

PNUD e PNUMA, novos controles e apaziguamentos em meio a Ecopolítica

PNUD and PNUMA, new controls and appease amid Ecopolitics

Helena Wilke

Estudante de Ciências Sociais na PUC-SP e pesquisadora no Nu-Sol, São Paulo-SP, Brasil. Desenvolveu pesquisa de Iniciação Científica com bolsa Fapesp, sob orientação do Prof. Dr. Edson Passetti, com o projeto *PNUD e PNUMA no âmbito da Ecopolítica: institucionalizações e monitoramentos*, vinculada ao Projeto Temático FAPESP *Ecopolítica*. Contato: lenabw@gmail.com.

Após a Segunda Guerra Mundial e seus horrores, tais como o nazismo, diversos documentos foram assinados juntamente com a criação da Organização das Nações Unidas, objetivando construir um cidadão de direitos em âmbito mundial e em conformidade com o estabelecimento da paz entre as nações.

Em 1948, foi redigida a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada pela ONU, prescrevendo o direito como fonte de fé e de crença para que os seres humanos sintam-se convocados e responsáveis pela liberdade de todos.

Essa nova forma de conduta dos seres humanos que pretenderá estabelecer a tolerância e a paz entre todos os homens de todas as nações vem se fortalecendo cada vez

mais. Aparece em numerosos autores e inúmeros documentos produzidos pela ONU, UNESCO afirmando a denominada “cultura de paz”, em detrimento de uma cultura de guerra, tais como o “Manifesto 2000”, a “Declaração de Princípios sobre a Tolerância”, o Relatório “Povos resilientes, planeta resiliente: um futuro digno de escolha”.

É nesse âmbito que se inserem o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), funcionando através de políticas e valores que se pretendem globais, em um tempo em que o que interessa é *melhorar* o que está vivo e investir em capital humano. Tempo em que interessa incluir tudo e todos, pois

todos precisam se sentir participativos e responsabilizados para que, juntos, alcancem um *futuro melhor*.

Criado pelo sistema ONU em 1965, o PNUD está presente hoje em 177 países, trabalhando principalmente pelo combate à pobreza e pelo Desenvolvimento Humano¹. Segundo o próprio Programa, “O PNUD oferece uma perspectiva global aliada à visão do local do desenvolvimento humano para contribuir com o empoderamento de vidas e com a construção de nações mais fortes e resilientes” (PNUD). Seus objetivos mundiais são: governança democrática; redução da pobreza; prevenção de crises e recuperação; energia e meio ambiente/ desenvolvimento sustentável; HIV/ Aids. Desde o ano 2000, o PNUD foca no compromisso com o que se denomina “Objetivos do Milênio”, com metas a serem cumpridas até 2015, com as quais todos os seus projetos visam contribuir. São elas: reduzir a pobreza; atingir o ensino básico universal; igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade infantil; melhorar a saúde materna; combater a Aids, malária e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental

¹ Disponível em <http://www.onu.org.br/onu-no-brasil/pnud/> (consultado em 12/08/2013).

e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento.²

Em 1990, o PNUD introduziu o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), criado por Amartya Sen em parceria com Mahbub ul Haq no mesmo ano. Sen ganhou o prêmio Nobel de Economia em 2008 e até hoje é responsável pela orientação de muitos relatórios globais, nacionais e regionais do PNUD.

Para o autor, o enfoque nas liberdades humanas contrasta com visões mais restritas de desenvolvimento, como as que formulavam o Produto Nacional Bruto (PNB), que media apenas o aumento de rendas pessoais, industrialização e avanço tecnológico ou modernização social, uma vez que liberdades dependem de outros determinantes, tais como “as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas)” (Sen, 2012:16). O desenvolvimento tem de relacionar-se sobretudo com a melhoria da vida e das liberdades que desfrutamos (Idem:29). O IDH, nesse sentido, pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento

² Disponível em <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx> (consultado em 16/07/2013).

humano. É composto por três pilares: saúde, medida pela expectativa de vida; educação, medida por média de anos de educação de adultos e pela expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar; e renda, medida pela Renda Nacional Bruta (RNB) e pela renda per capita³.

