

# Risco e perigo: uma análise sociológica das prescrições das Nações Unidas para combater a Covid-19

*Risk and danger: a sociological analysis of the United Nations prescriptions to combat Covid-19*

*Riesgo y peligro: un análisis sociológico de las recetas de la Organización de las Naciones Unidas para combatir el Covid-19*

Maria José de Rezende<sup>1</sup>

## Resumo

REZENDE, Maria José de. Risco e perigo: uma análise sociológica das prescrições das Nações Unidas para combater a Covid-19. *Rev. C&Trópico*, v. 46, n. 1, p. 39-66, 2022  
DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov46n1\(2022\)art3](https://doi.org/10.33148/cetropicov46n1(2022)art3)

Risco e perigo são noções que estão presentes em diversas áreas da ciência. Na Sociologia, não poderia ser diferente. Há nas suas formulações uma vasta discussão sobre esses dois conceitos que têm sido empregados para retratar as várias situações de suposta, real ou potencial ameaças à vida individual e coletiva. Ao longo da história há momentos em que o risco e o perigo ganham dimensões desafiadoras tanto para as Ciências Sociais e Humanas quanto para as Ciências Naturais. A partir de 2019, isso se torna evidenciado com o surto pandêmico da Covid-19. Este estudo tem como material empírico os diagnósticos e as prescrições expostos nos documentos preparados pelas Nações Unidas para propor - aos governantes, aos Estados, às lideranças políticas e organizações da sociedade civil - ações, práticas e procedimentos tanto para proteção dos mais vulneráveis, no contexto pandêmico, quanto para definir medidas de combate aos impactos sociais e econômicos decorrentes do Sars-Cov-2. Constatou-se que os documentos produzidos dentro do sistema ONU enfatizam sobremaneira, em suas proposições prescritivas, os riscos sociais, econômicos e políticos derivados da pandemia, ou seja, os riscos vão muito além do perigo de contágio que já é, por demais, preocupante.

**Palavras-chave:** Risco e perigo. Pandemia Covid-19. Nações Unidas. Proposições prescritivas.

## Abstract

REZENDE, Maria José de. Risk and danger: a sociological analysis of the United Nations prescriptions to combat Covid-19. *Rev. C&Trópico*, v. 46, n. 1, p. 39-66, 2022  
DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov46n1\(2022\)art3](https://doi.org/10.33148/cetropicov46n1(2022)art3)

<sup>1</sup> Doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo; Mestre em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Professora de Sociologia na Universidade Estadual de Londrina - UEL. E-mail: [mjerezende@gmail.com](mailto:mjerezende@gmail.com); Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3426-910X>.

*Risk and danger are notions that are present in several areas of science. In sociology it could not be different. There is in their formulations a wide discussion about these two concepts that have been used to portray the various situations of supposed real or potential threats to individual and collective life. Throughout history there are times when risk and danger gain challenging dimensions for both the Social and Human Sciences and for the Natural Sciences. From 2019 onwards, this becomes evident with the pandemic outbreak of Covid 19. This study has as empirical material the diagnoses and prescriptions exposed in the documents prepared by the United Nations to propose - to governments, States, political leaders and organizations of the civil society - actions, practices and procedures both to protect the most vulnerable, in the pandemic context, and to define measures to combat the social and economic impacts resulting from Sars-Cov-2. It was found that the documents produced within the UN system greatly emphasize, in their prescriptive propositions, the social, economic and political risks arising from the pandemic, that is, the risks go far beyond the danger of contagion, which is already worrying.*

**Keywords:** Risk and danger. Covid 19 pandemic. United Nations. Prescriptive propositions.

## Resumen

REZENDE, Maria José de. Riesgo y peligro: un análisis sociológico de las recetas de la ONU para combatir el Covid-19. *Rev. Ci & Trópico*, v. 46, n. 1, p. 39-66, 2022 DOI: [https://doi.org/10.33148/cetropicov46n1\(2022\)art3](https://doi.org/10.33148/cetropicov46n1(2022)art3)

