UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA, LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

FABIO AKIRA SHISHITO

**Encruzilhadas das modernizações: o projeto político do desenvolvimento
humano no Brasil (2004-2015)**

(versão corrigida)

São Paulo

2018

FABIO AKIRA SHISHITO

**Encruzilhadas das modernizações: o projeto político do desenvolvimento humano
no Brasil (2004-2015)**

Versão corrigida

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, como parte dos requisitos para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Sedi Hirano

Versão corrigida.

De acordo,

São Paulo

2018

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na Publicação
Serviço de Biblioteca e Documentação
Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo

Ss558e Shishito, Fabio Akira
e Encruzilhadas das modernizações: o projeto político
do desenvolvimento humano no Brasil (2004-2015) /
Fabio Akira Shishito ; orientador Sedi Hirano. - São
Paulo, 2018.
266 f.

Tese (Doutorado)- Faculdade de Filosofia, Letras
e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.
Departamento de Sociologia. Área de concentração:
Sociologia.

1. Desenvolvimento Humano. 2. Objetivos de
Desenvolvimento do Milênio. 3. Modernização. 4.
Construção Democrática. 5. Subdesenvolvimento. I.
Hirano, Sedi, orient. II. Título.

SHISHITO, Fabio Akira.

Título: **Encruzilhadas das modernizações**: o projeto político do desenvolvimento humano no Brasil (2004-2015). (versão corrigida).

Tese apresentada à Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientador: Prof. Dr. Sedi Hirano

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Prof. Dr. _____ Instituição _____

Julgamento _____ Assinatura _____

Ao meu avô Vitoriano

AGRADECIMENTOS

Ao professor Sedi Hirano, orientador que me acolheu, desde o primeiro dia, com generosidade e seriedade.

À minha mãe, Cida, pelo apoio, não somente durante os anos do doutorado, mas ao longo desses muitos anos de formação. Assim como agradeço ao meu pai, que, mesmo distante, se preocupou em acompanhar e dar o suporte quando foi preciso.

À minha irmã Katiani e ao meu sobrinho Pietro, pelas recepções, hospedagens, pelos cafés e conversas, enfim, por me ajudar de muitas formas ao longo da caminhada.

À Ellen, companheira de todas as horas. Desde a elaboração do projeto até as últimas linhas do trabalho foi quem mais me escutou, me deu ideias, me fez pensar e repensar. Efetivamente, co-laborou.

À Maria José de Rezende, a quem devo boa parte de minha formação como pesquisador. Orientadora dos primeiros trabalhos acadêmicos até a dissertação do mestrado, foi fundamental para os caminhos de minha trajetória.

À Evelina Dagnino. A disciplina na Unicamp foi um divisor de águas. Agradeço imensamente pelas contribuições, críticas e sugestões no exame de qualificação e na defesa.

Ao Álvaro Comim, pelas considerações e caminhos apontados na ocasião da qualificação.

À Raquel Kritsch e ao Daniel Guerrini, leitora e leitor criteriosos de versões preliminares do trabalho que me apontaram caminhos de grande valia para a finalização da tese.

À Anete Ivo, por me atender e indicar possíveis trajetos para a pesquisa sem que tivéssemos qualquer contato anterior.

À Janina Onuki, pelos valorosos apontamentos feitos na banca de defesa.

À Eliane Oliveira, pela enorme colaboração com as correções e dicas para tornar o texto mais claro. Espero ter conseguido.

Aos muitos amigos e amigas que, de muitas formas, estão presentes no trabalho. Rodrigo e toda família Kubo, Tito Galvanin Neto, Fernanda Vetrone, Marcela Nunes, Paulo Rogério, Isaac Reis e Jussara Sanches facilitaram a conjunção de dar aulas e produzir a tese, em Londrina. Murillo Van der Laan e Mariana Shinohara, em Campinas, ajudaram a tornar o dia-a-dia do processo de pesquisa menos árduo. As conversas, lamúrias e dicas trocadas com Deni Rubbo, Felipe Calabrez, Iuri Ramos e Raissa Ventura ao longo de todo o processo também foram fundamentais. Robson Vilalba, Stela Tavares, Alysson, Eduardo Brunello, Elisângela Sedlmaier, André Furtado, Érica Martins, Marcelo Bezerra, Natalia Tucunduva, amigos que me acolheram em viagens, trocaram ideias, abraços.

Ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia, em especial, ao Gustavo, pela paciência e ajuda com as informações e procedimentos burocráticos.

Ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Londrina, todos os professores e professoras, pelo acolhimento durante a curta passagem e, especialmente, ao Joílson, profissional sempre disposto a abrandar a dureza do cotidiano acadêmico.

A todos os membros do Partido dos Trabalhadores que colaboraram com a pesquisa.

Ao Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, pela prestimosa participação.

À Rede ODS Brasil, pela ajuda com informações e entrevistas.

À Capes. O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

... o moderno arcaíza-se com a mesma facilidade com que o arcaico se moderniza. Feitas as contas, a mudança real e substancial é muito menor do que se pensa

Florestan Fernandes – “Circuito Fechado: quatro ensaios sobre o ‘poder institucional’”

*

No conflito entre expectativa e realidade é comum o sentimento de desapontamento que faz pensar que, no passado, o futuro já foi melhor. Na realidade, no momento actual e global muitos de nós deixámos simplesmente de querer saber do futuro. E parece recíproco: o futuro também não quer saber de nós

Mia Couto – “E se Obama fosse africano e outras invenções”

RESUMO

SHISHITO, Fabio Akira. **Encruzilhadas das modernizações**: o projeto político do desenvolvimento humano no Brasil (2004-2015). Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

A pesquisa examina o projeto político do desenvolvimento humano em suas formas de implementação, no Brasil. As propostas que emanam do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), sobretudo através dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH), ganham características particulares no ambiente sociopolítico nacional. O projeto oriundo do órgão internacional se concretiza, principalmente, através dos esforços de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O objeto da pesquisa é constituído, assim, pelas representações discursivas dos diversos agentes políticos e econômicos direcionados ao cumprimento dos objetivos e metas denominados ODM. Uma das preocupações centrais da pesquisa diz respeito aos métodos e às instituições disciplinadoras da ação individual e coletiva dos diferentes sujeitos sociais e políticos atuantes em favor dos Objetivos do Milênio. Analisa-se as bases teóricas e metodológicas que dão suporte ao projeto político e examina-se as práticas organizacionais e as representações sob o prisma de uma sociologia da mudança social que interroga, centralmente, as relações de poder e dominação.

Palavras-chave: Desenvolvimento Humano. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Modernização. Construção Democrática. Subdesenvolvimento.

ABSTRACT

SHISHITO, Fabio Akira. **Intersections of modernizations**: the political project of human development in Brazil (2004-2015). Tese (Doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018.

The research examines the human development political project in its forms of implementation, in Brazil. Proposals emanating from the United Nations Development Program (UNDP), particularly through the Human Development Reports (HRD), acquire particular characteristics in the national socio-political environment. The project originated from the international organization is realized mainly through the efforts to implement the Millennium Development Goals (MDGs). The research object is constituted, therefore, by the discursive representations of the diverse political and economic actors directed to the fulfillment of the objectives and goals denominated MDG. One of the central concerns of the research refers to the disciplinary methods and institutions for the individual and collective action of the different social and political actors working for the Millennium Development Goals. It analyzes the theoretical and methodological bases that support the political project and examines the organizational practices and representations under the prism of a sociology of social change that interrogates, centrally, the relations of power and domination.

Keywords: Human Development. Millennium Development Goals. Modernization. Democratic Construction. Underdevelopment.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Conferências e Cúpulas ONU 1990-2000	108
Figura 1	Rede SDG Philanthropy Platform	62
Figura 2	Ciclo 4 D (Investigação Apreciativa)	163
Figura 3	Comissão Nacional para os ODS	230

LISTA DE SIGLAS

ABONG	Associação Brasileira de ONGs
ABRINQ	Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedo
ADH	Abordagem do Desenvolvimento Humano
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
BNB	Banco do Nordeste do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBPG	Comitê Brasileiro do Pacto Global
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CEE	Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa
CEPAL	Comissão Econômica para América Latina e o Caribe
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil
ECOSOC	United Nations Economic and Social Council
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GSI	Global Standard Institutions
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IA	Investigação Apreciativa
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICONS	Conferência Internacional de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IFI	International Financial Institution
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MIT	Massachusetts Institute of Technology
MNCS	Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade
NEI	Nova Economia Institucional
NP	Movimento Nós Podemos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

ODM	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OI	Organização Internacional
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
ORBIS	Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade
PIB	Produto Interno Bruto
PG-RB	Pacto Global – Rede Brasil
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PRSP	Poverty Reduction Strategy Papers
PT	Partido dos Trabalhadores
RDH	Relatórios do Desenvolvimento Humano
RSE	Responsabilidade Social Empresarial
SDGPP	Sustainable Development Goals Philanthropy Platform
SESI	Serviço Social da Indústria
SG-PR	Secretaria Geral da Presidência
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UNV	United Nations Volunteers (Programa de Voluntários das Nações Unidas)
WC	World Café
WIDER	World Institute of Development Economics Research

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
CAPÍTULO 1	
DESENVOLVIMENTO E MODERNIZAÇÃO: EIXOS DE UM DEBATE INACABADO	30
1.1 DESENVOLVIMENTO COMO OBJETO DE INVESTIGAÇÃO SOCIOLÓGICA	31
1.2 AS DIMENSÕES FACTUAIS E NORMATIVAS DO DESENVOLVIMENTO: DISTINÇÕES FUNDAMENTAIS	38
1.3 LABIRINTOS DA PROBLEMATIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO	42
1.4 INSTITUCIONALIDADE E REDES: A QUESTÃO ORGANIZACIONAL	51
1.5 DESENVOLVIMENTO E CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA: INTRODUÇÃO AO PROBLEMA	65
1.6 A “ANTI-POLÍTICA” COMO POSSIBILIDADE POLÍTICA	71
CAPÍTULO 2	
DESENVOLVIMENTO HUMANO: HISTÓRIA E NOÇÕES CENTRAIS DE UM PROJETO POLÍTICO	76
2.1 “REPENSAR O MUNDO”: BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA	76
2.2 AMARTYA SEN: FORMAÇÃO INTELECTUAL E TRAJETÓRIA ACADÊMICA	83
2.3 A ABORDAGEM DAS CAPACIDADES: FUNDAMENTOS TEÓRICOS	86
2.4 AMBIVALÊNCIAS DA ABORDAGEM SENIANA E ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA UM PROJETO DE DESENVOLVIMENTO.	91
2.4.1 A VANTAGEM INDIVIDUAL COMO FOCO AVALIATIVO E O PROBLEMA DAS VALORIZAÇÕES	96
2.5 O PROJETO POLÍTICO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO	101
2.6 GOVERNANÇA: UMA IDEIA ARTICULATÓRIA	109
2.6.1 MOVIMENTOS METONÍMICOS: GOVERNANÇA E DEMOCRACIA NO INTERIOR DOS RDHs	117
2.7 ESTAMOS LIDANDO COM UM PROJETO NEOLIBERAL?	130
CAPÍTULO 3	
O PROJETO POLÍTICO EM TERRITÓRIO NACIONAL: A CONSTRUÇÃO DE UM ARRANJO DE GOVERNANÇA	134
3.1 O PAPEL DO PT NO ARRANJO DE GOVERNANÇA	136
3.2 O MOVIMENTO NACIONAL PELA CIDADANIA E SOLIDARIEDADE: HISTÓRIA E MORFOLOGIA DA REDE	145
3.3 O SESI E A DESCENTRALIZAÇÃO DO PROJETO	155
3.3.1 A ABORDAGEM DA INVESTIGAÇÃO APRECIATIVA COMO MÉTODO DE MOBILIZAÇÃO	159

3.3.2 Os CÍRCULOS DE DIÁLOGO	163
3.4 CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS SOBRE O MODELO PARTICIPATIVO BASEADO NA INVESTIGAÇÃO APRECIATIVA	165
<i>CAPÍTULO 4</i>	
<i>AS AÇÕES E AS CONFIGURAÇÕES DO PROJETO POLÍTICO: A EXTERIORIZAÇÃO DOS PARADOXOS</i>	172
4.1 A CONSTRUÇÃO DO CAMPO DE PESQUISA	173
4.2 “A GENTE NÃO PODIA NEM FALAR POLÍTICA PÚBLICA QUE VIRAVA UM DEUS NOS ACUDA”	176
4.3 O INDIVÍDUO EM COLISÃO COM O CIDADÃO: A PARTICIPAÇÃO EM QUESTÃO	181
4.4 O PROCESSO DE DESPOLITIZAÇÃO: “AQUI É O MOVIMENTO, A GENTE NÃO DISCUTE POLÍTICA”	190
<i>CAPÍTULO 5</i>	
<i>MODERNIZAÇÕES À ESPREITA: OS DESAFIOS NO HORIZONTE</i>	198
5.1 OS DILEMAS IDEOLÓGICOS DO DESENVOLVIMENTO	199
5.2 A ESQUINA DA CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA...	209
5.3 ...COM O DESAFIO DAS DESIGUALDADES	218
5.4 POR ONDE IR? CAMINHOS E DESCAMINHOS DO PROJETO POLÍTICO	227
<i>CONSIDERAÇÕES FINAIS</i>	232
<i>REFERÊNCIAS</i>	238
<i>REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS (DOCUMENTOS)</i>	253
<i>ENTREVISTAS</i>	255
<i>APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO</i>	256
<i>APÊNDICE B - INSERÇÃO INSTITUCIONAL DOS ENTREVISTADOS</i>	259
<i>ANEXO A – TERMO DE ADESÃO – MOVIMENTO NACIONAL CIDADANIA E SOLIDARIEDADE</i>	260
<i>ANEXO B – PRODOC PNUD-BRASIL (CONTINUA)</i>	263

INTRODUÇÃO

No alvorecer do século XXI, concomitante à chegada do Partido dos Trabalhadores (PT) ao topo da estrutura governamental, começa a ganhar contornos mais concretos, no Brasil, o projeto político de desenvolvimento humano organizado e proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Distinto teoricamente da tradição desenvolvimentista em que o Estado é o indutor central do processo, o projeto capitaneado pelo PNUD propõe formas de organização política para os países, sobretudo os chamados “em desenvolvimento” cujas linhas centrais assentam-se na ideia de descentralização e, consequentemente, de participação social. Internamente, contudo, as propostas – que se concretizam, principalmente, através dos esforços de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e incrementação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – adquirem traços particulares em razão dos agentes responsáveis pela coordenação, disseminação e realização.

O projeto político do desenvolvimento humano enfrenta de que maneira as assimetrias de poder características dos países subdesenvolvidos? Que contornos adquire a dinâmica democrática no processo de implementação do projeto? Baseada, especialmente, nos debates sobre subdesenvolvimento e construção democrática (FURTADO, 1974; 1977; 1980; 1992; 1994; 1995; 2008; DAGNINO, 1994; 2002; 2004a; DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006; TELLES, 1994; 1999) a presente tese constrói e abriga o argumento de que o modelo de implementação do projeto de desenvolvimento humano, no Brasil, abre caminho para processos de modernizações. O cotejo entre desenvolvimento, construção democrática e modernização marca teoricamente a direção da construção do argumento. A pesquisa analisa as bases teóricas e metodológicas que dão suporte ao projeto político e examina as práticas políticas e organizacionais e, sobretudo, as representações anunciadas pelos agentes do projeto político sob o prisma de uma sociologia da mudança social que interroga, centralmente, as relações de poder e dominação.

Essa é uma das contribuições que a tese procura apresentar: uma conexão dos estudos do desenvolvimento com as análises sobre a construção democrática para o exame de projetos de desenvolvimento articulados por organismos internacionais. O campo da Sociologia do Desenvolvimento deu centralidade, historicamente, ao estudo da dimensão econômica do fenômeno (IVO, 2014), assim como na Ciência Política há uma concentração maior de estudos sobre a temática ligados aos conceitos de desenvolvimento econômico e desenvolvimento nacional, como mostra o levantamento produzido por Janina Onuki, Eduardo Noronha, Ivan

Ervolino e Rafael Nunes Magalhães (ONUKI *et al.*, 2014). Além do mais, as ciências econômicas, o direito, o serviço social, a antropologia, as relações internacionais, todas essas áreas têm acúmulo significativo de estudos sobre o desenvolvimento, mas os debates interdisciplinares são raros¹.

Com relação aos estudos do desenvolvimento, apoiamo-nos em uma tradição do pensamento social que analisa o desenvolvimento sob a ótica da mudança, concebendo-o, simultaneamente, como projeto político e como processo de mudança. Como projeto, ele é expressão de posições teóricas, de valores, de ideias, de métodos; como processo de mudança, é resultado concreto da interação social oriunda dos projetos políticos. Celso Furtado, um dos principais autores desta tradição, alicerçou nosso modelo teórico de análise, isso por que ele propõe uma compreensão do subdesenvolvimento como manifestação estrutural das desigualdades de poder em diversos níveis. De tal perspectiva, sua obra é atravessada pela tese de que o desenvolvimento pode se processar sem que se alterem os elementos fundantes do subdesenvolvimento. Seus textos deixaram pistas férteis para a compreensão multidimensional do fenômeno. Seguindo tais trilhas, sobretudo aquelas elaboradas a partir da década de 1970, em que o autor propõe uma conexão entre desenvolvimento e cultura, voltamos nossa atenção para o papel que cumpre uma dimensão ideológica do desenvolvimento, ou seja, como o conceito pode ser mobilizado e dar origem a práticas sociais de tal modo que serve, em determinadas circunstâncias, para sustentar relações assimétricas de poder (THOMPSON, 2011).

Ainda na esteira das pistas deixadas por Celso Furtado, recorremos a partes dos debates sobre construção ou aprofundamento democrático para elaborar um modelo de análise que viabilizasse a investigação das formas como o projeto de desenvolvimento humano equaciona, teórica e praticamente, a questão democrática e, mais do que isso, como as proposições apresentadas pelo projeto oriundo das Nações Unidas são significadas e ressignificadas a partir da internalização da agenda do órgão internacional. São, especialmente, as reflexões de Evelina Dagnino que preenchem esse quesito analítico. Isso porque a autora oferece um quadro interpretativo para a congruência dos projetos políticos que se apresentam e convivem a partir das décadas finais do século XX, no Brasil e na América Latina. Tal quadro, destaque-se, é marcado pela centralidade dada às relações de poder como critério analítico.

¹ Sobre o estado da arte dos estudos sobre o desenvolvimento nas diferentes áreas, no Brasil, ver, especialmente: (SILVEIRA; SANCHES; COUTO, 2013; MONTEIRO NETO, 2014).

A temática do desenvolvimento, vale dizer, é central para a Organização das Nações Unidas (ONU) desde os seus primeiros anos em meados da década de 1940 (JOLLY; EMMERIJ; WEISS, 2007). Passados pouco mais de meio século após o início do debate a respeito do conceito, algumas controvérsias permanecem atuais, como a questão da agência – ou quais os papéis dos diferentes agentes –, ao passo que, em torno de outras questões, estabeleceu-se relativo consenso, como a indispensabilidade das liberdades civis e políticas na definição conceitual. Há, de qualquer maneira, os que consideram a noção de desenvolvimento como uma construção intelectual quimérica e pouco útil para orientar o processo político e econômico dos países subdesenvolvidos, hoje “países em desenvolvimento” (cf. VEIGA, 2010; MILANI, 2003; SACHS, 1996); assim como existem esforços para reelaborar a ideia de desenvolvimento face aos novos desafios que emergiram com o processamento histórico, tais como a questão da sustentabilidade ambiental, as questões de gênero, a emergência dos chamados poderes globais, as questões migratórias, entre outros (VEIGA, 2010; SEN, 2010, 2008; FURTADO, 1998, 2002).

Os desdobramentos do debate² sobre desenvolvimento iniciado, principalmente após a Segunda Grande Guerra e do qual participaram alguns intelectuais e técnicos do sistema ONU (Hans Singer, Raul Prebisch, Celso Furtado, W.W. Rostow, Gunnar Myrdal, entre outros), foram fundamentais para superar a ideia de que desenvolvimento e crescimento econômico se igualavam conceitualmente e para aproximar as concepções de desenvolvimento e democracia (HIRSCHMANN, 1982; JOLLY *et al*, 2004). Aproximação esta que suporta, cumpre ressaltar, um leque bastante amplo de possibilidades teóricas e de articulação conceitual, razão pela qual nos parece relevante que as análises sobre os modelos (ou projetos) de desenvolvimento contemplem, também, uma investigação sobre os conceitos de democracia neles implicados.

Resgatar esse histórico das ideias sobre desenvolvimento – ou ao menos tê-lo em mente – é fundamental para não perder de vista as contribuições e, sobretudo, os desafios teóricos e políticos postos pelo debate do segundo pós-guerra. Uma das razões que fundamentam a opção pelo entendimento continuado deste debate é a possibilidade que isto empresta de colocar em análise os pressupostos e as prescrições formadoras dos novos conceitos de desenvolvimento – e no caso presente, o conceito e as políticas de desenvolvimento humano – diante de dada formação socio-histórica. Autores como Fukuda-Parr (2003) e Richard Jolly (2005), ambos envolvidos na elaboração dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDH) por alguns anos,

² Reconstruções sistematizadas desse debate podem ser vista em: (MEIER; SEERS 1986); (AGARWALA; SINGH, 2010).

tendem a interpretar o surgimento da noção de desenvolvimento humano como uma ruptura paradigmática; esse olhar descontinuado implica, entretanto, em deixar de lado, ou ao menos relativizar substancialmente, os desafios teóricos e políticos elaborados por um grande número de pensadores no pós-guerra.

Assumiremos, assim, a perspectiva segundo a qual o projeto conduzido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento é tributário das discussões da segunda metade do século XX. De qualquer modo, foi a partir de 1990 que o órgão internacional passou a divulgar a noção de “desenvolvimento humano” cujas linhas centrais alicerçam-se na chamada abordagem das capacidades, elaboração teórica do pensador social indiano Amartya Sen. As definições conceituais e metodológicas dessa nova forma de compreender e apreender o desenvolvimento são apresentadas, principalmente, através dos Relatórios do Desenvolvimento Humano, documentos encomendados pelo PNUD e lançados anualmente. Além dos RDHs globais, o PNUD tem incentivado e apoiado a elaboração de Relatórios regionais e nacionais³.

Cumprir dizer que em pesquisa anterior investigamos os pressupostos teóricos e suas formas de assimilação pelos Relatórios lançados pelo PNUD⁴. A tese que ora apresentamos buscou investigar as características que as propostas elaboradas e divulgadas pelo órgão internacional adquirem em sua penetração no Brasil, tendo como campo da observação os espaços de intersecção e diálogo entre os diversos sujeitos partícipes do projeto ou, dito de outro modo, pretendeu explorar a configuração⁵ do projeto de desenvolvimento humano investigando os modos pelos quais ele ganhou concretude no Brasil. Isso aconteceu, principalmente, através dos esforços de implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2015, e seguiu acontecendo tendo no horizonte os chamados ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). Dito isso, esclarece-se, desde já, o recorte temporal da pesquisa. Como os ODM cederam lugar para os ODS em 2015, a pesquisa limitou-se a investigar o período entre a entrada

³ Até o primeiro semestre de 2018, o PNUD havia lançado 25 RDHs globais, 40 RDHs regionais e mais de 700 Relatórios do Desenvolvimento Humano nacionais. Todos os documentos estão disponíveis com acesso livre no endereço eletrônico: <http://www.hdr.undp.org/>.

⁴ Ver (SHISHITO, 2012).

⁵ Por configuração do projeto político entende-se a formação política não necessariamente institucionalizada que se estabeleceu, no Brasil, entre 2004 e 2015, e da qual participaram instituições governamentais, principalmente a Secretaria Geral da Presidência, o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade e o PNUD. A proposta de delimitação de uma formação configuracional mais abrangente ancora-se na tentativa de apreender as características das relações entre os agentes e, sobretudo, no intento de desvelar possíveis desequilíbrios de poder no interior do arranjo figuracional.

do projeto de desenvolvimento humano no Brasil, em 2004⁶, e sua transformação para centralização da temática ambiental em 2015⁷.

Desse modo, o objeto da pesquisa é constituído: (i) pelos procedimentos políticos concretizados sob a proposta, num nível mais amplo, do desenvolvimento humano, e num nível mais estrito, da implementação dos ODMs; (ii) pelos discursos e narrativas que (re) elaboram os conceitos e emprestam coerência ao projeto político e que estão, portanto, na base dos procedimentos. Noutras palavras, o objeto da pesquisa é constituído pelas práticas político-organizacionais e pelos discursos dos diversos agentes políticos e econômicos direcionados ao cumprimento dos objetivos e metas denominados ODM, a expressão mais prática do projeto de desenvolvimento humano. Uma das preocupações centrais da pesquisa, assim, diz respeito aos métodos e às instituições disciplinadoras da ação individual e coletiva dos diferentes sujeitos sociais e políticos atuantes em favor dos Objetivos do Milênio.

Adianta-se que não se pretende avaliar os possíveis avanços ou recuos do projeto de desenvolvimento humano desde uma perspectiva interna, isto é, não se pretende com esta investigação avaliar o andamento do país em relação a tal ou qual meta traçada pelos ODM. Os objetivos centrais da pesquisa são: (1) caracterizar o projeto político em seus múltiplos níveis, quer seja antes, no interior dos documentos e nos textos teóricos, quer seja depois, na formulação de propostas e na realização prática dos ODM⁸, assim como mapear os agentes partícipes (2); investigar, mediante observação dos campos de articulação e implementação do

⁶ Desde a década de 1990, diga-se, observa-se a presença do projeto de desenvolvimento humano como referência para articulações políticas e para políticas públicas. Veja-se as iniciativas alocadas no Programa Comunidade Solidária, instância criada em 1995 pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso e coordenado por Ruth Cardoso (no capítulo 3 retomaremos este assunto). Registre-se, também, que a assinatura da Declaração do Milênio ocorreu em 2000, portanto, ainda na gestão FHC. Apesar disso, uma ação institucional mais significativa em favor dos ODMs no Brasil aconteceu em 2003 com o decreto lançado pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva que instituiu o “Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”. Nesse primeiro momento, a coordenação seria realizada pela Casa Civil e participariam dela ministérios e órgãos técnicos, como Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Não obstante as ações empreendidas durante os governos anteriores de Fernando Henrique Cardoso, referenciadas pelas noções centrais do projeto do desenvolvimento humano, estamos nos referindo, aqui, à entrada do projeto via políticas destinadas aos ODMs.

⁷ A dinâmica política para a implementação dos ODS deve sofrer algumas alterações comparativamente à que operou a favor dos ODM e, sobretudo, no âmbito do Estado deve haver substituição de agentes protagonistas, o que demandaria um novo empreendimento investigativo. Além do mais, a alteração dos objetivos certamente fará adentrar no projeto novos sujeitos econômicos e políticos. Desse modo, nos parece prudente, do ponto de vista das questões metodológicas, delimitarmos o objeto aos onze anos de atuação da agenda dos ODM.

⁸ Esse “antes” e “depois” não quer dizer que há uma cronologia entre teoria e prática no interior do projeto. Sabe-se que os documentos são constantemente repensados e modificados e, certamente, os percalços apresentados pela prática impõem mudanças conceituais. Contudo, a separação é indispensável porque, conquanto os ODM tenham sido pensados para todos os países ditos “em desenvolvimento”, cada país tem relativa autonomia para decidir suas formas de alcance.

projeto e, mais precisamente, de ações para os ODM, os possíveis padrões de ação e interação sociais e políticos praticados pelos diversos agentes partícipes; (3) analisar as bases teóricas e metodológicas que dão suporte ao projeto político e (4) examiná-lo sob o prisma de uma sociologia da mudança que coloca no centro do processo investigativo as relações de poder e de dominação (SZTOMPKA, 1998; ELIAS, 2005).

Com relação ao objetivo (1), cumpre esclarecer que partimos do entendimento no qual o mesmo projeto político, no presente caso o projeto de desenvolvimento humano, comporta subníveis internos e que cada subnível detém certo grau de autonomia. Pelo menos três níveis são identificáveis: a) Nível macro teórico: a abordagem das capacidades de Amartya Sen; b) Nível institucional: a perspectiva do desenvolvimento humano dos RDHs do PNUD; c) Nível organizacional-procedimental: o arranjo de governança e o Movimento Nacional Cidadania e Solidariedade (MNCS). Ainda que seja possível verificar um eixo atravessando os três níveis, é incontestável haver uma relativa autonomia em cada um deles. É, em grande medida, baseado nisso que elaboramos o modelo metodológico para análise do projeto em questão.

A noção de “projetos políticos” assume papel analítico relevante na medida em que, na concepção aqui adotada, “não se reduzem a estratégias de atuação política no sentido estrito, mas expressam, veiculam e produzem significados que integram matrizes culturais mais amplas” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 39). O que os autores têm em mente ao proporem tal concepção é a elaboração de um recurso analítico para examinar, particularmente, os desdobramentos de uma convergência que teve lugar em alguns países da América Latina entre um projeto democrático participativo, originado internamente em suas sociedades, e um projeto neoliberal, que lhes são externos. Tal concepção permite, desse modo, investigar o grau de incidência dos projetos políticos além de suas manifestações mais visíveis.

Projetos políticos, conceitualmente, representam, portanto, concepções de mundo que, ora mais, ora menos institucionalizadas, penetram os programas governamentais, as agendas políticas, os espaços públicos. Na prática, são realizados através das ações e relações mais ou menos conflituosas entre Estados nacionais, agentes da sociedade civil, organizações internacionais, agentes dos setores empresariais, financeiros, etc. Vale destacar que o processo de convergência temporal dos projetos (neoliberal e democrático participativo) deu-se quando também surgiam na arena pública internacional “novos discursos políticos de agências multilaterais de desenvolvimento, da ONU e suas agências e de algumas das maiores fundações privadas que apoiam ONGs em nível mundial (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 14). Mantendo na retaguarda tais apontamentos de Dagnino, Olvera e Panfichi (2006a) elaboramos uma análise do projeto político que emana da ONU/PNUD e, com isso,

perscrutamos o papel que tal projeto representa no processo de construção democrática e de mudança social no Brasil, principalmente.

O peso do neoliberalismo no interior do projeto do desenvolvimento gera controvérsias que retomaremos oportunamente, mas a tese da “confluência perversa” (DAGNINO, 2004; 2004a) nos oferece uma chave de leitura para o objeto e o problema desta pesquisa. A concepção de “confluência perversa” objetiva problematizar o contexto no qual, coincidentemente, convergiram, no Brasil, um projeto político de fortalecimento democrático mediante instâncias participativas, de um lado, e um projeto oriundo do Consenso de Washington, de outro. O primeiro é resultante de um processo iniciado ainda durante a ditadura militar e tem em seu cerne os embates em torno da democratização dos centros decisórios, da criação de espaços públicos e da participação da sociedade civil. Em paralelo a isso, o segundo circunscreve-se aos chamados ajustes estruturais para implantação do modelo neoliberal, originário de acordos internacionais para viabilizar pagamentos de dívidas externas e colocado parcialmente em andamento a partir da eleição de Collor em 1989. “A perversidade estaria colocada [...] no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, *ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva*” (DAGNINO, 2004, pp. 96-97, grifos do original).

O neoliberalismo será tratado, sobretudo, a partir de sua manifestação ideológica, mas suas expressões são diversas. Além de um conjunto de premissas filosóficas que organizam uma forma de ver e avaliar o mundo social, o projeto neoliberal também se realizou como movimento intelectual organizado que, através de reuniões, congressos, relatórios e outros espaços institucionais, gerou ideias, propostas, sugestões. Demais, chamamos de neoliberalismo, também, o conjunto de políticas econômicas implementadas por alguns países do mundo a partir de meados dos anos 1970 (MORAES, 2001). Nossa atenção se voltará, principalmente, para as duas primeiras formas de expressão do projeto neoliberal, uma vez que as formas de atuação das Nações Unidas e do PNUD, particularmente, são divergentes daquelas realizadas pelo Banco Mundial e pelo FMI (Fundo Monetário Internacional).

Assim, ao invés de assumir de forma antecipada a possível sobreposição entre os projetos políticos citados, seguimos uma sugestão de Daniel Mato (2004), para quem o modo analiticamente mais proveitoso de analisar as chamadas articulações transnacionais que envolvem tanto relações do tipo local-local, quanto do tipo global-local, não seria investigando exclusivamente a prática dos sujeitos particulares, tampouco somente as instituições e os discursos. Ao contrário, diz ele, mais profícuos são os estudos que procuram compreender como eles se vinculam, “as formas em que os outros atores com suas práticas produzem e participam

em instituições, discursos e processos, e as formas em que aquelas e esses condicionam as práticas dos atores (MATO, 2004, p. 84, tradução nossa)⁹.

Isso significa partir do suposto que, a despeito do arranjo pensado para viabilizar um processo participativo, o modelo de implementação dos ODMs apresenta padrões procedimentais, formas organizacionais e de formação “política” de seus agentes que indicam não somente a heterogeneidade do campo da sociedade civil, como também a complexidade das relações entre Estado e sociedade, sobretudo, formadas a partir de projetos recentes de desenvolvimento nos quais a democracia participativa é um requisito indispensável (DAGNINO, 2016).

A formalização dos ODM é resultado de um processo construído ao longo da década de 1990 através de RDHs, conferências¹⁰ e reuniões de cúpula. Em setembro do ano 2000, em reunião realizada na cidade de Nova Iorque, 191 países aprovaram a chamada Declaração do Milênio (NÃÇÕES UNIDAS, 2000), documento que coloca os fundamentos para os RDHs da primeira década do novo milênio e para os ODM. A Declaração se fundamenta, em grande medida, no documento “Nós, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI” elaborado sob os cuidados de Kofi Annan, então secretário-geral da ONU.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são, assim, a elaboração, em forma de objetivos e metas, de um caminho para alcançar os princípios e valores acordados entre as Nações signatárias na ocasião da Cúpula do Milênio. Os ODM foram organizados da seguinte maneira: 1) Reduzir a pobreza; 2) Atingir o ensino básico universal; 3) Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Reduzir a mortalidade na infância; 5) Melhorar a saúde materna; 6) Combater o HIV/Aids, a malária e outras doenças; 7) Garantir a sustentabilidade ambiental; 8) Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.

No Brasil, o projeto passa a fazer parte do ambiente político nacional de forma mais visível a partir da entrada do Partido dos Trabalhadores (PT) no governo federal e um passo importante para tal efetivação foi a criação, em 2004, do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (MNCS), também conhecido como Movimento Nós Podemos (NP)¹¹.

⁹ No original: “las formas en que los actores con sus prácticas producen y participan en instituciones, discursos y procesos, y las formas en que éstas y éstos condicionan las prácticas de los actores” (MATO, 2004, p. 87).

¹⁰ Apesar da incontestável relevância das conferências para a definição dos Objetivos do Milênio, nem todas as sugestões e elaborações dos encontros foram traduzidos em objetivos e metas em 2000. Uma visão crítica desse processo pode ser lida em: (FUKUDA-PARR, YAMIM; GREENSTEIN, 2014)

¹¹ Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é o nome oficial. “Nós Podemos” é a forma como ficou mais conhecido o Movimento Nacional, sobretudo nos estados (Nós Podemos Paraná, Nós Podemos São Paulo,

Criado em 2004 e organizado pela sociedade civil brasileira, [o MNCS] tem por objetivo promover, articular, disseminar e acompanhar as ações em prol do alcance dos ODM de forma convergente e integrada no âmbito nacional, estadual e municipal por meio do trabalho de várias organizações sociais (Ongs, empresas, universidades, fundações, igrejas, entidades de trabalhadores, sindicatos, movimentos sociais, associações de bairro, governos, entre outros), realizado de forma voluntária, por instituições ou por projetos que tenham por objetivo à [sic] promoção dos ODM, na construção da cidadania e praticando a solidariedade (DIRETRIZES, 2016, p.1).

O Nós Podemos é um agente-chave para compreender o desenho articulatório criado no Brasil para a concretização dos ODM. Trata-se de uma rede composta por agentes dos mais variados setores societais. Sua história é recente, mas tem um importante ponto de inflexão a partir de 2009, momento em que se inicia o processo de municipalização dos Objetivos¹². Nos documentos, como nas falas dos diferentes sujeitos envolvidos, se verifica que há relativo consenso acerca do modelo de governança (sobre o qual discutiremos adiante) como base da dinâmica democrática e do projeto de desenvolvimento. No entanto, os entrelaçamentos agenciais, os papéis atribuídos e os conceitos mobilizados revelam algumas ambiguidades ao mesmo tempo em que lançam certa névoa sobre o projeto político.

A respeito do Movimento NP, particularmente, e do projeto do desenvolvimento humano há uma nascente produção acadêmica que vale indicar. Sobre o Movimento NP, além da monografia de Lilian Costa (2013), destacam-se as dissertações de Isabela Drago (2011) e Janaina Mayara Müller da Silva (2016), esta discute as práticas do NP sob a ótica da territorialização da agenda global, ao passo que Drago examina e avalia a eficiência das metodologias da organização a partir da noção de compartilhamento de conhecimento. Sobre os ODMs e o projeto do desenvolvimento humano, há trabalhos como o de Paulo Teixeira (2017) o qual, observando o processo de municipalização dos ODMs, analisa as potencialidades e os desafios do empreendimento das Nações Unidas e sugere que “há indícios [de] que a construção de agenda local baseada na participação social, na transparência [e] na [...] capacitação do setor público é extremamente positiva” (p. 58). Por outra perspectiva, trabalhos como os de Helena Wilke (2017) e de Maria Cecília Oliveira (2016) examinam o projeto em níveis, mas focam, principalmente, na repercussão do projeto através de políticas

etc.). Trata-se, assim, da mesma entidade, motivo pelo qual, por razões estéticas (evitar muitas repetições) utilizaremos as siglas (MNCS e NP) de forma intercambiável.

¹² Trata-se de um conjunto de iniciativas para incentivar municípios e organizações da sociedade civil a desenvolverem práticas direcionadas a algum ou alguns dos objetivos traçados em 2000 pela Cúpula do Milênio.

governamentais ou programas conjuntos articulados pelo PNUD e governos nacionais e os investigam, com recortes distintos, a partir dos apontamentos de Foucault e sua ideia de governamentalidade.

Concernente ao projeto político do desenvolvimento humano em sua concepção mais abrangente, cabe menção a três teses de doutoramento. Ana Paula Mauriel (2008), Cristiano de Sousa (2006) e Izete Bagolin (2005), desde as Ciências Sociais, a Filosofia e a Economia, respectivamente, empreenderam análises sobre o conceito e/ou as políticas de desenvolvimento humano. Além dessa produção, Maria José de Rezende (2008b, 2010, 2016, 2017) tem analisado, desde a Sociologia, as muitas faces do projeto do PNUD através de exame dos RDHs. Existe, ainda, como mostra o levantamento de Cristiana Mercuri (2016), uma produção relativamente difusa a respeito do desenvolvimento humano nas Ciências Sociais.

A despeito de uma dificuldade temporal – alguns trabalhos foram elaborados paralelamente ao que ora apresentamos, isto é, na ocasião do levantamento bibliográfico inicial do processo de pesquisa algumas pesquisas ainda não haviam sido concluídas – e de uma dificuldade disciplinar – além da Filosofia e da Economia, os trabalhos referidos foram produzidos em programas de pós-graduação em Administração Pública; Desenvolvimento Regional; Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação, entre outras – são possíveis alguns apontamentos relativos ao debate existente.

Embora alguns trabalhos tenham se dedicado à compreensão dos fundamentos teóricos e da construção institucional do projeto político (SOUSA, 2006; MAURIEL, 2008), portanto, empreendido investigações a respeito do nível macro teórico, e outros tenham se debruçado sobre seus desdobramentos institucionais (OLIVEIRA, 2016; WILKE, 2017; REZENDE, 2008b, 2010, 2016, 2017; GALVANIN NETO, 2013), os contornos assumidos no nível procedimental, isto é, as formas como são pensadas, sugeridas, organizadas e realizadas as práticas que dão vida ao projeto, ainda são objetos pouco explorados.

Dito isso e retomando o processo de construção desta pesquisa, cumpre sublinhar que a tese perseguiu os objetivos anteriormente traçados, baseada em investigação qualitativa e respaldada por duas diferentes técnicas complementares: entrevista em profundidade e a análise documental, isso fundado na compreensão de que um dos objetos privilegiados da pesquisa qualitativa é, justamente, “o sentido que adquirem a ação da sociedade na vida e os comportamentos dos indivíduos assim como o sentido da ação individual quando ela se traduz em ação coletiva” (DESLAURIERE; KÉRISIT, 2008, p. 131). Além do mais, a compreensão dos fenômenos políticos contemporâneos é mais bem executada se são analisadas as articulações entre o local e o global, ou seja, se são apreendidas as práticas dos agentes sociais

no que Daniel Mato chama de “complexos transnacionais em ação” (2004, p. 87). De acordo com o autor, agentes globais têm tido peso significativo na definição de gramáticas políticas a nível mundial.

Na América Latina, instituições como Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), PNUD, Banco Mundial, Fundación Friedrich Ebert da Alemanha, entre outras, têm operado influência relevante nesse processo e, apesar disso, não se trata de sugerir qualquer tipo de conspiração de tais agentes para a promoção de certos tipos de representação ou, ainda, de absoluta passividade por parte dos envolvidos nas localidades. As pesquisas têm mostrado bastante diversidade de repertório no processo de adoção das representações: adaptação, coprodução e conflito são algumas possibilidades (MATO, 2004). O propósito é apreender “como a produção de certas representações sociais que desempenham papéis significativos como articuladoras de sentido das práticas de organizações e movimentos sociais é impactada de diversas maneiras por relações transnacionais entre atores locais e globais” (MATO, 2004, p. 90, tradução nossa)¹³.

Com a análise documental pretendeu-se compreender como aparecem, nos relatórios e documentos, tanto de organismos internacionais, como dos agentes nacionais envolvidos, governamentais e societais, as sugestões para implementação dos ODM. Qual noção de sociedade civil aparece nos documentos? Que concepção de democracia se pode extrair dos discursos documentados? Como estão organizados os papéis para os diferentes agentes? Entre outras, essas são questões para direcionar a análise documental.

Tim May (2004) sublinha que os documentos, de forma geral, podem interessar pelo que omitem, assim como pelo que expressam. Documentos não são expressões espelhadas da realidade, eles também são construtores significativos do mundo “A busca pelo ‘*significado*’ dos documentos continua, mas com os pesquisadores ‘suspeitando’ também” (MAY, 2004, p. 213-214, grifo nosso). Ademais, destaca Cellard (2008), devido aos documentos (re) elaborarem uma dada compreensão da realidade de determinado contexto, é possível observar os processos de maturação ou evolução individuais ou coletivos, de mentalidades ou de conceitos neles expressos. Esse autor chama atenção, também, para a importância de compreender precisamente o contexto histórico e intelectual no qual foram produzidos os documentos e, com isso, esclarecer, antes de empreender a análise, a natureza do texto. De

¹³ No original: “[...] cómo la producción de ciertas representaciones sociales que juegan papeles significativos en tanto articuladoras de sentido de las prácticas de organizaciones y movimientos sociales es impactada de diversas maneras por relaciones transnacionales entre actores locales y globales” (MATO, 2004, p. 90).

qualquer modo, os documentos são fontes nas quais as informações percorrem sentido único, não havendo como interpelá-los, motivo pelo qual propõe-se a utilização de, pelo menos, mais uma técnica de acesso à informação.

As entrevistas em profundidade, por seu turno, têm o objetivo de apreender os sentidos dados ao projeto pelos diferentes setores envolvidos ¹⁴. A partir de questionários semiestruturados aplicados aos representantes da sociedade civil, dos setores governamentais e de organizações internacionais, procurou-se compreender como os agentes envolvidos interpretam o processo. Que implicações as políticas do desenvolvimento humano geram para a dinâmica da relação entre cultura e política? Como se dão as interações entre os diferentes agentes envolvidos nos projetos de implementação? Há um padrão de interação entre Estado e sociedade civil? A entrevista é um “meio eficaz para [...] ‘coletar informações’ sobre as estruturas e o funcionamento de um grupo, uma instituição, ou, mais globalmente, uma formação social determinada” (POUPART, 2008, p. 222). A opção pela entrevista ancora-se, além do mais, na possibilidade apresentada por essa técnica de verificar o grau de coesão discursiva dos diferentes sujeitos. Isso permite analisar as características do projeto, assim como a existência de possíveis ambiguidades.

Com a conjunção das técnicas de pesquisa acima mencionadas, buscamos compreender o sentido dado às noções (na representação e na prática) de sociedade civil, participação, cidadania, entre outros. Isso significou compreender os traços fundamentais do projeto político subjacente às propostas vinculadas aos ODMs e ao desenvolvimento humano e problematizá-las face aos desafios apresentados tanto pelas discussões a respeito da construção da democracia (DAGNINO, 2002; 2004; 2004a; FAORO, 2001; FURTADO, 1992; O’DONNEL, 2013; REZENDE, 2012; TELLES, 1999; 2001, MIGUEL, 2016; 2017, entre outros) quanto pelos debates sobre o desenvolvimento (FURTADO, 1992, 1998, 2002; SEN, 2008; VEIGA, 2010, entre outros), em cujos eixos, a despeito de diferenças existentes, privilegiam-se as relações e as estruturas de poder.

Para a análise dos dados, mobilizamos as sugestões metodológicas das propostas hermenêuticas. Mais precisamente da hermenêutica de profundidade, proposta por John B. Thompson (1995), segundo quem:

¹⁴ Foram realizadas onze entrevistas gravadas em áudio no modelo semiestruturada. As pessoas entrevistadas têm quatro vinculações institucionais: PNUD, Partidos dos Trabalhadores (PT), Movimento Nós Podemos e Rede ODS Brasil. As entrevistas deram origem a aproximadamente 980 minutos de áudio. No quarto capítulo deste trabalho apresentaremos o processo de construção do campo de pesquisa.

Formas simbólicas são construções significativas que exigem uma interpretação; elas são ações, falas, textos que, por serem construções significativas, podem ser compreendidas. Esta ênfase fundamental sobre os processos de compreensão e interpretação retém seu valor hoje. Pois nas ciências sociais, como em outras disciplinas relacionadas com a análise das formas simbólicas, a herança do positivismo do século XIX é forte. Existe uma tentação constante de tratar fenômenos sociais em geral, e formas simbólicas em particular, como se elas fossem objetos naturais, passíveis de vários tipos de análise formal, estática e objetiva (THOMPSON, 1995, p. 358).

Cabe destacar, das propostas de Thompson, que o que ele compreende por formas simbólicas são signos produzidos, transmitidos e recebidos em situações históricas particulares (THOMPSON, 1995, p. 366), o que desafia o pesquisador ou a pesquisadora a reconstruir as condições sociais, políticas, culturais e econômicas por meio das quais emergem e são divulgados os objetos da análise. Noutros termos, exige um tipo de procedimento de pesquisa específico que apreenda a forma como o conhecimento (formas simbólicas) está estruturado e as condições socio-históricas sob as quais ele foi erigido. “Formas simbólicas não subsistem no vácuo, elas são produzidas, transmitidas e recebidas em condições sociais e históricas específicas” (THOMPSON, 1995, p. 366).

Thompson destaca ainda, para completar o quadro de instrumentos analíticos, o que ele denomina “*meios técnicos de construção de mensagens e transmissão*” (THOMPSON, 1995, p. 368, grifo no original). O estudo dos meios técnicos visa apreender o modo como os conteúdos são produzidos e transmitidos ao público ao qual se destina, mas, também, objetiva compreender os ambientes sociais nos quais esses meios são empregados. Assim, a investigação tencionou compreender as propostas contidas nos documentos lançados pelo PNUD, pelo NP e demais agentes e interpretar suas linhas de ação, de tal modo que pudesse ser visualizada, se assim se pode dizer, a concepção de desenvolvimento, em seu sentido mais amplo, ou o projeto político que subjaz às formas de implementação da proposta de desenvolvimento humano no Brasil. Lançando mão da hermenêutica de profundidade, dizem Veronese e Guareschi “o pesquisador pode analisar o contexto sócio-histórico e espaço-temporal que cerca o fenômeno pesquisado [...]; pode analisar a ideologia como vertente social importante, conferindo um caráter potencialmente crítico à pesquisa” (2006, p. 87).

Para examinar e expor o problema de pesquisa, propomos uma discussão em cinco capítulos, organizados da seguinte maneira: o primeiro capítulo dedica-se a uma construção teórica do problema de pesquisa. Abre-se uma discussão sobre o desenvolvimento, como fenômeno e como tema de investigação, e os desafios que ele impõe. Apresentamos, assim,

perspectivas teóricas que auxiliam o equacionamento do problema e que formará, efetivamente, as principais referências para o desenvolvimento da discussão. O segundo capítulo se volta para uma construção teórica e histórica do objeto. Apresentamos e problematizamos as bases teóricas do projeto político do desenvolvimento humano. Expomos, por isso, os pilares da abordagem das capacidades de Amartya Sen e propomos uma reflexão sobre as implicações da proposta seniana para projetos de desenvolvimento. Além do mais, debruçamo-nos sobre um conceito central para o projeto que emana da PNUD, a noção de governança.

No terceiro capítulo, analisam-se as formas adquiridas pelo projeto em sua penetração no Brasil. Para isso, examinamos os papéis que cumpriram os principais agentes durante o processo de internalização da agenda. Afora o mapeamento dos agentes, investigamos as metodologias mobilizadas para dar dinâmica ao projeto de desenvolvimento humano durante o período recortado. O quarto capítulo explora as formas de assimilação e representação do projeto pelos agentes responsáveis pela implementação da participação. Com isso, analisam-se os paradoxos que se evidenciam na dimensão prática do projeto. O último capítulo examina os desafios colocados para o projeto dos ODMs em sociedades marcadas por assimetrias de poder e, dessa maneira, desenham-se mais claramente os contornos do argumento defendido nesta tese.

Capítulo 1

Desenvolvimento e Modernização: eixos de um debate inacabado

O presente capítulo objetiva colocar as bases para a construção teórica do problema de pesquisa. Isto passa por analisar as formas possíveis de empreender uma investigação sociológica sobre o fenômeno/tema do desenvolvimento, e também por discutir as referências teóricas a partir das quais realizar-se-á a análise do objeto em questão.

Há quem diga que a gênese da ideia de desenvolvimento remeta ao século IV a.C. nos escritos de Aristóteles. O próprio Amartya Sen (2010) busca inspiração no filósofo grego para elaborar sua noção de “desenvolvimento como liberdade”. Mahbub ul Haq (2005) também afirma que a redescoberta do desenvolvimento humano é tributária de pensadores pioneiros desde, pelo menos, Aristóteles, para quem a riqueza produzida socialmente encontraria sentido se seu destino fosse orientado por um tipo de política que possibilitasse às pessoas viverem vidas prósperas. Outros vêm em Adam Smith um dos precursores da noção de progresso, espécie de irmã mais velha do desenvolvimento (MEIER, 1986). De toda maneira, essas são discussões de ordem histórica e teórica que foram relevantes para o surgimento e o fortalecimento do pensamento social e econômico nos séculos XIX e XX, mas, como prática, a ideia de desenvolvimento ganha vigor político a partir da segunda metade do século XX, principalmente com o estabelecimento do Acordo de Bretton Woods e suas instituições nascentes e a consolidação da Organização das Nações Unidas.

O propósito aqui é, mais do que reconstruir o debate sobre o tema, tarefa já bem executada por muitos estudiosos das ciências sociais e econômicas, resgatar temas e problemas levantados por partícipes do debate citado na Introdução deste trabalho para subsidiar a análise do projeto de desenvolvimento humano, tal como ele se realiza na contemporaneidade, sobre a realidade social do chamado mundo subdesenvolvido. Lança-se mão, para tal tarefa, do entendimento do subdesenvolvimento como um conjunto de parâmetros estruturais que operam como entraves ao processo de mudança social cuja direção aponte para a minimização das heterogeneidades sociais (FURTADO, 1992) ou, para dizer de outro modo, são entraves no interior do conflito distributivo que jogam a favor das desigualdades de poder. A noção de heterogeneidade social refere-se ao caráter desigual da estrutura socioeconômica, ela diz respeito à característica do modelo distributivo no qual “[u]ma pequena parcela desfruta de

padrões de vida próprios do Centro [do capitalismo], enquanto a imensa maioria se acha excluída” (MELLO, 1997, p. 160)¹⁵.

Na formulação de Celso Furtado ver-se-á que a equidade opera como importante valor normativo. No horizonte de seus prognósticos, havia a aspiração de uma sociedade que minimizaria o que ele chamou as heterogeneidades sociais, ou a iniquidade no destino dos excedentes sociais produzidos, motivo pelo qual as desigualdades econômicas eram centrais, mas não exclusivas, no diagnóstico do subdesenvolvimento. Além do mais, Celso Furtado (1962) deixa claro, desde muito cedo em seus escritos, que as possibilidades de um projeto de desenvolvimento dessa natureza dependeriam da capacidade de equacionar os entraves da institucionalidade através da qual tal projeto fluiria, ou seja, do Estado, e os entraves da formação, na sociedade, de um projeto efetivo de Nação. “Trata-se de saber se temos um futuro como nação que conta na construção do devenir humano. Ou se prevalecerão as forças que se empenham em interromper o nosso processo histórico de formação de um Estado-nação” (FURTADO, 1992, p. 35)¹⁶.

O projeto de desenvolvimento humano elencará a igualdade como valor normativo, mas o objeto da igualdade, as capacidades, irão conferir-lhe singularidades ao esquema teórico e, em decorrência, à proposta política. Antes de adentrarmos tal seara, apresentaremos a proposta de abordagem sobre o desenvolvimento, contrapondo-o, em seguida, à noção de modernização; tal contraposição nos dará o modelo de análise.

1.1 Desenvolvimento como objeto de investigação sociológica

Desenvolvimento é uma das noções controversas do mundo das ciências sociais e da política. É difícil precisar exatamente o que significa, porque significa muitas coisas, mas é raro encontrar quem se posicione contrariamente ao seu sentido mais geral, qual seja, a concepção

¹⁵ De outro lado, o conceito de homogeneização, explica Furtado, “não se refere à uniformização dos padrões de vida, e sim a que os membros de uma sociedade satisfazem de forma apropriada as necessidades de alimentação, vestuário, moradia, acesso à educação e ao lazer e a um mínimo de bens culturais” (FURTADO, 1992, p. 38). Mais do que os bens listados, o que nos interessa na proposta do autor é a centralidade do valor igualdade na composição de seu projeto político.

¹⁶ Interessa-nos mais a substancialidade do argumento que a forma de realização sugerida. Ou seja, para fins analíticos voltaremos maior atenção às características do processo de desenvolvimento, aos problemas ligados às instituições do desenvolvimento e às formas de organização social. O debate acerca da possível decadência do modelo Estado-nação-território em face da globalização coloca questões relevantes para a questão proposta por Celso Furtado. O próprio autor, em textos da década de 1990 e 2000, se interroga a respeito (FURTADO, 1998; 2002).

que a ideia carrega segundo a qual desenvolver é caminhar para um estágio mais favorável da organização social. Talvez tenha sido, ademais, uma das mais disputadas ideias do ambiente intelectual (acadêmico e não acadêmico) da segunda metade do século XX.

O conceito foi debatido exaustivamente por cientistas sociais e economistas de matizes teóricas e ideológicas distintas como Walt Rostow¹⁷, Gunnar Myrdal¹⁸, Raul Prebisch¹⁹, Celso Furtado²⁰, Amartya Sen²¹, Albert Hirschman²², entre muitos outros. Se, inicialmente, entretanto, o conceito foi mobilizado majoritariamente pelas ciências sociais e econômicas e por formuladores de políticas públicas, o termo ganhou alguma popularidade e hoje flui com certa facilidade externamente aos muros da academia. No entanto, não é incomum a aparição de definições bastante difusas do termo, não raro sendo operacionalizado apenas como slogan ou como apoio por algo considerado, genericamente, positivo (PAYNE; PHILIPS, 2010).

Heinz Arndt (1987 *apud* PAYNE; PHILLIPS, 2010) listou possíveis respostas à pergunta: O que significa para um país desenvolver-se? As respostas, ainda que conjecturais, indicam o caráter polissêmico e, por vezes, ambíguo do termo: aumentar os padrões de vida, incrementar a renda *per capita*, elevar a capacidade produtiva, prover crescimento econômico com distribuição de renda (ou simplesmente, crescimento econômico), eliminar a pobreza etc. No Brasil, dizem Arbix e Zilbovicius:

[...] desenvolvimento já foi totem e tabu. Com profundas raízes no passado, mas encravado nos territórios do futuro, esse conceito foi ao longo do século XX fonte inesgotável de criação, proteção e destruição de novas imagens do mundo, em especial nos países atrasados. [...] Momentos houve em que irrompeu prenhe de sentimentos, envolvendo governantes e governados com

¹⁷ Economista estadunidense, Rostow é conhecido pela tese do desenvolvimento como etapas do crescimento econômico (ROSTOW, 1978). Forte opositor das abordagens marxistas, o autor foi, também, Assistente Especial para Assuntos de Segurança Nacional no governo Lyndon Johnson, entre 1966 e 1969.

¹⁸ Gunnar Myrdal, economista nascido na Suécia em 1898, foi Nobel de Economia em 1974. Além de escritos econômicos sobre o subdesenvolvimento, o autor debruçou sobre a questão racial e outras temáticas sociológicas e antropológicas. Entre outros cargos, foi Secretário Executivo do CEE (Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa) entre 1947 e 1957.

¹⁹ Um dos principais nomes da Cepal (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe), o economista argentino é um dos pioneiros de uma teoria do subdesenvolvimento radicada na clivagem centro-periferia. Seu “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas”, texto de 1950, é considerado um dos marcos fundadores da chamada escola cepalina ou estruturalismo latino-americano (RODRIGUEZ, 2009)

²⁰ Autor de extensa obra sobre desenvolvimento e subdesenvolvimento, Celso Furtado também foi membro da Cepal, além de ter colaborado, no Brasil, com os governos Juscelino Kubitschek e João Goulart. Entre 1986 e 1988 foi Ministro da Cultura no governo José Sarney.

²¹ Para informações biográficas de Amartya Sen, consultar item 2.1 desta tese.

²² Nascido na Alemanha em 1915 e também conhecido pela proposição de uma abordagem possibilista (LEPENIES, 2009). Economista de matiz heterodoxa, Hirschman também escreveu sobre temas sociopolíticos como a ação coletiva.

as razões da economia. Em outros, porém, mal conseguiu disfarçar um vazio cínico, que aproximou sua elasticidade de conceito ao de uma usina de ilusões (ARBIX; ZILBOVICIUS, 2001, p. 55).

Diante das incertezas ou das ambiguidades, asseveram Payne e Philips (2010), todos são a favor da ideia geral que o termo desenvolvimento representa. Não se trata, aqui, de avaliar a capacidade que as pessoas têm de compreensão de tal ou qual conceito político ou sociológico. O que nos interessa é a reflexão sobre como determinados conceitos ou ideias adquirem força motriz para operar processos de mudança social. Essa nos parece uma das perspectivas possíveis de olhar para o “desenvolvimento” como objeto de um estudo sociológico e formará uma referência analítica para esta pesquisa, ou seja, tomar-se-á a noção de desenvolvimento, também, como ideia-força do processo de mudança social.

Olhar para o desenvolvimento como elemento da mudança social, diga-se, não é novidade. Já desde a década de 1960 Luis de Aguiar Costa Pinto sugeria à Sociologia o estudo do desenvolvimento (econômico) desde o prisma da investigação sobre a mudança social.

O estudo sociológico dos problemas de desenvolvimento econômico não teria interesse, nem mesmo, talvez, tivesse objeto, se o que estivesse em desenvolvimento não fosse uma realidade humana, um conjunto de relações sociais quotidianas [sic] e concretamente vividas, uma estrutura social e um estilo de vida. É isso o que realmente se transforma e como tudo isso constitui o campo da Sociologia, resulta que o desenvolvimento econômico é um problema muito mais sociológico do que estritamente econômico (PINTO, 1965, p. 94).

Da década de 1960, datam também alguns escritos de Machado Neto para quem “o fenômeno do desenvolvimento inclui-se na categoria mais ampla da mudança sócio-cultural” (1963, p. 11). Já estavam colocados, desse modo, os alicerces de uma sociologia do desenvolvimento interessada em investigar a temática desde uma perspectiva em que os resultados concretos dos projetos de desenvolvimento causavam alterações em aspectos da estrutura social em suas mais variadas dimensões. Assim como já se consideravam as características históricas da formação social como limites e desafios para os projetos de desenvolvimento.

Outro eixo fundante deste tipo de abordagem teórica encontra-se ao longo da obra de Celso Furtado e sua ideia de desenvolvimento como mudança estrutural complexa e completa²³. A influência de Raul Prebisch e o diagnóstico do subdesenvolvimento marcado por heterogeneidades sociais conduz Furtado a um entendimento do desenvolvimento como um processo socioeconômico de mudança, resultado do modo como as sociedades operam suas capacidades criativas em face aos excedentes sociais que produzem. Em razão das marcantes desigualdades típicas de estruturas subdesenvolvidas, esse processo demandaria uma atuação institucional como retificadora das iniquidades e, mais, como força atuante na liberação das energias sociais criativas (FURTADO, 2012).

Isso porque, em sua concepção, sempre que uma coletividade atinge a produção de excedentes, quer seja mediante intercâmbio com outro grupo, quer seja por meio de exploração de recursos naturais, abre-se um horizonte de opções aos membros da referida coletividade. Já não se trata de seguir o *script* da reprodução, senão de se estabelecer um desafio à inventividade (FURTADO, 2008). Historicamente, relata o autor, as sociedades caminharam reiteradamente para a produção de excedentes e isso se explica, provavelmente:

[...] porque a vida social gera uma energia potencial cuja liberação requer meios adicionais. Em sua *dupla dimensão de força geradora de novo excedente e impulso criador de novos valores culturais*, esse processo liberador de energias humanas constitui a fonte última do que entendemos por desenvolvimento (FURTADO, 2008, p. 112, grifo nosso).

Com isso, o pesquisador está afirmando que o desenvolvimento pode ser compreendido como um processo de mudança social cuja dinâmica se funda nas características da inventividade social *vis-à-vis* os excedentes sociais produzidos. Ora, Celso Furtado está com isso abrindo as portas para uma abordagem sobre o desenvolvimento como fenômeno multidimensional, ou seja, como sendo, ao mesmo tempo, projeto político e processo de mudança social. Além do mais, a abordagem do pensador brasileiro delineia com isso uma estreita conexão entre desenvolvimento e cultura. Se as desigualdades materiais são potencialmente mais reveladoras e geradoras da conflituosidade social, também se assume, anuncia Rodriguez, “que em diversos âmbitos da cultura não-material vão se conformando

²³ O conceito de desenvolvimento no interior da obra de Celso Furtado não é livre de controvérsias e ambiguidades. São muitas as interpretações a esse respeito. Assumiremos, neste trabalho, a interpretação oferecida por José Eli da Veiga em artigo de 2013 no qual o autor propõe a transformação gradativa, não sem “acidentes”, do conceito de desenvolvimento em Furtado, em direção ao que ele chama de apreensão do desenvolvimento *tout court* (VEIGA, 2013) e que trataremos, nesta tese, como “desenvolvimento como processo de mudança”.

idéias [sic] e valores por meios dos quais os homens adquirem uma visão de si mesmos e de seu entorno e, com ela, uma percepção consciente dessa conflituosidade” (2009, p. 417).

Tem-se, assim, de um lado, uma interpretação do excedente como algo mais abrangente que os conceitos de mais-valia ou lucro; estes são excedentes típicos de economias de mercado, mas não se aplicam a qualquer formação social. Esta distinção é relevante, pois permite deslocar a questão do excedente de um debate estritamente econômico para uma abordagem que conecta a produção e a apropriação de excedentes a estruturas de poder: “o estudo das estruturas de poder, que acompanham toda estratificação social, constitui a principal fonte de informação sobre o processo de formação e aplicação do excedente” (FURTADO, 1977, p. 29).

E, de outro, uma proposição teórica como decorrência, em que o problema do desenvolvimento passa tanto pela existência de uma institucionalidade, ou uma entidade reguladora e promotora dos destinos dos excedentes, como pela formação na sociedade de um projeto político que assuma a responsabilidade de tensionar por uma distribuição mais equânime dos excedentes sociais produzidos. De mais a mais, com tal proposta, Furtado opera com uma noção de poder que extrapola sua dimensão econômica e confere relevância às suas manifestações políticas, ideológicas e institucionais. Quer seja olhando para a institucionalidade, quer seja voltando a atenção para a sociedade, o que se apresenta como componente fundamental dessa equação é o processo conflitivo que, afinal, designa o destino do que se produz numa sociedade. Esse processo conflitivo é regulado e mediado por um regime político e, cada vez mais, pela participação mais ou menos ampliada de setores sociais, razão pela qual parece relevante a ampliação da abordagem proposta por Furtado, de tal forma que se abarquem as conexões entre desenvolvimento, cultura e poder.

“Da perspectiva da conflituosidade social e de seu papel, adquire especial significado a configuração de idéias [sic] e valores no âmbito sócio-político [sic], pois estes mesmos constituem o sustento básico da ação política” (RODRIGUEZ, 2009, p. 417). É amparado nessa premissa que Celso Furtado defenderá, em muitos de seus textos após a década de 1970, principalmente, a necessidade de uma “[...] vontade política [como elemento] capaz de canalizar as forças criativas para a reconstrução de estruturas sociais avariadas e a conquista de novos avanços na direção de formas superiores de vida” (FURTADO, 2012, p. 31).

Assim, desde nossa perspectiva de análise, não somente a investigação sobre o processo que define a repartição do produto social é fundamental, como também parece relevante compreender os mecanismos através dos quais porventura se obscurece o caráter antagônico da disputa pelo excedente. Se assumimos a ideia de projeto político como “conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que

orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, 2004), ou seja, como ferramenta analítica que evidencia as conexões entre cultura e política, começamos a dar contornos mais claros ao nosso objeto e às formas de examiná-lo.

Ainda é preciso deixar claro o entendimento do Estado como um espaço heterogêneo e não raro contraditório de conflitos e, conseqüentemente, um ambiente a partir do qual emana um leque bastante amplo de possibilidades de interação com os setores sociais. De outra parte, a sociedade civil também será compreendida em sua heterogeneidade.

A noção de heterogeneidade da sociedade civil descreve a diferenciação interna existente na sociedade civil em termos de atores sociais, formas de ação coletiva, teleologia da ação, construção identitária e projetos políticos. Trata-se de um núcleo temático que ajuda a compreender que no interior da sociedade civil coexistem os mais diversos atores, tipos de práticas e projetos, além de formas variadas de relação com o Estado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 27).

A opção analítica pretende desviar-se das abordagens que concebem a sociedade civil como polo virtuoso e homogêneo (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a). Além disso, nosso objeto de pesquisa requer investigação a respeito de um outro agente que passa a representar papel relevante no interior desse processo: as Organizações Internacionais (OI), particularmente, no nosso caso, o PNUD.

Levar adiante as proposições anunciadas até o momento significa pensar que a relação entre a capacidade criativa, uma dimensão da vida social que opera numa temporalidade indefinida, e a lógica da reprodução, uma dimensão da vida social que obedece uma temporalidade mais imediata, indicará a relevância da dimensão político-cultural para o processo de mudança social que chamamos de desenvolvimento. Isso significa pensar o processo de formação cultural em relação de interdependência tanto com a esfera da reprodução social material, como também com outras vertentes formativas das subjetividades.

Na chamada era moderna, a racionalidade instrumental opera como um desses constrangimentos estruturais aos quais estão submetidas, em algum grau, as capacidades criativas. Isso porque a dimensão da reprodução é, em grande medida, responsiva a este tipo de organização do pensamento. Aí radica a ideia furtadiana de que a história da civilização industrial assemelha-se a uma crônica do progresso técnico, “ou seja, da progressiva subordinação de todas as formas de atividade criadora à racionalidade instrumental” (FURTADO, 2008, p. 113).

Com efeito, a modernidade ocidental, esse complexo processo de transformação social, produziu um refinamento de dois poderosos dispositivos culturais, o racionalismo e o empirismo. A secularização das explicações do mundo que daí deriva proscree, praticamente, a visão prevalecente na Idade Média, na qual um passado de glória impunha uma visão decadente do presente (HEIDEMANN, 2010). Na nascente sociedade moderna, ao contrário, “tudo podia ser posto em dúvida, e a coesão social passava a depender mais da visão do futuro do que da memória do passado” (FURTADO, 2008, p. 99). A ideia ao redor da qual se organizará tal visão do futuro é a ideia de progresso. A percepção que passa a predominar, agora, é a de que “os acontecimentos [...] desenvolvem-se no sentido mais desejável, realizando um aperfeiçoamento crescente” (ABBAGNANO, 1999 *apud* HEIDEMANN, 2010, p. 23). A ciência, assim, assume um papel central no “acesso ao verdadeiro conhecimento, o qual, por sua vez, pode ser utilizado em práticas tecnológicas ou produtivas” (SZTOMPKA, 1998, p. 142) e, políticas, acrescentaria. Para nossos propósitos, a ideia de técnicas políticas será de grande valia.

Com tal perspectiva, pretende-se destacar a relevância da dimensão cognitiva (IVO, 2008; 2016) para o complexo processo de produção e execução dos projetos políticos e, destarte, para o processo de mudança social. Se a modernidade, como período histórico e como mudança sociocultural, desnuda os conflitos e as contradições do social, também é com a emergência do mundo moderno que se transformam as mentalidades, as formas de pensar e de agir sobre o mundo²⁴. Novas categorias do pensar e do agir conformam-se e se estabelecem, gradativamente.

Os princípios coletivos do “bem-estar”, da “satisfação das necessidades”, da “autonomia do indivíduo”, da “[“]igualdade perante a lei”, da “liberdade de participação política”, da “soberania da consciência reflexiva” e da “universalidade da intuição sensível”, tomados, no campo cognitivo, como fundamentos da objetividade, não se constituem apenas como “mitos”, mas integram o campo das práticas sociais, como “operadores” ou “reguladores” normativos e como expressão de “finalidades” que asseguram sua legitimação e conferem sentido a todo o projeto de modernidade (IVO, 2008, 67).

Assim, parte-se de um entendimento de que os chamados países em desenvolvimento, sobretudo, assim como as principais instituições internacionais, seja na formulação ou na prescrição de políticas sociais e econômicas, seguem baseando grande parte das suas atuações

²⁴ Desviaríamos, demasiadamente, se retornássemos às teorias sociológicas clássicas, mas, não é esse, por exemplo, o centro da discussão de Émile Durkheim (2002; 1999) sobre a solidariedade social no mundo moderno?

em um conceito responsável pela articulação de significativa parcela das concepções cognitivas do mundo moderno, o conceito de desenvolvimento; repensado e reformulado agora, é verdade, mas plenamente atuante.

Tal perspectiva nos encaminha para o tratamento de dois grupos de conceitos relacionados. O primeiro a respeito da relação teórica entre desenvolvimento e história ou, tal como formulado por Elias, desenvolvimento planejado e não-planejado ou, ainda, tal como já citado em Furtado, desenvolvimento como projeto político e desenvolvimento como processo de mudança. E o segundo a respeito das distinções teóricas entre modernização, modernidade e desenvolvimento. O equacionamento desses dois eixos do debate convergirão, ao final deste capítulo, nos elementos teóricos subsidiários da tese deste trabalho.

1.2 As dimensões factuais e normativas do desenvolvimento: distinções fundamentais

Uma distinção que nos parece relevante para as ambições da pesquisa – e que permite desfazer parte das ambiguidades do termo – é aquela que foi exposta por Norbert Elias, sob os termos “desenvolvimento não-planejado” e “desenvolvimento planejado”. A ideia do sociólogo alemão é, efetivamente, pensar o desenvolvimento também como processo de mudança social. Na concepção de Elias, as sociedades humanas vêm se desenvolvendo há alguns milhares de anos e não se trata de um desenrolar histórico previamente concebido. Para ele, a ideia de desenvolvimento social deveria ser tomada, sociologicamente, como algo equivalente ao desenvolvimento histórico das sociedades e não como o desenvolvimento econômico com finalidades sociais. A primeira refere-se a uma perspectiva factual, a segunda, a uma perspectiva normativa.

O apego à ideia de progresso, herança da modernidade ocidental, dirá o pensador alemão, culminará numa gradativa negligência da dimensão factual, da observação empírica e histórica. Este é um dos pontos da crítica que Elias elabora aos sociólogos de seu tempo, grupo que, assevera, ao invés de dedicar-se a “desenvolver uma teoria do desenvolvimento social baseada em fatos, não distorcida por ideais e esperanças frustrados [...], simplesmente expulsou o desenvolvimento das sociedades humanas de suas teorias sociais” (ELIAS, 1994, p. 145). Assim, o desenvolvimento tal como passou a ser entendido na segunda metade do século XX seria uma dimensão específica do processo de mudança social; passaria a ser entendido como a projeção de uma sociedade melhor no horizonte.

A sobreposição da dimensão normativa à factual resultará numa tendência, entre as pesquisas e reflexões dedicadas ao tema, afastada do olhar ao processo não-planejado de longo

prazo que, na verdade, se encontra intimamente ligado aos desenvolvimentos planejados. Isso se considerarmos que a estruturação das condições (materiais e não-materiais) sobre as quais se desdobrarão os projetos políticos são, necessariamente, consolidadas processualmente no longo prazo. Por isso, afirma o autor, “sem uma investigação empírico-teórica do desenvolvimento não-planejado, continua muito grande o risco de um planejamento social baseado simplesmente em investigações orientadas ao presente e, portanto, puramente pontuais” (ELIAS, 2006b, p. 217). O que Elias está reivindicando, portanto, é uma sociologia histórica como recurso mais apropriado ao estudo do desenvolvimento e uma atenção maior à relação que se estabelece, imperiosamente, entre essas duas dimensões.

Em tese produzida a respeito de um projeto de desenvolvimento para Lesoto promovido pelo Banco Mundial, James Ferguson ressalta algo nesse sentido:

Os pensamentos e as ações dos burocratas de "desenvolvimento" são fortemente moldados pelo mundo das declarações e expressões aceitáveis dentro dos quais vivem; e o que eles fazem e não fazem é um produto não só dos interesses de várias nações, classes ou agências internacionais, mas também, e ao mesmo tempo, de uma elaboração desta complexa estrutura de conhecimento (FERGUSON, 2005, p. 18, tradução nossa)²⁵.

Assim, alega o autor, ao invés de ignorar a tradição dos estudos do desenvolvimento que asseveram seu caráter ideológico, sua preocupação foi buscar as fontes intelectuais, em seu sentido mais abrangente, a partir das quais o “desenvolvimento” se transforma em prática, tanto da parte das entidades promotoras, no caso de sua pesquisa o Banco Mundial, como da parte dos agentes responsáveis por realizá-lo (FERGUSON, 2005). Em sentido parecido ao discutido por Norbert Elias, Ferguson relata: “Os planos intencionais sempre são importantes, mas nunca igualmente como o planejador imaginou” (FERGUSON, 2005, p. 20, tradução nossa)²⁶. O planejado interage com as dimensões não-planejadas e produzem algo novo. Esse novo, no caso de Lesoto, diz o autor, é a formação do que ele chama “uma máquina anti-política”, conceito que discutiremos adiante.

²⁵ No original: “The thoughts and actions of ‘development’ bureaucrats are powerfully shaped by the world of acceptable statements and utterances within they live; and what they do and do not is a product not only of the interests of various nations, classes, or international agencies, but also, and at the same time, of a working out of this complex structure of knowledge” (FERGUSON, 2005, p. 18).

²⁶ No original: “intentional plans are always important, but never in quite the way the planner imagined” (FERGUSON, 2005, p. 20).

A outra forma usual de tratamento do conceito pode ser entendida por “desenvolvimento como orientação normativa”. Nesse caso, é preciso ressaltar que o espectro de teorias é bastante abrangente. Toda a tradição que ficou conhecida como Economia do Desenvolvimento, assim como parte significativa da Sociologia do Desenvolvimento²⁷, esteve, em grande medida, centrada numa ideia do desenvolvimento como devir, como referência idealizada do futuro. Os esforços de teorização visavam depreender uma realidade (sócio) econômica para daí apresentar um caminho (que viraria ou não um planejamento) para alcançar o destino, o desenvolvimento.

O caminho e o destino, no entanto, variaram significativamente. Fizeram-se ouvir por um tempo as chamadas teorias da convergência ou da modernização (entre autores como Arthur Lewis, Rostow, Huntington) (SZTOMPKA, 1998) em que o centro do argumento consistia em projetar um modelo previamente concebido e “bem sucedido” como saída única para os países “atrasados” e que o processo de mudança possuía uma linearidade e uma diretividade inerentes. O processo de desenvolvimento assume, nesse caso, a forma de estágios evolutivos e, no geral, há uma indistinção entre desenvolvimento e crescimento econômico.

No Brasil, por um longo período, associou-se a ideia de desenvolvimento à existência de um regime capitalista de acumulação assentado em crescimento econômico, avanço técnico, “modernização das relações produtivas, com base no trabalho assalariado e na elevação do padrão de vida da população, sob a liderança do empresariado nacional” (IVO, 2012, p. 191).