Em 2013, o PNUD produziu, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro de Estatística, o Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013, uma plataforma de consulta ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 5.565 municípios brasileiros, contendo mais de 180 indicadores relativos à população, educação, habitação, saúde, trabalho, renda e vulnerabilidade, relacionando dados de 1991, 2000 e 2010.

Segundo a plataforma online do Atlas, seu objetivo é instrumentalizar a sociedade:

A democratização de informações no âmbito municipal contribui para o fortalecimento das capacidades locais, o aprimoramento da gestão pública e o

empoderamento dos cidadãos brasileiros por meio da ampliação do conhecimento sobre a sua realidade (Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2013).

O Atlas explicita o funcionamento do IDH não apenas como medidor de liberdades e capacidades, mas também de participação. Segundo o que foi apontado pelo ranking de municípios, como algumas cidades do Mato Grosso do Sul e também de outros estados, o baixo IDH se deve à presença de povos indígenas na região. O secretário executivo do Conselho Indigenista Missionário, Cléber Buzzato, responde afirmando que o baixo IDH de Uiramutã, em Roraima, é reflexo de um processo histórico de espoliação, pois a posse efetiva dos índios é extremamente recente e há a falta de políticas públicas para a sustentabilidade desses povos⁴.

Segundo Sen, é preciso ter liberdade para ser responsável e participar em prol do comprometimento social, que não deve perpassar apenas o Estado, mas envolver instituições e organizações políticas e sociais, instrumentos não governamentais,

³ Disponível em http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=-li_IDH (consultado em 30/08/2013).

⁴ Disponível em <http://www.midiamax.com.br/noticias/865580-cidade+indigena+possui+5+pior+idh+brasil.html#.Uh-Gh15LVDzk> (consultado em 10/08/2013).

assim como instituições que permitem o funcionamento de mercados e relações contratuais (Sen, 2012: 362).

Sen resgata a teoria do capital humano para associá-la ao que chama de capacidade humana. Segundo Foucault, com o capital humano, emerge “uma economia feita de unidades-empresas, uma sociedade feita de unidades-empresas: é isso que é, ao mesmo tempo, o princípio de decifração ligado ao liberalismo e sua programação para a racionalização tanto de uma sociedade como de uma economia” (Foucault, 2004: 310).

Sen, ao afirmar ser o capital humano uma concentração de seres humanos para aumentar suas possibilidades de produção, diferencia-o de capacidade humana por ser esta, além de concentração de produção, concentração também do potencial, como liberdade substantiva, das pessoas poderem melhorar suas vidas (Sen, 2012:372). Desse modo, conclui que a abordagem do capital humano se insere na perspectiva da capacidade humana, sendo esta mais abrangente por abarcar não apenas consequências diretas, como é o caso do capital humano, mas também indiretas, como qualificações humanas.

A capacidade humana mostra-se, portanto, para além da teoria do capital

humano, no sentido de ser muito mais eficaz para o funcionamento da racionalidade neoliberal atual que não pretende apenas extrair produtividade dos indivíduos como empresas, mas neutralizar e capturar possíveis revoltas ao capacitá-los a participar de decisões e se sentirem responsáveis pelas suas vidas e pela vida dos outros. É entendida como possíveis melhorias às liberdades, e o meio para alcançá-las se dá pelo investimento em vidas resilientes (Passetti, 2013: 91).

