

6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



FLACSO
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

Trabalho preparado para apresentação no VI Congresso Latinoamericano da Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Quito, 12 a 14 junho de 2012

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs/PNUD/ONU) e as propostas de descentralização do poder e de ampliação da participação política

Maria José De Rezende
Universidade Estadual de Londrina
E-mail: mjdzrezende@gmail.com

Trabalho preparado para apresentação no VI Congresso Latinoamericano da Ciência Política, organizado pela Associação Latinoamericana de Ciência Política (ALACIP). Quito, 12 a 14 junho de 2012

Área Temática e Subárea de Trabalho
Instituições Políticas e Conflitos

Os Relatórios de Desenvolvimento Humano (RDHs/PNUD/ONU) e as propostas de descentralização do poder e de ampliação da participação política

Maria José de Rezende

Resumo: Os Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs), das Nações Unidas, sugerem algumas medidas que visam redefinir as relações políticas e administrativas no interior do espaço urbano. O primeiro grande passo é, segundo eles, descentralizar as decisões sobre investimento, financiamento e execução dos serviços garantidores de políticas cada vez mais inclusivas. Eles defendem uma gestão urbana compartilhada entre diversos agentes sociais. E sugerem que este é o desafio que se coloca aos países da América Latina em razão das desigualdades que acabam bloqueando a possibilidade de participação, em processos de gestão de recursos urbanos, de um expressivo percentual da população.

Em cenários de desigualdades extremas, como fortalecer capacidades criativas e produtivas no interior das cidades¹? Este é um problema que acompanha implicitamente todo debate dos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs 1990, 1993, 1996; 2002, 2003, 2006), publicados, anualmente, desde 1990, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)² que trazem reflexões sobre a urbanização, democratização e desenvolvimento humano. Se as cidades devem desenvolver uma administração participativa na qual deve participar, direta ou indiretamente, uma multiplicidade de agentes capazes tanto de decidir sobre os gastos e investimentos quanto de procurar soluções para os problemas urbanos que atingem a todos, isto exige, segundo os relatórios do PNUD, a expansão das capacidades criativas, as quais devem também estar preocupadas com a seguinte questão: De que fontes os recursos virão?

O desenvolvimento de capacidades produtivas diz respeito a dois processos simultâneos: a geração de recursos e a sua melhor distribuição. Este é, sem dúvida, um enorme desafio em sociedades em que vigora, como é o caso do Brasil, uma não-transparência sobre a disponibilidade e a distribuição dos recursos. Há um órgão público, chamado Controladoria Geral da União – CGU, que tenta levantar, através de sorteios dos municípios brasileiros, dados e informações sobre a correta utilização dos recursos que o governo federal encaminha aos municípios. É esta uma tentativa de controle de gastos. É uma exigência referente à prestação de contas. No que diz respeito

¹ Referindo-se às condições sociais latino-americanas, Rebeca Grynspan (2010, p.34), diretora do PNUD para América Latina e Caribe, faz a seguinte afirmação: “Mesmo que os indicadores macroeconômicos e de desenvolvimento da região tenham apresentado melhoras na primeira década deste século, o desempenho positivo nos indicadores sociais é muito recente e mostra ainda níveis muito altos de pobreza e desigualdades”.

² Os RDHs estão inspirados nas idéias de Amartya Sen (2001; 2005; 2010).

aos controles da sociedade civil, há organizações, como a Transparência Brasil, que também tentam operar uma forma de controle. Todavia, se forem pensados os mais de 5 mil municípios que existem no país, as formas de controle são frágeis. Os habitantes das cidades, por exemplo, não possuem, salvo algumas exceções, instrumentos de controle dos gastos e da distribuição de recursos. Este é um problema crônico que parece aos brasileiros, de modo geral, e aos mais pobres, em especial, muito distante de seu alcance. Mesmo aqueles que participam de alguns conselhos gestores e/ou associações de moradores deixam, muitas vezes, evidenciadas as suas dificuldades de compreender as políticas orçamentárias municipais, a administração dos recursos, as regulamentações, as normas, as leis³, etc.

