

OS RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO E A AMPLIAÇÃO DO ACESSO À EDUCAÇÃO AOS GRUPOS MAIS POBRES: EM PAUTA O DEBATE SOBRE CAPACIDADES, HABILITAÇÕES E IGUALDADE DE OPORTUNIDADES¹

Maria José de Rezende²

Universidade Estadual de Londrina (Brasil)
mjderezende@gmail.com

Resumo

A busca de capacidades e de habilidades, como forma de gerar maiores igualdades de oportunidades, tem sido a chave dos Relatórios do Desenvolvimento Humano, publicados pelas Nações Unidas. A finalidade deste artigo é examinar em que consiste essa abordagem centrada na geração de processos sociais, econômicos e políticos capazes de habilitar os indivíduos mais pobres para que obtenham melhores rendimentos e mais adequadas condições de ação política a favor de mudanças reconfiguradoras da sociedade como um todo. Em tais condições, a necessidade de investir na educação norteia de tal modo o debate que esse passa a ganhar um papel central nas propostas de encaminhamento de soluções para a pobreza absoluta e para todas as modalidades de exclusão política e socioeconômica.

Palavras-chaves: Desenvolvimento humano; Capacidades; Habilidades; Oportunidades; Educação.

Abstract

The search for capabilities and skills as a way to generate greater equality of opportunities has been the key of the Human Development Reports, published by the United Nations. The purpose of this paper is to examine what constitutes this approach based on the development of social, economic and political processes that enable the

¹ The HDRs / UNDP / UN and the broadening of access to education to the poorest groups: on the agenda the debate on skills, qualifications and equality of opportunities

² Professora de Sociologia da UEL. Doutora em Sociologia pela USP. Membro do Laboratório de Ensino, pesquisa e extensão em Sociologia – LENPES.



poorest individuals to obtain better yields and more suitable conditions for political action in favor of reconfiguring changes of the society as a whole. In such conditions, the need to invest in education guides the debate so that it holds a central role in the proposals for routing solutions to extreme poverty and all forms of socio-economic and political exclusion.

Keywords: Human development; Skills; Abilities; Opportunities; Education.

Introdução

Baseado em uma pesquisa documental centrada nos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) publicados após a Declaração do Milênio (2000) subscrita por 191 países na Assembleia Geral das Nações Unidas, este artigo tem como objeto de análise as propostas, presentes no interior dos RDHs, de ações e de procedimentos que visam democratizar as oportunidades, as capacidades e as habilidades. Os problemas sociológicos que nortearão esta reflexão são os seguintes: De que modo a educação é tomada como um eixo capaz de reverter tanto as privações como as impotências que acometem os indivíduos mais pobres? De que forma são articuladas, nas discussões sobre expansão das capacidades e das habilidades, a renda, a longevidade e a educação como eixos que compõem o Índice do Desenvolvimento Humano (IDH)³? Quais são os processos, indicados pelos RDHs, capazes de efetivar melhorias na igualdade de oportunidades? Tais processos resvalam ou não para uma percepção de individualização que encarrega, sobremaneira, os próprios indivíduos de resolverem por si mesmos⁴ os problemas relacionados à pobreza, à privação e à miserabilidade?

³ “O objetivo da elaboração do Índice de Desenvolvimento Humano [foi] oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do economista indiano Amartya Sen (...), o IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. (...) Além de computar o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, o IDH também leva em conta dois outros componentes: a longevidade e a educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. A renda é mensurada pelo PIB *per capita*, em dólar PPC (paridade do poder de compra, que elimina as diferenças de custo de vida entre os países). Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um” (PNUD, 2010, p.1)

⁴ Elias (1994), Bauman (2001) e Beck (2003) têm-se destacado, cada um a seu modo, na distinção entre a individualização como dependência da vigilância comunitária, a individualização como forma de encarregar as pessoas de solucionar, por si mesmas, os problemas que são produzidos socialmente e a individualização como capacidade.

O debate sobre a necessidade de ampliar a igualdade de oportunidades por meio da capacitação e da habilitação educacional percorre todos os 20 RDHs publicados anualmente, desde 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A expansão das capacidades constitui-se o núcleo central da proposta de combate à pobreza e às desigualdades sociais, políticas, educacionais e de gênero. Essa tentativa de impulsionar uma forma de desenvolvimento que fosse capaz de combater a privação humana em todos os seus aspectos (renda, longevidade e educação) faz parte das discussões (Grynspan, 1997; Kliksberg, 1997; 2002; Sen, 1998; 2001; 2005; 2006) que tomam a pobreza como resultado não somente da privação que as pessoas sofrem, mas também da impotência a que são reduzidas.

Os RDHs são uma avaliação anual dos Índices de Desenvolvimento Humano que avaliam até que ponto há, ou não, avanços na diminuição das privações que atingem os mais pobres. Por isso, os relatórios “contêm extensa coleção de tabelas e (...) informações sobre as diversas características sociais, econômicas e políticas que influenciam a natureza e a qualidade de vida humana” (Sen, 1999, p.3). Neles são destacados os muitos aspectos potencializadores das privações e das impotências.

Neste artigo, não serão tratados os três eixos (renda, longevidade e educação) básicos do desenvolvimento humano. Procurar-se-á demonstrar como este terceiro eixo é apontado, nos debates travados nos relatórios, como possibilitador, por excelência, da consecução dos dois primeiros. Ou seja, os dois primeiros dependem, inteiramente, da expansão da igualdade de oportunidades por meio de uma política de melhoramento das capacidades, das habilidades e das liberdades. Essa discussão já está presente nos RDHs da década de 1990⁵, mas ela tem sido aperfeiçoada após a Declaração do Milênio e, graças a esse aprimoramento tem-se buscado uma inspiração cada vez mais condizente com os escritos de Amartya Sen que faz a seguinte afirmação:

“Uma concepção adequada do desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele. (...) Expandir as liberdades que temos (...) não só torna nossa vida mais rica e mais desimpedida,

⁵ Este debate aparece com frequência nos relatórios. Ver: (RDH/1990; RDH/1991; RDH/1992; RDH/1993; RDH/1995).



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, p.29).

Aparece, constantemente, nos RDHs, algo para o que Sen tem insistentemente chamado a atenção, a saber, não há liberdade sem oportunidades sociais propiciadas pelo acesso à saúde, à nutrição, à educação, à moradia, ao emprego, à participação política e aos direitos. Todavia, não se pode dizer que os relatórios do PNUD abarcam todos os aspectos e complexidades discutidas pelo cientista indiano que, através de uma teoria da escolha social, busca compreender os muitos desafios antepostos à efetivação das habilitações e à geração das oportunidades sociais capazes de produzir “um sistema mais compartilhado de crescimento econômico” (Sen, 2001, p.12). A superação de tais desafios requerem-se, segundo ele, os maiores esforços. Os RDHs, por sua natureza propositiva e não-acadêmica, não vão debruçar-se detidamente nesses elementos postos pelo ganhador do Prêmio Nobel da Economia em 1998.

“Uma abordagem de justiça e desenvolvimento que se concentra em liberdades substantivas inescapavelmente enfoca a condição de agente e o juízo dos indivíduos; eles não podem ser vistos meramente como pacientes a quem o processo de desenvolvimento concederá benefícios. Adultos responsáveis têm de ser incumbidos de seu próprio bem-estar, cabe a eles decidir como usar suas capacidades. Mas as capacidades que uma pessoa realmente possui (e não apenas desfruta em teoria) dependem da natureza das disposições sociais, as quais podem ser cruciais para as liberdades individuais. E dessa responsabilidade o Estado e a sociedade não podem escapar” (Sen, 2005, p.326-7).

Ao mesmo tempo que as indagações postas por Sen são inspiradoras dos documentos analisados neste artigo, podem-se também utilizar as suas reflexões para verificar, por exemplo, até que ponto os RDHs não mantêm, em suas apostas, a crescente “lacuna entre a individualidade como destino e a individualidade como capacidade” (Bauman, 2008, p.65)? Em vista do grande debate sobre capacidades, habilidades e oportunidades, Zygmunt Bauman tem perguntado se a individualidade forma, ou não, “capacidade prática para autoafirmação” (Bauman, 2008, p.65).