De acordo com a administradora do PNUD internacional, Helen Clark, os dados preliminares de 2010 disponíveis no Banco Mundial mostram que as metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de reduzir para a metade a proporção de pessoas que vivem em extrema pobreza até 2015 já foram cumpridas. Porém, apesar dos bons resultados, muitos ainda vivem em condições de miséria; em locais de alta vulnerabilidade; de sistema econômico volátil; locais com violência armada e crimes organizados que ameaçam a segurança humana⁵, além

⁵ Segundo Rodrigues (2006: 14), através de teóricos da segurança internacional e da variação dos discursos diplomático-militares a partir dos anos 1990, há um redimensionamento em que a segurança do indivíduo passa a ter como ameaça o que possa atin-

do estresse climático em que o planeta se encontra, desencadeando desastres. Por isso, é preciso, segundo a gestora do PNUD, um passo à frente: a resiliência. Clark trata muitas vezes o conceito de *resiliência* aproximando-o à resistência, principalmente como forma de superação de grupos que são vulneráveis a uma determinada situação. Entretanto, segundo Oliveira, a resiliência, como plasticidades amorfas e modulares, não suportam fissuras (Oliveira, 2012:107), caso oposto do que irrompe como resistência e revolta. Para a autora, o que ocorre são investimentos que valorizam a resiliência como conceito-chave para a gestão de pessoas em diversos espaços e situações, em que se adaptam para contornar as denominadas vulnerabilidades e se assujeitam pelo conceito de vítima indissociável da própria resiliência (Idem: 107). Oliveira aponta para um momento em que o resiliente não é mais construído como sinônimo de invulnerável, mas como

gi-la internamente ou transnacionalmente: é preciso protegê-los de etnocídios e genocídios, garantir sua vida pelo fortalecimento de instituições democráticas do Estado. Esse deslocamento, segundo Rodrigues, é firmado também pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que apresenta o conceito de segurança humana no Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994.

vulnerável capaz de forjar e se revestir de mecanismos de proteção (Ibidem: 112).

No “Relatório de Desenvolvimento Humano para a África 2012: Rumo a um Futuro de Segurança Alimentar”, a construção da resiliência aparece como medidas que devem ser tomadas para diminuir a vulnerabilidade das pessoas e comunidades em relação aos desastres naturais, conflitos civis, alterações sazonais ou voláteis nos preços dos alimentos e às mudanças climáticas. Tais medidas se traduzem em políticas que podem proteger as pessoas destes riscos e aumentar a renda⁶. A resiliência deve vincular a contenção de qualquer tipo de resistência ou algo que ameace a ordem e que eclode, muitas vezes, associado ao meio ambiente.

Quanto à garantia da consolidação da paz em países que sofreram conflitos, mas que já foram apaziguados, o PNUD auxilia governos, tribunais, polícias e advogados para que haja a prestação de serviços de justiça e segurança, em especial aos considerados vulneráveis⁷. Em muitos

⁶ Disponível em <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3600> (consultado em 02/08/2013).

⁷ Na Somália, por exemplo, o PNUD ajudou a estabelecer tribunais móveis para melhorar o acesso aos serviços judiciais em todo o país. Em 2011, o Programa apoiou

casos, o PNUD cria conselhos de paz e de apoio que integrem a sociedade civil e o governo, além da criação de empregos para jovens, como em Gana, onde foram criados treinamentos de mediação, aconselhamentos sobre a prevenção de conflitos e apoio ao Conselho Nacional de Paz, à polícia e às autoridades eleitorais para que a paz fosse assegurada em meio às eleições, e que se transformou em modelo replicado em outros países do Oeste Africano.

A paz que o PNUD consolida pretende recriar e reafirmar a dependência dos cidadãos em relação ao Estado, não apenas como instituição, mas como subjetividade que atravessa os indivíduos e que julga, polícia e pune em prol dos Direitos Humanos, da segurança e da *qualidade de vida*, termo que acompanha o conceito de *vulnerabilidade*, ambos associados à política de segurança derivada do programa de Tolerância Zero (Oliveira, 2007:156).

o governo a treinar mais de 14 mil policiais. No Afeganistão, ajudou a recrutar e treinar a polícia, além de administrar os pagamentos de salário para os 137 mil membros da força de polícia nacional. No Leste da República do Congo, ajudou a desenvolver a capacidade das autoridades para processar a violência sexual e ampliar o acesso à justiça para as vítimas através da prestação de tribunais móveis.