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

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

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

“Participar significa intervir (...) nos processos econômicos, sociais, culturais e políticos que afetam a vida dos indivíduos. Em alguns casos a pessoa pode exercer um controle completo e direto sobre esses processos; em outros casos, o controle pode ser parcial ou indireto. O importante é que ela disponha de um acesso constante às tomadas de decisões e ao poder. A participação nesse sentido é um fator essencial do desenvolvimento humano” (RDH, 1993, p.25)

³ Há, na atualidade, muitas pesquisas sobre as atuações dos membros dos conselhos gestores. Tais investigações visam entender as dificuldades e os limites encontrados nos processos participativos. Ver: (Milani, 2006; Fonseca, 2010).

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

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

Esta passagem do texto de Bernardo Kliksberg, o qual já foi diretor do *Projeto Regional, para a América Latina, de Modernização Estatal*, da ONU, tem pontos de proximidade com as propostas presentes no RDH de 1993. O melhoramento da renda, da educação e do acesso a serviços públicos de modo geral, que favoreça o desenvolvimento humano, é visto como fator fundamental para a geração e ampliação da participação política. Verifica-se, então, que o fortalecimento da capacidade criativa na gestão urbana depende diretamente do modo como as sociedades caminham, ou não, em direção ao estabelecimento de políticas promotoras de maior equidade. O RDH (1993, p.10) afirma: “A participação na vida econômica também proporciona às pessoas uma base de autorespeito e de dignidade social, atributos que formam parte integrante da participação em todas as dimensões da vida”.

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

confiança no Estado, nos governantes e nos processos que tentam implementar gestões democráticas.

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

Uma gestão urbana capaz de transfigurar um processo de urbanização precário em favor do desenvolvimento humano, conforme defendem os RDHs de 1990 e 1993, possui muitos desafios postos pelas condições econômicas e políticas da América Latina. Os governantes das muitas cidades do continente nem sempre são capazes de garantir os espaços efetivos para uma participação cidadã e democrática. No Brasil, por exemplo, muitos vícios políticos (clientelismo, personalismo, mandonismo, autoritarismo, populismo) têm adentrado até mesmo naqueles espaços políticos (os conselhos municipais, por exemplo) que, supostamente, estariam sendo criados para redefinir as práticas de gestão urbana. Ainda prevalecem, muitas vezes, “formas de governo burocráticas e autoritárias que excluem ou subordinam a participação⁴” (Ziccardi, 2002, p.113) dos indivíduos a interesses não públicos, não coletivos (Ziccardi, 1983; 1995; Jacobi, 1995).

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

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

⁴ No ano de 2011, numa cidade de médio porte do Sul do Brasil, dois membros do conselho municipal de saúde foram presos numa investigação acerca de práticas de corrupção em processos de favorecimento de algumas empresas que, em regime de terceirização, deveriam realizar diversos serviços no município de Londrina (Paraná).

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

O RDH de 1990 afirma que o município deve incentivar a expansão de atividades econômicas locais que resultem em rendas maiores e, portanto, em montantes de impostos que fortaleçam, cada vez mais, a autossuficiência dos gastos locais. O documento sugere ao mundo que observe o sistema brasileiro de tributação sobre as propriedades urbanas, já que este pode ser tomado como um “marco de referência para a administração de impostos prediais” (RDH, 1990, p.199). É claro que ao lançar um olhar de longíssima distância, o relatório não discute os problemas que são verificados no Brasil quanto a este imposto e a suas distorções no que diz respeito à dificuldade, por exemplo, de instaurar uma taxa progressiva sobre os imóveis urbanos⁵.

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

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

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

⁵ A Constituinte de 1986-1988 aventou a possibilidade do IPTU ser um imposto progressivo. Mas toda proposta de progressividade, deste e de outros impostos, foi rechaçada. (Ver: Rezende, 1998).