Mas houve também quem, ainda no campo das perspectivas normativas, tenha se posicionado criticamente em face das teorias da modernização. Os teóricos latinoamericanos do subdesenvolvimento rápido firmaram posição para dizer que o desenvolvimento não é um estágio avançado de um caminho único. Para Furtado, por exemplo, desenvolvimento deve ser compreendido como o processo de construção de “estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração de poder” (FURTADO, 1998, p. 54). As condições indispensáveis para a realização desse processo, segundo o autor, “dão-se historicamente, ou seja, são irreduzíveis a esquemas formalizáveis” (FURTADO, 1994, p. 37). São decorrências, pois, de um processo de síntese entre as iniciativas planejadas do desenvolvimento e seus desdobramentos não-planejados. Uma inovação teórica de Celso Furtado, nesse campo, portanto, é sua tentativa de elaborar uma teoria do desenvolvimento em face de uma concepção do subdesenvolvimento construída sobre uma perspectiva histórica, que não negligencia o

²⁷ Para compreensão da trajetória da Sociologia do Desenvolvimento ver: (IVO, 2014).

processo não planejado que forma o mundo possível a partir do qual projetar-se-ão as ideias de desenvolvimento.

O ponto de partida da reflexão sobre o desenvolvimento é a apreensão da realidade social; mais precisamente, a identificação das entidades que assumem as novas formas. Essa realidade é apreendida, por um lado, como algo *estruturado* e, por outro, desdobrando-se no tempo, vale dizer, como um *processo* (FURTADO, 2000, p. 41, grifos do original)

Há, sem dúvida, um conjunto de relações complexas entre o desenvolvimento planejado e o não-planejado cuja compreensão foge ao alcance deste trabalho²⁸. Contudo, parece possível seguir as pistas dessa distinção para dedicar atenção para a dimensão da imprevisibilidade contida em qualquer ação planejada que se desdobre sobre a realidade social. Com isso se quer afirmar que a investigação tentará captar não somente os contornos do projeto político proveniente das Nações Unidas (a dimensão planejada), mas também as mutações que eventualmente sofre dadas as condições (culturais, econômicas, organizacionais etc.) historicamente desenvolvidas (a dimensão não-planejada) no Brasil. “É porque o homem é um agente criador [ressalta Celso Furtado] que o desenvolvimento significa a gênese de formas sociais efetivamente novas” (2000, p. 42).

Uma investigação sociológica sobre o desenvolvimento, então, ganha fôlego na medida em que consegue abarcar as diversas dimensões e interdependências do fenômeno. Como já enunciado, o problema desta pesquisa dedica mais atenção aos aspectos políticos e ideológicos e menos aos aspectos econômicos, muito embora esses estejam na base das premissas teóricas do conceito de subdesenvolvimento de inspiração furtadiana – referência central para esta pesquisa.

A citada tradição sociológica dedicada ao desenvolvimento realizou majoritariamente uma sociologia econômica do fenômeno. Desenvolvimento era entendido, na literatura da década de 1960, como “um conjunto de transformações por meio das quais as sociedades não industrializadas ou em face incipiente de industrialização realizam um tipo de produção capitalista e de organização social” (Durand, 1967, p. 11 *apud* IVO, 2014, p. 21). É verdade que há também uma tradição da Sociologia Política dedicada à temática do desenvolvimento, principalmente através dos estudos sobre modernização (REIS, 2015), mas a temática da participação política, da sociedade civil, da cultura política, por exemplo, receberam maior

²⁸ Essa é, sem dúvida, uma das questões centrais das preocupações morfológicas em Sociologia, ou seja: Como as sociedades mudam? Reflexões a esse respeito podem ser vistas em: Veiga (2013), Sztompka (1998).

atenção da Ciência Política, sobretudo com o andar das especializações e fragmentações disciplinares. Com isso, as análises dessa área parecem ter passado a se orientar mais pela noção – igualmente genérica e polissêmica – de democracia que de desenvolvimento.

Ocorre que, a partir da década de 1980, aproximadamente, as propostas de desenvolvimento, sobretudo aquelas elaboradas pelos organismos internacionais, passaram a incorporar demandas por descentralização e participação social que emprestaram ainda mais complexidade ao tema e, de resto, aproximaram os conceitos de desenvolvimento e democracia. Os chamados projetos *top-down* dão lugar, gradativamente, aos assim chamados *bottom-up*, projetos que contam com algum tipo de participação, deliberação, descentralização ou governança. O projeto político ora analisado é um caso claro de aproximação entre as ideias de desenvolvimento e democracia com apelos para uma construção de baixo para cima. Ora, se a chamada é para a participação da sociedade, parece-nos fundamental o legado dos estudos sobre nosso desenvolvimento não planejado, assim como uma caracterização abrangente do projeto em questão.

1.3 Labirintos da problematização do desenvolvimento

Furtado equacionou, desde seus primeiros escritos, a ideia de que o desenvolvimento, para se realizar, haveria de sobrepujar-se às modernizações. Isso significava pensar a institucionalização, no Brasil, de órgãos, instituições e Estado “modernos”, em seu sentido conceitual, ou como racionalidade normativa, para usar a definição de Lechner (1990), ou seja, instituições que colocassem em andamento uma racionalidade pública com autodeterminação política no processo político e econômico em contraposição às modernizações entendidas como processos dinamizados com primazia de uma racionalidade instrumental. Aliás, mais do que uma racionalidade pública, fator determinante no processo de consolidação da democracia, a modernidade estabelece, do ponto de vista político, a construção gradativa da “cidadania”, “acompanhada pela expansão do direito de voto e da participação política [e] por uma maior sensibilidade e adesão aos princípios de igualdade” (PASQUINO, 1998a, p. 768). Dizer que a igualdade é um princípio fundante da modernidade, mais do que resolver o problema, gera enormes desafios. Isso porque as múltiplas possibilidades de organização do mundo (social, econômico, político) que radicam neste princípio estabelecerão, não raro, paradoxos difíceis de se resolver.

Assim, definir o que é modernidade está longe de ser tarefa simples. É possível abordar a temática desde ângulos distintos e encontrar as modernidades econômica, filosófica, jurídica,

ideológica, organizacional, política etc. Além do mais, o pensamento social que a própria modernidade faz surgir olha para o mundo moderno do ponto de vista dos processos de racionalização, da ambivalência entre individualização e solidariedade, da divisão do trabalho, entre outras. Não raro a modernidade é associada a um projeto político, em sentido próximo ao que estamos mobilizando, oriundo de uma região particular do mundo, chamada genericamente de Ocidente, e que, portanto, estabelecerá com as demais regiões do planeta processos mais ou menos conflituos.

Vale, ainda, destacar um ponto bastante particular, mas fundamental: a igualdade, como valor, assume um papel político e ideológico nos projetos modernos. Como valor, funda-se – ao mesmo tempo em que se revigora com o processamento dos projetos – em transformações epistemológicas e cognitivas. Evoca-se, aqui, um sentido lato para a epistemologia, que traspassasse as barreiras da epistemologia científica. A produção do conhecimento humano estabelece-se no longo período no interior de um processamento conflituoso e se realiza “de maneira extremamente vagarosa e errática, porém – se vista através de longos períodos – cumulativa e continuamente em movimento” (ELIAS, 2008, p. 532). A abordagem do autor é construída no esforço de elaborar uma sociologia do conhecimento associada a uma sociologia da mudança (ELIAS, 2008)

Por conhecimento [explica Norbert Elias] eu entendo o *fundo* de representações simbólicas que cada sociedade desenvolve ao longo de gerações e que coloca à disposição de seus membros em um dado período de tempo. Este fundo pode desempenhar uma série de funções sociais, entre as quais existe uma estreita interdependência (1996 *apud* RIBEIRO, 2010, p. 119, grifo no original)

Se quisermos uma definição precisa, ressalvadas as diferenças entre os autores, talvez nos seja préstima a elaboração de Boaventura de Sousa Santos e Maria Paula Meneses. Para eles, epistemologia “é toda a noção ou ideia, refletida ou não, sobre as condições do que conta como conhecimento válido. É por via do conhecimento válido que uma dada experiência social se torna intencional e inteligível” (2010, p. 15). No interior, portanto, das disputas epistemológicas de longa duração, a modernidade estatui, entre outros, a igualdade como fundamento da organização do mundo.

Entretanto, a difusão da modernidade pelo mundo não é ausente de contradições; pode-se afirmar, na verdade, o contrário. É o que suscitará o debate, também extenso e complexo, a respeito das diferenças entre modernização e modernidade. Se um dos eixos da modernidade, como apresentamos anteriormente, é a consolidação de determinados princípios, seus

desdobramentos concretos engendrarão novas formas de pensar, agir, raciocionar. Um dos aspectos que nos parece mais relevante nesse sentido é a compreensão da modernização tanto como um processo concreto de tentativa de realização de projetos modernos, como uma transformação no plano simbólico, cuja realização se dá através do predomínio da razão instrumental, o que quer dizer a busca pela eficiência, pela técnica, pela otimização do tempo e dos recursos. Na modernização, a primazia dos meios; na modernidade, a centralidade dos fins.

Com a influência de Karl Mannheim²⁹ e seu debate sobre o papel da ciência e dos intelectuais no processo de mudança, Furtado afirmara o seguinte a respeito dessa contenda:

A planificação social virá a ser, portanto, a forma de restaurar para o homem a posição que lhe cabe como centro de cultura [...] Essa racionalidade substancial só poderá ser dada por uma filosofia política que faça do homem o fim da sociedade, coloque o interesse do povo no centro da ação política e os mecanismos governamentais ao alcance da crítica de todos (FURTADO, 2014, p. 217).

Se as planificações são, realmente, meios capazes de cumprir, na prática, tal promessa, é algo que merece outro debate. No entanto, a divergência teórica entre modernização e modernidade, já posta por Furtado, é também apresentada por outros autores do pensamento social brasileiro por ocasião das tentativas em compreender as dificuldades do processo de desenvolvimento desde as singularidades do cenário periférico. Por modernização se entende, desse modo, o processo por meio do qual se torna prevalecente, mas não exclusiva, a racionalidade instrumental como forma de organização da dinâmica política, econômica, cultural etc. Se a modernidade tem como orientação normativa a autodeterminação política, atesta Norbert Lechner, “a modernização refere-se à previsibilidade e ao controle dos processos sociais e naturais” (LECHNER, 1990, p. 74).

Com tal distinção, abre-se um paradoxo relevante: a ideia de desenvolvimento em Celso Furtado, assim como o projeto do desenvolvimento humano, são, certamente, projetos modernos (com suas distinções) em suas formulações teóricas. No entanto, o peso das modernizações como método para alcançá-las pode abrir uma fenda para o impasse. O que corresponde a dizer que o método e os meios, não são neutros em relação aos objetivos do desenvolvimento. Dito de outra maneira, para a efetividade de um projeto de modernidade, os métodos precisam também ser incorporados por um *ethos* moderno.

²⁹ Debate sobre aproximações teóricas entre Furtado e Mannheim pode ser lido em: (REZENDE, 2004)

Tal paradoxo entre modernização e modernidade parece adquirir complexidade quando, em razão da indistinção conceitual, algo comum na linguagem cotidiana, as modernizações assumem significados e alcançam penetração na cultura: quando “modernização torna-se um *símbolo* de bem-estar material” (LECHNER, 1990, grifo nosso). Como símbolo, ela ofereceria uma saída para o espinhoso problema da legitimidade do processo político. Veremos isso mais de perto com o debate sobre governança, mas cabe desde já mencionar que a dimensão simbólica da modernização, ou a valorização da eficiência dos meios, pode operar como fundamento da legitimidade para os arranjos de governança para o desenvolvimento.

Esse imaginário da modernização como caminho ideal a ser seguido ajudou a sustentar, inclusive no Brasil, períodos de regime autoritário em que se colocaram em andamento iniciativas industrializadoras com relativo crescimento econômico. O que está em discussão, pois, é a ideia de que a modernização deixa de ser somente “meio” técnico e passa a ser tomada também como valor, o que torna o processo complexo porque o próprio mecanismo (modernizante) passa a se auto-legitimar, mesmo quando os procedimentos possuem claros *deficits* de democraticidade (O’DONNEL, 2013).

Se este problema era característico principalmente das primeiras décadas da segunda metade do século XX, momento em que as propostas de desenvolvimento centravam-se na dimensão do Estado nacional-territorial, a “novidade na América Latina reside no fato de que agora a modernização é identificada com a integração transnacional” (LECHNER, 1990, p. 80). Ou, nas palavras de Dani Rodrik: “Integração global se transformou, para todos os efeitos práticos, em uma substituta para a estratégia de desenvolvimento” (*apud* CRAIG; PORTER, 2003, p. 56, tradução nossa)³⁰. Veja-se, por exemplo, a sugestão contida no RDH de 2013:

Os mercados globais têm desempenhado um papel importante na promoção do progresso. Todos os países recém-industrializados adotaram a estratégia de ‘importar o que o resto do mundo sabe e exportar o que o resto do mundo quer’ (PNUD, 2013, p. 5).

Integrar ou globalizar vão-se consolidando como sinônimos de modernizar ou desenvolver. Essas indistinções conceituais, além de lançar névoa sobre a compreensão do processo histórico, vão consolidando narrativas qualificadas sobre a globalização, sobre as cooperações internacionais, sobre os acordos multilaterais. Uma preocupação em desvendar e

³⁰ No original: “Global integration has become, for all practical purposes, a substitute for a development strategy” (*apud* CRAIG; PORTER, 2003, p. 56)

desvelar esse processo encontra-se, por exemplo, em Arrigui, Silver e Brewer (2003) quando discutem a suposta tese da convergência do capitalismo contemporâneo e a concomitante decadência da ideia de que o mundo se divide em Norte e Sul, em Centro e Periferia. Nos últimos trinta anos, dizem os autores, consolidou-se uma literatura que assevera um reordenamento do mundo capitalista da seguinte maneira: na medida em que os países atravessaram seus processos de descolonização, rápido se instaurou a ideia, entre teorias do desenvolvimento, de que um processo de industrialização, de uma forma ou de outra, era essencial para os países independentes alcançarem os padrões de riqueza desfrutados pelos países do então chamado Primeiro Mundo (ARRIGUI; SILVER; BREWER, 2003).

O que está no centro da preocupação dos autores é a alteração, no interior do debate sobre desenvolvimento, causada pela consolidação das propostas do Consenso de Washington. Na esteira da crise dos projetos estadocêntricos de desenvolvimento, as principais agências internacionais disseminadoras dos ideais do Consenso passaram a patrocinar as ideias relativas à abertura das economias nacionais para intensificação da competitividade do mercado mundial.

Se bem não estejamos analisando essa dimensão propriamente econômica do processo, interessa-nos deste debate o fato que tal reestruturação pressupõe uma guinada, ao menos relativa, no que diz respeito ao entendimento sobre aquilo que compete ao Estado, às instituições públicas, no processo de desenvolvimento. O argumento da ineficiência do Estado não pode ser direcionado apenas à dinâmica econômica, ou seja, respinga na dinâmica da política a ideia central de que a administração pública deve limitar ao máximo sua atividade gerencial e repassá-la aos setores da atividade privada ou da sociedade civil.

Dessa maneira, o estabelecimento de tal consenso, que vigorou entre profissionais da academia, mas atingiu também o discurso leigo ou popular, começou a operar com os conceitos de “industrialização”, “globalização” e “desenvolvimento” com significados muito próximos. Com a dispersão geográfica de polos manufatureiros ao longo do globo se fortalecerá o argumento do fim das clivagens Norte-Sul ou Centro-Periferia (ARRIGUI; SILVER; BREWER, 2003). Tal indistinção traz consigo o problema de escantear o debate – ao nosso ver necessário – sobre os conteúdos do desenvolvimento e, ao mesmo tempo, reforçar seu processo de legitimação em razão de seus meios. Não é por acaso que se pretende que desenvolvimento seja algo diferente de modernização. Daí a indicação furtadiana de que um primeiro passo seria “nos interrogar sobre a natureza dos problemas que afligem nosso povo despindo-nos das posições doutrinárias correntes que assimilam desenvolvimento e crescimento econômico” (FURTADO, 2012, p. 32). Radicam aí, também, as críticas advindas das correntes teóricas do

pós-desenvolvimento, com a diferença fundamental, entretanto, de que essas propõem o completo abandono do conceito³¹.

Além do mais, Arrigui, Silver e Brewer (2003) lembram com razão que este debate diz muito pouco a respeito das ambiguidades que já estavam presentes nas obras dos clássicos da sociologia. O “desenvolvimento” ou a “modernização” do capitalismo, assim indistintamente, desdobraram-se em fenômenos sociológicos “invisíveis” que não podem ser ignorados se se quer um aprofundamento das distinções conceituais. É o caso, lembram os autores, da noção de alienação em Marx, da ideia de jaula de ferro nos escritos de Weber ou da preocupação com a anomia nas teorizações de Durkheim (ARRIGUI; SILVER; BREWER, 2003).

Essa dimensão simbólica atrelada ao problema é fundamental para nossa investigação porque nos ajuda a equacionar parte dos paradoxos instaurados pelo projeto de desenvolvimento humano. A tarefa, assim, é caracterizar as novas linhas definidoras do processo modernizante que se materializa nos complexos transnacionais em ação e, mais particularmente, no projeto de desenvolvimento humano. Com isso nos apresenta possível a tarefa analítica de escrutinar o projeto político do desenvolvimento humano em face do nosso processo de subdesenvolvimento e apresentar os desafios mais prementes.

No que se tem de acúmulo de interpretações da obra de Celso Furtado, há relativo entendimento de que, para ele, o subdesenvolvimento diz respeito a um padrão de organização social e econômico e não uma fase ou uma etapa necessária; trata-se, com efeito, de um fenômeno marcado por especificidades estruturais que se originam de uma forma particular de inserção, do país, na divisão internacional do trabalho e, ademais, por um padrão singular de organização do poder interno (FURTADO, 2000). Não por acaso, explica Guimarães, no caso de Celso Furtado, “se a angulação é econômica, a problemática é civilizatória e deriva, pois, para a sociologia (a formação social), para a política (centros de decisão e poder) e para a cultura (autonomia ou alienação)” (2000, p. 18). No caso da presente pesquisa, propõe-se uma alteração do ângulo, sem desprezar os aspectos mais relevantes da dimensão econômica, privilegiando as dimensões políticas e culturais.

As divisões ou os recortes cumprem função analítica, mas é mister manter em mente que o desenvolvimento como objeto de estudo é, sem dúvida, bastante complexo. É incontestável que um elemento fundamental do desenvolvimento, na grande maioria das concepções, é o

³¹ Não entraremos em profundidade nesse debate. Para a história e a transformação da antropologia do desenvolvimento conferir: (RADOMSKY, 2011) e (RIBEIRO, 2008). Para um mapeamento das contribuições teóricas da área: (SACHS, 1996).

processo de geração de excedentes, inclusive econômicos. Porém – para qualificar minimamente a complexidade – podemos encará-lo a partir dos seguintes questionamentos: pode o processo dar-se em favor de grupos determinados? Deve haver preocupação com solo, água e matérias primas, em geral? É preciso responsabilidade com as gerações futuras? Pode o processo dar-se à revelia de um sistema democrático? Qual a finalidade do desenvolvimento?

Na medida em que tais questões sejam partes do debate sobre desenvolvimento, ou seja, se há uma disputa no campo político e no discursivo acerca das possíveis e desejáveis definições do termo, aparenta ter utilidade o conceito de ideologia, tal como definido por John B. Thompson. Para o autor, tal conceito “pode ser usado para se referir às maneiras como o sentido (significado) serve, em circunstâncias particulares, para estabelecer e sustentar relações de poder que são sistematicamente assimétricas” (THOMPSON, 2011, p. 16). Isso não significa dizer que o desenvolvimento se refira exclusivamente a um dispositivo de poder para manutenção de estruturas de dominação ou que o conceito de desenvolvimento opere exclusivamente como “cimento social”, para usar o termo de Thompson, para estabilização do conjunto de membros de determinada coletividade. Na verdade, afirma:

Ele exige que investiguemos os contextos sociais dentro dos quais essas formas simbólicas são empregadas e articuladas. Ele requer que perguntemos se – e, se este for o caso, como – o sentido é mobilizado pelas formas simbólicas em contextos específicos, para estabelecer e sustentar relações de dominação (THOMPSON, 2011, p. 16)

Essa historicidade emprestada ao conceito de ideologia nos é fundamental para tentar compreender os modos de apreensão e implementação do projeto de desenvolvimento humano no Brasil. Há os de visão mais cética a dizer que os que atuam profissionalmente para o desenvolvimento, como as grandes instituições empresariais ou financeiras, não passam de filantropos benevolentes preocupados, antes de mais nada, em “otimizar o ‘fator capital’ cujo controle possuem, sem desprezar o aporte subsidiário do ‘fator humano’ (esses ‘recursos humanos’ que as empresas tendem a transformar em combustível)” (HERMET, 2002, p. 17). Embora seja possível afirmar que essa é uma realidade nos modos como se executam alguns projetos de desenvolvimento, a redução analítica aí implicada bloqueia a possibilidade de avançar no entendimento do papel que as propostas de desenvolvimento representam no processo de mudança ou, quiçá, no processo de não mudança.

Nossa posição, assim, centra-se na ideia de que a despeito das idas, vindas e reviravoltas conceituais da temática, parece inconteste que o desenvolvimento segue existindo como ideia

e como prática para muitos países, sobretudo se não o tomarmos como síntese de índices estatísticos e ao invés disso, tal como sugere Guy Hermet, buscarmos analisa-lo “no labirinto de seus procedimentos e de suas metamorfoses reais” (2002, p. 18). Nas últimas décadas, após 1990 principalmente, abordagens críticas desde uma Antropologia do Desenvolvimento têm contribuído para a problematização do tema. Em seu interior, mesmo perspectivas críticas do conceito, como a de Guilherme Radomsky, parecem seguir a mesma linha de entendimento ao afirmarem que:

[..] com todas as vicissitudes e os desgastes, a ideia de desenvolvimento (e todos os derivados que geralmente aparecem ligados ao termo “desenvolvido”: sub, semi, pós) não perde força imaginativa e poder conceitual, mesmo em meio à ruína que um olhar crítico poderia depurar (RADOMSKY, 2011, p. 149).

Ademais, ainda que o problema do poder tenha estado no centro das preocupações de grande parte da literatura sobre desenvolvimento, foram as contribuições da antropologia que o deslocou para as questões chamadas microssociológicas do fenômeno. Esse trajeto, que tem início ainda na década de 1970 com a divulgação dos trabalhos de Michel Foucault (RIBEIRO, 2008), desdobra-se nas chamadas perspectivas pós-desenvolvimentistas (RADOMSKY, 2011; SACHS, 1996). Um componente dessa linhagem, por assim dizer, que se revela pertinente para este trabalho é a conexão entre faculdades do poder e configurações sociais, através das quais se dão suas manifestações. O conceito de configuração é baseado em Norbert Elias, para quem tal forma de operacionalizar as relações sociais é distintiva de muitas outras “por incluir expressamente os seres humanos em sua formação” (ELIAS, 2006, p. 25). A sociologia figuracional de Elias e sua abordagem histórica dos processos sociais abre caminho para investigações dedicadas ao exame de projetos de desenvolvimento em contextos específicos desde a perspectiva dos (des) equilíbrios históricos de poder.

O fundamento da distribuição do poder, afirma Gustavo Lins Ribeiro, “dentro do campo do desenvolvimento dependerá dos processos por meio dos quais as redes são formadas e das características das intervenções institucionais decorrentes do drama do desenvolvimento” (2008, p. 111). O que o autor chama de “drama desenvolvimentista” trata-se de “tipos complexos de encontros que juntam atores e instituições locais a *outsiders*³² (RIBEIRO, 2008, p. 121). O tipo de atuação, seguramente, sofre alterações ao longo da história e nos diferentes espaços de

³² *Outsiders* são as agências internacionais que, seja mediante cooperação, ajuda oficial ou simplesmente prescrição ou sugestão (os mecanismos *soft*) operam como agentes do desenvolvimento.

interação, mas, via de regra, a capacidade ou a pretensão que tais organismos têm de “planejar o futuro de uma comunidade é indicativo do seu poder diferencial no encontro” como afirma Ribeiro (2008, p. 122). A trama construída no encontro entre esses diversos agentes não é de fácil apreensão, entre outras coisas, porque a participação dos agentes situados em posições configuracionais estratégicas nem sempre é institucionalizada.

As Nações Unidas, o Banco Mundial e os bancos multilaterais de desenvolvimento, assim como o Banco Interamericano de Desenvolvimento *desempenham papéis estratégicos com as narrativas sobre desenvolvimento e exercem forte influência no processo de tomada de decisões de assuntos relativos ao desenvolvimento em nível regional e nacional* (ROLDÁN, 2012, p. 729, tradução nossa, grifo nosso)³³

As abordagens pós-desenvolvimentistas, no entanto, embora tenham produzido pistas teóricas e práticas interessantes, como a ideia de “lutar pela descolonização do imaginário economicista dominante” (VEIGA, 2006, p. 91), e, portanto, serem passíveis de mobilização para as pesquisas que refletem sobre a ideia de desenvolvimento como um fenômeno multidimensional, colaboram menos quando a intenção é debruçar-se sobre os impactos, as possibilidades, os desdobramentos de um objeto que ganha contornos próprios diante das diferentes realidades sobre as quais se estende; essa dificuldade se apresenta porque é justamente a negação do desenvolvimento que subsidia os apontamentos das abordagens pós-desenvolvimentistas (SACHS, 1996).

Se retomamos a perspectiva aqui adotada, compreendemos que uma maneira de apreensão sociológica do desenvolvimento pode se dar submetendo a observação dos desdobramentos do desenvolvimento planejado a uma perspectiva histórica de maior abrangência a partir da qual são configuradas as condições (sociais, econômicas, culturais, institucionais e políticas) – não planejadas – de implementação de qualquer projeto. Isso significaria, noutros termos, submeter a implementação dos projetos de desenvolvimento ao escrutínio da sociologia da mudança social desde uma perspectiva histórica.

José Eli da Veiga, em uma leitura de Celso Furtado, anuncia algo parecido ao dizer que “o tema central do estudo do desenvolvimento é a criatividade cultural e a morfogênese social, assuntos que permanecem praticamente intocados” (VEIGA, 2006, p. 88). Veja-se que nesta

³³ No original: “The United Nations, the World Bank and multilateral development banks such as Inter American Development Bank play strategic roles in narrating the stories of development and and exert powerful influences on decision making in development-related issues at regional and national levels” (ROLDÁN, 2012, p. 729)

proposição o desenvolvimento é, simultaneamente, projeto e processo. O conceito de morfogênese social, a tentativa de elaborar uma resposta à pergunta “como as sociedades mudam?”, passou a obter mais visibilidade no interior das chamadas teorias da agência. Não é o caso de adentrarmos tal arena, mas cumpre notificar que é aí que as ideias de *estrutura e ação* passam a receber tratamentos mais sofisticados e interdependentes e dinamizam significativa parte do pensamento social contemporâneo (SZTOMPKA, 1998). É na esteira desse debate, inclusive, que surgirá a proposta seniana do “desenvolvimento como liberdade”, sobre a qual falaremos adiante.

Problematizar o desenvolvimento sociologicamente, portanto, exige mais do que um esforço de definição conceitual, é preciso desnudar os projetos políticos, revelar os agentes envolvidos e mapear os métodos, assim como as teorias, que sustentam as práticas colocadas em andamento em favor da ideia de desenvolvimento, qualquer seja o significado que esteja em voga. Nosso esforço para fazê-lo passa, necessariamente, por compreender o papel que exercem as chamadas organizações internacionais na construção do conceito, nos diagnósticos dos problemas e nas prescrições para solucionar tais problemas, desde, principalmente, a segunda metade do século XX. Assim como, por problematizar a construção socio-histórica para a qual se apresenta o projeto de desenvolvimento ora em análise e os arranjos político-institucionais acordados para sua execução.

1.4 Institucionalidade e redes: a questão organizacional

Não nos resta dúvida de que o desenvolvimento é um problema antes, e sobretudo, político. Isso significa dizer que, independentemente de sua definição de momento, como pano de fundo estará sempre a configuração de sistemas de poder. No interior das dinâmicas socioeconômicas que definem os rumos do desenvolvimento, poder é “a capacidade que tem um grupo social de forçar a formação de um excedente e/ou dele apropriar-se. Assim, o excedente é, por si mesmo, a manifestação material da existência de um sistema de poder” (FURTADO, 1977, p. 29). Obviamente, as manifestações do poder não se exaurem na dinâmica econômica. O ponto do argumento que nos concerne é o que destaca o processo de desenvolvimento como resultado de uma dinâmica necessariamente conflitiva, embora o conflito não esteja sempre às vistas.

O núcleo central do estudo dos câmbios sociais que chamamos de desenvolvimento econômico consiste, portanto, no conhecimento dos

processos sociais pelos quais se definem a importância relativa do excedente e a utilização final deste. Como esses processos são a resultante da interação de forças antagônicas, compreende-se a importância que tem no estudo desse aspecto da dinâmica social o conhecimento das diversas formas de antagonismos entre grupos e classes (FURTADO, 1977, p. 26, grifo nosso).

A preocupação furtadiana esteve voltada às características do Estado, em suas diversas instâncias, no que respeita ao tratamento mais ou menos democrático dado ao excedente produzido ou, noutras palavras, como se resolveu institucionalmente a questão distributiva. Caso, segundo ele, o poder sempre tenha uma dimensão política, manifesta no uso da coação, e outra econômica, realizada na formação e aplicação do excedente, também é preciso considerar que “as relações entre uma e outra nem sempre são facilmente perceptíveis, quando as observamos através do espesso quadro institucional que as disciplina” (FURTADO, 1977, p. 29).

Tal raciocínio nos conduz a um olhar para a dimensão do quadro institucional, mas também para os projetos políticos que disputam espaço no interior do Estado. Além do quadro institucional, ou através dele, há frequentemente um arranjo político que costura alianças, parcerias, colaborações etc., que, sem dúvida, transforma, ainda que relativamente, as estruturas de poder, as correlações de força, e, conseqüentemente, o destino dado ao excedente, ou se quisermos, a direção do processo de mudança.

A observação do peso das instituições no processo de desenvolvimento econômico ganha fôlego com os estudos da Nova Economia Institucional (NEI) nos anos 1980; de tal sorte que as instituições passarão cada vez mais a ser objeto de investigação por parte dos estudiosos do desenvolvimento e, ao final da década de 1990, ganharão certa centralidade no interior da área. “Desde o final dos anos 1990, a visão segundo a qual a causa central dos problemas econômicos nos países em desenvolvimento são as instituições de má qualidade se tornou generalizada” (CHANG, 2010, p. 473, tradução nossa)³⁴. O Estado passa, com isso, a ganhar ainda mais a preocupação das principais agências internacionais para o desenvolvimento.

Os relatórios do PNUD não ficaram alheios a tal processo. Se posicionaram durante a década de 1990 com sugestões em favor de um Estado mais reduzido e, após a crise de 2008, defendendo a necessidade de uma institucionalidade regulatória mais eficiente diante das intransigências do mercado. No RDH de 2010, observa-se:

³⁴ No original: “Since the late 1990s, the view that poor-quality institutions are the root cause of economic problems in developing countries has become widespread” (CHANG, 2010, p. 473)

A centralidade das instituições tem sido crescentemente sublinhada – embora continue a haver discussão quanto aos aspectos que merecem importância. A nova economia institucional sublinha os direitos de propriedade e o Estado de Direito, bem como os efeitos mais instrumentais da participação e da responsabilização (PNUD, 2010, p. 21).

Claramente, esse não é um debate recente. Já desde as primeiras décadas do século XX, no debate entre os liberais, encontram-se posições atentas ao peso das instituições no processo de desenvolvimento econômico: “a história do capitalismo somente pode ser uma história econômico-institucional” (ROUGIER *apud* DARDOT; LAVAL, 2016, p. 104). Mesmo entre pensadores liberais, como os chamados ordoliberais alemães, há leituras críticas a respeito da crença na suposta ordem natural da dinâmica econômica. A esse respeito, Wilhelm Röpke afirma:

Não é empenhando-nos em não fazer nada que suscitaremos uma economia de mercado vigorosa e satisfatória. Muito pelo contrário, essa economia é uma formação acadêmica, um artifício da civilização (*apud* DARDOT e LAVAL, 2016, p. 105)

Em documentos regionais lançados pelo PNUD, também é possível verificar uma preocupação com a dimensão institucional relativa às possibilidades do desenvolvimento humano, vide discussão proposta pelo Relatório Regional sobre Desenvolvimento Humano para América Latina e Caribe de 2010. Neste documento, encontra-se, por exemplo, uma preocupação com “[...] a capacidade regulatória do Estado e com determinar que ações podem contribuir para incrementar sua eficácia e transparência para colocar um fim no ciclo de reprodução da desigualdade (PNUD, 2010a, p. 96, tradução nossa)³⁵. Este tipo de posicionamento, ressalte-se, encontra certo grau de variação entre os diferentes documentos.

Segundo Chang, “o FMI e o Banco Mundial passaram a impor muitas ‘condicionalidades relativas à governança’, exigindo ao país que tomara recursos emprestados que adotasse ‘melhores’ instituições para melhorar a ‘governança’” (2010, p. 473, tradução nossa)³⁶. Tal processo, conhecido por pressionar países devedores a realizarem “reformas estruturais” em suas instituições oficiais, interessa-nos particularmente por duas razões: uma

³⁵ No original: “[...] la capacidad regulatoria del Estado y determinar qué acciones pueden contribuir a incrementar su eficacia y transparencia para poner fin al ciclo de reproducción de la desigualdad” (PNUD, 2010a, p. 96).

³⁶ No original: “[...] the IMF and the World Bank started to impose many ‘governance related conditionalities’, which required that the borrowing country adopts ‘better’ institutions that improve ‘governance’” (CHANG, 2010, p. 473).

delas é referente à herança política e institucional legada pela década de 1990 ao Brasil; e, uma outra, porque a governança passou a compor efetivamente o léxico da cooperação internacional, nas suas mais variadas modalidades, apesar da imprecisão que cerca a ideia de “*better institutions*”, chamada muitas vezes, consoante Chang, de *Global Standard Institutions* [GSI] (2010).

A pressão para a adoção das GSIs pelos países em desenvolvimento também veio de diversos acordos de comércio e investimento bilaterais, regionais e multilaterais, as quais começaram a se expandir a partir de meados dos anos 1990. Por exemplo, a OMC (Organização Mundial do Comércio) forçou países em desenvolvimento a adotar leis de direitos de propriedade intelectual no modelo americano através do acordo de direito de propriedade intelectual relacionado ao comércio (TRIPS)³⁷ (CHANG, 2010, p. 474, tradução nossa)³⁸.

A preocupação de Chang está vinculada ao papel que exercem as GSIs na manutenção da subordinação dos países periféricos em relação aos países centrais, desde o ponto de vista do desenvolvimento econômico. “GSIs são instituições que, inerentemente, favorecem os ricos aos pobres, o capital ao trabalho e o capital financeiro ao capital industrial” (CHANG, 2010, p. 475, tradução nossa)³⁹. O autor sugere um entendimento da governança como responsável pela instauração de uma lógica política que incide sobre o desenvolvimento econômico em favor de um grupo específico de países ou de grupos específicos no interior de certas localidades.

Nossa busca, diferentemente, será pela compreensão dos mecanismos de concretização da ideia de governança como ferramenta indispensável para o desenvolvimento e seus possíveis impactos para as noções de participação e, conseqüentemente, para as possibilidades de uma construção democrática. Essas duas visões não são excludentes e podem, inclusive, ser operadas complementarmente. O que nos interessa particularmente é a ideia de que internamente o projeto político ganha terreno e adeptos e, portanto, a lógica institucional sugerida pelos organismos internacionais ganha uma dinâmica bastante própria.

³⁷ Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights.

³⁸ No original: “The pressure for the adoption of GSIs by developing countries also came from various bilateral, regional, and multilateral trade and investment agreements, which started mushrooming from the mid-1990s. For example, the WTO (World Trade Organization) has forced developing countries to adopt American-style intellectual property rights [...] laws through the trade-related intellectual property rights (TRIPS) agrément” (CHANG, 2010, p. 474).

³⁹ No original: “GSIs are institutions that inherently favour the rich over the poor, capital over labour, and finance capital over industrial capital” (CHANG, 2010, p. 475).

Daí a relevância em buscar, tanto nos documentos oficiais como nos textos teóricos, o repertório de conceitos e ideias que sustentam o projeto político e suas formas de penetração no discurso e na prática dos agentes envolvidos na implementação das propostas do desenvolvimento humano. Além do mais, pretendemos perseguir a seguinte questão: As formas de implementação do projeto de desenvolvimento humano no Brasil se dão mediante que tipo de atuação institucional?

Algumas das principais transformações recentes do tema do desenvolvimento teriam surgido, em certa medida, em razão das crises das décadas de 1980 e 1990 e da inabilidade das instituições internacionais em contê-las (CRAIG; PORTER, 2006). Craig e Porter (2006) indicam mecanismos mobilizados pelas IFIs (*International Financial Institution*) para conferir novas roupagens ao desgastado discurso neoliberal do final década de 1990, após crises. Abandonou-se, por exemplo, o discurso das Reformas Estruturais para encampar a ideia da Redução da Pobreza e Suporte ao Crescimento (*Poverty Reduction and Growth Facility*), termo adotado na gramática política do FMI e do Banco Mundial⁴⁰.

O Desenvolvimento como Redução da Pobreza engendrará, a partir de 2000, uma ampla agenda de três pernas baseada em promoção de *oportunidades* econômicas através da integração do mercado global, maior *segurança* social e econômica e *empoderamento* através de arranjos inovadores de governança para o atendimento local em saúde, educação e outros serviços de redução da pobreza (CRAIG; PORTER, 2006, p. 4, tradução nossa, grifos no original)⁴¹.

Em 1999, o FMI e o Banco Mundial reestruturaram seus principais mecanismos de atuação e reelaboraram suas estratégias através da abordagem da redução da pobreza. O novo enfoque indica os contornos da concepção de desenvolvimento que nortearão as atividades dos dois organismos a partir de então. Entre as características de tal concepção, lê-se em documento publicado pelo FMI, destaca-se que a luta contra a pobreza “deve ser conduzida pelos próprios países e ter ampla participação da sociedade civil, das instituições eleitas, dos doadores mais importantes e das instituições financeiras internacionais pertinentes” (IMF, 1999, s/n, tradução

⁴⁰ Os esforços conjuntos do Fundo Monetário Internacional e do Banco Mundial iniciaram-se já no final da década de 1990 com documentos preparados por técnicos das duas instituições como o “Poverty Reduction Strategy Papers [PRSP] - Operational Issues”, de 1999. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/esl/poverty1.htm>.

⁴¹ No original: “Poverty Reduction Development would from 2000 roll out on a broad three-leg agenda of promoting economic *opportunity* through global market integration, and enhanced social and economic *security* and *empowerment* through innovative governance arrangements for local delivery as health, education and other poverty-reduction services” (CRAIG; PORTER, 2006, p. 4, grifos no original).

nossa)⁴². Além da ênfase na participação e no protagonismo dos próprios países, o documento indica a necessidade de manutenção do crescimento econômico e a formulação de metas.

Os Objetivos do Milênio representam, certamente, uma face importante dessa nova abordagem do desenvolvimento, quer seja pela assimilação dos conteúdos, quer seja pelo incentivo às formas de alcançá-los. Oportunidades, segurança, participação e empoderamento comporão, junto com outros, as ideias centrais do projeto de desenvolvimento humano. Os Objetivos do Milênio também são incentivadores do que Craig e Porter denominam “a quarta perna” da rubrica do modelo de desenvolvimento centrado em redução da pobreza, a saber, a governança. “Em 2000, para mais de 80 dos países mais pobres do mundo, os PRSPs [*Poverty Reduction Strategy Papers*] seriam apresentados como o principal veículo estratégico e de implementação para alcançar o ODM” (CRAIG; PORTER, 2006, p. 5)⁴³.

Os *papers* são, efetivamente, o veículo de enquadramento dos países endividados no projeto das instituições de Bretton Woods. A produção dos documentos ficou sob responsabilidade dos próprios países, mas deveriam ser aprovados pelos técnicos do FMI e do BM, posteriormente. A centralidade no processo “*country-driven*” busca, ao que parece, construir uma imagem do protagonismo de cada país/localidade, por um lado, e expurgar, por outro lado, as acusações de ingerências lançadas sobre tais instituições, principalmente FMI, em razão do modelo anterior de financiamento para reformas estruturais.

Os PRSPs são preparados pelos governos com ativa participação da sociedade civil e outros parceiros do desenvolvimento. Os PRSPs são, então, considerados pelos Conselhos Executivos do FMI e do Banco Mundial como a base para empréstimos concessionais de cada instituição e alívio da dívida sob a Iniciativa dos Países Pobres Altamente Endividados (HIPC⁴⁴) (IMF, 2009, p. 1, tradução nossa).⁴⁵

⁴² No original: “deben ser impulsadas por los propios países y contar con la amplia participación de la sociedad civil, las instituciones elegidas, los donantes más importantes y las instituciones financieras internacionales pertinentes” (IMF, 1999, s/n).

⁴³ No original: “By 2000, for over 80 of the world’s poorest countries , PRSPs [*Poverty Reduction Strategies Papers*] would be presented as the primary strategic and implementation vehicle to reach the MDG” (CRAIG; PORTER, 2006, p. 5).

⁴⁴ Heavily Indebted Poor Countries.

⁴⁵ No original: “PRSPs are prepared by governments with the active participation of civil society and other development partners. PRSPs are then considered by the Executive Boards of the IMF and World Bank as the basis for concessional lending from each institution and debt relief under the joint Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative” (IMF, 2009, p. 1).

Em suma, a produção dos *papers* era a condição estabelecida para acessar os empréstimos concessionais. Mais de 65 países (de 78 habilitados), a grande maioria na África, produziram PRSPs durante os últimos 18 anos. Apesar da preocupação dos órgãos internacionais com a redução da pobreza, as sugestões direcionadas aos países indicavam, também, a necessidade de que os países associassem tal objetivo à manutenção ou ao impulso do crescimento econômico com estabilidade macroeconômica mediante reformas institucionais. Veja-se, por exemplo, a concepção geral adotada no terceiro dos *papers* preparado por Cabo Verde: “O Estado terá que adoptar sistemas de gestão que garantam a possibilidade de ‘fazer mais com menos’. A ideia é a de construir um Estado frugal que seja capaz de gerir e priorizar de forma eficiente os recursos e investimentos” (CABO VERDE, 2012, p. 39).

Entre as reformas propostas pelo país africano para enquadramento na abordagem da redução da pobreza, sublinhe-se as destinadas às legislações trabalhistas:

Conclui-se então que Cabo Verde tem actualmente uma das legislações laborais mais restritivas do mundo. Embora o objectivo seja proteger os trabalhadores, a regulamentação excessiva promove a informalidade e incentiva a contratação de trabalhadores estrangeiros que representam actualmente uma parte substancial da força de trabalho total nas indústrias do turismo e construção. Adicionalmente, as normas demasiado rígidas reduzem a atractividade de Cabo Verde para investidores e inibem a criação de emprego por parte de firmas domésticas. O país necessitará de empreender reformas significativas no plano do mercado laboral no sentido de fomentar a procura de emprego, reduzir o desemprego e tornar o mercado laboral mais fluido. (CABO VERDE, 2012, p. 44).

O documento aborda uma variedade de temáticas como: a necessidade de uma boa governança, com participação dos *stakeholders*; a relevância da abertura do mercado financeiro; o papel do agronegócio, do turismo, da economia criativa, entre outras⁴⁶. Todas elas, ressalte-se, pressionam para um tipo específico de institucionalidade ou de atuação do Estado no processo de desenvolvimento.

Há algo de perspicaz na mudança de abordagem ocorrida na transição para o novo milênio. A perspectiva da redução da pobreza assumida pelas IFIs sugere o protagonismo dos agentes nacionais, desenha um modelo de ação política em que os segmentos mais pobres das sociedades devem ser ouvidos e considerados durante a elaboração dos planos de ação e, com

⁴⁶ Os *papers* preparados pelos países podem ser ricas fontes de pesquisa documental sobre temáticas como: neoliberalismo, desenvolvimento, FMI, Banco Mundial, etc. Todos os documentos estão disponíveis no endereço eletrônico: <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx>.

isso, revigora a legitimidade das ações das próprias IFIs. Nesse momento, a elaboração dos ODMs veio a calhar. “Com essas metas, surgiram alinhamentos técnicos e institucionais, gerando um fôlego nos fóruns de alto nível de ‘harmonização’” (CRAIG; PORTER, 2006, p. 4, tradução nossa).⁴⁷ Entre 2002 e 2010, ininterruptamente, os RDHs se alinharam à abordagem dos PRSP. No documento de 2003 se observa o seguinte:

Conforme recomendado no Pacto do Desenvolvimento do Milênio, as necessidades de financiamento dos Objetivos devem ser avaliadas explicitamente pelos Documentos Estratégicos de Redução da Pobreza. As avaliações da sustentabilidade da dívida pelo Banco Mundial e pelo FMI devem ser estendidas para além da mera capacidade de serviço da dívida para liberar recursos suficientes para alcançar os Objetivos (UNDP, 2003, p. 153, tradução nossa)⁴⁸.

No capítulo 5 voltaremos a abordar o estreitamento visível a partir do novo milênio entre o projeto do FMI e Banco Mundial e os RDHs do PNUD. Mas, desde já vale considerar, seguindo Craig e Porter, que existem indicativos de que o distanciamento que os autores dos RDHs querem manter em relação ao projeto neoliberal merecem observação e análise cuidadosa⁴⁹, sobretudo porque algumas aproximações tornam-se evidentes em algumas dimensões programáticas e na procedimental amparada na ideia de governança (CRAIG; PORTER, 2006). Argumentos relativos a tais aproximações foram elaborados, por exemplo, por Suzan Ilcan e Lynne Phillips (2010). As autoras lançam mão da ideia de *developmentality*⁵⁰ dos ODM para apresentar características do projeto das Nações Unidas que permitem uma aproximação com o neoliberalismo, ou, ao menos, com um entendimento mais genérico de neoliberalismo. Entre tais características estão as chamadas “redes de conhecimento para o desenvolvimento” (*Knowledge Networks for Development*).

⁴⁷ No original: “With these targets came technical and institutional alignments, generating a breath-taking round High Level ‘harmonization’ Forums (CRAIG; PORTER, 2006, p. 4).

⁴⁸ No original: “As recommended in the Millennium Development Compact, the financing requirements of the Goals should be assessed explicitly in Poverty Reduction Strategy Papers. Assessments of debt sustainability by the World Bank and IMF should be extended beyond the mere capacity to service debt to freeing up enough resources to reach the Goals” (UNDP, 2003, p. 153)

⁴⁹ Assim como nos parece prudente evitar a ideia de que os RDHs são meros representantes disfarçados do projeto neoliberal. Adiante veremos que a introdução da política dos PRSP no interior dos RDHs se deu num período delimitado.

⁵⁰ Referência à ideia foucaultiana de “governamentalidade” (*governmentality*).

Elas trabalham para definir os termos do desenvolvimento, codificar as formas de tratamento desses termos, identificar os grupos e as agências envolvidas com os esforços de desenvolvimento e delinear os planos e objetivos mais amplos do compartilhamento de conhecimento, assim como as estratégias utilizadas para alcançar metas de desenvolvimento. As redes de conhecimento para o desenvolvimento envolvem muitos grupos diferentes para alcançar o sucesso do desenvolvimento do mercado e o "desenvolvimento sustentável", incluindo: agências do governo federal, ONGs, empresas do setor privado e organizações internacionais (ILCAN; PHILLIPS, 2010, p. 862, tradução nossa).⁵¹

O crescimento de tais redes estaria na esteira da emergência da governança como princípio político-organizacional entre as principais organizações internacionais que atuam na temática do desenvolvimento e, além disso, seria resultado da expansão das ONGs a partir das décadas finais do século XX. Sob a rubrica da descentralização e da democratização da informação, tais redes operam como agentes disseminadores não somente de um projeto de desenvolvimento mas, mais importante que isso, na concepção das autoras, de uma racionalidade particular aplicada às formas de alcance dos objetivos.

De uma perspectiva da *developmentality*, há uma virtude particular em prestar significativa atenção analítica em como as organizações internacionais estão envolvidas na formação de ações através de redes imaginadas como operando em escalas globais (ILCAN; PHILLIPS, 2010, p. 863, tradução nossa)⁵²

O centro do argumento das autoras consiste na ideia de que tais redes são potencialmente formadoras ou divulgadoras de uma racionalidade neoliberal e se sustentam sob o abrigo discursivo do “interesse mútuo” (ILCAN; PHILLIPS, 2010), do “todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento”, para lembrar o oitavo ODM. Além do mais, tais redes possuem pontos nodais ou elos que desempenham papel fundamental nas definições dos objetivos e métodos do desenvolvimento. Os próprios Objetivos do Milênio são resultados de uma articulação dessa natureza que envolveu os 189 países signatários, e também contou com a colaboração e a concordância de técnicos do FMI, Banco Mundial e OCDE (Organização para Cooperação e

⁵¹ No original: “They endeavour to define the objects of development, codify explicit ways of dealing with these objects, identify the groups and agencies involved with development efforts, and delineate the broader plans and objectives of knowledge sharing as well as the strategies used toward achieving broadbased development goals. Knowledge networks for development involve many different groups to achieve market development success and “sustainable development”, including: federal government agencies, NGOs, private sector firms and international organizations” (ILCAN; PHILLIPS, 2010, p. 862).

⁵² No original: “From a developmentality perspective, there is particular merit in paying greater analytical attention to how international organizations are involved in shaping actions through networks that are imagined as operating on global scales” (ILCAN; PHILLIPS, 2010, p. 863).

Desenvolvimento Econômico (ILCAN; PHILLIPS, 2010). Essas novas formas de entendimento do desenvolvimento, ancoradas nos PRSPs, seriam representativas de uma espécie de liberalismo “inclusivo”, “no qual a inclusão disciplinada dos pobres e seus lugares é um tarefa central” (CRAIG; PORTER, 2003, p. 54).

Efetivamente, após a estipulação dos oito objetivos, algumas redes se configuraram para alcançá-los, como o *UN Global Compact*, parceria das Nações Unidas com o setor privado para a promoção de boas práticas empresariais fundadas em princípios do órgão internacional. No Brasil, a iniciativa intitulou-se Pacto Global – Rede Brasil⁵³ (PG-RB) e conta, em 2018, com cerca de 750 empresas (públicas e privadas) signatárias. A rede internacional nasceu como ideia no Fórum de Davos, em 1999, e foi anunciado, oficialmente, no ano 2000, pelo escritório da ONU em Nova Iorque. No Brasil, desde 2000, capitaneado pelo Instituto Ethos, algumas empresas se engajaram aos propósitos do Pacto, mas é a partir de 2003, com a instituição do Comitê Brasileiro do Pacto Global (CBPG) que o projeto ganha força internamente.

Uma importante participação do Brasil se deu em Julho de 2004, quando da realização do *UN Global Compact Leaders Summit*, na sede das Nações Unidas. Este evento histórico reuniu mais de 450 executivos de alto nível de organizações signatárias do Pacto Global, bem como um grupo seleto de representantes de governos liderados pelo Secretário Geral das Nações Unidas. A palestra magna do evento foi conduzida pelo ex-presidente do Brasil, Luís Inácio Lula da Silva, e o país fez-se representar por 27 executivos de grande relevância das seguintes organizações: Aché Laboratórios Farmacêuticos, Aracruz Celulose, Banco do Brasil, Bovespa, Caixa, Copagáz, Copel, Fundação Dom Cabral, Grupo Pão de Açúcar, Instituto Ethos, ISAE-FGV, MDD Papéis, Natura, Nutrimental, Petrobras, PNUD, Portela, Souza Cruz e Valor Econômico (HISTÓRICO..., 2017, s/n).

A partir de então, as organizações signatárias passaram a se mobilizar para a promoção dos ODMs, sob coordenação das Nações Unidas. O grupo de empresas públicas e privadas “engrossou a voz do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade e contribuiu de forma expressiva para que o Brasil investisse no monitoramento e na avaliação dos indicadores, metas e objetivos acordados na Cúpula do Milênio das Nações Unidas em 2000” (HISTÓRICO..., 2017, s/n). As relações do PG-RB com o Movimento Nós Podemos escapam do alcance de nossa investigação. No entanto, os documentos lançados por esse movimento, assim como a participação, direta ou indireta, de algumas dessas empresas no NP, como veremos adiante,

⁵³ Mais informações sobre o PG-RB: <http://www.pactoglobal.org.br/>

indica a relevância dessas redes nos processos de definições teóricas e metodológicas dos projetos de desenvolvimento.

Outra iniciativa merecedora de menção é a *SDG Philanthropy Platform*, iniciativa que, nas palavras da plataforma, “[...] conecta filantropia com conhecimento e redes que podem aprofundar a colaboração, alavancar recursos e sustentar o impacto, promovendo os ODS na agenda do desenvolvimento nacional” (SDGPP, 2018, p. 1, tradução nossa)⁵⁴. A configuração dessa rede é a seguinte:

Estabelecido como um facilitador global que permite parcerias sólidas entre organizações filantrópicas, Nações Unidas, governos, sociedade civil, empresas e outras partes interessadas, o SDGPP é liderado pelo Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) e Assessores de Filantropia Rockefeller (RPA) e apoiado por Fundação Conrad N. Hilton, Fundação Ford, Fundação Caridade Familiar Brach e a Fundação das Nações Unidas (SDGPP, 2018, p. 1, tradução nossa)⁵⁵.

A Plataforma pensada para estimular o engajamento filantrópico para os ODS estabeleceu-se, por ora, em oito países pilotos: Brasil, Colômbia, Gana, Índia, Indonésia, Quênia, Estados Unidos e Zâmbia (SDGPP, 2018). As duas redes, no Brasil, estão conectadas, como mostra a figura 1, a seguir. Assim, consoante a proposição de abordagem de Ilcan e Phillips (2010), parece possível um exame a respeito das formas de implementação do projeto dos ODMs, tal como ele foi articulado no Brasil, e seu papel, como rede, no processo de construção e disseminação de conhecimentos e, além do mais, uma investigação que questione em que medida se aproximam do neoliberalismo ou, ao menos de uma interpretação do neoliberalismo. A figura apresentada em seguida mostra a Federação das Indústrias do Estado Paraná (FIEP), instituição que cumpriu uma papel fundamental, via SESI-PR, na história do NP, como um dos elos principais na chave do Pacto-Global.

No entanto, para realizar a citada aproximação, é preciso lembrar a distinção dos níveis do projeto político, apresentados na Introdução deste trabalho e, ainda, clarificar o que estamos entendendo por neoliberalismo. Para a discussão sobre o neoliberalismo valemo-nos, aqui, da

⁵⁴ No original: “[...] connects philanthropy with knowledge and networks that can deepen collaboration, leverage resources and sustain impact, driving SDG delivery within national development agenda” (SDGPP, 2018, p.1).

⁵⁵ No original: “Established as a global facilitator that enables strong partnerships between philanthropic organizations, the United Nations, governments, civil society, businesses, and other stakeholders, SDGPP is led by the United Nations Development Programme (UNDP) and Rockefeller Philanthropy Advisors (RPA) and supported by the Conrad N. Hilton Foundation, Ford Foundation, Brach Family Charitable Foundation, and UN Foundation” (SDGPP, 2018, p. 1).

FIGURA 1 – Rede SDG Philantrophy Platform

Fonte: extraído de (SDGPP, 2018).

colaboração de Pierre Dardot e Christian Laval (2016). “O neoliberalismo é um sistema de normas que hoje estão profundamente inscritas nas práticas governamentais, nas políticas institucionais, nos estilos gerenciais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 30). Sua força e resiliência estão justamente, asseveram, na capacidade de extrapolar as dimensões mercantil e financeira, reinos do capital, e de adentrar o domínio das subjetividades (DARDOT; LAVAL, 2016).

Ao mobilizarem Foucault para o campo analítico e, assim, pensar o neoliberalismo além de projetos e programas político-econômicos, os autores oferecem uma alternativa analítica ao sugerir uma espécie de autonomia do neoliberalismo (como racionalidade) em relação aos seus principais beneficiários. Isso os conduz a um tipo de análise que resiste em pensar a dinâmica do neoliberalismo como simples estratégia dos grupos financeiros, adentrando as instituições internacionais e nacionais e, outrossim, vai ao encontro da perspectiva apresentada do *developmentality*. Incurrer na ideia de que os beneficiários do “crime” são necessariamente seus mentores diz respeito, afirmam os autores de “A nova razão do mundo”, a um tipo de paralogismo⁵⁶, “como se o surgimento de uma nova forma social devesse ser reconduzido à consciência de um ou mais estrategistas como sua fonte ou seu foco genuíno e como se o recurso à intencionalidade de um sujeito fosse o princípio último de toda inteligibilidade histórica” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 23).

Um dos argumentos centrais da proposição dos autores, assim, revela-se no entendimento de que o neoliberalismo como racionalidade é capaz de “produzir uma relação do sujeito individual com ele mesmo que seja homóloga à relação do capital com ele mesmo ou, mais precisamente, uma relação do sujeito com ele mesmo como um ‘capital humano’ [...]” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 31) que, como tal, deve investir em si para se valorizar no mercado em que compete. Na chave interpretativa das disputas epistemológicas, uma questão parece premente: a racionalidade neoliberal pode construir, no interior da trama de tensões configuracionais, maior centralidade – contraditória – do sujeito individual. Um indivíduo, no abstrato, que vai se tornando responsável pelo seu próprio sucesso ou fracasso sem que, no entanto, estejam equacionadas, em significativa parte das sociedades contemporâneas, a questão central das desigualdades de muitos tipos.

Ainda que seja possível encontrar divergências – e não são poucas – entre os principais apóstolos do neoliberalismo, um fator comum nos parece merecer destaque: a ideia de que a

⁵⁶ Espécie de raciocínio falso, produzido involuntariamente.

empresa deve fornecer o modelo para a sociedade. “É precisamente essa dimensão antropológica do homem-empresa que [...] será a principal contribuição dessa corrente” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 135). Os autores se referem ao neoliberais austro-americanos cujas principais referências são Von Mises e Hayek, para quem “a particularidade e a superioridade da economia de mercado é que o indivíduo deve ser o único a decidir a finalidade de suas ações, porque somente ele sabe o que é bom para ele” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 138).

Apenas nessa curta definição acerca do neoliberalismo, encontramos um ponto de aproximação e outro de distanciamento em relação à proposta de Amartya Sen. Se, de um lado, o pensador indiano parte de uma premissa liberal ao assumir a centralidade do julgamento individual, por outro, sua noção de capacidade não se reduz à de capital humano (embora também não sejam excludentes), como explica o próprio autor: “Devemos ir além do conceito de capital humano, mesmo reconhecendo sua pertinência e seu alcance. A necessária ampliação é aditiva e acumulativa, mais do que alternativa à perspectiva do ‘capital humano’” (SEN, 1998, p. 72, tradução nossa)⁵⁷.

Adiante voltaremos nossa atenção à abordagem seniana. Por ora, cumpre-nos dizer que, apesar das aproximações evidentes entre esses dois projetos políticos, o neoliberal e o projeto dos ODMs, não nos parece ser o caso de vê-los como sinônimos, tanto mais se considerarmos a complexidade desse campo que chamamos genérica e, muitas vezes, imprecisamente de neoliberalismo. Não temos dúvidas de que eles mantêm alguns pontos de aproximação, mas procuraremos demonstrar a razão dessa resistência e apontar as diferenças considerando os subníveis do projeto.

Nos capítulos seguintes, voltaremos nossa atenção a esse aspecto quando discutiremos o conceito de governança. Com relação a esse conceito, cabe desde já assinalar que, na formulação dos ODMs, aos sete objetivos de conteúdo, somou-se um último relativo à forma por meio da qual deveriam ser perseguidos os ideais traçados na Cúpula do Milênio. De fato, a proposição dos Objetivos do Milênio atende a uma demanda importante do paradigma da Redução da Pobreza: a submissão das causas sociais consideradas relevantes à rubrica da governança e da construção institucional. O peso argumentativo do combate à pobreza, da redução das desigualdades de gênero, do empenho em garantir educação para todos e todas, da

⁵⁷ No original: “Debemos ir más allá del concepto de capital humano, luego de reconocer su pertinencia y su alcance. La ampliación necesaria es aditiva y acumulativa, más que alternativa a la perspectiva del ‘capital humano’” (SEN, 1998, p. 72).

redução da mortalidade infantil, entre outros, traz consigo, numa espécie de cavalo de Troia, o modelo político-institucional para realizá-lo.

Com efeito, esse é um aspecto relevante da ideia de governança: a aparência de “face humana” e de “democracia” que a proposta confere aos ajustes estruturais na macroeconomia, nos investimentos em capital humano, saúde e educação proporcionados pelo trabalho em conjunto com a sociedade civil. O processo todo geraria, assim, oportunidades para a inserção cidadã no mundo do mercado, além de uma cidadania democraticamente empoderada (CRAIG e PORTER, 2006). “A globalização oferece grandes oportunidades para o avanço humano [lê-se já na primeira página do RDH de 1999] – mas somente se contar com forte governança” (UNDP, 1999, p. 1, tradução nossa)⁵⁸.

1.5 Desenvolvimento e construção democrática: introdução ao problema

Um dos problemas que nos parece central, e que acompanha a discussão a respeito da governança, é o da politização/despolitização implicado em determinadas formas de resoluções teóricas e práticas dos problemas sociais. Se estamos assumindo que o desenvolvimento em sua dimensão normativa é um processo político, estamos partindo do suposto que se trata de um problema cujo objeto central é o binômio poder-dominação. Estamos acolhendo como processo de despolitização, desse modo, o tratamento teórico ou prático dado aos problemas sociais que não traz à superfície a temática do poder e da dominação que, geralmente, explica-os. É dessa perspectiva que se conectam desenvolvimento e construção democrática.

De mais a mais, a temática da institucionalidade ou da não institucionalidade oferece a possibilidade de pensarmos o desenvolvimento na chave dos direitos, como sugerem Telles (1994; 1999), Dagnino (2004) ou Etchichury (2015). A ideia de içar direitos como referências para a organização da vida social e econômica oferece-nos uma ferramenta analítica para pensarmos os alcances dos projetos políticos em face das estruturas subdesenvolvidas, refletirmos sobre as modalidades de ação no combate aos problemas sociais, sobre as formas de participação do Estado e suas relações com a sociedade civil. Isso porque a referência dos direitos, além da vantagem mesma de viabilizar a observação do andar da construção democrática, faculta uma análise sobre a durabilidade dos ganhos sociais, sobre o grau de institucionalização das demandas sociais e sobre o tipo de gramática política a partir da qual

⁵⁸ No original: “Globalization offers great opportunities for human advance — but only with stronger governance” (UNDP, 1999, p. 1).

se dinamizam os projetos políticos em ambientes nacionais. Todos esses aspectos são potencialmente reveladores das características dos projetos políticos.

Cumpra deixar claro, desde já, que a sociedade civil será entendida, neste trabalho, como heterogênea quanto à composição e interativa quanto às relações com o Estado. Sem que seja vista como entidade necessariamente oposicional ao Estado, a sociedade civil, ambiente dos conflitos políticos e disputas valorativas, também não se confunde com ele. Uma definição, assim, pouco precisa, deixa-nos vulneráveis a muitas críticas, mas há um propósito para optarmos por ela. Não se pretende enveredar pelo enorme debate sobre o conceito de sociedade civil⁵⁹. O objetivo, bem menos audacioso, é mobilizar uma ideia de sociedade civil que viabilize a apreensão e a compreensão do nosso objeto de pesquisa, um fenômeno que expressa relações complexas entre Estado, organizações civis, mercado e organizações internacionais. Interessamos, mais do que uma definição prévia de sociedade civil, o entendimento da política, em sentido lato, que se constrói no interior de arranjos de governança, a partir de seus entendimentos do que seja a sociedade civil.

É presente, como dissemos, na concepção furtadiana de desenvolvimento, uma relevância da “democraticidade do Estado”, para emprestar o conceito de O’Donnell (2013); mas uma noção de democracia mais abrangente, que alcança as dimensões extrainstitucionais também é parte constituinte de sua elaboração teórico-política.

A importância dada à aplicação de uma racionalidade substantiva (e não exclusivamente instrumental) na dinâmica da administração pública, assim com a necessidade de um projeto coletivo de Nação que seja emergente do tecido social, faz surgir a ideia central de que o desenvolvimento é a antinomia por excelência da modernização, a qual não se reduz aos contornos da arquitetura oficial: formas de pensar, de criar, de participar politicamente etc., vão se conformando por intermédio de uma racionalidade instrumental e conformando práticas culturais. Na discussão sobre o “mito do desenvolvimento econômico”, Furtado (1974) indica a evidência de que o processo inventivo se realiza ao redor de dois eixos: da racionalidade instrumental, responsável pela busca da eficácia no agir e da racionalidade substantiva, responsável pela elaboração de valores e objetivos para a vida. A questão decisiva – e difícil de responder – diz respeito aos processos que fazem com que as sociedades, em determinadas

⁵⁹ Para uma discussão teórica sobre o conceito, pode-se consultar Bobbio, (2012), Kritsch (2014), Alonso (1996), Olvera (1996), Cohen e Arato (1992). Sobre as transformações do conceito e o papel das OIs nesse processo, ver Mato (2004), Dagnino (2004).

épocas, tendam a criar mais técnicas que valores. Ou, ainda, como essas duas dimensões interagem no processo de desenvolvimento.

Em artigo de 1995, intitulado “A invenção do subdesenvolvimento”, Celso Furtado questiona as possibilidades de superação do subdesenvolvimento diante do cenário de globalização tecnológica crescente: “até que ponto essa tecnologia pode ser posta a serviço da consecução de objetivos definidos autonomamente por uma sociedade de nível de acumulação relativamente baixo e que pretende a homogeneização social?” (FURTADO, 1995, p. 6). Estava em discussão o papel que cumprem os meios, as tecnologias e os métodos no processo político de construção de finalidades sociais.

O que se tem em vista é descobrir o caminho da criatividade em nível dos fins, lançando mão dos recursos da tecnologia moderna, na medida em que isso é compatível com a preservação da autonomia na definição dos valores substantivos (FURTADO, 1995, p. 6).

O economista brasileiro afirma que, politicamente, uma das formas de enfrentamento do subdesenvolvimento é a criação de “estruturas sociais que abram espaço à criatividade num amplo horizonte cultural e gerem forças preventivas e corretivas nos processos de excessiva concentração do poder” (FURTADO, 1995, p. 9). Desenvolvimento e construção democrática, nesse caso, são processos que se reforçam mutuamente, quando não se confundem.

Mas, o que significa, efetivamente, uma construção democrática? Retomamos, neste ponto, as colaborações de Dagnino, Olvera e Panfichi para quem a ideia de construção da democracia não se reduz à consolidação da democracia eleitoral, “[...] mas a seu aprofundamento e ampliação para novas esferas da vida pública e, portanto, à extensão mesma do conceito de política e cidadania” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 7). Na concepção dos autores, o processo de construção democrática é, na verdade, uma disputa ao redor das possibilidades de compartilhamento do poder. Dessa contenda participam, na contemporaneidade, agentes sociais e políticos, inclusive agências internacionais, movimentos sociais e redes de ONGs (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a). Além do mais, os autores operam uma noção que nos será fundamental, como já anunciado, que é a de heterogeneidade da sociedade civil, sobretudo porque nosso objeto de estudo é parte de um momento de enaltecimento da sociedade civil nos arranjos de governança para o desenvolvimento. Os autores nos lembram, efetivamente, que no interior do conflito pela construção democrática:

[...] há diversos projetos políticos subjacentes em um discurso homogêneo, alguns mais orientados para a participação como modo de assegurar a governabilidade e outros que apelam ao predomínio do técnico-gerencial e da despolitização expressa (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 14).

Já pronunciamos a relevância da noção de projetos políticos na Introdução deste trabalho. Convém adicionar, porém, que o projeto político ora em análise é um projeto de desenvolvimento e isso, como vimos anteriormente, não é uma trivialidade. A ideia de desenvolvimento assumindo um papel semelhante à de uma “religião secular”, tal como nos lembra Gustavo Lins Ribeiro (2008), recuperando ideia de Maybury-Lewis, opera como guarida para a mobilização de conceitos, métodos e conteúdos com relativa imunidade à crítica.

É nessa esteira que assistimos ao crescimento e à consolidação das ONGs e um entendimento cada vez mais presente de que essas são as instituições representativas por excelência da sociedade civil; mais, são agentes por excelência do desenvolvimento. A vinculação com os diferentes setores sociais (mulheres, negros/as, juventude etc.) tê-las-iam tornado interlocutoras privilegiadas com o Estado. “Portadoras dessa capacidade específica, muitas ONGs passam também a se ver como ‘representantes da sociedade civil’, num entendimento particular da noção de representatividade” (DAGNINO, 2002, p. 291). Esse entendimento particular adviria de um encontro de interesses comungados, mais do que uma relação orgânica entre supostos representantes e representados (DAGNINO, 2002). No que diz respeito às Organizações Não-Governamentais, acrescenta Dagnino:

Esse deslocamento não é só sustentado pelas próprias organizações mas reforçado pelos governos e pelas agências internacionais, que buscam parceiros confiáveis e *temem a politização da interlocução* com os movimentos sociais e com as organizações de trabalhadores, e alimentado pela mídia, com frequência por motivos semelhantes (DAGNINO, 2002, p. 291, grifo nosso).

O problema da politização/despolitização da sociedade civil ou das relações dela com o Estado já vinha sendo objeto de reflexão desde os anos 1990. Vera Telles, por exemplo, ao debruçar-se sobre as transformações políticas da década de 1990 antevê o desafio que batia à porta da sociedade brasileira: “as possibilidades de se estabelecer a difícil equação entre economia e equidade” (TELLES, 1994, p. 47). Isso significava pensar os papéis do Estado, do mercado e da sociedade civil, mas mais do que isso, significava alçar os direitos “como medida no gerenciamento dos conflitos e como parâmetros no reordenamento da vida econômica (e da vida social de uma maneira mais geral)” (TELLES, 1994, p. 47). Mas tal questão é mais

complexa do que pode parecer à primeira vista. A própria autora desenlaça o problema ao enfocar a mutualidade implicada no processo:

Para além do agravamento das condições de vida de maiorias, trata-se aqui da demolição das referências públicas pelas quais os dramas de cada um podem ser desingularizados e traduzidos não apenas como experiências compartilhadas, mas como problemas pertinentes à vida pública de um país. Essa é a operação simbólica que a linguagem dos direitos permite. Ou permitiria, pois é essa linguagem que vem sendo privada de sua potência simbólica e capacidade de interpelação (TELLES, 2001, p. 142-143)

Dizer que se deve elencar os direitos como preceito para organização da vida social e política significa pensá-los em sua dupla dimensão de regras formais e estrutura simbólica que “baliza os critérios pelos quais os dramas da existência podem ser problematizados e avaliados nas suas exigências de equidade e justiça” (TELLES, 2001, p. 143). A formulação é exigente e remete ao problema do fundo de conhecimento, citado anteriormente, que constrói as formas como nos representamos no mundo, individual e coletivamente. A compreensão do problema, além do mais, requer que se observe as disputas epistemológicas considerando o encontro (inevitável?) dos agentes supranacionais com as características dos processos locais.

Esse é, ao nosso ver, o problema de fundo das discussões sobre a “confluência perversa” propostas por Evelina Dagnino. No tocante ao referido encontro, aliás, a autora deixa claro que também esse é um processo que não se apreende facilmente e contém algumas armadilhas. Uma delas diz respeito ao pressuposto da “imposição global dos elementos político-culturais ‘adequados’ à implementação do modelo neoliberal” (DAGNINO, 2004, p. 100). Se pode haver desequilíbrios de poder no enredo das definições conceituais e políticas, também é preciso considerar o papel que representam os agentes locais que “internalizam” os elementos “externos” (DAGNINO, 2004), dando a origens a projetos novos (FERGUSON, 2005) que se colocarão como alternativas para a resolução da questão social. “É nesse sentido, [...] [diz a autora], que devemos entender a produção transnacional das representações daquelas noções (DAGNINO, 2004, p. 100).

Além do mais, no emaranhado de significados que a modernidade vai tecendo, a cidadania é uma dessas noções centrais que podem operar como receptáculo de projetos políticos de fundamentos essencialmente distintos. É uma noção que pode atender algumas exigências modernas por igualdade, mas convive, se preciso, com desigualdades de muitas ordens (MIGUEL, 2016). Numa trajetória, dessa maneira, contraditória, a cidadania no Brasil,

como em qualquer democracia, tem relevância política, social e institucional, mas vai além, é componente central no desenvolvimento cultural.

Inspirada na sua origem pela luta pelos direitos humanos (e contribuindo para a progressiva ampliação do seu significado) como parte da resistência contra a ditadura, essa concepção buscava implementar um projeto de construção democrática, de transformação social, que impõe um laço constitutivo entre cultura e política (DAGNINO, 2004, p. 103).

Desta perspectiva, a noção de cidadania, se considerada na chave da expressão de procedimentos políticos e de política cultural (DAGNINO, 2004), pode ser uma das noções decisivas para possibilidades de elaborações de novos projetos de sociedade. Política cultural, vale dizer, não no sentido usual de oferta de bens culturais, explica a autora. A ideia de política cultural é mobilizada para expressar os laços e as relações inescapáveis entre cultura e política (DAGNINO, 2004). Num sentido algo similar, Celso Furtado definiu a expressão da seguinte maneira:

A política cultural que se limita a facilitar o consumo de bens culturais tende a ser inibitória de atividades criativas e a impor barreiras à inovação. Em nossa época de intensa comercialização de todas as dimensões da vida social o objetivo central de uma política cultural deveria ser a liberação das forças criativas da sociedade (FURTADO, 2012, p. 41).

O vínculo entre desenvolvimento e construção democrática, desse ponto de vista, se torna claro. Tanto mais se acompanharmos Furtado com a ideia de que “uma nova síntese cultural, que recolha a força criativa do povo, pressupõe o aprofundamento do processo de democratização e a redução da heterogeneidade social” (FURTADO, 2012, p. 40). Em síntese, nos diz Dagnino:

O que está em jogo, de fato, é o direito de participar na própria definição desse sistema, para definir de que queremos ser membros, isto é, a invenção de uma nova sociedade. O reconhecimento dos direitos de cidadania, tal como é definido por aqueles que são excluídos dela no Brasil de hoje, aponta para transformações radicais em nossa sociedade e em sua estrutura de relações de poder (2004, p. 104).

Mas as possibilidades de participação na redefinição social devem ser observadas sob o prisma da política. Com isso se quer dizer que pode haver armadilhas organizacionais que

propõem formulas participativas sem que isso signifique a politização do desenvolvimento ou da construção democrática.

1.6 A “anti-política” como possibilidade política

Uma outra referência que compõe o quadro de conceitos e teorias que subsidiarão nossa análise vem da proposta analítica de Ferguson (2005) e sua ideia de “máquina anti-política”. Vale desde já a observação de que não partilhamos da perspectiva mais geral do autor, que propõe, na linha do pós-desenvolvimento, uma espécie de implosão da noção de desenvolvimento. Proporemos, então, uma reformulação do conceito. A pesquisa de Ferguson centrou-se em elementos distintos daqueles que formam nosso objeto de investigação, mas alguns pontos de partida são semelhantes. Um deles é a relevância da transformação dos organismos internacionais em agentes do desenvolvimento. Isso significou uma aproximação evidente do discurso político do desenvolvimento com os apontamentos teóricos do mundo acadêmico. Os produtores dos discursos do desenvolvimento são, também eles, oriundos do mundo acadêmico em sua maioria. “Eles não existem em dois mundos epistemológicos distintos” (FERGUSON, 2005, p. 67, tradução nossa).⁶⁰ Isso se aplica, sem dúvidas, aos produtores dos RDHs e aos demais agentes da chamada comunidade epistêmica (IVO, 2015) do desenvolvimento.

Em termos sumários, comunidade epistêmica, na elaboração mais conhecida atribuída a Peter Haas, refere-se à rede de profissionais que opera na construção e na difusão de conhecimento especializado com reconhecida autoridade na área. Sem que pertença a um mesmo campo do conhecimento, a rede compartilha de pressupostos normativos, princípios filosóficos e relações causais, além de “noções compartilhadas de validação [...] [e] um empreendimento político (*policy*) comum” (INOUE, 2003, p. 83).

Assim, se a diferença dos regimes discursivos não é epistemológica, trata-se, então, de uma espécie de adequação do discurso aos propósitos do agente produtor da proposta, num primeiro momento, e dos agentes executores, posteriormente. Esse movimento de adaptação discursiva também pode ser observado na transição da teoria seniana das capacidades para a abordagem do desenvolvimento humano dos RDHs. De fato, as premissas teóricas são as

⁶⁰ No original: “They do not exist in two different epistemological worlds” (FERGUSON, 2005, p. 67).

mesmas, o que ocorre é uma adaptação programática alinhada aos propósitos do PNUD. No caso da análise dos relatórios do Banco Mundial para Lesoto, Ferguson diz o seguinte:

Uma análise que sugere que a causa da pobreza no Lesoto são políticas e estruturais (não técnicas e geográficas), que o governo nacional é parte do problema (e não um instrumento neutro para sua solução), e que a possibilidade significativa só pode vir através de transformação social revolucionária na África do Sul não tem lugar no discurso do "desenvolvimento" simplesmente porque as agências do "desenvolvimento" não estão na atividade de promoverem realinhamentos políticos ou de apoiarem lutas revolucionárias (FERGUSON, 2005, p. 69, tradução nossa)⁶¹.