Vinculado ainda ao conceito de qualidade de vida, tem-se a relação que conecta a preservação da natureza ao desenvolvimento humano, em que está em jogo a preservação da vida por meio da sustentabilidade (Passetti, 2013: 91), principal meta a ser alcançada pelo PNUMA. Este outro programa, criado em 1965 pela ONU, tem como enfoque principal o desenvolvimento sustentável, visando outras possíveis economias globais, como a economia azul ou verde.

Os indivíduos, como empreendedores de si, são convocados a cooperarem em prol da melhora do ambiente em que vivem e para deixarem um mundo *melhor* às futuras gerações, reduzindo vulnerabilidades, ampliando qualidade de vida e produzindo riqueza sustentável para o planeta (Idem: 92), conformando o que Passetti denominou de *ecopolítica* (Passetti, 2003; 2007; 2013). O desenvolvimento sustentável encontra-se relacionado não apenas ao meio ambiente, mas a um tipo de conduta que todos devem ter, desde indivíduos até empresas, ONGs e Estados, uma vez que não apenas a economia deve ser sustentável, mas os direitos devem ser sustentáveis, as políticas públicas, as prisões, a cidadania, a energia, os negócios, os empregos, cada um e o planeta.

A educação para essa conduta sustentável tem como foco crianças e jovens, recrutados por meio de projetos, palestras, e muitas vezes através de prêmios que ressaltam o correto. É importante ressaltar como ações sociais que se realizam de modo cada vez mais local, com pessoas atuando para melhorar o ambiente em sua volta, como o próprio bairro em que vivem, estão em conformidade com as metas e Agendas globais. Em 2013, por exemplo, foi lançado o Atlas aqui apresentado sobre cada município brasileiro. Já no início 2014, a medição se pretende mais precisa e mais localizada, com a criação do Atlas do Desenvolvimento Humano da Região Metropolitana de São Paulo, que mapeará os indicadores sociais dos diferentes bairros da cidade e de 16 regiões metropolitanas numa parceria entre o PNUD, o IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e a Fundação Seade (Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados). Nesse novo mapeamento, constará um novo conceito, o de Unidade de Desenvolvimento Humano (UDH), a fim de estabelecer um recorte mais homogêneo aos problemas enfrentados por cada bairro⁸.

⁸ Disponível em <http://www.redebrasilatual.com.br/cidadania/2013/09/onu-vai-mapear->

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio contam claramente com a participação de toda a sociedade. Todos devem se sentir incluídos como cidadãos para que comprometam suas condutas à construção da paz e da segurança, não importando como e onde vivam. No Brasil, a inclusão e a participação são realizadas por meio de iniciativas, tanto de organizações sociais quanto do poder público, que atuam dentro das particularidades de cada região na busca coletiva do cumprimento das metas assumidas com os ODM⁹.

O Prêmio ODM, por exemplo, que está em sua 5ª edição, coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, com o apoio do PNUD e do Movimento Nós Podemos, destacou as ações de governos locais e organizações da sociedade civil a fim de premiá-las valorizando as práticas mais diferenciadas. O objetivo foi também criar um banco de ações com os melhores exemplos espalhados pelo país, visando incentivar a sociedade e gestores públicos a disseminar tais condutas.

[com-lupa-problemas-sociais-da-cidade-de-sao-paulo-3416.html](http://www.lupa-problemas-sociais-da-cidade-de-sao-paulo-3416.html) (consultado 01/11/2013).

⁹ Disponível em <http://www.pnud.org.br/Noticia.aspx?id=3727> (consultado em 19/07/2013).

