

## RESENHA

# RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO 2013 - A ASCENÇÃO DO SUL: PROGRESSO HUMANO NUM MUNDO DIVERSIFICADO

Carlos Eduardo Pinto Santiago<sup>1</sup>

Desde 1990, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) elabora relatórios com as principais tendências inerentes à promoção do desenvolvimento humano. A edição deste ano aborda a crescente importância dos países em desenvolvimento no cenário geopolítico mundial e como este processo suscita transformações institucionais necessárias para que o Indicador de Desenvolvimento Humano (IDH) nos países do Sul continue se elevando.

As seções iniciais destacam os pontos basilares do documento: i) o registro significativo de progresso de muitos países em desenvolvimento no que diz respeito ao crescimento econômico e ao desenvolvimento humano<sup>2</sup>, reposicionando-os no cenário mundial (a “ascensão do Sul”); ii) os traços comuns da estratégia política adotada pelos países que obtiveram êxito na promoção do desenvolvimento humano; iii) os desafios que podem interferir na continuidade do progresso observado; iv) a necessidade de adequação das estruturas de governança regional e mundial no sentido de incorporar a representatividade do Sul.

No primeiro capítulo, é traçado um panorama da situação do desenvolvimento humano, destacando-se que o conceito refere-se à possibilidade das pessoas ampliarem suas capacidades e escolhas. Neste sentido, é apontado que especialmente na última década os países convergiram para níveis mais elevados de desenvolvimento humano, ou seja, melhores indicadores de educação (escolaridade), saúde (longevidade) e rendimento (recursos necessários para uma vida digna). Apesar da situação favorável, o relatório faz algumas análises críticas: i) é importante combater as desigualdades<sup>3</sup> – de rendimento, educacionais e de saúde – nos países emergentes; ii) a crise financeira e seus desdobramentos poderão gerar políticas de austeridade que, se adotadas de forma irrestrita, serão capazes de impactar negativamente o avanço dos indicadores de desenvolvimento humano.

O documento faz uma autocrítica a respeito do mecanismo de aferição do

---

<sup>1</sup> Mestrando em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional na Universidade de Brasília, Bacharel em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará e Analista Técnico do Sebrae Nacional.

<sup>2</sup> “Em geral, nenhum país apresentou um valor de IDH mais baixo em 2012 do que em 2000, ao contrário da década precedente, na qual 18 países registavam um valor de IDH mais baixo em 2000 do que em 1990” (página 12).

<sup>3</sup> “Praticamente um quarto do valor do IDH, ou seja, 23%, é perdido devido à desigualdade” (página 30).

desenvolvimento: o IDH. Ao mencionar o conceito de “competências sociais”, reconhece que “a abordagem do desenvolvimento humano tem sido essencialmente individualista, assumindo que o desenvolvimento consiste no alargamento das capacidades e liberdades individuais” (p. 36). Segundo o relatório, as identidades e escolhas individuais são afetadas por instituições sociais. A partir dessa compreensão, são abordados outros temas relevantes na matéria do desenvolvimento humano, como a integração social (questão de gênero, religião, etnias e raça) e a segurança humana.

O desempenho recente dos países emergentes está presente no segundo capítulo (“Um Sul mais global”). O Sul quase dobrou sua participação no comércio mundial de mercadorias entre 1980 e 2011 (25% e 47%, respectivamente); o comércio Sul-Sul, como proporção do valor global comercializado, mais do que triplicou nos últimos 30 anos (8% em 1980 e 26% em 2011); os países do sul aumentaram sua participação no Investimento Direto Estrangeiro (IDE) mundial em 30% (20% em 1980; 50% em 2010).

Ao longo do capítulo, são esboçadas situações em que avanços econômicos potencializam o desenvolvimento humano. As aquisições de empresas do Norte por grupos empresariais do Sul podem, por exemplo, impulsionar o capital humano dos países em desenvolvimento a partir da quebra de barreiras nos direitos de propriedade intelectual. Uma força de trabalho com maior nível de instrução pode atrair investimentos estrangeiros, a ponto de que seja criado um ciclo favorável de melhorias contínuas na infraestrutura educacional.