Como Sen se mostra preocupado com a formação de disposições sociais

capazes de levar as pessoas ao desenvolvimento de atitudes mais envolvidas no processo econômico e político que supera a pobreza absoluta e a miserabilidade, deve-se ter em conta que, em seu entender, a capacidade, para ser transformadora, tem de gerar novas atitudes e novas disponibilidades formadoras de um agir social engajado na busca de soluções para os problemas sociais que acometem não somente o indivíduo tomado isoladamente, mas o grupo social no qual ele está inserido⁶.

“Uma disposição é uma realidade reconstruída que, como tal, nunca é observada diretamente. Portanto, falar de disposição pressupõe a realização de um trabalho interpretativo para dar conta de comportamentos, práticas, opiniões, etc. Trata-se de fazer aparecer os princípios que geraram a aparente diversidade de práticas. Ao mesmo tempo, essas práticas são constituídas como tantos outros indicadores” (LAHIRE, 2004, p.21).

Observa-se que as propostas acerca das metas educacionais, presentes nos RDHs, oferecem elementos que podem esclarecer, expressivamente, muitos desafios que se colocam no debate sobre as (im)possibilidades da educação escolar criar, ou não, nos indivíduos disposições sociais voltadas para a expansão de recursos habilitadores de uma participação mais qualificada, tanto na vida econômica quanto na vida política. O capítulo 4, intitulado *Liberar a criatividade humana: estratégias nacionais*, do RDH de 2001, traz uma discussão inteiramente centrada na associação entre desenvolvimento de capacidades e habilidades e geração de atitudes que caminhem rumo à sedimentação de disponibilidades voltadas ao desenvolvimento humano.

De que Maneira a Melhoria Educacional Capacita e Habilita os Indivíduos para Saltarem os Obstáculos de Empregabilidade, de Acesso a Um Rendimento Mais Adequado às Necessidades Básicas e de Acesso à Informação e à Participação Política?

Os RDHs vêm sistematizando, desde a década de 1990, uma discussão que esteve presente, a partir de 1950, no interior das Nações Unidas: a necessidade de

⁶ As discussões de Sen, no que diz respeito às disposições sociais, têm proximidades com as abordagens (Mead, 1934; Park e Burgess, 1969; Simmel, 2006; Thomas, 2001) que buscam encontrar caminhos para analisar, simultaneamente, aspectos individuais e macrossociais.



desenvolvimento do fator humano. Os investimentos na educação, na nutrição, na saúde já eram fartamente reivindicados por técnicos (Josué de Castro, Gunnar Myrdal, entre outros) graduados da ONU em meados do século XX. Os relatórios editados desde 1990 passaram a sistematizar, de maneira mais focalizada, a dimensão humana do desenvolvimento, a qual ganha um fôlego expressivo com a criação do IDH. Sem deixar de considerar os aspectos econômicos, passou a haver por parte do PNUD⁷ uma tentativa para fazer com que a ênfase recaísse sobre uma multiplicidade de fatores e indicadores capazes de precisar melhor os avanços e não-avanços socioeconômicos⁸ que têm estado em curso nos diversos continentes. Há, evidentemente, nos RDHs, uma atenção especial dirigida à Ásia, à África, à América Latina e à Oceania em razão do número de populações em condição de pobreza absoluta, de analfabetismo, de não-acesso ao saneamento básico e à saúde e de muitas outras carências.

Pode-se falar em dimensão socioeconômica dos RDHs porque eles vão tentar articular os elementos materiais e não-materiais. O aumento da renda não está dissociado de melhorias dos recursos educacionais, os quais proporcionam a expansão de meios não-materiais impulsionadores de uma maior igualdade de oportunidades através do desenvolvimento das habilitações e das capacidades. Conforme afirma Celso Furtado (2002, p.16), “para participar da distribuição da renda, a população necessita estar habilitada por títulos de propriedade ou pela inserção qualificada no sistema produtivo”.

O enfoque da habilitação percorre todos os relatórios, já que eles têm como ponto de partida a constatação de que a pobreza endêmica, a fome epidêmica, a miserabilidade, as exclusões e as desigualdades não serão solucionadas somente “mediante o aumento da oferta de bens essenciais nos países” (Furtado, 1999, p.11) mais afetados por esses problemas. É interessante indagar até que ponto o enfoque da igualdade de oportunidades, pela expansão das capacidades, é de natureza política e não somente de natureza econômica. É de natureza social e não somente individual. No início do século XX, Simmel já perguntava: “o valor definitivo do desenvolvimento social se situa na formação da personalidade ou na associação?” (Simmel, 2006, p.37). Os RDHs, inspirados em Amartya Sen, lidam com o desafio de mostrar que as ações propostas se situam nesses dois âmbitos.

⁷ Órgão das Nações Unidas responsável pelo acompanhamento do IDH nas várias partes do mundo e pela feitura dos RDHs.

⁸ A diferença entre ações puramente econômicas e ações socioeconômicas ficou evidente nos escritos de Max Weber. Ver, sobre isto: (Swedberg, 2005).

Observa-se, no RDH de 2001, o qual buscou demonstrar a importância de colocar o avanço tecnológico a serviço do desenvolvimento humano, uma retomada dessa questão levantada por Simmel. Insiste esse documento do PNUD que a carência de atitudes criativas está, muitas vezes, associada ao não-acesso educacional. Discute-se recorrentemente sobre a possibilidade do desenvolvimento humano formar, nas pessoas, uma personalidade impulsionadora de mais e mais melhorias sociais. Resgata-se, assim, um amplo debate sustentado nas Ciências Sociais, em meados do século passado, sobre o desenvolvimento, a modernização, a industrialização, a democracia, além de outras questões. A necessidade de criar personalidades democráticas, empreendedoras, inovadoras, reformadoras, revolucionárias, desenvolvimentistas, arrojadas, entre outras, povoou o pensamento conservador, progressista e revolucionário⁹.

Assim, pode-se verificar que, em razão do caráter propositivo dos RDHs, eles enfatizam em primeiro plano, no que diz respeito ao enfoque habilitador, o aumento das capacidades que leva, num plano mais imediato, ao acesso de uma renda mais adequada ao cumprimento das necessidades básicas. Todavia, é destacada também a possibilidade de que o aumento da escolarização e da alfabetização proporcione melhores acessos à saúde, à informação e à participação política de modo geral. Isso, por sua vez, potencializaria a expansão de atitudes e disponibilidades para um agir mais e mais voltado ao desenvolvimento humano. Deve-se considerar que a atitude como aptidão, como habilidade, está associada à atitude como disponibilidade para um tipo de agir específico. Veja-se o que diz o RDH de 2001.

“Para dar vida a um ambiente de criatividade tecnológica, é necessário que as pessoas tenham qualificações técnicas e que os governos invistam no desenvolvimento dessas qualificações. As transformações tecnológicas atuais aumentam o valor dessas qualificações e modificam a procura de diferentes tipos de qualificações. Isto obriga a repensar as políticas de educação e de formação. Em alguns países, os sistemas precisam ser totalmente reformulados. Noutros, basta uma reorientação dos fundos públicos. Quanto deverá caber à educação pública? E a ciência? E ao ensino formal? E para o ensino profissional?” (RDH/2001, p.86).

Ao defenderem que a melhoria educacional capacita as pessoas para que elas

⁹ Karl Mannheim (1981) foi o que melhor caracterizou, nas ciências sociais, esses estilos de pensamento.



superem os obstáculos da empregabilidade, os RDHs não estão considerando somente o emprego formal, mas também o informal. Os RDHs da década de 1990 enfatizavam que, nos países pobres, a maioria dos novos empregos eram informais (RDH, 1990). O enfoque da habilitação visa, então, formar nos indivíduos capacidades de reivindicação por reconhecimento de direitos daqueles que estão envolvidos, por falta de qualquer outra opção, nas atividades informais.