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

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

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

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

O RDH de 2006, o qual possui um capítulo intitulado *O grande déficit de saneamento*, tenta, em meio a constatação de que há um índice altíssimo de pessoas no mundo (2 bilhões e seiscentas milhões de pessoas⁶) que não têm qualquer acesso a

⁶ Desses 2 bilhões e 600 milhões, 1 bilhão e 400 milhões estão “sem acesso a saneamento [e] vivem com menos de 2 dólares por dia” (RDH, 2006, p.119).

saneamento básico⁷, encontrar formas de atestar que as grandes cidades possuem, em razão das muitas experiências positivas (as quais enlaçam parcerias entre governos e comunidades), capacidade de resolver, ao menos em parte, os maiores problemas que as atingem.

Há um dado positivo neste documento que é o fato dele tomar as desigualdades como ponto de partida para refletir sobre as dificuldades de encontrar saídas para muitos problemas relacionados às péssimas condições de infraestrutura em que vivem os mais pobres. Mesmo diante de um mar de impossibilidades, o RDH de 2006, assim como os demais, tateia em busca de algumas “políticas e estratégias que tornaram possível a criação de condições para que haja [um] progresso acelerado” (RDH, 2006, p.111) do cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)⁸ que é “reduzir pela metade o *déficit* global do nível de cobertura [de saneamento] de 1990” (RDH, 2006, p.112).

Não se pode afirmar que os RDHs filiam-se a posturas otimistas acerca das possibilidades de encontrar meios de resolver os problemas urbanos. Ele aponta dados e indicadores, muitas vezes, desoladores e busca, ao mesmo tempo, algumas experiências que apontem tanto para a redução do *déficit* de serviços urbanos quanto para a confirmação de uma postura política insistentemente voltada para um processo de governança que parte do pressuposto de que o Estado é um dos agentes líderes da implementação de serviços urbanos, mas não é o agente único⁹. Os governantes, dentro deste ponto de vista, não possuem recursos materiais e humanos para a execução integral dessa tarefa de ampliação de melhorias relativas à educação, à saúde, ao acesso à água e à rede de esgotos.

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

Segundo o RDH de 2006, os problemas relacionados à ausência de saneamento têm sido tratados com descaso pela maioria dos governantes. A população que vive desprovida de esgoto, sanitários e água tratada é martirizada cotidianamente tanto pela falta desses serviços quanto pelo estigma que lhe é infligido. Pesa, ainda, sobre esta

⁷ O Censo de 2010, do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) demonstrou que, há, no Brasil, 55,4% de domicílios atendidos por rede de esgoto. “Os percentuais eram 35,3%, em 1991, e 47,2%, em 2000” (ACESSO a luz melhora, mas saneamento ainda é ruim, 2011, p.6).

⁸ Ver: (Declaração do Milênio, 2000).

⁹ Os debates sobre administração pública trazem muitas discussões sobre governança. Rhodes (1997, p.3) afirma que governanças são “redes intergovernamentais auto-organizadas”.

população a “sensação de vergonha” por não ter instalações sanitárias adequadas (RDH, 2006, p.111).

O efeito do desprezo¹⁰ das lideranças políticas pela ausência de saneamento que atinge quase a metade da população mundial é devastador para as pessoas mais pobres que têm, diz o documento, sua vida reduzida em muitos anos em razão da fragilidade de suas condições de saúde. Os altos índices de mortalidade de crianças estão diretamente relacionados à falta de infraestrutura urbana. O RDH de 2006 destaca que se percebe um silêncio generalizado em torno do tema saneamento. E sugere que esse assunto ocupe um dos primeiros lugares da agenda pública, o que não quer dizer que somente o poder público deva se ocupar dele, mas também a sociedade civil, as lideranças políticas e os meios de comunicação. Enquanto a ausência de saneamento (o qual é um serviço público essencial) for tratada, diz ele, como algo menor, porque atinge essencialmente os mais pobres, não haverá indicação de reversão da urbanização precária que impõe sofrimentos sociais indescritíveis a pouco menos que a metade da população mundial.