As interações Sul-Sul são complexas. No aspecto produtivo, por exemplo, o relatório argumenta que as potências do Sul podem influenciar negativamente parques industriais já consolidados e outros nascentes, especializados em produtos primários (perspectiva concorrencial). Em contrapartida, a lógica da complementaridade pressupõe que há benefícios mútuos para diferentes atores que se integram comercialmente. Já do ponto de vista dos intercâmbios tecnológicos, o PNUD aponta benefícios em serviços e produtos, como o acesso ao conhecimento e a medicamentos mais baratos. Além disso, a ascensão do Sul propicia maior equilíbrio em relação às normas, práticas e instituições de cooperação internacional. Como exemplo, o relatório cita o maior número de parceiros emergentes que podem cooperar com os países menos desenvolvidos em matéria de ajuda ao desenvolvimento – cenário favorável de acúmulo de reservas cambiais nos países do Sul: 6,8 trilhões de dólares, em 2011.

No terceiro capítulo, são discutidos os fatores que impulsionaram a ascensão do Sul. Apesar da diversidade de estratégias, o relatório indica três motores comuns: existência de um Estado proativo orientado para o desenvolvimento; capacidade de integração nos mercados mundiais; e inovação sustentada da política social.

Nos países em que se observa melhoria nas condições de vida da população está presente um “Estado orientado para o desenvolvimento”, com autoridade para formular e

aplicar políticas que articulam objetivos sociais e econômicos. Para além da correção de falhas de mercado e construção de redes de segurança, o Estado deve ser proativo, provocando e monitorando alterações no bem-estar social. Ou seja, deve definir prioridades, tendo em vista a fase de desenvolvimento observada em cada país, e não seguindo uma fórmula global. Em suma, as estratégias exitosas tiveram como denominador comum o investimento em serviços básicos (saúde, educação, etc.), o incentivo econômico a setores com vantagens comparativas, a prioridade à criação de empregos, a promoção de complementaridades entre Estado-mercado e uma estratégia gradual – de longo prazo – quanto às reformas institucionais.

Embora reconheça que a simples eliminação dos obstáculos ao comércio e ao investimento não repercute necessariamente em desenvolvimento, o relatório aponta a importância da abertura aos mercados comerciais como instrumento de reforço das capacidades individuais e competências empresariais<sup>4</sup>. O documento propõe que essa abertura se dê gradualmente, de acordo com a fase/situação exigida. Ademais, as iniciativas exitosas criaram competências industriais capazes de aproveitar as oportunidades no mercado internacional, principalmente produtos de nichos específicos. O PNUD reforça a imprescindibilidade do investimento nas competências das pessoas, de sorte que melhorias na qualidade dos processos e produtos possibilitem uma melhor inserção no cenário econômico mundial.

Ao postular que “o papel das políticas sociais no progresso do desenvolvimento humano torna-se tão importante como o das políticas econômicas” (p. 86), o PNUD explicita a terceira característica comum aos Estados orientados para o desenvolvimento: inovação sustentada da política social. Ressalta ainda, a importância das políticas públicas promoverem a igualdade de oportunidades, de sorte que não haja discriminação entre diferentes grupos (gênero, religião, etnia, etc.). A ausência de políticas sociais com o caráter universal pode ocasionar fraca coesão social e lenta redução da pobreza. O relatório defende, portanto, a prestação de serviços básicos e de qualidade nas áreas da educação e saúde, além de exemplificar iniciativas da China, Brasil, Índia, Chile e México para a integração de pessoas pobres na economia, a partir de programas de transferência de renda condicionada. Com relação a esta última tipologia de política, o relatório indica – a partir do depoimento do atual chefe do governo municipal de Nova Iorque, Michael Bloomberg – que o modelo adotado pelos países do Sul inspirou o Opportunity NYC Family Rewards, primeiro programa de transferência de renda adotado nos Estados Unidos.

No quarto capítulo, o relatório questiona a capacidade dos países emergentes continuarem a trajetória de progressão em termos de desenvolvimento humano, bem

---

<sup>4</sup> “[...] quase todos os países que registraram uma melhoria substancial no valor do IDH nas últimas duas décadas também se tornaram mais integrados na economia mundial” (página 76).

como outros países do Sul seguirem essa tendência. Para que isto ocorra, o PNUD entende que os países em desenvolvimento devem adotar quatro prioridades políticas. A primeira refere-se à equidade, principalmente às ações que busquem superar as desigualdades de gênero. Políticas educacionais que reduzam os desníveis de escolaridade entre homens e mulheres têm efeito positivo sobre a mortalidade infantil e a saúde dos idosos, além dos efeitos nas oportunidades econômicas.