Zygmunt Bauman, em *Educação: sob, para e apesar da pós-modernidade*, afirma que é necessário indagar sobre o significado da busca por habilidades e capacidades no mundo, hoje. Ele insiste que há diferenças entre as expectativas de aquisição de habilidades na modernidade sólida e na modernidade líquida. Na primeira, as habilidades estavam ligadas a projetos de vida e de emprego duráveis. Na atualidade, elas possuem muito mais um valor adaptativo às condições de desemprego. Elas são apresentadas muitas vezes como uma forma de reciclagem daqueles que são descartados do mundo do trabalho formal. Há ainda outro problema que as perspectivas defensoras de soluções centradas na expansão das capacidades e das habilitações têm de enfrentar, ou seja, o fato de que

“a revolução tecnológica permanente e continuada transforma a técnica adquirida e os hábitos aprendidos em desvantagens, e não mais em bens, e encurta drasticamente o período de vida de habilidades úteis, que muitas vezes perdem sua utilidade e ‘poder habilitante’ em menos tempo do que se leva para adquiri-los e certificá-los” (Bauman, 2008, 168).

Os RDHs não enfrentam esses desafios postos por Bauman. Eles contornam esses problemas dando ênfase à educação escolar, ao aprendizado de longa duração, ao processo formativo de capacidades e habilidades, e é por isso que eles vão colocar os investimentos na área educacional no centro de suas propostas. O RDH de 2003 tem, até mesmo, um capítulo dedicado a orientar a aplicação de esforços para a consecução de políticas públicas na área da educação. Todavia, deve-se considerar também que, ao falar em expansão das capacidades, os relatórios não estão atentando somente para a formação escolar. Eles tentam responder a alguns problemas, apontados por Bauman no último texto citado, sugerindo que a geração de habilidades vai além da educação escolar prolongada. Isto é, se as habilidades profissionais envelhecem rapidamente é preciso gerar modos mais rápidos de renovação das mesmas. O RDH de 2001 afirma:

“A educação acadêmica é somente parte do sistema de criação de habilidades. São igualmente importantes o ensino de ofícios e o ensino no emprego. Quando está modificando a tecnologia, as empresas têm de efetuar investimentos na capacitação de seus trabalhadores para poder seguir sendo competitivas. (...) Vários estudos – na Colômbia, Indonésia, Malásia, México – tem demonstrado os grandes efeitos da capacitação oferecida pelas empresas sobre a produtividade destas” (RDH/2001, p.91).

Fica evidenciado que os RDHs tentam encontrar algumas saídas para uma das dificuldades postas á democratização das habilidades no que diz respeito tanto aos indivíduos que estão cada vez mais impossibilitados de encontrar meios de sobreviver, num mundo dominado pelo desenvolvimento de habilidades cada vez mais específicas e cambiantes, quanto às pessoas que, por diversas razões, podem cair definitivamente da esteira produtiva (Bauman, 2005). Daí preocuparem-se os relatórios em encontrar formas de reciclá-las.

Deve-se perguntar até que ponto as circunstâncias atuais que fazem desmoronar habilidades construídas ao longo de uma vida ainda possibilitam planejar um futuro melhor para as pessoas que invistam em formação de capacidades ao longo de um processo educacional que pode, ou não, se desenvolver somente na escola. Gosta Esping-Andersen afirma que, ao seguir pelo enfoque da habilitação como forma de tornar as igualdades mais viáveis, não se pode esquecer que

“uma economia intensiva em conhecimento produzirá novas cisões com base nas habilidades pessoais. (...) Portanto, a menos que consigamos fortalecer amplamente as capacidades cognitivas e a base de recursos dos cidadãos, o cenário a longo prazo pode ser muito bem um punhado de ilhas do conhecimento em um grande mar de excluídos marginalizados. Isso apresenta o primeiro desafio de como democratizar as habilidades. E o segundo desafio de como reformular a política social” (Esping-Andersen, 2007, p.193-4).

Os RDHs (2001; 2003; 2004; 2005) estão repletos de tentativas de enfrentar justamente esses dois desafios, tanto os postos por Gosta Esping-Andersen quanto os mencionados por Zygmunt Bauman. Há um extenso debate acerca da necessidade da sociedade e do Estado empenharem-se na geração das condições a fim de que os indivíduos desenvolvam capacidades cognitivas para acompanhar os processos de mudanças atuais que se dão no âmbito do emprego e das tecnologias. Os relatórios



propõem uma luta contra a expansão de ilhas de conhecimento combinadas com ingente número de pessoas excluídas tanto pelas privações quanto pelas impotências.

Há várias passagens dos documentos que enfatizam haver dificuldades de todas as ordens (econômicas, políticas, sociais, culturais) para a democratização das habilidades. É justamente na constatação desses desafios e na tentativa de apontar soluções que os RDHs são constituídos como um espaço de debates e embates sobre como enfrentar a questão das desigualdades de oportunidades que podem, ou não, se fortalecer no mundo atual. Eles apostam na reversão da concentração de recursos, poder e oportunidades.

Alguns cientistas sociais latino-americanos (Corraggio, 1998; Draibe, 1998; Quinti, 1997; Ziccardi, 2002, entre outros) têm contribuído com esse debate acerca da potencialidade, ou não, de o combate à pobreza, à exclusão, à miserabilidade e às desigualdades ser feito através de uma “mais equitativa distribuição do capital humano¹⁰ (conhecimento, capacidade, destreza, etc.)” (Corraggio, 1998, p.5). Há quem afirme – (Quinti, 1997, p.74), por exemplo – que a pobreza extrema e o analfabetismo têm de ser considerados geradores de formas de exclusão social direta. Ou seja, os dois não necessitam de outros fatores para compor um quadro de exclusão¹¹; uma vez presentes essas duas condições, já se tem uma situação de penúria, de privação e de pobreza absoluta.

Nesse debate sobre quais são os fatores mais relevantes no combate à desigualdade e à pobreza existem posições, como as de Londoño (1996), que dão prevalência à falta de educação adequada responsável em última análise, na América Latina, por exemplo, por comprometer, sequencialmente, as diversas gerações. Ele destaca que a dificuldade de o continente avançar duradouramente na diminuição das desigualdades e da pobreza tem como fator chave a não-existência de uma educação capaz de expandir o capital humano. Esse tipo de abordagem tem muitos pontos de contato com as propostas presentes nos RDHs. Veja-se, por exemplo, o que diz o RDH de 2001:

¹⁰ Immanuel Wallerstein (2001) afirma que a teoria do capital humano é a chave do sistema social do final do século XX e início do XXI. Segundo ele, as propostas de geração do capital humano como uma forma de expandir as oportunidades sociais é, na verdade, uma maneira de responder às exigências postas pelo sistema capitalista que vige hoje.

¹¹ “Os campos que permitem operacionalizar o conceito de exclusão social são, entre outros: as dificuldades de acesso ao trabalho, ao crédito, aos serviços sociais, a instrução; o analfabetismo; a pobreza, o isolamento territorial; a discriminação por gênero; a discriminação política; a falta de moradias; a discriminação étnico-linguística. Todos eles são considerados fatores de risco social” (Ziccardi, 2002, p.99).

“Não basta aumentar a quantidade de recursos e as taxas de escolarização. A qualidade e orientação do ensino, em cada nível, e a sua relação com a procura de qualificações são decisivos para o domínio da tecnologia. O ensino primário universal é essencial. Ele desenvolve algumas das capacidades mais básicas para o desenvolvimento humano. E cria uma [base de conhecimentos de aritmética e escrita¹²] que habilita as pessoas a serem inovadoras e produtivas. Embora a maior parte dos países no escalão mais baixo do desenvolvimento humano apresente taxas de escolarização primária líquida inferiores a 60%, muitos países em desenvolvimento quase alcançaram a escolarização primária universal. Os ensinos secundários e superiores também são decisivos para o desenvolvimento tecnológico” (RDH/2001, p.84).

