minoria especializada ao passo que se desvia da promoção do bem-estar da maioria da população (FURTADO, 1999: 12). Entretanto, esse questão apresenta uma dupla dimensão.

“Como abordagem para desenvolver o bem-estar, [explica Midgley] o desenvolvimento social procura especificamente desfazer a bifurcação entre bem-estar social e desenvolvimento econômico e formular uma concepção de política social de viés produtivista e de investimento, e não redistributivo e de consumo” (MIDGLEY *in* GIDDENS, 2007: 226-227).

Nesse sentido, parece haver um duplo caminho para as idéias de desenvolvimento social e investimento em capital humano que se cumpre investigar com atenção. Este último não necessariamente conduz o processo para uma situação de desenvolvimento social podendo, inclusive, servir de suporte para um processo de reprodução do subdesenvolvimento revestido de mecanismo combativo. Os meandros dessas proposições, entendemos, merecem um equacionamento teórico que possibilite uma análise mais transparente do projeto político subjacente.

Nesse sentido, a retomada dessa discussão em conjunto com o estudo aprofundado das teorizações de Celso Furtado e de outros pensadores da chamada periferia do capitalismo, acredita-se, pode lograr subsídios teóricos para dirigir aos relatórios questões como: Quais são os agentes principais da promoção do desenvolvimento humano? Quais seus papéis? Como se desenha a face política do “homem desenvolvido”? Qual concepção de democracia é adotada pelo órgão multilateral (REZENDE, 2008)? Como este último entende o processo de globalização? Qual a natureza do corte “países desenvolvidos” / “países em desenvolvimento” ou “países emergentes”? Entendemos que tais questionamentos são potencialmente reveladores da concepção de desenvolvimento operacionalizada pelo PNUD/ONU; objeto central da pesquisa e possível ponto de partida para outros estudos.

Em síntese, o processo investigativo buscará: (1) compreender os fundamentos das principais teorias do desenvolvimento pensadas, principalmente, na segunda metade do século XX – período da reconfiguração geopolítica que delinea o

mapa político vigente, com algumas mudanças, até o presente momento; (2) investigar os fundamentos teóricos e políticos da concepção de desenvolvimento humano adotada pelo PNUD/ONU; (3) entender as bases que alicerçam as teorias pensadas sob a ótica da periferia capitalista, com especial atenção para a América Latina e (4) analisar os possíveis problemas e avanços que a concepção do órgão multilateral pode ter face às particularidades periféricas.

De acordo com Celso Furtado, uma significativa parte da literatura que trata desse assunto “se funda na idéia (...) segundo a qual o *desenvolvimento econômico*, tal qual vem sendo praticado pelos países que lideraram a revolução industrial, pode ser universalizado” (FURTADO, 1974: 16). Em outras palavras, tal literatura assume que o padrão de consumo da população desses países centrais pode ser estendido às grandes massas populacionais dos países periféricos. “Esse ponto de vista, entretanto, apresenta a falha fundamental de ignorar que o desenvolvimento econômico possui uma nítida dimensão histórica” (FURTADO, 1963: 164).

“Mais do que transformação, desenvolvimento é invenção, pois comporta um elemento de intencionalidade. As condições requeridas para que esse elemento se manifeste com vigor, dão-se historicamente, ou seja, são irreduzíveis a esquemas formalizáveis” (FURTADO, 1994: 37).

Esse é, certamente, um dos pontos centrais sobre o qual se assenta a teoria do subdesenvolvimento de Furtado. É como forma de combate às perspectivas que ignoravam a referida dimensão histórica que o estruturalismo cepalino se apoiou em investigações históricas para contra-argumentar em favor das estruturas periféricas. Essa sistematização teórica expressava, segundo ele, uma tomada de consciência da periferia com relação às conseqüências sociais que a expansão da civilização industrial causava nas estruturas periféricas em razão da divisão internacional do trabalho (FURTADO, 1994). Para Furtado, não se pode esperar um alcance abrangente de uma teoria que procura elaborar um modelo sustentado por uma observação histórica limitada, ou seja, que não apresente fundamentações observáveis ao longo do processo histórico (FURTADO, 1963).