É através de programas, projetos e prêmios que incentivem a participação em relação às consideradas boas práticas, que governos associam-se à sociedade civil e empresas, atravessando toda a sociedade e constituindo novas Agendas e verdades que conformam “um círculo *entreaterto*, inacabado em possíveis variadas conexões, compondo correntes, fluxos, nuvens de controle” (Passetti, 2013: 91).

A busca por melhorias, nesse sentido, se faz eficiente, não apenas em relação à produtividade, mas a uma produção contínua de subjetividades que conformam o indivíduo resiliente, inserido em meio à democracia neoliberal que captura velozmente possíveis resistências. O PNUD e o PNUMA atuam, enfim, para intervenções que visam à construção de ambientes seguros.

Ao combinarem resiliência e desenvolvimento sustentável, pretende-se reduzir *vulnerabilidades*, exigindo-se o respeito à propriedade através de estratégias que incitem uma nova educação para o futuro, tendo como alvo principal crianças e jovens, que devem desde cedo aprender a ser tolerantes, participativas, confiar em autoridades, respeitar a natureza, a água, sabendo apaziguar conflitos

e pensar de maneira sustentável em função de uma *cultura de paz*. Pretende-se uma sociedade mais justa *no futuro* por meio de liberdades negociadas.

Volta-se para *restaurar* o degradado, ultrapassar vulnerabilidades, minimizar impactos e empoderar cidadãos para que, participando, policiem a si e aos demais. Muito mais do que empreender o capital humano, como explicitou Sen, investe-se em todas as capacidades do ser humano, as quais são relacionadas com liberdades, para que cada um se constate educado, incluído, participativo, inteligente, confiante e responsável pela sua vida e também pela dos outros.

Assim, quem tolera participa, inclui-se, capacita-se, gerencia-se, calcula, pune a si ou aos outros no interior dos monitoramentos do desenvolvimento e da economia sustentável, seja esta verde ou azul. Este sujeito destes investimentos deve relacionar a liberdade com a capacidade e a obtenção de segurança, ainda que não se dê conta como estão atrofiadas suas potências em redes de segurança, reduzindo sua vida a novas subjetividades cuja única utopia é o capitalismo sustentável.

Bibliografia:

- FOUCAULT, Michel (2004). *Nascimento da biopolítica*. Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo, Martins Fontes.
- OLIVEIRA, Salete (2007). “Anarquia e dissonância abolicionistas”. In: *Revista Ponto e Vírgula*, v. 1, pp. 155-160. São Paulo: Programa de Estudos Pós Graduated em Ciências Sociais/PUC-SP.
- _____ (2012). “Política e resiliência – apaziguamentos distendidos”. In: *Revista Ecopolítica*, v. 4, pp. 105-129. São Paulo: PUC-SP/ Nu-Sol. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/13067/9568>
- PASSETTI, Edson (2003). *Anarquismos e sociedade de controle*. São Paulo, Cortez.
- _____ (2007). “Poder e anarquia. Apontamentos libertários sobre o atual conservadorismo moderado”. In: *Verve*, n. 12, 34-41. São Paulo: Nu-Sol.
- _____ (2013). “Transformações da biopolítica e emergência da ecopolítica”. In: *Revista Ecopolítica*, v. 5, pp. 4-39. São Paulo: PUC-SP/ Nu-Sol. Disponível em <http://revistas.pucsp.br/index.php/ecopolitica/article/view/15120>
- RODRIGUES, Thiago (2012). “Segurança planetária, entre o climático e o humano”. In: *Revista Ecopolítica*, v. 3, pp. 13-16. São Paulo: Nu-Sol.
- SEN, Amartya (2012). *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Mott. São Paulo: Companhia das Letras.
- PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro (2013). *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Disponível em <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>
- ONU (1984). Declaração Universal dos Direitos Humanos. Disponível em http://unicrio.org.br/img/DeclU_D_HumanosVersoInternet.pdf.

Sites:

- PNUMA (<http://www.unep.org>).
- PNUD (<http://www.pnud.org.br/>).
- ONU (<http://www.onu.org.br>).