Naturalmente, o compromisso do mundo acadêmico e o compromisso das organizações internacionais estão atrelados a razões distintas. O que nos parece relevante são os impactos culturais, institucionais e políticos que os procedimentos argumentativos para adaptação discursiva podem causar nas realidades sociais. Para adequar a proposta, é preciso, antes, oferecer uma leitura da realidade do país ou da região para a qual se destina o “desenvolvimento”. Essa leitura ou interpretação é fundamental, porque a partir dela serão construídas as explicações dos problemas e apresentadas suas soluções. Não por outra razão Thompson (2011) insiste na necessidade de interpretar as interpretações.

É preciso considerar, vale ressaltar, as diferenças existentes entre a análise empreendida por Ferguson no Lesoto a partir da atuação do Banco Mundial e nossa proposta analítica. E mesmo a ideia de “máquina anti-política” ali diz respeito ao corpo burocrático do aparelho estatal que, naquela ocasião, atuava efetivamente como agente do desenvolvimento. O aspecto da proposta de Ferguson que nos ajuda a pensar o projeto de desenvolvimento humano é a atenção dada aos efeitos colaterais dos projetos executados, ou o que ele chamou de instrumentos-efeitos. Também inspirado em Foucault, ele relata: “efeitos que são, ao mesmo tempo, instrumentos que ‘se transformam’ em exercício de poder” (FERGUSON, 2005, p. 255, tradução nossa).⁶²

De que modo os instrumentos-efeitos se transformam em recursos de poder? Eles conferem capacidade de domínio para os agentes da configuração que são investidos do

⁶¹ No original: “An analysis which suggests that the cause of poverty in Lesotho are political and structural (not technical and geographical), that the national government is part of the problem (not a neutral instruments for its solution), and the meaningful chance can only come through revolutionary social transformation in South Africa has no place in ‘development’ discourse simply because ‘development’ agencies are not in the business of promoting political realignments or supporting revolutionary struggles” (FERGUSON, 2005, p. 69).

⁶² No original: “effects that are at one and the same time instruments of what ‘turns out’ to be an exercise of power” (FERGUSON, 2005, p. 255).

domínio técnico. No caso de Lesoto, o que ocorreu foi o fortalecimento das estruturas burocráticas do Estado. No caso do projeto em análise, o Estado não é visto e não atua, efetivamente, como a entidade central do desenvolvimento. As questões do desenvolvimento são resolvidas agora pela governança – assim, abstratamente. No entanto, na prática, a governança para o desenvolvimento é realizada entre agentes concretos, com interesses concretos e alguns deles, certamente, são detentores de instrumentos técnicos que os colocam em posição de vantagem na determinação, sobretudo, dos meios para alcance dos ODMs. Essa ênfase dada aos meios, às técnicas, funda-se na seguinte perspectiva:

Ao reduzir intransigentemente a pobreza a um problema técnico e, prometendo soluções técnicas para o sofrimento de pessoas necessitadas e oprimidas, a problemática hegemônica do "desenvolvimento" torna-se o principal meio através do qual a questão da pobreza é despolitizada no mundo hoje. Ao mesmo tempo, fazendo com que os planos intencionais para o "desenvolvimento" sejam tão visíveis, um projeto de "desenvolvimento" pode acabar realizando operações políticas extremamente sensíveis que envolvem o fortalecimento e a expansão do poder institucional do Estado, de forma quase invisível, sob uma visão de missão neutra e técnica à qual ninguém pode se opor (FERGUSON, 2005, p. 256, tradução nossa)⁶³

Ferguson chama a atenção para o caráter ambivalente que não raro assume a noção de desenvolvimento. Sob seu abrigo, entrincheiram-se projetos com as mais distintas finalidades e com desvelamento tão mais difícil quanto menos evidente são os significados dos conceitos centrais que dão vida a tais projetos. "O 'instrumento-efeito', então, é duplo: ao lado do efeito institucional da expansão do poder burocrático estatal, encontra-se o efeito conceitual ou ideológico da despolitização tanto da pobreza quanto do Estado" (FERGUSON, 2005, p. 256, tradução nossa)⁶⁴.

No caso do projeto ora em análise, o que se investiga é uma possível despolitização da pobreza e dos demais problemas sociais apontados pelos ODMs e não somente do Estado, mas,

⁶³ No original: "By uncompromisingly reducing poverty to a technical problem, and by promising technical solutions to the suffering of powerless and oppressed people, the hegemonic problematic of 'development' is the principal means through which the question of poverty is de-politicized in the world today. At the same time, by making the intentional blueprints for 'development' so highly visible, a 'development' project can end up performing extremely sensitive political operations involving the entrenchment and expansion of institutional state power almost invisibly, under cover of a neutral, technical mission to which no one can object" (FERGUSON, 2005, p. 256).

⁶⁴ No original: "The 'instrument-effect', then, is two-fold: alongside the institutional effect of expanding bureaucratic state power is the conceptual or ideological effect of depoliticizing both poverty and the state" (FERGUSON, 2005, p. 256).

principalmente, das relações estabelecidas entre ele e a sociedade civil. É neste ponto que nos servirá a ideia de organização anti-política: “a suspensão da política daquela que talvez seja a mais sensível das operações políticas” (FERGUSON, 2005, p. 256, tradução nossa)⁶⁵.

Apesar das conclusões do autor serem extraídas de uma investigação sobre uma região bastante particular, Ferguson indica algumas possibilidades para mobilizar sua abordagem a respeito de outros contextos. Isso porque os projetos elaborados nas organizações internacionais tendem a ser generalistas, relativamente padronizados, de tal modo que sirvam igualmente para a grande maioria dos países que buscam o desenvolvimento. O “desenvolvimento”, defende Ferguson, geralmente é apresentado pelas OIs como um pacote padronizado de serviços à disposição dos países que precisam se desenvolver (FERGUSON, 2005). Isso o leva a concluir que, além de uma terminologia padronizada adequada ao desenvolvimento, o discurso não produz apenas jargões funcionais, mas também uma forma específica de racionalidade (*reasoning*). Uma racionalidade, aliás, contraditória, que justifica a ideia sempre presente de que é preciso mais projetos de desenvolvimento, ainda que esses projetos não tenham jamais resolvido suas promessas (FERGUSON, 2005).

Ainda assim, o autor não sugere que a máquina anti-política seja consequência inevitável para qualquer lugar objeto das intervenções dos projetos de desenvolvimento das OIs. No entanto, não deixa de dizer que suas observações podem servir de ponto de partida analítica para investigações em outros países africanos, como para a América Latina e a Ásia. O aspecto central de sua proposta é justamente o argumento dos “instrumentos-efeitos” como mecanismos de despolitização.

*

Com as discussões realizadas nesse capítulo, pretendeu-se colocar as bases teóricas da interpretação que nos propomos a empreender. Temos, pois, como elementos teóricos fundantes da análise, 1) o tratamento do desenvolvimento como fenômeno multidimensional e que comporta um entendimento de que é processo de mudança e projeto político. Como projeto realiza-se 2) nas tramas de interdependência entre as dimensões planejadas e não planejadas. 3) A institucionalidade é um componente analítico fundamental que permite, entre outras coisas,

⁶⁵ No original: “the suspension of politics from even the most sensitive political operation” (FERGUSON, 2005, p. 256).

examinar o peso que exerce o projeto neoliberal sobre as propostas do desenvolvimento humano. Afora tais aspectos, daremos destaque à 4) democracia ou a construção democrática como elemento central do desenvolvimento, além de mobilizarmos a ideia de uma 5) “anti-política” como possibilidade política.

Capítulo 2

Desenvolvimento Humano: história e noções centrais de um projeto político

Com as bases teóricas que nos servirão como ferramentas de análise colocadas, o presente capítulo tem por objetivo descrever e problematizar os pilares teóricos e políticos de nosso objeto de pesquisa. Estamos tratando o projeto que emana das Nações Unidas e ganha novas formas no Brasil como um projeto político. Trata-se, agora, de tornar claro os fundamentos sobre os quais se assenta tal projeto.

Operando com a ideia de que as organizações internacionais se tornaram *agentes* do desenvolvimento, isto é, corpos político-burocráticos capazes de formular uma concepção de desenvolvimento cujos parâmetros causem impacto, direta ou indiretamente, nas dinâmicas políticas nacionais e internacional, objetiva-se reconstruir histórica e teoricamente o projeto político do desenvolvimento humano, empreendimento originado no interior das Nações Unidas.

Esse projeto é, certamente, herdeiro de uma longa tradição do pensamento social sobre a temática do desenvolvimento, mas tem em Amartya Sen sua principal referência teórica. Iniciar-se-á o debate a partir de uma reconstrução breve da agenda das Nações Unidas para o desenvolvimento da qual emerge o projeto político do desenvolvimento humano. Em seguida, analisar-se-á os supostos teóricos da abordagem das capacidades de Amartya Sen e a transformação do corpo teórico do pensador indiano no conjunto de ideias, conceitos e propostas formadores do projeto do desenvolvimento humano materializados nos RDHs lançados pelo PNUD.

2.1 “Repensar o mundo”: breve histórico da construção de uma agenda

O mundo em que emergem a ONU e as instituições de Bretton Woods não só acabara de sair de um segundo conflito mundial como sofrera, há menos de duas décadas, os abalos da crise de 1929. O clima era, portanto, de insegurança geral, mas também e, talvez sobretudo, de insegurança econômica. O pós-Guerra impôs, efetivamente, a necessidade de “repensar o mundo”, como assevera Kraychete (2012, p. 184), atravessado pela polarização da Guerra Fria, com uma lista de novos países recém-saídos da condição de colônias e, portanto, altamente dependentes, assim como países politicamente independentes que já compunham a margem periférica da configuração capitalista e ansiavam por alterar os desequilíbrios de suas inserções

internacionais. Para ordenar tal conjuntura repleta de interesses conflitantes, uma estrutura institucional era indispensável. A criação do FMI e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) nos marcos da Conferência de Bretton Woods em 1944 foi decisiva. Fernanda Salles relata o seguinte:

Nessa perspectiva, as posições conquistadas pelas organizações internacionais desde Bretton Woods lhes possibilitaram uma capacidade crescente para produzir julgamentos objetivamente classificáveis sobre as práticas do desenvolvimento [...] e, conseqüentemente, para diferenciar e apreciar essas práticas a partir desses elementos de distinção (2015, p. 356).

Não demorou muito para que FMI e Banco Mundial se tornassem agentes relevantes para o campo do desenvolvimento. Já em 1949 e, principalmente, ao longo da década de 1950, se observam mudanças nas diretrizes de atuação das instituições de Bretton Woods. Tão logo isso ocorreu, iniciaram-se as primeiras divergências entre elas e alguns órgãos das Nações Unidas, sobretudo o ECOSOC (United Nations Economic and Social Council) (JOLLY *et al.*, 2004).

Da ordem econômica se incumbiram as organizações de Bretton Woods: Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e o Acordo Geral de Tarifas (GATT), com atribuições, respectivamente, de fornecer créditos para o financiamento da infraestrutura, conceder empréstimos a países que enfrentavam dificuldades em equilibrar as suas contas externas e definição de normas para que o comércio entre as nações ocorresse sem os entraves que não fossem decorrentes das leis do mercado (KRAYCHETE, 2012, p. 184).

Merece menção o fato de que o arranjo emergido da Conferência realizada nos Estados Unidos, apesar da aparente busca por acomodação dos interesses, é originado de um profundo desequilíbrio de poder entre os membros participantes. O poder político que detinham Estados Unidos e Grã-Bretanha aparece refletido no modelo das instituições nascentes. De outro lado “os países em desenvolvimento tenderam a verem-se a si mesmos mais como nações novas, produtoras de matérias-primas, e menos como países com problemas gerais de desenvolvimento” (MEIER, 1986, p. 21, tradução nossa)⁶⁶. Apesar disso, Colômbia, Cuba, Bolívia, Brasil e Peru levaram à reunião propostas atinentes aos desequilíbrios do comércio internacional de produtos primários. Esforços em vão.

⁶⁶ No original: “los países en desarrollo tendieron a verse a sí mismos más como naciones nuevas, productoras de materias primas, y menos como países con problemas generales de desarrollo” (MEIER, 1986, p. 21)

A ONU exerce um papel relevante nesse momento com a criação de suas Comissões Econômicas com destaque para a CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe), criada em 1948 e a CEE (Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa), estabelecida em 1947. Esta coordenada durante seus dez primeiros anos por Gunnar Myrdal e aquela dirigida inicialmente por Raúl Prebisch, cujo “El desarrollo económico de la América Latina y alguns de sus principales problemas”, conhecido como Manifesto latino-americano, marca o início de uma escola de pensamento econômico com desdobramentos significativos para o pensamento social e político latino-americano (FILIPPO, 2007).

O pensamento que emerge da CEPAL se consolidará e causará impacto no interior do debate sobre desenvolvimento, principalmente nas conferências organizadas pela ONU, sobretudo porque as teses ao redor das quais estavam trabalhando resultaram nas conhecidas propostas de substituição de importação e na de organização de um padrão de desenvolvimento orientado para dentro. O diagnóstico prebischiano da situação latino-americana foi, efetivamente, construído a partir de sua crítica ao desenvolvimento orientado para fora (PREBISCH, 1986). Isso exigia, segundo ele, participação ativa dos governos nacionais.

Os trabalhos apresentados pelo Secretariado [na conferência de Montevideu], particularmente os capítulos teóricos que condensavam o pensamento de Prebisch, traziam implícita a mensagem de que os Governos deveriam assumir a orientação do processo de desenvolvimento. Nas condições internacionais que prevaleciam, este não seria um processo espontâneo (FURTADO, 1985, p. 85).

A mensagem cepalina provocara forte reação da delegação norte-americana, para quem “o papel dos Governos devia limitar-se a criar um ‘clima favorável’ aos investimentos, particularmente estrangeiros, admitindo implicitamente a espontaneidade do desenvolvimento” (FURTADO, 1985, p. 85). Os embates extrapolavam, seguramente, o plano teórico. Em “A fantasia organizada” (1985), Furtado realça as implicações políticas e as disputas por poder que cercavam as conferências da ONU.

A década de 1960, a chamada “década do desenvolvimento”, encerrada com o relatório da Comissão Pearson, foi fundamental para o fortalecimento das organizações internacionais. O Relatório Pearson apresentou propostas claras para o fortalecimento da cooperação internacional para o desenvolvimento, mas isso implicava, consequentemente, em tornar as instituições operadoras mais robustas financeiramente e mais autônomas politicamente: “somente com recursos assim, muito aumentados, é que as agências internacionais de desenvolvimento poderão representar um papel significativo na compensação das distorções

causadas pelos critérios bilaterais de distribuição” (PEARSON, 1969b, p. 238 *apud* SALLES, 2015, p. 355).

Estava em jogo, com efeito, uma transformação relevante. Não se tratava simplesmente da expansão do papel das organizações internacionais, senão que se prospectava uma mudança substancial no modo de atuação delas, “uma definitiva conversão da condição de *fórum* de atores para a condição de *agentes* do desenvolvimento” (SALLES, 2015, p. 355, grifos no original). Além do mais, segue Salles, tal revisão objetivava uma espécie de consenso ou, nas palavras dela, “uma visão de mundo (mais ou menos) comum a todos os agentes em todos os países, desenvolvidos e subdesenvolvidos; visão essa a ser mediatizada pelas organizações internacionais (SALLES, 2015, p. 355-356).

Não obstante o Relatório Pearson, as divergências entre ONU e Banco Mundial seguiram existindo até, pelo menos, os anos 1990. As instituições de Bretton Woods operavam o núcleo duro das ações para o desenvolvimento, aporte financeiro sob condicionalidades. As agências das Nações Unidas não detinham mecanismos similares, porém, possuíam um capital social mais favorável em face dos países membros para colocar na agenda política internacional a sua concepção de desenvolvimento (SALLES, 2015). A relação conflituosa aparece também nos textos encomendados pela própria ONU para registrar sua história⁶⁷:

Desde muito cedo, a ONU lutou contra a ortodoxia do momento. Muitas vezes as contribuições da organização se opuseram fortemente à ortodoxia imperante dos financeiramente opulentos Banco Mundial e FMI (JOLLY; EMMERIJ; WEISS, 2007, p. 104, tradução nossa)⁶⁸.

Isso seria reflexo, segundo os autores, das distintas formas de organização interna das diferentes instituições. Se na ONU o modelo representativo não impõe diferenças entre os países, tanto no Banco Mundial como no FMI o peso das contribuições incide sobre a capacidade de decisão. Não por acaso, indicam os autores, tais instituições tenham tendido a recomendar políticas de desenvolvimento que, não raro, atendiam interesses de países considerados desenvolvidos. A ONU, por seu turno, com frequência tentou fazer com que seus

⁶⁷ A ONU iniciou em 1999 e terminou em 2010 um projeto para traçar a história das ideias que deram corpo às atuações da instituição ao longo de suas décadas de existência. Informações sobre o “Projeto História Intelectual das Nações Unidas” podem ser encontradas em: <http://www.unhistory.org/>

⁶⁸ No original: “Desde muy temprano la ONU luchó contra la ortodoxia del momento. A menudo las contribuciones de la organización se han opuesto fuertemente a la ortodoxia imperante de los financeiramente opulentos Banco Mundial y FMI” (JOLLY; EMMERIJ; WEISS, 2007, p. 104).

países membros operassem também como centros de decisão (JOLLY; EMMERIJ; WEISS, 2007).

O que se seguiu foram disputas políticas ao redor da definição de uma gramática para o campo do desenvolvimento culminando numa convergência, na década de 1990, entre o *modus operandi* das ações para o desenvolvimento do Banco Mundial e a inserção de demandas sociais e humanas emanadas da ONU (SALLES, 2015; MARANHÃO, 2009). A partir de reflexões e estudos sobre o temas e as abordagens propostos pelos principais organismos internacionais que atuam na temática do desenvolvimento, Anete Ivo afirma o seguinte:

Comparando as temáticas dos relatórios analisados⁶⁹, pode-se afirmar que os temas têm impacto na difusão de novas ideias, orientando uma “nova ordem social e econômica”, pela definição de parâmetros e compromissos dos Estados em escala mundial (IVO, 2016, p. 27).

Esse caminho passa pelas décadas de 1970 e 1980, primeiramente, com forte crítica ao modelo estadocêntrico de desenvolvimento – que vigorou nas décadas iniciais do pós-Guerra – e, posteriormente, por intermédio da retomada das perspectivas neoclássicas do mercado livre. A abertura para a mercantilização foi um fenômeno mundial nos anos de 1980. Nos países considerados desenvolvidos, por intermédio do reaparecimento do monetarismo, em termos teóricos, e das lideranças políticas de Thatcher e Reagan, principalmente, e nos países subdesenvolvidos, mediante forte pressão das instituições de Bretton Woods (STEWART, 1995).

Esse processo fortalecerá, ainda mais, a ideia sempre presente no “eterno retorno” a vigorar entre liberais e intervencionistas, na perspectiva dos primeiros, de que o Estado é uma instituição naturalmente ineficaz para os propósitos do desenvolvimento (BOYER, 1999). Em grande medida, são as dificuldades de resolução dessa contenda que abrirão caminho para uma ideia central, que irá amalgamar grande parte das divergências ainda restantes, que é a noção de governança:

O ajuste institucional sob a ideia de boa governança propõe a adequação das instituições às exigências da conjuntura econômica e política. A boa governança deve garantir, segundo as diretrizes do Banco Mundial, o funcionamento de uma economia de mercado em que os direitos de propriedade sejam estáveis, os contratos sejam cumpridos, haja transparência das práticas institucionais (KRAYCHETE, 2012, p. 185).

⁶⁹ A autora analisou documentos do Banco Mundial e do PNUD.

Isso significava, em termos teóricos, que os projetos de desenvolvimento teriam que se ajustar às exigências ao mesmo tempo políticas – que garantissem um andar da carruagem mais ou menos democrático – e administrativas – que assegurassem um uso eficiente dos recursos disponíveis. A ideia de governança, apesar das muitas interpretações possíveis e existentes, certamente emerge como elemento nuclear das políticas de desenvolvimento dos anos após 1990 em razão de sua capacidade de hipotecar aquelas duas dimensões. O período assiste ao recrudescimento, além disso, do processo de globalização ou o processo global de integração, para pensarmos com Norbert Elias (1994), fato que representa uma dimensão importante para o projeto das Nações Unidas.

Provavelmente, o estágio de integração no plano institucional visualizado em órgãos como a ONU, o Banco Mundial, a OMC (Organização Mundial do Comércio), a OIT (Organização Internacional do Trabalho), entre outras, não condiz com o nível de identificação-nós global no plano das representações culturais. O imaginário construtor das identidades-nós nacionais, ao que parece, exerce força prevalecente sobre uma embrionária identidade-nós global. Isso porque o imaginário que sustenta aquela identificação tem raízes muito mais profundas, construídas ao longo de séculos na maioria dos casos.

A união em níveis mais elevados – em especial, agora, a crescente integração da humanidade – pode ser entendida como um fato; mas, como foco de sentimentos de participação e imagem norteadora dos atos individuais, a humanidade encontra-se num estágio primitivo (ELIAS, 1994, p.185).

A avaliação de Elias nos parece pertinente. É certo que é possível falar em humanidade, hoje, como unidade de sobrevivência (ELIAS, 1994), mas “o *habitus* social dos indivíduos, sua identificação com subgrupos limitados da humanidade, em especial os Estados isolados, está [...] aquém dessa realidade” (ELIAS, 1994, p. 189). Noutros termos, o que Elias está apontando é que o ritmo do processo de integração cultural – o senso de pertencimento, sobretudo – e o ritmo do processo de integração econômica e político-institucional são desarmônicos. Esse desencaixe certamente é um desafio para os projetos globais de desenvolvimento. A emergência de um sistema global não nos diz muita coisa sobre a medida da interdependência entre seus componentes, “quer estes estejam ou não conectados (o caso dos espaços economicamente abandonados, como os países pobres), nem como essas relações funcionam e com quais efeitos” (DEVIN, 2010, p. 61). Para Elias o elemento que torna o empreendimento analítico viável para além da descrição é o poder. Por isso, segue Devin:

[...] não se trata, apenas, de registrar passivamente as manifestações de interdependência das nossas sociedades contemporâneas, mas também de identificar a busca ativa de reciprocidade que é fundamento da sociabilidade e que participa do tecer contínuo das redes de interdependência (DEVIN, 2010, p. 63).

Tais apontamentos de uma Sociologia das Relações Internacionais nos são relevantes pelo seguinte: para conquistar apoio e sustentação de todos indistintamente é preciso construir um sentimento de pertencimento global, mas sem uma elaboração que contemple os desequilíbrios de poder próprios das conexões interdependentes noções como cidadania global, sociedade civil global, entre outras, são antes veleidades.

O fracasso de um projeto é quase certo se os atores desenvolvimentistas forem incapazes de fazer com que as pessoas na base entendam o que o projeto é, como deve ser implementado ou usado. Essa charada histórica e sociológica é a *raison d'être* da cooperação técnica e da capacitação para o desenvolvimento (RIBEIRO, 2008, p. 121).

Gustavo Lins Ribeiro parece ter razão, mas, não se trata apenas de arquitetar conceitualmente um sistema de cooperação que faça sentido para as pessoas; nos parece fundamental que o processo seja acompanhado de transformações concretas a partir das quais as pessoas possam internalizar o sentido do projeto político. Um sinal do surgimento desse pertencimento, diz Elias, pode ser observado pela importância que tem se dado ao conceito de direitos humanos. “Ao falar de direitos humanos, estamos dizendo que o indivíduo como tal, como membro da humanidade, está autorizado a ter direitos que limitem o poder do Estado sobre ele, sejam quais forem as leis desse Estado” (ELIAS, 1994, p. 189). Até certo ponto, o projeto de desenvolvimento humano no Brasil pode operar sem um esforço significativo para construir tal identidade global em razão das formas como foram propostos os mecanismos de descentralização e de desenvolvimento local. Ver-se-á que o projeto em tela procura equacionar as dinâmicas políticas locais com aspirações globalizantes – os ODMs e ODS por si são representativos disso – mas um relativo descolamento procedimental entre os níveis do projeto causará desvios atinentes ao aspecto coesivo do projeto.

Nos documentos do PNUD, assim como nos materiais lançados pelo Movimento Nós Podemos, é possível encontrar também um esforço para a construção desse “nós-global”. Uma das estratégias mobilizadas para introdução e disseminação dos projetos de desenvolvimento nos países e em suas localidades é a concertação em redes. A capacitação para o

desenvolvimento exerce aí um papel relevante, como se verá na sequência. Gustavo Lins Ribeiro sugere que a “criação de redes é um instrumento cuja eficiência se reflete na forte habilidade que as redes têm em mover-se de cenários locais a nacionais, internacionais e transnacionais” (RIBEIRO, 2008, p. 113). O projeto de desenvolvimento humano arquitetou uma rede relativamente grande para ingresso e implementação no Brasil com participação do governo federal e assistência do PNUD. À frente voltaremos a este tópico. Antes cumpre tecer algumas considerações sobre a ideia de desenvolvimento humano, suas origens teóricas e como se torna a referência central para as atuações da ONU durante as últimas décadas. Começemos pelo pensador de cuja teoria se origina os pilares conceituais do projeto político.

2.2 Amartya Sen: formação intelectual e trajetória acadêmica

De formação bastante heterogênea, Amartya Sen não é um pensador que se desvenda com facilidade. Indiano da cidade de Santinekitan, extremo leste do país, Sen realizou seus primeiros estudos universitários no então *Presidency College*, hoje *Presidency University*, em Calcutá. Foi ali, durante sua formação em Economia, que encontrou suas primeiras referências teóricas num ambiente estudantil de preocupações progressistas, mas cercado por uma presença marcante das teorias econômicas neoclássicas. De acordo com o próprio Sen, em paralelo às leituras de Aristóteles, Adam Smith, Stuart Mill e outros, “Marx tinha presença destacada em nossas discussões e debates políticos” (*apud* KLAMER, 1989, p. 136, tradução nossa)⁷⁰.

Radica daí, assevera, seu compromisso com a questão da igualdade, tema que permeará sua obra. Além do mais, não parecem triviais para sua formação intelectual a forte memória do advento da Fome de Bengala⁷¹, ocorrida menos de uma década antes de sua iniciação na academia, e a embaraçosa democracia indiana obrigada a se adaptar a uma sociedade rigidamente estratificada.

Em 1953, foi terminar sua formação no *Trinity College* em Cambridge, Inglaterra, onde foi aluno de Maurice Dobb e Piero Sraffa; o primeiro, um economista político de tradição marxista; o último, um importante estudioso de David Ricardo; além de ter tido contato próximo com Joan Robinson, estudiosa e relevante representante da escola keynesiana. Foi em

⁷⁰ No original: “Marx was distinctly a bigger presence in our political discussions and arguments” (*apud* KLAMER, 1989, p. 136).

⁷¹ Advento de fome coletiva que atingiu a região de Bengala, na Índia, em 1943; “calcula-se que morreram entre 2 e 3 milhões de pessoas devido a essa fome coletiva” (SEN, 2010, p. 235).

Cambridge, aliás, que conheceu aquele que seria seu parceiro na articulação do projeto de desenvolvimento humano: Mahbub ul Haq. Com Haq e outros colegas, acompanhou de perto os debates em torno de Keynes e seus colaboradores, tendo como oponentes principais os entusiastas neoclássicos. “Eu tive sorte [afirma] de ter proximidade com economistas em ambos os lados da contenda” (SEN, 1999, tradução nossa)⁷².

Ainda antes de concluir seu doutoramento em Cambridge, Sen dedicou-se ao estudo de outras áreas do conhecimento, como Filosofia Política e Epistemologia. Isso explica, em alguma medida, sua posterior preocupação com a democracia e a questão da igualdade e sua inserção no debate teórico-normativo com pensadores como John Rawls e Ronald Dworkin, por exemplo (SEN, 1999).

No início da década de 1960, Amartya Sen passa a frequentar, como visitante, o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), onde estabeleu contato com pensadores como Paul Samuelson e Robert Solow. Alguns anos depois (1963), assumiria a carreira de professor de Economia na *Delhi School of Economics* e na *Delhi University*, onde permaneceria até 1971. O novo local de trabalho, a partir daí, seria a *London School of Economics*. A essa altura da carreira, já havia elaborado reflexões sobre a teoria da escolha social divulgadas em *Collective Choice and Social Welfare*, obra de 1970. Parte importante da discussão apresentada nessa obra foi resultado de um curso sobre justiça social oferecido em sua passagem em Harvard em conjunto com John Rawls e Kenneth Arrow.

Depois de Londres, ainda trabalharia em Oxford. A passagem pela Inglaterra é fundamental tanto para a consolidação de sua teoria da escolha social, como para o passo seguinte de seu empreendimento intelectual, a elaboração de uma abordagem teórica para avaliações econômicas e sociais como a desigualdade, a pobreza, o desemprego, entre outros. “Meus próprios interesses [afirma Sen] mudaram gradualmente da teoria da escolha social pura para problemas mais ‘práticos’” (SEN, 1999, tradução nossa)⁷³. Nessa transição intelectual, contou com o apoio e o incentivo de sua então esposa, Eva Colorni, profissional e estudiosa de Direito, Filosofia e Economia e entusiasta da possibilidade de uma elaboração prática para as construções teóricas (SEN, 1999).

Iniciam-se aí suas pesquisas sobre fome e privações, sobre as desigualdades de gênero, sobre as desigualdades socioeconômicas, o que o inserirá nos debates sobre desenvolvimento,

⁷² No original: “I was lucky to have close relations with economists on both sides of the divide” (SEN, 1999).

⁷³ No original: “My own interests gradually shifted from the pure theory of social choice to more ‘practical’ problems” (SEN, 1999).

assim como possibilitará sua participação em instituições internacionais dedicadas ao tema, como a OIT (Organização Internacional do Trabalho) e o *World Institute of Development Economics Research* (WIDER), de onde surgirão futuras parcerias, como com Jean Drèze e Martha Nussbaum.

Apesar de serem assuntos intensamente práticos, [afirma] eu também me envolvi cada vez mais na tentativa de compreender a natureza da vantagem individual em termos das liberdades substantivas que as diferentes pessoas desfrutam sob a forma da capacidade de alcançar coisas valiosas (SEN, 1999, tradução nossa)⁷⁴

Os esforços teóricos a respeito das liberdades e capacidades individuais no campo da justiça social têm como interlocutor principal John Rawls. São as reflexões e pesquisas posteriores a este momento que comporão definitivamente o corpo teórico da abordagem das capacidades que têm como elemento fundante a preocupação em compreender as chamadas vantagens individuais que resultam em desequilíbrios em termos de justiça, liberdade e equidade. “*Equality of What*” (SEN, 1979), artigo publicado em 1980 representa esse primeiro esforço de síntese teórica.

A abordagem explorada entende a vantagem individual não apenas como opulência ou utilidade, mas principalmente em termos das vidas que as pessoas conseguem viver e da liberdade que têm de escolher o tipo de vida que têm razão para valorizar (SEN, 1999, tradução nossa).⁷⁵

Esse é exatamente o sentido da ideia de “capacidade” (*capability*), núcleo de sua teoria do desenvolvimento que foi ganhando fôlego durante os anos passados em Harvard, entre as décadas de 1980 e 1990. Foi durante sua estada na universidade localizada em Massachusetts que chegou o convite de Mahbub ul Haq – recém encarregado, pelo PNUD, do projeto dos Relatórios do Desenvolvimento Humano – para colaborar em sua nova atividade. “Mahbub insistiu em que eu trabalhasse com ele para ajudar a desenvolver uma abordagem informacional

⁷⁴ No original: “While these were intensely practical matters, I also got more and more involved in trying to understand the nature of individual advantage in terms of the substantive freedoms that different persons respectively enjoy, in the form of the capability to achieve valuable things” (SEN, 1999).

⁷⁵ No original: “The approach explored sees individual advantage not merely as opulence or utility, but primarily in terms of the lives people manage to live and the freedom they have to choose the kind of life they have reason to value” (SEN, 1999).

mais ampla para a avaliação do desenvolvimento” (SEN, 1999, tradução nossa)⁷⁶. A partir daí, Sen irá trabalhar em várias universidades nos Estados Unidos e em outras partes do mundo, como professor visitante, na maioria dos casos, além de seguir colaborando com o empreendimento das Nações Unidas.

A trajetória intelectual de Amartya Sen revela aspectos interessantes de sua formação. O contato com pensadores de matizes teóricas diversas e uma preocupação social que, ao que parece, acompanha-o desde seus primeiros anos de estudo em Calcutá, direcionaram seus esforços para uma teorização no campo da Economia que pudesse superar as estreitezas mais ortodoxas da área e, como consequência, pressionou-o a abrir o “diálogo” com as dimensões sociológicas, políticas e filosóficas do fenômeno econômico. “A maior parte da economia moderna tende a concentrar-se excessivamente em coisas muito estreitas, deixando de fora enormes áreas do que se considera como fatores políticos e sociológicos de um lado e questões filosóficas do outro” (SEN *apud* KLAMER, 1989, p. 140-141, tradução nossa)⁷⁷.

A referência intelectual para superar tais limites disciplinares, diz Sen, é, inclusive, um dos fundadores da Economia moderna: “[Adam] Smith seria um exemplo absolutamente ideal de quem conferiu à Economia seu real propósito” (*apud* KLAMER, 1989, p. 141, tradução nossa)⁷⁸. O autor de “Sobre ética e economia” refere-se, claramente, aos esforços de Smith de pensar a economia mediado pelo campo da filosofia moral. Desse modo, apesar de ter sido também um dedicado leitor de Marx (KLAMER, 1989), os fundamentos de seu igualitarismo fundar-se-iam, antes, no economista e filósofo britânico que no pensador alemão.

2.3 A abordagem das capacidades: fundamentos teóricos

Sen insere-se mais incisivamente no debate sobre desenvolvimento no contexto do reordenamento conceitual que se tornou imperativo no quarto final do século XX em razão, sobretudo, da crítica ao caráter predominantemente economicista que recaía sobre os pensadores das décadas de 1950, 1960 e 1970 (HIRSCHMAN, 1982; JOLLY, *et al.*, 2004).

⁷⁶ No original: “Mahbub insisted that I work with him to help develop a broader informational approach to the assessment of development” (SEN, 1999).

⁷⁷ No original: “Most of modern economics tends to concentrate too heavily on very narrow things, leaving out enormous areas of what are seen as political and sociological factors on the one side, and philosophical issues on the other” (SEN *apud* KLAMER, 1989, p. 140-141).

⁷⁸ No original: “[Adam] Smith would be an absolutely ideal example of giving economics its due” (*apud* KLAMER, 1989, p. 141).

Foi-se tornando cada vez menos usual, nas esferas acadêmicas, igualar desenvolvimento com crescimento econômico; para alguns pensadores, o índice e o conceito de desenvolvimento humano são resultados desse processo (HIRSCHMAN, 1982); para outros, eles são o impulsionador principal (VEIGA, 2010). Independentemente da posição que se tome aí, o certo é que ambos (conceito e índice) ganharam robustez ao longo das décadas após suas criações e cumprem papel significativo no interior do debate e das políticas referentes ao desenvolvimento no século XXI.

Noutro momento, o autor deste trabalho já discutiu alguns dos conceitos fundamentais da elaboração seniana (SHISHITO, 2012), os quais, inevitavelmente, serão retomados para tornar possível os propósitos deste capítulo. Considera-se pertinente um certo regresso aos pontos de partida mais fundamentais das teorias de Sen a fim de compreender os elementos basais do projeto político que estamos analisando.

Um dos pontos de partida da proposta seniana é, justamente, seu entendimento epistemológico do que seja o conhecimento econômico. Para ele, apoiado sobretudo nas reflexões aristotélicas⁷⁹, o saber econômico é indissociável de uma concepção ética. O que corresponde a dizer que o fundamento da ciência econômica se assenta na finalidade ético-política das realizações sociais ou o que Aristóteles chamou de alcançar o “bem para o homem” (SEN, 1999a, p. 20).

Essa matriz ética da economia convive com uma segunda linhagem do pensamento econômico, à qual Sen chama de economia de engenharia ou positiva. Esta “não apenas se esquivou da análise normativa como também teve o efeito de deixar de lado uma variedade de considerações éticas complexas que afetam o comportamento humano real [...]” (SEN, 1999a, p. 23). É, portanto, essa inserção a partir de uma economia normativa que, de um lado, coloca-o no debate com distintas tradições do pensamento social e, de outro, torna possível sua contribuição para as teorias e para os projetos de desenvolvimento. Sen está entre os autores, assim, que procuraram colocar as preocupações igualitárias para além do critério da renda.

A importância *substantiva* da pergunta ‘igualdade de quê?’ se relaciona, portanto, com o fato empírico da diversidade humana generalizada. [...] A diversidade humana não é nenhuma dificuldade secundária [...]; ela é um aspecto fundamental do nosso interesse na igualdade (SEN, 2008, p. 24 – grifo no original).

⁷⁹ “A tradição [econômica] ligada à ética remonta no mínimo a Aristóteles. Logo no início de *Ética a Nicômaco*, Aristóteles associa o tema da economia aos fins humanos, referindo-se à sua preocupação com a riqueza” (SEN, 1999a, p. 19).

Está presente no pensamento de Sen, vale destacar, a noção de que a busca de igualdade em determinado espaço ou determinada variável implica, quase sempre, em desigualdades em outros, ou seja, desigualdades fundadas em outras variáveis focais; isso parece relevante para avançarmos no exame teórico da concepção de desenvolvimento humano. Para exemplificar, pode-se pensar com o critério da igualdade de renda. Igualando-se renda simplesmente, desconsiderando o modo como as sociedades contemporâneas se construíram historicamente, fica evidente que haverá desníveis de bem-estar, pois algumas pessoas – residentes em lugares livres de doenças como a malária, ou não expostas a condições insalubres, por exemplo – certamente transformarão com mais facilidade renda em bem-estar, ou seja, a mesma renda não pode significar o mesmo bem-estar se há condições distintas de moradia, de acesso à saúde, de qualidade da educação etc.

Por isso, Sen realizou o esforço de elaborar uma variável focal que fosse capaz de reduzir ao máximo a desigualdade decorrente da igualdade. “A igualdade no que é visto como o ‘núcleo’ é invocada para uma defesa arrazoada das desigualdades resultantes nas ‘periferias’ distantes” (SEN, 2008, p. 50). O cerne da questão, assim, diz respeito ao processo de eleição dessa variável nuclear. Sobre qual aspecto da multifacetada realidade social devem ser concentrados os esforços igualitários?

Parte da elaboração seniana a esse respeito se construiu no interior do debate com John Rawls. Não entraremos, aqui, no extenso debate travado por esses dois pensadores⁸⁰, mas cabe destacar que o eixo da crítica seniana à proposta da justiça como equidade de bens-primários de Rawls diz respeito às possíveis insuficiências históricas de capacidade de realização dos funcionamentos, ou em outras palavras, de transformação de bens primários em bem-estar; isso ocorreria em razão das variações de liberdades substantivas entre as diferentes pessoas, sejam essas variações de natureza individual, sejam de origem social.

Nas palavras do autor, a “relação entre bens primários (incluindo rendas), por um lado, e bem-estar, por outro, pode variar por causa das diversidades pessoais na possibilidade de converter bens primários (incluindo rendas) em realizações de bem-estar” (SEN, 2008, p. 58). Essa lacuna entre os bens primários e as possibilidades de realizações de bem-estar, ou dos funcionamentos, deve ser objeto da avaliação da igualdade basal. O conceito de capacidade é que ocupa, certamente, esse espaço. É ele que viabiliza a conexão das liberdades com as

⁸⁰ Para uma aproximação com os pontos centrais do debate, cf. Vita (1999).

realizações, ou, nos termos de Sen, das oportunidades com os funcionamentos. O que o economista indiano quer dizer, pois, com as ideias de capacidade e funcionamentos?

O conceito de ‘funcionamentos’ [...] reflete as várias coisas que uma pessoa pode considerar valioso fazer ou ter. Os funcionamentos valorizados podem variar dos elementares, como ser adequadamente nutrido e livre de doenças evitáveis, a atividades ou estados pessoais muito complexos, como poder participar da vida da comunidade e ter respeito próprio (SEN, 2000, p. 95).

O que se compreende por *capacidades* na elaboração de Amartya Sen são as reais possibilidades de realização dos funcionamentos. O que corresponde a dizer, segundo o próprio autor, que capacidade é um tipo de liberdade: “a liberdade substantiva de realizar combinações alternativas de funcionamentos” (SEN, 2000, p. 95). Com tal definição, o autor de “A ideia de justiça” (2011) opera uma espécie de deslocamento da variável avaliativa (foco informacional) do nível de bem-estar alcançado para a liberdade individual de realizar os funcionamentos valorizados. “Em contraste com as linhas de pensamento baseadas na utilidade ou nos recursos, na abordagem das capacidades a vantagem individual é julgada pela capacidade de uma pessoa para fazer coisas que ela tem razão para valorizar” (SEN, 2011, p. 265).

Dois elementos postos pelo autor nessa definição serão adiante objetos de nossa reflexão: a vantagem individual como foco avaliativo e o processo de valorização dos funcionamentos. Ambas circunstâncias nos remetem a um problema sociológico fundamental que é a difícil equação da relação indivíduo-sociedade. A primeira, conquanto seja relevante em razão da defesa da liberdade como componente avaliativa, incorre no risco de considerar um coletivo, um grupo social ou uma sociedade como simples soma de suas partes. A segunda circunstância, por sua vez, pode negligenciar as desigualdades de poder próprias de cada configuração social no processo de valorização dos funcionamentos. Para um projeto de desenvolvimento, as duas situações têm implicações relevantes e, portanto, merecem um olhar aprofundado. Voltaremos a esse assunto adiante. Antes, tentemos compreender mais precisamente a proposta do economista indiano.

Com relação às oportunidades, a vantagem de uma pessoa é considerada menor que a de outra se ela tem menos capacidade – menos oportunidade real – para realizar as coisas que tem razão para valorizar. O foco aqui é a liberdade que uma pessoa realmente tem para fazer isso ou ser aquilo (SEN, 2011, p. 266).

Como podemos entender a expressão “que com razão valoriza”? A razão da valorização é um aspecto fundamental para compreensão do esquema seniano. Não se trata, diz ele, de uma razão como consistência, aquela em que a escolha se dá mediante a congruência interna dos elementos que conectam os meios aos fins. Tampouco se refere à razão autointeressada pressuposta por correntes do pensamento econômico liberal moderno. Isso porque, nesse caso, a “visão da racionalidade como auto-interesse implica, *inter alia*, uma decidida rejeição da concepção da motivação ‘relacionada à ética’” (SEN, 1999a, p. 31).

Essa resistência por parte de Sen em assumir o autointeresse como parâmetro da razão encontra apoio justamente naquele que é considerado – equivocadamente, de acordo com Sen – um dos defensores da ideia: Adam Smith. Para o teórico das capacidades, o que ocorre é uma interpretação seletiva e empobrecida do economista clássico em razão de interesses teórico-políticos.

Smith de fato deixou contribuições pioneiras ao analisar a natureza das trocas mutuamente vantajosas e o valor da divisão do trabalho e, como essas contribuições são perfeitamente condizentes com o comportamento humano *sem* bonomia e *sem* ética, as referências a essas partes da obra de Smith têm sido profusas e exuberantes. Outras partes dos escritos de Smith sobre economia e sociedade, que contêm observações sobre a miséria, a necessidade de simpatia e a papel das considerações éticas no comportamento humano, particularmente o uso de normas de conduta, foram relegadas a um relativo esquecimento à medida que essas próprias considerações caíram em desuso na economia (SEN, 1999a, p. 44, grifos do original).

O esforço de Sen caminha na direção de definir os fundamentos da ação e da motivação humana. Uma das frentes da contenda teórica se dá contra as correntes mais próximas do comportamento utilitário que entendem o autointeresse como objetivo último das ações humanas. Amartya Sen tentará desconstruir tal abordagem através da noção de “condição de agente”. “A realização da condição de agente de uma pessoa refere-se à realização de objetivos e valores que ela tem razão para buscar, estejam eles conectados ou não ao seu próprio bem-estar” (SEN, 2008, p. 103). Isso não deve significar, explica, uma aceitação incondicional de tudo o que pode ser valorizado por uma pessoa e nem uma aceitação passiva da intensidade da valorização (SEN, 1999a). Além do mais, é preciso deixar claro que o próprio Sen já apontou alguns limites de sua proposta. “A perspectiva da capacidade [alerta o autor] aponta para a relevância central da desigualdade de capacidades na avaliação das disparidades sociais, mas não propõe, por si própria, uma fórmula específica para as decisões sobre políticas” (SEN, 2011, p. 266).

Assim, mais do que penetrar profundamente no debate teórico do qual o autor faz parte, nosso propósito é compreender as bases de sua elaboração e analisar os aspectos de sua abordagem que dão sustentação ao projeto político do desenvolvimento humano e, além disso, inserir determinados questionamentos a respeito das implicações de um projeto político assentado em suas ideias.

2.4 Ambivalências da abordagem seniana e algumas implicações para um projeto de desenvolvimento.

Em “A ideia de justiça” (SEN, 2011), boa parte da discussão assenta-se na polêmica estabelecida com Rawls, mas também com outros críticos de sua abordagem, acerca da preponderância das capacidades (ou da liberdade) em detrimento dos funcionamentos realmente alcançados, como componente avaliativo central. O cerne da questão diz respeito ao dilema entre dar centralidade àquilo que se realizou (objetivamente) ou às condições dadas para fazê-lo, desde que as pessoas com suas razões valorizem. Nem sempre, assevera o próprio Sen, trata-se de um dilema de caráter exclusivo. Segundo ele, “uma metavisão objetivista da ética pode coexistir com uma ética substantiva que inclui entre os objetivos valiosos a capacidade da pessoa para obter o que ela de fato valoriza” (SEN, 1999a, p. 58). A nosso ver, o elemento que merece atenção não está nesse impasse; encontra-se, antes, nos princípios que deslocam o centro do argumento para valorização dos funcionamentos que ocorre no nível individual. Por essa razão, parece-nos oportuna uma reflexão que considere a questão: Quais as implicações desse tipo de abordagem para a fundamentação de um projeto de desenvolvimento?

Um primeiro aspecto diz respeito à problemática da agência do desenvolvimento. O deslocamento da variável focal, operado por Sen com vistas ao contraponto aos *welfaristas*, impacta no modo como se compreende o papel que podem ou devem exercer os diferentes agentes políticos, sociais e econômicos. Para tomar apenas um dos elementos mais debatidos na literatura da área, podemos perguntar: De que modo deve atuar o Estado num projeto de desenvolvimento que se funda na ideia de ampliação das capacidades?

O autor de “Desenvolvimento como liberdade” deixou claro que nunca pretendeu elaborar um modelo específico para o desenvolvimento. No entanto, seu posicionamento teórico deixa entrever e supor certas concepções gerais. Na tradicional contenda entre Estado e mercado que se apresenta ao longo de toda a literatura sobre desenvolvimento desde a metade do século XX, o autor deixa evidente que, apesar de haver razões para uma regulamentação em alguns casos, a liberdade de transações no mercado é defendida como princípio. “Negar às

pessoas as oportunidades econômicas e as consequências favoráveis que os mercados oferecem e sustentam pode resultar em privações” (SEN, 2010, p. 43).

A liberdade de participar de transações econômicas é mobilizada como argumento anterior à suposta eficiência econômica que tal liberdade produziria. Isso porque o que é central no procedimento avaliativo é a justa capacidade individual de realizar as escolhas, algo que pode ser prejudicado em situações de demasiadas interferências do Estado. Ora, mesmo que ele não defina – e talvez justamente por causa disso – o limite da interferência para ser considerada danosa à liberdade de participar na economia, a racionalidade implicada, para lembrarmos de Ferguson, permite proposições políticas dos mais variados tipos.

Em “Desenvolvimento como liberdade” (SEN, 2010) aparece também o argumento de que, numa possível situação conflitante entre a eficiência oferecida pelo mercado e uma desigualdade de liberdade substantiva daí decorrente, deve o Estado operar políticas de equidade. O Estado, nesse caso, aparece como espécie de corretor dos desequilíbrios do mercado, mas os termos de sua atuação devem ser constrangidos pelo princípio da liberdade.

Isso não quer dizer uma defesa inegociável do livre mercado e as possibilidades de elaboração de política de desenvolvimento a partir desse princípio, repita-se, são incontáveis. Mas, é justamente essa amplitude e, por vezes, certa ambiguidade, que abrem espaços para interpretações das mais variadas. Veja-se que, conquanto o autor ressalte, em vários momentos, a relevância das instituições oficiais no combate às privações de liberdade, nos RDHs é possível verificar as diferentes maneiras de interpretação de tal questão. No documento de 1994 se lê, por exemplo:

Nessa nova concepção, a coparticipação econômica se baseará nos interesses compartilhados e não na caridade; estabelecer-se-ão relações de cooperação ao invés de criarem-se enfrentamentos; *compartilhar-se-ão equitativamente as oportunidades de mercado e não se estabelecerão medidas protecionistas*. Adotar-se-á um internacionalismo de amplo alcance e não um nacionalismo recalcitrante (PNUD, 1994, p. 5, grifo nosso, tradução nossa)⁸¹.

Já no documento inaugural de 1990, aparecia a tese de que a década final do século XX marcaria um período de inflexão na temática do desenvolvimento, passando de uma era de

⁸¹ No original: “En esa nueva concepción, la coparticipación económica se basará en los intereses compartidos y no en la caridad; se entablarán relaciones de cooperación en lugar de crearse enfrentamientos; *se compartirán equitativamente las oportunidades de los mercados y no se establecerán medidas proteccionistas*. Se adoptará un internacionalismo de vasto alcance y no un nacionalismo recalcitrante” (PNUD, 1994, p. 5, grifo nosso).

políticas de importação substitutivas e modelos de desenvolvimento desde dentro “[...] para uma de economia mais aberta que nos insira no mundo atual” (PNUD, 1990, p. 16, tradução nossa)⁸². Para isso, entre outras, são sugeridas políticas de impulso ao setor privado como: “Adoção de políticas de privatização, principalmente das funções produtivas que o setor privado executa com maior eficiência” (PNUD, 1990, p. 141, tradução nossa)⁸³. Apesar de não apresentar maiores esclarecimentos de quais setores seriam focos privilegiados, o Relatório direciona parte de suas críticas ao excessivo montante destinado às despesas militares. No entanto, outras alternativas são aventadas: “Podem se reduzir os gastos em empresas para-estatais ineficientes, podem se privatizar algumas atividades governamentais e é possível melhorar a eficiência dos gastos em programas de desenvolvimento” (PNUD, 1990, p. 166, tradução nossa)⁸⁴. O mesmo documento resume da seguinte maneira sua perspectiva:

Existe um crescente consenso de que o Estado deve ser forte e efetivo na criação de uma estrutura propícia para que as pessoas contribuam decididamente para o desenvolvimento, para que ampliem suas capacidades e as utilizem, embora sem assumir um papel no desenvolvimento que as ONGs, os empresários e as pessoas em geral podem realizar melhor (PNUD, 1990, p. 72, tradução nossa)⁸⁵.

Tais exemplos mostram possibilidades de interpretação da estrutura teórica de Sen que definem modos de desenvolvimento (HIRANO; ESTENSSORO, 2006). Em Relatórios mais recentes (PNUD, 2010; PNUD, 2014), é possível observar posições distintas relativas a esse tema por parte dos autores dos documentos do órgão das Nações Unidas. Em 2014, o documento se apresenta um pouco mais reticente com relação à crença nos mecanismos de mercado como provedor de liberdades e capacidades.

A defesa do princípio da prestação universal de serviços sociais básicos assenta, acima de tudo, na ideia de que todos os seres humanos devem estar

⁸² No original: “[...] por uno de economia más abierta que nos inserte en el mundo actual” (PNUD, 1990, p. 16)

⁸³ No original: “Adopción de políticas de privatización, sobre todo de las funciones productivas que el sector privado ejecuta con mayor eficiencia” (PNUD, 1990, p. 141)

⁸⁴ No original: “Pueden reducirse los gasto en paraestatales ineficientes, se pueden privatizar algunas actividades gubernamentales y es posible mejorar la eficiencia de los gastos en programas de desarrollo” (PNUD, 1990, p. 166).

⁸⁵ No original: “Existe un creciente consenso en torno a que el Estado debe ser fuerte y efectivo en la creación de una estructura propicia para que la gente contribuya decididamente al desarrollo, para que amplíe sus capacidades y las utilice, aunque sin asumir una función de desarrollo que las ONG, los empresarios y las personas en general pueden realizar mejor” (PNUD, 1990, p. 72).

capacitados para viver uma vida que valorizem e de que o acesso a determinados elementos básicos de uma existência digna deve ser dissociado da capacidade de os pagar. Se as modalidades de prestação desses serviços podem variar em função das circunstâncias e do contexto do país, todas as experiências de sucesso têm como denominador comum a mesma ideia: incumbe ao Estado a responsabilidade primária de estender os serviços sociais à totalidade da população, de acordo com um Contrato Social básico entre os cidadãos e o Estado (PNUD, 2014, p. 6).

O argumento se repete no mesmo documento para reforçar a trajetória de alguns países que obtiveram sucesso na redução da pobreza e da desigualdade mediante universalização de políticas públicas.

Um compromisso no sentido do provisão universal de serviços sociais requer uma profunda decisão societária e política e reflete-se no tipo de sociedade que as pessoas desejam. Embora as modalidades de prestação desses serviços possam variar em função das circunstâncias e do contexto de cada país, há uma única ideia comum a todas as experiências bem-sucedidas: o Estado é o principal responsável por alargar os serviços sociais a toda a população, num contrato social básico entre o povo e o seu Estado (PNUD, 2014, p. 86).

Os RDHs formam um conjunto bastante heterogêneo de diagnósticos e propostas, além de uma fonte rica de dados e informações. Não os abordaremos exaustivamente, senão que recorreremos, por vezes, aos seus apontamentos a fim de tornar claro alguns de nossos argumentos⁸⁶. No entanto, um breve retorno aos documentos lançados pelo PNUD e, em grande medida, assentados nas propostas senianas, dão conta de algumas implicações decorrentes da abrangência das concepções do pensador indiano.

Outra questão, a nosso ver, merece destaque, a qual, de certa maneira, deriva da primeira: Como sustentar a centralidade das capacidades, como conceito radicado na ideia de liberdade individual, diante das variáveis estruturais que configuram o subdesenvolvimento em muitos países do mundo?

Claro, há uma argumentação lógico-teórica que a sustenta internamente. Mas, para isso, é preciso aceitar o pressuposto de que as desigualdades de poder não representam papel definitivo no processo de construção das capacidades. Aliás, chama atenção o fato de Sen evitar a conexão do problema das capacidades com essa dimensão estrutural das sociedades contemporâneas, os desequilíbrios na distribuição do poder.

⁸⁶ Análises pormenorizadas dos documentos lançados pelo PNUD podem ser vistas em: (REZENDE, 2008b; 2010; 2016)

Podemos ter a habilidade de monitorar nossas ações, mas a gama de liberdade de que desfrutamos para conseguir concretizar essas ações é diferencialmente distribuída. De modo muito simples, as pessoas possuem diversos graus de liberdade. O fato de elas serem diferentes em suas liberdades de escolha diz respeito à desigualdade social – referida mais recentemente e em contexto mais amplo pela expressão ‘exclusão social’. Algumas pessoas desfrutam de gama mais larga de escolhas devido ao acesso a mais recursos, e podemos nos referir a isso em termos de *poder* (BAUMAN; MAY, 2010, p. 102, grifo no original).

É certo que Amartya Sen também parte do suposto de que há desigualdades na possibilidade de alcançar os funcionamentos, mas, tratá-las desde a perspectiva dos desequilíbrios de poder pode oferecer a vantagem de descortinar os aspectos da realidade social que respondem pela consolidação de um ordenamento desigualmente estruturado. Isso possibilitaria o entendimento de que a liberdade individual de escolher com razão está intimamente ligada às estruturas organizadoras do poder nas diferentes sociedades. Isso por duas razões: a primeira, já anunciada, relativa às desigualdades sociais historicamente constituídas; a segunda, menos evidente, relativa às formas de impacto dos desníveis de poder sobre o processo de valorização individual e coletiva das formas de vida desejáveis (funcionamentos). “As ações alheias afetam tanto os valores que informam os fins que perseguimos quanto nossa avaliação de quão realista é a possibilidade de os alcançarmos” (BAUMAN; MAY, 2010, p. 103).

O que está em “jogo”, ao cabo, são diferenças teórico-metodológicas a respeito da apreensão do problema social. Desde nossa perspectiva, o que está em debate são os mecanismos de produção de nossas avaliações individuais e coletivas. Norbert Elias parece ter percebido, com razão, que o funcionamento das coletividades sociais não se dá por alguma forma de imposição violenta de uma entidade supraindividual; o que torna vigorosa a força da reprodução é que os indivíduos não só fazem, como “querem fazer”, determinadas coisas (e não qualquer coisa), para assinalar que nosso rol de possibilidades comportamentais é sempre restrito (ELIAS, 1994) e que, portanto, a compreensão das possibilidades de escolha e ação devem ser investigadas a partir de uma visão do indivíduo *em formação em sociedade* e não de uma visão do indivíduo *em face da sociedade*. É isso que expressa sua noção de figuração (ELIAS, 2006) e que coloca um ponto de interrogação à frente da razoabilidade da escolha individual como fundamento da teoria do desenvolvimento seniano.

Além do mais, o conceito de capacidade pode apresentar uma fragilidade relativa ao aspecto temporal. Ganhos individuais de capacidade, resultados das mais variadas iniciativas

como suporte de ONGs, apoio de voluntariados, políticas de responsabilidade social empresarial ou mesmo programas governamentais, tendem a ser mais vulneráveis às circunstâncias desfavoráveis. Vale dizer, essas não são as únicas formas de construção de capacidades, mas o conteúdo conceitual abre essa possibilidade e, efetivamente, como veremos nos capítulos seguintes, os arranjos político-institucionais no Brasil lançaram mão de ações como essas. Por isso o argumento de que o debate deve se travar na chave dos direitos, mais do que das capacidades.

Como anunciamos, dois elementos da construção teórica de Sen merecem, a nosso juízo, uma reflexão detida: a vantagem individual como foco avaliativo e o processo de valorização dos funcionamentos.

2.4.1 A vantagem individual como foco avaliativo e o problema das valorizações

O problema das valorizações é mais profundo do que parece considerar Amartya Sen e não se reduz à dificuldade da comensurabilidade, porquanto mereça uma abordagem sociológica mais detida. Quando se contrapõe a alguns teóricos das propostas welfaristas a respeito do problema da incomensurabilidade, Sen entende que a amplitude e a qualidade da escolha razoável não são dificuldades maiores para a defesa da igualdade de capacidades.

Por exemplo, [explica ele], submeter-se a uma cirurgia e desfrutar de uma visita a um país estrangeiro são duas realizações nada comensuráveis, mas uma pessoa pode não ter muito problema em decidir qual seria a mais valiosa em sua situação, e esse juízo pode naturalmente variar de acordo com o que ela sabe sobre seu estado de saúde e quais seus outros interesses. Às vezes a escolha e a ponderação podem ser difíceis, mas não há aqui nenhuma impossibilidade geral de fazer escolhas arrazoadas baseadas em combinações de objetos diversos (SEN, 2011, p. 275).

O problema sociológico premente nesse argumento refere-se ao processo social de construção de nossas preferências. Que a escolha seja razoável não exclui a possibilidade de ser, por exemplo, expressão de um mimetismo ou de uma assimilação de padrão de consumo – fator fundamental na configuração do subdesenvolvimento, para mobilizar o argumento de Celso Furtado. Ou, se quisermos observar desde outro ângulo, olhar para a dimensão social de construção das preferências indica que “o principal problema a ser enfrentado não é o paternalismo (a tutela com vistas ao pretensão bem do tutelado), mas a dominação (a

manipulação da formação das preferências alheias para beneficiar aquele que manipula)” (MIGUEL, 2016, p. 31).

Antes de desenvolvermos esse raciocínio, cumpre destacar que Sen não é completamente alheio às variáveis sociais que podem compor o processo avaliativo individual. Mas sua solução considera que “é preciso adicionar a eventual importância do exercício da razão pública como forma de estender o alcance e a confiabilidade das valorações e de torná-las mais robustas” (SEN, 2011, p. 276).

Ou seja, ele atribui um papel de relevo à razão pública na composição avaliativa, mas segue dando pouca atenção ao processo anterior de construção dos valores, assim como da construção da própria razão pública. Com efeito, na abordagem das capacidades, não há uma cisma absoluta entre indivíduo e sociedade e o foco que se dá às aptidões das pessoas para realizarem a vida tal como têm razões para valorizar considera as influências sociais que operam por detrás das escolhas. “É difícil então imaginar convincentemente como as pessoas na sociedade podem pensar, escolher ou agir sem ser influenciadas de uma maneira ou de outra pela natureza do funcionamento do mundo ao seu redor” (SEN, 2011, p. 279).

O engodo, parece-nos, diz respeito: a) à concessão que se faz à razoabilidade da escolha, mesmo considerando os processos anteriores e em algum grau definidores das valorizações; b) à dependência de um compromisso público – ou, mais precisamente, do que se considera um compromisso público – para romper com qualquer lógica reprodutiva das privações de capacidade, sem considerações mais profundas a respeito das formas de construção desses “consensos”.

“A discussão pública e a deliberação [explica o autor] podem levar a uma melhor compreensão do papel, do alcance e do significado de funcionamentos específicos e suas combinações” (SEN, 2011, p. 276). Seguir essa trilha nos levaria a caminhos e objetivos distantes, mas cabem algumas considerações. Ao defender a ideia de “democracia como razão pública” Sen deixa claro que assenta seu argumento nos debates propostos, sobretudo, por Habermas e Rawls (SEN, 2011), autores que, sem dúvida, oferecem contribuições significativas para o campo das teorias da democracia. E, naturalmente, demandas advindas de debates e deliberações públicos devem ser consideradas indispensáveis em qualquer projeto de desenvolvimento democrático. Mas tal proposta, assim nos parece, deve evitar erigir-se sobre um vazio sociológico. Com isso queremos dizer que é preciso considerar os aspectos históricos, culturais, institucionais e procedimentais a partir dos quais se dão os debates e as deliberações.

No Brasil, os conselhos gestores de políticas públicas são bons exemplos de que a formalidade procedimental pode não garantir um processo substancialmente democrático. De

fato, tais conselhos são espaços públicos com composição plural e, geralmente, paritária entre Estado e sociedade civil e cumprem papel consultivo, em alguns casos, e deliberativo, em outros. Pesquisas como a de Luciana Tatagiba têm demonstrado as dificuldades no que diz respeito aos procedimentos internos aos conselhos e as especificidades das formas de se chegar à resolução dos conflitos.

Nesse aspecto, três pontos assumem relevância, segundo a pesquisadora: “a definição dos assuntos pertinentes ou relevantes, o controle dos executivos sobre a agenda temática dos conselhos e a recusa do Estado em partilhar o poder de decisão” (TATAGIBA, 2002, p. 74). O que se pode concluir, diz a autora, é que:

[...] os encontros entre Estado/sociedade civil nos conselhos parecem regidos por uma lógica contraditória, marcada pela correlação entre o peso relativo dos traços autoritários das instituições estatais brasileiras e o peso relativo do recente adensamento da sociedade civil, através da criação de novos espaços de negociação e representação políticas. Os conselhos, nesse sentido, encarnam as ambiguidades, os desafios e as promessas de uma forma partilhada de construção das políticas públicas, sob a égide de uma cultura política na qual predominam referências autoritárias (TATAGIBA, 2002, p. 90).

Isso significa que a construção de entendimentos públicos ou a construção da razão pública pode dar-se “democraticamente” e nem por isso significar qualquer avanço no que respeita à interrupção de padrões de dominação em razão de vícios procedimentais, de favorecimentos institucionais ou outros aspectos.

Se parece inequívoco o reconhecimento, por Sen, da ligação constitutiva entre desenvolvimento e democracia, também nos parece necessária uma abordagem que investigue a conexão dessas duas ideias no interior das configurações históricas. Daí a necessidade, desde nossa perspectiva, de radicar o processo analítico nos aspectos sociológicos anteriores à própria arquitetura do debate e da deliberação públicos, quero dizer, nas desigualdades de renda, nas desigualdades de gênero, nas desigualdades de terra, enfim, nas desigualdades de poder a partir das quais, historicamente, consolidou-se a sociedade. Nosso interesse, como já anunciamos, não é no debate estritamente teórico, mas, sobretudo, nas reverberações e implicações que ele lança para os projetos de desenvolvimento.

Pensar a América Latina, por exemplo, sob a ótica das desigualdades como aspectos estruturais da composição social e das personalidades lança desafios teóricos e práticos relevantes para o dilema das valorações de funcionamentos, principalmente em sua dimensão prática. De tal modo que, a despeito da razoabilidade do argumento que se observa tanto nos

textos de Sen como nos documentos divulgadores do projeto de desenvolvimento humano, uma questão que nos parece indispensável diz respeito às aparentes dificuldades de levá-lo a cabo à revelia da história dos direitos civis no processo de construção da democracia nos diferentes países. Quem nos dá essa dica é Guillermo O'Donnell em sua discussão sobre a centralidade do indivíduo-agente. Alega o autor:

[...] na minha teorização o indivíduo não entra nas relações sociais já pré-constituído como tal, conforme postulam as teorias individualistas; ao contrário, se constitui propriamente em agente em e por um tecido complexo de relações sociais, não poucas das quais, nas sociedades contemporâneas, estão legalmente estipuladas (O'DONNELL, 2013, p. 16).

A concepção de indivíduo aqui não é trivial, as tramas de interdependências que o conformam cumprem papel decisivo na potencialidade de sua ação. E, além do mais, o complexo de relações a partir das quais cada indivíduo se constitui não se resume aos constrangimentos legalmente estipulados. As relações sociais, por serem permeadas por desníveis de poder, formam uma trama flexível de tensões (ELIAS, 2005). Essa é a base do conceito de configuração: a existência de um padrão mutável que se forma a partir dos agentes em relações de interdependência. “O conceito de configuração serve [...] de simples instrumento conceptual que tem em vista afrouxar o constrangimento social de falarmos e pensarmos como se o ‘indivíduo’ e a ‘sociedade’ fossem antagônicos e diferentes” (ELIAS, 2005, p. 141).

Isso posto, O'Donnell está problematizando o papel dos direitos civis nas democracias existentes em face da capacidade (ou potencialidade) de agência dos indivíduos cujas cidadanias civis tenham percorrido, e ainda percorrem, caminhos tortuosos. As diferentes trajetórias dos direitos contam para pensarmos a qualidade da democracia; portanto, a correlação positiva entre desenvolvimento humano e democracia sugerida pela proposta de Sen requer cautela. Sobre que solo radica o processo de escolha dos funcionamentos? Quais as características do *habitus* social (ELIAS, 1994), para formular de outra maneira, que são definidores de nossas prioridades?

O'Donnell reconhece, concordando com Sen, que a resposta a esse dilema é mais democracia: “o reconhecimento mútuo dos cidadãos como agentes é fundamental para a expansão de seus direitos e capacidades” (O'DONNELL, 2013, p. 83). Pelo menos foi esse o caminho dos países considerados desenvolvidos; mas esse processo se consolidou alhures sobre uma base mais ou menos estabelecida de direitos e capacidades. Aqui, assevera o pensador argentino, com relação ao subcontinente americano:

[...] seja devido à repressão ou a severas privações sofridas pelos setores populares, suas demandas poucas vezes atingiram a agenda pública. Isso é um reflexo fiel da desigualdade desses países: poucas questões entram nessa agenda afora aquelas que interessam aos setores e classes dominantes, exceto as referidas à ‘segurança pública’ que com frequência implicam na criminalização da pobreza e, por conseguinte, em novos retrocessos nos direitos civis dos setores populares (O'DONNELL, 2013, p. 84).

A habilitação da agência possibilitada pela expansão dos direitos e das capacidades é um dos núcleos dinâmicos do processo democrático. À medida que a sociedade conquista e expande direitos civis, políticos, sociais e outros, reforça-se sua capacidade de agência para pautar a agenda política. Por isso a circularidade que, no geral, encerra o debate Sen-Rawls (capacidades ou bens primários?) é resolvida por O'Donnell da maneira mais simples: a questão é “indecidível”, diz ele (2013). Não se trata de furtar-se ao posicionamento, nem justificar um vale-tudo entre as diferentes correntes. A “corda segura” de O'Donnell, representada pelo *regime* democrático, a partir da qual se darão as incursões mais profundas, afirma, deve contar com o apoio de um conjunto capacitário e de direitos precípuos.

Na terminologia seniana “conjunto capacitário” são as liberdades efetivas⁸⁷ que uma pessoa possui para fazer as escolhas. A possibilidade de escolha pode ser considerada um elemento de avaliação para reputar a existência ou não de uma vida valiosa. Nesse enfoque, o conjunto capacitário permite visualizar de forma panorâmica os vetores de funcionamentos acessíveis de uma pessoa. Similar ao “conjunto orçamentário”, ou a liberdade efetiva de alguém comprar um pacote de mercadorias, “o ‘conjunto capacitário’ reflete, no espaço de funcionamentos, a liberdade da pessoa para escolher dentre vidas possíveis” (SEN, 2008, p. 80). A centralidade do argumento revela-se em trecho subsequente: “Escolher pode em si ser uma parte valiosa do viver, e uma vida de escolha genuína com opções representativas pode ser concebida – por essa razão – como mais rica” (SEN, 2008, p. 81). Deparamo-nos, novamente, com uma definição desafiadora e repleta de questões sociológicas subjacentes. Uma delas, para seguir com a análise apresentada por O'Donnell, refere-se ao seguinte: embora reconheça, em nível teórico, a condição de agência dos indivíduos e, mais, sua realização, para aferição do “desenvolvimento como liberdade”, o bloqueio estrutural das habilitações fundamentais para exercício de tal agência não engendraria um dilema para a abordagem das capacidades?

⁸⁷ A ideia de liberdade efetiva é pouco clara e, também, portadora de alguma ambiguidade. Este ponto foi problematizado por Vita (1999).

Paradoxalmente, nos países onde é mais necessária uma ampla discussão sobre diversas demandas é onde é mais difícil incorporá-las à agenda pública. A consequente surdez para com esta agenda é uma indicação da baixa qualidade dessas democracias e sugere fortemente que muitos dos que são cidadãos políticos carecem de direitos e capacidades sociais e civis básicas (O'DONNELL, 2013, p. 84).

Guillermo O'Donnell insere algo fundamental para o debate. Assim como Telles (1994), o que ele propõe é uma ampliação da discussão de tal modo que consideremos a história da democracia e da cidadania em cada estrutura social e, conseqüentemente, avaliemos a possibilidade de realização da abordagem das capacidades de uma forma mais precisa e, além disso, que o debate seja realizado na chave dos direitos. O objetivo dessas poucas linhas sobre Amartya Sen era tornar claros os fundamentos de suas propostas, assim como destacar algumas características centrais consideradas sob o ângulo de um corpo teórico que ajudará a compor um projeto de desenvolvimento. A teoria seniana das capacidades, entretanto, só passa a ser centro do projeto das Nações Unidas a partir de 1990. Há, portanto, um percurso histórico anterior a isso.

2.5 O projeto político do desenvolvimento humano

A ideia de projetos políticos, já anunciada, tem dois aspectos relevantes para nossos propósitos de análise. Os formuladores e divulgadores dos projetos:

expressam, por um lado, um aprendizado normativo e impulsionam novos princípios culturais; mas por outro, especialmente em suas práticas concretas, também reproduzem, com frequência, combinações peculiares de culturas políticas que expressam a coexistência e a tensão entre novos e velhos princípios culturais (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 28).

Desse ponto de vista, o que se entende por projetos políticos não são pacotes fechados de propósitos econômicos ou políticos, mas configurações dinâmicas que possuem ideias, valores e princípios articuladores e que se concretizam a partir das relações estabelecidas com o citado desenvolvimento não-planejado próprio de cada sociedade. Veremos nos capítulos seguintes que, efetivamente, o projeto de desenvolvimento humano no Brasil se formará a partir de arranjos específicos, que têm relação com particularidades de nossa formação social, as quais serão responsáveis pela imposição de desafios para o projeto.

Não há dúvida de que o projeto de desenvolvimento humano hoje amplamente conhecido tem duas principais referências: Amartya Sen, como referência teórica, e Mahbub ul

Haq, como referência programática, por assim dizer. Haq, economista paquistanês, foi quem deu o pontapé inicial no projeto político, através da elaboração do IDH (índice de desenvolvimento humano) e da criação do Relatório de Desenvolvimento Humano em 1990. Ele havia ingressado no PNUD em 1989 e, assim que convenceu o órgão a patrocinar sua proposta de lançamento de um Relatório anual, convidou alguns amigos para participarem do projeto. Entre eles, Amartya Sen, de quem tinha sido colega nos anos de graduação em Economia em Cambridge (FUKUDA-PARR; KUMAR, 2005).

Não é demais recordar que tal projeto vem à tona logo após a queda do Muro de Berlim, o que simboliza o fim da Guerra Fria, e que, portanto, propulsiona o processo de integração (ao menos dos mercados) ou o recrudescimento da globalização. O encerramento da estrutura bipolarizada revigora, ao mesmo tempo, o debate sobre o papel das organizações internacionais e as discussões sobre a construção de normas para regulação do ambiente internacional. Sem que se tenham extinguidos os elementos da competição intranações, ganham força os apelos por cooperação internacional. A isso soma-se o fim da chamada “década perdida”, período de crises econômicas em muitos países do mundo subdesenvolvido e momento de crescimento agudo da pobreza no interior deles. O colapso da União Soviética, claramente, legou uma visão desfavorável à ideia de planejamento estatal, fato que abriu a fenda para a passagem de uma agenda neoliberal. “Pelo lado positivo [dizem Jolly *et al.*] o interesse em assuntos relativos à democracia e aos direitos humanos reapareceu” (2004, p. 170, tradução nossa)⁸⁸. De todo modo, relata-nos Ivo:

Essa transição reorienta as formas de mediação do conflito redistributivo entre ativos e trabalho e implica uma ‘virada’ epistemológica que reforça paradigmas ‘solidaristas’ e institucionais de integração das massas populares ao mercado, formas cooperativas entre setores públicos e privados, ou cooperação entre países, ou seja, promove arranjos de governança pactuados entre agências multilaterais, Estados nacionais, mercado e sociedade civil, em diversas escalas. No plano cognitivo, essas transformações redefinem problemáticas sociais, ou impõem reflexões críticas da agenda de pesquisa, especialmente orientada para observar os seus efeitos no âmbito da política, da estrutura social e do encaminhamento das questões sociais (IVO, 2015, p. 130).

É na esteira dessas transformações que o PNUD capitaneará a construção da agenda social e política do que aqui chamamos de projeto político do desenvolvimento humano. São

⁸⁸ No original: “On the positive side, interest in issues of human rights and democracy revived” (JOLLY *et al.*, 2004, p. 170).

as concepções teóricas de Amartya Sen que dão as linhas gerais da proposta. A chamada abordagem das capacidades (*capability approach*) do pensador indiano diz respeito, como se viu, a um amplo quadro normativo pertinente à elaboração e à avaliação de políticas, à construção de quadros conceituais para desenvolvimento de projetos etc. Mas não se trata, exatamente, como sugere Ingrid Robeyns, de uma teoria que explica o fenômeno da pobreza, da desigualdade ou do bem-estar; antes, “fornece conceitos e um arcabouço que podem ajudar a *conceituar e avaliar* esses fenômenos” (ROBEYNS, 2006, p. 353, grifos no original, tradução nossa)⁸⁹. A percepção de Robeyns tem implicações relevantes para a tradução programática da elaboração seniana, já que os limites da abordagem teórica podem significar, exatamente, os limites das propostas decorrentes.

Quem responde institucionalmente por essa tradução é o PNUD, instituição que organiza, desde 1990, as ações, as parcerias, os fóruns e as publicações para o desenvolvimento humano.

A publicação do primeiro ‘Relatório do Desenvolvimento Humano’, em 1990, teve o claro objetivo de encerrar uma ambigüidade que se arrastava desde o final da 2ª Guerra Mundial, quando a promoção do desenvolvimento passou a ser, ao lado da busca da paz, a própria razão de ser da Organização das Nações Unidas (ONU) (VEIGA, 2010, p. 18).

José Eli da Veiga se refere ao tratamento indiferenciado entre desenvolvimento e crescimento econômico vigente durante certo período do pós-Guerra. Com efeito, diz ul Haq, o “propósito básico do desenvolvimento é ampliar a escolha das pessoas” (HAQ, 2005, p. 17, tradução nossa).⁹⁰ Ao rejeitar a ligação direta entre crescimento econômico e as escolhas das pessoas, os teóricos do desenvolvimento humano não estão, naturalmente, abrindo mão do crescimento econômico; em verdade entendem que a qualidade do crescimento importa mais que os índices que o quantificam. Nesse sentido, estão advogando a existência de esforços políticos que traduzam crescimento econômico em liberdades. Isso se daria através da criação de oportunidades educacionais, de acesso a saúde e rendimentos, principalmente.