Essa aposta, por parte dos RDHs, na expansão do fator humano tem suscitado muitos debates entre os técnicos e intelectuais, com perfil propositivo, atentos às mudanças sugeridas pelos organismos internacionais (ONU, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento, etc.). Muitos perguntam se a formação de habilidades e de capacidades, por meio da educação, garante, ou não, melhorias individuais e coletivas. José Luís Corragio (1998, p.5) afirma: “a educação por si só não contribui para melhorar a condição competitiva dos trabalhadores em seu conjunto frente ao capital”. Esse tipo de abordagem tem dado chance a respostas que utilizam muitos dados de pesquisa sobre os índices de retorno individuais e coletivos resultantes de investimentos na área educacional. Os RDHs comungam com uma ideia recorrente¹³, a de que o investimento no fator humano resulta em desenvolvimento econômico capaz de beneficiar a sociedade como um todo.

O RDH de 2001 enfatiza algumas ações que estavam sendo postas em andamento em muitas partes do mundo e se mostravam profícuas para a efetivação de melhorias individuais e coletivas. Ele citava alguns programas de democratização do acesso tanto a computadores nas escolas na Costa Rica e no Brasil quanto à internet no Chile, Tailândia e África do Sul. O documento em questão enfatiza que tais investimentos davam sinais de que dariam resultados não somente aos indivíduos, mas também à sociedade como um todo.

Observa-se ainda que os relatórios procuram estabelecer uma conexão entre

¹² Na versão portuguesa do RDH de 2001 (p.84), essa passagem encontra-se traduzida da seguinte forma: “E cria uma base de literacia textual e quantitativa”.

¹³ Midgey (2007) afirma que os principais proponentes (G. S. Becker, F.H. Harbison, G. Psacharopoulos, T.W.Schultz) da teoria do capital humano desenvolveram suas discussões nas décadas de 1960 e 1970.



capacidade individual e capacidade social. É óbvio que essa ligação não é nova e em muitos outros momentos se tentou estabelecer esse tipo denexo. Antony Giddens (2007, p.254) afirma que os liberais éticos (Arnold Toynbee, por exemplo) já insistiam que “a educação (...) devia ser o principal instrumento para cultivar a iniciativa e a responsabilidade”. É por isso, que os RDHs são, muitas vezes, tomados como portadores de influências de uma vertente liberal no que diz respeito ao modo de conceber a educação, as habilidades e a igualdade de oportunidades. O RDH de 2001 (p.90) afirma que “quando está mudando a tecnologia, as empresas têm que efetuar investimentos na capacitação de seus trabalhadores para poder seguir sendo competitivas”¹⁴. Ele diz ainda:

“nas economias avançadas, a reforma do ensino colocou uma nova ênfase no auxílio à adaptação das pessoas às novas procuras de qualificação que acompanham as mudanças nos padrões de emprego. Os estudantes são encorajados a manter em aberto as suas opções de formação e carreira” (RDH/2001, p.85).

Pode-se dizer que os RDHs têm algumas aproximações com temas postos pelo liberalismo ético, mas eles têm afinidades muito mais fortes e relevantes com posturas (a de Amartya Sen, por exemplo) diferentes daquelas postuladas pelos liberais de modo geral. Expõe Giddens

“o conceito de ‘capacidade social’ de Amartya Sen proporciona um ponto de partida apropriado. A igualdade e a desigualdade não se referem apenas à disponibilidade de bens sociais e materiais – os indivíduos precisam ter a capacidade de fazer uso efetivo deles. Políticas formuladas para promover a igualdade devem se concentrar no que Sen (1992) chama de ‘conjunto de capacidades’ – a liberdade geral que a pessoa tem de buscar seu bem-estar. A desvantagem deve ser similarmente definida como a ‘falta de capacidade’ – não apenas a perda de recursos, mas a perda da liberdade de realizar. A liberdade

¹⁴ No Brasil, atualmente, algumas empresas têm tentado melhorar a escolaridade de seus empregados. Algumas desejam fazer isso à custa do erário público. Elas pedem incentivos fiscais para ministrar aulas de formação básica aos funcionários. Recentemente o jornal Folha de S. Paulo mostrou que empresas de *telemarketing* e relacionamento com clientes estavam pedindo 1,4 milhão de incentivos fiscais para realizar tais atividades. (EMPRESA dá ensino básico a funcionários, 2011). A Petrobras, o SINDUSCON (Sindicato Patronal da Construção), empreiteiras de obras, etc. têm, às vezes, se mobilizado para a realização de algumas atividades para melhorar a formação básica dos trabalhadores. No caso da construção civil são cursos básicos de português e matemática. Isso porque “37,5% de trabalhadores formais da construção civil não completaram ensino fundamental” (EMPRESA dá ensino básico a funcionários, 2011). Observe-se que isto mostra que uma parte expressiva dos brasileiros, registrados nas estatísticas como alfabetizados, não possuem conhecimento básico de matemática, leitura e escrita.

definida como capacidade social não se aproxima do agente interesseiro pressuposto na teoria econômica neoliberal” (Giddens, 2007, p.255).

Tanto nos RDHs da década de 1990 quanto nos das décadas de 2000 há um esforço dos técnicos, que preparam os relatórios, em situar suas propostas de avanços educacionais no âmbito de um desenvolvimento humano que potencialize as ações dos indivíduos em busca de maior acesso à saúde e a outros serviços públicos. Todavia, está posto nos relatórios que alcançar as metas educacionais proporcionará ainda uma maior participação política capaz de reverter a privação e a impotência¹⁵. Verifica-se que os RDHs se inspiram nesta afirmação: “A participação política e social tem um valor intrínseco para a vida e o bem-estar das pessoas”. (Sen, 2006, p.66). O RDH de 1993 que tem como preocupação central o tema da participação popular traz a seguinte posição:

“No presente informe, a diferença decisiva consiste em que se considera a participação como uma estratégia global de desenvolvimento, centrando-se no papel fundamental que devem desempenhar as pessoas em todas as esferas da vida. O desenvolvimento humano implica ampliar suas opções, e uma maior participação permite que as pessoas possam por si mesmas acercar-se de uma gama muito mais ampla de oportunidades. A pessoa pode participar individualmente ou em grupos. Individualmente, em uma democracia, as pessoas podem participar como votantes ou, até mesmo, como ativistas políticos, ou no mercado como empresários ou trabalhadores. (...) Não obstante, participam de forma mais efetiva por intermédio de um grupo: como membro, talvez, de uma organização da comunidade, ou de um sindicato, ou de um partido político” (RDH, 1993, p.25).

O capítulo 7, intitulado *Mobilizar o apoio popular para alcançar os Objetivos do Milênio*, do RDH de 2003, traz uma discussão sobre a simultaneidade de dois processos, a saber, a melhoria educacional leva a uma ação política mais efetiva, a qual, por sua vez, impulsiona a geração de novas demandas que tornam possível o cumprimento dos ODMs. O grande problema, segundo o relatório, é que, muitas

¹⁵ Como essas sugestões das metas são entendidas por alguns técnicos? Veja-se o que diz Paulo Corbucci do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): “A escola pública perdeu o foco gerencial. (...) Tem de estabelecer meta para o Brasil, para cada rede, para cada escola, para cada sala de aula e para cada aluno. As pessoas que trabalham nesse sistema integrado de educação têm de se responsabilizar pelo seu pedacinho. O professor na sala de aula tem de alcançar a meta dele, para que a sala alcance a meta dela, e depois a escola, para esse sistema subir novamente em conjunto” (Corbucci, 2008, p.3).



vezes, uma parte da população é deixada para trás no decurso de progressos e crescimentos. A única maneira disso não ocorrer é ampliar o acesso educacional e este ser capaz de desenvolver não só habilidades profissionais, mas também capacidade de ação política e reivindicativa.

“Para reverter [as] injustiças, é essencial que haja pressão política e que as pessoas façam ouvir as suas exigências junto dos seus dirigentes. Porém, mesmo que os recursos sejam afetados de outra forma e que a pressão política seja bem sucedida, existe ainda o risco de não serem criados os mecanismos que permitam a sua execução eficaz. Os serviços públicos básicos mais importantes para a satisfação das necessidades dos mais pobres – centros de saúde, escolas, bombas de água (...) e poços – são habitualmente geridos por burocratas e funcionários públicos, que apenas respondem perante os seus superiores dentro da hierarquia vertical dos respectivos ministérios. Se, em contrapartida, respondessem perante organismos municipais eleitos a nível local, a prestação destes serviços seria certamente mais eficaz. Para que haja respostas eficazes e adequadas, são necessários incentivos – e formas de controle – locais” (RDH/2003, p.134).