*El riesgo y el peligro son nociones que están presentes en varios ámbitos de la ciencia. En Sociología no podía ser diferente. Hay en sus formulaciones una vasta discusión sobre estos dos conceptos que han sido empleados para retratar las diversas situaciones de supuestas, reales o potenciales amenazas a la vida individual y colectiva. A lo largo de la historia hay momentos en los que el riesgo y el peligro adquieren dimensiones desafiantes tanto para las Ciencias Sociales y Humanidades como para las Ciencias Naturales. A partir de 2019, esto se evidencia con el brote pandémico de COVID 19. Este estudio tiene como material empírico los diagnósticos y prescripciones expuestos en los documentos elaborados por las Naciones Unidas para proponer - a gobernantes, Estados, liderazgos políticos y organizaciones de la sociedad - a acciones, prácticas y procedimientos tanto para proteger a los más vulnerables, en el contexto de la pandemia, como para definir medidas para combatir los impactos sociales y económicos derivados del Sars-Cov-2. Se constató que los documentos elaborados en el sistema de la ONU hacen hincapié, en sus propuestas prescriptivas, en los riesgos sociales, económicos y políticos derivados de la pandemia, es decir, los riesgos van mucho más allá del peligro de contagio, que ya es muy preocupante.*

**Palabras clave:** Riesgo y peligro. Pandemia. Covid 19. Naciones Unidas. propuestas prescriptivas.

## 1. Introdução

Nesta pesquisa documental será sistematizado, analisado e interpretado um grupo específico de materiais das Nações Unidas (NAÇÕES UNIDAS, 2020; 2020a; 2020b; 2020c; 2020d), que tratam da Covid-19<sup>2</sup> e de seus desafios para os países e povos diversos, especialmente aqueles mais pobres. Esses materiais foram produzidos e divulgados por órgãos diversos integrantes do sistema<sup>3</sup> ONU, cujo objetivo é construir um conjunto de recomendações para amenizar os efeitos drásticos das enfermidades causadas às sociedades mais pobres e mais desiguais pelo Sars-Cov-2, que teve início em 2019 e alastrou-se como pandemia nos anos de 2020 e 2021<sup>4</sup>.

Esclarece-se que este estudo se propõe a fazer uma análise sobre como as noções de risco e de perigo são empregadas, pelos órgãos do sistema ONU, para a construção de argumentos referentes tanto ao agravamento da pobreza e das desigualdades provocado pela pandemia, quanto à inobservância dos direitos humanos e os direitos fundamentais garantidores de que todas as pessoas tenham as mesmas chances de sobreviver ao vírus.

Tais proposições foram publicadas pelo sistema ONU desde março de 2020, isto é, logo em seguida ao reconhecimento, pela Organização Mundial da Saúde (OMS), de que havia uma pandemia em curso e com potencial altamente ameaçador tanto individualmente quanto coletivamente. Todavia, deve-se destacar que se busca averiguar se há, ou não, em razão dos riscos sociais levados às alturas com a pandemia, questionamentos substantivos, nesses materiais das Nações Unidas, sobre as indiferenças dos condutores de parte dos Estados e da maioria dos segmentos preponderantes diante dos processos de reprodução da pobreza extrema.

Processos estes que são formas de violência estrutural (GUPTA, 2012; 2013) e que têm impedido, em virtude de ações predadoras ou por indiferença (GUPTA, 2012), a redução dos riscos de contaminação, os quais são, reiteradamente, agravados pela situação de pobreza, de miserabilidade e de exclusão.