Celso Furtado será tomado, portanto, como referência para o exercício de comparação da noção de desenvolvimento *humano* presente nos relatórios do

PNUD frente a uma teorização elaborada sob o ponto de vista da periferia norteada pela idéia de desenvolvimento *social*. Procura-se, com isso, verificar em que medida o conjunto de práticas que têm como norte o desenvolvimento humano pode ser universalizada e quais são, se é que há, os limites e as conseqüências dessas práticas para as estruturas periféricas do capitalismo. Isso significa, em outras palavras, que se objetiva trazer à tona alguns elementos que compõem a problemática da modernidade na região periférica, isto é, quais seriam os entraves no acesso à modernidade de regiões periféricas, como a América Latina, por exemplo.

Pode-se, assim, entender a utilização da idéia de desenvolvimento humano dentro de um contexto de disputas discursivas ao redor da idéia de modernidade. Álvaro Marín Bravo e Juan Jesús Morales Martín fazem apontamentos nessa direção, dizem eles:

“consideramos que actualmente estamos en un momento de ‘ruptura discursiva’ que lleva a un profundo cuestionamiento sobre los significados imaginarios de la modernidad para los individuos y las sociedades, lo que nos lleva a un escenario de disputas de narraciones – o ‘modernidades en disputa’ –, produciendo nuevos conflictos sociales y políticos a partir de la reinterpretación de la modernidad latinoamericana” (BRAVO; MARTIN, 2010: s/n).

Embora o discurso da modernidade tenha permeado toda a história política da América Latina pós-independência, os valores de racionalidade, cultura científica, democrática e política não se efetivaram na região. “Brotan entonces las siguientes preguntas: ¿cuáles han sido los impedimentos prácticos de la modernidad en América Latina? ¿Quienes han sido los ‘propietarios’ y ‘representantes’ del discurso de la modernidad?” (BRAVO; MARTIN, 2010: s/n).

Realizando o movimento de resgate filosófico do conceito de modernidade, descolado, portanto, das singularidades que ele adquiriu em sua experiência histórica européia, os autores viabilizam a construção de uma idéia particular de modernidade, ou seja, de uma modernidade latino-americana. Ao manterem as raízes epistemológicas do conceito, extraindo o conteúdo histórico dos diferentes processos que atravessou em outras estruturas, eles possibilitam, por outro lado, fazer a distinção entre modernidade e modernização. O modo como

operacionalizam esses dois conceitos é elemento para outra discussão, não menos relevante, mas, por ora, cumpre registrar esse ponto de vista que defendem Bravo e Martín e que será operado como recurso analítico para essa monografia. Essa concepção permite, assim, problematizar as diferentes noções de desenvolvimento sob a ótica da distinção conceitual entre modernidade e modernização para as singularidades periféricas.

Referências Bibliográficas

ARBIX, G. ;ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. (Org.). **Razões e Ficções do Desenvolvimento**. São Paulo: Edusp; Editora Unesp, 2001, v. 1, p. 55-70.

BRAVO, Álvaro Marin; MARTÍN, Juan Jesús Morales. Modernidad y modernización en América Latina: una aventura inacabada. **Nómadas**. Madri, n.26, v.1, 2010. Disponível em <<http://www.ucm.es/info/nomadas/>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

ELIAS, Norbert. **Escritos & ensaios**. Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 2006.

FIORI, José Luis (org.). **Estado e moedas no desenvolvimento das nações**. Petrópolis: Vozes, 1999.

FURTADO, Celso. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 2000a.

_____. Reflexões sobre a crise brasileira. **Revista Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, nº 57, pp. 3 – 8, julho de 2000b.

_____. A reconstrução do Brasil. **Praga: estudos marxistas**. São Paulo, Hucitec, n.8, p. 9-13, agosto de 1999.

_____. **O capitalismo global**. São Paulo, Paz e Terra, 1998. (6. ed.).

_____. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, (3): p.37-42, dez. 1994.

_____. **Brasil: a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

_____. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Círculo do livro, 1978.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.

GIDDENS, Anthony (org.). **O debate global sobre a terceira via**. São Paulo: Unesp, 2007).

REZENDE, Maria José. As múltiplas implicações da efetivação da democracia hoje: os desafios vindos à tona no Relatório do desenvolvimento humano, de 2002, das Nações Unidas: **Reflexión Política** [en línea] 2008, vol. 10 no. 20 [citado 2010-04-16]. Disponible en Internet: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11002004>. ISSN 0124-0781.

SZTOMPKA, Piotr. **A Sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.