É posta com ênfase, no interior dos diversos RDHs, uma perspectiva de povoamento da arena política. Isso é incentivado pelos documentos do PNUD num momento histórico de vigência do esvaziamento dos espaços de participação política, conforme alerta Bauman (2000, 2001). Os indivíduos devem ser escolarizados para que possam ser encarregados de formular suas demandas e suas exigências, as quais devem ser endereçadas ao Estado e à sociedade como um todo. Todavia, é verificável que as propostas dos relatórios que defendem o aumento da participação limitam-se a fazer poucos questionamentos sobre se é possível, ou não, fortalecer tal participação e os espaços de construção das demandas coletivas. A dificuldade do relatório advém da sua tentativa de contornar os problemas derivados da diminuição dos postos de trabalhos, do enfraquecimento dos sindicatos e das dificuldades dos segmentos sociais diversos influenciarem, através de suas ações, as principais decisões políticas dos governantes.

Com base nos ensinamentos de Bauman (2001), pode-se perguntar: As sugestões dos RDHs estão encarregando às pessoas de resolverem, individualmente, problemas que lhes fogem, inteiramente, ao controle? A exacerbação das desigualdades, hoje, poderia ser contida através das ações sugeridas pelos relatórios?

Se não é possível conter a exagerada acumulação nas condições de predomínio do capital financeiro e tecnológico, por um lado, e, por outro, a diminuição de postos de trabalho e de direitos sociais dos trabalhadores, os RDHs envidam esforços para criar expectativas de que, mesmo em tais condições, há ainda algumas soluções políticas para diminuir as desigualdades, a pobreza e suas mazelas. O dado que talvez se destaque é que eles têm trazido a público a necessidade de encontrar meios de ação para os problemas das crescentes disparidades sociais. Tony Judt (2011, p.26) demonstrou que até mesmo nos países avançados

“ocorreu um colapso na mobilidade intergeracional. (...) Os pobres continuam pobres. A desvantagem econômica para a imensa maioria se traduz em saúde debilitada, falta de oportunidades educacionais. (...) Os desempregados e subempregados perdem as qualificações porventura obtidas e se tornam cronicamente supérfluos para a economia”

Os RDHs e o Debate sobre Igualdade de Oportunidades: Em Causa a Busca de Equidade

O debate sobre igualdade de oportunidades presente nos RDHs nas décadas 1990 e 2000, representa a sistematização de muitos investimentos feitos ao longo do século XX por diversos movimentos, associações e grupos da sociedade civil. Certamente, o movimento feminista teve uma grande contribuição na sedimentação de propostas, no âmbito das organizações internacionais, como a ONU, acerca da necessidade das desigualdades de oportunidades, que acometiam as mulheres do mundo todo, serem levadas em conta quando se discutia o desenvolvimento humano¹⁶. É nitidamente verificável que quase todos os relatórios enfatizam a necessidade de atribuir o mesmo peso às diversas formas de iniquidades. As desigualdades de renda, de gênero, de pertença étnico-racial e cultural possuem a mesma relevância no debate sobre a construção do desenvolvimento humano assentado numa maior igualdade de oportunidades, na equidade de renda e na participação política.

A educação, segundo os relatórios, favorece uma participação política que seja

¹⁶ No Brasil, na década de 1990 foi desenvolvido um curso pelo NEMGE (Núcleo de Estudos da Mulher e Relações Sociais de Gênero) da USP em convênio com a União Europeia e a Universidade de Zaragoza que dava uma boa ideia de como a discussão sobre a igualdade de oportunidades para as mulheres se encaminhava em consonância com muitas propostas dos RDHs sobre igualdade de gênero. Sobre o referido curso, ver: (Blay, 2002).



capaz de pressionar por melhorias das oportunidades sociais a que todos os indivíduos deveriam ter acesso. No entanto, essas últimas dependem, também, da existência de uma situação local, regional e nacional democrática. Portanto, as vias para participação na contenda política são pavimentadas somente se “os cidadãos participarem [efetivamente] nos processos de tomada das decisões, através de estruturas democráticas formais e/ou através da mobilização e ação coletiva direta” (RDH, 2003, p.134). Assim, a educação não é, por si mesma, um antídoto para o combate das desigualdades de oportunidades. Para Lena Lavinias (2011, p.3) “não se convertem automaticamente bens primários como educação elementar ou outras acessibilidades em capacidades e habilidades para viver autônoma e livremente”. Ela argumenta que é necessário haver, no plano institucional, a possibilidade de que se efetivem os direitos sociais.

Todavia, os RDHs não têm como lidar, de modo minucioso, com as condições institucionais de cada país, por isso suas propostas ganham um caráter genérico quando discutem os meios de ampliação das igualdades de oportunidades. Algumas vezes, tem-se a impressão de que, nos relatórios, todos os países possuem as mesmas condições de transformar a educação em uma melhora na participação política e na renda. Não há, em muitos países no mundo, aparatos institucionais para isso. Como afirmava Celso Furtado (2002, p.16) “há sociedades em que esse processo de habilitação está bloqueado”. Isso pode ocorrer pelo grau de concentração da terra, da renda e do poder. Sendo assim, utilizar o enfoque da habilitação para propor formas de caminhar rumo ao desenvolvimento humano passa pela verificação das condições que impedem as pessoas de terem “acesso à moradia” (Furtado, 2002, p.17), à saúde, à terra, à justiça, à educação, ao emprego e à renda. Por isso há a necessidade de tomar as desigualdades como um problema econômico, político e institucional que tem características singulares em cada país.

Cabe, então, assinalar que o enfoque centrado numa habilitação que seja capaz de efetivar avanços na igualdade de oportunidades demanda, muitas vezes, reformas estruturais. Certamente, é esse o ponto mais vulnerável dos RDHs, já que eles buscam contornar esse aspecto de diversas maneiras. Eles apresentam os problemas e as soluções para as privações e impotências de tal modo que fica implícito o reconhecimento das dificuldades de lidar com os parâmetros estruturais (concentração da renda, da propriedade, do poder) que fazem expandir as desigualdades, hoje. José Eli da Veiga afirma:

“não se percebe qualquer propensão [dos organismos internacionais] a encarar as necessárias ‘grandes transformações estruturais das economias e das sociedades’. Isto é, as transformações globais e nacionais de caráter distributivo que nenhum setor da ONU, da OCDE¹⁷, do FMI¹⁸ ou do BIRD¹⁹ ousaria sugerir ou aconselhar. Afinal, esse é o maior tabu nas reações internacionais, apesar das evidências de que as desigualdades atrofiam o bem-estar. (...) Em suma, o mundo está num duplo impasse. O fatalismo de que as desigualdades são ossos demasiadamente duros para que possam ser roídos se combina à angustia de não se conseguir avançar” (VEIGA, 2011a, p.3),

rumo a um desenvolvimento, de fato, sustentável.

No entanto, verifica-se que o debate sobre igualdade de oportunidades insiste na necessidade de desconcentração do poder de decisão. Quando as pessoas recebem mais instrução, conforme os relatórios, elas se tornam mais capazes de ir habilitando-se para uma maior participação política local que tende a surtir efeitos nas estruturas de poder vigentes.

“Habitualmente, os pobres têm menor capacidade de organização e expressão política, maior dificuldade em aceder aos serviços públicos e à proteção por parte da lei, dispõem de menos contatos com pessoas influentes e são mais vulneráveis aos choques econômicos. O sucesso dos Objetivos [do Milênio] depende em grande medida do ambiente político local – se existem vias para os cidadãos participarem nos processos de tomada de decisão, através de estruturas democráticas formais ou através de mobilização e ação coletiva direta” (RDH, 2003, p.134).

Babatunde Osotimehim, diretor-executivo do Fundo de População das Nações Unidas (UNFPA), apresentou recentemente, num artigo intitulado *Rumo a um mundo de 7 bilhões de pessoas*, uma discussão que se mostra inteiramente afinada às ideias veiculadas nos RDHs. Ele também situa o debate sobre o combate às desigualdades e à pobreza no âmbito dos avanços no campo educacional, o qual é apontado como capaz de equilibrar melhor as oportunidades sociais. Ele diz:

“Se todas as garotas estivessem na escola, tivessem o número de filhos que

¹⁷ Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

¹⁸ Fundo Monetário Internacional.