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

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

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

O relatório passa, então, a defender, em muitos casos e países, uma ação denominada de “concertação” que é uma modalidade de parceria entre vários organismos internacionais, fundações, empresas privadas, ONGs, estados, etc. Os RDHs

¹⁰ Pierre Bourdieu e Abdelmalek Sayad (2006) empregaram a noção de desprezo para estudar um dado processo social num texto intitulado *A dominação colonial e o saber cultural*, de 1964.

partem da convicção de que os países mais pobres não possuem condições de resolver, sozinhos, os problemas que bloqueiam o desenvolvimento humano nas zonas urbanas¹¹. Por isso “as estratégias nacionais [têm de ser] apoiadas por um plano de ação global de mobilização de recursos necessários para fazer chegar água potável e saneamento a todos” (RDH, 2006, p.118).

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

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

Os autores acima mencionados sugerem, então, que a única solução plausível seria o investimento público para renovar e expandir os serviços de infraestrutura (Dagdeviren e Hailu, 2008, p.2). Há, por parte deles, uma tomada de posição abertamente favorável ao provimento público de serviços urbanos de água e esgoto. Deve-se investigar o seguinte: o que foi proposto em relação a isto pelo RDH de 2006?

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

“No Camboja, o ordenado diário de um trabalhador rural não chega para cobrir os requisitos nutricionais básicos, não sobrando nada para a saúde, roupa e educação. Seria preciso o ordenado de 20 dias de

¹¹ O relatório, de 2006, neste capítulo, está se referindo, especialmente, às zonas urbanas. Todavia, em vários outros momentos deste e de outros RDHs, é discutida, também, a pobreza rural e seus impedimentos para o desenvolvimento humano.

trabalho para adquirir uma simples latrina de fossa, o que ajuda a compreender a grande discrepância entre as taxas de cobertura para os ricos e os pobres. Em Kibera, Nairobi, construir uma latrina de fossa custa cerca de 45 dólares, o equivalente a dois meses de rendimento para quem afere o ordenado mínimo” (RDH, 2006, p.120).

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

O Relatório de 2006 dá o exemplo de Orangi, agrupamento de 1 milhão de pessoas muito pobres de Carachi, no Paquistão, como uma experiência que deve ser considerada um caminho plausível para diminuir as dificuldades de saneamento. Lá, em 1980, uma ONG iniciou um trabalho com a comunidade local para que seus membros investissem parte de seu tempo em duas frentes: uma era a formação de grupos de pessoas dispostas a construir canalizações de esgotos para receber as águas residuais que vinham das habitações; a outra era a formação de grupos de pessoas empenhadas em construir diálogos com a administração local a fim de que esta envidasse esforços para ampliar o trabalho iniciado pela comunidade local.

Devem, então, vigorar “os princípios de direitos partilhados e de responsabilidades conjuntas” (RDH, 2006, p.121). Segundo essa visão, os bairros degradados só podem ser melhorados se houver o envolvimento de seus habitantes na busca de soluções. Propostas como essas que visam solucionar os problemas relacionados a uma crescente urbanização precária podem, sem dúvida alguma, resvalar para uma individualização perversa. Ou seja, como diz Bauman (1999; 2001), aquela que supõe que as pessoas pobres devam resolver, individualmente, problemas que são sistêmicos. O documento do PNUD insiste que a ação individual, familiar ou comunitária não deve substituir a ação pública. “A liderança do governo continua a ser fundamental” (RDH, 2006, p.122), mas depende da ação de uma multiplicidade de outros agentes (grupos comunitários, associações de bairros, ONGs, conselhos gestores, etc.). “Alguns dos mais evidentes casos de sucesso no saneamento são produto de parcerias entre governos e comunidades, com um amplo leque de organizações da sociedade civil a fazer ponte entre os dois” (RDH, 2006, p.125).