Em Haq (2005), assim como em Jolly e outros (2004), há uma insistente tentativa de conferir ineditismo aos esforços de conexão entre crescimento econômico e liberdades (ou capacidades). Se é certo que a abordagem do desenvolvimento humano (ADH) adquiriu

⁸⁹ No original: “it provides concepts and a framework that can help to *conceptualize and evaluate* these phenomena” (ROBEYNS, 2006, p. 353).

⁹⁰ No original: “basic purpose of development is to enlarge people’s choice” (HAQ, 2005, p. 17).

visibilidade com tais ideias, também é verdade que autores como Myrdal, Hirschman, Furtado, entre outros, já haviam iniciado proposições para um conceito de desenvolvimento para o qual a democracia e uma distribuição mais equitativa dos recursos socialmente produzidos eram imprescindíveis. Claro, os termos precisam de depuração: capacidade, liberdade e democracia não são intercambiáveis e seus significados variam amplamente.

De qualquer maneira, o centro do argumento da ADH consiste em deslocar o foco, no que respeita às políticas para o desenvolvimento, dos critérios macroeconômicos para as pessoas, ainda que as escolhas das pessoas sejam critérios potencialmente problemáticos para auferir desenvolvimento, como se viu no debate realizado anteriormente. As orientações teóricas que sustentam a proposta do desenvolvimento humano advêm da citada abordagem das capacidades de Amartya Sen, cujos conceitos centrais são: “capacidades” (*capability*) e “funcionamentos” (*functioning*)⁹¹. O enunciado básico da proposta seniana consiste em que o desenvolvimento deve ser *avaliado* em razão da expansão ou da ampliação das capacidades das pessoas para alcançar o modo de vida que, com razão valorizam, ou, dito de outra maneira, capacidade para acessar os funcionamentos valorizados.

O processo de valoração dos funcionamentos traz à tona, como vimos, algumas questões sociológicas relevantes: Que elementos podem levar uma pessoa, um grupo ou uma sociedade a valorizar determinadas condições em detrimento de outras? Sen não fecha os olhos para esse problema. “Pode haver debates substanciais [afirma ele] sobre que funcionamentos específicos devem ser incluídos na lista de realizações importantes e as capacidades correspondentes” (2000, p. 95). Entretanto, em seu entendimento, esse possível dilema configura um ponto positivo na medida em que pode ser resolvido no âmbito das discussões públicas e, com isso, acelerar o ciclo virtuoso da democracia. Democracia que, em sua visão, não pode ser vista como um luxo aguardando a chegada da prosperidade geral para entrar em andamento (SEN, 2006).

Evidentemente, é crucial indagar, em qualquer exercício avaliatório desse tipo, como os pesos devem ser selecionados. [...] Para uma pessoa específica que está fazendo seus próprios juízos, a seleção de pesos exigirá reflexão em vez de alguma concordância (ou consenso) interpessoal. [...] Esse é um exercício de ‘escolha social’, e requer discussão pública e entendimento e aceitação democrática (SEN, 2000, p. 99).

⁹¹ Os leitores e intérpretes de Sen no Brasil têm variado nas traduções dos conceitos do autor. *Capability* aparece ora como capacidade ora como habilidade ou capacitação. *Functioning* por vezes é traduzido para funcionamento, mas não é raro encontrá-lo como efetivação.

Essa é uma questão que vale manter em mente porque a forma como o projeto de desenvolvimento humano é traduzido politicamente no Brasil parece abdicar, inclusive, dessa reflexão e desse exercício de escolha social (algo que, a nosso ver, seria insuficiente) que impacta, para levar adiante a própria proposta seniana no avanço democrático. De qualquer modo, o que Amartya Sen está propondo como conceito de capacidade são as condições sociais e individuais que viabilizam a efetivação dos funcionamentos.

Desse modo, o objetivo do desenvolvimento consiste em criar um ambiente que propicie às pessoas o acesso a uma vida longa, saudável e criativa (HAQ, 2005). Daí o princípio de que o crescimento econômico nem sempre é condição necessária para incremento das liberdades ou do acesso aos funcionamentos valorizados. Coisas como ter acesso crescente à educação, ter uma vida saudável, mais segura e com tempo para o lazer ou para a participação política não dependem, exclusivamente, da variável econômica. Ocorre que, muitas vezes, as possibilidades das quais esse processo depende estão particularmente obstruídas em sociedades cuja distribuição de renda, recursos e poder tem tendências concentradoras. Ou seja, as liberdades individuais não raro estão constrangidas pelos modelos econômico, político e administrativo da sociedade a qual pertencem. “Isso tem a ver com as prioridades escolhidas pela sociedade ou seus governantes” (HAQ, 2005, p. 18, tradução nossa)⁹². É de amplo conhecimento – relevante legado do estruturalismo cepalino – que um padrão de desenvolvimento altamente concentrador de renda e de poder marca historicamente os países subdesenvolvidos⁹³.

De qualquer maneira, o projeto político começa a ser delineado com o Relatório de 1990 que deu destaque ao contemporâneo processo de abertura das economias planejadas (planificadas) e interpreta as redefinições do papel do Estado a partir dessa leitura, ou seja: “este deve criar um ambiente que propicie uma produção eficiente e uma distribuição equitativa, mas não deve interferir desnecessariamente nos mecanismos regulatórios do mercado” (PNUD, 1990, p. 27)⁹⁴. Junto a essa redefinição, as atividades de organizações não-governamentais, assim como as práticas voluntárias, passam a exercer um importante papel desde que ofereçam às pessoas oportunidades de se auto ajudarem, diz o RDH (PNUD, 1990). Uma das conclusões do relatório revela que um enfoque participativo, incluído o envolvimento das ONGs, é fundamental para qualquer estratégia que objetive alcançar um desenvolvimento humano com

⁹² No original: “It has to do with the national priorities chosen by the society or its rulers” (HAQ, 2005, p. 18).

⁹³ Para um análise do padrão de concentração de renda, ver: (BARROS; HENRIQUE; MENDONÇA, 2000)

⁹⁴ No original: “éste debe crear un ambiente que propicie una producción eficiente y una distribución equitativa, pero no debe interferir innecesariamente en los mecanismos regulatorios del mercado” (PNUD, 1990, p. 27).

êxito (PNUD, 1990). Uma ideia particular de participação começa a ser mobilizada como ferramenta crucial de implementação do desenvolvimento humano.

A respeito das possíveis aproximações do projeto com o neoliberalismo, Richard Jolly, importante colaborador do PNUD, admite que há aproximações, mas o “paradigma” do desenvolvimento humano é substancialmente distinto: “Há elementos de sobreposição, mas também importantes pontos de diferença nos objetivos, nas premissas, nas restrições; nas áreas políticas fundamentais; e nos indicadores para avaliar resultados” (JOLLY, 2005, p. 106, tradução nossa)⁹⁵. O autor parte do suposto que o paradigma neoclássico ainda é dominante na dinâmica econômica internacional; a despeito das alterações que o projeto sofreu desde os anos de 1980, “seus aspectos centrais permanecem. O Consenso de Washington, ou talvez melhor, o neo-Consenso de Washington ainda é dominante” (JOLLY, 2005, p. 107, tradução nossa).⁹⁶

O que o autor entende como zonas de sobreposição advém de premissas das origens em comum radicadas numa tradição da economia e da filosofia liberal: a importância fundamental das escolhas individuais e “[...] o valor dos mercados em bom funcionamento para habilitar os indivíduos a exercerem aquelas escolhas” (JOLLY, 2005, p. 108, tradução nossa)⁹⁷. Essa raiz compartilhada, no entanto, dará vazão para concepções relativamente distintas de desenvolvimento. A centralidade da liberdade individual é orientada por um princípio de igualdade na ADH – igualdade de capacidade – ao passo que o projeto neoliberal mobiliza o princípio da liberdade como mecanismo para maximização do “bem-estar” econômico (*economic welfare*); nesse caso, o princípio orientador é a eficiência.

As diferenças ficam mais visíveis, argumenta Richard Jolly, se direcionamos atenção para os modos de mensuração do desenvolvimento de um e de outro paradigma. O IDH, assim como outros índices construídos pelas equipes do PNUD, objetiva capturar os níveis de avanço naquilo que se consideram as capacidades básicas (renda decente, saúde e educação), o que significa uma orientação finalista. Na medida em que as instituições que encampam o projeto neoliberal optam por avaliar o processo de desenvolvimento através de índices como PNB (Produto Nacional Bruto) ou PIB (Produto Interno Bruto), há um silenciamento “[...] sobre os

⁹⁵ No original: “There are places of overlap, but also important points of difference in objectives, assumptions, constraints; in the key policy areas; and in the indicators for assessing results” (JOLLY, 2005, p. 106).

⁹⁶ No original: “[...] its core elements are still there. The Washington Consensus, or perhaps better, the neo-Washington Consensus still rules” (JOLLY, 2005, p. 107).

⁹⁷ No original: “[...] the value of well-functioning markets to enable individuals to exercise these choices” (JOLLY, 2005, p. 108).

fins para os quais tais indicadores conduzem” (JOLLY, 2005, p. 108, tradução nossa)⁹⁸. No primeiro caso as capacidades fundamentais, sobretudo saúde e educação, são tomadas como direito humano, no segundo, como capital humano. O elemento complicador é que, embora tais distinções sejam relativamente fáceis de visualizar nas elaborações teóricas, nem sempre aparecem claramente separadas nas práticas de implementação dos projetos. Combinam-se, misturam-se e dão formas muitas vezes ambivalentes às práticas políticas; quando implementadas podem operar, ao mesmo tempo, como capacidades e como capital humano.

É com essa preocupação em vista que voltar-se-á a atenção para as ideias de sociedade civil, participação, voluntariado, descentralização, governança; conceitos políticos que foram sendo depurados e/ou incorporados ao longo dos anos pelo projeto de desenvolvimento humano. A agenda do projeto que, pode-se dizer, se consolida no ano 2000 com a Declaração do Milênio e a formulação dos ODM, foi construída, de fato, ao longo do decênio de 1990 através das Conferências promovidas pela ONU e dos debates propalados pelos RDH.

As Conferências (ver quadro 1) foram fundamentais para a consolidação da agenda e, outrossim, para a formação do consenso que vigora desde então e que foi mais programaticamente concertado em Monterrey, no México, em 2002, e exposto claramente no RDH de 2003, pelo documento intitulado: “Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana” (PNUD, 2003). Documento que inicia, vale lembrar, o estreitamento da relação entre o projeto do PNUD e as propostas do FMI e do Banco Mundial, através dos PRSPs. O prefácio desse documento escrito por Mark Marloch Brown afirma o seguinte:

Este Relatório também lança um Pacto de Desenvolvimento do Milênio. Construído sob o compromisso que os líderes mundiais assumiram na Conferência de Monterrey de 2002, sobre o Financiamento para o Desenvolvimento, de forjar “uma nova parceria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento” – uma parceria destinada a pôr directamente em prática a Declaração do Milênio – o Pacto proporciona um largo enquadramento da maneira como as estratégias de desenvolvimento nacional e o apoio internacional dos doadores, dos organismos internacionais e doutros podem ser melhor alinhados e compatibilizados com a dimensão do desafio dos Objectivos (PNUD, 2003, p. v).

“Consenso” é um termo que passou a marcar constante presença no debate sobre desenvolvimento, sobretudo, explica Bruno Lautier, em matéria dedicada ao combate à pobreza

⁹⁸ No original: “[...] about the ends towards which these economic indicators lead” (JOLLY, 2005, p. 108).

e às políticas sociais. “Esses consensos são geralmente mundiais, porém emanam, na sua maioria, de organizações internacionais (Banco Mundial, PNUD, outras agências da ONU)” (LAUTIER, 2010, p. 353). O autor defende a tese de que o aspecto conflituoso da elaboração e implementação de políticas sociais na América Latina, desde a década de 1940, vai aos poucos dando lugar à construção de consensos em torno de objetivos específicos (redução da pobreza, promoção dos direitos humanos, garantia dos direitos das mulheres etc.). Os ODMs e, a partir de 2016, os ODS seriam representativos desse esforço, por parte da ONU, de articulação de consensos.

O apelo ao consenso permite eliminar disparidades e diferenças extremamente importantes. Elas dizem respeito, em primeiro lugar, às histórias nacionais que conduziram à formação de sistemas de proteção social extremamente diferentes em termos de configuração institucional, e às forças políticas que propiciaram o seu nascimento e desenvolvimento (LAUTIER, 2010, p. 355).

Quadro 1 – Conferências e Cúpulas ONU 1990-2000

Ano	Conferência	Cidade - País
1990	WSC — World Summit for Children	Nova Iorque - EUA
1992	UNCED — United Nations Conference on Environment and Development	Rio de Janeiro - Brasil
1993	WCHR — World Conference on Human Rights	Viena - Austria
1994	ICPD — International Conference on Population and Development	Cairo – Egito
1994	WCNDR — World Conference on Natural Disaster Reduction	Yokohama - Japão
1995	WSSD – World Summit on Social Development	Copenhague – Dinamarca
1995	FWCW — Fourth World Conference on Women	Beijing - China
1996	Habitat II — Second Conference on Human Settlements	Istambul - Turquia
1996	WFS — World Food Summit	Roma – Itália
1998	World Youth Conference — World Conference of Ministers Responsible for Youth	Lisboa - Portugal
2000	Millenium Summit	Nova Iorque - EUA

Fonte: (UNITED NATIONS, 2017).

A construção do consenso ao redor dos temas, no entanto, não prevê, necessariamente, as formas mediante as quais alcançar-se-iam os objetivos traçados. Essa lacuna pragmática será preenchida por uma noção articulatória chave para o projeto. Em tela temos, assim, um projeto político de desenvolvimento articulado ao redor da noção seniana de capacidades que pressiona,

entre outras coisas, por uma redefinição do papel do Estado, por uma reformulação das relações entre Estados e entre esses e as organizações internacionais, por novas proposições para a relação entre Estado e sociedade civil.

2.6 Governança: uma ideia articulatória

A origem do termo “governança” está relacionada ao mundo das organizações privadas. No mundo corporativo, o termo se fez presente desde, pelo menos, a década de 1930, momento em que se coloca em questão o modelo altamente hierarquizado e verticalizado das organizações privadas e elaboram-se alternativas organizacionais mais descentralizadas (inclusive terceirizadas) e em rede para equacionar o chamado *conflito de agência*⁹⁹. No entanto, por décadas o conceito manteve-se inerte e só nos anos 1970 voltam à tona as linhas diretoras de tal ideia, agora transpostas também para o mundo das organizações públicas e internacionais, num primeiro momento local e, posteriormente, nacional e global (MILANI; SOLINÍS, 2002).

Desde que há testemunhos históricos escritos até 1975, o catálogo da Biblioteca do Museu Britânico regista 47 títulos contendo a palavra “governança” (*governance*). A partir de então, a palavra teve uma proliferação desenfreada em todas as disciplinas das ciências sociais. Essa presença avassaladora só encontra paralelo, durante o mesmo período, no termo “globalização” (SOUSA SANTOS, 2005, p. 10).

Com efeito, foi somente a partir da década de 1980 que o conceito passou a se tornar mais vigoroso no âmbito da política e das ciências sociais. Mas sua expansão significa, também, uma dificuldade de apreendê-lo em toda sua abrangência. A difícil separação de seus fundamentos administrativos e políticos torna turva, muitas vezes, suas características mais básicas. Afora isso, a multiplicidade de temáticas que hoje operam a ideia de governança impõe cautela aos ímpetos mais generalizantes; é preciso observar com acuidade as diferentes formas de inserção da ideia em ambientes/situações como: governança climática, governança das águas ou dos solos, governança jurídica, governança das cidades, governança global, entre outras. De nosso interesse é a noção de governança mobilizada para pensar a participação dos mais diferentes agentes na promoção do desenvolvimento. O principal veículo desse processo foi, sem dúvida, o Banco Mundial, com sua ideia de “boa governança”.

⁹⁹ De forma bastante sumária, é o conflito que se estabelece no mundo corporativo entre proprietários e gestores/administradores.

Se o conceito designa, a princípio, um método (a dimensão administrativa), a finalidade de sua articulação representa, sem dúvida, uma definição política. No caso do Banco Mundial (BM), estava em pauta a necessidade de um modelo gerencial que garantisse aos Estados uma gestão eficiente. Tatiana Maranhão destaca os cinco elementos presentes na definição do BM em 1993: “a mudança da estrutura organizacional do Estado, a diminuição do pessoal, um orçamento mais eficiente, a alteração dos incentivos aos serviços públicos e a transformação da gestão das empresas públicas para relações de desempenho” (MARANHÃO, 2009, p. 64).

Tratava-se, efetivamente, de uma resposta da instituição de Bretton Woods ao processo de extenuação do modelo vigente na segunda metade do século XX, mas também é operada como alternativa às propostas de ajustes estruturais fixadas pelo próprio Banco e pelo FMI durante os anos 1980. Isto é, emerge como modelo alternativo de organização política para o desenvolvimento em face da crise do modelo caracterizado pela centralidade do Estado como sujeito do desenvolvimento, tanto no modelo Estado Providência dos países centrais, como no chamado projeto nacional-desenvolvimentista dos periféricos e como possibilidade de manutenção dos aspectos centrais do projeto neoliberal com níveis mais elevados de legitimidade. Uma reforma do Estado é vista como indispensável para a “boa governança”¹⁰⁰.

Atualmente, ela é fundamental para o entendimento das atuais formas de prescrição política para o desenvolvimento vindo dos organismos internacionais, tais como a ONU ou o próprio Banco Mundial. Trata-se de uma concepção, de fato, propagada tanto para um plano mundial, a chamada governança global, como para os níveis locais. No primeiro caso, ela diz respeito aos mecanismos através dos quais se constroem as formas de cooperação para questões internacionais. No outro, trata-se, em linhas gerais, das modalidades de atuação conjunta entre Estado, em seus diferentes níveis, poderes privados e associações civis. Talvez as duas modalidades possam ser reunidas sob a definição de Elke Krahmann. Para a autora, governança são:

[...] as estruturas e processos que permitem a atores governamentais e não governamentais coordenar suas necessidades e interesses interdependentes através da criação e implementação de políticas na ausência de uma autoridade política unificadora (2003, p. 331 *apud* DUBROW, 2013, p. 102).

¹⁰⁰ Uma investigação sobre a origem da doutrina da boa governança do Banco Mundial pode ser vista em (MARANHÃO, 2009).

A essa descrição relativa à forma, no entanto, somam-se observações pertinentes relativas às condições históricas de sua emergência. Carla Almeida chama a atenção para o processo de aproximação que se deu entre organismos internacionais e ONGs, durante a década de 1990, resultando no surgimento de uma relativamente nova gramática referente ao mundo das políticas sociais, na qual “*governance* [...] passou a ser bastante recorrente num contexto em que ganhou razoável grau de consenso a ideia de que o Estado deveria ser dotado de maior flexibilidade descentralizando funções e ampliando a participação” (ALMEIDA, 2006, p. 98). Ademais, segue a autora:

A pertinência da entrada de termos como capital social e *governance* no debate sobre desenvolvimento foi justificada pela, na ótica dos organismos internacionais, necessidade de pôr em marcha programas sociais baseados na mobilização da participação solidária e voluntária, considerada, então, em pré-requisito para garantir economias saudáveis (ALMEIDA, 2006, p. 99).

Embora se possa dizer “hegemônica” entre os agentes globais e locais envolvidos em processos de cooperação internacional para o desenvolvimento, sua definição ainda parece ser objeto de disputa teórica e política, o que justifica um olhar, ainda que rápido e insuficiente, para algumas definições presentes na literatura sobre o tema. Alguns, partindo de perspectivas mais analíticas, mobilizam a noção de governança como conceito explicativo para as transformações do mundo político-organizacional; outros, assumindo posições críticas, veem na conceito a expressão de projetos políticos neoliberais.

Na linha das perspectivas analíticas, Roderick Rhodes (1996), por exemplo, compreende o termo como redes auto-organizadas marcadas por interdependência entre organizações, por interações constantes para troca de recursos e negociações de propostas e com significativa autonomia em relação ao Estado. A emergência de tais redes para prestação de serviços sociais representaria uma espécie de esvaziamento (*hollow out*) do Estado. A noção de governança seria, assim, analiticamente funcional para a compreensão das transformações pelas quais passa o Estado, sobretudo a partir dos anos 1990 (RHODES, 1996). O esvaziamento do Estado, ressalta o autor, seria um modo de “*descrever os problemas* de gerenciamento de redes interorganizacionais no governo britânico. Interdependência, fragmentação, limites à

autoridade central, autonomia da agência e *accountability* atenuada são todos recursos de governança” (RHODES, 1996, p. 663, tradução nossa, grifo nosso)¹⁰¹.

Na esteira do encerramento da Guerra Fria, portanto, no ambiente de discussão da nova ordem mundial multipolarizada, James Rosenau insere sua posição no debate ao postular as diferenças entre governo e governança. Para ele, estas são noções substantivamente distintas:

[...] *governo* sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto *governança* refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistência (ROSENAU, 2000, p. 15, grifos no original).

Apesar de ciente de que transita na corda bamba das análises empíricas e normativas, Rosenau propõe uma ideia de governança associada à ordem que revela sua defesa política do conceito. Para ele, “[...] a governança é um sistema de ordenação que *depende de sentidos intersubjetivos*, mas também de constituições e estatutos formalmente constituídos” (ROSENAU, 2000, p. 16, grifo nosso). Mas seu propósito está ligado “aos princípios, às normas, às regras e aos procedimentos aplicados quando dois ou mais regimes se sobrepõem, conflitam ou de algum modo exigem a acomodação entre interesses conflitantes” (ROSENAU, 2000, p. 21).

Na trilha de seu argumento, encontram-se definições como as de Thomas Biesteker, em capítulo no mesmo livro organizado por Rosenau e Czempiel. O pensador da escola construtivista das Relações Internacionais entende que, apesar de não haver garantias de construção de uma ordem determinada, “o ‘triunfo’ da política econômica neoclássica no mundo em desenvolvimento pode facilitar uma ampliação da governança da economia mundial em países e regiões até então excluídos da participação ativa nessa economia” (BIERSTEKER, 2000, p. 179). A convergência ideológica e institucional do neoliberalismo, assevera, pode resultar nos “elementos essenciais para a colaboração e a governança internacional sem a presença de um governo” (BIERSTEKER, 2000, p. 181).

¹⁰¹ No original: “[...] describing the problems of managing interorganizational networks in British government. Interdependence, fragmentation, the limits to central authority, agency autonomy and attenuated accountability are all features of governance” (RHODES, 1996, p. 663).

“Governança sem governo” organizado por Rosenau e Czempiel foi lançado, originalmente, em 1992. Entretanto, do ponto vista institucional, há um documento decisivo na expansão do conceito e do debate sobre a governança. Em 1995, a Comissão sobre Governança Global¹⁰², instituída com apoio das Nações Unidas, lança o relatório “Nossa comunidade global” (*Our global neighbourhood*) no qual se encontra a conhecida definição da governança como: [...] a totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 2).

O documento da Comissão deixa mais claro seu entendimento ao se referir ao processo de tomadas de decisão na governança, elemento nuclear dos debates sobre o tema. As decisões tomadas em nível global devem subsidiar e influenciar as decisões em níveis nacionais ou regionais. “Devem ser formadas parcerias – redes de instituições e processos – que possibilitem aos atores globais somar informações, conhecimentos e aptidões e desenvolver políticas e práticas conjuntas sobre questões de interesses comuns” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 4). O relatório insere, também, a discussão sobre a descentralização dos processos decisórios e a relevância das ONGs como componentes centrais da governança.

“A percepção crescente da necessidade de participação popular na governança, aliada à decepção com o desempenho dos governos e ao reconhecimento de sua capacidade limitada, contribui para a expansão das ONG” (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 26). A participação das organizações não-governamentais, na concepção dos autores do relatório, “aumenta a representatividade e fortalece o pluralismo e a democracia (COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL, 1996, p. 26).

Na sutileza da omissão relativa à indicação de quais governos seriam esses, desenha-se o argumento da incapacidade do Estado e, correspondentemente, sugerem-se as ONGs como agentes não somente das ações antes desenvolvidas pelo Estado, mas como expedientes para equacionar a questão democrática. Com isso se abrem, no entanto, questões espinhosas para a temática da governança, entre elas, o problema da legitimidade da ação que visa ao bem público

¹⁰² A Comissão foi formada por 28 pessoas, entre elas, autoridades políticas e técnicos das organizações internacionais. Participaram nomes como Oscar Arias, ex-presidente da Costa Rica, Barber Conable, ex-presidente do Banco Mundial (1986-1991), Jacques Delors, pesquisador e professor da Universidade de Paris-Dauphine e ex-presidente da Comissão Europeia, Maurice Strong, ex-diretor do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente). Celina Vargas do Amaral Peixoto, criadora do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) e ex-diretora da Fundação Getúlio Vargas, foi a única brasileira.

em arranjos de governança. Essa questão aparece, por exemplo, em definições que extrapolam a dimensão da organização e tomam a noção de governança como arranjo representativo de uma escolha democrática; há aí a inserção de um elemento essencialmente político. É o que se lê, por exemplo, em “*Reviving Democracy: citizens at the heart of governance*”, de Barry Knight, Hope Chigudu e Rajesh Tandon. Em suma, afirmam, os governos devem assumir um tipo de governança definida como “*tomada de decisões coletivas* na qual governos atuam como um partícipe entre muitos” (HAGUE et al, 1998; WORLD BANK, 1997 *apud* KNIGHT; CHIGUDU; TANDON, 2002, p. 13, tradução nossa, grifo nosso).¹⁰³

Desde uma perspectiva crítica, Boaventura de Sousa Santos concorda que se trata de uma noção normativa fundada em “parcerias e outras formas de associação entre organizações governamentais, paragovernamentais e não-governamentais, nas quais o aparelho do Estado tem apenas tarefas de coordenação enquanto *primus inter pares*” (SOUSA SANTOS, 2002 *apud* REZENDE, 2008, p. 35). Mas, para o sociólogo português, a governança converteu-se na matriz política do que ele denomina globalização neoliberal. Dessa maneira, o que é decisivo para tal matriz, afirma, “é a ideia de que ela se vê a si própria como sendo autogerada de uma forma cooperativa e, por isso, como sendo o mais inclusiva possível” (SOUSA SANTOS, 2005, p. 10).

O autor nos convida, de fato, a uma reflexão sobre a narrativa que se constrói a respeito desse conceito. Narrativa acompanhada, quase sempre, de princípios inclusivos, participativos, democráticos, eficientes e outros. Sua inquietação se assenta – e nesse ponto o acompanhamos – nos aspectos possivelmente silenciados ou que podem acabar superpostos às designações dos modelos de governança: “as transformações sociais, a participação popular, o contrato social, a justiça social, as relações de poder, e a conflitualidade social” (SOUSA SANTOS, 2005, p. 14).

Jessop observa, na emergência da noção de governança, a tentativa de construção de um mecanismo organizativo alternativo à racionalidade anárquica do mercado e à racionalidade hierárquica da coordenação estatal. Por isso, a insistência nas ideias de redes interpessoais, negociações interorganizacionais ou direção intersistêmica [*intersystemic steering*] (JESSOP, 2000, p. 17). Porém, o autor aponta sua crítica para o possível desaparecimento das tensões e conflitos reveladores dos desníveis de poder em razão da contumaz defesa da cooperação e do consenso. “Espera-se que a maioria das parcerias público-privadas sirva ao interesse público,

¹⁰³ No original: “collective decision-making in which governments acts as one stakeholder among many” (KNIGHT; CHIGUDU; TANDON, 2002, p. 13).

além de fornecer benefícios privados. Isso borra a distinção público-privado, no entanto, e coloca um dilema familiar em termos de *accountability versus* eficiência” (JESSOP, 2000, p. 22, tradução nossa).¹⁰⁴

O leque de definições, como se disse, é abrangente e não pretendemos exauri-lo¹⁰⁵, senão que apresentar, em linhas gerais, os eixos do debate e alguns pontos de tensão. De qualquer maneira, é preciso destacar que, a despeito da proximidade de algumas definições, elas não estão, necessariamente, no mesmo campo de posicionamento teórico. As abordagens de Jessop e de Sousa Santos, por exemplo, interpretam criticamente a emergência da ideia de governança como mecanismo político para operar reformas no setor público, ao passo que Rosenau advoga a favor do conceito como possível alternativa para o equacionamento de problemas globais (KJÆR, 2004).

Sumariamente, pode-se dizer que se trata de um conceito marcado pela proposta de horizontalização dos centros de decisão e a concomitante descentralização dos agentes executores. Claramente há distinções importantes entre os autores e entre tipos de abordagem. No entanto, nosso interesse volta-se para as formas de aparição do conceito no interior do projeto do desenvolvimento humano. Particularmente, objetiva-se problematizar dois aspectos presentes, ora tácita ora explicitamente, nos autores e nas propostas do PNUD, a saber: 1) os percursos semânticos atravessados pelas noções-chave presentes nas narrativas da governança (sociedade civil, participação, cidadania, etc.) e 2) a legitimidade da governança como processo de “tomada de decisões coletiva”. Ou, dito de outra forma, pretende-se problematizar uma possível indiferenciação entre governança e democracia.

Como quase todos os conceitos do mundo da política, este também é objeto de disputas teóricas. Num primeiro olhar sobre a literatura, pode-se observar algumas dimensões relevantes na disputa pela definição do conceito: a) a dimensão da forma; b) a dimensão dos agentes e c) a dimensão da institucionalidade. Naturalmente as três esferas não são independentes, mas cada uma delas remete a reflexões específicas, o que justifica o tratamento separado.

Uma primeira observação permite detectar que há, entre alguns autores, esforços para fazer vingar a ideia de que se trata, tão somente, de um método, uma forma de organização do poder, aplicável em distintos níveis (do local ao global), em nome de algum valor substantivo.

¹⁰⁴ No original: “Most public-private partnerships are expected to serve the public interest as well as to deliver private benefits. This blurs the public-private distinction, however, and poses a familiar dilemma in terms of *accountability versus* efficiency” (JESSOP, 2000, p. 22).

¹⁰⁵ Uma introdução consistente ao debate pode ser lida em: (KJÆR, 2004). Para uma revisão crítica da literatura internacional e brasileira sobre o assunto pode-se consultar: (MARQUES, 2013).

Nesse aspecto é interessante destacar que, a despeito de ser pensada como forma de organização do poder, não raro as relações de poder objeto da governança desaparecem das formulações propositivas. Uma segunda dimensão em disputa que aparece nas diferentes definições do conceito diz respeito ao modo de implementação da governança, ou, mais precisamente, aos agentes que devem fazê-lo. Distintamente das administrações centralizadas, os arranjos de governança contam com a participação, mais ou menos horizontal, de diferentes agentes da figuração. No caso específico da governança para o desenvolvimento, fica bastante claro entre os autores que a proposta radica numa espécie de descentramento político-administrativo do Estado. Isto é, o Estado assume uma posição de relativa igualdade face aos demais partícipes dos arranjos. A “Governança sem governo” de Rosenau (2000) talvez seja a proposta que melhor sintetiza tal ideia.

Nessa contenda se inscrevem, ainda, o debate relativo ao quesito da (não) institucionalidade. Em linhas gerais, a noção é tida como mais ampla que governo, trata-se de uma proposta organizacional que, nas palavras de Rosenau, “só funciona se for aceito pela maioria (ou pelo menos pelos atores mais poderosos do seu universo), enquanto que os governos podem funcionar mesmo em face de ampla oposição à sua política” (ROSENAU, 2000, p. 16). Assim, no plano internacional, assuntos diplomáticos, negociações comerciais, consensos temáticos (meio ambiente, pobreza, segurança, gênero, água etc.), resolução de conflitos, entre outros, são esferas que demandam uma certa governança, um certo tipo de entendimento e de ação sem necessariamente um governo global. “Note-se que essa consideração remete exatamente a caracterizar a governança como meio e processo capaz de produzir resultados eficazes” (GONÇALVES, p. 6), ainda que não haja uma institucionalidade oficial, digamos dessa forma.

Talvez Kreitlon (2008) tenha razão ao afirmar que a força do conceito esteja em sua dimensão pragmática, em sua capacidade de oferecer uma alternativa tida como democrática baseada, no mais das vezes, em simples interação cooperativa (mais ou menos) aberta e pluralista entre os diferentes agentes. A eficiência da resolução dos conflitos – que, diga-se, não tem nada de voluntarista; ver-se-á que há uma sofisticada “engenharia” como suporte procedimental – parece, com efeito, funcionar como vitrine de um tipo distinto de ação política.

Craig e Porter indicam, além do mais, uma gradativa transformação no conceito de governança, sobretudo naquele difundido pelo Banco Mundial, no que diz respeito ao caráter político do termo. Se no início dos anos 1990 estava presente a ideia de que a governança tinha a ver com o exercício do poder político, tendo em vista a resolução dos eventuais problemas sociais ou políticos, com o passar de alguns anos a definição assume um caráter mais técnico e

passa a significar um tipo de articulação administrativa para o equacionamento dos problemas sociais. Essa “despolitização” no interior da própria ideia de governança cumprirá um papel relevante na caracterização dos projetos que sob sua regência vigorarão. Quando despolitizados e des-historicizados (*dehistoricized*), os arranjos de governança assumem características de sistematização tecnocrática (CRAIG; PORTER, 2006).

2.6.1 Movimentos metonímicos: governança e democracia no interior dos RDHs

No que concerne às Nações Unidas e, particularmente, ao PNUD, uma primeira abordagem revela que a importância da noção de governança para o projeto de desenvolvimento humano está em sua capacidade de articular os diferentes interesses que, porventura, estejam em choque nos ambientes político ou econômico. Não é raro encontrar em documentos lançados pelo PNUD conclames por uma identidade política desenraizada dos territórios nacionais, chamamentos para a atuação dos diferentes agentes sociais e políticos, de voluntariados e de grandes corporações empresariais, na busca pelo desenvolvimento humano. Com o estabelecimento dos chamados Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, esse apelo parece ganhar força e, seguramente, o conceito de governança exerce um papel essencial para essa argumentação. Isso porque é ele que torna inteligível o desenho de um arranjo político e administrativo em escala mundial em favor dos “objetivos comuns”.

São apoiados nessa concepção, por exemplo, os conteúdos que formam o oitavo dos Objetivos do Milênio (“Estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento”) e que serão incorporados aos ODS (“Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável”). A partir da ideia de governança deriva, sem dúvidas, uma interpretação e um modelo particulares de prescrições para as relações entre Estado e sociedade civil. São radicadas nas modalidades de interação aí sugeridas que se constroem os arranjos e articulam-se os procedimentos para a implementação do projeto.

No interior dos documentos lançados pelo PNUD, o conceito ganha centralidade, principalmente nos RDH dos primeiros anos do novo século. Em 2002, chega-se a afirmar que cada vez mais se constrói um consenso em torno da ideia de que muitos problemas sociais vistos pelo mundo são problemas de governança (PNUD, 2002). “Estudos efectuados numa série de países e regiões consideram que a fraca governação é responsável pela pobreza persistente e pelo atraso no desenvolvimento” (PNUD, 2002, p.51). O que isso quer dizer? Da mesma forma que o desenvolvimento humano significa algo mais que índices econômicos, afirma o documento, “a governação para o desenvolvimento humano é muito mais do que instituições e

normas eficazes” (PNUD, 2002, p. 51). Parece possível interpretar tal argumento de duas maneiras. Uma, como apelo cooperativo: se as sociedades não construírem convergências programáticas não há como superar os problemas sociais. E, outra, como denúncia da incapacidade do Estado: a centralização da responsabilidade no Estado não foi suficiente para resolver os problemas sociais no mundo “em desenvolvimento”.

De fato, ela aparece, nos Relatórios, bastante associada ao argumento corrente segundo o qual o Estado é um mau gestor. A noção de governança presente nos documentos do PNUD advoga, entre outras coisas, pelo resgate da eficiência administrativa estatal, sem, contudo, conferir-lhe protagonismo político. As definições elaboradas sob sua guarida reforçam, uma vez mais, “[...] a [necessidade da] existência de instituições eficientes e de normas que promovem o desenvolvimento, fazendo com que os mercados funcionem e assegurando que os serviços públicos correspondem às expectativas” (PNUD, 2002, p.51-52). Como neste, em muitos relatórios não se chega, efetivamente, a ultrapassar os anunciados mais genéricos, tais como: “Uma governação mais inclusiva pode ser mais eficiente” (PNUD, 2002, p. 51).

A generalidade, é certo, é uma característica de todos os RDHs. Eles indicam princípios e posições basilares, mas os países e as localidades têm relativa autonomia para levá-los adiante aos seus modos. Essa é uma das razões, aliás, para este empreendimento de pesquisa, as particularidades do modelo brasileiro de recepção e implementação do projeto, sobre o qual discutiremos a seguir. Antes, contudo, interessa-nos refletir sobre a seguinte questão que, de certa maneira, já estava posta nos debates do item anterior: Toda governança é necessariamente democrática? Um pressuposto de intercambialidade entre os dois termos aos poucos vai se desenhando.

O próprio relatório de 2002 reflete sobre esse problema, estipulando o papel da democracia no alcance do desenvolvimento humano. A despeito do traço positivo, apontado por Rezende, relativo ao fato de o documento “situar a questão da democracia também no âmbito dos problemas relacionados à pobreza e à exclusão” (2008a, p. 34), parece haver também um esforço para incutir na governança uma característica que lhe é extrínseca, ou, ao menos, não parece ser-lhe inerente. Segundo o RDH:

[...] a governação democrática pode desencadear um ciclo virtuoso de desenvolvimento – na medida em que a liberdade política dá poder às pessoas para exercer pressão a favor de políticas que aumentem as oportunidades sociais e políticas, e na medida em que debates abertos ajudam as comunidades a moldar as suas prioridades (PNUD, 2002, p. 3)

Grande parte dos problemas que essa interpretação enceta tem a ver com o que se entende por democracia. Se é certo que a liberdade política “dá poder às pessoas”, não é menos certo que a transformação da possibilidade em atuação política *de facto*, para pensarmos com a proposição de Bauman (2003), passa por mediações nem sempre visíveis às abordagens mais apegadas às instituições e aos métodos. A existência de liberdades civis garantidas formalmente, lembra O’Donnell, não deveriam ser suficientes para atestar a “democraticidade”, uma vez que o exercício da liberdade deve pressupor, moral e empiricamente, a existência de indivíduos como agentes sustentados por critérios de equidade (O’DONNELL, 2013). Isso significa, na concepção do autor, que:

[...] se supõe que esses devem se relacionar com outros agentes como tais; isto é, sem sofrer – pela razão que seja – perda de capacidades básicas (um tema central do desenvolvimento humano, *nota bene*), nem ser submetidos à coerção decisiva (um tema central dos direitos humanos, *idem*), que obstruem severamente sua capacidade, tanto subjetivamente quanto em termos da disponibilidade de uma razoável gama de opções (O’DONNELL, 2013, p. 46).

Desse ponto de vista, parece inconsistente limitar o exame da democracia aos seus procedimentos formais. “A ordem jurídica liberal [...] tende a colocar as desigualdades ‘entre parênteses’ despreocupando-se de como elas afetam a possibilidade de usufruto dos direitos que ela mesma estabelece” (MIGUEL, 2016, p. 30). Os documentos promovidos pelo PNUD, claramente, não se alinham, estritamente, a tal perspectiva. Para captar as nuances argumentativas, as correlações, os pesos atribuídos às liberdades, aos desequilíbrios de poder, no processo de desenvolvimento humano, fazem-se necessárias análises mais detidas sobre os documentos. De toda maneira, é possível verificar certa tentativa, bastante sutil, nos parece, de operar a citada intercambialidade conceitual. Logo nas primeiras páginas do documento de 2002, se lê: “Em muitos países, um *desafio central para o aprofundamento da democracia* está a construir as instituições fundamentais da *governança democrática*” (PNUD, 2002, p. 3, grifo nosso). Para tal, entre outras exigências, sugere o documento: “Uma sociedade civil vibrante, capaz de monitorizar negócios governamentais e privados — e de fornecer *formas alternativas de participação política*” (PNUD, 2002, p. 3, grifo nosso). A descrição de tais formas aparece em seguida, no documento:

Nas últimas duas décadas, apareceram muitas novas maneiras de as pessoas participarem em debates e actividades públicas. Embora tenha diminuído a filiação em partidos políticos, sindicatos e outros veículos tradicionais da acção colectiva, houve uma explosão do apoio a organizações não

governamentais (ONG) e a outros novos grupos da sociedade civil (PNUD, 2002, p. 5).

As “formas alternativas de participação” vão ganhando definições. Mais do que o engajamento em projetos de desenvolvimento, reitera o documento, “as ONG estão a assumir papéis mais directos na tomada de decisão e monitorização locais e a desenvolver novas formas cooperativas de governação” (PNUD, 2002, p. 5). Além do mais, na concepção dos autores do Relatório, o voluntariado tem crescido no mundo e assumido, também, papel de relevo nessas novas formas de participação. Uma terceira forma de ação que passa a compor o léxico da participação dá-se na esfera privada do consumo.

A acção dos consumidores é outra maneira das pessoas vulgares se envolverem em debates públicos sobre questões políticas — digamos, boicotando tapetes feitos com trabalho infantil, ou comprando produtos que ajudem os pequenos produtores de café. A ameaça dessa acção pode tornar as empresas responsáveis perante as expectativas públicas de responsabilidade social das empresas (PNUD, 2002, p. 5-6).

Que tenham sua relevância estes tipos de conduta, o aspecto que nos parece central é que tais proposições revelam um carácter relativamente privatizante da problematização da questão social e suas possíveis conexões com a democracia. Quer seja pela incumbência atribuída aos consumidores, numa ponta, quer seja pela aposta na responsabilidade social empresarial, na outra, trata-se de uma concepção de participação em que o sentido público da atividade política desvanece. De todo modo, asseguram os produtores do documento do PNUD: “Estes e outros exemplos têm muito campo para alargar a participação na governação e promover resultados mais equitativos para as pessoas. Em grande medida, a sociedade civil trabalha para fortalecer as instituições democráticas e não para as minar” (PNUD, 2002, p. 6).

No encadeamento de argumentos e proposições, vão sendo dados sentidos aos conceitos responsáveis por vivificar as ações e relações concernentes ao projeto político. A participação não se resume, como ver-se-á adiante, a essas características. Mas, ainda que consideremos apenas essa primeira aproximação, observa-se uma conformidade de significados entre democracia e governança democrática. A nosso juízo, tais noções não devem ser consideradas a mesma coisa; uma operação metonímica como essa pode culminar em substantivo esvaziamento de uma definição mais rigorosa e exigente de democracia. É essa distinção — em nosso entendimento, fundamental — que nem sempre aparece claramente nos documentos.

Outras propostas ajudam-nos a refletir mais detidamente sobre tal problema, voltando atenção para a questão da agência. Vigora nos RDHs a ideia de que é preciso capacitar (ou empoderar) as pessoas a fim de poderem influenciar as decisões que afetam suas vidas e para que possam responsabilizar seus governantes. Essas são perspectivas que não dizem respeito somente ao cenário político nacional, afirma o RDH de 2002; à medida que avança o processo de globalização, mais agentes do cenário global passam a afetar a vida das pessoas (PNUD, 2002), sejam eles ONG, empresas ou organismos internacionais, como a própria ONU. No documento de 2010, encontra-se uma definição um pouco mais precisa desse conceito:

A capacitação [*empowerment*] está estreitamente associada à participação: a possibilidade de todas as pessoas, incluindo as pessoas pobres e marginalizadas, fazerem ouvir a sua voz e participarem de forma significativa nos debates que afectam a suas vidas. Esta noção tem uma enorme repercussão, especialmente entre a sociedade civil (PNUD, 2010, p. 120-121).

Ao longo dos vinte primeiros anos de divulgação da noção de desenvolvimento humano, aparece um entendimento, com certas variações, no qual ao Estado compete elaborar políticas e programas que visem aumentar a participação das pessoas no processo de desenvolvimento, assim como o setor privado pode exercer um papel no mesmo sentido. Na concepção dos RDHs, as políticas direcionadas ao incremento das capacidades dos indivíduos geraria um ciclo virtuoso no qual a sociedade civil, em colaboração com as instituições oficiais, viabilizaria cada vez mais a realização daqueles aspectos da vida social que as pessoas razoavelmente valorizam, isto é, seus funcionamentos, para lembrar o conceito de Sen (2010; 2011).

A noção de governança operacionalizada pelos RDHs busca, com efeito, o estabelecimento de uma dicção comum que viabilize a implementação das parcerias. Parece evidenciar-se, com as observações sobre os relatórios, que as propostas acerca das relações entre Estado e sociedade passam por um processo de ressignificação conceitual e política. As observações empíricas relatadas nos capítulos seguintes abordam isso. A ideia, por ora, é compreender os princípios da noção de governança operacionalizada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e examiná-la face à literatura sobre a temática, problematizando, centralmente, o padrão de relações entre Estado e sociedade civil mediado pela noção de governança no interior do projeto das Nações Unidas.

Um dos imperativos reinantes nas sugestões para o desenvolvimento dos chamados países emergentes, vindas de organismos internacionais, consiste, segundo Guy Hermet (2002), em destituir o Estado de um papel central ou protagonista. Suas atribuições são assumidas por

ONGs e/ou empresas privadas, consideradas mais eficientes do ponto de vista administrativo. Isso leva o autor a uma conclusão bastante cética com relação ao modelo. Os desdobramentos de uma eventual concretização mais profunda desse modelo são, ainda, incertos. Entretanto, avalia o autor, seguindo esse modelo de estruturação pretensamente horizontal, mas, no interior do qual as Organizações Intergovernamentais e grandes ONGs têm vozes preponderantes, são escassas as possibilidades de tornar democrática a governança. Contrariamente, o risco é dar andamento a um processo autorizado por falsa representação e capitaneado por “porta-vozes autoproclamados” (HERMET, 2002, p. 39).

De nossa perspectiva, tanto da perspectiva da construção democrática quanto do ponto de vista do processo de desenvolvimento econômico e social, o lugar e o papel do Estado necessitam de reflexões desapressadas. O recurso político-linguístico (se isso não for redundante) pode distorcer o fundamento do papel do Estado confundindo-o com governo, como aparece no relatório da Comissão sobre Governança Global (1996). Parece ser por isso que Gonçalves (2015) dá ênfase à possibilidade da ideia de “governança sem governo”, postulado de Rosenau, servir de operador ideológico a favor do fim do Estado-nação e consequente fortalecimento da política supra e sub e/ou não estatais, ou seja, da política realizada por organizações internacionais, por ONGs e autarquias em processos de cooperação localizadas.

Mesmo grandes e importantes organizações como a Anistia Internacional, a CARE ou o Greenpeace teriam plena legitimidade em suas ações no cenário internacional? É sempre importante lembrar que o *reconhecimento e a valorização das ações não necessariamente significa legitimação das mesmas* (GONÇALVES, 2015, p. 9, grifo nosso).

Anete Ivo já havia desenvolvido argumento similar em seu estudo sobre governança urbana em Salvador. Ali a pesquisadora havia detectado, por exemplo, que a construção de um “consenso relativo” passava, entre outras coisas, pela obtenção de uma forma de solidariedade e de acordos provenientes de articulação com diferentes atores políticos ampliando, inclusive, para organizações internacionais; pela construção de um discurso de equidade entre os diversos segmentos sociais partícipes; pela tecnificação e despolitização da dinâmica política através de descentralização e planejamento estratégico (IVO, 1997, p. 141-142).

Com isso reunimos elementos para propor uma reflexão sobre o problema proposto, qual seja, o da legitimidade da governança como processo decisório. Os governos nas democracias modernas, como meios, precisam cumprir requisitos políticos e procedimentais para comprovar sua legitimidade e seu caráter democrático. Os arranjos de governança, na

medida em que se apresentam como formas de solução para problemas transcendentais à capacidade estatal, imbuem-se de “legitimidade” em um sentido bastante singular. O que parece estar na base da legitimidade é uma espécie de autorização pela negatividade e uma representação *sui generis*. Isso porque a legitimidade emana muitas vezes da não existência de alternativas aos problemas que os arranjos de governança objetivam solucionar, como são as questões materializadas sob a insígnia dos assuntos globais, como o meio ambiente, a segurança humana, os direitos humanos etc. E a representação, como apontaram Hermet (2002) e Dagnino (2004), adquire traços singulares e se assenta, antes, no tipo de ação que se promove, mais do que em vínculos orgânicos de representatividade. A valorização ou o reconhecimento de uma dimensão moral traduz-se em legitimidade.

Essa é apenas uma pequena parte da porção visível de um *iceberg* em cuja parte submersa encontram-se densos debates sobre soberania, legitimidade, democracia etc., todos eles radicados num mundo pós-westfaliano e que o mundo da segunda metade do século XX em diante, sobretudo, tem feito surgir desafios para a compreensão teórica. O debate que propomos aqui pretende desvelar como esse problema aparece equacionado no projeto específico das Nações Unidas, ou quais mecanismos dão vazão ao modelo de governança presente no projeto.

Já desde o Relatório de 1990, há uma declarada defesa de uma noção de democracia que inclua em sua dinâmica a participação dos diferentes segmentos da sociedade. Isso exigia, por um lado, a disponibilidade para operar um processo de descentralização político-institucional (fortalecer estados e municípios, por exemplo) e, por outro, alavancar a disponibilidade participativa das sociedades. Essas indicações vieram à tona porque uma descentralização despreocupada com a questão participativa poderia, os autores dos Relatórios bem sabiam, fortalecer ainda mais as elites locais, sobretudo em países muito desiguais. A ideia-força por detrás das propostas, certamente, é a ideia de governança. O documento de 1993, por exemplo, articula a noção de participação da seguinte maneira: “O Relatório se centrará na participação no desenvolvimento concretamente por meio dos mercados, dos governos e das organizações da comunidade” (PNUD, 1993, p. 34).

A ideia de participação via mercado está direcionada tanto para o setor patronal quanto para o dos trabalhadores. Está relacionada ao grau de preocupação social por parte das empresas e à possibilidade de participação de seus funcionários. “Os mercados favoráveis ao público permitem a este participar plenamente em seu funcionamento e compartilhar equitativamente

seus benefícios” (PNUD, 1993, p. 36, tradução nossa)¹⁰⁶. O que se requer, desse modo, é um mercado livre para orientar seu funcionamento ao público e um novo equilíbrio entre Estado e poder privado ou, mais precisamente, que o Estado solte as amarras que possivelmente constriam o mercado. Os primeiros documentos são claros ao defender o processo de privatização e de abertura ao comércio internacional ao mesmo tempo em que advogam a favor de um Estado publicamente responsável (PNUD, 1990; PNUD 1993).

Há, sem dúvida, um pressuposto teórico por detrás das proposições que aparecem nos RDHs, principalmente naqueles da década de 1990, que admite a assertiva do “Estado como mau gestor”. No documento inaugural da série de RDH, lê-se o seguinte:

Os recursos financeiros e humanos limitados dos municípios e dos governos centrais exigem o aproveitamento pleno das energias de todos os atores do cenário urbano. A melhor maneira de liberar toda esta energia é os governos deixarem de prover os serviços diretamente, permitindo que outros os forneçam, sejam esses produtores formais e informais, organizações comunitárias e não-governamentais ou mesmo os moradores das cidades (PNUD, 1990, p. 201, tradução nossa)¹⁰⁷.

De fato, o que se requer, revela o documento, “[...] é um setor público menor, porém mais efetivo, capaz de criar um marco de desenvolvimento construtivo e de orientar os investimentos privados para áreas prioritárias do desenvolvimento humano” (PNUD, 1990, p. 142-143, tradução nossa)¹⁰⁸. Dessa forma, tanto a iniciativa privada, quanto o chamado “Terceiro Setor” constituiriam, junto com o Estado, forças sinérgicas em favor do desenvolvimento humano. Esses primeiros relatórios são reveladores de como os autores dos documentos encomendados pelo PNUD articulavam àquele momento as ideias de desenvolvimento e democracia costuradas pela noção de governança. Além do mais, uma concepção que está presente nos diagnósticos e nas proposições vistos nos RDHs e que é central para a elaboração discursiva e a organização da prática entre os agentes é a ideia de eficiência.

¹⁰⁶ No original: “Los mercados favorables al público permiten a éste participar plenamente en su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios” (PNUD, 1993, p. 36).

¹⁰⁷ No original: “Los recursos financieros y humanos limitados de los municipios y los gobiernos centrales exigen el aprovechamiento cabal de las energías de todos los actores del escenario urbano. La mejor manera de liberar toda esta energía es que los gobiernos dejen de proveer servicios directamente, permitiendo que otros los suministren, sean éstos productores formales e informales, organizaciones comunitarias y no gubernamentales o los residentes urbanos mismos” (PNUD, 1990, p. 201).

¹⁰⁸ No original: “[...] es un sector público más pequeño pero más efectivo, capaz de crear un marco de desarrollo constructivo y de orientar las inversiones privadas hacia áreas prioritarias para el desarrollo humano” (PNUD, 1990, p. 142-143).

O apelo à governança, presente no oitavo ODM, faz com que a ideia de participação da sociedade civil vá adquirindo contornos de execução. Trata-se cada vez menos de participação societal em arenas de tomada de decisão para fazer avançar uma partilha do poder; o que passa a ser entendido por participação é um processo de descentralização da execução. Esta, como se viu, se expressa através de modalidades diversas. O Estado transfere – embora isso não se efetive tão verticalmente quanto parece – para as instituições da sociedade civil a responsabilidade do cumprimento de parte significativa dos ODM. Claramente essa transferência só é possível porque há um substrato discursivo que a apoia. O “voluntariado”, como um dos conceitos organizadores da prática do projeto, responde em grande medida por esse amálgama. “O voluntariado [defende a UNV - *United Nations Volunteers* ¹⁰⁹] é uma forma poderosa de envolver os cidadãos para fazer frente aos desafios em matéria de desenvolvimento além de ser capaz de transformar o ritmo e a natureza do mesmo” (UNV, 2016)¹¹⁰.

No exame que realiza sobre as tensões no equacionamento da questão da agência no tocante aos ODMs, ou seja, sobre como são propostos os papéis para os diferentes setores sociais, Maria José de Rezende parece ter razão ao afirmar que, apesar de certa alternância argumentativa, “há uma insistência, por parte dos administradores e incentivadores dos ODMs [...], acerca da necessidade de expandir e de solidificar as ações vinculadas aos esforços individuais voltados para as metas do milênio definidas no ano 2000” (REZENDE, 2008a, p. 108). Isso pode ser visto nos RDHs, assim como nos relatórios anuais da UNV, nos boletins diários do PNUD e aparece, também, nos discursos dos agentes que encampam as propostas, no Brasil. Exploraremos as entrevistas nos capítulos que seguem, mas, vejamos como uma interlocutora¹¹¹, membro importante do Movimento Nós Podemos, representa a noção de voluntariado:

No Brasil, ainda, não tem a cultura do voluntariado e nem da participação social. Se você for olhar os indicadores de trabalho voluntário no Brasil e comparar, por exemplo, com qualquer outro país da Europa, ou mesmo com os países da América do Norte, né, Canadá, os Estados Unidos, você vai ver que o índice é muito pequeno ainda. [...] Ainda o trabalho voluntário no Brasil tá muito voltado a campanhas [...] e não aquele voluntariado transformador, que transforma a realidade e é um trabalho a longo prazo (ROBERTA, 2015)

¹⁰⁹ A United Nations Volunteers foi criada em 1970, tem sua sede em Bonn, Alemanha, e está subordinada à Junta Executiva do PNUD.

¹¹⁰ No original: “El voluntariado es una forma poderosa de involucrar a los ciudadanos para hacer frente a los desafíos en materia de desarrollo, y capaz de transformar el ritmo y la naturaleza del mismo” (UNV, 2016).

¹¹¹ As pessoas entrevistadas serão referenciadas por nomes fictícios, conforme garantido em Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). (ver Apêndice A).

Em 2017, por exemplo, entre as ações promovidas pela rede SDGPP, o PNUD lançou um documento intitulado “Filantropia e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: engajando o investimento social privado brasileiro na agenda do desenvolvimento global” (*Philanthropy and the SDGs: Engaging Brazilian Social Private Investment in the Global Development Agenda*). Curiosamente lançado em inglês, o estudo é resultado de uma parceria do órgão internacional com “fundações nacionais e institutos, como Fundação Roberto Marinho, Rede Globo, Instituto C&A, Itaú, Fundação Itaú Social, Fundação Banco do Brasil e Instituto Sabin, e conta com o apoio de GIFE, IDIS, WINGS¹¹² e Comunitas” (INVESTIMENTO..., 2017, p. s/n). Na reportagem sobre o lançamento do documento na página do PNUD se lê:

Além do cenário sobre a filantropia no Brasil, o relatório “Filantropia e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” apresenta recomendações para o setor, como aprimorar a estrutura regulamentadora do Estado para estimular o potencial filantrópico do Brasil; aproximar a filantropia da sociedade civil, conquistando confiança e promovendo transparência; e ampliar os laços entre diferentes organizações e instituições para fortalecer o impacto das ações, tendo os ODS como guias (INVESTIMENTO..., 2017, s/n).

O voluntariado e a filantropia consolidam-se, aos poucos, como valores fundamentais para o PNUD e para o projeto de desenvolvimento humano. Sem tencionar, repita-se, “vestir a camisa” do neoliberalismo no projeto de desenvolvimento humano, dispomo-nos a investigar a influência que os princípios do Consenso de Washington podem ter exercido sobre as formas de dinamização política propostas pelo órgão das Nações Unidas. Detectar o direcionamento do projeto requer, sem dúvida, uma compreensão do que se entende por sociedade civil e Estado da parte dos sujeitos partícipes e, de resto, como realmente atuam. E é aí que se tornam nebulosos os caminhos. Mesmo no nível de análise da proposta apresentada pelos RDHs, ambiguidades são evidentes e o tom das propostas alteram-se ao longo dos anos. O peso da narrativa neoliberal presente nos primeiros documentos não é o mesmo nos documentos da década de 2000 em diante.

Em análises empreendidas em outro momento,¹¹³ já foi possível constatar o processo de consolidação das ONG e do voluntariado como agentes indispensáveis ao êxito do

¹¹² As três siglas representam, respectivamente: Grupo de Institutos Fundações e Empresas; Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social; Worldwide Initiatives for Grantmaker Support. São iniciativas promotoras do Investimento Social Privado.

¹¹³ O autor deste trabalho realizou análise dos Relatórios do Desenvolvimento Humano dos anos: 1990, 1994, 1998, 2002, 2006 e 2010. Cf (SHISHITO, 2012).

desenvolvimento humano, o que reforça a tese da responsabilização individual, como apresentada por Ilcan e Phillips (2010). No documento de 1990, lê-se:

Os governos estão começando a se dar conta de que as ONG – pequenas, flexíveis, arraigadas na comunidade e com contatos locais – geralmente estão mais bem capacitadas que um grande aparato burocrático para levar a cabo o trabalho do desenvolvimento (PNUD, 1990, p. 71, tradução nossa)¹¹⁴

Afora a indicação pela transferência de responsabilidade, parece-nos problemática a tendência a tornar homogêneo o universo das organizações não-governamentais. Sabe-se que o mundo das ONGs é bastante heterogêneo, que elas são atravessadas por um múltiplo e diverso rol de interesses e que as formas de organização e de ação são variadas. Essa tendência vai aos poucos sendo matizada com o andar das publicações. No documento de 1993, o último capítulo apresenta uma descrição mais pormenorizada acerca do tipo de instituição, do tipo de relação que estabelece com o Estado, das diferenças entre ONGs do “Norte” e do “Sul”, entre outros. Ainda assim, o capítulo dedica-se inteiramente a sublinhar a importância dessas instituições na dinâmica política (PNUD, 1993). Quer seja no interior das ONGs, quer seja em outras formas de mobilização, o trabalho voluntário também é objeto de destaque pelos autores do RDH de 2002.

O voluntariado também está a florescer. Na Holanda, calcula-se que o trabalho de voluntários seja igual a 445.000 empregos a tempo inteiro, o equivalente a 13,6 mil milhões de dólares. Na Coreia do Sul, cerca de 3,9 milhões de pessoas dão mais de 451 milhões de horas, com um valor que ultrapassa 2 mil milhões de dólares. No Brasil, pelo menos 16% dos adultos dão tempo como voluntários (PNUD, 2002, p. 5).

O que esses exemplos mostram, afirma o documento, é que há sim espaço para o alargamento da participação social no processo de governança para o desenvolvimento humano. A questão que nos parece premente é a seguinte: Qual o sentido da ideia de “alargar a participação” mobilizada pelos documentos lançados pelo PNUD?

Essa é, certamente, uma das noções que sofrem essa espécie de deslocamento significativo e que, portanto, ajudam a tornar mais ambíguos os conteúdos do projeto ao qual

¹¹⁴ No original: “Los gobiernos están comenzando a darse cuenta de que las ONG – pequeñas, flexibles, bien arraigadas en la comunidad y con contatos locales – suelen estar mucho mejor capacitadas que una gran maquinaria burocrática para llevar a cabo la labor del desarrollo” (PNUD, 1990, p. 71).

pertencem. Desse ininterrupto processo discursivo e argumentativo construído pelos RDHs ao longo de quase trinta anos, resultam pelo menos duas visões que, a nosso ver, são fundamentais: 1) uma visão da dinâmica da política em que a dimensão conflituosa das organizações sociais é, relativamente, negligenciada e 2) uma visão da sociedade civil como extensão executora de serviços sociais não raro reduzida às ONGs e às associações comunitárias. Nesse aspecto em particular, é flagrante uma aproximação com as proposições políticas do chamado projeto neoliberal cuja ascendência resultou em uma “crescente identificação entre ‘sociedade civil’ e ONGs, em que o significado da expressão ‘sociedade civil’ se restringe cada vez mais a designar apenas essas organizações, quando não em mero sinônimo de ‘Terceiro Setor’” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 56).

Carla Almeida lembra, com razão, que as modalidades de participação promovidas, ou sugeridas, pelos organismos internacionais são justamente as que privilegiam a organização consensuada em detrimento das dinâmicas que tragam à tona os debates entre interesses conflitantes. “O voluntariado, o engajamento dos empresários em ações sociais e a mobilização e organização da população pobre tendo em vista o seu *empowerment* são exemplos das modalidades mais valorizadas por esse campo” (ALMEIDA, 2006, p. 102).

Do mesmo modo, as proposições encontradas nos RDHs corroboram a ideia de que “para os setores da sociedade civil como as ONGs, a participação significa então assumir a execução eficiente das políticas sociais, cuja definição, no entanto, permanece sob controle exclusivo do Estado” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 56). O adendo, nesse caso, é que a definição passa, sim, pelo Estado, mas recebe clara orientação, ainda que meramente temática em alguns casos, dos organismos internacionais, o que não deixa de tornar ainda mais complexa a compreensão do fenômeno. Veja-se a posição do RDH 2003. Conquanto não deixem de chamar, sobretudo nos documentos da década de 2000 em diante, os Estados nacionais e os poderes públicos locais, a proposição é a seguinte:

Grupos da sociedade civil – desde organizações comunitárias a associações profissionais, passando por grupos de mulheres e redes de organizações não governamentais (ONG) – têm um papel importante na ajuda à execução e acompanhamento do progresso em direcção aos Objectivos (PNUD, 2003, p. 2).

E seguem:

Em Moçambique, autoridades locais empenhadas e com capacidade financeira aumentaram a cobertura de vacinação e as consultas pré-natal em 80%,

vencendo limitações de capacidade através da contratação de Organizações Não Governamentais (ONG) e de fornecedores privados a nível municipal (PNUD, 2003, p. 2).

Exemplos desse tipo abundam nos diferentes Relatórios (PNUD, 1990; PNUD, 1993; PNUD, 2003) e, a nosso juízo, dão corpo não só a uma visão do que seja o papel do Estado e dos diferentes agentes, como também assentam as bases de uma noção de democracia na medida em que as proposições impactam não apenas o significado do que são, mas também a ideia de *como* devem agir os diferentes agentes políticos. Até mesmo da ideia de “solidariedade”, bandeira importante das novas concepções de participação, é subtraído o conteúdo político e coletivo a partir do qual foi mobilizada em outros projetos políticos. Em substituição, passaram a radicá-la “no terreno privado da moral, presidindo a emergência da chamada ‘participação solidária’ e a ênfase no trabalho voluntário e na ‘responsabilidade social’, tanto de indivíduos como de empresas (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 56).

Um empreendimento mais arqueológico a respeito da solidariedade pode resultar em análises frutíferas sobre o problema em questão. A solidariedade como fundamento da organização social, importante objeto da sociologia durkheimiana, e a solidariedade como ideia sociopolítica organizadora e articuladora de projetos políticos mantêm, entre si, laços de interdependência? Já com Durkheim temos a problematização de solidariedades que se constroem pela semelhança e outras que se constroem pelas diferenças (DURKHEIM, 1999). Não seguiremos esse caminho. Cumpre-nos, entretanto, dizer que a noção política de “solidariedade”, de fato, tem sido objeto de reflexões sobre as transformações por que vem passando. Tais análises têm destacado uma aproximação dessa noção com o projeto neoliberal. “Neste projeto, subverte-se o conteúdo de radicalidade presente nas idéias de participação, cidadania e solidariedade, desconectado agora dos princípios de igualdade e universalidade (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004, p. 17).

“Solidariedade”, ressalte-se, é o conceito reivindicado pelo Movimento NP surgido em 2004 para impulsionar a implementação dos ODM no Brasil. De qualquer maneira, o que se apresentou até o momento são traços do que estamos chamando aqui de projeto político do desenvolvimento humano em sua dimensão teórica e propositiva, mas não prática. Seguindo com essa apresentação nos cabe, ainda, enfrentar a questão das aproximações e distanciamentos do projeto de desenvolvimento com o projeto neoliberal.

2.7 Estamos lidando com um projeto neoliberal?

A pergunta não nos parece superficial e simples ao ponto de comportar um claro “sim” ou “não”. Parece-nos, em verdade, que se pode dizer que sim e que não. Cabe, portanto, apontar algumas nuances. Uma distinção decisiva entre o projeto de desenvolvimento humano, principalmente no nível institucional, e o neoliberalismo é a orientação fundamental presente no projeto das Nações Unidas daquilo que Hayek chamou de “teleocracia”, ou seja, uma dinâmica sociopolítica organizada ao redor de objetivos comuns. A definição “impositiva” de tais objetivos significaria uma adulteração na espontaneidade da ordem social. É verdade que o debate proposto por Hayek direciona-se ao Estado nacional e, mais precisamente, ao problema da legitimidade das ações estatais. Mas, se bem a dinâmica “teleocrática”, nesse caso, parta de uma organização internacional, são nos limites das sociedades nacionais, e no mais das vezes com atuação relevante dos Estados nacionais, que as propostas ganham concretude.

Dessa posição desdobra-se um aspecto do projeto neoliberal que nos interessa particularmente para a reflexão sobre a questão proposta: a noção de democracia implicada na recusa da elaboração de fins comuns como parâmetro da política. Se o Estado é, antes, “guardião do direito privado” a promotor do bem comum, a democracia é, sobretudo, “um meio que somente tem valor como método de seleção dos dirigentes” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 184). Essa nos parece outra distinção perceptível: a democracia, tanto para Sen como para os autores dos RDHs, é imbuída de funcionalidades relativas ao bem-estar social e, portanto, opera como elemento constitutivo da ideia de desenvolvimento¹¹⁵.

Essa ponderação, de qualquer modo, não elimina as aproximações também evidentes entre os dois projetos. Aliás, é justamente essa ambivalência que dará forma aos paradoxos envoltos no projeto de desenvolvimento humano. Dardot e Laval (2006) chamam atenção a um aspecto histórico que nos auxilia para compreensão desse processo, qual seja: “A ideia de que após a ‘retirada do Estado’ assistiríamos a um ‘retorno do Estado’ [afirmam] deve ser seriamente rediscutida” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 205).

Indicava certa ingenuidade, alertam os autores, a expectativa que se criou sobre um possível retorno do modelo estadocêntrico após, principalmente, a crise financeiro-imobiliária estadunidense dos anos 2000 (DARDOT; LAVAL, 2016). O que não entrou na conta dos mais otimistas do Estado foi precisamente a força discursiva, ou ideológica, arregimentada pelos

¹¹⁵ Sobre o tema ver Sen (2006; 2010) ou PNUD (2002; 2010).

apóstolos do mercado ao longo das décadas finais do século XX. O mercado, nessa narrativa, sendo mais eficiente, é o símbolo último da modernidade, ao passo que o Estado, pesado e disfuncional, não representaria senão uma existência anacrônica. Claro, a hegemonia neoliberal não se deve exclusivamente a isso, mas nos toca particularmente o peso que tal forma de pensar exerce, não exatamente como sustentadora de políticas econômicas, mas como organizadora de determinados repertórios de ações coletivas. Aqui são necessários alguns esclarecimentos.

Não se pode compreender essa defesa da liberdade de mercado sem a relacionar ao postulado que a acompanha necessariamente: não há necessidade de intervenção porque os indivíduos são os únicos capazes de fazer cálculos a partir das informações que possuem. É esse postulado da ação humana racional que arruína previamente as pretensões do dirigismo. Daí a importância do esforço de Von Mises para fazer a ciência econômica repousar sobre uma teoria geral da ação humana, a “praxeologia” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 144).

É um esforço, realmente, de proposição antropológica destinada a dinamizar um tipo específico de sociedade. Se bem a figura teórica do empreendedor não sendo exatamente uma inovação dos neoliberais, sua transposição para os espaços não-econômicos da sociabilidade parece configurar um modo particular de concepção da ideia. Instituições educacionais e midiáticas terão papel relevante “na difusão desse novo modelo humano genérico [E, mais do que isso,] as grandes organizações internacionais e intergovernamentais terão um poderoso papel de estímulo nesse sentido” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 155).

Ora, se há um reforço da ideia de que o desempregado “deve tornar-se ator de sua empregabilidade, um ser *self-enterprising*, que se encarrega de si mesmo” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 222), significa que assistimos a um recrudescimento da responsabilização individual pelo sucesso de sua inserção social (BAUMAN, 2003), o que “põe radicalmente em questão os princípios de solidariedade às eventuais vítimas dos riscos econômicos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 223).

Os autores estão chamando atenção não para um possível desaparecimento da solidariedade, mas para uma provável alteração nas bases que fundamentam ações solidárias, algo sobre o qual discorreremos anteriormente. Ao explicarem esse processo tal como se realizou no interior das empresas, os autores afirmam que, mais do que a imposição externa de coerções como prática de socialização, trata-se, na verdade, “de mobilizar a aspiração à ‘realização pessoal’ a serviço da empresa, transferindo exclusivamente para o indivíduo [...] a responsabilidade pelo cumprimento dos objetivos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 229). O que

está na base do processo é um “trabalho pedagógico” voltado a estabelecer o princípio de que os indivíduos devem se preparar para produzir e fortificar seu próprio capital humano.

A analogia aqui é inevitável. Os ODMs podem prescindir de ações coletivas fundadas em projetos coletivos porque os fundamentos teóricos nos quais se alicerçam permitem e os métodos viabilizam. “Esse autogoverno não é obtido espontaneamente por simples efeito de um discurso sedutor de gestão que manipula a aspiração de cada indivíduo à autonomia” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 229). Ele é resultado de um contexto de flexibilização do mercado e da concomitante emergência de técnicas de gestão voltadas para a individualização da responsabilidade e reforçado pela emergência de conceitos como a governança. No caso dos ODMs, algo parecido parece responder pela individualização: a mobilização de tecnologias sociais direcionadas à ação individual conectadas a um projeto carregado de valores socialmente reconhecidos pelas coletividades. Essa justaposição entre meios e fins vai, aos poucos, amalgamando ideias, conceitos e projetos com origens e significados distintos e gerando uma formulação pasteurizada, por assim dizer.

Demarcar as diferenças não significa afirmar que não há penetrações do projeto neoliberal no interior do projeto político capitaneado pelo PNUD. Isso sobretudo se considerarmos a ideia sugerida por Dardot e Laval de tratamento do neoliberalismo como propulsor não somente de um projeto político e econômico mas também como definidor de uma nova racionalidade e, além do mais, caso recorramos, como propomos neste trabalho, a um tratamento particularizado para dos diferentes níveis do projeto político. Os autores defendem a ideia de que a literatura crítica sobre o neoliberalismo negligenciou o caráter “disciplinar” da política de livre mercado, isto é, a operação estratégica de “formar indivíduos adaptados às lógicas de mercado” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 191).

Cabe também a precaução dos autores em dizer que “estratégia”, nesse caso, é menos uma decisão pré-determinada de algum/ns sujeito/s e mais a formação de um conjunto de técnicas e práticas, relativamente heterogêneas, que generalizam uma lógica favorável para o alcance de determinados objetivos ou que dão vida a um projeto político, para pensar na chave do conceito de que estamos nos servindo.

A questão proposta neste subitem continuará como objeto de exame nos capítulos seguintes em que adentraremos os subníveis organizacional e procedimental do projeto. Entretanto, a discussão realizada antecipa a linha argumentativa. Estamos lidando com um projeto neoliberal? Sim e não. Seguiremos apresentando as diferenças e aproximações, porém, mais do um exercício de tipificação, estamos trilhando uma análise que se propõe a

problematizar as implicações derivadas do quadro comparativo na chave dos debates sobre desenvolvimento, democracia e modernização.

Capítulo 3

O Projeto político em território nacional: a construção de um arranjo de governança

O projeto originário das Nações Unidas e capitaneado pelo PNUD, como se viu no capítulo anterior, propõe noções gerais de articulações entre os diversos agentes sociais e políticos partícipes dos arranjos para o desenvolvimento humano. Tais noções podem ser visualizadas, entre outras fontes, nos RDHs globais, regionais e nacionais lançados periodicamente, assim como nos boletins e demais publicações do órgão internacional. No entanto, as formas de ação individual e coletiva, as modalidades de interação e os procedimentos governamentais ganham contornos específicos nos diferentes espaços de implementação do projeto. O presente capítulo debruça-se sobre as formas de articulação a partir das quais se forma o arranjo de governança que terá como objetivo propor a penetração do projeto político no Brasil.

O objetivo é descrever e analisar a história e o modo de organização do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (MNCS) ou Nós Podemos (NP). A seguir, apresentam-se os eixos organizacionais e procedimentais dessa rede articulada para dar andamento ao projeto de desenvolvimento humano no Brasil através da busca pelos ODMs. Cabe deixar elucidado que não realizamos uma descrição exaustiva do Movimento NP. A forma em rede e a capilaridade dificultam sobremaneira tal intento. O que apresentaremos é a descrição e uma análise do modelo de organização e das formas de ação e interação propostas pelo NP.

É sabido que o projeto de desenvolvimento humano disputa espaço no interior das agendas políticas governamentais, quer federal, quer estaduais ou municipais, com projetos de outras naturezas. Em determinadas ocasiões há sobreposições e não disputa; governos municipais e estaduais agregaram aos seus projetos iniciais diretrizes dos ODMs e fazem confluir suas propostas com os princípios, os objetivos e as metas sugeridas pelo PNUD. De um modo ou de outro, o que nos interessa são as transformações pelas quais o projeto vai passando na medida em que atinge sua dimensão mais interna, ou seja, na medida em que se realiza através das práticas e das propostas dos agentes sociais, políticos e econômicos nacionais.

A internalização do projeto, aliás, já vinha ocorrendo, de maneiras distintas, nos governos anteriores. Durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e, principalmente,

no interior das atuações da Comunidade Solidária¹¹⁶ havia uma clara aproximação do projeto do PNUD com as agendas governamentais. No interior do Conselho da Comunidade Solidária, presidido por Ruth Cardoso, então primeira-dama, havia o entendimento de que a missão do programa era “incentivar, promover e apoiar iniciativas que promovam a participação dos cidadãos e incentivem formas inovadas de mobilização e parcerias entre múltiplos atores, com vista a gerar solidariedade social e processos sustentáveis de desenvolvimento humano e social” (CARDOSO; FRANCO; OLIVEIRA, 2000, p. 6).

A noção de desenvolvimento humano já era uma referência teórica, assim como algumas modalidades de ação e organização já se gestavam àquele momento, isso porque o Programa Comunidade Solidária, na sua dimensão da participação coordenada por Ruth Cardoso, “tinha como objetivo central a articulação e a interlocução entre o Estado e a sociedade civil – sobretudo através de *parcerias* com as organizações não-governamentais, as ONGs – para a elaboração de projetos de desenvolvimento social” (PERES, 2005, p. 114, grifo no original). A ênfase nas parcerias entre entidades da sociedade civil e o Estado já estavam postas, dessa maneira, no modelo organizacional da Comunidade Solidária.