¹⁹ Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento que compõe o Banco Mundial.



desejam e vivessem livres da violência e discriminação, veríamos crianças e famílias mais saudáveis e as mulheres ocupando o seu lugar na sociedade. A comunidade internacional concorda com a importância dos direitos de meninas e mulheres. (...) O empoderamento das meninas e mulheres é um passo importante para erradicar a pobreza e estabilizar o crescimento populacional” (Osotimehin, 2011, p.3).

Essa discussão sobre desigualdade de oportunidades tem produzido um embate expressivo no interior das Nações Unidas desde a década de 1950. Basta observar as posições dos técnicos graduados que já passaram por esse organismo internacional para verificar que havia quem discordasse [Josué de Castro (1959; 1968; 1984), por exemplo] do debate que vinculava a pobreza extrema à questão do crescimento populacional. Segundo Josué de Castro, que foi presidente da FAO (Food and Agriculture Organization), era necessária uma postura firme contra as visões que tentavam, ao discutir as soluções para as desigualdades e pobreza, jogar um peso enorme sobre as taxas de crescimento populacional. Vê-se que os RDHs, por serem a sistematização de muitos embates no interior das Nações Unidas, não estabelecem uma ostensiva vinculação entre pobreza e crescimento populacional. Mesmo porque isso tem sido fruto de muitas discordâncias, que não são de hoje, no interior desse organismo internacional.

José Eli da Veiga (2011, p.3) faz uma afirmação de grande importância para se compreender a preocupação dos relatórios com a igualdade de oportunidades. Segundo ele

“quanto mais pobre é um país, mais essa ‘pobreza de condições de vida’ supera em importância a tradicional ‘pobreza de renda’ ou ‘monetária’. (...) É miserável qualquer família que viva em condições insalubres (...). Tal entendimento só melhoraria com a inclusão de critérios de acesso a outros bens públicos (principalmente educação e saúde)”.

Constata-se que os RDHs insistem muito na necessidade de dar atenção não somente à pobreza expressa através da renda, mas, principalmente, a que se potencializa por meio do não-acesso a medicamentos, postos de saúde, vacinas, atendimento médico, educação de qualidade, saneamento básico, moradias não-insalubres, informação, etc. A igualdade de oportunidades não está relacionada somente a uma melhoria dos rendimentos, mas sim à constituição de habilitações, que

não são somente profissionalizantes. As pessoas têm que estar habilitadas, como cidadãs, como portadoras de direitos, ao acesso dos serviços sociais básicos. Essa habilitação só se realiza, de fato, através de mudanças políticas e institucionais. Por isso, os RDHs sugerem que a democratização das esferas de decisões locais é uma maneira das pessoas irem construindo meios de habilitações garantidoras da diminuição das desigualdades de oportunidades.

Por que os RDHs estão insistindo na necessidade de atacar a pobreza e a desigualdade de condição de vida? Pode-se dizer que, em algumas situações, é devido a um desejo de fugir aos debates estruturais. O relatório de 2003 afirma que são levados em conta os constrangimentos estruturais (barreiras aos mercados internacionais, níveis elevados da dívida externa, baixa fertilidade dos solos, clima) que impedem e dificultam vencer a pobreza de renda e a pobreza das condições de vida. Todavia, tais parâmetros estruturais não podem ser tidos como imobilizantes, conforme dizem os relatórios, como se nada pudesse ser feito. As sugestões dos documentos do PNUD são mais ou menos assim: devem-se conhecer, identificar, verificar, analisar e avaliar os constrangimentos estruturais e, até mesmo, analisar até que ponto eles impedem avanços sociais, mas não podem ser tomados como bloqueadores de toda e qualquer mudança.

Há algo que deve ser assinalado. Ao se fazer referência aos obstáculos estruturais, ao menos no RDH de 2003, não se verifica menção àqueles que, como afirma Celso Furtado (2002), bloqueiam o processo de habilitação capaz de redefinir a política de melhores oportunidades, tais como a concentração da renda, da terra, de patrimônios. “Para que os pobres alcancem a habilitação de que fala Sen, precisam ter acesso a meios que lhes assegurem uma certa renda. Ora, esta só é assegurada, tanto na Índia como em parte do Brasil, por meio de uma reforma patrimonial” (Furtado, 2002, p.17).

Veja-se que há uma divergência básica entre a proposta de Celso Furtado e a dos RDHs, visto que estes últimos constroem estratégias para evitar confrontar suas propostas com alguns obstáculos estruturais. Em síntese, para o economista brasileiro, só se podem alcançar habilitações e melhores oportunidades se houver reformas estruturais. Para os relatórios é possível, mesmo mantidos os constrangimentos estruturais, construir um processo de habilitação (no campo econômico e político) que favoreça uma maior igualdade de oportunidades. Goran Therborn, ao discutir a abordagem centrada nas capacidades, faz uma afirmação que,



de certa maneira, reitera as preocupações postas por Celso Furtado:

“A desigualdade nas capacidades, ou nas oportunidades de vida (...) podem ser consideradas como uma soma de recursos e ambientes. Ambos são pertinentes à capacidade de conquistar feitos e realizações às quais se tenha motivos para dar valor. Mas, enquanto os recursos podem ser distribuídos individualmente, os ambientes indicam a ausência ou presença de contextos de acesso e de possibilidades de escolha” (Therborn, 2001, p.131).

O sociólogo sueco, assim como o economista brasileiro, consideram que não há qualquer dúvida de que a abordagem centrada na igualdade de oportunidades e de capacidades fez avançar tanto a teoria das desigualdades quanto as propostas para combatê-las. Porém, “as implicações práticas, [no concernente tanto à pesquisa quanto à política], da própria abordagem de [Sen sobre as] capacidades (...) ainda precisam ser [mais bem] especificadas” (Therborn, 2001, p.129). Obviamente, não se pode supor que os RDHs fazem uma aplicação integral da teoria das privações de capacidades do cientista indiano. Ela é como que inspiração, como uma orientação, das propostas contidas nos relatórios, mas por sua própria natureza os documentos do PNUD não têm como enfrentar todas as implicações práticas postas por esse tipo de abordagem.

Há um ponto de convergência entre as questões postas por Celso Furtado e as postas pelos RDHs, a saber, a prioridade política principal deve ser o combate às desigualdades e não somente a busca obstinada pelo crescimento econômico²⁰.

“As respostas políticas aos constrangimentos estruturais exigem intervenções simultâneas em várias frentes (...). Seis cachos de políticas podem ajudar os países a sair de suas armadilhas de pobreza: [1] Investir cedo e ambiciosamente na educação básica e na saúde, estimulando ao mesmo tempo a igualdade de gênero. Estas são condições prévias do crescimento econômico sustentado. O crescimento, por sua vez, pode gerar emprego e aumentar o rendimento – realizando mais ganhos na educação e na saúde. [2] Aumentar a produtividade dos pequenos agricultores (...). [3] Melhorar a infraestrutura básica (...). [4] Intensificar uma política de desenvolvimento industrial (...). [5] Promover a governação democrática e os direitos humanos para eliminar a discriminação

²⁰ Celso Furtado (1992) demonstrou que no Brasil, no período da ditadura militar, a prioridade política máxima tinha sido o crescimento econômico. A equidade não constava na agenda política dos dirigentes.



(...) e promover o bem-estar de todas as pessoas. [6] Assegurar sustentabilidade ambiental e uma gestão urbana sã” (RDH, 2003, p.4).