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

2- Considerações finais

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

“As organizações não-governamentais e comunitárias podem passar valiosa experiência e dar apoio organizacional aos governos municipais. Em muitas cidades grandes, centenas de organizações desse tipo estão em contato direto com os segmentos mais pobres; compreendem as necessidades dos pobres e sabem dar-lhes expressão concreta. E podem ser de importância crucial na intermediação entre grandes burocracias governamentais e comunidades nascentes, já que, no que se refere a administração de fundos, os doadores e os particulares tendem a confiar mais nelas” (RDH, 1990, p.202).

Nota-se, nesse tipo de sugestão, que o documento está também endossando um tipo de recuo, por parte do Estado, de seu papel de prover recursos para os serviços urbanos de modo geral. Neste caso, tem-se, então, além da proposta de governança, também uma proposta de governação. Assim, essas duas modalidades passam a conviver, razoavelmente, no interior do Documento. Tal procedimento dos Relatórios das Nações Unidas tem de ser analisado à luz dos muitos interesses políticos que vem, desde a década de 1970, advogando a retirada, pelo menos parcial, do Estado de suas obrigações relativas ao provimento de serviços públicos.

Os processos de terceirização de muitas atividades inscrevem-se, no Brasil, nesta lógica de encolhimento da atuação do Estado. Alguns interesses privados defendem um tipo de recuo do Estado que lhes possibilite explorar lucrativamente muitas atividades exercidas pelo setor público. Tem sido comum empresas ganharem licitações para realizar serviços de saúde, por exemplo, e não se verificar qualquer melhora no atendimento da população. Aliás, tem sido muito comum o avanço de formas de precarização que agravam, cada vez mais, as condições dos segmentos mais pobres. Isto constatou o próprio RDH de 2006.

Como a preocupação do PNUD/ONU é encontrar formas de alcançar uma urbanização aliada do desenvolvimento humano, deve-se levar em conta que há muitas forças políticas e interesses que, sob a bandeira da governação e/ou da governança,

ajudam a promover o agravamento da fragilização dos serviços públicos. Isto porque o Estado encolhe-se no que diz respeito às suas tarefas no campo social e, no seu lugar, entram setores privados ávidos por lucro a qualquer custo. O resultado é o desmantelamento total dos serviços urbanos que deveriam estar voltados para o desenvolvimento humano.

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

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

É interessante destacar que o RDH de 2006 traz um capítulo que se intitula *O grande déficit no saneamento*. Nesse documento, publicado 16 anos após o primeiro relatório, é lançado um olhar bem mais favorável à ação pública governamental. Se, no RDH de 1990, a insistência maior era a ajuda mútua pautada em grupos reunidos em conselhos comunitários de vizinhança, a qual poderia resolver problemas urbanos relacionados ao não-provimento de escolas, rede de água e saneamento, no RDH de 2006, a insistência é que a liderança governamental continua sendo fundamental. Todavia, prevalece a ideia de que a ação pública deve ser parte, como líder, de uma multiplicidade de outras ações desencadeadas pela população, organismos não-governamentais, voluntariado, associações comunitárias e outros.

Referências Bibliográficas

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

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

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

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

BOURDIEU, Pierre e SAYAD, Abdelmalek (2006). A dominação colonial e o saber cultural. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n.26, p.1-26. Disponível em: <<http://www.scielo.br/scielo.php>>. Acessado em 16/06/2007

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

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

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

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

JACOBI, Pedro. Alcances y limites de los gobiernos locales progressistas en Brasil: las alcaldías petistas. *Revista Mexicana de Sociologia*, México, año LVII, n.2, abr.jun.1995.

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

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

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

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

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

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

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

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

REZENDE, João. *Reforma e política tributária*. Londrina, Jornal de Londrina, 1998.

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

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

SEN apud PNUD/2010. *Desenvolvimento humano e IDH*. Primeira página. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 18/08/2010.

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

ZICCARDI, Alicia. Vilas miseria y favelas. *Revista mexicana de sociología*, México, ano XLV, n.1, Jan-mar.1983.

ZICCARDI, Alicia. La gobernabilidad de las metrópolis latino-americanas. In Neira, Eduardo (coord.). *La sustentabilidad de las metrópolis latinoamericanas*. México, Ajusco/Pnuma/Colmes, 1995.