A consolidação de um “Terceiro Setor” e o envolvimento empresarial nas dinâmicas participativas recrudescem, efetivamente, ao longo da década de 1990. Uma revalorização do voluntariado engajado no combate à pobreza e à exclusão, afirmam Cardoso, Franco e Oliveira, “enquanto encontro da solidariedade com a cidadania, se desenvolve paralelamente a outro fenômeno recente de grande alcance: o comprometimento cada vez maior do empresariado brasileiro com a noção de responsabilidade social” (2000, p. 13). Ao longo dos governos FHC, concomitante às “reformas estruturais” político-econômicas, empreenderam-se políticas sociais que já expressavam a presença do projeto do desenvolvimento humano. Vilmar Faria indica os pilares do projeto de “desenvolvimento social” em questão: 1) universalidade, solidariedade e igualdade de oportunidade, 2) participação, 3) descentralização e 4) associação (FARIA, 2002). Além do mais, o IDH, que vinha sendo divulgado anualmente desde 1990, também já operava como referência relevante para as ações do Estado e para as iniciativas promovidas pela Comunidade Solidária.

Assim, o modelo implementado pelo governo de Lula não é absolutamente inovador em relação aos temas, uma vez que o projeto das Nações Unidas já se fazia presente, nem em relação aos métodos, já que a Comunidade Solidária havia sido uma experiência cujos pontos

¹¹⁶ A Comunidade Solidária foi instituída em 1995 pelo decreto 1.366 de 12 de janeiro.

de partida são similares. De todo modo, as alterações também são relevantes. A mudança na orientação ideológico-partidária e a criação de novos espaços de interlocução entre Estado e sociedade civil são aspectos que dão novas formas ao desenho da implementação do projeto político do PNUD no Brasil.

Ressalte-se, ainda que, embora o Governo Federal e o PNUD tivessem exercido papéis relevantes durante o processo, nosso foco direciona-se para o Movimento Nós Podemos. É essa rede que responde pela construção da participação social no projeto. Por isso, além de uma análise preliminar a respeito do papel dos governos petistas, sobretudo, nos momentos iniciais, as páginas que seguem tentam explorar a história e as formas de articulação e ação do NP com ênfase nos agentes, nas teorias e nos métodos organizadores da rede. Com tais análises, pretende-se revelar as bases de atuação do movimento, os princípios organizacionais que orientam suas ações e relações. O papel de agentes como o Sesi-PR entre as instituições centrais da rede será decisivo para a consolidação das formas de participação.

Se, como vimos no capítulo anterior, os fundamentos teóricos do projeto das Nações Unidas, assim como parte das interpretações veiculadas pelos RDHs, vão conformando um projeto político com ambivalências e ambiguidades nada triviais, as formas de assimilação, divulgação e implementação do projeto, no Brasil, trazem novas questões para exame.

3.1 O papel do PT no arranjo de governança

Quando Lula assume a Presidência, em 2003, umas das iniciativas tomadas mais rapidamente foi intensificar a temática sugerida pelo PNUD através dos ODMs na gestão governamental. O combate à fome e à pobreza já eram parte de sua agenda, mas partiu dele a ideia de fazer conjugar essas duas frentes de forma mais ativa da que ocorrera nos governos anteriores. De fato, Lula criou ou revigorou políticas e órgãos governamentais direcionados para as temáticas dos ODM como o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome. Mas associar tais iniciativas aos ODM e ao desenvolvimento humano demandava outras ações, entre elas, que o processo não fosse exclusivamente governamental, ou seja, que houvesse participação da sociedade. De que maneira o governo procedeu?

A articulação se deu, inicialmente, entre Oded Grajew¹¹⁷ e o então presidente Luis Inácio Lula da Silva. Com efeito, relata um dos entrevistados que foi do primeiro escalão da Secretaria Geral da Presidência:

[...] é disso que se trata de fato o Oded que lembra o Lula... coloca pro Lula essa possibilidade de se criar um movimento nacional de solidariedade com base nos oito princípios [...] dos objetivos do milênio da ONU... e o Lula aceita de cara essa possibilidade... o Oded chama empresários de vários cantos do Brasil (JOSÉ, 2017)

Oded Grajew, à época representante do Instituto Ethos, é, de fato, conhecido pela capacidade de “conjugar forças, arregimentar os diferentes setores da sociedade, elaborar respostas às situações de crise e alinhar projetos para o desenvolvimento socialmente mais justo” (ROSEMBLUM, 2010). Grajew já pertencia, vale lembrar, ao grupo de assessores do então presidente Lula. Ele foi nomeado Assessor Especial para o Programa Fome Zero em 2003 e cumpria um papel de relevo para os propósitos do governo federal:

[...] o Oded era um pivô dentro do governo que articulava várias ações de envolvimento sobretudo empresarial... até pela origem dele... e foi nessa situação também que ele convidou o nosso amigo que era na época presidente da FIEP¹¹⁸ ... da federação lá do Paraná... que tinha uma sensibilidade pra esse tema e posteriormente veio a ser inclusive presidente [...] do que vem a ser o [Nós] Podemos depois... então eu acho que a [...] a marca inicial da história não tava na cabeça do Lula isso não... pra ser bem honesto... tava na cabeça do Oded... de outras pessoas que ajudaram a construir esse processo... mas o Lula dá um impulso na medida em que ele empresta o seu nome e seu prestígio pra convocar esse pessoal pra criar o movimento lá em dois mil e três (JOSÉ, 2017)

Como assessor no governo de Lula, Oded Grajew expressava o seguinte entendimento:

Meu papel era fazer a interação entre governo e sociedade com a classe empresarial. Eu realizava palestras e argumentava que o Brasil tem todos os recursos para sanear seus problemas. E quando se consegue estabelecer pontes e parcerias entre poder público, empresários, ONGs e sociedade em torno de

¹¹⁷ Oded Grajew foi presidente da Associação Brasileira dos Fabricantes de Brinquedo (Abrinq) entre 1986 e 1992 e participou da criação da Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente em 1990. Fundou o Instituto Ethos, em 1998, com o intuito de impulsionar a ideia de responsabilidade social empresarial no Brasil e foi um dos idealizadores do Fórum Social Mundial. Criou também o Movimento Nossa São Paulo, em 2007, (hoje Rede Nossa São Paulo) e foi assessor especial do Presidente da República na primeira gestão Lula. Fontes: Website da Rede Nossa São Paulo (nossasaopaulo.org.br); Website da Fundação Abrinq (fundabrinq.org.br); Entrevista com Oded Grajew (rodaviva.fapesp.br).

¹¹⁸ Referência a Rodrigo Rocha Loures. Ver nota 125, p. 147 deste trabalho.

um objetivo comum, é possível resolver todas as questões do país (GRAJEW *in* TCHERNIACOWSKI, 2004, s/n).

Apesar da importância que tinha junto ao governo federal, Grajew demitiu-se onze meses depois, alegando poder colaborar mais atuando fora do Estado. “Acredito que atuando na sociedade civil posso ampliar muito mais minha ajuda ao governo. Estou saindo para *ajudar mais o governo na sociedade civil*” (GRAJEW *apud* PIRES, 2003, grifo nosso). Sua saída significou seu retorno para a coordenação do Instituto Ethos ao final de 2003, mas não significou o rompimento com Lula, de quem era amigo desde quando este ainda militava no campo sindical e ele era empresário do setor de jogos e brinquedos. Na ocasião, o ex-presidente da República afirmou: “Oded me disse que gostaria de sair para dar continuidade ao seu trabalho na sociedade civil. Eu relutei e tentei persuadi-lo [...], mas ele me convenceu que pode fazer muito mais sem estar preso ao governo” (LULA *apud* PIRES, 2003).

Essas ações iniciais apresentam características formativas relevantes do NP, mas apresentam, também, tendências de ação governamental da gestão do Partido dos Trabalhadores sob o comando de Lula: de um lado, uma abertura para um enfoque participativo; de outro, um esforço para concertar os mais diversos campos de interesses dos cenários social e econômico nacional. Até onde puderam ir essas duas vertentes nos governos do PT e quais as implicações desse tipo de opção é algo que escapa ao alcance deste trabalho, mas alguns aspectos relativos ao projeto político ora em análise merecem atenção.

A ideia de participação fazia parte, vale dizer, do DNA do PT, para usar a expressão de Vianna (2011). O partido “nasce como uma expressão do moderno, personagem da sociedade civil, e que tem como valor a sua autonomia diante do Estado” (VIANNA, 2011, p. 36). Contudo, o empreendimento eleitoral e, principalmente, as opções tomadas após a vitória no pleito de 2002 farão novos elementos adentrarem as bases de atuação do partido. Entre tais elementos destaque-se os esforços para concertação visíveis já na composição da chapa eleitoral e concretizado, depois, entre outros, no CDES (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social), o “Conselhão”. Em uma das “Cartas de Concertação” que dão as diretrizes do “novo pacto” se lê: “Governo e sociedade, empresários e trabalhadores, perseguem o mesmo objetivo: um novo modelo de desenvolvimento, que promova crescimento e inclusão social, progresso e cidadania, democracia e participação [...]” (SEDES, 2003, p. 16). Os documentos expressam valores e defendem princípios, mas também advogam pela conciliação.

Não é o caso, aqui, de seguir com uma análise em profundidade do período de governo do PT¹¹⁹, mas algumas características assumidas por sua gestão certamente favoreceram o delineamento do projeto dos ODMs, tal como se pôde observar até, pelo menos, 2015. O caráter relativamente conciliador que assumiria o governo já estava posto na conhecida Carta ao Povo Brasileiro, de 2002¹²⁰, de tal modo que a ideia de participação social a partir da qual se organizariam, desde o governo, as possibilidades da sociedade participar desse processo, enquadra-se na política mais ampla da concertação. Aliás, a fundação do Nós Podemos resulta desse processo. Vale lembrar que a iniciativa foi tomada por Grajew, um membro do CDES, e representante, não de movimentos sociais, mas de setores empresariais. A noção de participação da qual se valerá o Movimento, assim, traz de sua origem a marca da conciliação.

Segundo conta um entrevistado, o governo entendia haver na sociedade civil um grande potencial de participação:

[...] então era preciso também aproveitar essa expertise e experiência toda que tem a sociedade civil e conveniar, estimular, essas organizações a participar desse grande desafio... [...] isso não é novo... mas o governo poderia estimular né... e ele [Lula] então começa a fazer esse chamado... de um lado você tem as organizações sociais propriamente ditas e, do outro lado, você tem o empresariado também que tava se organizando ou se organizou em parte pra esse processo das metas do milênio... até porque esse tipo de agenda interessa também aos empresários porque isso mexe na visão deles de lucro e desenvolvimento (TIAGO, 2017).

A participação de setores empresariais no projeto de desenvolvimento humano, desde suas formulações no interior dos RDHs, não é um acaso, pois está presente desde os primeiros documentos e se consolida, efetivamente, a partir da formulação do Pacto Global ao final da década de 1990. No entanto, mais do que uma conveniência, o governo petista contava efetivamente com a dedicação desse segmento como agente do projeto. Além do mais, o argumento mobilizado revela algo sobre como o projeto vai adquirindo certas características na medida em que passam por determinados elos da configuração. Na análise que faz sobre os rumos das ideias de sociedade civil e representação, Luis Felipe Miguel chama a atenção para

¹¹⁹ O já citado texto de Vianna (2011), assim como o livro de Singer (2012), pode ser uma porta de entrada para quem se interesse pela temática.

¹²⁰ Além da perspectiva adotada por Lula e sua equipe na conhecida carta, sabe-se que quadros relevantes do Partidos dos Trabalhadores que assumiram posições de comando em determinadas áreas do governo têm suas origens sociopolíticas ligadas aos setores progressistas da Igreja Católica. Tal origem pode ser uma dica analítica para rastrear os princípios de um tipo de fazer política assentada na conciliação mais que no conflito, na ideia de filantropia e caridade, mais que na concepção de Estado de Bem-Estar ou na de políticas públicas.

perigos que envolvem as definições conceituais e as bases que fundamentam suas ações e relações: “Os argumentos de eficiência e *expertise* ignoram a exigência da troca de razões entre representantes e representados, colocando em seu lugar a sensibilidade e a boa vontade, o que representa a abdicação do ideal democrático de ampliação da igualdade” (MIGUEL, 2017, p. 54).

Claro, sem a dimensão conflituosa da atuação da sociedade civil que revele e expresse os interesses antagônicos próprios das economias capitalistas e, como se sabe, mais acirrados em estruturas subdesenvolvidas, há uma grande possibilidade de pintarmos com tintas modernas as velhas estruturas subdesenvolvidas. De todo modo, é assentado nesse tipo de argumento que “ele [Lula] começa a chamar também as lideranças empresariais pra esse desafio dentro daquele conceito da responsabilidade social das empresas” (TIAGO, 2017). Começava-se a traçar as possibilidades de participação do empresariado no projeto de implementação dos ODM. E é a partir daí que darão os pontapés iniciais para a criação do Movimento NP.

Essa brevíssima reconstituição abre caminho para analisarmos a ideia de participação que organizaria o processo. De nossa perspectiva, o caráter conciliador da condução do projeto por parte do PT responde, parcialmente, por sua despolitização, ou pelo estabelecimento de uma participação mais técnica do que política. Ou seja, há um envolvimento de setores societais na execução e na proposição de ações em favor dos ODMs, sem necessariamente um debate mais profundo a respeito das causas dos problemas que são motivos da participação. Essa é uma característica, aliás, que perpassa parte significativa do projeto, até mesmo em outros níveis.

A busca dos Objetivos do Milênio parece indicar que as instituições das Nações Unidas, após várias ‘décadas de desenvolvimento’ fracassadas, abandonaram o esforço para tratar as causas da pobreza e se concentraram em atacar os sintomas (REINERT, 2016, p. 310).

Essa reviravolta na concepção do desenvolvimento, afirma Reinert (2016), estaria dando vazão a uma economia paliativa em desfavor de uma economia do desenvolvimento, capaz de transformar as estruturas produtivas dos países mais pobres. Por parte do governo, essa despolitização do problema era uma espécie de estratégia para alcançar setores não acostumados ao processo participativo. Foi o que nos relatou um entrevistado que também participou do primeiro escalão da então SG-PR (Secretaria Geral da Presidência). O órgão com estatuto de ministério tinha, de fato, a incumbência de estabelecer o diálogo com a sociedade. Nessa tarefa, conversaram com os setores historicamente organizados, mas viam a necessidade de abrir diálogo com outros segmentos:

[...] então você tinha que criar um espaço também de dialogar políticas públicas com quem não fosse daqueles setores tradicionais e esses setores que não eram politizados, com agenda ODM você conseguia abrir o diálogo com eles, porque você pega o seguinte: combate à fome é um negócio que não tem bandeira partidária e muitas dessas instituições, vamos chamar, despolitizadas... então quando a gente chegava nos Estados ou nas cidades... ou nos grupos pra discutir agenda ODM não tinha partido... não tinha ideologia de esquerda ou de direita e tal... você podia abrir o diálogo... como é que o Brasil estava em relação às Metas do Milênio... quais eram as Metas do Milênio... o que a gente pretendia... ao final dela você tinha uma certa unidade nisso daí... então pra gente isso era bom por quê?... porque isso abria porta né (TIAGO, 2017).

Abrir a porta significa, nesse caso, fazer entrar, agregar mais pessoas e grupos para seu projeto político, algo que parece possível porque há o recurso da simbolização da unidade (THOMPSON, 2011) garantido pelo sistema de metas e indicadores. Além disso, imediatamente após o trecho citado, nosso entrevistado explica: “Ao mesmo tempo você tirava os ranços políticos da mesa e [...] mostrava o que o governo estava fazendo” (TIAGO, 2017). Isso significava apresentar os avanços do país em relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, “sem partidarizar o processo [e] nisso o Movimento tinha um papel porque ele também dialogava, o discurso dele também combinava com [o nosso] porque no Movimento você tinha instituições desses grupos e tinha gente que vinha do mundo empresarial” (TIAGO, 2017).

O desafio colocado para o governo era o de ampliar o processo participativo, incluindo segmentos políticos não tradicionais, como as ONGs, sem “partidarizar”, mas sem, ao mesmo tempo, despolitizar. Quando Dagnino (2004) pergunta “do que estamos falando?” quando falamos de participação, não significa apenas que há mais de uma forma de compreendermos teoricamente o conceito, mas, principalmente, que parece estabelecerem-se certas ambiguidades conceituais. Diferentes entendimentos dão origem a práticas também distintas. Isso implica, como consequência, que o processo de construção democrática derivado de práticas participativas distintas deve dar origem também a dinâmicas políticas variadas. Assim, por mais contraditória que possa parecer a ideia de uma participação social técnica, os procedimentos e as ideias que configuram o projeto indicam essa possibilidade: a “anti-política” operando como política. Isso se mostra ainda mais claro com o processo de dissidência do qual falaremos adiante. A coesão do movimento e a dedicação de todos seus participantes, o “comprometimento” para lembrarmos da definição de Tilly (2010), só foi possível enquanto a discussão política esteve em relativa suspensão.

Outro aspecto relevante do papel que o PT cumpriu na organização do projeto está no financiamento e no suporte institucional. O Movimento não foi financiado durante esses dez primeiros anos somente pelo governo. Inicialmente, o custeio das atividades dependia majoritariamente do trabalho voluntário e de parcerias pontuais com empresas e prefeituras. O voluntariado, nesse caso, merece algumas considerações, porque ele se desenvolve com certas particularidades. Por exemplo, boa parte do que se considera trabalho voluntário no NP, sobretudo o que se executa nas dimensões diretivas, é, na realidade, praticado por trabalhadores assalariados de empresas que aderiram ao movimento e cederam parte de seus funcionários para atuarem no NP.

Em alguns casos, é um voluntariado-trabalho, já que a empresa ou a instituição contratou pessoas para exercerem exclusivamente essa função, qual seja, coordenar as ações do movimento. Tal situação aconteceu com o Sesi-PR. Quando passou a ancorar nacionalmente o movimento, a instituição abriu edital de seleção para contratar pessoas para trabalhar no setor da instituição dedicado aos ODM. Há outros casos em que o voluntariado também é trabalho, mas sem definição prévia nem dedicação exclusiva. Isso acontece em empresas privadas ou em órgãos governamentais que aderem ao projeto e selecionam uma ou mais pessoas de seu corpo funcional para dedicar parte de seu tempo de trabalho para o movimento: a pessoa é cedida parcialmente, mas continua sendo remunerada pela contratante.

Há, ainda, o voluntariado efetivo, aquele que dedica seu tempo ocioso a alguma atividade ou instituição. No Brasil, esse tipo de voluntariado acontece, principalmente, no interior das ONGs. Dados da Associação Brasileira de ONGs (ABONG) indicam que cerca de 70% das entidades apoiam-se em serviços voluntários¹²¹. Efetivamente, há indícios de crescimento da atividade voluntária, tanto no interior dos postos de trabalho quanto fora deles, e de cristalização de um sistema de significados envolvendo a prática voluntária, propiciando que os problemas sociais deixem de ser equacionados a partir da política e, sobretudo, da política pública, e desloquem-se para o campo da ação individual e privada.

Esse processamento pode suscitar um obstáculo relevante para o andamento das próprias metas colocadas pelos ODMs e ODS. Um obstáculo, aliás, contraditoriamente invisível, porque desaparece à medida que cresce. A participação cresce, a sociedade civil ganha visibilidade e o governo adquire uma face mais democrática e mais dialógica justamente porque aumentam as ações radicadas, entre outras, na ideia de voluntariado. No entanto, pode ser justamente o

¹²¹ Dados de 2010. Disponível em: www.abong.org.br

crescimento desse tipo de ação “política” o responsável pela despolitização das questões atinentes ao “desenvolvimento”. Maria José de Rezende observa o seguinte:

O exame do Relatório do Desenvolvimento de 2005 revela que o grande desafio para a efetivação de processos que levem paulatinamente à diminuição das desigualdades é o surgimento de forças sociais capazes de pressionar para que haja uma melhor distribuição da riqueza. Se não há a possibilidade de surgimento – no horizonte político das nações pobres em que não há sequer um espaço público constituído – de tais forças em condições de pleitear um reconhecimento político que as potencialize no enfrentamento da injustiça social, como enfrentar os desafios postos pelos ODMs? (REZENDE, 2008, p. 191).

Podemos chamar de força social a mobilização realizada, no Brasil, em favor dos ODMs? De que modo ela impactaria o problema distributivo? Parece-nos pertinente a posição de Rezende ao dizer que “não há atividade voluntária capaz de substituir os investimentos governamentais, uma vez que o Estado é o foro privilegiado para enfrentar problemas estruturais perpetuadores da pobreza absoluta e das múltiplas formas de desigualdades sociais” (REZENDE, 2008, p. 206). Não por outra razão, reforçemos o argumento, entende-se que os problemas sociais aos quais se referem os Objetivos do Milênio devem ser equacionados na chave dos direitos, o que justifica a preocupação com a dimensão contenciosa da participação, já que a história dos direitos e, sobretudo, a história dos direitos sociais no Brasil e no mundo, revela a importância das lutas, dos enfrentamentos, institucionais ou não, em seu processo de consolidação.

O governo, nesse caso, embora pudesse aparentar algum entusiasmo entre seus quadros, já via com certa reticência a ênfase na ideia de voluntariado, mas fugia de seu escopo a definição dos contornos práticos da participação. Os esforços do próprio PNUD desde a década de 1990 através dos RDHs e, posteriormente, os esquemas metodológicos elaborados pelo NP são os pontos centrais de apoio dos métodos participativos.

Entretanto, o voluntariado não era capaz de subsidiar o andamento do movimento. A percepção disso vai dar origem à elaboração do Projeto ODM Brasil 2015, do qual falaremos adiante, para viabilizar o financiamento através do Estado. Mas isso não significava um protagonismo dos órgãos oficiais. Para evitar a burocrática prestação de contas dos recursos públicos, o projeto foi viabilizado por Termo de Cooperação Técnica que, embora também exija transparência no uso dos recursos, é menos rígido no que respeita à destinação deles. A gerência do projeto, assim, fica sob responsabilidade do PNUD e não do Estado.

Alguns conflitos surgidos a partir daí são reveladores de práticas de relevo para a compreensão do nosso objeto. Uma delas diz respeito à fragilidade da noção de “coisa pública” ou, mais precisamente, à dificuldade que se mostrou entre agentes políticos em distinguir recursos públicos, portanto, com finalidades públicas, de recursos do governo. Com o passar do tempo, relatou um entrevistado, “essa ação foi ficando cada vez mais estatal” (José). O governo, como articulador e fonte do financiamento, sentia-se no direito de se beneficiar do projeto em andamento. Vejamos como isso foi relatado por um então funcionário da SG-PR.

A gente chegava nos estados, chegava nos núcleos e determinava. “Por quê?” Porque os núcleos passaram a viver em função desse projeto, tinha recurso, tinha remuneração, então a *gente se sentia dono do projeto* e todo o processo... e isso não era pra acontecer... a ponto de já no meio pro fim o PNUD reunia era com a Secretaria de Governo¹²²... não reunia mais com o movimento pra fazer as modificações (ANDERSON, 2017, grifo nosso).

Apesar do *mea culpa* que surge em algumas das falas de integrantes da gestão do Partido dos Trabalhadores, ao menos dois aspectos merecem destaque. Um alinhamento com a perspectiva de participação tal como vinha sendo sugerida nos relatórios do PNUD, vale dizer, participação não contenciosa pautada, em certa medida, nas noções de voluntariado e filantropia. E, por outro lado, uma tendência ao controle do processo. O governo “teve as rédeas porque tinha os recursos” (ANDERSON, 2017).

Essa disputa pelo protagonismo das ações em favor dos ODMs pautava-se claramente numa disputa pelos dividendos políticos e econômicos gerados pela execução do projeto. O governo tinha intenção de conectar o sucesso no alcance de certos objetivos às políticas públicas governamentais. Ora, isso faculta a problematização a respeito dos desdobramentos dos conflitos entre projetos políticos que tiveram lugar ao longo dos anos 1980 e 1990 (DAGNINO, 2004; 2004a). A tese da confluência perversa (DAGNINO, 2004; 2006a), se continua profícua como chave de leitura e quadro interpretativo, parece merecer novas abordagens, sobretudo porque alguns agentes do projeto político democrático participativo que, àquele momento, posicionavam-se de forma crítica e contenciosa no espaço da sociedade civil, estiveram, em outros momentos, ocupando posições de comando no interior do Estado.

Além do mais, isso abre a possibilidade de analisar um elemento fundamental dos debates sobre o desenvolvimento: a questão institucional, ou seja, como a ideia de políticas

¹²² Em 2015 a então presidente Dilma Rousseff, em um ato de reforma ministerial, fundiu a Secretaria Geral da Presidência, a Secretaria de Relações Institucionais, o Gabinete de Segurança Institucional e a Secretaria de Micro e Pequena Empresa e os abrigou na então recém-criada Secretaria de Governo.

públicas passa a ser ressignificada no interior do debate sobre desenvolvimento a partir da prevalência do conceito de governança. Por ora, sigamos com o processo de construção político-organizacional do projeto no Brasil.

3.2 O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade: história e morfologia da rede

A história dos movimentos sociais no Brasil, principalmente após a segunda metade do século XX, tem larga tradição de estudos nas Ciências Sociais¹²³. Não faremos esse retorno às trajetórias, não por considerar irrelevante, mas porque entende-se que o movimento sobre o qual discorreremos a seguir não é, exatamente, um herdeiro desse passado que, mesmo com certa heterogeneidade compositiva, organizava um projeto político democrático participativo (DAGNINO, 2004; 2006a). Naturalmente, pode haver agentes que fazem ou fizeram parte do Movimento NP e têm sua trajetória ligada a movimentos sociais ou outras entidades associativas já desde longa data. No entanto, o núcleo organizativo do NP, seus principais articuladores, dão o indicativo de que se trata de um fenômeno estranho à tradição citada anteriormente.

O MNCS surgiu em 2004 e desde seus primeiros passos contou com a articulação, como já vimos, com o Estado e com o PNUD. O que ocorreu foi o estabelecimento de um arranjo entre Governo Federal, representado pela Secretaria Geral da Presidência, PNUD e algumas organizações civis. A narrativa fundacional elaborada por diversos agentes indica o caráter simbiótico do movimento desde seus princípios. Nos documentos oficiais, encontra-se o seguinte:

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é criado durante a 1ª Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade, por iniciativa do Instituto Ethos para mobilizar o País em prol do alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O Governo Federal, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a sociedade civil se tornaram parceiros do Movimento. O Instituto Ethos assumiu a Secretaria Executiva do MNCS (HISTÓRICO..., 2017a, p. 1).

¹²³ Para um balanço bibliográfico pode-se consultar inicialmente: (CARDOSO, 2008; DURHAM, 1984; GECD, 1998-99; SADER, 1988; SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004; DAGNINO, 1994; TELLES, 1994).

Entre 9 e 15 de agosto de 2004, o Movimento foi apresentado oficialmente na Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade¹²⁴. A criação do Nós Podemos é decisiva para o modo como o projeto de desenvolvimento humano ganhará terreno na agenda política no Brasil. Interessamo-nos, centralmente, pelas formas de organização do movimento, mas, os personagens envolvidos no momento inicial de construção dessa agenda oferecem uma ideia preliminar das características que o projeto assumirá. A narrativa divulgada pelo Movimento NP enfatiza a construção do movimento como esforço da sociedade civil. Essa ênfase na externalidade do movimento em relação ao governo aparece também em alguns relatos. Assim nos informou uma integrante do Colegiado Nacional do MNCS:

A sociedade civil começou a se perguntar como é que ela poderia contribuir para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o Instituto Ethos ancorou essa criação do movimento. Ele chamou grandes empresas de abrangência nacional como o Banco do Brasil, Caixa Econômica, Petrobras, Furnas, Grupo Pão de Açúcar, Santander, um grupo grande de empresas de abrangência nacional. E foi lançado, então, no dia nove de agosto de dois mil e quatro o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, o Nós Podemos, na parceria entre o PNUD, o Governo Federal e a sociedade civil; e a instituição que ancorava isso lá em dois mil e quatro, no dia nove de agosto, foi o Instituto Ethos, que fez toda a articulação junto à sociedade civil (ROBERTA, 2015).

Na fala de nossa interlocutora há, com efeito, um esforço para destacar a criação do MNCS como iniciativa da sociedade civil, representada, nesse caso, pelo Instituto Ethos. Tal aspecto nos é relevante porque o problema da autonomia e dos contornos do processo decisório internos resultarão em tensões e cisões adiante. De qualquer maneira, a participação, desde o início, de grandes empresas estatais, além de outros órgãos ligados ao Palácio do Planalto, deixa claro que um pacto com o Governo Federal foi decisivo e, além do mais, a participação de grandes empresas privadas revela que o entendimento de sociedade civil ganha contornos particulares.

Em 2004 foi constituído, portanto, o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, cuja Secretaria Executiva Nacional foi ancorada pelo Instituto Ethos até 2009. Dá-se o nome de âncora à instituição que passa a representar o projeto para o alcance dos ODM nas distintas esferas administrativas da federação. Podem ancorar o movimento: empresas, ONGs, prefeituras, fundações, movimentos sociais etc. No entanto, o Movimento NP não

¹²⁴ A “Semana” é uma data destacada para homenagear Herbert de Souza. Em 2004, ocorreu um evento, em São Paulo, no qual foi apresentado o que seria conhecido, posteriormente, por Movimento Nós Podemos.

possui oficialmente uma representação jurídica, a entidade âncora empresta sua institucionalidade (CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas) para eventos como repasse de recursos, para citar uma das atribuições.

O Instituto Ethos cumpriu, portanto, papel relevante no momento da criação e nos primeiros anos, sobretudo por sua representatividade entre os setores empresariais. Mas não foi somente isso, nos disse um entrevistado, “porque haviam empresas que independente do Ethos, ou em parceria com o Ethos, o fato de elas ter essa política de responsabilidade social... elas caíam que nem uma luva [n]esse chamado da campanha ‘oito jeitos de mudar o mundo’ né” (JOÃO, 2017) Isso porque, segue nosso interlocutor, “o Ethos foi decisivo mas havia já um ambiente favorável e uma cultura crescente por parte das empresas de se preocupar com essa temática” (JOÃO, 2017).

A campanha à qual se refere João diz respeito à iniciativa publicitária que deu origem ao rótulo Nós Podemos. A peça “Nós Podemos – 8 Jeitos de Mudar o Mundo” foi criada, ainda em 2005, “pelo brasileiro Percival Caropreso, na época da agência publicitária McCann-Erickson, para dar visibilidade e popularizar os ODM. Os oito ícones da campanha rapidamente ganharam o Brasil e o Mundo” (HISTÓRICO..., 2017a, p. 1). Também sob a coordenação do Ethos foram criados os primeiros núcleos estaduais, dentre os quais o núcleo estadual paranaense.

Em âmbito subnacional, um dos passos mais relevante foi, sem dúvida, a iniciativa, em 2006, da FIEP, através de seu então presidente Rodrigo Costa da Rocha Loures¹²⁵, de dar início ao núcleo ODM Paraná. Isso porque, quando em 2009 acontece uma mudança na Secretaria Executiva Nacional do Movimento, é o sistema FIEP, mais precisamente o Sesi-PR, quem assume a coordenação nacional do Movimento.

Em 2009 então que a Secretaria Geral [da Presidência] e o PNUD e o próprio Instituto Ethos entenderam que deveriam fazer uma mudança na Secretaria Executiva do Movimento Nacional porque até então só tinha um secretário executivo. Aí convidaram para que o Sistema Fiep ancorasse o Movimento Nacional. Daí o Secretário Executivo passa a ser, então, o senhor Rodrigo

¹²⁵ Rodrigo Costa da Rocha Loures é proprietário da Nutrimental, empresa do ramo de barra de cereais. Entre outras, é membro do Global Compact da ONU, desde 2003. Integrou o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) da Presidência da República de fevereiro de 2003 a janeiro de 2016. Rodrigo C. da Rocha Loures é oriundo de família tradicional do estado do Paraná, seu pai, João Alves da Rocha Loures, foi um importante político do Partido Republicano no Paraná entre a segunda metade da década de 1930 até o final da década de 1940 (PIERUCCINI, 1995). Seu filho, homônimo (Rodrigo Santos da Rocha Loures), foi deputado federal (Paraná) pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) na legislatura 2007-2011 e assumiu novamente o cargo como suplente na legislatura 2015-2019 em razão do afastamento de Osmar Serraglio.

Rocha Loures que é até o momento¹²⁶ o secretário executivo do Movimento Nacional (ROBERTA, 2015).

A mudança parece respaldar-se numa dificuldade do Instituto Ethos de acompanhar em termos de estrutura operacional o crescimento do Movimento NP, mais do que no argumento da rotatividade na secretaria executiva. Com o passar dos primeiros Prêmios ODM¹²⁷, o crescimento é visível, como relata um dos entrevistados:

a gente salta de três mil pra nove mil pessoas participando do processo... e o número de processos sai também de mil e noventa e cinco pra mil quatrocentos e tantos projetos inscritos... então essa linha vai mostrando pra gente que é um processo em crescimento que vai expandindo... nesse momento a secretaria executiva do movimento... que tava no Instituto Ethos... ela começa a ter uma dificuldade porque ela não consegue mais acompanhar (TIAGO, 2017, 2017)

A entrada do Sesi na coordenação nacional, então, resolve o problema organizacional, mas provoca também algumas mudanças procedimentais significativas. A composição do Movimento é feita por pessoas e instituições que assinam o Termo de Adesão¹²⁸ para vinculação a algum Núcleo. O MNCS é constituído por núcleos municipais e estaduais, além das secretarias que respondem pela coordenação nacional e pela articulação institucional. Para exemplificar, nacionalmente o Sesi-PR ancorou o movimento a partir de 2009. No estado de São Paulo, o Instituto Pró-Cidadania já foi entidade âncora, assim como o Sindicato dos Comerciários de São Paulo. Em cada município com núcleo instituído, da mesma forma, uma instituição assume a coordenação do Movimento na localidade e promove ações para encontrar aderentes à agenda dos ODM/ODS.

Feita essa primeira aproximação com a história e a configuração do Movimento, uma primeira questão que merece atenção é a compreensão do desenho sociológico do fenômeno: do ponto de vista do desenho articulatório ou configuracional, como se pode designar o Nós Podemos enquanto agente político?

¹²⁶ Essa entrevista foi realizada em 2015. Em 2017, momento de redação deste capítulo, o Sr. Rodrigo Rocha Loures permanecia na condição de Secretário Executivo Nacional, cargo que ocupava desde 2009.

¹²⁷ O Prêmio ODM foi uma iniciativa do Governo Federal, criado em 2004, para incentivar e congratular práticas em favor dos Objetivos do Milênio. Foram cinco edições (2005, 2007, 2009, 2011 e 2013) com participação de mais de seis mil projetos, dos quais cerca de 110 foram premiados.

¹²⁸ Vide anexo A

Nas diretrizes, em seu artigo I, lê-se que se trata de um “movimento apartidário ecumênico e plural da nação brasileira que visa ao alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no Brasil” (DIRETRIZES...2016, p. 1), criado e organizado pela sociedade civil brasileira. A participação estatal, contudo, não só é relevante no momento da criação, como também está presente na dinâmica da gestão. O que é, então, política e sociologicamente o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade? Essa não é uma questão de fácil resposta, entre outras coisas, pelo ineditismo do fenômeno.

Essa é uma experiência única, inclusive para a ONU. Esse modelo que tem aqui no Brasil é único. O único país do mundo que tem um portal, que monitora os Objetivos [...] a nível municipal, a nível de localidade, é só o Brasil. E o único país que desenvolveu uma metodologia para engajar os três setores [...]. E que tem essa mobilização em todo o país (ROBERTA, 2015).

Parece possível dizer que o Nós Podemos, de uma perspectiva descritiva, diz respeito a uma entidade sociopolítica estruturada em rede que dá forma a um arranjo de governança. Embora se leia nas Diretrizes do MNCS/NP se tratar de “um movimento integrado em sua maioria por voluntários que representam os diversos setores e segmentos da sociedade civil” (DIRETRIZES..., 2012, p.1), em Relatório do Encontro Nacional dos Núcleos ODM 2012, registra-se exposição de um representante do MNCS/NP com a seguinte afirmação:

Estamos falando de MNCS/NP que é composto pela sociedade civil, mas se relaciona com o governo e com as Nações Unidas por meio do PNUD. Não representamos o governo, mas nos relacionamos com o governo. Somos da sociedade civil que quer trabalhar junto com os governos em diferentes âmbitos do Brasil (governo federal, governos estaduais e governos municipais) (RELATÓRIO..., 2013, p. 12).

Se tomarmos uma acepção mais abrangente do que seja um movimento social, como aparece na contribuição de Gianfranco Pasquino para o Dicionário de Política organizado por Bobbio, Mateucci e o próprio Pasquino, qual seja, a de que “comportamentos coletivos e os movimentos sociais constituem tentativas, fundadas num conjunto de valores comuns, destinadas a definir as formas de ação social e a influir nos seus resultados” (PASQUINO, 1998, p. 787), parece haver um enquadramento possível. Mas, caso se mobilizem concepções mais estritas, veremos que o conceito de movimentos sociais pode exigir aspectos que apõem desafios ao NP. Charles Tilly, por exemplo, dirá que concebe os movimentos sociais:

como uma forma específica de política contenciosa – contenciosa, no sentido de que os movimentos sociais envolvem a elaboração coletiva de reivindicações que, alcançando sucesso, conflitariam com os interesses de outrem; política, no sentido de que governos, de um ou outro tipo, figuram de alguma forma nesse processo, seja como demandantes, alvos das reivindicações, aliados desses alvos, ou monitores da contenda (TILLY, 2010, p. 136).

Esse tipo de entendimento desafia um fenômeno como o MNCS, sobretudo pela ideia de atuação contenciosa. Sem dúvida, o Movimento expressa uma relação política, mas estamos indagando, justamente, a qualificação dessa relação ou, mais precisamente, a capacidade que teria de exercer ou revelar os conflitos de interesses característicos de uma sociedade marcada por desequilíbrios de poder. O Movimento NP não estaria na esteira do referido processo de ressignificação conceitual e, com isso, dando origem a uma ideia de movimento social destituída ou esvaziada de sua característica histórica, a contenda política?

A organização criada para articular ações em favor dos ODM não se reduz à noção de Terceiro Setor, assim como não se trata, oficialmente, de uma instituição governamental. Os agentes que compõem o NP são oriundos de setores empresariais, de ONGs, de instituições públicas, entre outras. Se lembramos de Rhodes (1996) e sua tentativa de apreensão descritiva da governança como redes inter-organizacionais auto-organizadas (*self-organizing interorganizational networks*), o Movimento Nós Podemos pode ser visto como um elo da rede, um dos núcleos receptores do projeto político oriundo das Nações Unidas e disseminador e articulador das práticas voltadas à realização do projeto. Assumiremos a ideia de rede como definidora do desenho organizacional, mas nos centraremos em sua dimensão que nos permite uma análise das formas de manifestação do poder entre os agentes constituintes da rede. Mais precisamente, nosso foco são os elos de interdependência do que Norbert Elias (2006) chama de jogos configuracionais, noção que permite problematizar a dinâmica política que perpassa a rede através dos (des) equilíbrios de poder.

Para tentar tornar mais claro o entendimento, supõe-se que o arranjo de governança articulado por e entre Governo Federal, PNUD e entidades ligadas ao MNCS, forma uma disposição configuracional. As três grandes entidades aí envolvidas são, também, cada uma delas, figurações complexas, e nosso núcleo de observação move-se, ora para dentro de cada uma delas, ora para as relações estabelecidas entre elas no interior do arranjo destinado ao projeto de desenvolvimento humano.

Cumpra esclarecer que tal entidade, o MNCS, não assimila passivamente o projeto político proposto pelo PNUD e não o transmite aos interessados sem qualquer mediação. Em

suas atividades, determinados agentes da rede ressignificam ideias e conceitos, propõem métodos de aplicação, constroem propostas de participação política e de articulação com o Estado. A concretização do projeto, no Brasil, deu-se, grosso modo, através do seguinte percurso: a elaboração dos objetivos e metas – operação realizada no nível internacional; a penetração de tais objetivos no ambiente político nacional, mediante atuação do Estado e de organizações da sociedade civil; a criação de uma entidade para articular os agentes partícipes; a execução das políticas públicas, assim como demais práticas em favor do projeto. Contudo, no correr desse processo de consolidação alguns elos da rede têm poder de decisão superior aos demais e, com isso, conseguem orientar a direção e os contornos do projeto em prática. A análise que segue consistirá em observar onde se situam tais elos e que características o projeto assume quando passam por eles.

Nossa perspectiva é a de que qualquer tentativa de compreensão teórica desse projeto deve considerar o processamento – empírico e teórico – das ideias de sociedade civil e participação que se deu no Brasil ao longo das últimas décadas e, mais concentradamente, o crescimento das ONGs e o fortalecimento de novos ambientes de discussão e interação entre Estado e sociedade civil. Vera Telles já alertava na década de 1990: “A aposta no futuro exige, como nunca, saber ler os signos do novo em práticas emergentes que apontam alternativas à perversa equação Estado vs. Mercado” (TELLES, 1994, p. 45).

Não por acaso o conceito de sociedade civil passa a ser exaustivamente discutido. As conhecidas interpretações de Jean Cohen e Andrew Arato (1992) ganharam terreno no debate brasileiro, quer seja a favor, quer seja contra os interpretes da corrente habermasiana. Ao longo desse processo, é inequívoco que o conceito ganhou novos horizontes, passando de uma definição mais confrontacional (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006), dos tempos do regime militar, para uma mais convergente, digamos dessa forma – embora a convergência ou aproximação com o Estado comporte também um leque amplo de modalidades de interação¹²⁹ – dos tempos após reabertura democrática.

Vale lembrar que o projeto de desenvolvimento humano vem à tona, quase concomitantemente, ao período de reabertura democrática no Brasil. Trabalhos recentes como o de Tatiana Maranhão (2009), por exemplo, defendem que o sentido de “perversidade” expresso por Evelina Dagnino (2004a) estaria presente também na convergência, tida na década de 1990, entre as redefinições do projeto neoliberal no interior do Banco Mundial e a

¹²⁹ Tais transformações não significam que tenham se extinguido os segmentos da sociedade civil de ação mais confrontacional.

emergência, desde as Nações Unidas, de uma “nova” concepção de desenvolvimento assentada na ideia de igualdade de oportunidades. Essa convergência, defende a autora, teria dado vazão à “construção de novas referências normativas que apontam para possíveis indiferenciações entre as práticas da esquerda e direita no espectro político internacional” (MARANHÃO, 2009, p. 9). Entre tais novas referências normativas, estaria a abordagem do desenvolvimento humano apresentada sob as noções de igualdade de oportunidade e as estratégias de redução da pobreza articuladas a partir do conceito de governança.

Apesar de estar em relativo desacordo em relação à perspectiva de Tatiana Maranhão, sua discussão nos remete a elementos mais palpáveis acerca do processo de entrelaçamento de conceitos e significados do léxico envolvendo a temática do desenvolvimento na contemporaneidade. Sem dúvida, entre tais conceitos, a noção de sociedade civil é uma das mais disputadas e parece, realmente, ter-se tornado, hoje, “quase uma ‘entidade regulatória’, em nome da qual os mais variados tipos de agentes sociais pretendem falar e cuja vontade supõem ser capazes de interpretar” (KRITSCH, 2014, p. 226). O que nos parece relevante é não perder de vista que a sociedade civil é formada por um leque abrangente e heterogêneo de associações civis, que se expressam por modalidades de ação e instituição diversa (movimentos, sindicatos, redes, fóruns, fundações e associações empresariais, etc.) e lutam por projetos políticos de grande pluralidade ideológica e programática (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a), o que nos impele a evitar as supostas virtuosidades inerentes atribuídas à sociedade civil; do mesmo modo, a nos desviar do imaginário que imputa ao Estado características perniciosas indissociáveis.

Essa “entidade regulatória”, no projeto de desenvolvimento humano tal como se implementa no Brasil, assume, majoritariamente, a forma de um movimento organizado em redes.

A abordagem de redes passou a tomar corpo no interior das análises sobre os movimentos sociais, devido não apenas às características articulatórias crescentes neste campo movimentalista, como às novas formas de institucionalidade e às novas sociabilidades decorrentes da lógica de cooperação solidária que passou a ser estimulada no interior de organizações voluntárias, pastorais, etc. (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004, p. 17).

As autoras tocam aí num ponto de grande relevância para nosso estudo, a saber, as novas sociabilidades fundadas na ideia de cooperação solidária, mas as redes e, sobretudo, as que atuam no campo do desenvolvimento, ainda têm outras características relevantes, conforme

Ribeiro (2008), entre elas, a capacidade de congregação entre agentes heterogêneos. Na visão do autor, as redes “são perfeitas para revigorar o campo do desenvolvimento mais amplo e complexo porque permitem o estabelecimento de distintas coalizões, que são freqüentemente *ad hoc*, entre vários atores do campo” (RIBEIRO, 2008, p. 113). Isso, aliás, inscreve-se numa outra questão que é a compreensão do padrão de atuação mobilizado pelas redes e, no caso presente, pelo Movimento Nós Podemos. O padrão de atuação ancora-se em coalizões costuradas em torno de quais valores? Em torno de qual projeto de desenvolvimento?

Estamos nos referindo aqui ao momento que, de um lado, há um processo de alargamento da democracia que, do ponto de vista formal, tem seu marco em 1988 com a criação de espaços públicos nos quais há a possibilidade de participação da sociedade nos processos de tomada de decisões – decorrente, vale lembrar, de um processo de lutas de vários setores da sociedade civil contra o regime militar ao longo da década de 1980, sobretudo. Além da própria reinstitucionalização da democracia mínima (organização partidária, voto, etc.) (DAGNINO, 2004).

De outro lado, com a eleição de Collor em 1989 e como parte da estratégia do Estado para a implementação do ajuste neoliberal, há a emergência de um projeto de Estado mínimo que se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil (DAGNINO, 2004, p. 96).

Isto é, os anos 1990, no Brasil, foram tempos de “democratização” acompanhada de preceitos neoliberais introduzidos pela eleição de Collor. Com efeito, as novas formas de relações entre Estado e sociedade previstas pelo projeto neoliberal assentam-se “na parceria público-privado, na idéia [sic] de ‘terceiro setor’, na responsabilidade social, na filantropia empresarial e na solidariedade” (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004, p. 17). É a partir daí, asseveram as autoras, que as Organizações Não-Governamentais passam a ocupar o lugar das execuções em serviços sociais orientadas, principalmente, “nos princípios da participação solidária, da focalização e do voluntariado” (SCHERER-WARREN; LÜCHMANN, 2004, p. 17). Esses são apontamentos que, certamente, devem ser considerados nos empreendimentos analíticos que objetivam compreender as formas de atuação da sociedade civil na contemporaneidade.

Se quisermos responder a questão a respeito do enquadramento do projeto em análise nos perímetros do neoliberalismo, entendemos que, e esse é nosso ponto central do desacordo com Maranhão (2009), essa caracterização deva ser realizada particularmente para os diferentes

níveis do projeto. Se assumimos que há autonomia relativa dos níveis, sugere-se prudência nesse tipo de análise. Por exemplo, no nível teórico das elaborações matriciais de Amartya Sen, há elementos que não adentram o nível programático dos RDHs e, no seu interior, há propostas que não se realizam no projeto em sua forma mais prática, nos diferentes países. Mediante isso, parece-nos razoável olhar para os diferentes níveis do projeto político e analisá-los em suas particularidades.

Já dissemos noutro momento que os projetos políticos são projetos que expressam concepções do que deve ser a vida em sociedade: “o seu caráter distintivo repousa na sua vinculação com a ação política, no fato de que os conteúdos de um projeto político orientam esta ação nas diversas formas que ela assume” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 40). Assim, os projetos podem expressar uma visão de mundo, uma visão normativa de sociedade, de maneira mais geral, mas podem, também, expressar especificamente modelos de participação, desenhos institucionais, padrões de dinamização da política etc. Nesse sentido, não somente o conteúdo que dá subsídio à ação política é relevante. As formas através das quais tais conteúdos ganham vida parecem ser, igualmente, potenciais reveladores dos projetos políticos em disputa e, mais do que isso, podem revelar algumas contradições entre os diferentes níveis do projeto. É com isso em vista que daremos destaque ao problema das características das ações do MNCS para o alcance dos ODM.

Aqui vale retomar a ideia de redes de conhecimento (ILCAN; PHILLIPS, 2010) para pensarmos o Movimento NP não somente como facilitador e articulador de práticas sociais, mas também como provedor de capacitações para o agir, como de um disseminador de um padrão de interação entre Estado e demais agentes políticos e econômicos, como elaborador de técnicas de participação social.

Por exemplo, uma ampla gama de ONGs internacionais e nacionais fazem parte das redes de conhecimento associadas aos ODMs. Nessas redes, as ONGs trabalham ao lado de empresas do setor privado e países em desenvolvimento para fornecer “assistência ao desenvolvimento” em um esforço para alcançar o Objetivo 8: Desenvolver uma Parceria Global para o Desenvolvimento (ILCAN; PHILLIPS, 2010, p. 862)¹³⁰.

¹³⁰ No original: “For example, a diverse range of international and national NGOs form part of the knowledge networks associated with the MDGs. In these networks NGOs work alongside private sector firms and developing countries to provide ‘development assistance’ in an effort to meet Goal 8: Develop a Global Partnership for Development” (ILCAN; PHILLIPS, 2010, p. 862).

No interior dessa rede, no Brasil, um agente particular destaca-se como protagonista. O movimento responsável por promover a participação no empreendimento dos ODMs terá como principal articulador uma entidade representante do setor empresarial.

3.3 O Sesi e a descentralização do projeto

Dos agentes que compõem o Movimento Nós Podemos, o Sesi-PR foi certamente o mais importante. Boa parte da metodologia aplicada na engrenagem do projeto foi desenvolvida pelas equipes do Sesi, principalmente no estado do Paraná. Em 2004, quando o Instituto Ethos assumiu a coordenação nacional do NP, no Paraná, o Sesi também já iniciava seu envolvimento com o projeto das Nações Unidas através do monitoramento dos ODM por meio do então recém-criado Observatório de Indicadores do Desenvolvimento¹³¹.

O Serviço Social da Indústria do Paraná (Sesi-PR), considerando a relevância do papel da indústria para o desenvolvimento, aderiu à proposta desde o início, liderando iniciativas para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) no Paraná. Decidiu atuar em dois eixos fundamentais: o informacional, mediante monitoramento e disseminação dos Indicadores do Milênio, e de mobilização, articulando os três setores da sociedade na formação de uma rede voluntária pelo desenvolvimento (PNUD/SESI-PR, 2014, p. 14).

Informação e mobilização serão as duas principais frentes de atuação da instituição que, em 2006, oficializa sua entrada no projeto com o ancoramento do Núcleo ODM estadual, o Nós Podemos Paraná, esforço capitaneado por Rodrigo Rocha Loures, então presidente do Sesi-PR. A dimensão informacional ficou a cargo do Observatório de Indicadores e para a parte da mobilização foi montada uma equipe em Curitiba a fim de iniciar o trabalho de disseminação do projeto, “o Observatório produzia as informações e a equipe de mobilização levava para as comunidades, realizando os Círculos de Diálogos” (ROBERTA, 2015).

¹³¹ O ORBIS (Observatório Regional Base de Indicadores de Sustentabilidade) é resultado da Conferência de ICONS (Conferência Internacional de Indicadores e Desenvolvimento Sustentável e Qualidade de Vida) realizada em Curitiba em outubro de 2003. Após o evento destinado a dialogar sobre indicadores de qualidade de vida para o mundo, o Sesi-PR lança, em 2004, o Observatório. “Sua missão é monitorar, analisar e disseminar indicadores que retratem o desenvolvimento e a qualidade de vida das localidades, disponibilizando sistemas de informações e realizando estudos para subsidiar tomadas de decisões e contribuir na implementação de projetos e ações” (PNUD/SESI-PR, 2014, p. 32). Inicialmente restrito à Região Metropolitana de Curitiba, logo sua abrangência ampliou-se para todo o Paraná e, mais tarde, para todo o Brasil, através do Portal ODM.

Os Círculos de Diálogos são partes centrais da metodologia mobilizada pela equipe do Sesi-PR, mas antes de compreendê-los, sigamos com a história da entrada e da participação desta instituição na dinâmica das práticas em favor dos ODM. Após o surgimento do núcleo estadual e o trabalho de disseminação nas localidades, em 2009 a equipe do Observatório de Indicadores desenvolve o Portal ODM, principal ferramenta de acompanhamento dos Objetivos no Brasil e uma das bases para os esforços do Governo Federal em fazer com que a plataforma dos ODM seja referência de políticas públicas nacionalmente, através dos engajamentos das prefeituras. Esse esforço é direcionado pela chamada Agenda de Compromissos¹³².

O portal foi desenvolvido pelo Orbis e seus parceiros fundadores, sob a coordenação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Movimento “Nós Podemos” Paraná, Núcleo de Apoio a Políticas Públicas (NAPP), Ministério do Planejamento e Secretaria Geral da Presidência da República (ODM..., 2016).

Em uma das entrevistas, foi-nos informado, contudo, o seguinte: “Até hoje ele é bancado pelo Sesi, é o Sesi que mantém uma equipe, é o Sesi que faz a gestão do Portal” (PAULA, 2015). Certamente, a articulação para lançamento da ferramenta fez-se com as instituições citadas, mas o que chama a atenção é a dimensão da gestão técnica exercida pelo Sesi na retaguarda dos esforços políticos. A construção dos indicadores que orientam parte significativa das ações para os ODM é de exclusivo controle da instituição representante do setor industrial. Esse dado, assim como a capacidade de propor a metodologia de participação social, indica a posição privilegiada que tal instituição alcançou no interior da configuração.

Como já referido, em 2009, o Sistema FIEP, representado pelo Sesi-PR, é convidado a assumir a Secretaria Nacional Executiva, ou seja, a ancorar o NP em nível nacional. O secretário nacional passa a ser, então, o “Doutor Rodrigo”, como é chamado Rodrigo Rocha Loures. O então presidente da FIEP esteve à frente da entidade do setor industrial até 2011, e manteve-se, até 2017, como Secretário do Movimento na situação de empresário da área alimentícia. Em respostas às questões sobre essas mudanças históricas do Movimento NP, aliás, é possível ver emergir as percepções sobre a ideia de sociedade civil. Nossa interlocutora relatou-nos que,

¹³² A Agenda de Compromissos é uma iniciativa do Governo Federal, iniciada em 2013. Trata-se de uma ferramenta *online* através da qual as administrações municipais aderem às Metas do Milênio. Feita a adesão, a gestão local terá acesso aos indicadores (fornecidos pelo Portal ODM) e outras informações providas pelo Governo Federal. Até 09/03/2016, 502 municípios no Brasil, cerca de 9%, tinham aderido à Agenda, conforme Relatório de Adesões, disponível em: <http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br>.

mesmo com o término de sua gestão na presidência da FIEP, Loures continua na Secretaria Nacional do Movimento “como empresário, porque ele tem a empresa dele, continua como um representante da sociedade civil (PAULA, 2015).

Com a chegada do Sesi-PR na coordenação nacional, os métodos e o *know how* informacional e de mobilização, usados no estado, serão ampliados para todo o Brasil. Que métodos seriam esses? Nos RDH, já dissemos, é constante a indicação pela descentralização do projeto; é através dos esforços nesse sentido que compreenderemos os métodos. No Brasil ela assumiu a forma “municipalização” dos Objetivos do Milênio. O processo de municipalização extrapola a ideia de incumbência das administrações municipais; na verdade, municipalizar é entendido como a condução do projeto ao nível da localidade. Na prática, significa encontrar pessoas e instituições para dar corpo ao projeto, para realizar ações em favor dos ODM, para disseminar as ideias. Em documento veiculado pela extinta Secretaria Geral da Presidência, lê-se:

A agenda de municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio deve ser um compromisso do município, e não apenas do prefeito municipal. Sem isso, dificilmente a municipalização será institucionalizada, podendo ser interrompida durante o próprio governo ou nas mudanças de mandato (MUNICIPALIZAÇÃO..., 2016, p. 11).

Para que a agenda se municipalize, o procedimento do MNCS é que se estabeleça um Núcleo ODM municipal. O estado do Paraná já havia iniciado o processo de municipalização em 2006 através dos chamados Círculos de Diálogos. Até 2010, cerca de 450 Círculos foram realizados no estado. Com a presença do Sesi-PR na coordenação nacional do NP, o método foi estendido a todo o país. O planejamento era realizar Círculos em todos os estados a partir de 2011. Afinal, do que se tratam os Círculos de Diálogos?

Círculos de Diálogos são encontros organizados pela rede para incentivar e promover a adesão dos ODM pelos agentes sociais, políticos e econômicos locais. O Movimento Nacional destaca uma pessoa já com capacitação e ela se encarrega de propor às lideranças dos chamados três setores uma articulação para instituição de um núcleo ODM. O dado que nos parece relevante, e de certa maneira revelador dos mecanismos através dos quais flui o projeto, é a metodologia na qual se fundamentam tais encontros. “Os Círculos de Diálogos eram baseados numa metodologia da investigação apreciativa [IA]”, informou-nos Roberta (2015).

Se, na gestão Ethos¹³³, o vetor procedimental foi a ideia de RSE (Responsabilidade Social Empresarial), incorporada por Oded Grajew, a partir de 2009 a abordagem da Investigação Apreciativa assume o posto de uma das noções motrizes do projeto de desenvolvimento humano no Brasil, agora sob a liderança de Rodrigo Rocha Loures.

O espaço que ganha a Investigação Apreciativa (IA) – sobre a qual discutiremos a seguir – como tecnologia social para implementação do projeto pode ser visto por meio dos manuais que o PNUD, em parceria com o Sesi-PR, lançou em 2014 e que passam a funcionar como modelo procedimental para o processo de municipalização.

O PNUD contratou o Sesi para [...] produzir cinco manuais: um de mobilização, um de análise e interpretação de indicadores, um sobre Dialogando sobre o Desenvolvimento, que seria baseado, um pouco, no Círculo de Diálogo; [...] um de planejamento [...] e um de mostras de projetos. [...] Em cima desses manuais, o Sesi fez toda uma capacitação de como aplicar isso e [capacitou] pessoas de todos os estados, o que deu um total de mais de duzentos e quarenta e três pessoas (ROBERTA, 2015).

O lançamento desses manuais ou módulos é resultado do Projeto ODM Brasil 2015, um Termo de Cooperação Técnica Internacional firmado entre Brasil e PNUD¹³⁴ para viabilizar economicamente as ações. O projeto intitulado “Desenvolvimento de capacidades, de justiça econômica sustentável e promoção de boas práticas para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil” tinha um orçamento previsto para o quadriênio 2012-2015 de US\$ 18.555.583,33¹³⁵. Os recursos adviriam das seguintes instituições: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobrás, BNB (Banco do Nordeste do Brasil) e BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social). Desses, apenas Petrobrás¹³⁶ e BNB haviam aportado recursos até 2014, o que fez com que o PNUD recorresse a novos financiadores (Furnas, Correios e Sebrae)¹³⁷.

Portanto, pelo menos desde que esse acordo foi firmado, quem financiou, em grande parte o projeto foi o Estado brasileiro através de suas empresas e algumas instituições privadas

¹³³ Os anos do MNCS coordenados pelo Instituto Ethos são pouco claros no que diz respeito aos procedimentos tomados. Os documentos oficiais, os manuais, a formação dos núcleos, todos esses passos só se fortaleceram após 2009.

¹³⁴ Ver Anexo B.

¹³⁵ Cerca de 34,5 milhões de reais, segundo taxa de câmbio das Nações Unidas para Dezembro de 2011.

¹³⁶ “O acordo garante o aporte de R\$ 8 milhões por parte da Petrobras a ações para o alcance dos ODM até 2015” (PROJETO..., 2016).

¹³⁷ Conforme Relatório de Progresso do Prodoc supra citado.

não discriminadas no projeto de cooperação. A execução conta com a participação tanto das empresas patrocinadoras, como do Estado e do NP, tendo o PNUD como gestor do financiamento e coordenador da execução, já que ela é submetida ao Guia de Gerenciamento por Resultados do órgão internacional. Entre os produtos esperados do projeto está um esforço para “sensibilização e comprometimento do setor público, sociedade civil e setor privado com os ODM de maneira localizada” (APRESENTAÇÃO..., 2016). É por aí que entra em cena a abordagem da Investigação Apreciativa, método usado pelo Sesi-PR para a execução dos Círculos de Diálogos.

3.3.1 A abordagem da Investigação Apreciativa como método de mobilização

Investigação Apreciativa (*Appreciative Inquiry*) é um método originado nos estudos organizacionais estadunidenses na década de 1980. Mais precisamente, é uma abordagem desenvolvida por David Cooperrider para a área de estudos de comportamento organizacional, com participação de seu orientador na *Case Western Reserve University* (Cleveland, Ohio), Suresh Srivastva. Ao longo dos últimos trinta anos, a abordagem tem ganhado maiores dimensões no campo do desenvolvimento organizacional (WATKINS; MOHR; KELLY, 2011).

A Investigação Apreciativa como metodologia organizacional foi empregada no Brasil pioneiramente em 1997 pela Nutrimental¹³⁸, empresa de Rodrigo Rocha Loures. Fundada em 1968, a empresa, hoje entre as líderes do setor de barra de cereais, atravessou um período de dificuldades na primeira metade da década de 1990, ocasionando, em 1997, propostas de transformações administrativas. O próprio Rocha Loures, relatam Ilma Barros e David Cooperrider (2000), entrou em contato com os especialistas da *Case Western* para trabalharem juntos na reorganização. Primeiro Ilma Barros, depois o próprio Cooperrider veio ao Brasil para, juntos, darem andamento ao processo de reestruturação. A nova metodologia organizacional resultou em significativo aumento da lucratividade da empresa (BARROS; COOPERRIDER, 2000).

Rocha Loures assumiu a presidência da FIEP em 2003 e em 2004 a federação do setor industrial realizou o primeiro dos chamados “Encontros de Planejamento Compartilhado”,

¹³⁸ “A Nutrimental nasceu em 1968 em Curitiba, no estado do Paraná, como uma organização que produzia feijões pré-cozidos. Depois, ela passou pelo ramo de alimentos desidratados e então, começou a fornecer alimentos para merenda escolar. Na ocasião, seu maior cliente era o Governo Federal Brasileiro. Em 1992, passou pela sua primeira grande reestruturação quando o governo descentralizou as compras de alimentos e a Nutrimental teve que procurar novos nichos de mercado” (SILVA, 2014, p. 43).

evento “com o objetivo de transformar a cultura organizacional do Sistema FIEP em uma cultura dinâmica, participativa e apreciativa” (RAZZOLINI FILHO, *et al.*, 2013, p. 197). Quando resolveu fundar o Nós Podemos Paraná, “doutor Rodrigo” introduziu no Movimento a metodologia que havia sido bem-sucedida em sua empresa. A esse respeito Juanita Brown, formuladora do World Café (WC)¹³⁹, segundo relata Rachel Aldred, tem a seguinte concepção: “Empresas e organizações de movimentos sociais [...] estão convergindo em termos de estrutura organizacional, o que faz com que o ‘que funciona’ para cada um sejam, cada vez mais, coisas parecidas” (ALDRED, 2011, p. 62, tradução nossa).¹⁴⁰ A Investigação Apreciativa seria a base organizativa dos Círculos de Diálogos, tecnologia social patenteada pelo Sesi-PR. É esse o caminho através do qual essa abordagem chega ao NP, primeiro no estado sulista, depois nos demais estados brasileiros. Mas, afinal, o que é e como funciona a Investigação Apreciativa?

Como se disse, a origem são os estudos organizacionais tributários da área de comportamento organizacional. Com efeito, a IA diz respeito a uma forma de levantar questionamentos de tal modo que se fortaleça a capacidade de determinada organização de apreender, antecipar e incrementar seu potencial positivo. “O *núcleo positivo* da vida organizacional [...] é, hoje, um dos maiores e ao mesmo tempo mais negligenciados recursos no campo da mudança organizacional” (COOPERRIDER; WHITNEY, 2001, p. 3, grifos no original, tradução nossa)¹⁴¹. Um dos pressupostos teóricos, portanto, é formulado da seguinte maneira:

Sistemas humanos crescem na direção de questões persistentemente por eles formuladas e essa propensão é mais vigorosa e mais sustentável quando os fins e os meios do questionamento são positivamente correlacionados. A mais simples e prolífica coisa que um grupo pode fazer, caso seu objetivo seja liberar o espírito humano e, conscientemente, construir um futuro melhor, é transformar o núcleo de mudança positiva em propriedade pública e explícita de todos (COOPERRIDER; WHITNEY, 2001, p. 3-4, tradução nossa)¹⁴².

¹³⁹ Embora tenhamos centrado atenção na IA, o método do World Café mereceria um exame mais detido. Assim como a abordagem elaborada por Cooperider, o WC se refere a uma tecnologia social cuja matriz teórica são estudos de psicologia cognitiva e que, atualmente, tem ganhado espaço como modelo organizacional tanto para empresas como para outros tipos de organizações. Em suas lista de clientes encontram-se empresas como Apple, Cargill, Chevron, Coca Cola, Google, Hewlett-Packard, além de instituições como Nasa e União Europeia. Mais informações sobre o método podem ser acessadas em: www.theworldcafe.com

¹⁴⁰ No original: “Businesses and social movement organizations are [...] converging in terms of organizational structure and therefore ‘what works’ for each is becoming more similar” (ALDRED, 2011, p. 62).

¹⁴¹ No original: “The *positive core* of organizational life [...] is one of the greatest and largely unrecognized resources in the field of change management today” (COOPERRIDER; WHITNEY, 2001, p. 3, grifos no original).

¹⁴² No original: “human systems grow in the direction of what they persistently ask questions about and this propensity is strongest and most sustainable when the means and ends of inquiry are positively correlated. The

Mais do que um método definido, – o próprio Cooperrider evitou a formulação de um método específico – trata-se de uma proposição de mudança organizacional fundada em alguns princípios basilares. Bushe e Kassam (2005) dividiram tais princípios em dois grupos. O primeiro deles diz respeito a princípios organizativos, ou seja, dá moldes práticos à ação. O segundo grupo corresponde a princípios teóricos/filosóficos, isto é, fundamenta o sentido das práticas radicadas na IA. Dessa maneira, fazem parte do primeiro grupo as seguintes características da investigação (*inquiry*): (1) inicia-se com uma apreciação, (2) é aplicável, (3) é provocativa e (4) é colaborativa. E completam os fundamentos: (5) o princípio construcionista¹⁴³ (*constructionist principle*), (6) o princípio da simultaneidade, (7) o princípio poético, (8) o princípio antecipatório e (9) o princípio da positividade.

Alguns desses fundamentos foram extraídos de desdobramentos da IA em propostas de mudança organizacional, isto é, não estavam presentes nas formulações originais de Cooperrider. Aqui não será possível deter-se demoradamente em cada um deles¹⁴⁴, mas cabe uma breve discussão de eixos fundamentais para a compreensão da teoria em tela. O princípio construcionista, por exemplo, está na base da seguinte ideia: “Organizações são realidades socialmente coconstruídas, desse modo, a IA deve tentar envolver o maior número possível de membros na investigação e focar em articular futuros coletivos desejáveis” (BUSHE; KASSAM, 2005, p. 166, tradução nossa)¹⁴⁵.

O princípio poético, por seu turno, dá sustentação à ideia de que uma organização se parece mais a um livro que a um organismo, “[...] que a vida organizacional é expressa em histórias que as pessoas contam todos os dias, e a história da organização está sendo constantemente reescrita” (BUSHE; KASSAM, 2005, p. 166, tradução nossa)¹⁴⁶. A reconstrução da narrativa, no entanto, deve ser guiada pelo princípio da positividade.

single most prolific thing a group can do if its aims are to liberate the human spirit and consciously construct a better future is to make the positive change core the common and explicit property of all” (COOPERRIDER; WHITNEY, 2001, p. 3-4).

¹⁴³ A referência teórica é o Construcionismo Social de Kenneth Genger (BUSHE; KASSAM, 2005)

¹⁴⁴ Para uma investigação mais detida sobre os princípios da IA, pode-se consultar Bushe e Kassam (2005) ou Cooperrider e Whitney (2001).

¹⁴⁵ No original: “Organizations are socially, coconstructed realities, and so AI should attempt to engage as many members of the system as possible in the inquiry and focus on articulating desirable collective futures” (BUSHE; KASSAM, 2005, p. 166)

¹⁴⁶ No original: “[...] that organizational life is expressed in the stories people tell each other every day, and the story of the organization is constantly being coauthored” (BUSHE; KASSAM, 2005, p. 166)

Investigação Apreciativa diz respeito à busca coevolutiva pelo que há de melhor nas pessoas, em suas organizações e no mundo relevante ao redor. [...] A IA busca, fundamentalmente, produzir uma união construtiva entre toda uma população e a totalidade do que as pessoas dizem sobre as capacidades do passado e do presente: realizações, recursos, potenciais inexplorados, inovações [...], entendimento sobre o mais profundo espírito ou alma empresarial, visões sobre futuros possíveis e desejáveis. Considerando tudo isso conjuntamente como *gestalt*¹⁴⁷ a IA procura, deliberadamente, em tudo o que faz, trabalhar a partir de relatos desse “núcleo de mudança positiva” (COOPERRIDER; WHITNEY, 2001, p. 3, tradução nossa)¹⁴⁸.

A base construcionista e a ênfase no poder da linguagem como núcleo da representação indicam os caminhos metodológicos para a realização da mudança positiva. Dessa maneira, o foco dirige-se à construção conjunta através de diálogos e compartilhamentos de memórias sobre conquistas ou potencialidades para dar vazão a novas formas de encarar a inserção organizacional. “Os modelos de descoberta, sonho, planejamento e futuro vinculam a energia do núcleo positivo às mudanças que jamais se pensou que fossem possíveis” (COOPERRIDER; WHITNEY; STAVROS, 2009, p. 19 *apud* CABRAL, 2015, p. 45). Claro está que a mudança organizacional proposta pela IA é, antes de tudo, uma mudança de comportamento organizacional. Com efeito, diz Cabral:

No estudo da IA, uma das concepções diz respeito justamente à procura de conhecimento e de uma teoria da ação coletiva intencional, que possam ser projetadas para ajudar a desenvolver a visão normativa e da vontade de um grupo, organização ou sociedade como um todo (2015, p. 46).

Evitar a abordagem da resolução de problemas, valorizar o núcleo positivo, viabilizar a participação dos diferentes agentes da organização: esses são alguns dos pontos principais da IA que, do ponto de vista mais programático, visualizam-se no esquema dos 4 D *Discovery, Dream, Design, Destiny*, traduzidos na literatura sobre o tema para Descoberta, Sonho, Projeto e Destino.

¹⁴⁷ O termo diz respeito a uma ideia em Psicologia segundo a qual “a percepção se realiza sobre o todo e não como apreensão cumulativa das partes que o compõem”, segundo dicionário Michaelis (consulta online do verbete ‘gestaltismo’ em: www.michaelis.uol.com.br).

¹⁴⁸ No original: “Appreciative Inquiry is about the co-evolutionary search for the best in people, their organizations, and the relevant world around them. [...] AI seeks, fundamentally, to build a constructive union between a whole people and the massive entirety of what people talk about as past and present capacities: achievements, assets, unexplored potentials, innovations [...], insights into the deeper corporate spirit or soul, and visions of valued and possible futures. Taking all of these together as a gestalt, AI deliberately, in everything it does, seeks to work from accounts of this ‘positive change core’” (COOPERRIDER; WHITNEY, 2001, p. 3).

Figura 2 – Ciclo 4 D (Investigação Apreciativa)

Fonte: Adaptado de (COOPERRIDER; WHITNEY, 2001).

Em linhas bastante gerais, esses são os fundamentos teóricos e metodológicos da proposta que subsidia a criação, pelo Sesi-PR, da tecnologia social denominada Círculos de Diálogos, os quais, primeiramente no estado do Paraná e, posteriormente, em significativa parte do território nacional, foram mobilizados na tentativa de fortalecer o processo de municipalização dos ODM.

3.3.2 Os Círculos de Diálogo

Os Círculos representam uma etapa do processo de mobilização¹⁴⁹ de agentes para o projeto de implementação dos ODM. “O Sesi-PR, num processo coletivo com seus parceiros, criou tecnologia social destinada a organizar e articular uma rede de mobilização, visando alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em todo o Estado” (SESI, 2014, p. 22). Trata-se, com efeito, de uma tecnologia social inspirada na abordagem da Investigação Apreciativa para fazer andar a municipalização do projeto do PNUD.

¹⁴⁹ Além dos Círculos, fazem parte da metodologia as Oficinas de Capacitação, as Mostras de Projetos Dialogadas, “palestras e outras ações que incentivam o diálogo, a proposição de ações, o voluntariado e a cidadania” (PNUD/SESI-PR, 2014, p. 49).

Esse trabalho aconteceu com o comprometimento de toda a sociedade, por isso, foi criada metodologia de mobilização social, onde representantes voluntários dos três setores da sociedade (público, privado e sociedade civil) pudessem propor ações que contribuíssem com o desenvolvimento do seu município (PNUD/SESI-PR, 2014, p. 49).

A referência à Investigação Apreciativa é clara e explícita; foi-nos relatado em entrevista e aparece textualmente em documentos produzidos pelo Sesi-PR para o NP. Mas nos parece pertinente observar as formas por ela adquiridas no modelo elaborado no Brasil. No material produzido, em razão dos dez anos de atuação do Sesi em prol dos ODM, lê-se o seguinte:

Essa tecnologia inovadora conta com elementos que *tornam a participação bastante produtiva* – o diálogo, a arte de fazer perguntas, o uso de informações, a capacidade de sonhar um mundo melhor – e aumentam as possibilidades de projetos e ações que, tendo como referência os ODM, possam contribuir efetivamente para a qualidade de vida das pessoas. Pela sua flexibilidade, resultados alcançados e repercussão nacional e internacional, vem sendo reaplicada em todos os Estados brasileiros com o apoio técnico da equipe paranaense e as contribuições dos atores de cada localidade (PNUD/SESI-PR, 2014, p. 22, grifo nosso).

Através do acordo de cooperação firmado em 2012, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento contratou o Sesi do estado do Paraná, conforme Relatório de Progresso de 2014¹⁵⁰, para a elaboração dos manuais que sistematizam a metodologia e orientam a forma de expansão do projeto, como já informamos. Os manuais conformam as bases teóricas da capacitação dos agentes que se tornaram responsáveis pela mobilização dos três setores, como frequentemente aparece no discurso dos representantes do projeto. Como já dito, a Investigação Apreciativa é uma das bases de organização da metodologia de mobilização, mas, no módulo “Dialogando”, há referência ao *World Café* de elaboração atribuída à Juanita Brown. Os Círculos parecem conjugar a IA com o WC, ambos representantes da nova geração de tecnologias sociais e métodos participativos e mobilizados por grandes corporações, assim como por agências e eventos das Nações Unidas (ALDRED, 2011).

¹⁵⁰ O documento pode ser visualizado através da página “Project Documents Center” do PNUD, no seguinte endereço eletrônico:
<https://info.undp.org/docs/pdc/Documents/BRA/BRA11023%20Relat%C3%B3rio%20de%20Progresso-2014.pdf>

Nos diferentes módulos, o que se encontra é, realmente, um passo-a-passo bastante minucioso para a constituição de um núcleo ODM e a formação de uma rede para execução dos Objetivos do Milênio. A existência de capacitação e manuais de atuação não é absolutamente estranha às práticas da sociedade civil; movimentos sociais e sindicatos, por exemplo, oferecem cursos de formação e capacitação às suas bases. O que chama atenção, nesse caso, é o peso da dimensão técnica em detrimento das questões políticas e a tendência a evitar as abordagens conflitivas para facilitar a construção de consensos. Essas duas observações nos oferecem elementos relevantes para a análise crítica do projeto.

O objetivo da capacitação é o processo da municipalização [...]. Essa capacitação se tornou um fio condutor, porque cada pessoa acabava fazendo *como* achava que devia fazer. [Então] isso se tornou um fio condutor para que todos fossem alinhados a nível de Brasil (ROBERTA, 2015, grifo nosso)

O destaque é nosso, mas a preocupação com o “como” indica que o alinhamento significa, nesse caso, o uso comum das técnicas para o estabelecimento do Núcleo ODM e a pactuação dos diferentes segmentos sociais locais em favor do projeto político. Alinhamento metodológico, sobretudo. Os manuais ou módulos são, efetivamente, fontes relevantes para apreensão dos sentidos conferidos às ideias políticas. Esse material é a matriz de orientação do estabelecimento dos núcleos, da mobilização dos agentes, da manutenção das atividades, etc. Se lembrarmos que estamos lançando um olhar para as várias dimensões do projeto desde a perspectiva das disputas epistemológicas, do papel que a disputa pelos projetos representa como construção da representação de mundo, parece inequívoco que a relevância das propostas organizadas sob a bandeira dos ODMs ultrapasse as possibilidades de atingirmos tal ou qual meta traçada pelo órgão internacional.

3.4 Considerações críticas sobre o modelo participativo baseado na Investigação Apreciativa

Os esforços assentados nessa espécie de psicologia da positividade (*positive psychology*) podem, na melhor das hipóteses, diz Aldred (2011), obscurecer desigualdades estruturais e, na pior delas, ser-lhes coniventes.