Uma melhor equidade de oportunidades se faz sentir quando as receitas governamentais são investidas “no desenvolvimento humano (como saúde básica, educação, alimentação, e serviços de água e saneamento)” (RDH, 2003, p.6). Não há, diz o documento do PNUD, outra forma de direcionar os benefícios do crescimento a favor dos mais pobres senão esta. Os relatórios insistem que há uma premente necessidade de vencer as visões estreitas que insistem que a pobreza está relacionada somente à renda. Ela é mais do que isso, pois ela não é só privação, é também impotência. Esta última somente pode ser vencida por meio de um melhoramento das oportunidades sociais que todos os indivíduos (independente do sexo, raça, cultura, grupo étnico, local de moradia – urbano ou rural - etc.) podem desfrutar. Ressaltam os relatórios que a “provisão de serviços públicos” (RDH, 2003, p.6) é o caminho mais adequado para a luta contra as iniquidades extremas.

O papel das políticas públicas, afirma o RDH de 2003 (p.6), “é reforçar as ligações entre crescimento e redução da pobreza”. Mas para que isso se efetive, de fato, é necessário:

“Aumentar o nível de eficiência e da equidade de investimentos em saúde básica, educação²¹, água e saneamento. Aumentar o acesso dos pobres a terras, crédito, qualificações e outros ativos econômicos. Aumentar a produtividade e a diversificação dos pequenos agricultores e promover o crescimento industrial intensivo em trabalho, envolvendo pequenas e médias empresas” (RDH, 2003, p.6).

O RDH de 2003 passa, então, a questionar os modelos de investimentos públicos na educação, em todo o mundo. Segundo ele, a educação básica acaba obtendo um percentual menor de investimento do que os demais níveis educacionais. E isso prejudica, principalmente, os mais pobres que têm acesso quase que somente a esse nível de ensino. As dificuldades econômicas, a necessidade de trabalhar, a sensação de impotência, a falta de perspectiva e a privação fazem com que, muitas vezes, os mais pobres não tenham como seguir adiante nos estudos. Por isso há necessidade das políticas públicas investirem de modo mais equilibrado nos diversos

²¹ “(...) Um em cada seis adultos em todo o mundo é analfabeto. (...) 3/5 dos 115 milhões de crianças que estão fora das escolas são meninas e 2/3 dos 876 milhões de analfabetos adultos são mulheres” (RDH, 2003, p.7).



níveis de ensino.

“Na maioria dos países pobres, a provisão da educação básica é altamente desigual, com os 20% mais pobres a receberem muito menos de 20% da despesa pública – enquanto os 20% mais ricos captam muito mais. Além disso, a educação primária recebe muito menos financiamento por estudante do que a educação secundária ou superior. Este modelo também discrimina as pessoas pobres, porque beneficiam muito mais com a educação básica” (RDH, 2003, p.7).

E por que o relatório está a defender uma expansão do financiamento da educação básica? Porque é ela que retira o indivíduo da condição tanto de analfabetismo que impede “qualquer pessoa de ter uma vida plena” (RDH, 2003, p.7) quanto de carência de um conhecimento de base que possibilite aos indivíduos vencer a sensação de impotência e a falta de qualquer expectativa de melhoria. Assim, para os RDHs, quanto mais equilibrado for o investimento na educação²² e na saúde básicas, mais se tem a possibilidade de avanços nas condições de vida e de bem-estar dos mais pobres. Seria uma forma, para utilizar uma expressão de Sônia Draibe (2003, p.70) de não continuar dando “mais aos mesmos”.

Os indivíduos só podem desenvolver suas capacidades e habilidades se forem, como afirmam os relatórios, incentivados a manter-se nas escolas. Se estas estiverem distantes das residências, se não ensinarem conteúdos conectados com a vida dos alunos, se não levarem em conta as diversidades culturais e linguísticas, se não considerarem a aspereza do cotidiano dos estudantes mais pobres, se não oferecerem merenda, etc. haverá índices enormes de evasão. As desistências significam um corte abrupto e, muitas vezes, definitivo na possibilidade de haver condições para habilitar as pessoas a participar de modo mais inclusivo na sociedade. Pode-se dizer que esse tipo de enfoque dos RDHs está em consonância com a seguinte fala de Celso Furtado:

²² Em 2008, o Boletim Diário do PNUD trouxe uma reportagem que mostrava as dificuldades de o Brasil avançar nas metas educacionais postas pelos ODMs. “Os dados mais recentes do Ministério da Educação mostram que, se a situação não se alterar, apenas 53,8% dos alunos que em 2005 ingressaram na primeira série do ensino fundamental concluirão a oitava série” (Campos, 2008, p.1). Isso resultaria, então, numa impossibilidade de cumprir o objetivo n.2 da Declaração do Milênio que propõe a universalização do ensino básico até 2015. Paulo Corbucci, do IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas), nesta mesma reportagem afirma: “O que o Ministério da Educação está defendendo agora, o aumento do percentual do PIB investido em educação, de 4% para 6%, é fundamental, principalmente para corrigir as desigualdades regionais” (Corbucci, 2008, p.2).

“A educação interfere no tempo, e, melhorando-se a qualidade do fator humano, modifica-se por completo o quadro do país, abrem-se possibilidades de desenvolvimento muito maiores. Não há país que tenha conseguido se desenvolver sem investir consideravelmente na formação de gente. (...) Esse é o mais importante investimento a fazer, para que haja não só crescimento, mas autêntico desenvolvimento” (Furtado, 2002, p.19).

Considerações Finais

Para que o desenvolvimento humano seja alcançado é necessário combinar três elementos, segundo indicações que aparecem em todos os RDHs: o estabelecimento de um crescimento equitativo, a expansão das oportunidades sociais e a implementação de práticas e procedimentos democráticos. Os RDHs (2004; 2005) estão repletos de passagens que buscam demonstrar como o próprio futuro da humanidade²³, pensada como um conjunto econômico, social, político e cultural interligado e dotado da capacidade de exercer múltiplas influências e desdobramentos, depende da busca permanente de realização daqueles três elementos acima mencionados. A “progressiva interdependência de todos os subconjuntos humanos” (Elias, 2006, p.61) é apontada pelos relatórios como irreversível, razão mais do que suficiente para que haja empenho (de governantes, de líderes políticos, da sociedade civil e das diversas associações representativas dos mais diferentes interesses) para que se efetivem políticas que consigam ligar fortemente aqueles três elementos mencionados no início desse parágrafo.

Grosso modo, pode-se dizer que um dos maiores méritos da abordagem fundada na igualdade de oportunidades e de capacidades, a qual inspira os relatórios do PNUD, é trazer à tona dados e indicadores relacionados às diferentes formas de desigualdades. O Índice de Desenvolvimento Humano ao lidar, associadamente, com três aspectos (renda, longevidade e educação) possibilita lançar luzes sobre o caráter multidimensional das desigualdades. François Dubet (2003, p.39) afirma, em *Desigualdades multiplicadas*, que “a aspiração pela igualdade de oportunidades e direitos não enfraquece” com o passar do tempo, e isso muito tem a ver, com a geração crescente de uma consciência sensível às desigualdades. Considera-se que

²³ “Atualmente a humanidade tornou-se, mais que nunca, uma unidade e, podemos mesmo dizer, uma realidade social. (...) O avanço da tecnização reduziu as distâncias, mas o desenvolvimento do *habitus* humano²³ não segue o mesmo ritmo” (Elias, 2006, p.61).



os RDHs, ao tornar pública muitas experiências dos indivíduos que vivenciam situações de privação e impotência, ajudam na expansão de uma consciência mais atenta às condições de desigualdades que vigem no mundo atual. Os dados, isto é, os indicadores trazidos pelos documentos do PNUD servem tanto ao redimensionamento das lutas políticas em torno da busca de equidade como para fazer avançar os estudos empíricos e teóricos²⁴ sobre as várias faces das desigualdades de hoje.

As propostas de avanços educacionais que habilitam e capacitam os indivíduos trazem às claras o quão complexo é o processo de combate às macrodesigualdades, mas também as microdesigualdades que vão minando as possibilidades de vencer a privação e a impotência. Por isso, pode-se dizer que as abordagens que insistem na necessidade de ampliação do investimento do Estado e da sociedade na busca de oportunidades mais justas para todos estão tentando enfrentar as inúmeras implicações práticas e políticas desse processo fundado em habilitações. Não se pode deixar de considerar que tais propostas têm feito avançar os debates socioeconômicos atuais. No âmbito acadêmico, exemplos disso são as questões postas por Celso Furtado (2002) a Amartya Sen no livro *Em busca de novo modelo*. Na esfera das práticas sociais basta observar como este tipo de abordagem tem estado presente nas reflexões dos movimentos sociais e pautado muitas ações no interior da sociedade civil.