A segunda prioridade diz respeito à maior responsabilização dos governos e ampliação das esferas de participação dos indivíduos na formulação e gestão das políticas públicas. Conseqüentemente, a negligência estatal pode ocasionar perda de legitimidade política. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Índice de Agitação Social aumentou em 54% dos 106 países pesquisados, entre 2010 e 2011, demonstrando expansão no descontentamento com os governos. Preço dos alimentos, desemprego, baixos salários e poluição ambiental representam fontes de pressão da sociedade civil junto aos governos, e a falta de habilidade de resposta dos mesmos pode resultar na eclosão de protestos de massas.

Fazer face aos desafios ambientais corresponde à terceira prioridade para os países em desenvolvimento, que necessitarão elevar o valor do IDH sem aumentar a pressão sobre os recursos do planeta. O PNUD avalia que tecnologias limpas inovadoras serão preponderantes neste processo e que desequilíbrios ambientais afetam especialmente países e comunidades mais pobres. O relatório também sugere correlação positiva entre catástrofes ambientais e pobreza extrema. Ou seja, avanços na redução da pobreza e progresso do IDH poderão ser extenuados ou até revertidos em caso de agravamento das calamidades ambientais, o que corrobora com a ideia de que “as ameaças ambientais situam-se entre os impedimentos mais graves ao incremento do desenvolvimento humano” (p. 99).

A quarta prioridade se refere à gestão das alterações demográficas. O PNUD alerta que os países mais ricos do Sul observarão um decréscimo no número de pessoas que auferem rendimentos devido ao envelhecimento populacional e à frequência escolar universal plena. A questão ganha ênfase quando se observa que as populações envelhecem atualmente de forma mais rápida do que no passado<sup>5</sup>. A trajetória de envelhecimento pode, todavia, ser atenuada por meio da adoção de políticas específicas, sobretudo as de saúde reprodutiva e educação. Além disso, os governos devem ser proativos na redução do desemprego, na promoção da produtividade do trabalho e na formulação de políticas que incluam mulheres e idosos no mercado de trabalho.

No último capítulo do relatório, o PNUD aponta que a ascensão do Sul requer

---

<sup>5</sup> Em oito de uma amostra de nove países em desenvolvimento, prevê-se que a percentagem da população idosa chegue aos 14% em 30 anos ou menos. A única exceção é a China, onde se espera que leve 50 anos ou mais (página 104).

uma reestruturação do sistema de governança global, de sorte que haja maior representação dos países emergentes. Soluções e iniciativas para remover os entraves inerentes às normas que regem o comércio mundial, às alterações climáticas e aos fluxos migratórios devem necessariamente envolver as “novas vozes vindas do Sul”. No decorrer do texto, são dados vários exemplos de como a ascensão do Sul suscita novos arranjos institucionais em nível da governança global. Em 2012, pela primeira vez o Fórum Mundial sobre Migrações e Desenvolvimento incorporou debates sobre as migrações Sul-Sul. O México foi o primeiro país a promulgar uma lei abrangente sobre alterações climáticas com intuito de diminuir emissões e instituir o setor de energias renováveis. Também são mencionados modelos alternativos de financiamento a níveis regionais adotados pelo Sul<sup>6</sup>.

Ao avaliar que “o Sul encontra-se consideravelmente sub-representado nessas instituições” (p. 114), o PNUD sugere que os países emergentes poderiam assumir a liderança na consecução dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, bem como menciona a intenção de criação do Banco de Desenvolvimento dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Propõe ainda uma Nova Comissão do Sul, tendo em vista que o novo contexto geopolítico do século XXI poderia culminar num arranjo institucional que reconheça “que a diversidade do Sul pode atuar como uma força conducente a um novo tipo de solidariedade, que visa acelerar o progresso do desenvolvimento humano nas próximas décadas” (p. 124).

Ao abordar o complexo cenário geopolítico mundial e a crescente influência do Sul, o PNUD contribui para o enriquecimento do debate acerca do desenvolvimento, principalmente por trazer à tona questões como alterações climáticas, tendências demográficas, necessidade de reformulação nos organismos internacionais de cooperação e outros assuntos que não compõem o IDH. Apesar de algumas questões não serem aprofundadas – como o fluxo de capitais e a interferência das redes de produção global nos diversos territórios –, o documento certamente serve como referência para os interessados em compreender o desenvolvimento e suas múltiplas perspectivas.

*Recebido em: 10/09/2013*

*Aprovado em: 11/09/2013*

---

<sup>6</sup> Chiang Mai (Ásia), Fundo Monetário Árabe, Banco de Reserva da Índia, Fundo Latino-Americano de Reservas, Corporação Andina de Fomento (páginas 118-120).