Se os profissionais de desenvolvimento comunitário adotarem progressivamente abordagens positivas, como WC e IA, as implicações são preocupantes: eles não correm o risco de dizer aos participantes que a sua

organização ou comunidade é “realmente” harmoniosa, e que as suas experiências de exclusão ou de opressão representam equívocos de interpretação? E se assim for, isto não representaria alinhar as percepções da comunidade aos da indústria da participação? (ALDRED, 2011, p. 64, tradução nossa)¹⁵¹

As questões colocadas por Rachel Aldred são de grande relevo. O que apresentamos até o momento pode ser chamado de modelo de implementação dos ODM (ou do projeto de desenvolvimento humano) no Brasil. Para lembrarmos, estamos analisando um projeto de desenvolvimento com especial atenção para a problemática da construção democrática e do subdesenvolvimento. Isso significa dar centralidade ao problema da concentração/compartilhamento de recursos de poder e, particularmente, aos mecanismos propostos para alcançá-lo em projetos políticos de desenvolvimento. Desse ponto de vista e olhando para o desenho do modelo, as interrogações mais imediatas dizem respeito às possibilidades postas por esse projeto para fazer avançar a construção interrompida do desenvolvimento e da democracia, para retomarmos um relevante texto de Celso Furtado (1992).

Quando Furtado insiste em dizer que o subdesenvolvimento é uma forma específica de organização socio-histórica e não uma fase a superar, está claramente a afirmar que o subdesenvolvimento é resultado de um processo histórico singular, que suas configurações sociais e suas possibilidades devem ser historicamente analisados. Mais que isso, é preciso compreender a história econômica, as heranças deixadas pelo passado colonial e escravocrata, a natureza de suas relações comerciais com o exterior, entre outras, mas, também, é preciso investigar como se estabeleceram as relações de poder em seu interior, de que forma a sociedade lida com a política, como a sociedade manifesta sua criatividade. Todas essas dimensões do subdesenvolvimento foram, em algum momento de sua vida, alvos do pensamento de Furtado. Tendo essa amplitude em vista, não chega a surpreender que, mesmo após toda uma vida dedicada ao tema, Furtado tenha afirmado que uma teoria do subdesenvolvimento ainda estava por ser elaborada (O LONGO..., 2004).

Ainda assim, em seus escritos, encontra-se a premissa fundamental de que superar o subdesenvolvimento é uma tarefa, antes de tudo, política. Isso significa, entre outras coisas, que o processo sociocultural, isto é, a história da construção dos valores e significados que orientam

¹⁵¹ No original: “If community development practitioners progressively adopt positive approaches such as WC and AI, the implications are troubling: do they risk telling participants that their organization or community is ‘really’ harmonious, and that their experiences of exclusion or oppression represent misperceptions? And if so, would this represent aligning community perceptions to those of the participation industry?” (ALDRED, 2011, p. 64).

a prática social, forma um importante pilar do subdesenvolvimento e, conseqüentemente, de sua superação. A invenção de novas formas de se organizar socialmente é, nas palavras de Furtado, “a expressão da capacidade criadora do homem em uma de suas formas mais nobres” (2002, p. 62). Ora, é isso que está em jogo nos padrões de ação e interação sociais propostos pelo modelo dos ODM. Quando assenta sua proposta nos esforços para a criação de consensos positivos para geração de práticas voluntárias em favor de objetivos previamente definidos, o que está em disputa é o sentido que dá à participação e, no limite, à política. Não há dúvidas de que a proposta é criativa, no entanto, é uma criatividade capaz de problematizar e politizar os entraves do subdesenvolvimento?

Nas sociedades capitalistas, de modo geral, essa criatividade essencialmente política será núcleo de disputas em vista de seu caráter transformador e, ademais, potencialmente desarticulador do *status quo*. O que Furtado tentara esclarecer é que a cultura, ou as formas de produção criativa, em seus mais variados aspectos foi, e continua sendo, um elemento de grande relevância para os processos e para os projetos de desenvolvimento. Porém, nas condições do subdesenvolvimento, o processo de dependência econômica gera uma contrapartida cultural relevante. A forma como pensamos, agimos e damos significados às coisas não é independente de nossas relações econômicas. Essa percepção aparece de forma relativamente tardia no pensamento de Furtado, mas, talvez tenha sido a partir dela que sua teoria do subdesenvolvimento tenha ganhado maior amplitude e vigor e, por outro lado, talvez o deixado mais pessimista. Entre os intérpretes que se debruçaram sobre a temática da cultura na obra de Furtado, Carlos Brandão é um dos que, aparentemente, conseguiu sintetizar o problema. Assevera ele:

O conceito de desenvolvimento proposto pela obra furtadiana se baseia no estudo da natureza do processo de exercitar opções alternativas frente a uma temporalidade construída mais larga (e não-imediatista), apta a escolhas autônomas, apresentando trajetórias abertas, sujeitas a decisões estratégicas, em ambiente de incerteza, e de diferenciação de poder (de comando sobre o destino) de agentes desigualmente constituídos. Parte de uma perspectiva que desenvolvimento, necessariamente envolve tempo e espaço nas decisões de como alocar (intertemporalmente, interestritorialmente, intersetorialmente etc.) ativos, recursos, capacitações, produtivamente ou não, ou seja, envolve a questão da destinação do excedente social (BRANDÃO, 2012, p. 2-3).

Num tipo de organização societal orientada para a acumulação não é incomum a tendência a que os meios sejam vistos como fins, o que produz a ilusão, explica Furtado (1974), de que o avanço da “racionalidade” signifique libertação, desalienação. Claro, se o que

prevalece como objetivo primordial é o “andar para frente”, ou acumular típico das sociedades modernas herdeiras do século XIX, é natural que os mecanismos atinentes ao crescimento econômico, ao desenvolvimento tecnológico etc., sejam símbolos do sucesso. Radica aí a necessidade posta pelo pensamento social latino-americano desde há décadas de realizar a distinção entre modernização e modernidade. Que meios se transformem em fins, aí está, quiçá, uma das assim chamadas por Norbert Elias (2006), “decorrências não-planejadas” do processo de desenvolvimento do capitalismo e que deve ser responsável por parte de seu vigor reprodutivo.

Furtado está, desse modo, colocando no centro do debate a relação de interdependência estabelecida entre o processo cultural, como construção de valores, significados e práticas, e o processo de modernização produtiva. A relação existente entre desenvolvimento e cultura é, certamente, bastante complexa. Aqui cumpre destacar que Furtado não comunga de uma visão essencialista da cultura. Contrariamente, ele pareceu preocupar-se com a particularidade assumida pela dimensão cultural no lado dependente da configuração centro-periferia.

Cabe, portanto, reconhecer que os povos do mundo periférico se confrontam com uma dupla crise: a da própria civilização industrial, decorrente do avanço progressivo da racionalidade instrumental, e a específica das economias periféricas, cuja situação de dependência cultural tende a agravar-se (FURTADO, 1974, p. 68).

Não há como afirmar qualquer forma de vínculo imanente entre a industrialização tardia e o tipo de forma social e cultural que predominará. Além do mais, há uma assertiva furtadiana insistentemente repetida em seus livros e artigos que parece atestá-la e nos reconduzir ao centro do problema. Trata-se da ideia de que o processo de desenvolvimento só adquire concretude se “à aguda percepção do momento histórico, adiciona-se um elevado ingrediente de vontade coletiva” (FURTADO, 2012, p. 31). Perguntamos: os arranjos de governança para alcance dos ODM podem ser vistos como expressões da vontade coletiva?

A questão é embaraçosa. Adrian Gurza Lavalle, Peter Houtzager e Graziela Castello (2005), assim como Leonardo Avritzer (2005), entre outros autores e autoras dedicadas à temática, já problematizaram a questão, embora por perspectivas distintas. No caso da presente pesquisa, o debate sobre bem comum ou vontade coletiva adquire contornos particulares em razão do processo que conduziu aos ODM. Os objetivos sociais pactuados são oriundos dos debates realizados na Cúpula do Milênio, estão assentados na Declaração do Milênio e têm lastro nos RDHs da década de 1990 e nos debates por eles gerados. Ainda assim, eles não foram

objeto de deliberação ou decisão pública com algum tipo de consulta ou participação das sociedades civis. Foram decididos por entendimento de uma cúpula de técnicos das Nações Unidas. O elemento “internacional”, nesse caso, é um desafio teórico que precisa ser enfrentado. Isso não nos impede, entretanto, de proceder a investigação sobre a dimensão procedimental do projeto, ou seja, problematizando as formas propostas e assumidas pelo projeto em sua realização.

E é olhando para essas dimensões que propomos uma investigação sobre a questão apresentada por Aldred (2011). Não estaria o modelo do NP silenciando vozes e invisibilizando problemas, desigualdades e diferenças constituintes da construção do (sub) desenvolvimento? E, mais, a aposta nas metodologias como a IA e o WC não reforçariam modos de pensar e agir que geram entraves para a politização das questões sociais mais prementes do subdesenvolvimento? O processo de despolitização do desenvolvimento que parece gerar tais metodologias assenta-se numa espécie de reencamentamento do mundo; a positividade, o sonho, o destino, desenraizados que estão da realidade, dão forma a um corpo de proposições imbuídas de elementos similares aos religiosos. Contraditoriamente, tais expressões encantadas do mundo são oferecidas como o que há de mais “moderno” em tecnologias sociais.

Boaventura de Sousa Santos nos oferece algumas dicas. A chave interpretativa está na capacidade da governança de criar um novo amparo para a legitimidade do processo político. Se a soberania e a participação populares já estiveram na base da legitimidade democrática, agora são silenciadas para dar lugar a novos fundamentos:

[...] em vez de transformações sociais, a resolução de problemas; em vez da participação popular, participação dos titulares de interesses reconhecidos (stakeholders); em vez do contrato social, a auto-regulação; em vez da justiça social, jogos de soma positiva e políticas compensatórias; em vez de relações de poder, coordenação e parcerias; em vez de conflitualidade social, coesão social e estabilidade dos fluxos (SOUSA SANTOS, 2005, p. 14).

As transformações desses sentidos, certamente, não se dão repentina, nem espontaneamente. Além disso, nem sempre são, como reconhecem Dardot e Laval (2014), caprichosamente arquitetadas por aqueles que delas se beneficiam. De todo modo, parece possível apreender determinados agentes que desempenham papéis relevantes nessa contenda. Estamos assumindo que as OIs e, particularmente, o PNUD no plano internacional cumprem papéis relevantes com o lançamento de seus relatórios, seus documentos oficiais, suas publicações etc. A IA, vale lembrar, também tem penetração em eventos promovidos pelas Nações Unidas em âmbito internacional. É o caso da Cúpula de Líderes do Pacto Global,

realizada em 2004, na sede em Nova Iorque, ocasião em que estiveram presentes Lula, Rocha Loures e o próprio Cooperrider como facilitador da aplicação do método. Sobre o evento Cooperrider comenta o seguinte:

Para mim, pessoalmente, o teste e a promoção da Investigação Apreciativa em situações complexas como essa Cúpula da ONU foi emocionante. Fiquei emocionado quando a ONU e 500 *CEOs* de empresas como Daimler Chrysler, BP, Novartis e Pfizer decidiram usar a Investigação Apreciativa. [...] Fiquei emocionado com os resultados concretos na tremendamente importante arena da cidadania corporativa global (COOPERRIDER, 2018, s/n, tradução nossa)¹⁵².

No Brasil, o Sesi-PR, na medida em que atua à frente do NP e com forte presença na elaboração da metodologia de implementação do projeto, mostrou-se um agente de relevo. No módulo “Mobilização”, por exemplo, enfatiza-se que o NP deve dar capilaridade a sua rede através da constituição de núcleos estaduais e regionais e, posteriormente, municipais, para que o projeto atinja a proposta de municipalização. “Essa estratégia possibilita a constituição de uma rede de pessoas e organizações voluntárias da nação brasileira, apartidária, ecumênica e plural, a partir da qual vai se estabelecendo uma *cultura cooperativa* para o alcance dos ODM” (PNUD/SESI-PR, 2014a, p. 19, grifo nosso). Noutro trecho do mesmo documento, aparece a definição da mobilização:

Além do reconhecimento de um objetivo comum, o desafio de mobilizar pessoas e organizações para uma causa ou projeto depende de outros fatores, como: a informação, a comunicação, as ferramentas ou instrumentos que ajudem a mapear ativos e necessidades, sistematizar, monitorar e avaliar o impacto das ações realizadas (PNUD/SESI-PR, 2014a, p. 22).

A mobilização não requer a discussão política dos temas, senão que exige a elaboração de técnicas para convencer determinados setores da sociedade a participar do projeto. Assim, parecem plausíveis as considerações de Rachel Aldred acerca da IA: “Em particular, há uma preocupação de que este método pode silenciar vozes dissidentes e criar a sensação de empoderamento e controle onde, possivelmente, não existam” (ALDRED, 2011, p. 69, tradução

¹⁵² No original: “For me, personally, the testing and elevation of Appreciative Inquiry in complex situations like this UN Summit was thrilling. I was thrilled when the UN and 500 CEOs from companies like Daimler Chrysler, BP, Novartis, and Pfizer decided to use Appreciative Inquiry. [...] I was thrilled by the concrete outcomes in the tremendously important arena of global corporate citizenship” (COOPERRIDER, 2018, s/n).

nossa)¹⁵³. O silenciamento pode ser visto de dois ângulos distintos. No âmbito das práticas, a busca incessante pelo consenso, pela cooperação, pela concordância pode afastar as posições dissonantes porque essas não encontram espaço para a construção coletiva de suas demandas ou pode, de outro modo, assimilar tais posições conferindo novos sentidos às suas reivindicações. “Trata-se de congregar pessoas que se dispõem a contribuir para a construção de um sonho, que passa a ser de todos” (PNUD/SESI-PR, 2014a, p. 22). No âmbito da organização institucional, o silenciamento também pode resultar de processo similar, ou, como ocorreu no interior do NP, por características do modelo organizacional ou, ainda, por características das formas de ação no interior do movimento.

O silenciamento de vozes dissidentes efetivamente ocorreu até o momento em que, impossibilitadas de se expressar, tais vozes resolveram fundar seu próprio movimento. A saída de certos segmentos do NP nos indicará desdobramentos importantes dessa metodologia no interior do Movimento. De fato, o ocultamento da dimensão contenciosa foi uma das causas centrais da dissidência.

¹⁵³ No original: “In particular, there is concern that this method may silence dissenting voices and create the perception of empowerment and control where it may not exist” (ALDRED, 2011, p. 69)

Capítulo 4

As ações e as configurações do projeto político: a exteriorização dos paradoxos

O capítulo anterior apresentou a formação, o modelo organizacional e os contornos metodológicos que viabilizam a dinâmica prática ao arranjo de governança para os ODMs no Brasil. O presente capítulo pretende apresentar o projeto político através das ações e relações estabelecidas entre os agentes partícipes. Procuramos fazer uma caracterização dos modos de interação realizados nas três primeiras gestões do Partido dos Trabalhadores entre Estado, principalmente, da Secretaria Geral da Presidência, Movimento NP e PNUD. Objetiva-se, com isso, apresentar as principais transformações que o projeto político atravessa na dimensão da prática política e organizacional. Isso porque esta pesquisa não acessou aquelas que são as reais práticas em favor dos ODMs, realizadas nas localidades pelos mais diferentes agentes, ou seja, as políticas públicas municipais ou estaduais, as ações empreendidas por ONGs, as ações voluntárias e filantrópicas individuais ou empresariais. O que estamos considerando como a dimensão prática são as articulações políticas e institucionais realizadas em ambiente nacional para que o projeto se realize e as representações da prática declaradas pelos agentes envolvidos no projeto.

Um primeiro passo para compreender os tipos de ação e relação valorizadas no projeto em análise pode ser dado a partir de uma caracterização dos agentes que compõem o Movimento NP. Já informamos ser o Sesi-PR um dos protagonistas desse processo, mas quem são as pessoas e instituições que atuam, efetivamente, em favor dos ODMs? Um de nossos interlocutores, atuante no primeiro escalão da Secretaria Geral, observou o seguinte a respeito dessa configuração, quando perguntado sobre uma possível transformação da sociedade civil:

[...] no próprio trabalho dentro dos ODMs deu pra gente perceber isso... havia muita gente que não tinha nenhuma vinculação com movimento social tradicional nenhum e que se engajava num negócio desse [...] num objetivo desse e se apresentava como... no trabalho de voluntariado... muito interessante... a gente notava isso... não havia uma coincidência de público... digamos... nosso público tradicional de sindicato, movimento social, moradores, MST tal... não necessariamente era o povo que tava ali... havia muita gente de classe média, inclusive, querendo atuar... isso já foi um exercício interessante nos ODMs (JOSÉ, 2017).

Quando afirma que não era “nosso público tradicional” que compunha o Movimento em questão, o entrevistado, militante histórico do Partido dos Trabalhadores, dá uma dica relevante: o projeto político dos ODMs é atrativo para uma parcela da sociedade que não

necessariamente participa ou participou de coletivos organizados como movimentos sociais, partidos políticos ou sindicatos. Por que razão essa transformação é possível? A abordagem da Investigação Apreciativa como núcleo procedimental, a ideia de voluntariado, a busca pela harmonia e pelo consenso, a noção de participação como colaboração e filantropia, o peso da RSE: essas ideias são todas, em algum grau, representantes de um entendimento do desenvolvimento e da mudança social como processamentos que podem dispensar, ou ao menos não dar centralidade, à contenda sobre a concentração ou a partilha do poder. Seguiremos explorando essa trilha, mas, começemos por uma descrição do processo de construção do campo de pesquisa, algo que fornecerá informações a respeito da heterogeneidade do objeto.

4.1 A construção do campo de pesquisa

Em princípio, o campo deveria ter três frentes, a saber, o MNCS, o governo federal e o PNUD. Optamos pela metodologia da bola de neve para a construção das frentes, mas, como se verá, obtivemos sucesso em apenas duas delas. Isso porque, adiante-se, embora tenha acontecido o contato com coordenadores e técnicos do PNUD, houve uma descontinuidade da comunicação, o que culminou em uma quase impossibilidade de realização de entrevistas.

Antes de avançarmos com o relato da construção do campo, cabe uma nota contextual. A presente pesquisa se inicia, oficialmente, em 2014, momento em que o Partido dos Trabalhadores cumpria seu terceiro mandato consecutivo no Palácio do Planalto e se preparava para concorrer ao quarto, o segundo de Dilma Rousseff. O governo sai vitorioso do pleito, mas o novo mandato, como se sabe, não chegará ao final. A crise política que se instaura a partir de 2015 e que culmina no impeachment de Rousseff significou uma transformação relevante em nosso campo. Isso porque a Secretaria Geral, que àquele momento já havia sido transformada em Secretaria de Governo, sofrerá uma mudança de seus quadros não efetivos, inclusive o “ministro”, como ocorre em qualquer troca de governo. Não obstante o fim do prazo dos ODMs (2015), a ruptura impactou a pesquisa, sobretudo, porque ocorreu uma relativa descontinuidade e suspensão do processo de transição para os ODS causada pela substituição dos agentes no interior do arranjo.

Outro aspecto relevante desse contexto para a pesquisa tem implicações metodológicas. Nossa primeira entrevista foi realizada, de forma exploratória, em 2015, mas todas as outras se deram em 2017. Isso significa que os depoimentos, sobretudo dos membros do PT, são atravessados pela avaliação que fizeram do conturbado processo político dos três anos anteriores. Para salvaguardar-nos de vieses excessivos, optamos por desconsiderar os trechos

das entrevistas que entendemos ser potencialmente nocivos para o processo analítico e destacamos aqueles que resgatam a história da construção do projeto político no Brasil, as modalidades de ação e relação e os papéis definidos para cada agente. Evidentemente, não se desfaz de um elemento subjetivo como esse com facilidade, contudo, procuramos manter em mente tal problema para o caminhar analítico.

Começamos com a parte do campo relativa ao Movimento NP. O primeiro contato com o campo se deu em 2013. Estive em uma reunião do Movimento Nós Podemos São Paulo, núcleo estadual, para conhecer a dinâmica do movimento e estabelecer os primeiros contatos. Em 2015, já durante o processo de pesquisa, em Curitiba, na sala do prédio do Sesi paranaense destinada aos ODMs, conhecemos Roberta, Paula e Cláudia. A primeira era coordenadora da equipe em Curitiba e ocupava cargo no Colegiado Nacional do MNCS. Paula e Cláudia pertenciam ao núcleo estadual do Paraná. Nesse momento, apresentamos o projeto de pesquisa, elas introduziram-nos ao modelo do movimento e foram combinados os contatos para a agenda das entrevistas para a pesquisa.

A primeira entrevista foi marcada para setembro de 2015, com Roberta. Tratava-se de uma entrevista exploratória e semente para o campo. No entanto, ao chegarmos no horário e local combinados, a mesma sala no exuberante prédio do Sesi, fomos informados de que Roberta havia se desligado de seu cargo por razões pessoais. Por isso, a primeira entrevista foi realizada, de forma mais ou menos improvisada, pois o roteiro havia sido elaborado para outro cargo, com Paula e Cláudia. Ambas foram contratadas pelo Sesi, mediante processo seletivo, para atuarem no projeto dos ODMs. Apesar desse primeiro percalço, Roberta concordou em conceder a entrevista, o que ocorreu um mês depois. Foram esses dois primeiros encontros que fizeram a frente do NP do campo prosperar. Fomos colocados em contato, a partir daí, com João e Bruna. Esta oriunda do campo de assessorias técnicas para o setor empresarial, na área de sustentabilidade, e aquele do campo de ONGs ligadas à temática ambiental.

Apesar desses primeiros contatos, as entrevistas foram realizadas somente em 2017, por programas de chamadas de voz e vídeo via internet. Finalmente, como parte do campo relativo ao Movimento NP, estabelecemos contato com Sílvia que, à época, também ocupava cargo no colegiado nacional e com trajetória ligada ao setor de comunicação social. A entrevista com Sílvia foi realizada em Brasília em seu local de trabalho, uma fundação de uma grande empresa do setor de comunicação. A ida a Brasília foi fundamental para realização da pesquisa de campo. Isso porque, concomitante aos contatos com os membros do Movimento NP, construímos a outra frente de nosso objeto, os agentes governamentais que participaram do arranjo de governança.

A semente para essa parte foi uma integrante do Partido dos Trabalhadores que havia sido ministra na gestão de Lula. Foi ela quem nos colocou em contato com José, este também militante de longa data no partido e atuante no primeiro escalão da Secretaria Geral da Presidência entre 2011 e 2015. Ao final da entrevista com José, uma ligação telefônica viabilizou a extensão do campo. Já com o gravador desligado, ele nos disse algo como: “você precisa conversar com Marcos, ele acompanhou esse processo por muito tempo”. Ligou imediatamente para Marcos, que é residente em Santa Catarina. Coincidentemente, Marcos estava em Brasília. Marcamos uma entrevista para o dia seguinte. Marcos era assessor no setor da SG-PR responsável pela articulação com o MNCS. Militante do partido por mais de três décadas, sua inserção no “ministério” era comissionada. Foi Marcos quem indicou Tiago, este responsável pelo setor da SG citada anteriormente, mas tal entrevista aconteceria alguns meses depois, porque exigia uma viagem para o estado de Minas Gerais.

Foi no período entre as entrevistas de José e Marcos, entretanto, que a terceira parte do campo começou a se desfazer. A agenda em Brasília, além das entrevistas combinadas com Silvia e José, contava também com um encontro marcado com duas pessoas no PNUD, uma atuante na coordenação nacional do Programa e outra ligada aos RDHs. No entanto, na véspera da entrevista, fomos informados, por e-mail, da impossibilidade da efetivação das entrevistas, devido a uma convocação extraordinária para um evento do Governo Federal. Os contatos seguintes não prosperaram. Apesar disso, conseguimos realizar, também via internet, uma entrevista com uma técnica do PNUD, indicada por Silvia.

Com as entrevistas realizadas em Brasília, surgiram novas conexões para o avanço do campo, assim como apareceram novas questões a serem exploradas e novos desafios para preencher a lacuna das entrevistas não realizadas. Entre as novas questões, um descontentamento de parte do MNCS que culminou numa dissidência. Nas entrevistas com membros do NP, o assunto da dissidência foi relatado, mas com certa superficialidade. Foi só a partir da entrevista de Marcos que o tema se tornou mais claro e nos direcionou para a tentativa de contato com os membros dissidentes. O contato inicial foi com Clara, por e-mail. Rapidamente, marcamos uma entrevista, que aconteceu à distância, por ferramentas computacionais e internet. Representante da região Norte do país no Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, Clara apresentou sua perspectiva da dissidência e indicou outras pessoas, tanto do segmento dissidente, como da SG-PR que, conforme relata, trabalhava na ponta do processo e tinha, portanto, visão mais clara “do que acontecia de verdade”. Sua sugestão nos colocou em contato com Anderson, técnico estatutário da SG-PR e que

acompanhou, desde o início, o modo como o projeto foi ganhando seus contornos através das relações estabelecidas entre Governo Federal, PNUD e Movimento NP.

A entrevista realizada com Anderson e, depois, a ida a Belo Horizonte para conversa com Tiago, deram-nos a convicção de saturação da parte governamental do campo. Do mesmo modo, a frente do NP também já indicava, com as seis entrevistas, extenuamento das informações. Contudo, a terceira frente, previamente programada, do PNUD, assim como a frente, não programada, da dissidência, não encontraram seus pontos de saturação. As dificuldades para seguir com a construção do campo impuseram um pequeno desvio de rota no processo de análise. Isso significou, principalmente, um retorno aos RDHs para verificação das posições do órgão internacional. Apesar dos percalços, a opção pela realização das entrevistas mostrou-se profícua.

Em síntese, no interior do arranjo de governança, e, particularmente no Movimento NP, participam agentes públicos, funcionários e proprietários de empresas privadas, servidores de empresas e órgãos públicos, representantes de ONGs, representantes sindicais, voluntários etc. A heterogeneidade é uma marca da composição. A homogeneidade é uma marca da proposta técnico-política. De que maneira essa heterogeneidade de agentes e de interesses poderia culminar num “esforço coletivo” em favor de objetivos comuns? Parte da resposta, parece-nos, está no papel que cumpriu a gestão política do PT e a conjunção de benefícios que atendia aos principais agentes da configuração, a saber: o próprio governo, os agentes econômicos que ofereciam o suporte técnico para o movimento e o PNUD. Além das próprias características do projeto, como demonstrou-se anteriormente.

4.2 “A gente não podia nem falar política pública que virava um Deus nos acuda”

Uma de nossas entrevistadas, relatando o processo que culminaria no estabelecimento da Comissão Nacional ODS¹⁵⁴, traz ao debate o descontentamento de parte do Movimento em relação ao papel que realmente poderia cumprir a sociedade civil. Segundo ela, havia setores que não participavam da rede por “causa da governança do SESI e da CNI [que] fingia participação social só com esse papo do voluntariado” (CLARA, 2017). Foi neste contexto que tais setores reivindicavam um espaço:

¹⁵⁴ A Comissão Nacional ODS foi formada para dar novo desenho ao arranjo em razão da agenda que passa a vigorar a partir de 2015. Voltaremos a falar desse novo ordenamento no capítulo seguinte (ver subitem 5.4).

[...] onde realmente se pudesse ter esse controle [e] essa discussão da implementação, do monitoramento [e] da avaliação de políticas públicas; que a sociedade civil pudesse realmente contribuir porque no movimento, como eu te falei, a gente não podia nem falar política pública que virava um Deus nos acuda (CLARA, 2017)

É preciso deixar claro que nem todos os participantes viam dessa maneira a temática das políticas públicas, mas o relato de nossa entrevistada traz à tona um aspecto central do projeto político: a forma como é pensada a ideia de políticas públicas e o papel do Estado no enfrentamento das questões sociais. Para uma parte dos integrantes do Movimento Nós Podemos associar os ODM às políticas públicas seria dar caráter partidário ao projeto e isso parece ter sido objeto de conflitos no interior do movimento.

Por isso que o Movimento Nacional tem feito uma força sempre muito grande para garantir o seu caráter apartidário, né. Para reunir todos os representantes, seja de um partido, ou seja de outro, para então fugir de uma possível politização do movimento (PAULA, 2014).

Por que a ideia de política pública soava desagradável ao Movimento NP? Muito provavelmente a resposta não pode ser dada de forma uníssona. Certamente, a formação heterogênea do Movimento Nacional com participantes ligados a setores ou partidos de oposição ao PT e o ambiente de grande rejeição ao governo Dilma Roussef instalado entre o final de seu primeiro mandato e o início do segundo, ajudam a explicar parte da resistência do NP em relação às políticas públicas. Mas, mais do que isso, o aspecto que nos parece fundamental é a consolidação de uma narrativa do desenvolvimento alicerçada pela noção de governança como possível desarticuladora da dimensão política do processo.

Parece-nos sintomática a insistência de nossa interlocutora pela não politização do movimento. Vale lembrar que estamos operando com a noção de projetos políticos como expressões não restritas a estratégias de atuação, mas como propostas que dizem respeito à produção de significados no interior de um contexto cultural mais abrangente (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a). Por isso a relevância em desvelar as diferentes formas de compreensão de noções centrais para o processo de desenvolvimento e de construção democrática como as noções de participação, cidadania ou sociedade civil. Isso porque tais conceitos são assimilados e ressignificados no interior de cada ambiente sociocultural, de tal modo que a noção de participação, por exemplo, pode ser fonte de enfrentamento político no interior de estruturas pouco democráticas, mas pode, também, a depender da forma como é

compreendida e executada, reforçar dinâmicas excludentes quando seu exercício se dá à revelia da problemática do poder.

John Thompson, aliás, quando afirma que “estudar a ideologia é estudar as maneiras como o sentido serve para estabelecer e sustentar relações de dominação” (2011, p. 76), oferece-nos um quadro de possibilidades de operação ideológica que parece útil para compreendermos esse processo de mobilização e resignificação conceitual. Relações de dominação, afirma o autor, “podem ser estabelecidas e sustentadas [entre outras] através da construção, no nível simbólico, de uma forma de unidade que interliga os indivíduos numa identidade coletiva, independentemente das diferenças e divisões que possam separá-los” (THOMPSON, 2011, p. 86).

A *padronização* é uma das formas de realizar tal procedimento. A mobilização de um ferramental conceitual unificador, como parece sugerir a ideia de governança e, particularmente, as formas de operação da IA, por exemplo, pode negligenciar diferenças e desigualdades fundamentais da estrutura social. Do mesmo modo, a *simbolização da unidade* pode funcionar em sentido parecido. A construção de formas simbólicas unificadoras como bandeiras, hinos, emblemas ou narrativas podem operar ideologicamente. “Ao unir indivíduos de uma maneira que suprima as diferenças e divisões, a simbolização da unidade pode servir, em circunstâncias particulares, para estabelecer e sustentar relações de dominação” (THOMPSON, 2011, p. 86). Esse é um dos modos de operação ideológicos que nos permite conectar duas dimensões do fenômeno social nem sempre perceptíveis a olho nu: a construção de sentidos e as relações de poder.

O paradoxal é que, em certa medida, todas as narrativas do desenvolvimento exigem realmente, em algum aspecto, que nem sempre é o mesmo, uma forma de unidade. As muitas propostas apresentadas sob a ideia de “desenvolvimento nacional” recorriam à Nação como símbolo de unidade. A proposta furtadiana de “desenvolvimento social” também recorre a ideais ou princípios unificadores como a democracia, o combate às heterogeneidades sociais. O princípio dos direitos humanos presente no conceito de desenvolvimento humano também cumpre esse papel. O desafio analítico, destarte, é desvendar tal paradoxo, o que significa compreender os sentidos das narrativas unificadoras e, particularmente, desvelar as circunstâncias em que elas pressupõem e aquelas em que negligenciam as relações assimétricas de poder possivelmente estruturantes dos ambientes sociais sob os quais pretendem incidir, tal tarefa, vale dizer, não pode ser realizada satisfatoriamente, a nosso ver, observando apenas a dimensão das construções conceituais. O Sesi, a FIEP, as representantes dos setores industriais, por exemplo, não surgem repentinamente no cenário político “interessadas” no

desenvolvimento humano. Constituíram-se, historicamente, como agentes econômicos e políticos em relações estreitas com o Estado. A explicação da formação e da consolidação de um padrão de relações entre eles é algo a complementar o quadro analítico.

O conceito da governança, para seguir com o exemplo citado anteriormente, supõe uma unidade entre agentes como princípio organizativo, mas as variadas formas nas muitas áreas em que o conceito é aplicado – ambiental, corporativa, jurídica, democrática etc. – engendram dinâmicas sociais e políticas bastante heterogêneas, parecendo razoável supor que nem sempre as formas de execução serão negligentes com as assimetrias de poder, o que direciona nossa atenção para as especificidades e circunstâncias. Além dessa atenção voltada ao particular, mantemos na retaguarda uma preocupação em analisar a relação de interdependência que se estabelece entre cultura e política. “Assim, os distintos projetos políticos, ao mesmo tempo em que se ancoram em configurações culturais existentes, também elaboram e introduzem novos elementos, tensionando e transformando o repertório cultural da sociedade” (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 40).

Claramente, esse tipo de relação é mais bem delineado com o passar do tempo. A transformação na maneira como uma sociedade pensa a política é morosa, o que não nos impede de apontar algumas possibilidades dessa transformação. Tarefa essa, aliás, que já vem sendo feita pelo pensamento social e político na América Latina. A substituição ou o tratamento como sinônimos dos termos “sociedade civil” e “Terceiro Setor”, por exemplo, algo relativamente consolidado nas últimas décadas, já é indicativo de uma nova função atribuída ao segmento societal na dinâmica política. Na medida em que se autointitula como apolítico, o Terceiro Setor corrobora um entendimento segundo o qual a política e o poder são exclusividades do Estado (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a) e, portanto, seu papel é colaborativo, mais do que conflitivo.

Vejamos como aparecem esses termos em algumas de nossas entrevistas. Neste primeiro caso, os termos são tratados, efetivamente, como sinônimos. A resposta deu-se em razão de uma questão a respeito do perfil das entidades que ancoram os núcleos do Movimento nos estados e municípios. Ao responder nossa questão, a interlocutora considera que:

a maioria [...] é instituição do *terceiro setor*... mas a gente tem também empresas privadas... por exemplo... tem Unimed que é privado... eu não sei todas de cor... mas se você tiver que indicar um perfil a *sociedade civil* está [...] na liderança... não é liderança... na coordenação dessas instituições âncoras (SILVIA, 2017, grifo nosso)

Ao fato de a maioria das instituições âncoras serem oriundas do “terceiro setor”, integra-se a ideia de que a “sociedade civil” é quem capitaneia as ações em favor dos ODM, o que indicaria seu caráter participativo, ao mesmo tempo em que os termos se tornam intercambiáveis. Soma-se a isso uma representação da ideia de Terceiro Setor que vai ao encontro da noção apresentada acima por Dagnino, Olvera e Panfichi. O Movimento Nacional, reforça uma das entrevistadas:

[...] não diz para as prefeituras financiarem outros projetos, não. [Diz para] fazerem os projetos que elas já desenvolvem numa maneira mais eficiente, olhando as informações pra ver o que precisa alcançar e como é que, especialmente organizações do Terceiro Setor, que também desenvolvem *iniciativas que complementam as ações públicas*, elas podem se *unir nessa força maior*. E as empresas, e no nosso caso as indústrias, como é que elas podem orientar, por exemplo, as suas atividades de responsabilidade social pra contribuir pra um bem muito maior que é, por exemplo, garantir que todas as crianças do estado do Paraná concluam o ensino fundamental, uma das metas do ODM número 2 (CLAUDIA, 2015, grifo nosso).

Há algo de improviso na forma como encaram o cumprimento das metas. Mais do que assimilar os objetivos para, possivelmente, pautar a agenda e o debate públicos, o que ocorre, muitas vezes, é a colação simbólica de um selo ODM em uma política pública ou iniciativas empresariais já existentes que, de alguma maneira, tocam no tema geral de alguma das metas. Os Objetivos, a nosso juízo, cumpririam um papel mais relevante se fossem operados como parâmetros do debate e da formação de uma agenda pública. Além do mais, na fala supracitada, destaca-se a formulação de uma concepção de Terceiro Setor/Sociedade Civil como agente executor de iniciativas em favor de algum ideal, algum projeto de sociedade, mas não o compreende como força social para estabelecer e participar das contendas políticas.

A narrativa da unificação que, vale dizer, encontra respaldo também nos RDHs vai dando à ideia de participação e de sociedade civil significados relativamente deslocados daqueles que animavam os movimentos sociais nas décadas de 1970 e 1980. Esse processo pode ser observado, também, através dos debates internos que culminaram na dissidência. Uma das integrantes do grupo dissidente nos disse: “nós queríamos que o movimento se posicionasse publicamente dizendo que apoiava a Política Nacional da Participação Social e aí eles disseram

que eles não iam fazer, que aquilo não podia, que aquilo era uma questão partidária” (CLARA, 2017)¹⁵⁵.

Essa contradição aparente de um movimento social que se recusa ao posicionamento político e, mais do que isso, que se abstém de apoiar uma iniciativa favorável à ideia de participação é reveladora do caráter paradoxal que se estabelece. Celso Furtado alega:

Um dos traços característicos do subdesenvolvimento é a exclusão de importantes segmentos da população da atividade política, privados que estão de recursos de poder. Daí a proclividade ao autoritarismo. Essa situação somente se modifica com a emergência de formas alternativas de organização social capazes de ativar os segmentos de população politicamente inertes (FURTADO, 1992, p. 56).

Ocorre que o está em tela não é um retrocesso ao autoritarismo, ao menos não nas formas como pensara Furtado. Ao contrário, o cenário é paradoxalmente democrático e participativo; “democrático” porque organiza-se nos termos da governança e sem qualquer afronta às regras instituídas e “participativo” porque inclui os diferentes setores sociais nos esforços para o desenvolvimento. Aliás, a própria ideia de governança para o desenvolvimento é tomada como uma forma alternativa para ativar os segmentos da população que não participam historicamente do processo político, o que, de certa forma, faz. No entanto, o mesmo trecho de Furtado já citado também oferece a chave para a interpretação e para o olhar crítico: é preciso que esse processo seja interpretado sob a lógica da distribuição dos recursos de poder. O autoritarismo, como o camaleão, pode camuflar-se em ambientes diversos. É com essa preocupação em vista que voltaremos a atenção para aquele que representa uma das principais ressignificações conceituais desse processo.

4.3 O indivíduo em colisão com o cidadão: a participação em questão

O debate sobre participação, no Brasil, tem ocorrido já há alguns anos e não temos, aqui, a intenção de participar dele senão de forma bastante pontual. Nosso objetivo restringe-se a demonstrar como a noção de participação aparece no interior de um projeto de desenvolvimento, partindo do apontamento da literatura que indica as transformações e os

¹⁵⁵ A entrevistada se refere ao decreto presidencial número 8.243 de maio de 2014 assinado por Dilma Rousseff. O conteúdo do decreto pode ser lido em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm.

desafios da temática. Pedro Pontual, em entrevista publicada em 2014, nos dá as linhas gerais dessas mudanças. “Diferentemente das décadas de 1970 e 1980, nas quais o discurso participacionista vinha muito ligado às lutas democráticas, no início dos anos 2000, a participação, ao mesmo tempo em que se generaliza, é também pasteurizada, por assim dizer (LAVALLE; SZWAKO, 2014, p. 94).

Tal pasteurização seria parte do processo da ressignificação que alude Dagnino (2004), um processo observado através da consolidação de uma participação assentada, principalmente, nas premissas do voluntariado e da responsabilidade social. O fundamento da transformação seria a substituição de um sentido coletivo e político do processo participativo por um entendimento privatista e individualista. Reforça tal perspectiva a declaração de Pontual:

Até o setor empresarial começa a falar em participação ligada à ideia de responsabilidade social. Em paralelo, áreas do Estado antes pouco permeáveis à participação começam a falar de participação num sentido muito restrito, às vezes só no sentido de consultas breves e pontuais sobre determinados aspectos, mas que não tinham incidência efetiva sobre a mudança das políticas. Naquele contexto, o campo democrático popular seguia ainda movido pela ideia de que participação popular cidadã deveria caminhar no sentido do compartilhamento do poder de decidir (LAVALLE; SZWAKO, 2014, p. 94).

Temos em tela, assim, uma discussão a respeito da reconfiguração discursiva e significativa da noção de participação que, se já fora portadora de um sentido de ação coletiva e conflitiva, estaria adquirindo traços de uma participação voluntária de caráter individualista que operaria um certo esvaziamento de sua potencialidade democrática, ou seja, de sua potencialidade como forma de atuação social em favor da distribuição de recursos e de poder. Um primeiro sentido dado à participação por agentes do NP assimila-a à realização de ações socialmente relevantes. Assim nos relatou uma entrevistada que atuou na cúpula do movimento:

[...] o movimento é um movimento que... às vezes... a gente chama de *fazedores*... de pessoas que querem... por si próprias... suas instituições de qualquer setor... fazerem algo pelo país... pela sua comunidade... enfim... qualquer seja a abrangência da atuação... são esses fazedores... então não precisa de tanta regra... não precisa ter pessoa jurídica necessariamente... a gente tem hoje as pessoas que fazem experiências empreendedoras que às vezes geram muito mais impacto social que empresas... que estão formalmente constituídas... então não é isso que faz a geração na ponta... é simplesmente a determinação e vontade das pessoas de fazerem acontecer... são os empreendedores... então o movimento *é como se fosse um movimento de empreendedores*... nem todos têm essa energia... tem uns que vão à reboque mas estão com a gente...(SILVIA, 2017, grifo nosso).

Cumpre deixar claro que os “empreendedores” não são, exatamente, os membros dos núcleos ODM e sim as pessoas e instituições que se associaram ou aderiram ao projeto. Ao núcleo, cabia a atividade de articulação e mobilização, mas a realização das ações era designação das pessoas e entidades aderentes. De todo modo, o que tomamos como relevante é o sentido dado à ideia de participação. A associação da participação ao empreendedorismo é sintomática do caráter privatista que adquire o conceito. Além do mais, percebe-se que a noção de responsabilidade social empresarial permeia sua ideia de participação. Essa mesma interlocutora nos descreveu da seguinte maneira sua compreensão do processo participativo:

as pessoas hoje estão mais estimuladas à buscar conhecimento... em função do conhecimento adquirido elas se sentem mais empoderadas... em função até do movimento tecnológico de redes sociais elas se viram em possibilidade de se conectar diretamente [...] a gente virou *agente direto de influência de mudança e isso nos deu poder*... no momento que nos dá poder volta essa nossa vontade de “eu posso fazer algo”... que antes eu achava que o outro ia fazer e eu ia só ajudar [...] eu agora posso empreender minha ideia de resolver o problema do mundo... se eu pego lá uma ODS desse... EU posso criar uma solução pra essa comunidade... com a MINHA ideia... com o MEU empenho... eu tenho conhecimento... eu tenho capacidade de me articular com outros que têm conhecimento... eu junto uma turminha aqui e faço... e aí entrou todo um movimento de empreendedorismo nesse início de século... e que não vai parar por enquanto... não sei qual é a próxima da segunda metade... nessa é empreendedorismo... e aí quando você olha o que é o movimento... o movimento é solto... é livre assim também... ele é o agrupamento dessas pessoas que começaram a perceber que não é só o governo que faz... (SILVIA, 2017, grifo nosso).

O trecho transcrito é caracterizado, principalmente, por dois elementos complementares: a repetição do “eu” individual como agente central do processo político e, ao mesmo tempo, a construção simbólica da ação coletiva como reunião de fazeres individuais. A contraparte disso aparece ao final do trecho selecionado, a ideia de que “não é só o governo que faz”. A linha argumentativa subjacente ao exposto no trecho citado parece indicar correspondência com a citada desresponsabilização do Estado. Deixemos claro, não estamos afirmando que as ações promovidas por ONGs, fundações empresariais e demais sujeitos individuais ou coletivos devem deixar de existir ou que são absolutamente nocivas para a democracia ou para o desenvolvimento. Reconhece-se, ao contrário, a relevância que muitas delas têm em determinadas circunstâncias. Sobretudo porque o efeito-demonstração de muitas de suas ações são visivelmente positivas em face da completa negligência do Estado com determinadas

regiões, principalmente, nas médias e grandes cidades do Brasil ¹⁵⁶. Nosso interesse investigativo e crítico relaciona-se com as mutações na dimensão da representação discursiva de tais práticas. Entre elas, uma guinada individualizante e despolitizante.

Em análise que realiza das representações veiculadas pelo PNUD, no Brasil, acerca das práticas voluntárias em favor dos ODMs, Rezende (2008a) expõe os desafios do fenômeno da individualização que atravessa a visão do órgão internacional. Segundo a autora, com o exame dos documentos que analisou, “evidencia-se que há uma convicção crescente de que uma sociedade civil organizada em torno da politização da esfera público-política não é mais possível. Alastra-se, assim, a tão persistente preocupação com a indução de práticas voluntárias” (REZENDE, 2008a, p. 128). O fenômeno da individualização é, certamente, revelador de um desses paradoxos representativos da modernidade.

A modernidade que emergiu a partir do pensamento crítico em favor da autonomia, da liberdade individual, do direito à diferença contra o medo do totalitarismo, do controle e da homogeneização realiza tal projeto. Mas realiza contraditoriamente. É o que dizem, por exemplo, Ulrich Beck e Elizabeth Beck-Gernsheim:

[...] do ponto de vista da história cultural, se pode dizer que a modernidade, que nasceu com a reivindicação do poder pessoal por parte do sujeito, está cumprindo sua promessa. A medida que ganha terreno a modernidade, Deus, a natureza e o sistema social estão sendo paulatinamente substituídos, a grandes e pequenos passos, pelo indivíduo (2003, p. 48).

Ocorre que o aprofundamento do processo moderno – sua dimensão não planejada – gera, gradativamente, novos papéis para o indivíduo. O processamento histórico realizou, em medida significativa, o sonho moderno da liberdade, diz Bauman (2003), em sentido similar. Mas isso cobra um preço social geralmente debitado na conta dos mais vulneráveis. Esse processo de individualização, que tem em sua face jurídica aspectos relevantes (garantia de direitos fundamentais, por exemplo), dá forma a uma cultura política que impõe dificuldades, inclusive, para a realização plena dos ideais modernos. “O tipo ocidental de sociedade individualizada nos indica a necessidade de *buscar soluções biográficas para contradições sistêmicas*” (BECK; BECK-GERNSHEIM, 2003, p. 31, grifo no original, tradução nossa)¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Devo essa dica a Gabriel Feltran. Sua sugestão veio à tona em um debate realizado na Universidade Federal de São Carlos sobre filantropia empresarial.

¹⁵⁷ No original: “El tipo occidental de sociedad individualizada nos habla de la necesidad de *buscar soluciones biográficas para contradicciones sistémicas*” (BECK; BECK-GERNSHEIM, 2003, p. 31, grifo no original).

A individualização não é compreendida como autonomização absoluta da ação individual. O que marca esse processo é a institucionalização da responsabilidade individual. “A biografia normal se converte, assim, [...] em biografia ‘faça você mesmo’” (BECK; BECK-GERNSHEIM, 2003, p. 40).¹⁵⁸ A participação, de toda maneira, é legitimadora de processos políticos de grande expressão como o projeto de desenvolvimento humano, por exemplo. Se a existência da participação expressa o caráter democrático do projeto, parece-nos fundamental que observemos os meandros de sua realização. Em conversa com outra partícipe do NP, ouvimos o seguinte:

esse processo de participação era a condição [...] e o diferencial [...] do movimento... que era envolver os diversos atores no engajamento [...] e no entendimento do que era a agenda ODM e aí entendendo o que era eles poderem dialogar sobre meios né de como melhorar todo mundo junto... o que cada um podia fazer separado e o que podia fazer em conjunto (BRUNA, 2017).

No relato destacado, mais dois elementos centrais: a participação como condição e a importância dos métodos participativos. Como dissemos, desde os RDHs, a participação é uma ideia cara para o projeto das Nações Unidas, como se vê em vários dos documentos lançados pelo órgão (PNUD, 2002; 2006; 2010). No Relatório de 2002, por exemplo, lê-se: “A liberdade política e a possibilidade de participar na vida da nossa comunidade são capacidades tão importantes para o desenvolvimento humano como saber ler e escrever e estar de boa saúde” (PNUD, 2002, p. 52). Mas essas são considerações elaboradas em um outro nível do projeto em análise. Os diferentes níveis, vale lembrar, se bem dividam pontos teóricos fundamentais, também apresentam distinções relevantes. Os métodos, vimos no capítulo anterior, indicavam a direção do consenso e, na prática, o entendimento era, com efeito, de atuação conjunta.

o Ministério de Desenvolvimento Social tinha como prioridade a pobreza [...] o governo tinha uma diretriz de participação social... então era muito natural o relacionamento do Movimento Nacional com o governo federal com as Nações Unidas... a gente discutia estratégias em conjunto... isso dava um diferencial em relação ao resto do mundo [...] o Brasil foi bem sucedido nessa capacidade de envolver o governo, a sociedade civil e o setor empresarial em torno de uma agenda comum (JOÃO, 2017).

¹⁵⁸ No original: “La biografía normal se convierte, así, en [...] biografía ‘hágalo usted mismo’” (BECK; BECK-GERNSHEIM, 2003, p. 40).

O que temos, assim, por parte do projeto político do desenvolvimento humano no Brasil, é um entendimento da participação política como cooperação com o governo, como execução de ações sociais, como realização eficiente de índices sociais. Desse modo, a ênfase numa participação descafeinada, para usar a criativa metáfora de um acadêmico chileno entrevistado por Zincke e Gonzáles (2006), mais do que expressão do projeto político, pode significar uma cristalização mais abrangente de um certo entendimento da política. As palavras seguintes são do referido entrevistado chileno para a pesquisa de Claudio Ramos Zincke e Elaine Acosta Gonzáles acerca do impacto dos Relatórios do Desenvolvimento Humano nacionais no Chile:

O relatório acentua a dimensão do poder como consenso, esquecendo a dimensão do conflito da vida social, na qual o poder é, também, sujeição, dominação (...). Isso se refere a dispositivos que permitem a dominação (...). O mesmo conceito de ‘elite’, empregado no informe, omite a visão de que essas minorias seletas são ‘oligarquias’ ou ‘grupos dominantes’ que buscam preservar o poder. Ainda que apareça no relatório algo nesse sentido, não aparece confrontado de maneira direta; senão que mascarado. Está presente de forma descafeinada, inócua, de forma que não atinja os tais grupos de elite (AD1 *apud* ZINCKE; GONZÁLES, 2006, p. 126, tradução nossa)¹⁵⁹.

As particularidades do país vizinho nos impõem cautela na aproximação analítica, mas o estudo de Zincke e Gonzáles nos mostra que o repertório conceitual mobilizado pelas equipes do PNUD tem tentado consolidar esse tipo de entendimento, qual seja: o de uma política harmonizadora, centrada no consenso e legitimada pela participação “despolitizada” dos mecanismos de governança. Em território brasileiro, tais propósitos podem ser visualizados nos esforços conjuntos do Estado, do PNUD e do NP. Assim nos revelou um agente atuante na cúpula do NP a respeito da relação do movimento com o Estado em seus subníveis:

nós não íamos com a intenção de fazer julgamento sobre governo né...íamos “oh, estamos aqui para parceirizar com o governo pra melhorar as condições de vida da população e melhorar esses indicadores”... então aí a aceitação era muito [...] interessante porque saiu de uma postura reativa de: “não vocês tão aqui pra me julgar” pra uma postura proativa...e havia ações...parceirizada ou

159 No original: “El informe acentúa la dimensión del poder como consenso, olvidando la dimensión de conflicto de la vida social, en la cual el poder es también sometimiento, dominación (...). Esto remite a dispositivos que permiten la dominación (...). El mismo concepto de ‘elite’, empleado en el informe, oculta el ver a esas minorías selectas como ‘oligarquías’ o como ‘grupos dominantes’ que buscar preservar el poder. Aunque algo de esto aparezca en el informe, no está confrontado de manera directa; más bien está eludido. Está presentado en forma descafeinada, inocua, como para no irritar a tales grupos de elite” (AD1 *apud* ZINCKE; GONZÁLES, 2006, p. 126).

com uma secretaria ou com um vice prefeito e dava sequência a melhorar os indicadores do município” (JOÃO, 2017).

Nesse trecho, novamente, alguns elementos relevantes: a ideia de sociedade civil como parceira do Estado e a relevância do aspecto técnico dos indicadores. A “parceirização” centrada na eficiência do incremento dos índices pode, sem dúvida, tornar-se um engodo. Em qual sentido?

Um ponto que nos parece fundamental aí é a aparente e pressuposta inclusão dos setores subalternos na democracia e não suas exclusões quando da realização dessas modalidades de participação. A sugestão é tomada de empréstimo de Miguel (2017), cujo caminho argumentativo é outro, mas nos vale como convite para o exame a respeito do sentimento e do sentido de participação da sociedade civil e, da parte dos órgãos oficiais, da abertura dos centros decisórios à população, instaurados com os arranjos de governança propostos para execução dos ODM/ODS.

A entrada do que o autor (MIGUEL, 2017) chama de “expertise engajada”, a profissionalização crescente de setores da sociedade civil como as ONGs, nos espaços de participação e representação têm dado ao projeto político dos ODM os contornos de um funcionamento democrático. Mas quando ajustamos a lente e afinamos os termos da investigação, faz-se possível colocar em suspeição o alcance do projeto político, pois se (re) tomarmos os conceitos mais rigorosos de desenvolvimento e democracia, perceberemos estar diante de um projeto com dificuldades de realizar aqueles que são os fundamentos dessas noções.

A democracia, na sua concepção clássica da qual somos herdeiros, tinha a igualdade como um valor fundamental de sua definição. Isso aparece, segundo Luis Felipe Miguel (2017) tanto em Jean-Jacques Rousseau, como em Tocqueville e Montesquieu, embora de formas distintas. Ocorre que essa relação nem sempre foi efetivamente concretizada como se pensou nas elaborações teóricas e, mais, foi se transformando gradativamente em direção a uma separação dos termos. A circunstância fundamental que fez aproximar a democracia da desigualdade “foi o esvaziamento do sentido da primeira, que paulatinamente se reduz a um método de escolha concorrencial dos governantes [...] que se pode descrever como um mercado político, homólogo ao mercado econômico” (MIGUEL, 2017, p. 148-149)

O desenvolvimento, por seu turno, na perspectiva que estamos assumindo, também tem na igualdade seu pilar fundante. O combate às heterogeneidades sociais (FURTADO, 1992) é uma das pontas de lança desse conceito. Mas o problema não está na superfície, nas camadas

mais visíveis, já que o projeto em análise se trata de uma proposta de desenvolvimento, com preocupações igualitárias, aparentemente democrático e, como já dissemos, que atende a certa ideia de participação. O que nos parece relevante é questionarmos se, além dos aspectos teóricos e procedimentais mais epidérmicos, a proposta teórica e as práticas dela decorrentes têm potencialidade para incidir sobre as desigualdades que são os objetos centrais da construção da democracia e do desenvolvimento.

Obviamente, para uma verificação mais concreta desse processo, necessitaríamos recorrer aos impactos objetivos produzidos pelo projeto e averiguar em que medida suas práticas têm impactado, ou não, as muitas desigualdades sociais e econômicas. Não é esse o propósito desta pesquisa. Nosso alcance está limitado às dimensões teóricas e ideológico-programáticas do projeto político. Desta perspectiva, já vimos que a noção de participação entre os integrantes do NP adquire uma feição empreendedora, marcada pela “parceirização” e pela execução e instrumentalizada pela técnica e pela eficiência. Mas, como tais propostas eram recebidas e avaliadas pelo governo federal? Um de nossos entrevistados afirma o seguinte:

[...] e mesmo nós no caso do PT... de outros partidos de esquerda... fomos absorvendo muitos valores da sociedade dominante e reproduzimos nas nossas fileiras essa estrutura verticalizada... tanto que nos distanciamos do povo... nos burocratizamos... então a sensibilidade para questão da democracia e da crença real que você consultando... você ampliando seu leque de participação... você melhora o teu governo... o teu governar... não tá dado... não tá dado... e portanto eu diria pra você mesmo num governo como PT era minoritário os setores que reivindicavam firmemente que o método de participação era um método fundamental para que desse resultado positivo [...] (JOSÉ, 2017).

Nosso interlocutor toca em um ponto fundamental: a crença na participação não é um dado da realidade. Uma cultura efetivamente democrática precisa ser construída coletiva e historicamente. Isso parece ter refletido nas possibilidades intra-governo de levar adiante a participação como método de governar. “Convenhamos [afirma nosso entrevistado] é muito mais fácil falar em participação em direitos humanos [...] do que na questão do banco central... na questão do tesouro... do conselho do tesouro... e assim por diante” (JOSÉ, 2017).

Tal avaliação manifesta algo de relevo. Uma participação consequente, que se orientasse por premissas igualitárias e fosse alternativa para a inserção de demandas societais, não era bem recebida nos órgãos governamentais responsáveis pelo núcleo duro do controle econômico e financeiro, o que encontra explicação, em certa medida, nas opções pelas concertações. Mas, em determinadas áreas do governo, certas formas de participação foram praticadas. Aqui vale ressaltar ter havido, no período dos governos petistas, uma configuração mais ou menos

heterogênea de procedimentos de participação (FARIA, 2010; TATAGIBA, 2002), mas, no que diz respeito aos centros cujas decisões são potencialmente mais significativas no que concerne à distribuição de renda, recursos e poder, a ideia tinha pouca penetrabilidade.

Já vimos anteriormente de que modo o projeto dos ODM passa a compor a agenda governamental e o papel que o Partido dos Trabalhadores teve na definição do padrão de participação. Aliás, um técnico da SG nos frisou o seguinte:

O que eu entendo [...] é o seguinte... que na verdade... nós da equipe do governo federal tivemos parcela de culpa por esse processo... a gente não conseguiu politizar as nossas ações... entendeu?... politizar no bom sentido... de dizer que aquela ação era uma ação que fazia parte de um projeto de desenvolvimento pro país... entendeu? (ANDERSON, 2017).

O que temos em discussão, assim, é um processo assentado na ideia de participação e, acrescenta-se, com envolvimento significativo de setores da sociedade, mas que, na visão de membros do próprio governo caracterizava-se pela despolitização. O Prêmio ODM Brasil¹⁶⁰, evento que congratulava boas práticas em favor dos Objetivos, iniciado já em 2005 e com edições bianuais até 2013, mobilizou organizações sociais e prefeituras por todo o Brasil. “Em suas cinco edições, os seminários de divulgação reuniram mais de 30 mil lideranças sociais, empresariais e políticas. Ao todo, foram apresentados 6.187 projetos e premiados 110” (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA, 2013, p. 6).

Nessa mesma publicação lançada pela Secretaria Geral da Presidência e pela Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais em parceria com PNUD e Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, observa-se o seguinte entendimento sobre o Prêmio:

A eficácia da participação social e da construção de um conjunto de políticas públicas assertivas foi capaz de reverter situações extremas de injustiça social e de fome crônica. O país mostrou que a opção de trilhar pelo caminho da solidariedade e da justiça social deu certo. E os dados são incontestes (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA, 2013, p. 6).

Aqui, novamente, o sentido dado à ideia de participação social tem a ver com as práticas, os procedimentos de responsabilidade social empresarial, as iniciativas locais de prefeituras ou ONGs. As práticas valorizadas e premiadas nesse processo são muitas e podem ser conferidas nas publicações oficiais. Tais iniciativas, por relevantes que sejam – e não temos dúvidas

¹⁶⁰ Informações sobre o Prêmio podem ser conferidas em: <http://www.odmbrasil.gov.br/sobre>

relativas à importância que devem ter nos contextos locais – revelam precisamente o processo de ressignificação por que passam as ideias de participação e solidariedade. A respeito dessa última, Telles alertara já há alguns anos para as implicações de sua transformação significativa.

Sob o discurso ‘edificante’ da solidariedade e sob o formato ‘moderno’ da parceria com a sociedade civil, é uma redefinição que elide a questão dos direitos por via da transferência das responsabilidades públicas na prestação de serviços sociais para a chamada comunidade, seja a família, seja as organizações não-governamentais, ou as organizações filantrópicas tradicionais e suas formas modernas, aí incluindo a chamada filantropia empresarial (TELLES, 2006, 409-410).

O paradoxo parece evidenciado. O projeto político em questão revela uma modernidade fisionômica, um talhe a partir do qual os conteúdos ganharão novos traços. Se a solidariedade vê esvaír-se sua dimensão política, a participação, a reboque, deixa de ser uma ferramenta coletiva no interior do conflito distributivo. A máquina anti-política, nesse caso, não é um equipamento cuja função é puramente técnica. Trata-se de uma engrenagem cujas peças, os conceitos organizadores da dinâmica política, são representantes históricas do conflito político. Na forma como se organizou a governança para o desenvolvimento humano, no Brasil, a participação da sociedade civil despolitiza-se para que o projeto político se concretize. Os desafios, nesse caso, parecem-nos ainda mais complexos. Enfrentá-los significa, em alguma medida, avaliar criticamente um projeto “includente”, “democrático” e, sem dúvidas, perseguidor de objetivos louváveis.

4.4 O processo de despolitização: “aqui é o Movimento, a gente não discute política”

Pode-se perguntar: Como é possível um projeto político despolitizado e despolitizante? Para que não restem confusões, cumpre lembrar que a noção de projeto político procura descrever concepções de mundo que se expressam em elaborações normativas e assentam-se em princípios culturais (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a). Por outro lado, parte-se do princípio segundo o qual “[...] [o] conceito de Política, entendida como forma de atividade ou de práxis humana, está estreitamente ligado ao de poder” (BOBBIO, 1998, p. 954). Dessa maneira, estamos denominando de despolitização as ações sociais inseridas no interior do projeto político, assim como os discursos que as suportam, que subtraem ou negligenciam a problemática do poder no diagnóstico e nas práticas que realizam. Há, parece-nos, uma ambiguidade na regência desse processo. Dizer que se trata de um processo despolitizado não

significa o desaparecimento do problema do poder e da dominação; significa, antes, um deslocamento significativo. Como consequência, o que se tem é um processo despolitizado em sua aparência, mas que, naturalmente, é estruturado a partir de relações de poder.

Desse modo, um deslocamento do aspecto político, ou se quisermos, do poder, para as coordenadas da governança exige uma redefinição de conceitos como sociedade civil, participação e cidadania de tal modo que se extraíam deles suas potencialidades conflitivas e, por outro lado, que sejam preenchidos com significados alusivos a dinâmicas consensuais. Daí a relevância da preocupação de Chantal Mouffe, para quem, “uma abordagem que revele a impossibilidade de estabelecer um consenso sem exclusão é de fundamental importância para a política democrática” (2003, p. 19).

Não é o caso de levarmos adiante uma leitura aprofundada de sua proposta de democracia agonística¹⁶¹, mas a pensadora belga nos indica caminhos para uma reflexão a respeito das formas de participação propostas pelo Movimento NP. Entre tais caminhos está o que empresta ao conceito de poder uma centralidade inescapável a qualquer ordenamento social, ou seja, as relações de poder são, efetivamente, constitutivas do social (MOUFFE, 2003). Com isso se abre uma questão espinhosa: o estabelecimento de consensos, ainda que aparentemente democráticos, não pode culminar no escamoteamento das relações de poder? É na esteira dessa proposta de Mouffe que Carla Almeida assevera:

Discursos e práticas que fazem do consenso a característica fundamental da democracia podem ter como efeito político concreto não a ampliação, mas o encolhimento da esfera pública, na medida em que obscurecem os jogos de poder existentes e silenciam vozes dissidentes (2006, p. 102).

Ressalte-se, a busca pelo consenso, sobretudo em contextos sociais plurais e complexos, não significa, necessariamente, a eliminação do elemento conflitivo. Em sociedades complexas organizadas sob o regime democrático, algum nível de pactuação em direção a algum nível de consenso parece um imperativo. No entanto, a direção da construção do consenso e os métodos de estabelecimento, a nosso ver, merecem atenção. Centrando atenção na direção da construção, referimo-nos a uma distinção relevante: aquela entre uma perspectiva que prevê a construção do consenso a partir do esclarecimento, da organização e das controvérsias do conflito e outra que pretende a formulação do consenso através do realçamento de aspectos comuns e o escamoteamento do aspecto conflituoso.

¹⁶¹ Para uma interpretação crítica da proposta de Mouffe, ver (MIGUEL, 2017, cap. 1).

Nos manuais produzidos pelo SESI-PR para orientar a constituição dos Núcleos ODM, encontram-se, detalhadamente, as estratégias para a construção do consenso em torno dos Objetivos. Na edição “Mobilização”, já citada, há um direcionamento da metodologia organizacional do movimento para a consolidação de uma “cultura cooperativa para o alcance dos ODM” (PNUD/SESI-PR, 2014a, p. 19). Já vimos no capítulo anterior como os esforços para a consolidação dessa perspectiva radicam nas proposições teórico-metodológicas da Investigação Apreciativa. Mas, como tais concepções eram representadas pelo Movimento? Arguida a respeito da parceria do NP com o governo federal, uma de nossas entrevistadas relatou o seguinte: “[...] é muito bom estar com eles [governo] porque enriquece o diálogo... fortalece as iniciativas... eles nos ajudam e a gente ajuda eles... mas é numa parceria” (SILVIA, 2017).

Essa concepção de participação será hegemônica no interior do movimento, mas não sem causar desconfortos e, ao cabo, uma dissidência. A participação da solução individual e do empreendedorismo, do “*empowerment*” do “eu posso fazer algo”, enfim, essa concepção de participação “descafeinada” não traz apenas a marca da despolitização, mas abre caminho para um uso talvez ainda mais nocivo do termo, aquele que subsidia práticas de realização de interesses privados em nome de uma ideal democrático. Quando perguntamos a um entrevistado que trabalhou na SG-PR a respeito dos interesses empresariais em participar desse projeto político, sua resposta nos apresenta o referido entroncamento de possibilidades. De imediato ele disse: “ele [o empresário] ganha mais do que investe” (MARCOS, 2017). Na sequência, relatando as formas como isso acontece, informou: “não de forma direta, mas de forma indireta, na imagem, na imagem do setor, na possibilidade do uso de símbolos e marcas” (MARCOS, 2017).

Ainda de acordo com o referido entrevistado, o arranjo favorecia a participação do setor empresarial em vários aspectos. Por exemplo: no relato transcrito na sequência, ele nos conta uma ocasião em que participava de uma reunião, como membro da SG-PR, na qual estavam presentes um presidente de uma empresa – não nomeado por ele – e um acompanhante do empresário, o qual, em determinado momento pergunta ao chefe as vantagens que a empresa obteria investindo esforços para os ODM. Vejamos o trecho:

[...] um puxa saco do presidente disse assim “mas o que nós ganhamos?”...e o presidente disse assim “o que nós ganhamos eu já sei...eu quero saber...eu posso usar nas minhas prestações de contas para o BNDES...meus financiamentos...a marca PNUD...os dezessete objetivos que são patenteados pelo PNUD? Eu posso dizer [...] que eu estou dentro do programa de transparência global de desenvolvimento sustentável? A ONU vai me dar um

atestado de que...na minha empresa eu respeito o meio ambiente...não tem trabalho escravo...não tem nenhuma situação analógica que contrarie o princípio do desenvolvimento sustentável?” ...aí o PNUD diz que sim [e o empresário:] “então é isso que eu quero...isso me paga” (MARCOS, 2017).

Essas e outras práticas que nos foram relatadas indicam que, de fato, sob a aparência de um arranjo democrático e participativo fluíam procedimentos em favor de interesses dos mais variados. Isso, no entanto, não nos faculta dizer que todo o Movimento operava nessa lógica. Muitas ações colocadas em andamento no interior do projeto obtiveram resultados importantes para as comunidades locais, algo que pode ser observado nas publicações a respeito do Prêmio ODM, dos comunicados do PNUD e mesmo nos RDHs globais, regionais e nacionais. Mas, é justamente essa ambivalência presente na dinâmica operacional do modelo que causará tensões internas. Clara, que participou da dissidência do NP originária da Rede ODS Brasil, disse-nos que em várias ocasiões de reuniões do coletivo do Movimento foram feitas propostas de reordenamento da arquitetura organizacional, do modelo de tomada de decisões, porque tal desenho causava um incomodo de representatividade: “Porque eu dizia assim ‘eu sou governo, eu não me sinto representada pelo Rodrigo Loures’... não pela pessoa dele que eu não tenho nada contra ele [...] mas ele faz uma fala mega empresarial [e] não me representa (CLARA, 2017).

É nesse contexto, em que as divergências internas se acirram, que algumas posições de setores do Movimento vão se tornando mais claras. No interior de um desses conflitos, Tiago relata o seguinte:

[...] então isso começa a aparecer no movimento... que aí tem divergência...
[...] igual esses grupos de Whatsapp que tem hoje... grupos de família...[...] que as pessoas não querem discutir política nem religião...[...] então era um pouco assim... "não... aqui é o Movimento a gente não discute política" (2017)

Essa indisposição ao debate político indica traços relevantes do padrão procedimental do Movimento e, mais que isso, do arranjo de governança, de forma mais abrangente. O aspecto contencioso de que nos fala Charles Tilly (2010) não se apresenta nas formas de atuação do MNCS e nem no padrão de interação da rede e desta com o Estado. Aliás, vem do próprio Tilly a ideia de que a ação coletiva não diz respeito somente ao tipo de problema ou demanda existente, “mas também pelo *know-how* organizacional que atores aprendem tanto de suas lutas anteriores quanto de suas culturas” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 330).

Eis porque nos parece razoável a seguinte observação: o voluntariado como mote participativo, no Brasil, parece operar a partir de dois pontos de partida. É tanto uma experiência histórica, herança do filantropismo cristão, quanto uma forma contemporânea moralmente louvável de atuação “política”. Entre outras, essa é uma razão pela qual a perspectiva do conflito encontra limites para viabilizar uma análise a contento das formas de participação política no Brasil. No balanço bibliográfico que fazem, Rebeca Abers, Lizandra Serafim e Luciana Tatagiba percebem bem que “a própria criação de movimentos importantes [no Brasil] resulta de alianças entre indivíduos dentro e fora do Estado, o que coloca em xeque a visão do Estado como contraponto do movimento” (2014, p. 331).

Como estamos tratando de um projeto que tem um componente particular que é a dimensão internacional, é preciso certos cuidados com as aproximações com essa literatura sobre a participação no Brasil, mas, ainda assim, nosso objeto é constituído, principalmente, por agentes nacionais que atuam no ambiente macro-político das relações entre Estado e sociedade civil. Com relação a isso e à indicação de que certas formas de interação colocariam em xeque a visão do Estado como contraponto, Dagnino, Olvera e Panfichi são categóricos:

Com efeito, bastou mudar a interpretação do Estado como um inimigo, com o qual a relação era de confrontação, para a visão do Estado como uma instituição com a qual se pode e se deve cooperar, assumindo-se que, dada sua natureza democrática, ele responde agora legitimamente às necessidades da cidadania, para que se desse uma virada na velha idéia confrontacional e se construísse um imaginário de indiferenciação e despolitização. A sociedade civil perde o sentido e o campo de crítica que lhe haviam sido atribuídos e fica-se apenas com a cooperação, em uma nova visão homogeneizante, cujo efeito principal é a despolitização das relações entre a sociedade e o Estado, já que o conflito desaparece da cena (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 22).

Parece possível afirmar, por conseguinte, que o modelo de implementação dos ODMs no Brasil articulado pelo MNCS reforça, entre os setores da sociedade civil e entre setores do Estado que o compõe, a ideia de que a participação política se refere aos procedimentos colaborativos e cooperativos entre sociedade e Estado. Claro, há – e havia no período em análise – no interior dos órgãos do Estado, assim como entre agentes da sociedade civil, aqueles e aquelas que não comungam da perspectiva descrita. O que nos parece relevante é indicar a existência de uma disputa pelos sentidos da política e o papel que cumpre e cumpriu a internalização da agenda do desenvolvimento humano e dos ODM. Em publicação do SESI-PR, cujo mote é um balanço dos dez primeiros anos de existência do projeto no país (2004-2014), lê-se: “Dentre os impactos alcançados pela metodologia [da investigação apreciativa],

destaca-se o fortalecimento do capital social, viabilizado pelo acesso a informações sobre a realidade local e pelo estímulo a ações cooperativas envolvendo os três setores” (SESI-PR, 2014, p. 22).

Um outro aspecto do padrão procedimental que tal projeto coloca em andamento sob a insígnia da participação é a característica da execução. Quando perguntamos se o Movimento, de alguma maneira, orientava-se pelas propostas contidas nos documentos do PNUD (RDH), uma de nossas entrevistadas afirmou o seguinte:

olha... como o movimento [...] foi criado pra *trabalhar a implementação da agenda*... no caso a agenda de dois mil a dois mil e quinze né... então ele se baseava muito pelos dados do portal que [...] era quem subsidiava todos os diálogos e o portal [...] se baseava por toda informação... toda informação oficial (BRUNA, 2017, grifo nosso).

Tais considerações revelam o descolamento de todo o debate teórico e político colocado nos relatórios e mostra o caráter de execução assumido pelo movimento. É inequívoco que as discussões realizadas no nível dos RDHs contam muito pouco para as ações do NP. O centro orientador das ações são os ODMs e o IDH. Os Objetivos e os índices fornecem ao projeto algo gerador de ânimo entre aqueles e aquelas que se dedicam a ele: a visualização, no curto prazo, de resultados obtidos através de suas atuações. “A pessoas vêm para o Movimento e se encantam com o Movimento porque tem meta e tem indicador” (ROBERTA, 2015). Muitos desses resultados, sabemos, são efêmeros e restritos a localidades determinadas. Aliás, vale lembrar, o primeiro dos cinco manuais já referidos é dedicado à análise e à interpretação dos indicadores.

Depois tem a parte do sonho, de sonhar mesmo, como é que você quer ver? Você vai conhecer a realidade através dos indicadores, você conhecia, mas, não numa questão de levar assim: “ah, tá ruim, então, de quem que é a culpa?” Não, tá ruim, mas você? O que é que você vai fazer enquanto ser humano que habita essa cidade, essa localidade. “O que é que você vai fazer? Como é que você vai ser protagonista desta história?” E aí, vamos sonhar então como é que nós queremos a nossa localidade, né (ROBERTA, 2015).

Claro que projetos de desenvolvimento precisam, em algum grau, amparar-se em indicadores econômicos, sociais e políticos. O que estamos problematizando é a forma como os indicadores são mobilizados para pensar a participação, abrindo margem para aquilo que Ilcan e Phillips (2010) chamam *developmentalities* e, conseqüentemente, a possível despolitização do processo participativo. Veja-se que, no trecho citado, Roberta relata o espírito

da metodologia ao dizer que a participação não deve preocupar-se em encontrar “de quem é a culpa” e sim resgatar o que cada um tem de positividade para gerar transformação futura. Essa negligência com o aspecto causal dos problemas sociais parece tornar o programa de ação altamente despolitizante, ou seja, desvia-se de qualquer possibilidade de um equacionamento teórico em termos de desequilíbrios de poder.

A ideia de Ilcan e Phillips (2010) de pensar os projetos de desenvolvimento e, particularmente, o projeto dos ODM na chave da governamentalidade, ajuda-nos a problematizar como a ênfase nos índices e a participação radicada nas práticas fundadas no cálculo (*calculative practices*) podem jogar água no moinho da transformação político-cultural em direção à racionalidade instrumental e, assim, gerar ainda maiores desafios relativos à superação do subdesenvolvimento. O projeto do ODM, na visão das autoras, é definido como: “um projeto com pretensões globais que envolve a linguagem de metas, melhores práticas e custos, encoraja certos indivíduos, grupos e lugares para se reinventarem e exige a necessidade de melhores ferramentas para ‘acompanhar o progresso’” (ILCAN; PHILLIPS, 2010, p. 849, tradução nossa)¹⁶².

No Brasil, a direção modernizante é revigorada pela forma como se articulou a execução do projeto, pelos agentes centrais da configuração e pelas metodologias aplicadas. Um modelo empresarial de participação confere ao processo um certo ilusionismo. Um tipo de engenharia social anima ações participativas. Uma feição democrática oferece refúgio para a anti-política. Aqui é preciso recordar o papel do PNUD na construção e na disseminação da gramática básica do projeto de desenvolvimento. E, com relação a isso, nos relata Guy Hermet: “É inegável que o eufemismo invade os corredores dos organismos internacionais relacionados, de perto ou de longe, com o desenvolvimento ou com a ação humanitária” (HERMET, 2002, p. 95).

O autor defende a ideia de que, hoje, os projetos de desenvolvimento reivindicadores de arranjos participativos necessitam desarticular, tanto quanto possível, os signos a partir dos quais constroem-se, no imaginário, mundos antagônicos ou assimétricos. À medida em que se esfacelam as antinomias, elabora-se uma concepção de ambiente social, político e econômico mais inclusivo e, portanto, mais favorável à participação. “Para que façam seu um projeto, é preciso sempre que [as pessoas] possam personificar nele seus desejos, antes de concordarem em empregar nele seus esforços” (HERMET, 2002, p. 99).

162 No original: “a project with global pretensions that engages in the language of targets, best practices, and costs, encourages certain individuals, groups and places to reinvent themselves, and demands the need for better tools to ‘track progress’” (ILCAN; PHILLIPS, 2010, p. 849).