Os RDHs têm contribuído, no debate sobre privação e impotência, para tornar mais claro que “uma pessoa temporariamente empobrecida, mas que por alguma razão é capaz de se desvencilhar da pobreza, está numa situação diferente da de pessoas atoladas na pobreza de longo prazo” (Giddens, 2007, p.255). Geralmente, aqueles que conseguem se livrar das condições de miserabilidade são os que estão mais habilitados e capacitados. A instrução escolar é mostrada pelos RDHs como capaz de garantir, para as pessoas, não certezas, mas possibilidades de escaparem da miséria e da pobreza absoluta. Ela pode ser uma forma de enfrentar simultaneamente a privação e a impotência.

Referências Bibliográficas

- Bauman, Z. (2000). *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
Bauman, Z. (2001). *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

²⁴ Antônio David Cattani (2003) faz uma discussão sobre os desafios empíricos e teóricos postos à sociologia no que tange aos estudos das desigualdades.



- Bauman, Z. (2005). *Vidas desperdiçadas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Z. (2008). Educação: sob, para e apesar da pós-modernidade in *A sociedade individualizada* (pp.158-177). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Beck, U. (2003). *Liberdade ou capitalismo*. São Paulo: Unesp.
- Bay, E. A. (org.) (2002). *Igualdade de oportunidades para as mulheres*. São Paulo: Humanitas.
- Campos, O. S. (2008, maio, 27). País regride em meta educacional para ODM. *Primeira Página: Boletim Diário*. Brasília, PNUD. P.1-3. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/educacao/reportagens/index.php?id01=2950&ay=ecu>
- Castro, J. de. (1959). *Ensaio de biologia social*. São Paulo: Brasiliense.
- Castro, J. de. (1968). *O livro negro da fome*. São Paulo: Brasiliense.
- Castro, A. M. de. (org.) (1984). *Fome: tema proibido*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Cattani, A. D. (2003). Desigualdades: os desafios para a sociologia. In F. Dubet (Org.), *As desigualdades multiplicadas* (pp. 7-13). Ijuí: Editora Unijui.
- Corbucci, P. Apud Campos, O. S. (2008, maio, 27) País regride em meta educacional para ODM. *Primeira Página: Boletim Diário*. Brasília, PNUD, P.1-3. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/educacao/reportagens/index.php?id01=2950&ay=ecu>
- Corragio, J. L. (1998). *El trabajo desde la perspectiva de la economía popular*. Seminario Impactos territoriales de la estructuración laboral (p. 102). San Carlos de Bariloche, Argentina.
- Declaração do Milênio. Nações Unidas. 2000. Disponível em: www.undp.org/hdr2001
- Draibe, S. M. (1998). La reciente descentralización de la política brasileña de enseñanza básica y de salud. In R. Cominetti & E. Di Gropello (eds.), *La descentralización de la educación y de la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago: Cepal.
- Draibe, S. M. (2003). A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo Social*, 15(2), 63-97.
- Dubet, F. (2003). *As desigualdades multiplicadas*. Ijuí: Editora Unijui.
- Elias, N. (1994). *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Elias, N. (2006). Tecnização e civilização. In F. Neiburg e L. Waisbort (orgs.), *Escritos & Ensaio* (pp.35-67). Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Empresa dá ensino básico a funcionários. (2011, julho, 08) Folha de São Paulo, São Paulo. Caderno B, p.1 e 3.
- Esping-Andersen, Gosta. (2007). Um Estado de bem-estar social para o século XXI. In Giddens, A. (org.) *O debate global sobre a terceira via*. (pp.193-224). São Paulo:



Unesp.

- Furtado, C. (2002). *Em busca de novo modelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Furtado, C. (1992). *A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Giddens, A. (2007). A questão da desigualdade in *O debate global sobre a terceira via* (pp.253-267). São Paulo: Unesp.
- Grynspar, R. (2010). 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 o desenvolvimento social. Brasília: MDS, Unesco.
- Judt, T. (2011). *O mal ronda a terra*. São Paulo: Objetiva.
- Kliksberg, B. (2002). Mitos e realidades em educação. In *Desigualdade na América Latina: o debate adiado* (pp.49-61). São Paulo: Cortez/Unesco.
- Kliksberg, B. (1997). *O desafio da exclusão*. São Paulo: Fundap.
- Lahire, Bernard (2004). *Retratos sociológicos*. Porto Alegre, Artmed
- Mannheim, K. (1981). O pensamento conservador. In MARTINS, José de Souza (org). *Introdução crítica à sociologia rural* (pp.77-131). São Paulo, Hucitec.
- Mead, G. (1963). *L'esprit, le soi et la société*. Paris: UF.
- Middle, J. (2007). Crescimento, distribuição e bem-estar: rumo ao investimento social: In A. Giddens (Org.), *O debate global sobre a terceira via* (pp.225-244). São Paulo: Unesp.
- Osoimehin, B. (2011). Rumo a um mundo de 7 bilhões de pessoas. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 10 jul. CA, p.3.
- Park, R. e Burgess, E. (1969). *Introduction to the science of sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- PNUD/2010. Desenvolvimento humano e IDH. Primeira página. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/idh/>.
- Quinti, G. (1997). Exclución social: sobre medición y sobre evaluación: algunos modelos. In R. Larín Méñjivar, D. Kruijt e L. V. Tijssen (Coords.), *Pobreza, exclusión e política social* (pp.71-93). Costa Rica, FLACSO.
- RDH (1990). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Definição e medição do desenvolvimento humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>
- RDH (1991). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Financiamento do Desenvolvimento Humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991>



- RDH (1992). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1992>
- RDH (1993). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Participação popular*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1993>
- RDH (1995). *Relatório do Desenvolvimento Humano: La revolución hacia la igualdad en la condición de los sexos*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990>
- RDH (2001). *Relatório do Desenvolvimento Humano: Poner al adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2001>
- RDH (2003). *Relatório do Desenvolvimento Humano: um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2003>
- RDH (2004): *Relatório do Desenvolvimento Humano: A liberdade cultural no mundo hoje*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2004>
- RDH (2005). *Relatório do Desenvolvimento Humano: A cooperação internacional na encruzilhada*. PNUD/ONU. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2005>
- Sen, A. (1988). Racionalidade, interesse e identidade. In A. Foxley, M. Mcpherson e G. O'Donnell (Orgs.), *Desenvolvimento, política e aspiração social* (pp.355-365). São Paulo: Vértice.
- Sen, A. (1999). Avaliando o desenvolvimento humano (Prefácio). In *Relatório do Desenvolvimento Humano: A mundialização com rosto humano* (pp.1-2). PNUD/ONU. 1999. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/rdh>.
- Sen, A. (2001). Entrevista programa Roda Vida da TV Cultura. Memória Roda Vida. Disponível em: <http://www.rodaviva.fapesp.br>.
- Sen, A. (2005). *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Cia das Letras.
- Sen, A. (2006). *El valor de la democracia*. Madrid: El Viejo Topo.
- Simmel, G. (2006). *Questões fundamentais da sociologia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Swedberg, R. (2005). *Max Weber e a ideia de sociologia econômica*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Beca Produções Culturais.
- Therborn, G. (2001, dezembro) Globalização e desigualdade: questões de conceituação e esclarecimento. *Sociologias*, 3(6), 122-169.
- Thomas, W. (2001). O problema da personalidade no meio urbano. *Plural*, 8(2), 145-



155.

Veiga, J. E. (2011, junho, 08). Metas antipobreza. *Folha de S. Paulo*. C.1, p.3.

Veiga, J. E. (2011a, julho, 30). Duplo impasse. *Folha de S. Paulo*. CA, p.3.

Wallerstein, I. (2001). *Capitalismo histórico & civilização capitalista*. Rio de Janeiro:

Contraponto

Ziccardi, A. (2002). *Las ciudades y la cuestión social in Pobreza, desigualdad y ciudadanía*. Buenos Aires: CLACSO.