Ora, pode um projeto de desenvolvimento efetivar-se de forma apolítica? A nosso ver, é justamente essa capacidade de travestir-se de technicalidades, de escamotear o cerne do problema do desenvolvimento que faz do projeto político dos ODMs um fenômeno complexo e ambíguo e, portanto, merecedor de atenção.

Uma das ambiguidades centrais revela-se a partir do entendimento que se faz de sociedade civil. Na concepção do Movimento NP, a sociedade civil, mais do que uma esfera da organização societal, revela-se como um agente; na medida em que os conteúdos de suas ações, os ODMs, são formados num outro campo, ora estatal, ora internacional, seu papel restringe-se a executar ações e colocar em prática iniciativas para efetivá-los. Assim, assumindo essa premissa da neutralidade, quer seja uma grande empresa, uma prefeitura ou uma ONG, desde que assinando o Termo de Adesão, essa instituição passa a compor a sociedade civil no arranjo de governança para os ODMs.

Assim, “mesmo sendo prefeitura lá dentro entro como sociedade civil”, asseverou Clara (2017), dando-nos amostra da complexidade do fenômeno. No momento da criação, relatou-nos outra entrevistada:

[...] entenderam que se fazia necessário um movimento da sociedade civil... mas que incluísse outros atores... como sendo um movimento voluntário de ajuda ao governo brasileiro... mas não ao governo... ao Estado brasileiro pra que efetivamente as metas pudessem ser alcançadas [...] então eles resolveram criar um movimento [...] que não era uma pessoa jurídica... mas era um movimento [...] apartidário, ecumênico, plural, com representação dos três setores da sociedade... então é representação da sociedade civil... dos governos e das empresas privadas entendendo que somente o esforço coletivo faria a diferença nesse processo (SILVIA, 2017).

A chave da (des) politização é um recurso analítico fundamental, parece-nos, para o escrutínio de projetos de desenvolvimento, tanto aqueles organizados e propostos por OIs, como aqueles elaborados por Estados nacionais. Nossa atenção voltou-se, particularmente, para as modalidades de ação e relação pensadas para e representadas pelos diversos agentes envolvidos no arranjo arquitetado para os ODMs. Porém, o alcance desse enquadramento, seguramente, é maior. De qualquer maneira, as análises empreendidas neste capítulo nos indicam questões fundamentais relativas às possibilidades e, principalmente, aos desafios teóricos e políticos suscitados pelo projeto político em questão. São essas questões que formam o pilar das discussões do próximo capítulo.

Capítulo 5

Modernizações à espreita: os desafios no horizonte

Raymundo Faoro apresentou, no último capítulo de seu “Os donos do poder” (2001), a tese da viagem redonda, imagem metafórica alusiva a uma história que, transformando-se, volta, repetidamente, ao ponto de partida de um padrão de domínio fortemente excludente. Quando Vianna resgata a sugestão de Faoro para interpretar a “etapa” petista desta viagem, ressalta a ironia histórica relativa a um agente que “vindo do campo do moderno, fez ressurgir a modernização, muitos de seus personagens e de suas instituições” (VIANNA, 2011, p. 40). A presente pesquisa não segue o mesmo caminho de Faoro, nem de Vianna, mas se serve, como ambos, do recurso analítico que busca compreender os entroncamentos entre o moderno e as modernizações.

O presente capítulo tem como objetivo expor e analisar os principais desafios teóricos e políticos que emergiram ao longo da pesquisa. Retomaremos a contraposição entre desenvolvimento e modernização para esboçar um entendimento teórico do projeto político do desenvolvimento humano. Os desafios que apontaremos se interpenetram. O problema ideológico, o problema democrático e o da concentração de poder são, com efeito, faces de um mesmo problema. Destacar as dimensões, entretanto, parece-nos interessante como forma de apresentação e como forma de equacionamento teórico do fenômeno.

A processualidade e os contornos procedimentais até aqui apresentados mostram divergências relevantes entre os subníveis do projeto político. Ideias elaboradas no nível macro teórico dos RDHs se transformam em práticas relativamente distintas quando equacionadas nacionalmente e, por vezes, com ainda maiores contrastes em determinados arranjos subnacionais. A noção de governança, por exemplo, que pauta significativa parte dos debates teóricos dos Relatórios há mais de vinte anos, irá deparar-se, na prática, com um modelo institucional e com um padrão procedimental orientado por metodologias oriundas de modelos empresariais que lhe emprestarão traços particulares. Apresentaremos os pontos que consideramos os principais dilemas apostos ao projeto do desenvolvimento humano, tanto de uma perspectiva mais geral, quanto de uma atinente ao seu modelo de implementação. O capítulo busca, assim, discutir tais dilemas sob os três ângulos anteriormente apresentados.

Guia-nos, neste empreendimento, uma provocação de Celso Furtado difícil de responder, mas, certamente, profícua como estímulo à reflexão e à imaginação sociológicas. “As técnicas [diz ele] são mais universais do que os valores” (1980: x). Se quisermos compreender por que

a inovação referente aos meios, isto é, aquela que produz técnicas, tem um poder de difusão superior à capacidade de criação de valores substantivos, parece preciso que observemos, dentro de um processo histórico, os elementos que favoreceram aquele e não esse tipo de invenção cultural. Certamente, nem as técnicas, tampouco os valores, pairam no ar; ambos são, antes, realidades manifestas em políticas econômicas, políticas culturais, desenhos organizacionais, etc. Mesmo sabendo da dificuldade de oferecer uma resposta ao problema furtadiano, parece possível seguir as trilhas de sua sugestão para pensarmos os encontros, os cruzamentos, as tessituras desses dois processos distintos e uno e que estão no centro do debate sobre modernização, possibilidades democráticas e desenvolvimento(s).

5.1 Os dilemas ideológicos do desenvolvimento

A ideia de desenvolvimento continua tendo um peso significativo como variável do processo de mudança social, o que corresponde a dizer que as sociedades são impactadas pelos modos como se compreendem o conceito e pelos modos como se articulam os projetos de desenvolvimento. Desvelar em que medida a noção de desenvolvimento mobilizada é capaz de articular o processo político em favor da desconcentração de recursos e poder é tarefa que cabe ao pensamento crítico. A presente pesquisa se colocou neste desafio com ciência da insuficiência. Um de nossos eixos argumentativos diz respeito ao caráter ideológico (THOMPSON, 2011) que pode assumir o conceito de desenvolvimento e, desse modo, nossa atenção volta-se para a problemática do poder com particular atenção às ideias e às práticas que dão vida a projetos de desenvolvimento. Vale lembrar, a proposta de John Thompson é tentar entender “as maneiras como as formas simbólicas se entrecruzam com as relações de poder” (2011, p. 75).

Importante destacar: o caráter ideológico dos fenômenos simbólicos não pode ser derivado dos próprios fenômenos simbólicos; eles são assim entendidos quando, num contexto socio-histórico particular, expressam ou sustentam relações de dominação (THOMPSON, 2011). Outro aspecto relevante da proposta de Thompson é que não é necessário que as formas simbólicas sejam errôneas ou ilusórias para serem ideológicas (ainda que elas possam ser). Ou seja, a ilusão é uma possibilidade contingente e não uma característica do fenômeno ideológico.

O que nos interessa [...] não é, principalmente, nem inicialmente, a verdade ou a falsidade das formas simbólicas; antes interessam-nos as maneiras como essas formas servem, em circunstâncias particulares, para estabelecer e sustentar relações de dominação [...] (THOMPSON, 2011, p. 77).

O fundo do problema diz respeito aos processos sociais e políticos que conferem legitimidade às dinâmicas políticas, quer sejam elas institucionalizadas ou não. Com relação a isso, Celso Furtado já se questionava, embora referindo-se a outro conceito: Quando se desfazem as bases ideológicas do autoritarismo, como conferir legitimidade ao poder sem conectá-lo diretamente aos interesses da coletividade? (FURTADO, 2008, p. 101). A questão de Furtado é fundamental pois oferece com clareza as tramas da intrincada relação entre cultura e poder. O problema político de fundo se traduz numa “necessidade” de fazer os membros da coletividade – ou “educá-los”, como prefere Furtado – compreenderem seus “verdadeiros” interesses. A ideia aglutinadora que cumpriu esse papel foi, de fato, o “progresso”. Afinal, pergunta o autor: “Como não compreender que somente na acumulação poderia ser encontrada solução permanente para os problemas da grande massa da população?” (FURTADO, 2008, p. 101).

A dimensão ideológica do progresso foi aspecto fundamental para a consolidação da ordem econômica moderna. Aliás, assegura o próprio Furtado, o “impacto da ideologia do progresso-acumulação foi tão profundo e abrangente que impregnou até mesmo o pensamento revolucionário surgido da luta de classes e orientado para a destruição da ordem capitalista” (FURTADO, 2008, p. 101). O que Furtado sugere é que uma dimensão cognitiva do modelo econômico hegemônico, para resgatar a ideia de Ivo (2015), é capaz de transpassar as barreiras institucionais e instaurar-se como traço cultural.

Ocorre que a promessa de um futuro melhor que ancorava a noção de progresso encontrou seu limite com as consequências das duas grandes guerras do século XX. “Suas esperanças e suas promessas foram [então] em parte assumidas pela ideia de desenvolvimento” (HEIDEMANN, 2010, p. 24). Se o “progresso” conferia legitimidade ao processo de acumulação mediante a promessa de que só ela responderia pela resolução dos males que atingiam as coletividades, o “desenvolvimento”, além disso, outorga a inserção no sistema de divisão internacional do trabalho como a mais razoável forma de viabilizar o alcance ao grupo das nações civilizadas (FURTADO, 2008). É como desdobramento desse processo que Furtado assegura: “A ideia de desenvolvimento está no centro da visão de mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador mundo” (2000, p. 7).

Entretanto, o desenvolvimento herda da ideia de progresso um tipo de racionalidade que tornará o fenômeno altamente complexo e paradoxal. Uma racionalidade instrumental orientadora dos meios eficientes para o desenvolvimento seguirá permeando os projetos

políticos, mesmo quando o centro do argumento se desloca para as finalidades ou os objetivos. Isso aparece em projetos e teorias do desenvolvimento das mais variadas matizes. Está presente, em algum grau, em Celso Furtado, em Gunnar Myrdal e em W. W. Rostow, para citar alguns. Tal questão é reveladora do seguinte: os projetos de desenvolvimento elaborados no interior da tradição moderna ocidental trazem consigo os germes da modernização. Não é outra a razão de toda a crítica que emana das correntes do pós-desenvolvimento (SACHS, 1996).

Certamente, esse é um desafio que deve enfrentar quem se propõe a elaborar projetos políticos alternativos. De uma perspectiva menos audaz, o que nos parece relevante é tentar compreender como as tramas contraditórias dos projetos de desenvolvimento oferecem as bases de legitimação das estruturas assimétricas de poder ou, se quisermos, do subdesenvolvimento. Um dos meios de operar essa aparente contradição encontra-se na formulação cada vez mais consagrada do desenvolvimento como performance internacional.

A idéia de desenvolvimento como performance internacional apresenta-se dissociada das estruturas sociais, simples expressão que é de um pacto entre grupos internos e externos interessados em acelerar a acumulação. [...] Ignorando as aspirações – conflitantes ou não – dos grupos constitutivos da sociedade, ela aponta para o simples transplante da civilização industrial, esta concebida como um estilo material de vida originado fora do contexto histórico do país em questão (FURTADO, 2008, p. 108).

Considerando tal ponto de vista, destaquemos: o projeto do desenvolvimento humano, tanto em sua concepção teórica, como em suas expressões práticas, não ignora as aspirações dos grupos sociais; ao contrário, pretende representá-los. Por isso o apelo por uma racionalidade política do comum, feito por Pierre Dardot e Christian Laval (2017), é fundamental desde uma perspectiva política, mas também nos alerta para o perigo. Os autores procuram identificar o princípio político do comum como possibilidade oposicional à racionalidade neoliberal. Nossa perspectiva é a de que inclusive o projeto neoliberal pode apropriar-se da noção de comum e engendrar, contraditoriamente, uma dinâmica politicamente privatista e socialmente excludente.

Narrativas assentadas na “simbolização da unidade” (THOMPSON, 2011) podem significar estratégias ideológicas “na medida em que símbolos de unidade podem ser uma parte integrante da narrativa das origens que conta uma história compartilhada e projeta um destino coletivo” (THOMPSON, 2011, p. 86). Não é demais lembrar: a narrativa neoliberal ancora-se, efetivamente, em uma origem supostamente natural e comum para justificar seu projeto de sociedade.

Já anunciamos nossa posição segundo a qual o projeto político do desenvolvimento humano carrega aspectos do neoliberalismo, sobretudo, em sua forma prática de realização no Brasil, ainda que não necessariamente em toda a sua elaboração teórica e programática. Cabe, agora, alguns esclarecimentos. Em Amartya Sen, por exemplo, encontramos princípios liberais na base de um programa teórico relativamente contrastante com as principais marcas do neoliberalismo. Seja porque sua abordagem das capacidades parte do pressuposto da heterogeneidade humana para propor uma economia ética da igualdade basal (SEN, 2008) em contraposição ao pressuposto da homogeneidade “natural”, seja “porque as propostas de Sen não conseguem se viabilizar sem a atuação do Estado e dos governantes” (ARBIX; ZILBOVICIUS, 2001, p. 65).

Aliás, assim como o que conhecemos como “liberalismo” é um campo vasto e repleto de divergências¹⁶³, vale a menção a algumas diferenças importantes no interior da própria corrente que chamamos neoliberal. Dardot e Laval (2016) chamam atenção para o não raro equívoco de se remeter à criação da Sociedade Mont-Pèlerin, em 1947, como local e momento de origem do neoliberalismo. Na verdade, afirmam, foi em 1938, na ocasião do Colóquio Walter Lippmann, na França, que se tem o marco original do projeto (DARDOT; LAVAL, 2016). Não são de menor importância os acontecimentos que ocorreram entre as duas datas, sobretudo porque o Colóquio representava uma perspectiva distinta, do ponto de vista da interpretação liberal, comparado ao que se consagrou no pós-Guerra.

No evento de 1938, estavam colocadas as divergências entre correntes liberais, mas não era possível distinguir com clareza o “novo” do “neo” - liberalismo¹⁶⁴. No entanto, tais divergências subsumiram-se à existência de “inimigos” comuns, a saber, o coletivismo de esquerda, o autoritarismo de direita e o intervencionismo social de matriz keynesiana.

Foi essa oposição que a Sociedade Mont-Pèlerin conseguiu encarnar, reunindo as diferentes correntes do neoliberalismo, a corrente norte-americana (fortemente influenciada pelos ‘neoaustriacos’ Friedrich Hayek e Ludwig von Mises) e a corrente alemã e permitindo, desse modo, que se apagassem as linhas divergentes tais como haviam se firmado antes da guerra (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 73).

¹⁶³ Para uma análise de algumas dessas divergências, pode-se consultar: (MIGUEL, 2016).

¹⁶⁴ O novo liberalismo e o neoliberalismo são correntes que disputaram internamente as interpretações e as propostas da tradição liberal. Para um estudo mais detalhado, consultar: (DARDOT; LAVAL, 2016, cap. 1).

Tal congregação de neoliberais responde, então, pela ocultação de um elemento fundamental do liberalismo moderno, a dimensão intervencionista do pensamento liberal e, inclusive, a distinção, presente na tese de Lippmann, “segundo a qual o liberalismo não se identifica com o *laissez-faire*” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 75). O que os autores estão ressaltando são as diferenças, não descartáveis, do interior do pensamento liberal relativas aos supostos fundantes dessa corrente teórica e política. Com isso em vista, tornam-se mais claras as possibilidades de interpretação das teses de Sen, das modalidades de intervenção apresentadas pelo PNUD e, principalmente, das formas de atuação dos agentes políticos nacionais. Tais apontamentos nos ajudam a tornar mais visível o que estamos entendendo por desafio ideológico.

Se fizermos um exercício especulativo e pensarmos a presença de Sen nas contendas da Sociedade Mont-Pèlerin, seria difícil imaginá-lo ao lado de Hayek e Mises. Do mesmo modo, as elaborações senianas transformadas em propostas pelos Relatórios do Desenvolvimento Humano só podem ser enquadradas na chave do neoliberalismo com algum esforço de redução. A existência de objetivos comuns propostos pelo projeto do PNUD não poderia indicar algo de teleocrático, uma afronta à ordem espontânea, essa mais eficiente para a organização do mundo, na concepção neoliberal de Hayek?

Alguns documentos do PNUD, sem dúvida, flertaram calorosamente com as linhas do Consenso de Washington; primeiro com aqueles lançados nos anos iniciais da década de 1990, depois com a convergência após 1999 simbolizada pela estratégia dos *PRSPs*. Os *Poverty Reduction Strategy Papers*, como vimos, representam uma reconfiguração das estratégias do FMI e do Banco Mundial para proposição de reformas políticas e econômicas em países altamente endividados. A observação dos Relatórios do Desenvolvimento Humano revela a aproximação programática, mas periódica, entre esses OIs. A partir de 2002, mas com mais clareza de 2003 em diante, até 2010, os documentos lançados pelo PNUD apresentam abertamente suas posições em relação ao programa dos *PRSPs*. De 2011 em diante, contudo, desaparecem dos RDHs as sugestões baseadas nos *papers*. Vejamos algumas posições observadas nos documentos de 2003, 2005 e 2007/2008. No primeiro se lê:

Existe um amplo consenso sobre a necessidade de uma estrutura única para coordenar os esforços de desenvolvimento, com base em estratégias de desenvolvimento e programas de investimento público de *domínio do próprio país*. Para os países de baixa renda, esta estrutura ocorre através de Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza, em vigor em cerca de duas

dúzias de países e em construção em duas dúzias mais (UNDP, 2003, p. 5, tradução nossa, grifo nosso)¹⁶⁵.

No RDH de 2005, dedicado a discutir a cooperação internacional, encontramos o seguinte:

Desde o fim da década de 1990, tem havido importantes mudanças na administração da condicionalidade. Os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza redigidos pelos governos nacionais criaram um novo quadro para a cooperação. E ajudaram a melhorar a eficiência das condições dos doadores (PNUD, 2005, p. 100).

No documento 2007/2008, única publicação para dois anos em conjunto, se verifica:

Um diálogo sobre os Documentos de Estratégia de Redução da Pobreza (PRSPs) fornece uma estrutura possível para integrar a adaptação no planejamento da redução da pobreza. A revisão dos PRSPs por meio de processos de *domínios nacionais* para identificar os requisitos de financiamento e as opções de políticas de adaptação poderia fornecer um ponto focal para a cooperação internacional (UNDP, 2007, p. 18, tradução nossa, grifo nosso)¹⁶⁶.

A partir de 2009, momento em que o PNUD se dedica a pensar a temática da migração, e mais claramente depois de 2010, as avaliações do órgão das Nações Unidas em relação aos *PRSPs* são revistas. Reforcemos: os documentos lançados anualmente pelo Programa não formam um bloco absolutamente coeso e estático de ideias e proposições; é visível a transformação argumentativa sofrida pelos RDHs ao longo desses quase trinta anos de lançamento do documento¹⁶⁷. Apesar dessa aproximação evidente, a matéria merece, a nosso juízo, uma investigação mais detida.

¹⁶⁵ No original: “There is broad consensus on the need for a single framework to coordinate development efforts, based on *country-owned* development strategies and public investment programmes. For low-income countries this framework occurs through Poverty Reduction Strategy Papers, in place in some two dozen countries and under way in two dozen more” (UNDP, 2003, p. 5, grifo nosso).

¹⁶⁶ No original: “Dialogue over Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) provides a possible framework for integrating adaptation in poverty reduction planning. Revision of PRSPs through *nationally-owned* processes to identify financing requirements and policy options for adaptation could provide a focal point for international cooperation” (UNDP, 2007, p. 18, grifo nosso).

¹⁶⁷ Para diferenças entre os RDHs, cf. (SHISHITO, 2012). Para particularidades das propostas nos RDHs, pode-se consultar, entre outros: (REZENDE, 2010; 2016).

Independentemente das divergências e convergências aparentemente existentes no nível institucional, há um aspecto do neoliberalismo que parece particularmente relevante quando olhamos não apenas para os pressupostos teóricos da ADH, mas dedicamos atenção aos seus modos de implementação. Isso porque, asseveram os autores de “A nova razão do mundo”: “À revolução permanente dos métodos e das estruturas de produção [neoliberais] deve corresponder igualmente a adaptação permanente dos modos de vida e das mentalidades” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 90).

Com relação a isso, duas dimensões do projeto político são fundamentais: a tradução do projeto em objetivos e metas, por um lado, e a busca de sua realização, no Brasil, através, principalmente, da metodologia da Investigação Apreciativa. Concernente ao primeiro ponto, até mesmo autores que mobilizam a ADH como perspectiva teórica consideram que a quantificação do desenvolvimento pode suscitar problemas graves: “O entusiasmo em relação aos sucessos dos ODMs parece ter fortificado as metas como um instrumento central de política de governança global para o desenvolvimento” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 105, tradução nossa)¹⁶⁸ e isso poderia ter como consequência, entre outras, a reificação e/ou a simplificação dos problemas do desenvolvimento ou a abstração dos elementos explicativos dos temas que são transformados em metas (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014).

Na concepção dos autores, os projetos de desenvolvimento assentados prioritariamente em metas e indicadores podem ser impactados de duas formas em razão da centralidade dos esforços de quantificação: gerando padrões de desempenho para possibilitar o monitoramento e criando o que eles denominam “efeito conhecimento” (*knowledge effect*), “ocasião em que os indicadores com a pretensão de refletir um conceito efetivamente o redefinem” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 106, tradução nossa)¹⁶⁹. Está na esfera de preocupação dos autores os desdobramentos não (necessariamente) planejados dos projetos políticos e, entre eles, as possibilidades de transformações ideológica e programática dos projetos. Pode-se pensar, mantendo os ODMs em mente, na possibilidade que tem o programa dos Objetivos de redefinir o conceito de pobreza ao propor uma apreensão do fenômeno a partir

¹⁶⁸ No original: “The enthusiasm over these successes of the MDGs appears to have entrenched goal setting as a central policy instrument of global governance for development” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 105).

¹⁶⁹ No original: “where the indicators intended to reflect a concept effectively redefine it” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 106).

de um dado quantificável. Operação similar pode ocorrer com as desigualdades de gênero, com a questão educacional etc.

Os padrões de desempenho criam incentivos para a mudança de comportamento por parte dos formuladores de políticas públicas, formadores de opinião, grupos da sociedade civil, empresas e público em geral. Os efeitos do conhecimento podem redefinir o propósito do desenvolvimento, as principais restrições e os meios para resolvê-los (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 106, tradução nossa)¹⁷⁰.

Meios e fins, dessa perspectiva, entrecruzam-se de forma significativa; entre os desdobramentos não planejados, pode estar o processo de ressignificação dos muitos conceitos ligados à temática do desenvolvimento e da democracia. Quando Norbert Elias reflete sobre o caminhar das teorias sociológicas da mudança social, sua crítica nos apresenta uma pista para a interpretação do que estamos chamando de desafio ideológico. Em texto intitulado “Processos de formação de Estados e construção de nações” ele assevera:

As perspectivas de curto prazo de grande parte das formulações sociológicas mais prestigiadas no nosso tempo encontram expressão na abstração de certos aspectos daquelas sociedades, cuidadosamente escolhidos, tomados como leis e apresentados com se pudessem ser aplicados a grupamentos humanos de todas as épocas e regiões (ELIAS, 2006a, p. 155)

Nosso objeto é outro, mas não seria essa uma chave para interpretar os projetos de desenvolvimentos centrados em índices e metas? Ainda que não seja difícil entender a importância de haver medições e aferições, além de reconhecer a relevância de seus principais temas (renda, educação, saúde, entre outros), não caberia às sociedades em níveis distintos de desenvolvimento se questionarem sobre os aspectos qualitativos circunscritos às variáveis, ou seja, não caberiam questionamentos acerca de qual saúde e qual educação, por exemplo, estariam perseguindo? Tanto na educação como na saúde, para ficar com esses dois grandes temas, a forma como são compostos os índices ou as metas podem gerar alterações importantes para o processo de busca e alcance, além do impacto na forma como os agentes políticos envolvidos passam a compreender e representar a área.

¹⁷⁰ No original: “Performance standards create incentives for behavior change on the part of policy-makers, opinion-makers, civil society groups, businesses and the public. Knowledge effects can redefine the purpose of development, the key constraints and the means to address them” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 106).

A pertinência dos Objetivos do Milênio e de seu sucessor, os ODS, está em sua capacidade de condensar importantes propósitos sociais em formas visíveis. No entanto, a tradução de “fenômenos sociais em resultados mensuráveis envolve uma transformação que reifica os fenômenos intangíveis, simplifica conceitos complexos e abstrai a mudança social dos contextos locais (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 106, tradução nossa)¹⁷¹. No caso concreto de nosso objeto de pesquisa, além dessas características, próprias dos ODMs, delineadas no nível cupular da elaboração teórica e metodológica do projeto, há a inserção de métodos, como vimos, que conferem ainda maior complexidade ao fenômeno. Entre os manuais produzidos pelo Sesi-PR para padronizar a atuação do MNCS há um dedicado, exclusivamente, ao conceito e ao papel dos indicadores. No referido documento, lê-se:

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio se constituem em plano mínimo de desenvolvimento acordado por praticamente todos os países do mundo. Portanto, conhecer seus indicadores e com base neles definir projetos e ações é uma estratégia poderosa para conseguir resultados efetivos. Destaca-se, ainda, a relevância de disponibilizar informações seguras sobre as localidades para qualificar processos de mobilização e participação social, assim como para orientar ações de organizações não governamentais, políticas empresariais de investimento social privado e políticas públicas (PNUD/SESI-PR, 2014d, p. 10)

Há, com efeito, uma centralidade das metas e dos indicadores como fundamento da ação. Isso não significa, necessariamente, um grande problema para projetos de desenvolvimento. O que estamos indicando é uma possibilidade: a de simplificação e negligência dos aspectos causais concernentes aos problemas sociais. Quando Roberta (2015) nos diz que as pessoas se encantam pelo Movimento porque tem indicadores e metas e que são os indicadores que permitem conhecer o mundo, o que está em discussão é a formação de um quadro imaginativo a respeito do que é o desenvolvimento, de sua urgência e de suas formas apropriadas de resolução. O peso dos indicadores aparece, também, na fala de Bruna. Perguntada sobre o que considerava como os principais desafios enfrentados pelo projeto no Brasil, assegurou:

um dos desafios da implementação da agenda [...] anterior eu acho que era o desconhecimento do que era a agenda e do que é o município em termos de indicadores... esse também é um desafio pra essa nova agenda... porque são dezessete objetivos... cento e sessenta e duas metas e mais de duzentos

¹⁷¹ No original: “translating social phenomena into measurable outcomes involves a transformation that reifies intangible phenomena, simplifies complex concepts, and abstracts social change from local contexts” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 106).

indicadores... então é um desafio levar ao conhecimento [...] da comunidade a existência desses indicadores e o entendimento de que o envolvimento dela vai propiciar o avanço pra que isso possa acontecer, entende? (BRUNA, 2017).

A narrativa implicada nos Objetivos, com suas metas e indicadores, parece exercer um papel de relevo na contenda ideológica. Relatamos, anteriormente, a percepção de um de nossos entrevistados, segundo quem, nas dinâmicas de mobilização e de procedimentos, não havia ideologias à esquerda ou à direita, “você podia abrir o diálogo [sobre] como é que o Brasil estava em relação às Metas do Milênio” (TIAGO, 2017). É em razão de situações e percepções como as citadas previamente que sugerem Ilcan e Phillips:

Métodos de construção de mundo, como os ODMs, e as mentalidades normativas nas quais esses métodos prosperam, precisam ser examinadas pelas suas relevâncias na produção de tensões tanto nas organizações internacionais, como na vida diária das pessoas (2010, p. 868, tradução nossa)¹⁷².

A ênfase nos indicadores somada aos métodos propostos pelo Movimento Nós Podemos, principalmente a Investigação Apreciativa, apresentam características e posições teóricas do projeto que revelam, em certa medida, seus fundamentos ideológicos. Como visualizamos isso? Duas circunstâncias parecem centrais: a abstração do aspecto conflituoso do processo e a supressão da criatividade. Da perspectiva de Celso Furtado (2012), o processo de mudança social que ambicione superar as condições históricas do subdesenvolvimento precisa contar com a formação, no interior do corpo social, de um projeto político fundado na equidade como vetor da distribuição dos excedentes socialmente produzidos. Ora, o ponto central dessa equação, reforçemos, é o processo conflitivo que aponta o destino daquilo que é produzido coletivamente. Brandão resume bem a proposta furtadiana ao afirmar que, no combate ao subdesenvolvimento:

[...] seria preciso identificar as bases sociais e os sujeitos portadores de potencial de transformação das estruturas de poder e combater a força da modernização da americanização caricata dos estilos de vida das minorias afluentes da sociedade, propugnando por valores que combatam a racionalidade instrumental com uma racionalidade substantiva dos fins,

¹⁷² No original: “World-making schemes, such as the MDGs, and the mentalities of rule in which these schemes thrive, need to be scrutinized for their significance in producing tensions both in development organizations and in people’s daily lives” (ILCAN; PHILLIPS, 2010, p. 868).

sempre procurando efetivar as potencialidades humanas e adensar as forças sociais que possam ampliar a margem nacional de arbítrio soberano (BRANDÃO, 2012, p.5).

Desse modo, o projeto político de desenvolvimento ora em análise apresenta características que, a nosso ver, indicam reforços modernizantes, mais do que a precipitação de uma racionalidade substantiva. O desenvolvimento humano, através do IDH e dos ODMs e, agora, dos ODS, como performance internacional, pode reforçar a subsunção de conflitos internos em nome da performance na corrida do desenvolvimento. Uma dificuldade adicional, nesse ponto, é que tal projeto não se refere a uma proposta verticalizada de engenharia social. Os arranjos para governança se pretendem democráticos e representativos das aspirações dos grupos sociais internos; pode-se, no entanto, pensar a hipótese de um tipo distinto de engenharia social. O que temos em tela é, efetivamente, uma operação de simbolização da unidade como ferramenta que pode abstrair o aspecto conflituoso e, nesse sentido, reforçar as assimetrias de poder. Os desafios não se encerram aí; Gustavo Lins Ribeiro parece resumir bem este ponto de partida: “Para reformas radicais ou menores do desenvolvimento e da cooperação, um conhecimento crítico dos sistemas de valor e da gramática do desenvolvimento é tão crucial quanto expor sua estruturação como um campo de poder” (2008, p. 117).

O que nos conduz aos próximos desafios foi resumido assim por Furtado:

A concentração de renda não é senão o verso da modernização dependente. Portanto, uma nova síntese cultural, que recolha a força criativa do povo, pressupõe o *aprofundamento do processo de democratização* e a *redução da heterogeneidade social* (FURTADO, 2012, p. 40, grifo nosso).

5.2 A esquina da construção democrática...

Vimos, ao longo das discussões dos capítulos anteriores, que o projeto proposto pelo PNUD/ONU procura ancorar-se, em grande medida, em processos democráticos. Os arranjos de governança são elaborados para darem origem a dinâmicas participativas. A sociedade civil é chamada a atuar como protagonista do desenvolvimento humano. Perguntamos: que tipo de desafios tal projeto deve enfrentar em sociedades subdesenvolvidas no que tange à democracia?

Partimos do seguinte suposto: a existência de uma institucionalidade democrática que viabilize a participação da sociedade civil como algo indispensável para se levar adiante projetos de sociedade, assim como a equalização de fatores materiais e imateriais básicos como fundamento de uma participação menos “viciada”, não exaurem a temática. Ainda que tais

fatores estivessem presentes, parece necessário que se tenha em conta as características da participação, os métodos participativos, os mecanismos de formação da agenda política, isto é, os meios. Negligenciar esse aspecto pode significar o processamento de um projeto de desenvolvimento “democrático”, mas que engendra possivelmente novas modernizações e, conseqüentemente, reproduz as características centrais do subdesenvolvimento. Assim, não se trata somente de avaliarmos as tendências burocratizantes ou de engenharia social que se formam no Estado. O que a presente pesquisa sugere é que formas renovadas e mais sofisticadas de “engenharia social” podem estar guiando processos políticos com toda a aparência de um modelo participativo¹⁷³.

Anunciamos, anteriormente, que a tese da confluência perversa (DAGNINO, 2004) nos serviria como chave de leitura e interpretação do objeto da pesquisa. Pois bem, o que se pode observar das formas de participação, dos métodos de mobilização, enfim, da ideia de democracia que anima as ações ao redor dos ODMs é que parece inequívoco a ajuda de tal projeto em recrudescer o que Dagnino chama de uma “crise discursiva”, situação em que, nas palavras da autora, “a linguagem corrente, na homogeneidade de seu vocabulário, obscurece diferenças, dilui nuances e reduz antagonismos” (DAGNINO, 2004a, p. 143).

Portanto, se o projeto de desenvolvimento humano comunga de algum ideal de aprofundamento da democracia, alguns desafios e dilemas estão à vista. Um ponto de partida possível para o desvelamento desse cenário é a admissão de que há uma “[...] disputa política entre projetos políticos distintos [que] assume [...] o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia” (DAGNINO, 2014a, p. 142). Tais disputas se dão no interior de um leque relativamente abrangente de opções: desde visões mais radicais da participação como partilha do poder, passando por concepções da participação como ferramenta informacional para melhorar a eficiência do Estado (DAGNINO, 2016). Sumariamente, diz a autora, “um conjunto bastante diversificado de significados tem sido atribuído ao termo por diferentes forças políticas, com implicações políticas práticas igualmente diferentes” (DAGNINO, 2016, p. 158, tradução nossa)¹⁷⁴.

¹⁷³ Maria José de Rezende observa característica de engenharia social na dimensão propositiva de alguns RDHs, vide (REZENDE, 2010). Nosso empreendimento analítico visualiza, na dimensão procedimental, algumas formas de concretização de um tipo distinto do fenômeno, não mais articulado desde o Estado, mas realizando-se mediante padrões procedimentais assentados na ideia de participação.

¹⁷⁴ No original: “[...] a quite diverse set of meanings has been attributed to the term by different political forces, with equally different practical political implications” (DAGNINO, 2016, p. 158).

Se retomamos aqui a perspectiva adotada segundo a qual o desenvolvimento é compreendido não somente como projeto político, mas também como variável da mudança social, isto é, se pensarmos na chave da interdependência entre as dimensões factuais e normativas, por um lado, com a noção de desdobramentos não-planejados, por outro, observaremos que os contornos teóricos e procedimentais do projeto político do desenvolvimento humano no Brasil engendram uma encruzilhada no que diz respeito às nossas possibilidades democráticas. Isso porque, desde nosso ângulo de análise, o problema deve ser analisado nos meandros da relação entre cultura e política.

Assim, por exemplo, determinadas versões das noções que destacamos [...] como temas principais da confluência perversa – sociedade civil, participação e cidadania – encontram raízes e, ao mesmo tempo, produzem ecos na lenta emergência de uma cultura mais igualitária que confronta as várias dimensões do autoritarismo social da sociedade brasileira (DAGNINO, 2004a, p. 144).

E por que se trata de uma encruzilhada? O processo de mudança social é produto de possibilidades. Se o que temos em tela é uma “crise discursiva”, os desdobramentos incertos de tal circunstância podem impactar a direção da mudança. Com isso, estamos a afirmar que as definições conceituais a respeito das noções caras à uma dinâmica democrática radicada no valor da equidade de poder importam não somente do ponto de vista dos procedimentos políticos; o que está em questão é uma preocupação morfogenética. Nas palavras de Furtado: “No centro da indagação que aqui nos reúne está a [...] interface entre a lógica dos fins, que rege a cultura, e a dos meios, razão instrumental inerente ao desenvolvimento da capacidade criativa” (FURTADO, 2012, p. 40). Para ele, portanto, é preciso tomarmos consciência de que o futuro não pode ser outra coisa senão resultado da direção que a sociedade imprime ao seu próprio projeto. E a direção que a sociedade imprime depende, naturalmente, do sistema de valores que dão unidade às nossas ações, daí a evidente conexão entre cultura, política e mudança social.

É dessa perspectiva que parecem erigir-se à frente do projeto dos ODMs alguns desafios que estamos considerando relevantes. Entre eles, o que diz respeito à questão organizacional, ou seja, como são propostas as formas de organização entre os agentes partícipes e que tipo de implicações elas podem suscitar.

Parece evidente, tanto no nível dos documentos lançados pelo PNUD, como no nível procedimental do arranjo brasileiro, um alinhamento às GSI com peso significativo da ideia de governança. Rezende detectara, por exemplo, que no RDH de 2004, são encontradas sugestões

relativas ao modelo organizacional do projeto político que revelam seu caráter despolitizante. No documento lançado pelo PNUD, de acordo com a autora, delineiam-se as seguintes sugestões: “Os estados nacionais devem, assim, juntamente com outros agentes (sociedade civil, ongs, voluntariado) criar uma agenda de ações capazes de desarmar os conflitos oriundos tanto das condições culturais, quanto das econômicas e políticas” (REZENDE, 2010, p. 228). O documento de 2004, objeto da reflexão da autora, assim como muitos outros lançados pelo órgão internacional, traz, efetivamente, um conjunto de recomendações direcionadas aos Estados, sem dúvida, alicerçadas nos preceitos gerais da governança.

Por isso, ressalta Rezende (2010), a despeito das muitas informações sobre as desigualdades presentes nos documentos e a preocupação, por parte de seus autores, em dar destaque ao problema das assimetrias de poder no processo participativo, a dificuldade se manifesta, afirma a autora, nas formas sedimentadas de exclusão social e política dos grupos marginalizados. Essa limitação apontada pela autora parece radicar nas origens teóricas da ADH. Ao operarem com a ideia de capacidades, os autores não encontram dificuldades para mapear, ou diagnosticar, os pontos mais graves concernentes às questões sociais; contudo, a abordagem apresentará maiores embaraços para propor a superação das desigualdades de capacidades e oportunidades focando, principalmente, as valorizações (funcionamentos) no nível da agência individual. Compreender as formas historicamente sedimentadas de exclusão como componente do processo de valorização dos funcionamentos parece uma forma de equacionar esse aparente limite do projeto que se desdobra a partir da proposta seniana.

Uma das tendências visíveis nos modelos de desenvolvimento centrados em redução da pobreza e direcionados pelas GSI, contudo, é a desvalorização das políticas de proteção social das instituições nacionais em nome da governança “sem governo”, nos dizeres de Rosenau (2000). A desconsideração das diferenças histórico-estruturais pode resultar no que Furtado denominou de “anacronismos institucionais” (1992). Uma espécie de desencaixe entre as características da formação social e as exigências de uma governança democrática. Por essa razão, parece-nos relevante considerar o caráter formativo das diferentes sociedades às quais se oferecem o projeto de desenvolvimento humano como opção para combater as mazelas sociais históricas. No caso brasileiro, Evelina Dagnino chama a atenção, por exemplo, para o chamado autoritarismo social sob o qual se formam os agentes sociais e políticos no país e, em grande medida, também na América Latina. A autora se refere a uma “matriz cultural”, um *modus operandi* característico da dinâmica social em estruturas desiguais.

Baseada em diferenças de classe, raça e gênero que constituem a base principal de uma classificação social que impregnou historicamente a cultura brasileira, estabelecendo diferentes categorias de pessoas hierarquicamente dispostas em seus respectivos “lugares” na sociedade, essa matriz reproduz a desigualdade das relações sociais em todos os níveis, subjazendo às práticas sociais e estruturando uma cultura autoritária (DAGNINO, 2004, p. 103).

O argumento da autora propõe uma abordagem do problema que assuma as relações de interdependência entre cultura e poder. Tal como também propusera Celso Furtado (2012), a sugestão é por um tratamento não essencialista da cultura, que a conceba como conjunto de valores e representações simbólicas do mundo cuja conformação é, necessariamente, atravessada por relações de poder. Assim, a questão relativa às formas de organização institucional do projeto político devem ser equacionadas, teórica e metodologicamente, em face, e não à revelia, das características socioformativas das diferentes sociedades.

Afora tais questões, desafios e dilemas dos níveis da proposição do projeto, temos elementos merecedores de uma reflexão mais detida no nível da execução, nas formas de compreensão e articulação para realização do projeto. Entre eles e, talvez, o principal, estão as formas assumidas pela noção de participação.

Nos capítulos 3 e 4, apresentamos algumas características da ideia de participação mobilizada pelo Movimento Nós Podemos e, em alguma medida, esboçada pelos manuais produzidos pelo Sesi-PR. Entre tais características, está o delineamento de um tipo de participação que se realiza orientada pela ideia da parceria: “A parceria é reconhecida mundialmente como a forma mais eficaz de se obter as transformações e mudanças sociais que o mundo precisa. Nenhum setor conseguirá fazer tudo sozinho” (PNUD/SESI-PR, 2014b, p. 37).

Além disso, o voluntariado, a filantropia ou o investimento social privado operam como fundamentos da ação social. “Construir vínculos entre governos, comunidades, empresas e ONG ainda é uma prática em construção” (PNUD/SESI-PR, 2014b, p. 37-38). No entanto, segue o documento: “Para concretizá-la, um plano de negócio convincente deverá ser elaborado, assim como a mobilização e organização dos voluntários necessários para a realização das ações” (PNUD/SESI, 2014b, p. 38). Esse processo foi, efetivamente, organizado com certo rigor metodológico, como nos conta Roberta:

Em 2006, então, eles criam, dentro do sistema Fiep, no Sesi, uma área só dos Objetivos do Milênio, que daí tem a informação e a mobilização. [...] Nós começamos a trabalhar no Paraná, em 2006, fazendo o que nós chamamos de Círculo de Diálogo. Do Círculo de Diálogo a gente tirava ou constituía um

círculo de desenvolvimento local e um círculo de conhecimento e todo esse trabalho é realizado e constituído sempre envolvendo os três setores e formava-se um grupo de pessoas e esse grupo de pessoas de voluntários, da política, baseada em toda essa questão de que não pode estar a serviço de político nenhum, tem que estar exclusivamente a serviço da promoção humana e social (ROBERTA, 2015).

Destaque-se a preocupação com a construção de uma rede de conhecimento, para lembrarmos dos argumentos de Ilcan e Phillips (2010) e a preocupação em dar caráter unificador às ações; essa última aparece tanto na insistência pela atuação conjunta dos “três setores”, quanto na defesa de uma prática a serviço da “promoção humana” e não em nome de algum político. Tal defesa, ademais, traz a marca da caracterização pejorativa do mundo da política. Vai-se costurando, assim, um discurso a respeito das formas de participação na democracia, sobre as formas apropriadas de enfrentamento das questões sociais, enfim, uma narrativa sobre como avançar em direção ao desenvolvimento e à democracia.

Questionamos, assim, se não estaríamos diante de um projeto cuja execução promoveria ou engendraria um tipo de racionalidade individualizante e instrumental que incide diretamente sobre a “crise discursiva” causando, possivelmente, impactos sobre nossas formas de representação da política. Apesar de já citada anteriormente, vale nova menção à fala de uma entrevistada a respeito do sentido da participação no interior do movimento que, de resto, demonstra a relevância do tratamento em subníveis do projeto político e a importância dos dados na orientação da ação, temas da discussão do item anterior. A questão direcionada dizia respeito às possíveis influências dos debates realizados pelos RDHs sobre o padrão de ação do movimento: “olha [, nos disse,] como o movimento [...] foi criado pra trabalhar a implementação da agenda [...] então ele se baseava muito pelos dados do portal que é... que era quem subsidiava todos os diálogos [...]” (BRUNA, 2017).

Recolocadas algumas características centrais das formas de agir e pensar dos agentes promotores do projeto dos ODMs no Brasil, resta-nos dizer que tipo de desafios se apresentam. Um primeiro aspecto a se enfrentar tem raiz teórica. Se assumimos a realidade de uma dupla hermenêutica entre as instituições promotoras dos projetos políticos e as leituras e interpretações críticas produzidas pelo mundo acadêmico, como sugerem Ivo (2008) e Rezende (2014), parece o caso de apontarmos alguns aspectos que, desde nossa perspectiva, desafiam o projeto político ora em análise.

Entre elas, um ponto que se considera fundamental diz respeito ao papel dos direitos na conformação basilar dos projetos políticos. Traduzir as questões sociais para a linguagem do direito oferece a possibilidade de politizá-lo e lançá-lo ao debate e à avaliação públicos. Além

do mais, assumindo uma gramática política ligada ao direito, justifica-se a institucionalização de políticas públicas ao mesmo tempo em que se desprivatiza a carência (TELLES, 1994). Estabelecer os direitos como parâmetro da ação política poderia conduzir à ideia de que a saída da pobreza, a ausência de fome, a redução da mortalidade infantil, entre outras, são objetivos políticos e não pessoais, são objetivos coletivos e não individuais. É o que defende Horacio Etchichury: “a adoção de um enfoque de direitos reflete os compromissos de uma comunidade política (o conjunto dos estados signatários, neste caso) para colocá-los como horizonte de cumprimento obrigatório e fixa responsabilidades, especialmente, do Estado” (2015, p. 59, tradução nossa)¹⁷⁵.

A pesquisa de Etchichury é dedicada ao projeto político do Banco Mundial e analisada criticamente desde a Argentina, mas seus apontamentos podem convergir com nosso empreendimento, principalmente porque sua abordagem não se interessa apenas pela influência econômica exercida pela instituição internacional, mas também pela influência intelectual. Aqui, novamente, a distinção dos níveis do projeto é necessária e, assumamos, a perspectiva dos direitos permite uma problematização a respeito do projeto em questão, mas também impõe outros desafios, como veremos adiante.

Nos RDHs, como nos escritos de Sen, as referências aos direitos civis, aos direitos políticos e aos direitos humanos são centrais. O RDH de 2002, por exemplo, é inteiramente inscrito na defesa da democracia formal e dos direitos. O problema parece radicar-se no registro da transformação das premissas teóricas e das sugestões de ação em mecanismos de realização do projeto mediante alcance de objetivos e metas. No caso do Brasil, ademais, o arranjo de governança pensado e construído para levar adiante o projeto articula-se, como já descrito, sobre as bases do voluntariado, da filantropia pessoal e empresarial e, com isso, dá origem a práticas relativamente pontuais, da perspectiva temporal, e relativamente despolitizadas. É preciso reconhecer que partes significativas das ações voltadas aos ODMs no Brasil foram implementadas pelo Estado mediante políticas públicas, mas a dimensão da participação é garantida através das ações levadas a cabo pelos agentes envolvidos, principalmente no MNCS. Considerando as características de tais ações, é possível observar, assim, relativas contradições, inclusive, com as noções gerais a partir das quais se orienta.

¹⁷⁵ No original: “[...] la adopción de un enfoque de derechos recoge los compromisos de una comunidad política (el conjunto de los estados signatarios, en este caso) para colocarlos como horizonte de cumplimiento obligatorio, y fija responsabilidades, especialmente en el caso del Estado” (ETCHICHURY, 2015, p. 59).

No geral, as agendas orientadas pelos objetivos e metas não conceitualizaram a agenda como realização de direitos: direitos à educação, alimentação, saúde, água e saneamento, além de educação sexual e sobre direitos reprodutivos e direitos à igualdade, inclusive, fundamentalmente, à igualdade de gênero (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 110, tradução nossa)¹⁷⁶.

Fukudar-Parr, Yamim e Greenstein (2010) recuperam estudos que indicam que o modelo dos ODMs encorajou abordagens de enfrentamento de questões sociais conceitualmente limitadas e fortemente assentadas em soluções tecnológicas, negligenciando, dessa maneira, a necessidade por transformações sociais mais estruturais e a relevância da participação do Estado. Os autores citam, como exemplo, as metas ligadas ao problema da fome (ODM 1) como encorajadoras de ações de curto prazo para resolução do problema, mediante alimentação e suplementação nutricional, ao invés de proporem soluções mais amplas, já discutidas no interior de conferências da própria ONU, como apoio à agricultura de pequena escala, para citar apenas uma (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014). Além do mais, reforçam os autores, afora as consequências mais concretas, relativas às formas de alcance das metas específicas, as pesquisas por eles analisadas revelam que o estabelecimento dos ODMs expressou, também, forte poder comunicativo [*communicative power*] “Uma vez que os objetivos foram definidos e as metas estabelecidas, eles começaram a delinear a maneira como o desenvolvimento era entendido - mas com consequências drasticamente reducionistas” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 111, tradução nossa)¹⁷⁷.

Essa capacidade de (re)definição conceitual do desenvolvimento – e da democracia – teria sustentação no “poder dos números” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014). A quantificação, efetivamente, cumpre um papel central no projeto dos ODMs porque comunica com mais facilidade o andamento do desenvolvimento humano e, tal como relatado entre alguns de nossos entrevistados, opera como facilitador para o engajamento de pessoas ou instituições interessadas. No entanto, a exclusividade da quantificação assume o risco de negligenciar aspectos relevantes e não-mensuráveis da organização social. “Os princípios humanos da

¹⁷⁶ No original: “Overall, the agendas driven by the goals and targets did not conceptualize the agenda as realization of rights: rights to education, food, health, water and sanitation, and education, sexual and reproductive rights, and rights to equality, including crucially gender equality” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 110).

¹⁷⁷ No original: “Once the goals were defined and the targets set, they began to shape the way that development was understood—but with dramatically reductionist consequences” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 111).

participação, igualdade, voz democrática e *accountability* são difíceis de quantificar” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 113, tradução nossa)¹⁷⁸.

Assim, com a consolidação de modelos de desenvolvimento baseados em fundamentos teóricos e propostas metodológicas como as que apresenta o modelo dos ODMs, além dos possíveis limites atinentes aos próprios objetivos e metas acordados, temos em vista um processo que pode impactar as possibilidades de uma construção democrática porque, quer em sua formulação teórica, quer em seus métodos, o equacionamento das questões sociais passa por mecanismos de desarticulação dos conflitos propriamente políticos e inscreve-se, em grande medida, no campo da moral. Isso se observa nos esforços para estabelecimento da governança, nas modalidades de participação como execução, na prevalência do voluntariado e da filantropia como fundamentos da ação social, na dificuldade de propor discussão sobre as desigualdades e, mais do que isso, de pensá-las, juntamente com a pobreza nos termos dos direitos. Direitos, não somente como dado jurídico verificável, mas como prisma a partir do qual podem ser problematizadas as formas de ordenamento sociais contemporâneas, isto é, como “linguagem pública que baliza os critérios pelos quais os dramas da existência são problematizados em suas exigências de equidade e justiça” (TELLES, 1998, p. 38).

Contudo, dessa perspectiva, pressupõe-se um espaço público no qual os sujeitos sociais possam elaborar politicamente suas diferenças e lançá-las ao escrutínio público. Isso porque, se é verdade que a referência aos direitos remete aos princípios modernos de igualdade e justiça, tais princípios “não existem como referências de consenso e convergência de opiniões. Ao contrário disso é o que define o terreno do conflito no qual as disputas e antagonismos, divergências e dissensos, ganham visibilidade e inteligibilidade na cena pública” (TELLES, 1998, p. 40).

As questões que se abrem a partir desse ponto de vista são muitas e nos apresentam desafios que são, ao mesmo tempo, políticos, sociais e culturais. Além do mais, alerta Furtado, na ausência de “um espaço político em que se manifestem os antagonismos que vão sendo conscientizados, tendem a aparecer forma sub-reptícias de atividades políticas, que muitas vezes conduzem à dissipação de energias criadoras” (FURTADO, 2008, p. 120-121).

Não seria esse o caso do projeto em questão? A indicação de Furtado capta algo decisivo: a despolitização das assimetrias de poder não assume, necessariamente, uma feição neutra ou técnica; ao contrário, ela pode ser metamorfoseada em outro tipo de atividade política. Daí que

¹⁷⁸ No original: “The human principles of participation, equality, democratic voice and accountability are difficult to measure quantifiably” (FUKUDA-PARR; YAMIM; GREENSTEIN, 2014, p. 113).

a severidade do dilema, a transformação da atividade política em mecanismos da “anti-política”, sobretudo em estruturas desiguais, pode significar a permanência da viagem orbital de que nos fala Faoro (2001) em razão dos expedientes estratégicos que oferecem uma fisionomia democrática mantendo intocada as relações de poder e dominação.

A outra dimensão do desafio a que nos referimos é, ao mesmo tempo, social e política e nos encaminhará para o próximo assunto. Pensar o projeto político na chave dos direitos é fundamental, como dissemos, embora, insuficiente. Isso se considerarmos que a “convivência entre direito igual e condições de vida desiguais é uma marca das sociedades liberais” (MIGUEL, 2016, p. 30). Ambiguidades como essas nos impõem um direcionamento da atenção para outro aspecto (ou, talvez, seja outra face de um mesmo aspecto) que consideramos fundamental para o equacionamento analítico do problema em questão: o problema das desigualdades. De todo modo, cumpre deixar claro que não se trata de recusar, seguindo aqui as sugestões de Luis Felipe Miguel (2016), a relevância da dimensão igualitária dos direitos. “No mínimo, os direitos formais delimitam um ideal socialmente aceito e legitimam valores igualitários” (MIGUEL, 2016, p. 30). A proposta do autor, então, assume o seguinte enunciado:

Mas, se todos somos autônomos, se todos somos por definição igualmente capazes de definir o que queremos, então não se coloca a questão do controle assimétrico dos recursos materiais, cognitivos e simbólicos que permitem aos diferentes grupos e indivíduos produzir sua identidade, seu entendimento do mundo e suas preferências (MIGUEL, 2016, p. 30).

O que o autor parece colocar em pauta é uma reflexão a respeito das interdependências entre as dimensões factuais e normativas do processo de desenvolvimento como definidoras das direções ou contornos dos projetos políticos. Isto é, a produção simbólica do devir não é alheia às formas organizacionais mais ou menos desiguais. Não pode ser depreendida de um suposto dado da natureza humana, nem compreendida à revelia das formas de distribuição de poder (econômico, político, educacional, etc.). Em suma, só pode ser resultado de atividade política.

5.3 ...com o desafio das desigualdades

O desafio das desigualdades pode ser examinado desde algumas questões centrais: Como aparece na abordagem das capacidades de Amartya Sen o problema das desigualdades? Qual o lugar das desigualdades nas propostas elaboradas no interior dos RDHs? De que forma

as desigualdades operam como entraves para a realização dos Objetivos traçados pelo PNUD? De que maneira o projeto de desenvolvimento humano, mediante atuação dos ODMs ou ODS, impacta a questão distributiva? Tais questões não são, absolutamente, distintas dos dilemas tratados anteriormente. Trata-se, nos parece, de um outro ângulo de observação do mesmo problema. Entretanto, o ângulo das desigualdades talvez seja o mais privilegiado para observarmos as distinções nivelares do projeto político.

Não realizaremos uma apresentação abrangente das várias formas de expressão das desigualdades no Brasil¹⁷⁹ e também não entraremos profundamente no debate no campo da teoria política e da teoria da justiça proposto por Sen. Nossa preocupação centra-se em pensar as formas de realização do projeto de desenvolvimento humano no Brasil em face das desigualdades múltiplas. De qualquer modo, um breve retorno aos pressupostos da abordagem seniana parece necessário. Assim, seguindo a proposta de análise em múltiplos níveis, um primeiro aspecto, já anunciado noutro momento, diz respeito ao papel das desigualdades de poder relativas ao processo de valorização dos funcionamentos.

Na abordagem da capacidade, a avaliação do bem-estar não considera somente o tipo de vida que as pessoas levam, mas, também, em que medida o tipo de vida que levam foi uma opção dentre outras possíveis. As ferramentas que permitem passar de um modo de análise para o outro são os chamados conjuntos capacitários¹⁸⁰, os quais indicam as liberdades existentes para realizar os funcionamentos valorizados. Assim, se por um lado o pensador indiano desvia-se das abordagens mais subjetivistas como o utilitarismo, por outro, ao radicar a avaliação do bem-estar na capacidade de realização dos funcionamentos, encontra o desafio sociológico que, para tentar uma proposição simplificada, poderíamos chamar de desafio do equacionamento da socialização.

As noções de alienação e ideologia (em Marx), de jaula de ferro (em Weber); os debates sobre socialização (em Durkheim e em Norbert Elias); o conceito de papéis sociais (em Luhmann); os debates sobre indústria cultural (nos autores da Escola de Frankfurt); as implicações do poder simbólico (em Bourdieu); as categorias de homem cordial (em Holanda) e de patrimonialismo (em Faoro); a questão racial (em Florestan Fernandes); o debate sobre globalização e padrões de consumo (em Celso Furtado), entre tantos outros, não seriam todas, com suas diferenças, fatores sociológicos que impactam, em alguma instância, o complexo

¹⁷⁹ Para um panorama das múltiplas faces das desigualdades no Brasil em perspectivas históricas, cf: (ARRETICHE, 2015; BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000; MEDEIROS, 2016; TOLIPAN; TINELLI, 1975; HENRIQUES, 2000).

¹⁸⁰ Para a definição seniana de “conjunto capacitário consultar item 2.3.1 deste trabalho.

processo de valorizações dos “funcionamentos”? Expliquemos: se há algo em comum, no interior das grandes diferenças teóricas entre tais perspectivas, é um esforço de teorização a respeito das formas de construção das subjetividades do indivíduo em suas relações com as instituições ou estruturas sociais. Todos, além do mais, estão realizando suas observações em estruturas que expressam desigualdades ou diferenças entre os sujeitos que as compõem. Se fossemos empreender um debate teórico com a abordagem de Sen, esse seria, certamente, um ponto a ser desenvolvido. O esboço de problematização apontado tem apenas o intuito de percorrer os modos como o problema das desigualdades são embaraços relevantes para o projeto do desenvolvimento humano, desde seu ponto de partida teórico.

De qualquer maneira, a abordagem seniana tem a vantagem avaliativa de considerar as condições a partir das quais os funcionamentos podem ser realizados, o que abre o debate para o papel do Estado, para a existência ou não de serviços públicos de qualidade, para o perfil da distribuição de renda etc. A contraparte é que a abordagem centrada nas capacidades assume uma abrangência tal que acarreta em dois problemas (pelo menos da perspectiva de uma abordagem como base de um projeto de desenvolvimento): 1) a amplitude se transforma, em determinadas circunstâncias, em ambiguidades e ambivalências, abrindo espaços para desvios de rota e 2) a dimensão da avaliação do conjunto capacitário encontra dificuldade de ser operacionalizada na prática, quando não desaparece completamente.

Esse segundo ponto foi detectado pelo próprio Sen. É visível, consoante o autor, o surgimento de desafios significativos quando se tenta transportar essa elaboração teórica para uma política aplicada. Por isso, não raro as ações baseadas neste tipo de enfoque terão de deslocar parte da atuação na direção exclusiva dos funcionamentos observados.

De fato [explica Sen], o conjunto capacitário não é diretamente observável, e tem de ser construído com base em pressuposições [...]. Portanto, na prática, pode-se, com suficiente frequência, ter de se contentar com relacionar o bem-estar com os funcionamentos realizados e observados, em vez de tentar captar o conjunto capacitário (SEN, 2008: 93).

Desse modo, ainda que sua elaboração teórica tenha, desde o princípio, uma preocupação prática, ele reconhece que a tradução, para o campo da aplicação política, não se dá de modo simples, ou, a tradução não pode ser literal, para continuar com a metáfora linguística. A realidade social exige, seguramente, interpretações e adaptações das mais variadas. Entre os aspectos da realidade que mais desafiam tal abordagem estão, ao que parece, as múltiplas formas de desigualdade de poder, tanto aquelas mais manifestas, como as

desigualdades de renda, de terra e de recursos, como aquelas menos visíveis, como as manifestações simbólicas das desigualdades de gênero, das discriminações raciais, das discriminações de classe, enfim, das formas sedimentadas de exclusão e marginalização (REZENDE, 2010).

Vale dizer, as desigualdades são fontes de forte preocupação por parte de Sen. Sua determinação igualitária o faz enfrentar o problema, mas, a nosso juízo, ele concentra seus esforços nas possibilidades de adequar a abordagem das capacidades ao problema real das desigualdades. Nosso ponto de crítica diz respeito a um momento anterior, qual seja, a relevância das desigualdades no complexo processo de valoração que sustenta o esquema das capacidades.

Os RDHs, assim, são observados como fonte possível para investigar esse momento de transição de uma elaboração em nível teórico para uma construção propositiva. Os elaboradores dos documentos, diga-se, são cientes das dificuldades que o empreendimento impõe. Isso, sobretudo, porque os Relatórios ficaram demasiadamente associados ao IDH. Por isso, no documento de 2010, aparece o alerta: “a enorme amplitude da abordagem do desenvolvimento humano não deve ser confundida, como por vezes acontece, com os limites estreitos do IDH” (PNUD, 2010, p. vi). Afora isso, após a Cúpula do Milênio e o acordo dos ODMs, parte significativa da abordagem também foi reduzida ao alcance das metas e indicadores. Ressalvas feitas, perguntamos: De que maneira aparece nos RDHs a temática das desigualdades?

Uma primeira observação é que, ora com maior, ora com menor atenção, a temática esteve presente ao longo de toda a trajetória de lançamento dos documentos, desde a década de 1990. No Relatório inaugural se lê, por exemplo, que, a despeito do avanço observável em termos de capacidades, nos trinta anos anteriores ao documento, “[...] o progresso médio oculta uma considerável desigualdade interna e encobre as contínuas e severas privações de muita gente (PNUD, 1990, p. 73, tradução nossa)¹⁸¹. A temática também será abordada em outros documentos da primeira década¹⁸². No Relatório de 2005, questiona-se: “a desigualdade tem importância? Se tem, por quê?” (PNUD, 2005, p. 51). A resposta contida no documento diz o seguinte:

[...] defendemos que a desigualdade tem importância porque é uma questão fundamental para o desenvolvimento humano. As desigualdades extremas nas

¹⁸¹ No original: “[...] el progreso promedio oculta una considerable desigualdad interna y encubre las continuas y severas privaciones de mucha gente” (PNUD, 1990, p.73).

¹⁸² Cf. (PNUD, 1992), cap. 3; (PNUD, 1995), cap. 2; (PNUD, 1996), cap. 4.

oportunidades e possibilidades de vida têm incidência directa no que as pessoas podem ser e no que podem fazer – isto é, nas capacidades humanas (PNUD, 2005, p. 51).

O argumento assenta-se na ideia de que as desigualdades no acesso aos serviços básicos, como educação e saúde, “podem diminuir uma perspectiva individual de escapar à pobreza” (PNUD, 2005, p. 54). Veja-se que o problema do centro avaliativo da capacidade, “a perspectiva individual”, engendra um tipo de proposta atravessada por ambiguidades. A consequência, em nosso juízo, é que, apesar da evidente preocupação com a questão das desigualdades, o que se verifica, na maior parte dos Relatórios, é uma timidez maior no momento de sugerir as formas de enfrentamento do problema. Já dissemos noutra ocasião, por ocasião de investigação mais dedicada aos RDHs, que “há um relativo desencontro entre a profundidade da análise (ou do diagnóstico) e o direccionamento das sugestões. Por vezes se nota que a radicalidade da análise não coaduna com o corpo de proposições que se constrói” (SHISHITO, 2012, p. 158).

No documento de 2005, por exemplo, a despeito da atenção dada às desigualdades como componente relevante das dificuldades de se atingir os conjuntos capacitários, o ponto de partida das sugestões é o seguinte: “uma equidade distributiva melhorada pode gerar um duplo benefício: aumenta o crescimento e a dimensão do bolo económico, permitindo que os pobres obtenham uma fatia maior do bolo” (PNUD, 2005, p. 65). Daí se seguem algumas propostas para enfrentamento do problema distributivo. Entre elas o chamado “crescimento progressivo”, explicado assim pelos autores do Relatório:

Isto é um processo de soma positiva em que ninguém perde e os pobres ganham proporcionalmente mais. Pode pensar-se no crescimento progressivo como um processo dinâmico em que *as pessoas pobres produzem o seu modo de sair da pobreza*, aumentando ao mesmo tempo a sua contribuição para a riqueza nacional (PNUD, 2005, p. 66, grifo nosso).

Ao mesmo tempo que defendem uma distribuição de renda como base de justiça social e equidade, afirmam: “Se o objectivo central da política é maximizar o impacte do crescimento na redução da pobreza, então a distribuição é importante” (PNUD, 2005, p. 65). Afinal, a distribuição é importante como princípio de justiça ou como meio para amenizar a pobreza? Levar a cabo o enfrentamento das desigualdades como princípio, Veiga (*apud* REZENDE, 2010) parece ter razão, é um osso duro demais para ser roído por parte dos órgãos internacionais.

Não se percebe qualquer propensão a encarar as necessárias “grandes transformações estruturais das economias e das sociedades”. Isto é, as transformações globais e nacionais de caráter redistributivo que nenhum setor da ONU, da OCDE, do FMI ou do Bird ousaria sugerir ou aconselhar. Afinal, esse é o maior tabu nas relações internacionais, apesar das evidências de que as desigualdades atrofiam o bem-estar (VEIGA, 2011, p. 3 *apud* REZENDE, 2017, p. 242).

Um outro ponto merecedor de destaque é que o caráter generalizante das sugestões contidas nos documentos do PNUD abre significativa margem de ação para os agentes que irão se engajar na implementação do projeto. Com isso, o que vimos, no Brasil, foi a entrada, com mais força, de entidades como o Instituto Ethos e o Sesi-PR como sujeitos centrais no processo de definição das metodologias, das estratégias de mobilização, das formas de participação etc. Recuperando o arcabouço analítico de James Ferguson, Guilherme Radomsky oferece uma pista para a interpretação dos desdobramentos dessa articulação:

A máquina antipolítica age de modo acrítico. Para poder implementar projetos de desenvolvimento num espaço qualquer, o aparelho estatal, os organismos e as agências multilaterais precisam “acomodar-se” aos problemas de desigualdade social e conflitos locais, no mais das vezes sem tocá-los; caso contrário, não haverá alianças locais a fim de torná-los praticáveis (RADOMSKY, 2011, p. 154).

Com as ressalvas à perspectiva pós-desenvolvimentista já anunciadas, o que nos indica um caminho analítico, na passagem citada, é o olhar para os mecanismos adaptativos mobilizados pelos projetos oriundos de OIs para penetração e sustentação nas diferentes sociedades. Uma adaptação discursiva e programática, com graus de variação, parece um recurso necessário. Nessa passagem de nível o tratamento dado às assimetrias de poder e os conflitos ao seu redor são nossos objetos de exame. De uma perspectiva empírica temos poucos elementos para afirmar uma possível inocuidade do projeto no enfrentamento das desigualdades ou, ao contrário, um possível avanço no sentido distributivo. Isto é, não direcionamos nossa atenção para os dados e informações sobre as formas de concentração de poder em suas possíveis relações causais com as ações realizadas no interior do projeto. Esse exercício exigiria outras metodologias e outras abordagens. Portanto, limitar-nos-emos, assim, a problematizar, de um ponto de vista teórico, as formas articuladas para pensar e enfrentar o problema das desigualdades a partir das ações, das relações e das metodologias do arranjo político-institucional elaborado no Brasil para cumprir a agenda dos ODMs.

Um primeiro ponto, nesse sentido, diz respeito ao próprio desenho organizacional do arranjo e os agentes centrais que capitanearam a formação do Movimento e controlaram os princípios procedimentais. É certo que se pode traçar uma genealogia das propostas organizacionais, desde o estabelecimento dos PRSPs até as muitas possibilidades de formação dos arranjos de governança sugeridos pelos RDHs. Mas, ao centrarmos na opção brasileira, deparamo-nos com a criação de uma rede cuja fundação é, desde o princípio, uma ferramenta articulatória entre governo, PNUD e sociedade civil e, além do mais, presidida, do ponto de vista das metodologias, por ideias potencialmente desarticuladoras do conflito como a RSE e a Investigação Apreciativa.

Neste processo de deslocamento do conflito e despolitização da participação, não surpreende a súbita ênfase prática e teórica nas *redes* como estratégia de gestão das políticas públicas na área social, as quais se distinguem claramente das redes como forma de organizar a resistência dos anos de 1990 – as redes sociais movimentalistas ou societárias (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a, p. 63, grifo no original).

A emergência das redes deve ser interpretada não somente como alternativa organizacional das associações civis, mas encontra lugar na esteira das propostas para redefinições administrativas do Estado. A noção de governança, o apelo em favor das GSIs pelas organizações internacionais, a emergência da *New Public Managment*, todas essas propostas vão penetrando o ambiente nacional e conformando, com maior incidência num momento e menor em outro, o tipo de relação que se estabelece entre Estado e sociedade civil. Um ponto que parece relevante é a capilaridade que as redes possuem para disseminação de suas representações, suas teorias e seus métodos.

Cumprir considerar, no caso do objeto em questão, o aspecto central de que a sociedade civil, neste arranjo, é organizada a partir do Instituto Ethos, inicialmente, e conduzida por representantes do Sesi-PR, num segundo momento. Claramente, os sujeitos sociais, políticos e econômicos que adentrarão o projeto ao longo dos anos formarão um conjunto bastante heterogêneo, mas as diretrizes para a ação e para as relações foram dadas por esses dois agentes, o que significa, necessariamente, a entrada de uma racionalidade empresarial – difícil de mensurar, diga-se – orientando parte da condução do projeto. Em um dos já citados manuais se encontram as seguintes sugestões direcionadas às formas de atuação do Terceiro Setor para realização dos ODMs.

As organizações do terceiro setor vêm sendo convocadas a aprimorar seu funcionamento de forma a potencializar parcerias a partir de critérios de eficácia e eficiência e de mecanismos mais adequados de responsabilização. Assim, precisa ter plano de trabalho, com projetos e ações voltados tanto à atividade-fim, como à gestão administrativo-financeira, construindo credibilidade interna e externa, atuando com competência e responsabilidade junto a todos os públicos com os quais se relaciona (PNUD/SESI-PR, 2014b, p. 37).

Além do mais, continua o documento:

Isso exige a utilização de instrumentos destinados a aprimorar seu funcionamento, tais como técnicas de planejamento, gestão por projetos, técnicas de marketing, contabilidade gerencial, políticas públicas, captação de recursos, atuação em rede (PNUD/SESI-PR, 2014b, p. 37).

Palavras-chave como parceria, plano de trabalho, atividade-fim, técnicas de marketing, entre outras, vão formando o léxico de atuação de toda a rede. Se somarmos a esse aspecto as características teóricas e normativas do próprio projeto político, com as ambiguidades advindas da abordagem das capacidades seniana e com a amenização das propostas construídas no interior dos RDHs, verificamos um tipo de projeto com grande dificuldade para enfrentar a questão central das desigualdades. As armadilhas são evidentes, pelo menos se considerarmos que o processo de construção democrática, assim como um projeto de desenvolvimento que se desenrede da circularidade das modernizações, precisam contar, seguindo sugestão de Furtado, com “iniciativas surgidas na sociedade civil, *condensando os recursos de poder necessários*, pois a luta contra o subdesenvolvimento *não se faz sem contrariar interesses* e ferir preconceitos ideológicos” (FURTADO, 1992, p.57, grifo nosso). Celso Furtado já havia apontado, a propósito, o desafio das desigualdades que deveria enfrentar uma abordagem de desenvolvimento como a de Amartya Sen.

Ao discutir a proposta de Sen, Celso Furtado indica o que seria o centro do problema: “Para participar da distribuição da renda social, é necessário estar habilitado por títulos de propriedade e/ou pela inserção qualificada no sistema produtivo. O que está bloqueado em certas sociedades é o processo de habilitação” (1992, p 55). Nas sociedades em que há desequilíbrios agudos no processo de distributivo, os acessos às habilitações serão, efetivamente, estrangidos.

As instituições que permitem a concentração em poucas mãos da formidável valorização das terras urbanas respondem pela miserabilidade de grandes massas da população. A pobreza em massa, característica do

subdesenvolvimento, tem com frequência origem numa situação de privação original do acesso à terra e à moradia. Essa situação estrutural não encontra solução através dos mecanismos dos mercados” (FURTADO, 1992, p. 55).

A questão central, na concepção de Celso Furtado (1992), diz respeito às possibilidades de transformação nos mecanismos que conduzem aos perversos padrões de distribuição de ativos, quer seja no nível dos recursos ou das habilitações pessoais. O pensador brasileiro não discute em profundidade as propostas de Sen e também nós não realizamos tal empreita, uma vez que buscamos apresentar os traços gerais de suas ideias e de que modo elas dão sustentação ao projeto político do desenvolvimento humano. Um desses traços, apontado anteriormente, é certa ambiguidade no centro da construção do argumento das capacidades, o que geraria, da perspectiva da prática, propostas ambíguas ou ambivalentes. Essa ambiguidade, diga-se, é assumida pelo próprio Sen como forma de resolver a “indecidibilidade” do problema das valorações. O autor é ciente de que o pressuposto da heterogeneidade das formações sociais é um desafio para a abordagem das capacidades, principalmente para uma avaliação que se debruça sobre a praticidade da proposta. Assim, a incompletude ou ambiguidade é parte da proposta. Isso porque, alega o pensador indiano: “Tanto o bem-estar quanto as desigualdades são conceitos amplos e parcialmente opacos. Tentar refleti-los na forma de ordenações totalmente completas e precisas pode não ser nada justo com a natureza desses conceitos” (SEN, 2008, p. 88). A posição se firma no interior do debate, principalmente com John Rawls. Entre manter uma posição ambígua e fechar a lista de bens-primários, Sen opta pela primeira.

Há muitas ambigüidades no quadro conceitual do enfoque da capacidade. A natureza da vida humana e o conteúdo da liberdade humana são conceitos problemáticos. Não pretendo varrer essas dificuldades para debaixo do tapete. Na medida em que há genuínas ambigüidades nos objetos fundamentais de valor, elas se refletirão em ambigüidades correspondentes na caracterização da capacidade. A necessidade disso relaciona-se a um ponto metodológico [...]: o de que se uma idéia básica apresenta uma ambigüidade essencial, uma formulação precisa dessa idéia deve tentar captar essa ambigüidade e não tentar desfazer-se dela. Mesmo que a expressão precisa de uma ambigüidade revele-se difícil, isso não pode justificar o esquecimento da natureza complexa do conceito nem servir de argumento para se buscar em troca uma exatidão espuriamente estreita. Na pesquisa e mensuração sociais, sem dúvida é mais importante ser vagamente correto do que precisamente errado (SEN, 1993, p. s/n).

O ponto que nos toca no que apresentamos está no fato de o projeto de desenvolvimento humano carregar, desde sua origem, uma abertura para adaptações discursivas e programáticas. Apontamos no capítulo anterior a maneira como a ideia de participação, no modelo de

implementação do MNCS, passa a ser compreendida como esforço colaborativo com o Estado, como execução de ações socialmente relevantes ou como mecanismo de alcance dos índices acordados. Essas características do padrão procedimental, se bem tenha seu subsídio mais importante nas metodologias propostas pelos agentes que articularam o arranjo internamente, também não chocam absolutamente com as premissas advindas do PNUD. Veja-se, por exemplo, a construção significativa da dinâmica participativa em um dos manuais produzidos pelo Sesi-PR:

O acompanhamento contínuo dos Indicadores do Milênio permite qualificar a participação social no processo de mobilização. São os indicadores que possibilitam verificar que o Brasil avançou muito em relação ao alcance das metas, conquista decorrente da ação integrada das políticas públicas e das iniciativas empresariais e da sociedade civil. No entanto, apesar dos avanços verificados, ainda há muitos desafios a serem vencidos (PNUD/SESI-PR, 2014a, p. 14).

O exame da participação, assegura o documento, dá-se em razão do avanço nos indicadores. Afora isso, reforça-se a proficiência das ações integradas, da colaboração. Para não incorrer em repetições demasiadas, porque já apresentamos tais tendências nos capítulos anteriores, voltemos a atenção ao objeto deste capítulo: quais as implicações deste modelo de implementação do projeto diante das desigualdades? É possível enfrentar as desigualdades estruturais sem explicitar os conflitos de interesses? Ou, é viável enfrentá-las sem politizá-las?

5.4 Por onde ir? Caminhos e descaminhos do projeto político

O processo de mudança social é atravessado por conflitos e cooperações; a dinâmica social se realiza através de consensos e dissensos. Nem todo conflito em sociedade conduz a uma situação menos desigual, assim como nem toda interação cooperativa é conservadora. A relevância de ambos os aspectos foram objetos de exame sociológico, desde os pensadores hoje considerados clássicos da área. Nem por isso, alerta Celso Furtado (1977), está exaurida a problemática morfogenética do desenvolvimento. O cerne do estudo da mudança social, que chamamos de desenvolvimento, repousa no exame dos processos sociais que determinam os significados relativos atribuídos aos excedentes socialmente produzidos e como eles serão distribuídos. Na medida em que esses processos são oriundos da interação entre forças antagônicas, compreende-se a relevância do mapeamento e do desvelamento das formas de antagonismos entre grupos e classes para o estudo da mudança (FURTADO, 1977).

Furtado (1977) é claro ao apontar a inescapável dimensão conflituosa do processo de mudança. Além do mais, conquanto tenha sinalizado a centralidade do controle da renda, dos recursos, da informação e da terra como pontos mais visíveis da estrutura de poder, também fez questão de dizer que é inerente a todas as culturas uma outra dimensão do controle, aquela “que permeia todo o processo de socialização do indivíduo e assume a forma de um sistema de valores, cujos principais vetores de transmissão são a religião e a família [...]” (FURTADO, 1977, p. 29). Isto é, também a dimensão ideológica estava no raio de preocupação do economista brasileiro como fundamento da estrutura do padrão de dominação, denominada por ele de subdesenvolvimento.

Muitas pessoas se questionam, diz o autor em texto do final dos anos 1990, por que o avanço da globalização não está consistindo em redução das desigualdades de renda, como previam os arautos do pensamento liberal. “É que a distribuição de renda nos planos nacional e internacional é assunto regido predominantemente por fatores políticos” (FURTADO, 1998, p. 76). Sem a pressão das forças sociais e a contestação através das várias formas de ação coletiva, a tendência é de concentração ainda mais aguda da renda. Isso é revelador do seguinte: o processo moderno de mudança social não é resultado, apenas, do progresso técnico; trata-se, também, de uma dinâmica estabelecida nas tramas interdependentes do social e do político. Na medida em que se modifica o perfil da distribuição da renda, novas forças políticas se conformam e engendram novas fontes de dinamismo (FURTADO, 1998).

Assim, se a questão morfogenética do desenvolvimento envolve o problema da agência, tema caro também a Amartya Sen e ao PNUD, a dimensão ideológica do projeto político deve estar no centro de qualquer exame sociológico de suas formas de implementação. Por essa razão, diante das novas formas adquiridas pelos projetos de desenvolvimento, sobretudo oriundos dos organismos internacionais, mapear os agentes e suas relações com as instituições, verificar suas formas de atuação, seus princípios teóricos e morais, não parece ser suficiente para compreender o papel que representam diante das muitas formas de manifestação da pobreza e das desigualdades no mundo subdesenvolvido. Melhor dizendo, uma observação que se limite às feições mais aparentes dos projetos pode, da perspectiva da pesquisa, perder de vista nuances relevantes que dão origem a paradoxos, desafiando o processo analítico e as possibilidades propositivas. Isto é, projetos como o que se analisou nesta pesquisa podem conduzir sociedades subdesenvolvidas ao trilho circular das modernizações, fazendo com que – a despeito de avanços verificáveis em determinados temas e, apesar da etiqueta que representa simbolicamente uma feição moderna – as assimetrias de poder permaneçam (quase) intocáveis.

A modernidade, sabe-se, é repleta de paradoxos e contradições. Uma delas diz respeito às formas como se equacionaram, processualmente, capitalismo e democracia, as expressões econômica e política da modernidade. A gradativa desconcentração de poder que se assiste desde a derrocada do mundo medieval cria uma espécie de ficção no imaginário que responde pela concepção de que o econômico e o político são de naturezas distintas. Assim, as vantagens adquiridas por determinados agentes no mundo econômico não são vistas como uma relação de poder e, sim, como uma resposta “natural” para uma prestação de serviço, com base na eficiência, na adoção de riscos, etc. (FURTADO, 1977). “Protegido por essa cortina ideológica o sistema de poder evoluiu e assumiu formas sofisticadas, em benefício da autonomia de decisão dos grupos que controlam o processo de acumulação” (FURTADO, 1977, p. 38).

Ainda que não estejamos restritos aos processos de dominação econômica, nada parece mais representativo dessa transfiguração que a presença de um representante do setor industrial nacional no centro de articulação da sociedade civil para o desenvolvimento humano. Também não estamos a afirmar que a participação desses segmentos econômicos tem como única motivação suas vantagens econômicas e suas reproduções nas estruturas de poder. Para ser consequente com a abordagem adotada, é preciso considerar as imprevisibilidades das relações estabelecidas entre dimensões planejadas e não-planejadas do desenvolvimento. O empreendimento analítico procurou examinar, em termos de possibilidades, as formas como o projeto político do desenvolvimento humano no Brasil ampara procedimentos, relações e, nesse processo, impulsiona racionalidades, mantendo praticamente intocada a questão central das assimetrias de poder.

O projeto político do desenvolvimento humano carrega potencialidades para alterar o rumo, no Brasil, de nossa viagem circular de modernizações? Não nos parece o caso de considerá-lo completamente nocivo e, mais do que isso, é preciso ressaltar as muitas ações positivas empreendidas pelos governos em seus diferentes níveis federativos e pelos demais agentes sociais. Celso Furtado oferece-nos uma formulação representativa da questão: “Como somar e subtrair valores de natureza distinta como são o prazer e dor? É com paradoxos dessa ordem que se deparam os estudiosos do desenvolvimento” (FURTADO, 1998, p. 81). No entanto, construímos ao longo deste trabalho o argumento de que, dadas suas bases teóricas, suas opções metodológicas, suas formas configuracionais internas e os procedimentos que deles resultam, o projeto em tela abastece a caldeira de nossa locomotiva modernizante.

Que rumos o projeto tem tomado após o prazo dos ODMs? Como se sabe os Objetivos do Milênio se encerraram em 2015 e em substituição foram acordados os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, agenda a ser perseguida até 2030. No Brasil, para a realização

dessa nova etapa do projeto político, com alterações importantes pertinentes aos temas dos objetivos, foi pensado um novo modelo para o arranjo de governança. Se no projeto dos ODMs o MNCS era o agente único (e oficial) de articulação da sociedade civil, com a transição para os ODS foi pensada uma comissão para, nas palavras do decreto que a institui, “internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil” (BRASIL, 2016, s/n). Vale dizer que a Comissão nasce como ideia ainda no governo Dilma Rousseff, mas se institucionaliza durante a gestão Temer. Isso implicou, naturalmente, em mudanças nos agentes organizadores do processo de constituição da Comissão. De qualquer modo, essa instância colegiada é pensada nos seguintes termos:

Com a finalidade de dar continuidade à estratégia de diálogo e à participação social, o Governo Brasileiro optou por instituir uma governança nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável por meio do Decreto Presidencial 8.892, de 27 de outubro de 2016, que cria uma instância colegiada, de natureza consultiva e paritária, que reúne representantes dos três níveis de governo e a sociedade civil (COMISSÃO NACIONAL PARA OS ODS, 2017, p. 10).

A seleção dos membros representantes da sociedade civil da Comissão se deu através de edital de concorrência e culminou na formação que se vê na figura 3 (na sequência).

Figura 3: Comissão Nacional ODS

Fonte: extraído de: (COMISSÃO NACIONAL PARA OS ODS, 2017)

O Movimento Nós Podemos concorreu para participar da Comissão, mas não foi selecionado. De qualquer modo, a entidade segue engajada no projeto político, agora, desde fora, ou seja, não mais como interlocutor e articulador “oficial” do arranjo de governança. Com seu nome alterado para Movimento Nacional ODS Nós Podemos, a rede continua com presença oficial em todos os estados da federação. No entanto, outras iniciativas surgiram ao longo dos últimos anos, como a Rede ODS Brasil, resultado da dissidência com o NP e a Estratégia ODS, uma rede à qual o Movimento ODS Nós Podemos está coligado. Cada uma delas tem formas distintas de atuação, de composição e de coordenação.

O projeto político, em sua dimensão institucional, segue com as publicações dos Relatórios Globais e demais documentos com suas análises, diagnósticos e prescrições, mas a agenda se amplia consideravelmente, passando para 17 objetivos e 169 metas. Com isso, no nível organizacional e procedimental, o que se observa é uma ampliação dos agentes e a entrada, com mais força, do setor empresarial guiado, principalmente, pela noção de Investimento Social Privado. “Por que os ODS são importantes para os negócios?” (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2018, p. 6), lê-se no “Guia dos ODS para as Empresas”, documento lançado pelas seguintes instituições para convidar o setor privado para o projeto político: *Global Reporting Initiative (GRI)*, *UN Global Compact* e *World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)*. “Os negócios não podem ter sucesso em sociedades que fracassam” (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2018, p. 6), observam os autores do Guia. Além do mais, argumentam, a “implementação bem-sucedida dos ODS ajudará [...] a tirar bilhões de pessoas da pobreza, assim aumentando os mercados de consumidores em todo o mundo” (GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD, 2018, p. 11).

Os rumos do projeto político das Nações Unidas, no Brasil e no mundo, estão em disputa. Já é possível observar agentes econômicos e políticos em articulação para capitanear o processo. Se o futuro não quer saber de nós, parece haver muita gente interessada em definir certas direções para o futuro. O convite está nas mãos para investigarmos que direções são essas.

Considerações Finais

O projeto político do desenvolvimento humano elaborado e disseminado pelos órgãos das Nações Unidas carrega a promessa da modernidade para os países “em desenvolvimento”. O desenvolvimento humano diz respeito, afirma Helen Clark, administradora do PNUD, no prólogo do RDH de 2016, às liberdades humanas para realizar todo o potencial de cada vida humana em “cada rincão do planeta – agora e no futuro” (*in* PNUD, 2016, p. iii, tradução nossa)¹⁸³.

A despeito dos avanços potenciais e concretos que a abordagem proposta pelo órgão internacional apresenta – como a problematização das desigualdades de gênero, a indicação da saúde como variável do desenvolvimento humano, entre outras – a tese que desenvolvemos buscou examinar, a partir dos pressupostos teóricos, das metodologias e das formas de organização e realização do projeto das Nações Unidas, os desafios e os paradoxos que ele pode encetar em estruturas subdesenvolvidas. Assumir a noção de subdesenvolvimento, ao invés da ideia de “países em desenvolvimento”, permitiu-nos examinar o projeto político do desenvolvimento humano a partir do prisma de uma elaboração teórica que concede centralidade às assimetrias de poder, em suas variadas formas de expressão.

Discutir e analisar um projeto de desenvolvimento requer, preliminarmente, que se diga o que significa esse “desenvolver”. Ao longo dos últimos 70 anos, aproximadamente, foram elaboradas, em profusão, definições para o termo. Partimos de uma perspectiva segundo a qual as características teóricas e metodológicas dos conceitos ou das definições para o desenvolvimento conformam fatores que impactam, potencialmente, o processo de mudança social. Assumimos, para isso, o quadro analítico proposto por Celso Furtado (2000) e sua sugestão de que a ideia de desenvolvimento, em sua acepção genérica, está no centro da visão de mundo moderna e ocidental. Ela é expressão do processo de antropocentralização característico dos tempos modernos. Ocorre, contudo, que os sentidos e os conteúdos do desenvolvimento estão longe de serem predeterminados. Consequentemente, definir o que é o desenvolvimento é agir sobre o processo de mudança social. Isso pode ser visto desde vários ângulos: da definição dos objetivos materiais necessários; da definição dos valores centrais a partir dos quais se distribuirão os recursos considerados necessários (igualdade, equidade,

¹⁸³ No original: “cada rincón del planeta— ahora y en el futuro” (PNUD, 2016, p. iii).

liberdade, competição etc.); dos métodos a partir dos quais se organizarão o processo distributivo, entre outros.

Além da noção de subdesenvolvimento elaborada por Celso Furtado, recorremos também às contribuições de Evelina Dagnino, Alberto Olvera e Aldo Panfichi (2006), autores que desenham as bases de uma sociologia dos projetos políticos. Ao proporem uma compreensão de projeto político como algo que extrapola a ideia estritamente vinculada às ações político-institucionais, isto é, como fenômenos que expressam, disseminam e produzem significados que penetram na dinâmica social (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006a), eles oferecem um recurso conceitual para composição de um modelo de análise.

Assim, partindo do caráter de agente das Nações Unidas e do PNUD, propomos uma investigação do projeto político articulado por tais organismos internacionais ao redor da concepção de desenvolvimento humano. Para tanto, realizamos uma análise nivelar do projeto político. Isso porque, apesar de um evidente eixo articulatório sustentado, especialmente, na ideia de capacidades, sua construção, divulgação e realização se dá em níveis distintos e com relativo grau de autonomia entre eles. Partindo disso, dividimos o projeto em seus níveis: macro-teórico, institucional e organizacional-procedimental.

O primeiro nível diz respeito aos pressupostos filosóficos e seus desdobramentos conceituais que dão forma a uma abordagem teórica para o desenvolvimento. No caso do projeto em questão, o nível macro teórico tem em Amartya Sen sua principal referência. O segundo refere-se aos contornos que o projeto teórico adquire em sua forma institucionalizada. O PNUD mobiliza a abordagem das capacidades senianas, mas, em razão de suas relações de interdependência, seus compromissos políticos, seus métodos, suas interpretações de conjuntura etc., não raro confere novas feições às premissas da abordagem do pensador indiano. O nível institucional se expressa de muitas formas, sendo examinado por meio de uma delas: a expressão documental. Finalmente, chamamos ao nível organizacional-procedimental, a configuração que ativa o projeto político em determinada localidade. No Brasil, constituiu-se um arranjo de governança com a participação da SG-PR, do PNUD e do Movimento Nós Podemos.

O delineamento do modelo de análise e as opções metodológicas formaram o ponto de partida, mas a operacionalização do exame exigiu uma construção teórica do objeto. Procuramos fazê-lo demonstrando o caráter complexo da apreensão sociológica do fenômeno. Não se trata, tão somente, de polissemia. Quando dizemos “desenvolvimento”, expressamos uma perspectiva normativa inescapável, mas nos referimos, também, a um processo de mudança social. De que forma proceder com um tema, assim, movediço?

Para uma análise da dimensão normativa, um posicionamento teórico parece inevitável. Todavia, esse caminho pode conduzir a uma armadilha, a de empreender um debate político entre projetos e, com isso, desviar-se do propósito da investigação sociológica. Assinalar a dupla dimensão do desenvolvimento, como algo planejado e não-planejado, simultaneamente, oferece uma saída ao viabilizar uma análise dos projetos informada por uma sociologia da mudança e, no caso presente, preocupada com a dimensão do conhecimento como elemento da mudança. Nesse aspecto, recorremos a Norbert Elias (2008) e seu entendimento de que a produção do conhecimento é reveladora das dimensões conflituosas do processo de mudança. O fundo socialmente construído de conhecimento é determinante para as possibilidades de mudança social.

Deste ponto de partida, a ideia de “desenvolvimento” pode ser mobilizada, concomitantemente, como criadora e criatura das disputas epistemológicas. Da mesma forma, as noções de “democracia”, “economia”, “Estado” e todas as concepções que, com maior ou menor impacto, operam como organizadoras ou motrizes da vida social. É com essa perspectiva que procuramos realizar a investigação por entre as tramas de interdependência das dimensões normativa e factual do projeto de desenvolvimento humano. Isto significa assumir uma posição referente para análise do projeto, o que fizemos amparados, sobretudo, nas discussões sobre subdesenvolvimento e construção democrática, ambas expressões teóricas oriundas de abordagens históricas.

A questão central – a partir da qual se desdobraram algumas outras – com a qual a tese debateu e para a qual o trabalho procurou construir e sustentar um argumento, diz respeito aos entraves modernizantes que o projeto político do desenvolvimento humano engendra. A análise multinível buscou as origens teóricas e metodológicas desses entraves, mas centramos atenção nas práticas e nos sentidos dados a elas como elementos que fazem a conexão entre cultura e política. A ideia de modernização em seu contraste com a concepção de modernidade é reveladora dos paradoxos próprios de muitos projetos de desenvolvimento.

O argumento central é sustentado por argumentos secundários. Um deles refere-se a um ponto teórico. A abordagem do desenvolvimento humano tem uma forte ênfase avaliativa, mas oferece menor atenção ao caráter explicativo da pobreza e das desigualdades. Há, claramente, uma concepção de justiça que subsidia a proposta seniana, porém, um exame das noções de capacidade e funcionamentos, os principais conceitos articuladores da abordagem, é revelador do déficit explicativo. Esse aspecto se reforça com a tradução da proposta seniana pelo PNUD. O foco no IDH e demais índices e, depois, nos ODMs, vai revigorando a tendência avaliativa. Obviamente, não se pode cobrar do autor algo que ele não se propôs a realizar. Contudo, a

inserção de suas premissas na base do projeto de desenvolvimento humano foi fundamental para seu desenho geral e, como procuramos demonstrar, é definidora de um caráter ambivalente presente nos diferentes níveis desse projeto. Essa abertura permitiu o ingresso de metodologias participativas que, a nosso juízo, respondem por parte do processo de despolitização do processo.

Outra questão aberta pela investigação e que ajuda a sustentar o argumento central diz respeito ao que chamamos de movimentos metonímicos engendrados no interior dos RDHs envolvendo as noções de governança e de democracia. A ideia de governança é um pilar importante do projeto coordenado pelo PNUD, assim como a de democracia, que também está presente desde suas origens teóricas. Contudo, no interior dos documentos lançados pelo órgão internacional, o que se percebe é uma construção argumentativa na qual a governança e a democracia vão-se tornando ideias intercambiáveis. Na esteira desse processo, consolidam-se “novos” sentidos para conceitos caros às discussões sobre construção democrática como a participação, a cidadania, a solidariedade, os direitos. Um desvanecimento do caráter transgressor desses conceitos, para resgatar uma dica de Vera Telles (1998), vai se produzindo na medida em que o projeto político ganha terreno nacional e internacionalmente.

Além disso, quando olhamos particularmente para a sociedade civil que participa no projeto de desenvolvimento humano, observamos outros paradoxos. Apesar de heterogênea em sua composição, havendo em seu interior desde pequenas ONGs até grandes associações empresariais, percebe-se uma tentativa de homogeneização de suas práticas. A metodologia adotada pelo Movimento NP responde, em grande medida, pela uniformização das práticas. Quando conciliados a noção e o apelo para a governança oriundos dos documentos do PNUD aos métodos mobilizados pelo Movimento Nós Podemos, o que se vê na configuração estabelecida para promover o desenvolvimento humano no Brasil é uma concepção do desenvolvimento e da democracia da qual se subtrai, patentemente, as problemáticas do poder e da dominação que as constituem. Paradoxalmente, o Brasil tem melhorado seu desempenho no IDH e esse processo tem sido fortemente “participativo”, como indicam os documentos e as entrevistas do campo de pesquisa.

Esse processamento é, em parte, facilitado pelo caráter difícil de contestar dos conteúdos dos ODMs. Verificamos que a atuação das organizações civis no interior do projeto representa muito mais uma transferência da execução por parte do Estado impulsionada pelas sugestões advindas dos RDHs, e muito menos uma interação participativa, seja ela por fora ou por dentro das instituições estatais. De fato, tais organizações não participam de processos decisórios. O transcurso de decisão de quais seriam os Objetivos pode dar indicativos de que não estava no

cerne da elaboração do projeto uma radicalização democrática. Por outro lado, a nosso juízo, não é possível articular as noções de desenvolvimento e construção democrática se não se enfrenta, frontalmente, o problema distributivo. Isso tanto pela questão material premente, mas também pelo problema político e cultural derivado.

Baseado numa concepção do desenvolvimento como construção do exercício de opções alocativas para recursos e ativos, no tempo, no espaço e entre setores sociais (FURTADO, 1974; 1977; 1980; 2002; BRANDÃO, 2012), o enfrentamento do subdesenvolvimento requer uma problematização dos destinos dados ao excedente produzido socialmente, isto é, uma compreensão das formas de equacionamento político desse processo é um elemento capital. A conexão entre os debates sobre construção democrática e desenvolvimento pode ser, entre outros, apresentada nesses termos.

Seguimos com a construção do argumento tendo tal perspectiva na retaguarda dos esforços analíticos. Para isso, buscamos interrogar as formas de equacionamento institucional do projeto político, por um lado, e o desenho configuracional da organização societal, por outro; ou seja, visamos entender como se organizaram Estado, PNUD e sociedade civil para a implementação do projeto, separação não tão clara em sua realização, mas que, quando como tomada como arquétipo analítico, viabiliza o exame dessas dimensões nos diferentes níveis.

Ao direcionar a análise para o nível da organização e dos procedimentos, isto é, para o padrão de ações e relações dos agentes organizadores do projeto no Brasil, observamos como são mobilizadas e significadas as noções de política pública, cidadania e participação, principalmente, e como elas sofrem, em algum grau, uma espécie de demoção de seus sentidos políticos ou, ao menos, destes como conceitos que se articulam ao redor da problemática das relações de poder.

Procuramos enfrentar, com o intuito de compreender esse processo de resignificação conceitual, a temática do neoliberalismo, matéria controversa, porém recorrente nos debates sobre desenvolvimento e organizações internacionais. Dentro dos limites impostos pelo recorte, tentamos mostrar como uma metamorfose do neoliberalismo adentra o projeto dos ODMs e opera como elemento que responde pela despolitização de muitas questões. O neoliberalismo instaura uma forma específica de ler e descrever o mundo e, em decorrência, uma forma de representar a questão social. Instaura-se, dessa maneira, como força motriz modernizante sob a blindagem de um projeto de modernidade.

Dadas as análises empreendidas ao longo da tese, concluímos que estamos lidando com um tipo de fenômeno que apresenta uma espécie de paradoxo da modernidade. Uma modernidade que, no Brasil, sequer se solidificou, vale dizer, mas que é fantasiada, no modelo

de implementação do desenvolvimento humano, por metodologias organizacionais emprestadas do mundo corporativo, com o apelo à eficiência e à colaboração, pela ideia de participação social, pela governança democrática etc.

A miragem da modernidade não estaria, uma vez mais, embaçando o olhar para as estruturas do subdesenvolvimento? O que estaria em andamento não seria, novamente, um ciclo modernizante? O presente trabalho constrói seu argumento partindo desses questionamentos. Nossa referência (embora muitas vezes apenas implícita) para executar um contraste teórico, encontra-se na literatura sociológica sobre o desenvolvimento das estruturas de poder no Brasil: Celso Furtado, Florestan Fernandes, Sérgio Buarque de Hollanda, Raymundo Faoro, entre outros.

Se entende-se que a noção de desenvolvimento segue operando como ideia-força do processo de mudança social, parece o caso de salientarmos os pontos nodais de sociedades como a brasileira, que desafiam projetos políticos como o projeto do desenvolvimento humano na forma dos ODMs e, agora, articulado em torno dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Temos claro que o objeto em questão, os projetos políticos de desenvolvimento, requer aprofundamento em seus distintos níveis. Uma abordagem que acesse, por exemplo, as práticas realizadas na ponta, pelas ONGs, pelas associações comunitárias, pelas demais redes, pode revelar nuances relevantes a respeito das potencialidades do projeto, assim como indicar desafios que não apontamos neste trabalho.

Os paradoxos, as encruzilhadas e os desafios que procuramos evidenciar não devem sair do horizonte com o estabelecimento dos ODS. Sob a insígnia da sustentabilidade, estão a se construir “comuns” com grande apelo global, com apoio de grandes organizações internacionais, com significativa adesão de grandes ONGs e com suporte relativo de organizações de mídia. Se somente convém falar de desenvolvimento “quando a capacidade criativa do homem se volta para a descoberta de suas próprias potencialidades, quando se empenha em enriquecer o universo de que participa” (FURTADO, 1995, p. 5), o que apenas se realiza se conseguirmos transformar nossa atividade em criação de valores que se difundem na coletividade, parece claro que o percurso teórico e político a enfrentar é longo.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de Interação Estado-Sociedade em um Estado Heterogêneo: A Experiência na Era Lula. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 325-357, 2014.
- AGARWALA, A.N.; SINGH, S.P. (org.). **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Internacional Celso Furtado, 2010.
- ALDRED, R. From community participation to organizational therapy? World Café and Appreciative Inquiry as research methods. **Community Development Journal**, Oxford, v. 46, n. 1, p. 57-71, january 2011.
- ALMEIDA, C. O marco discursivo da "Participação Solidária" e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo; Campinas: Paz e Terra; Unicamp, 2006.
- ALONSO, J. La Sociedad Civil en Optica Gramsciana. **Sociedad Civil**, n. 1, vol. 1. México, p. 11-29, 1996.
- ARRETCHE, M. (org.). **Trajetória das Desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Unesp; CEM, v. 1, 2015.
- ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M. Por uma estratégia de civilização. In: ARBIX, G.; ZILBOVICIUS, M.; ABRAMOVAY, R. (org.) **Razões e ficções do desenvolvimento**. São Paulo: Edunesp; Edusp, 2001
- ARRIGUI, Giovanni; SILVER, Beverly J.; BREWER, Benjamin D. Industrial Convergence, Globalization, and the Persistence of the North-South Divide. **Studies in Comparative International Development**, vol. 38, no. 1, pp. 3-31, Spring 2003
- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2005.
- BAGOLIN, I. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano: impasses teóricos na construção da política social na atualidade**. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- BARROS, I.; COOPERRIDER, D. A story of nutrimental in Brazil: How wholeness, appreciation, and inquiry bring out the best in human organization. **Organization Development Journal**, v. 18, n. 2, p. 22-28, summer 2000.
- BARROS, R. P.; HENRIQUE, R.; MENDONÇA, R. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. **Revista Brasileira de Ciências**, v. 15, n. 42, fev 2000.
- BAUMAN, Z. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.
- BAUMAN, Z.; MAY, T. **Aprendendo a pensar com a sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010

- BECK, U.; BECK-GERNSHEIM, E. **La individualización: el individualismo institucionalizado y sus consecuencias sociales e políticas**. Barcelona: Paidós Ibérica, 2003.
- BIERSTEKER, T. O “triunfo” da economia neoclássica no mundo em desenvolvimento: convergência de políticas e fundamentos da governança na ordem econômica internacional. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.-O. (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília; São Paulo: UNB; Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.
- _____. Política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11. ed. Brasília: UNB, v. 2, p. 954-962, 1998.
- BOYER, R. Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 12, p. 1-20, junho 1999.
- BRANDÃO, C. Celso Furtado: subdesenvolvimento, dependência, cultura e criatividade. **Revista de Economia Política de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación**. São Cristóvão/SE, Vol. XIV, ene-abr 2012.
- BUSHE, G. R.; KASSAM, A. F. When Is Appreciative Inquiry Transformational? A Meta-Case Analysis. **The Journal of applied behavioral science**, Silver Spring, v. 41, n. 2, p. 161-181, June 2005.
- CABRAL, S. M. **Transformação Organizacional Generativa: A Investigação Apreciativa Para Além do Positivo**. Tese (Doutorado em Administração). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.
- CARDOSO, R. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, B.; ALMEIDA, M.H.T. (org.). **Sociedade política no Brasil pós-61** [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008. p. 313-350. ISBN: 978-85-99662-63-2. Available from SciELO Books <http://books.scielo.org>. Acesso em 10 jul 2018.
- CARDOSO, R.; FRANCO, A.; OLIVEIRA, M. D. **Um novo referencial para a ação social do Estado e da Sociedade: sete lições da experiência da comunidade solidária**. Brasília: Conselho da Comunidade Solidária/PNUD, 2000.
- CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean *et all* (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- CHANG, H.-J. Institutions and economic development: theory, policy and history. **Journal of Institutional Economics**, Cambridge, v. 7, n. 4, p. 473-498, Out 2010.
- COHEN, J.; ARATO, A. **Sociedad civil y teoría política**. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- COOPERRIDER, D.; WHITNEY, D. A positive revolution in change: Appreciative Inquiry. **Public administration and public policy**, v. 87, p. 611-630, 2001.

COOPERRIDER, D. **The Appreciative Inquiry Summit Is Used By the UN Global Compact at a Summit With 500 CEOs, Civil Society Leaders, Labor, and UN Leaders.** Disponível em: <http://www.lead2flourish.com/un> Acesso em: 15 mai 2018.

COMISSÃO SOBRE GOVERNANÇA GLOBAL. **Nossa Comunidade Global.** O Relatório da Comissão sobre a Governança global. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1996.

COSTA, L. R. S. Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade: refletindo sobre as relações entre Estado e Sociedade. Monografia (Bacharel em Ciência Política). Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CRAIG, D.; PORTER, D. Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence. **World Development**, v. 31, n. 1, p. 53-69, 2003.

_____. **Development beyond Neoliberalism?** Governance, Poverty Reduction and Political Economy. London: Routledge, 2006.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In. _____ (org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades. In. _____ (org.) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

_____. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (coord.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: FACES, 2004.

_____. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 139-164, outubro 2004a.

_____. State-Society Relations and the Dilemmas of the New Developmentalist State. **IDS Bulletin: States, Markets and Society – New Relationships for a New Development Era**, Sussex, v. 47, n. 2A, p. 157-168, 2016.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A (org.). **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina.** São Paulo; Campinas: Paz e Terra; Unicamp, 2006a.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal.** São Paulo: Boitempo, 2016.

_____. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI.** 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2017

- DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michèle. O delineamento da pesquisa qualitativa. In: POUPART, J. *et al.* **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.
- DEVIN, G. Norbert Elias e a análise das relações internacionais. In: MILANI, Carlos R.S. (Org.) **Relações internacionais: perspectivas francesas**. Salvador: EDUFBA, 2010.
- DRAGO, I. **Contribuições do Movimento Nós Podemos Paraná para a criação e compartilhamento de conhecimento nos núcleos locais de trabalho**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Ciência, Gestão e Tecnologia da Informação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2011
- DUBROW, J.K. Governança Global Democrática, Desigualdade Política e a Hipótese da Resistência Nacionalista. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, no. 32, p. 94-110, jan./abr. 2013
- DURHAM, E. R. Movimentos Sociais: a construção da cidadania. **Novos Estudos CEBRAP**, nº 10, CEBRAP, São Paulo, 1984.
- DURKHEIM, É. **Da divisão do trabalho social**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- _____. **As regras do método sociológico**. 17. ed. São Paulo: Nacional, 2002.
- ELIAS, N. **A sociedade dos indivíduos**. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.
- _____. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2005.
- _____. Conceitos sociológicos fundamentais. In: NIEBURG, F.; WAIZBORT, L. (org.) **Escritos & Ensaios: Estado, processo, opinião pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.
- _____. Processos de formação de Estados e construção de nações. In: NIEBURG, F.; WAIZBORT, L. **Escritos & Ensaios: Estado, processo, opinião pública**. Rio de Janeiro: Zahar, p. 153-165, 2006a.
- _____. Para a fundamentação de uma teoria dos processos sociais. In: NIEBURG, F.; WAIZBORT, L. (org.) **Escritos & Ensaios: Estado, processo, opinião pública**. Rio de Janeiro: Zahar, 2006b.
- _____. Sociologia do conhecimento: novas perspectivas. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 23, n. 3, p. 515-554, 2008.
- ETCHICHURY, H. J. La mente, la pobreza y el Banco Mundial: una perspectiva de derechos humanos. **Enfoques**, Santiago, v. XIII, n. 23, p. 49-65, 2015.
- FAORO, R. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.
- FARIA, V. E. Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil. **Revista de la Cepal**, n. 77, pp. 7-24, agosto de 2002.

- FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 187-204, junho 2010.
- FERGUSON, J. **The Anti-Politics Machine**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2005.
- FILIPPO, A. D. La Escuela Latinoamericana del Desarrollo: Tensiones epistemológicas de un movimiento fundacional. **Cinta de Moebio**, Santiago, n. 29, p. 141-176, septiembre 2007.
- FUKUDA-PARR, S. The human development paradigm: operationalizing Sen's ideas on capabilities. **Feminist Economics**, 9 (2-3), pp. 301-317, 2003.
- FUKUDA-PARR, S.; KUMAR, A. K. Introduction. In: FUKUDA-PARR, S.; KUMAR, A. K. (org.). **Readings in Human Development**. New Delhi: Oxford, 2005.
- FUKUDA-PARR, S.; YAMIM, A. E.; GREENSTEIN, J. The Power of Numbers: A Critical Review of Millennium Development Goal Targets for Human Development and Human Rights. **Journal of Human Development and Capabilities**, v. 15, n. 2-3, p. 105-117, 2014. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/19452829.2013.864622>>. Acesso em: 22 dec 2014.
- FURTADO, C. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.
- _____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- _____. **Prefácio a nova economia política**. 3. ed. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1977.
- _____. **Pequena introdução ao desenvolvimento**: enfoque interdisciplinar. São Paulo: Nacional, 1980.
- _____. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- _____. **Brasil: a construção interrompida**. São Paulo: Paz e Terra, 1992.
- _____. A superação do subdesenvolvimento. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 3, p. 37-42, dez 1994.
- _____. A invenção do subdesenvolvimento. **Revista de Economia Política**, v. 15, n. 2 (58), p. 5-9, abril-junho 1995.
- _____. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- _____. **Introdução ao Desenvolvimento**: enfoque histórico-estrutural. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- _____. **Em busca de um novo modelo**: reflexões sobre a crise contemporânea. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

- _____. Que somos. In: D'AGUIAR, R. F. (org.). **Ensaio sobre cultura e o Ministério da Cultura**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012. p. 29-42.
- _____. Planificação Social. In: D'AGUIAR, R. F. (org.). **Anos de formação 1938-1948: o jornalismo, o serviço público, a guerra, o doutorado**. Rio de Janeiro: Contraponto/Centro Celso Furtado, 2014. p. 213-217.
- GALVANIN NETO, T. **Os projetos de combate à pobreza em parceria com o PNUD: inovações, especificidades e natureza das propostas**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2013.
- GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática. Os movimentos sociais e a construção democrática: sociedade civil, esfera pública e gestão participativa. **Idéias**, IFCH-UNICAMP, n.5/6, 1998-1999.
- GONÇALVES, A. O conceito de governança. In: XIV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. **Anais...** Fortaleza, 3, 4 e 5 de novembro de 2005. Disponível em: <http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/Anais/Alcindo%20Goncalves.pdf>. Acesso em: 20 nov 2015.
- GRAJEW, O. Entrevista (concedida a Pedro F. Bendassolli). **GV Executivo**. São Paulo, vol. 4, n. 1, p. 10-13, fev-abr 2005.
- GUIMARÃES, J. A trajetória intelectual de Celso Furtado. In: TAVARES, Maria da Conceição (org.). **Celso Furtado e o Brasil**. São Paulo: Perseu Abramo, 2000.
- HAQ, M. U. The human development paradigm. In: FUKUDA-PARR, S.; KUMAR, A. K. S. (org.). **Readings in Human Development**. New Delhi: Oxford, p. 17-34, 2005.
- HEIDEMANN, F.G. Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, F.G; SALM, J.F. (org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. Brasília: Editora UNB, 2010.
- HENRIQUES, R. (org.). **Desigualdade e pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- HERMET, G. **Cultura & Desenvolvimento**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2002.
- HIRANO, S.; ESTENSSORO, L. Padrões de desenvolvimento e de oportunidade social na América Latina e no Leste Asiático. **Cadernos PROLAM/USP**, (ano 5 - vol. 2), p. 105 – 146, 2006
- HIRSCHMAN, A. Ascensão e declínio da economia do desenvolvimento. **Dados**. Vol. 25, n.1, pp. 5 – 24, 1982.
- ILCAN, S.; PHILLIPS, L. Developmentalities and Calculative Practices: The Millennium Development Goals. **Antipode**, v. 42, n. 4, p. 844-874, 2010.
- INOUE, C. Y. A. **Regime global de biodiversidade**. Comunidades epistêmicas e experiências locais de conservação e desenvolvimento sustentável – o caso Mamirauá. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável). Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

- IVO, A. B. L. Uma racionalidade constrangida: a experiência da governança urbana em Salvador. **Caderno CRH**, Salvador, v. 26-27, p. 107-145, jan-dez 1997.
- _____. **Sociologia, Modernidade e Questão Social**. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008.
- _____. O paradigma do desenvolvimento: do mito fundador ao novo desenvolvimento. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 187-210, maio-ago 2012.
- _____. Estado da arte da Sociologia nos estudos sobre desenvolvimento. In: MONTEIRO NETO, A. (org.). **Desenvolvimento nas Ciências Sociais: o Estado das Artes**. Sociedade, política e desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2014. p. 17-90.
- _____. Agências Multilaterais de Desenvolvimento e comunidades epistêmicas. **Cadernos do CEAS**, Salvador, v. 235, p. 129-152, 2015.
- _____. Agências multilaterais de desenvolvimento e comunidades epistêmicas. In: _____ (org.). **A reinvenção do desenvolvimento: agências multilaterais e produção sociológica**. Salvador: UFBA, 2016. p. 13-36.
- JESSOP, B. Governance Failure. In. STOKER, G. (ed.). **The New Politics of British Local Governance**. Basingstoke: Macmillan, 2000.
- JOLLY, Richard *et al.* **UN contributions to development thinking and practice**. Bloomington: Indiana University Press, 2004.
- JOLLY, R. Human Development and Neo-Liberalism: paradigms compared. In: FUKUDA-PARR, S.; KUMAR, A. K. S. (org.). **Readings in Human Development**. New Delhi: Oxford, p. 106-116, 2005.
- JOLLY, R.; EMMERIJ, L.; WEISS, T. **El poder de las ideas: claves para una historia intelectual de las Naciones Unidas**. Madrid: Catarata, 2007.
- KJÆR, A. M. **Governance**. Cambridge: Polity, 2004.
- KLAMER, A. A Conversation with Amartya Sen. **The Journal of Economic Perspectives**, Pittsburgh, v. 3, n. 1, p. 135-150, 1989.
- KNIGHT, B.; CHIGUDU, H.; TANDON, R. **Reviving Democracy: citizens at the heart of governance**. London: Earthscan, 2002.
- KRAYCHETE, E. S. Desenvolvimento e Cooperação Internacional. **Cadernos CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, p. 183-186, maio-ago 2012.
- KREITLON, M.P. **O discurso da responsabilidade social empresarial ou a lógica e a retórica da legitimação: um olhar sobre o campo do petróleo**. Tese (Doutorado em Administração). Escola de Administração – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.
- KRITSCH, R. Estado e sociedade civil na teoria política: alguns paradigmas, muitas trajetórias. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 13, n. 28, p. 225-267, set-dez 2014.

- LAUTIER, B. O consenso sobre as políticas sociais na América Latina, negação da democracia? **Caderno CRH**, Salvador, v. 23, n. 59, p. 355-368, maio-ago 2010.
- LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. In whose name? Political representation and civil organisations in Brazil. **IDS Working Paper 249**. Brighton: XPS Limited, 2005.
- LAVALLE, A. G.; SZWAKO, J. Origens da Política Nacional de Participação Social: Entrevista com Pedro Pontual. **Novos Estudos - Cebrap**, São Paulo, v. 99, p. 91-104, julho 2014.
- LECHNER, N. A modernidade e a modernização são compatíveis? O desafio da democracia latino-americana. **Lua Nova**, São Paulo, v. 21, p. 73-86, setembro 1990.
- LEPENIES, Philipp H.. Possibilismo: vida e obra de Albert O. Hirschman. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 83, p. 65-88, Mar. 2009. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002009000100005&lng=en&nrm=iso>. access on 02 May 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0101-33002009000100005>.
- MACHADO NETO, A. L. **Sociologia do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1963.
- MARANHÃO, T. **Governança Mundial e Pobreza**: do Consenso de Washington ao consenso de oportunidades. Tese (Doutorado em Sociologia). Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MARQUES, E. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. **Brazilian Political Science Review**, São Paulo, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-38212013000300001&lng=en&nrm=iso>. access on 22 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S1981-38212013000300001>.
- MATO, D. Redes transnacionales de actores globales y locales en la producción de representaciones de ideas de sociedad civil. In: MATO, D. (org.). **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- MAURIEL, A. P. **Combate à pobreza e desenvolvimento humano**: impasses teóricos na construção da política social na atualidade. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2008.
- MAY, T. **Pesquisa social**: questões, métodos e processos. Porto Alegre: Artmed, 2004.
- MEDEIROS, M. Meio século de desigualdades no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 90, p. 175-177, 2016.
- MEIER, G. M. El período formativo. In: MEIER, G.; SEERS, D. (org.). **Pioneros del desarrollo**. Madrid: Tecnos, 1986. p. 367.
- MEIER, Gerald; SEERS, Dudley (org.). **Pioneros del desarrollo**. Madrid: Tecnos, 1986.

- MELLO, J. M. C. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana. Um prólogo em homenagem a Celso Furtado. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 9, p. 159-164, 1997.
- MERCURI, C. Uma reflexão sobre *desenvolvimento humano* na produção das Ciências Sociais no Brasil. In.: IVO, A. B. L. (org.). **A reinvenção do desenvolvimento**: agências multilaterais e produção sociológica. Salvador: EDUFBA, 2016.
- MIGUEL, L. F. O liberalismo e o desafio das desigualdades. In: MIGUEL, L. F. (org.). **Desigualdades e Democracia**: o debate da teoria política. 1. ed. São Paulo: Unesp, p. 25-66, 2016.
- _____. **Consenso e conflito na democracia contemporânea**. São Paulo: Ed. Unesp, 2017.
- MILANI, C. Discursos y mitos de la participación social en la cooperación internacional para el desarrollo: una mirada a partir de Brasil. **Revista Espanhola de Desarrollo y Cooperacion**, Madrid, v. 22, p. 161-182, jul 2008.
- _____. Teorias do Capital Social e Desenvolvimento Local: lições a partir da experiência de Pindadas (Bahia, Brasil). **IV Conferência Regional ISTR-LAC**, São José, Costa Rica, 8 a 10 out 2003.
- MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLÍNÍS, Grman (org.). **Democracia e governana mundial**: que regulaes para o sculo XXI? Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002.
- MONTEIRO NETO, A. (org.). **Desenvolvimento nas Cincias Sociais**: o Estado das Artes. Sociedade, poltica e desenvolvimento. Braslia: IPEA, 2014
- MORAES, R. **Neoliberalismo**: de onde vem, para onde vai. So Paulo: Senac, 2001.
- MOUFFE, C. Democracia, cidadania e a questo do pluralismo. **Poltica & Sociedade**, Florianpolis, v. 3, p. 11-26, Outubro 2003.
- NAES UNIDAS. **Declarao do Milnio**. Lisbon: United Nations Information Centre, 2000.
- O'DONNEL, G. Democracia, Desenvolvimento Humano e Direitos Humanos. **Debates**, Porto Alegre, v. 7, n. 1, p. 15-114, jan-abr 2013.
- OLVERA, A. El Concepto de Sociedad Civil en una Perspectiva Habermasiana. **Sociedad Civil**, n. 1, vol. 1. Mxico, p. 31-44, 1996.
- ONUJI, J. *et al.* Cincia Poltica e Relaes Internacionais: avaliao da produo sobre desenvolvimento na ps-graduao. In: MONTEIRO NETO, A. (org.). **Desenvolvimento nas Cincias Sociais**: o Estado das Artes. Sociedade, poltica e desenvolvimento. Braslia: IPEA, 2014. p. 139-160.
- PASQUINO, G. Movimentos Sociais. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionrio de Poltica**. Braslia: UNB, v. 1, p. 787-792, 1998.

- _____. Modernização. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Brasília: UNB, v. 1, p. 768-776, 1998a..
- PAYNE, A.; PHILIPS, N. **Development**. Cambridge: Polity Press, 2010.
- PERES, T. H. de A. Comunidade Solidária: a proposta de um *outro* modelo para as políticas sociais. **Civitas**, Porto Alegre, vol. 5, n. 1, pp. 109-126, jan-jun 2005.
- PIERUCCINI, M. C. **Os Rocha Loures: uma família paranaense em 300 anos de história**. Curitiba: Posigraf, 1995.
- PINTO, L. A. C. **Sociologia e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- PIRES, C. **Grajew deixa governo e diz que pode ajudar mais de fora**. UOL notícias, 2003. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/inter/reuters/2003/11/10/ult27u39331.jhtm>. Acesso em: 27 fevereiro 2016.
- PNUD. **Informe Desarrollo Humano 1990**. Definición y medición del desarrollo humano. Bogotá: Tercer Mundo, 1990.
- _____. **Desarrollo Humano: Informe 1992**. Bogotá: Tercer Mundo, 1992.
- _____. **Informe sobre Desarrollo Humano 1993**. Madrid: CIDEAL, 1993.
- _____. **Informe sobre Desarrollo Humano 1994**. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- _____. **Informe sobre Desarrollo Humano 1995**. Ciudad de México: Harla SA, 1995.
- _____. **Informe sobre Desarrollo Humano 1996**. Madrid: Mundi-Prensa, 1996.
- _____. **Informe sobre Desarrollo Humano 1998**. Madrid: Mundi-Prensa, 1998.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2002**. Aprofundar a democracia num mundo fragmentado. Lisboa: Mensagem, 2002.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2003. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milênio: um pacto entre as nações para eliminar a pobreza humana**. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. New York; Lisboa: PNUD; Mensagem, 2003.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2003. Cooperação Internacional numa encruzilhada: ajuda, comércio e segurança num mundo desigual**. New York; Lisboa: PNUD; Ana Paula Faria Editora, 2005.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2006. A água para lá da escassez: poder, pobreza e a crise mundial da água**. New York: PNUD, 2006.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010 - A verdadeira riqueza da Nações: vias para o desenvolvimento humano**. New York: PNUD, 2010.

- _____. **Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010. Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad.** New York: PNUD, 2010a.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2013 - A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado.** New York: PNUD, 2013.
- _____. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2014 – Sustentar o Progresso Humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência.** New York: PNUD, 2014.
- _____. **Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas.** New York: PNUD, 2016.
- PNUD/SESI-PR. **Dialogando sobre Desenvolvimento.** Brasília: SESI-PR/PNUD, 2014.
- _____. **Mobilização.** Brasília: SESI-PR/PNUD, 2014a.
- _____. **Planejamento de Núcleo ODM.** Brasília: SESI-PR/PNUD, 2014b.
- _____. **Mostra de Projetos.** Brasília: SESI-PR/PNUD, 2014c.
- _____. **Interpretação e análise de indicadores.** Brasília: SESI-PR/PNUD, 2014d.
- POUPART, J. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: POUPART, J. *et al* (org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** Petrópolis: Vozes, 2008.
- PREBISCH, R. Cinco etapas en mi pensamiento sobre el desarrollo. In: MEIER, G.; SEERS, D. (org.). **Pioneros del Desarrollo.** Madrid: Tecnos, p. 178-193, 1986.
- _____. **Dinâmica do desenvolvimento latino-americano.** São Paulo: Fundo de Cultura, 1963.
- RADOMSKY, G. F. W. Desenvolvimento, Pós-Estruturalismo e Pós-Desenvolvimento: a crítica da modernidade e a emergência de "modernidades" alternativas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 149-193, fevereiro 2011.
- RAZZOLINI FILHO, E. *et al.* A Investigação Apreciativa como uma ferramenta para a construção da estratégia organizacional. **Revista Organização Sistêmica**, Curitiba, v. 4, n. 2, p. 180-206, jul-dez 2013.
- REINERT, E. **Como os países ricos ficaram ricos e por que os países pobres continuam pobres.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2016.
- REIS, E. Sociologia política e processos macro-históricos. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 17, n. 38, p. 18-43, jan-abr 2015.
- REZENDE, M. J. D. Celso Furtado e Karl Mannheim: uma discussão acerca do papel dos intelectuais nos processos de mudança social. **Acta Scientiarum. Human and Social Sciences**, Maringá, v. 26, n. 2, p. 239-250, 2004.

- _____. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: alguns desafios políticos da co-responsabilização dos diversos segmentos sociais no combate à pobreza absoluta e à exclusão. **Investigacion y desarrollo**, Barranquilla, v. 16, n. 2, p. 184-213, 2008.
- _____. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e as ações voluntárias: em questão os esforços e o processo de individualização. **Convergencia**, Cidade do México, v. 48, p. 105-135, set-dez 2008a.
- _____. 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**, Bucaramanga, Colombia, v. 10, n. 20, p. 28-43, diciembre 2008b.
- _____. Desigualdades, exclusões e engenharia social: a proposto do "Relatório do Desenvolvimento Humano (RDH/PNUD/ONU) de 2004". **Investigacion y Desarrollo**, Barranquilla, v. 18, n. 2, p. 218-241, 2010. ISSN 0121-3261.
- _____. A democracia como transformação global da sociedade e dos indivíduos em Norbert Elias. **Polis: Revista de la Universidad Bolivariana**, Lagos, Chile, v. 11, n. 32, 351-375 2012.
- _____. O desenvolvimento humano em contextos específicos: as propostas dos Relatórios de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e os desafios postos pelos estudos sobre América Latina. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 31, n. 2, p. 487-514, Maio/Agosto 2016.
- _____. Uma abordagem histórico-hermenêutica dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (PNUD/ONU). **E-I@tina** - Revista electrónica de estudios latinoamericanos, Buenos Aires, v. 13, n. 51, p. 33-51, abr-jun 2015. Disponível em: <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/elatina/article/view/930>. Acesso em 10 out 2017.
- _____. Os Relatórios de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas e a indicação de ações e de procedimentos para alcançar a segurança humana: a construção de uma agenda assentada nos processos de governança. In: SCHMITZ, G. D. O.; ROCHA, R. A. **Brasil e o Sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global**. Brasília: Ipea, 2017.
- RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. **Political Studies**, Cambridge, v. XLIV, p. 652-667, 1996.
- RIBEIRO, G. L. Poder, redes e ideologia no campo do desenvolvimento. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 80, p. 109-125, março 2008.
- RIBEIRO, L. **Processo e Figuração: Um estudo sobre a Sociologia de Norbert Elias**, Tese (Doutorado em Sociologia). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.
- ROBEYNS, I. The Capability Approach in Practice. **The Journal of Political Philosophy**., v. 14, n. 3, p. 351-376, 2006.
- RODRIGUEZ, O. **O estruturalismo latino-americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

- ROLDÁN, K. S. D. Social exclusion, social cohesion: defining narratives for development in Latin America. **Journal of International Development**, Rotterdam, v. 24, p. 728-744, 2012.
- ROSEMBLUM, C. Um telefone na mão, uma ideia na cabeça. **Valor**, São Paulo, 20 agosto 2010. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/2010/10.08.Um_telefone_na_mao_um_a_ideia_na_cabeca.pdf Acesso em 17 fev 2016.
- ROSENAU, J. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E.-O. (org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília; São Paulo: UNB; Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- ROSTOW, W. W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- SACHS, W. **Diccionario del Desarrollo**: una guia de conocimiento como poder. Lima: Pratec, 1996.
- SADER, E. **Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo 1970-1980**. São Paulo: Paz e Terra, 1988.
- SALLES, F. C. O papel da ONU e do Banco Mundial na consolidação do campo internacional do desenvolvimento. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 347-373, maio-ago 2015.
- SCHERER-WARREN, I.; LÜCHMANN, L. H. H. Situando o debate sobre movimentos sociais e sociedade civil no Brasil. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 3, n. 5, p. 13-35, 2004.
- SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA. **Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio** – 5 edição. Brasília, 2013.
- SEDES – Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **O desafio de transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento** (Quarta Carta de Concertação). Brasília, 2003. Disponível em: <http://www.cdes.gov.br> Acesso em 10 abr 2018.
- SEN, A. **Equality of What?** The Tanner Lecture on Human Values. Stanford: [s.n.]. 1979. p. 1-26.
- _____. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 313-334, Apr. 1993. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100016&lng=en&nrm=iso>. access on 12 Jan. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451993000100016>.
- _____. “Capital humano y capacidad humana”. **Cuadernos de Economía**, v. XVII, n. 29, Bogotá, p. 67-72, 1998.
- _____. Amartya Sen - Biographical. **Nobelprize**, 1999. Disponível em: <http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1998/sen-bio.html>. Acesso em: 11 Fevereiro 2017.

- _____. **Sobre ética e economia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999a.
- _____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- _____. **El valor de la democracia**. Madrid: El viejo topo, 2006.
- _____. **Desigualdade Reexaminada**. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- _____. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- _____. **A ideia de justiça**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.
- SESI-PR. **Sesi e os 10 anos de trabalho em prol dos ODM**. Curitiba: SESI/Brox Comunicação, 2014.
- SHISHITO, F. A. **Os relatórios do desenvolvimento humano das nações unidas: entraves e desafios que emergem da periferia**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2012.
- SILVA, B. C. **A Investigação Apreciativa como metodologia participativa e suas possíveis interfaces com a comunicação organizacional: um estudo de caso na Nutrimental**. Monografia (Bacharelado em Comunicação Social – Relações Públicas) Universidade Estadual Paulista – UNESP, Bauru, 2014.
- SILVA, J. M. M. **A expressão territorial da relação global-local: o processo de institucionalização do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade em Santa Catarina no período de 2009 a 2015**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional). Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2016.
- SILVEIRA, V. O.; SANCHES, S. N.; COUTO, M. B. (org). **Desenvolvimento nas Ciências Sociais: o Estado das Artes. Direito e desenvolvimento no Brasil do século XXI**. Brasília: IPEA; Conpedi, 2013.
- SINGER, A. **O sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador**. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.
- SOUSA, C. S. **Desenvolvimento humano sustentado como fundamento da cidadania pós-nacional**. Tese (Doutorado em Filosofia). Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.
- SOUSA SANTOS, B. A crítica da governação neoliberal: O Fórum Social Mundial como política e legalidade cosmopolita subalterna. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Coimbra, v. 72, p. 7-44, Outubro 2005.
- SOUSA SANTOS, B. D. S.; MENESES, M. P. Introdução. In: SOUSA SANTOS, B. D. S.; MENESES, M. P (org.). **Epistemologias dos Sul**. 2. ed. São Paulo: Cortez, p. 15-30, 2010.
- STEWART, F. Biases in Global Markets: Can the forces of inequity and marginalisation be modified? In: HAQ, M. U., *et al* (org.). **The UN and the Bretton Woods Institutions**. New York: St. Martin's Press, p. 164-184, 1995.

- SZTOMPKA, P. **A sociologia da mudança social**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- TATAGIBA, L. Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.) **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- TCHERNIACOWSKI, Daniela. Oded Grajew – entrevista. **Revista Filantropia**, set 2004.
- TELLES, V. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. **Pólis**, São Paulo, n. 14, p. 43-54, 1994.
- _____. Direitos sociais: afinal do que se trata? **Revista USP**, São Paulo, n. 37, p. 34-45, março-maio 1998..
- _____. **Direitos sociais**: afinal do que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- _____. **Cidadania e Pobreza**. São Paulo: Editora 34, 2001.
- _____. Sociedade Civil, Direitos e Espaços Públicos. In: FLEURY, S. **Descentralização e Desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- TEIXEIRA, P. R. L. **A municipalização dos Objetivos do Milênio em Barro Alto – GO**: um olhar a partir da teoria da sociologia da ação organizada. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2017.
- THOMPSON, J. B. **Ideologia e cultura**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. Petrópolis: Vozes, 1995.
- _____. **Ideologia e Cultura Moderna**. Petrópolis: Vozes, 2011.
- TILLY, C. Movimento Social como Política. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, p. 133-160, jan-jul 2010.
- TOLIPAN, R.; TINELLI, A. C. (org.). **A controvérsia sobre distribuição de renda e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975.
- UNDP. **Human Development Report 1999**. New York; Oxford: PNUD; Oxford University Press, 1999.
- _____. **Human Development Report 2003. Millennium Development Goals**: A compact among nations to end human poverty. New York: Oxford University Press, 2003.
- _____. **Human Development Report 2007/2008. Fighting climate change**: human solidarity in a divided world. New York: Palgrave Macmillan, 2007.
- VEIGA, J. E. Neodesenvolvimentismo: quinze anos de gestação. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 83-94, jul-set 2006.
- _____. **Desenvolvimento Sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.
- _____. Dialética e Desenvolvimento em Furtado. **Movimentos Sociais e Dinâmicas Espaciais**, Recife, v. 2, n. 2, p. 203-224, 2013.

- VERONESE, M. V.; GUARESCHI, P. A. Hermenêutica de Profundidade na pesquisa social. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo-RS, v. 42, n. 2, p. 85-93, maio-ago 2006.
- VIANNA, L. W. **A modernização sem o moderno**: análises de conjuntura na era Lula. Rio de Janeiro: Contraponto, 2011.
- VITA, Álvaro de. Justiça distributiva: a crítica de Sen a Rawls. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, 1999. Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300004&lng=en&nrm=iso>. access on 31 Aug. 2011. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000300004>.
- WATKINS, J. M.; MOHR, B.; KELLY, R. **Appreciative Inquiry**: Change at the Speed of Imagination. San Francisco: Jossey-Bass/Pfeiffer, 2011.
- ZINCKE, C. R.; GONZÁLEZ, E. A. El impacto de los informes de desarrollo humano del PNUD en Chile. [S.l.]. 2006. Disponível em: http://sociologia.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2012/01/C.Ramos_IMPACTO_PNUD_EN_CHILE.pdf. Acesso em: 21 mar 2017.

REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS (DOCUMENTOS)

- APRESENTAÇÃO** Nacional do Projeto Movimento ODM Brasil 2015. Disponível em: http://www.nospodemos.org.br/upload/tiny_mce/sec_nac/apresentacao_nacional.pdf. Acesso em: 10 mar 2016
- BRASIL. DECRETO Nº 8.892, DE 27 DE OUTUBRO DE 2016.** Cria a Comissão Nacional para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8892.htm. Acesso em: 10 mai 2018.
- CABO VERDE. Estratégia de Crescimento e de Redução da Pobreza III** (2012-2016). Dezembro 2012. Disponível em: <https://www.mf.gov.cv/index.php/legislacao-new/doc.../718-decrp-iii-final-pt>. Acesso em: 16 abr 2018.
- COMISSÃO NACIONAL PARA OS ODS. Plano de ação 2017-2019.** Brasília, 27 out 2017. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/ods/publicacoes/plano-de-acao-da-cnods-2017-2019>. Acesso em: 20 abr 2018.
- DIRETRIZES** do funcionamento do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (novembro – 2013). Disponível em: www.nospodemos.org.br/upload/tiny_mce/2014/fevereiro/MNCS_diretrizes_aprovada_termodeadesao.pdf. Acesso em: 29 fev 2016.
- GRI; UN GLOBAL COMPACT; WBCSD. Guia dos ODS para as Empresas** Diretrizes para implementação dos ODS na estratégia dos negócios. Disponível em: https://sdgcompass.org/wp-content/uploads/2016/04/SDG_Compass_Portuguese.pdf. Acesso em: 25 jan 2018.

HISTÓRIA do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Disponível em: <http://www.nospodemos.org.br/downloads>. Acesso em: 26 fev 2016

HISTÓRICO: Pacto Global. Disponível em: <http://pactoglobal.org.br/historico/> Acesso em 15 out 2017

HISTÓRICO: O Movimento Nacional e os ODS. Disponível em: <http://www.odsnospodemos.org/historico-e-resultados>. Acesso em 03 out 2017a.

IMF. **The Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)**. Jul 2009. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/prgf.htm>. Acesso em: 10 mai 2018.

IMF. **Aspectos operativos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza**. Dec 1999. Disponível em: <http://www.imf.org/external/np/pdr/prsp/esl/poverty1.htm>. Acesso em 10 mai 2018.

INVESTIMENTO social privado na filantropia é benéfico para Agenda 2030. Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2017/12/13/investimento-social-privado-na-filantropia-ben-fico-para-agenda-2030.html>. Acesso em 10 mar 2018.

ODM: Movimento 'Nós Podemos' realiza 3º encontro nacional em Brasília. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3782>. Acesso em: 09 mar 2016.

MUNICIPALIZAÇÃO dos ODM e Participação Social. Disponível em: <http://www.secretariageral.gov.br/.arquivos/arquivos-novos/arquivos-novos-2011/Municipalizacao%20dos%20ODM.pdf>. Acesso em: 09 mar 2016.

RELATÓRIO Encontro Nacional dos Núcleos ODM 2012. Disponível em: http://www.nospodemos.org.br/upload/tiny_mce/capa/Relatorio_Geral_do_Encontro_Nacional_dos_Nucleos_ODM.pdf. Acesso em: 15 ago 2013.

PROJETO ODM Brasil 2015 se fortalece com assinatura de termo de compromisso entre Pnud e Petrobras – 20.08.2013. Disponível em: <http://www.odmbrasil.gov.br/noticias/2013/08/20-08-2013-projeto-odm-brasil-2015-se-fortalece-com-assinatura-de-termo-de-compromisso-entre-pnud-e-petrobras>. Acesso em: 10 mar 2016.

SDGPP. The SDG Philanthropy Platform. Disponível em: <https://www.sdgphilanthropy.org/About-SDGPP>. Acesso em: 23 fevereiro 2018.

UNITED NATIONS. Conferences & Summits. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/en/about/conferences.html>. Acesso em: 10 dez. 2017

UNV. **Quiénes somos**. Disponível em: <http://www.unv.org/es/quienes-somos.html> Acesso em 24 fev 2016.

BRETON WOODS PROJECT. Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs): A Rough Guide. Disponível em: <http://www.brettonwoodsproject.org/2003/04/art-16298/>. Acesso em: 05 mai 2018.

ENTREVISTAS

Roberta. Entrevista II. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. Paraná, 2015. 1 arquivo .mp3. (65:25 min).

Anderson. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. (via vídeo conferência), 2017. 1 arquivo .mp3. (60:54 min).

Bruna. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. (via vídeo conferência), 2017. 1 arquivo .mp3. (91:45 min).

Clara. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. (via vídeo conferência), 2017. 1 arquivo .mp3. (152:20 min).

Claudia. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. Curitiba-PR, 2015. 1 arquivo .mp3. (79:47 min).

João. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. (via vídeo conferência), 2017. 1 arquivo .mp3. (105:56 min).

José. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. Brasília-DF, 2017. 1 arquivo .mp3. (38:03 min).

Marcos. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. Brasília-DF, 2017. 1 arquivo .mp3. (95:34 min).

Paula. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. Curitiba-PR, 2015. 1 arquivo .mp3. (79:47 min).

Silvia. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. Brasília-DF, 2017. 1 arquivo .mp3. (84:12 min).

Tiago. Entrevista I. Entrevistador: Fabio Akira Shishito. Belo Horizonte-MG, 2017. 1 arquivo .mp3. (153:25 min).

DOCUMENTÁRIO

O LONGO amanhecer. Direção de José Mariani, Rio de Janeiro, Videofilmes, 2004. 1 DVD.

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (continua)**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar de uma pesquisa acadêmica. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa assegurar seus direitos como participante e é elaborado em duas vias, uma que deverá ficar com você e outra com o pesquisador.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo caso não aceite participar e pode-se retirar a autorização em qualquer momento. A pesquisa tem como título: Desenvolvimento Humano e o processo de construção democrática: desafios dos ODMs (Doutorado em Sociologia – USP).

JUSTIFICATIVA, OS OBJETIVOS E OS PROCEDIMENTOS:

O motivo que nos leva a estudar o problema do projeto de desenvolvimento humano é o impacto que tais iniciativas causam ou podem causar no processo de construção da democracia no país. A pesquisa se justifica na medida em que tem potencial para produzir análises sobre os possíveis percalços e os desafios a serem enfrentados pelo projeto do desenvolvimento humano em dadas realidades socioeconômicas e, com isso, contribuir para investigações comparativas sobre um dos relevantes problemas do desenvolvimento brasileiro: as grandes disparidades regionais. O objetivo desse projeto é compreender as formas que assumem a execução do projeto de desenvolvimento humano no Brasil. Os procedimentos de coleta de material para análise se darão da seguinte forma: entrevistas com atores relevantes na organização e execução do projeto, além de leitura sistemática dos Relatórios de Desenvolvimento Humano. A entrevista será gravada em áudio e, posteriormente, transcrita. O material será armazenado em computador pessoal do pesquisador, ao qual apenas ele possui acesso. Em nenhuma circunstância, outra pessoa terá acesso ao áudio e à transcrição da entrevista. A entrevista será realizada em uma ou duas etapas, caso seja necessário complementar as informações e a duração adequa-se às possibilidades da(o) entrevistada(o). O pesquisador irá se deslocar até o local de sua preferência na data e horário por você escolhidos.

GARANTIA DE ESCLARECIMENTO, LIBERDADE DE RECUSA E GARANTIA DE SIGILO:

Você será esclarecido(a) sobre a pesquisa em qualquer aspecto que desejar. Você é livre para recusar-se a participar, retirar seu consentimento ou interromper a participação a qualquer momento. A sua participação é voluntária e a recusa em participar não irá acarretar qualquer penalidade ou perda de benefícios.

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (continua)

O(s) pesquisador(es) irá(ão) tratar a sua identidade com padrões profissionais de sigilo. Os resultados da pesquisa serão enviados para você e permanecerão confidenciais. Seu nome ou o material que indique a sua participação não será liberado sem a sua permissão. Você não será identificado(a) em nenhuma publicação que possa resultar deste estudo.

DESCONFORTOS E RISCOS: A pesquisa não apresenta riscos previsíveis. Caso alguma(s) questão (questões) da entrevista lhe cause algum tipo de desconforto, você pode optar por não respondê-la(s) ou solicitar ao pesquisador que a gravação seja interrompida, sem que isso traga a você qualquer prejuízo.

CUSTOS DA PARTICIPAÇÃO, RESSARCIMENTO E INDENIZAÇÃO POR EVENTUAIS DANOS: A participação no estudo não acarretará custos para você e não será disponível nenhuma compensação financeira adicional. A entrevista será realizada na data, horário e local escolhidos pelo entrevistado(a). Caso o(a) entrevistado(a) tenha algum gasto com transporte, alimentação e hospedagem, a despesa será ressarcida pela pesquisadora responsável no ato da entrevista. Você terá a garantia ao direito à indenização diante de eventuais danos decorrentes da pesquisa.

ACOMPANHAMENTO E ASSISTÊNCIA:

O pesquisador responsável estará a sua disposição para esclarecer quaisquer dúvidas durante a pesquisa e também após a sua conclusão.

SIGILO E PRIVACIDADE:

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas além do pesquisador responsável. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado.

DECLARAÇÃO DA(O) PARTICIPANTE OU DO RESPONSÁVEL PELA(O) PARTICIPANTE: Eu, _____ fui informada(o) dos objetivos da pesquisa acima de maneira clara e detalhada e esclareci minhas dúvidas. Sei que em qualquer momento poderei solicitar novas informações e alterar minha decisão se assim o desejar. O pesquisador Fabio Akira Shishito certificou-me de que todos os dados desta pesquisa serão confidenciais.

APÊNDICE A – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (conclusão)

Declaro que concordo em participar desse estudo. Recebi uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e me foi dada a oportunidade de ler e esclarecer as minhas dúvidas.

____/____/____

Assinatura do participante

Data

RESPONSABILIDADE DO PESQUISADOR:

Asseguro ter cumprido as exigências da resolução 466/2012 CNS/MS e complementares na elaboração do protocolo e na obtenção deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido. Asseguro, também, ter explicado e fornecido uma via deste documento ao participante. Comprometo-me a utilizar o material e os dados obtidos nesta pesquisa exclusivamente para as finalidades previstas neste documento ou conforme o consentimento dado pelo participante.

Data: ____/____/____

Fabio Akira Shishito

Contato: akira.shishito@usp.br ou akira.shishito@hotmail.com

Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 - CEP (Zip Code): 05508-010 - Cidade Universitária - São Paulo - SP

APÊNDICE B - Inserção institucional dos entrevistados

Bruna	Membro do Colegiado Nacional do Movimento Nós Podemos
Claudia	Membro de Núcleo Estadual (Paraná) do Movimento Nós Podemos
João	Membro do Colegiado Nacional do Movimento Nós Podemos
Paula	Membro de Núcleo Estadual (Paraná) do Movimento Nós Podemos
Roberta	Membro do Colegiado Nacional do Movimento Nós Podemos
Silvia	Membro do Colegiado Nacional do Movimento Nós Podemos
Clara	Ex-membro Núcleo Estadual do Movimento Nós Podemos
Anderson	Secretaria Geral da Presidência (PT)
José	Secretaria Geral da Presidência (PT)
Marcos	Secretaria Geral da Presidência (PT)
Tiago	Secretaria Geral da Presidência (PT)

ANEXO A – Termo de Adesão – Movimento Nacional Cidadania e Solidariedade (continua)

Movimento Nacional pela cidadania e solidariedade

TERMO DE ADESÃO

Este termo de adesão ao Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade tem por objetivo incentivar, ampliar e dimensionar a participação da sociedade brasileira em prol do alcance das Metas do Milênio.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (MNCS) foi criado em 2004 para conscientizar e mobilizar a sociedade civil, empresas, igrejas, universidades, escolas e os governos para o alcance, até 2015, dos 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), estabelecidos no ano de 2000 pela Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com 191 países, dentre eles, o Brasil.

O Movimento é resultado de um conjunto de iniciativas sociais de diferentes setores da sociedade brasileira, e busca contribuir para a melhoria das condições de vida das pessoas, numa perspectiva de desenvolvimento sustentável e inclusivo, especialmente nos municípios onde moramos. O senso de urgência é grande tendo em vista que faltam menos de 1000 dias para o ano 2015.

O papel do Movimento, em todo o país, é buscar envolver a sociedade civil organizada, as empresas públicas e privadas, e o Poder Público, no cumprimento dos ODM, por meio da mobilização de diversas redes, fóruns de debate, conselhos, elaboração de projetos, ações e demais atividades.

ANEXO A (continua)

Missão e Visão do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade

Missão: Articular e integrar todos os setores da sociedade para promover o alcance dos ODM em nível nacional, estadual e municipal.

Visão: O Brasil como referência mundial no alcance dos ODM, com a participação integrada de governos, empresas e sociedade civil.

Compromissos para ajudar a melhorar o mundo

A partir desta adesão a instituição assume os compromissos abaixo relacionados, visando contribuir com a qualidade de vida, tendo como eixos centrais os Oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM).

1º. Considerar os Objetivos do Milênio propostos pela ONU como uma das suas ações institucionais importantes para contribuir para um mundo melhor: socialmente inclusivo, ambientalmente sustentável e economicamente equilibrado;

2º. Incentivar outras instituições (nos Estados e Municípios) a incorporar os Objetivos do Milênio como agenda institucional e, sempre que possível, estabelecendo metas a serem alcançadas até 2015;

3º. Disseminar informações dos Objetivos do Milênio à população em geral e, sempre que possível, divulgar as marcas dos ODM, a logomarca do Movimento Nacional nos materiais institucionais e estudos da situação dos ODM no país, estado, região e município para ampliar as ações que contribuem para o alcance e superação das metas previstas;

4º. Promover os Direitos Humanos, a Ética e a Transparência nas informações institucionais e estimular a mudança do padrão de consumo atual visando ao desenvolvimento sustentável;

5º. Fomentar parcerias e a constituição de redes de organizações da sociedade com o poder público, setores empresariais, organizações da sociedade civil, instituições de ensino, órgãos da imprensa e mídia, cidadãos e voluntários visando à municipalização dos ODM;

6º. Concordar com a Missão e Visão do Movimento e promover os valores da Cooperação e da Solidariedade, contidos nas diretrizes de funcionamento do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (ver na íntegra em www.nospodemos.org.br);

ANEXO A – (conclusão)

7º. Contribuir com o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, fortalecendo, nos estados os respectivos Núcleos Estaduais, nas regiões dos estados os Núcleos Regionais e nos municípios os Núcleos Municipais, por meio de ações conjuntas que integrem os três setores da sociedade.

8º. Enviar, anualmente, à Secretaria Executiva do Núcleo Estadual um relatório das ações institucionais realizadas em prol das metas dos ODM, visando o registro, a quantificação e qualificação das ações promovidas em prol dos ODM em âmbito nacional, estadual, regional e municipal. (modelo de relatório simplificado do MNCS).

Os Núcleos Estaduais do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade comprometem-se a divulgar os nomes das entidades signatárias deste Termo de Adesão em seus meios de alcance estadual. No mesmo sentido, o Movimento Nacional compromete-se a divulgar as entidades nacionais signatárias. Com base nos relatórios estaduais, o MNCS vai elaborar um relatório nacional de desempenho em prol dos ODM.

Cientes dos compromissos assumidos, subscrevemo-nos e passamos a compor o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade.

_____ de _____ de 2013.

ADESÃO DA ORGANIZAÇÃO / INSTITUIÇÃO

ASSINATURA DO REPRESENTANTE LEGAL DA ORGANIZAÇÃO

Nome: _____

Cargo: _____

Instituição: _____

Fone: _____

E-mail: _____

ANEXO B – Prodoc PNUD-Brasil (continua)

5/3/2012

UN Development Programme
Brazil - Brasília

Award ID: 00063852
Award Title: BRA/11/023 - MDG MOVEMENT
BRAZIL 2015
Start Year: 2012
End Year: 2015

Implementing Partner:
(Executing Agency): DIRECT EXECUTION

Donor	Fund	Amount
PRIVSECT	30000 Programme Cost Sharing	8,448,056.49
BRA-SEBRAE	30000 Programme Cost Sharing	1,075,268.80
BRA-BR	30000 Programme Cost Sharing	1,075,268.80
BRA-PETRO	30000 Programme Cost Sharing	4,301,075.28
BRA-CAIXA	30000 Programme Cost Sharing	1,075,268.80
BRA-BNB	30000 Programme Cost Sharing	1,505,376.36
BRA-FURNAS	30000 Programme Cost Sharing	1,075,268.80
Total Budget (2012 and Beyond)		18,555,583.33
Total Expenditure (2011 and Prior)		0.00
Award Total		18,555,583.33
Unprogrammed/Unfunded		0.00

Responsible Party:
(Implementing Agent): UNDP

Revision Type: Initial Project Approval

Brief Description:

Despite the excellent progress presented by Brazil so far for the achievement of the Millennium Development Goals (MDGs) as measured by national averages, significant challenges persists when statistics are disaggregated by gender, ethnicity, region showing that an additional effort is needed to guarantee that the MDGs are achieved by all. The project objective is to contribute to turn the MDGs a reality for all the Brazilian citizens, as a minimum human rights agenda. The project strategy is to coordinate and boost the action of partner agencies regarding the MDGs by production of knowledge with disaggregated data on the progress towards MDGs, monitoring of results, permanent advocacy and mobilization at local level, and capacity development for public management, civil society and private sector to implement solutions that lead to the progress in the achievement of the MDGs in their localities.

Agreed by: Marco Farias - Dir ABC
Agreed by: Wagner Caetano - SEC SGPR
Agreed by: Jorge Chediek - UNDP RR
Agreed by: Date:

16-05-12

ANEXO B (continua)

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO
DOCUMENTO DE PROJETO

Título do Projeto: Desenvolvimento de capacidades, de justiça econômica sustentável e promoção de boas práticas para alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil.

Resultado(s) do UNDAF:

- Resultado 4: Políticas e gestão públicas eficazes, transparentes e participativas asseguradas, como mecanismo de promoção e exigibilidade dos direitos humanos

Resultado(s) Esperado(s) do

Programa do País:

- Priorização, maior alocação e execução dos orçamentos públicos em programas sociais, preservando a eficiência no uso dos recursos disponíveis.

Resultado(s) Esperado(s) do Projeto:

- Produção de conhecimentos e experiências sobre os ODM sistematizadas e disseminadas;
- Setor público, sociedade civil e setor privado sensibilizados e comprometidos com os ODM de maneira localizada;
- Políticas públicas do Governo Federal fortalecidas, potencializadas e articuladas com o cumprimento dos ODM;
- Gestão eficiente do Projeto realizada.

Agência Executora: PNUD – Programas das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Co-Responsáveis: Secretaria Geral da Presidência da República, empresas e entidades parceiras: Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Petrobras, Banco do Nordeste, Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social, Eletrobrás Furnas, SEBRAE.

Breve Apresentação do Projeto:

O Brasil caminha para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) até 2015, acordo internacional no âmbito das Nações Unidas. Existe risco de que não se alcance os objetivos relacionados à redução da mortalidade materna (Objetivo 5) e de acesso a saneamento e água nas áreas rurais (Objetivo 7). Apesar dos importantes avanços conquistados as estatísticas quando desagregadas por sexo, cor, etnia, região e localidade mostram que ainda é necessário um esforço adicional. Esse projeto tem como objetivo contribuir para que os ODM, como uma agenda mínima de direitos humanos, se torne uma realidade para todos os cidadãos e cidadãs do Brasil. A estratégia adotada pelo projeto para atingir esse resultado é potencializar e articular a ação das empresas parceiras em prol do alcance ODM pela produção de conhecimento (com dados desagregados) sobre o progresso dos ODM monitoramento de resultados, permanente advocacia e mobilização local e desenvolvimento de capacidades da gestão pública municipal, sociedade civil e setor privado para soluções que levem ao progresso dos ODM em suas localidades.

ANEXO B (conclusão)

SUMÁRIO

- I. Análise da Situação**
 - I.1 Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)**
 - I.2 Os ODM e o Brasil**
 - I.3 Alinhamento Estratégico Institucional**
 - I.4 Arranjo Institucional e Parcerias**
 - I.5 Iniciativas em Prol dos ODM**
- II. Estratégia**
 - II.1 Estratégias Específicas do Projeto**
- III. Matriz de Resultados, Recursos e Plano de Trabalho**
- IV. Arranjos de Gerenciamento e Coordenação**
- V. Monitoramento e Avaliação**
- VI. Contexto Legal**
- VII. Anexos**
 - Anexo I – Matriz e Orçamento do Projeto
 - Anexo II – Plano de Trabalho do Projeto
 - Anexo III - Acordo Básico de Assistência Técnica
 - Anexo IV – Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas e Decreto nº. 27.784, de 16 de fevereiro de 1950 que promulga a Convenção de Privilégios e Imunidades das Nações Unidas, adotada em Londres, a 13 de fevereiro de 1946, por ocasião da Assembléia Geral das Nações Unidas.
 - Anexo V – Acordo entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e Doador (Setor Privado) - *Model Agreement to receive Cost-Sharing Contributions from the Private Sector and CSO*
 - Anexo VI – Resultados do I Seminário de Planejamento Estratégico do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade
 - Anexo VII – Declaração do Milênio.
 - Anexo VIII – Memorando de Entendimento