De que maneira os documentos, que tratam da Covid-19, lidam com a pobreza extrema como violência estrutural alimentada pelas ações e procedimentos do Estado e dos mercados? Ou, porventura, tratam eles o Estado como protetor da democracia e dos direitos humanos, desviando-se da discussão sobre o caráter, também predador, do Estado, o qual é também responsável pelo fato de que considerável parte da população é condenada à falta de recursos econômicos suficientes e exposta às violências de que são vítimas os que vivem em pobreza extrema? Evidentemente, não é invenção dos documentos o fato de que esse caráter predador do Estado, fartamente desfrutado por

2 COVID sigla do inglês que corresponde à abreviação de Coronavirus Disease 2019

3 O sistema ONU é composto por alguns órgãos principais, tais como: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Econômico e Social, o Secretariado, a Corte Internacional de Justiça e o Conselho de Tutela. Esses órgãos podem possuir programas, fundos, agências, órgãos subsidiários, comissões técnicas, comissões regionais, departamentos, escritórios e agências especializadas (A OIT - Organização Internacional do Trabalho - é uma agência especializada ligada ao Conselho Econômico e Social).

4 Em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu o caráter pandêmico do Sars-Cov-2.

aqueles grupos que, direcionando os recursos públicos a seu favor, fazem dele o lócus de seus interesses privados.

Deve-se esclarecer, todavia, que a Resolução A/HRC/44/L.23/Rev.1, do Conselho de Segurança das Nações Unidas, versa sobre “o papel central do Estado em la respuesta a pandemia y outras emergências sanitárias” (NAÇÕES UNIDAS. Resolución A/HRC/44/L.23/Rev.1, 2020, p.1). Esta é uma resolução que tenta pautar o debate sobre o papel do Estado no momento pandêmico atual.

Parafraseando Boaventura de Souza Santos (1994), José Manuel Mendes (2016, p.6) destaca as “lógicas de atuação heterogêneas e fragmentadas” do modo de atuação do Estado, o qual “emerge como incompleto e contraditório nas suas práticas e políticas, atuando de forma oscilante e imprevisível entre um Estado predador e um Estado protetor” (MENDES, 2016, p.6).

A noção de risco torna-se o pano de fundo das recomendações presentes nesses documentos que empregam com muito menor frequência a noção de perigo. Parte-se do pressuposto de que a utilização exagerada da ideia de risco e o emprego escasso da concepção de perigo têm significados políticos que, uma vez desvendados, trazem à tona elementos relevantes de uma proposta de ação política presente em muitos outros documentos encomendados e encampados pelo Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (PNUD), tais como: os relatórios globais (PNUD/RDH, 1990; 1992; 1997; 2001; 2003; 2010; 2015; 2019), regionais (PNUD/RRDH-AL, 2002; 2003; 2009-2010; 2010; 2012; 2013-2014; 2016; 2016<sup>a</sup>) e nacionais (PNUD/INDH/Honduras, 2006; PNUD/INDH/Brasil, 2005; PNUD/INDH/México, 2002; PNUD/INDH/Camboja, 2007; PNUD/INDH/Guatemala, 2016) do desenvolvimento humano.

As prescrições são entendidas, neste estudo, como um conjunto de recomendações feitas aos Estados-membros das Nações Unidas, às organizações da sociedade civil e aos organismos internacionais com o objetivo de exercer influência sobre a construção de agendas para lidar com problemas relacionados à pobreza, à miserabilidade, ao analfabetismo, ao combate a doenças, à inobservância dos direitos humanos, aos direitos fundamentais e aos óbices que tendem a anular a participação política dos setores populares na construção do desenvolvimento humano.

No que tange aos materiais e métodos de realização da análise dos documentos das Nações Unidas, do ano de 2020, sobre a Covid-19 (NAÇÕES UNIDAS, 2020; 2020<sup>a</sup>; 2020b; 2020c; 2020d), há que se destacar quatro eixos principais: o epistemológico, o teórico, o morfológico (que se refere à construção do objeto) e o procedimental<sup>5</sup>.

O eixo epistemológico está assentado na busca de um caminho garantidor de cientificidade. Tendo como material empírico um conjunto de argumentos e narrativas que pretendem propor, por meio de documentos escritos, um conjunto de ações e procedimentos, esta análise não tem como fugir a uma análise textual. A perspectiva histórico-hermenêutica ajudará a compreender os significados dos argumentos que se situam, muito mais, no âmbito da noção de risco e muito menos no campo da concepção de perigo.

---

5 Estes quatro eixos ajudam a esclarecer o norte da pesquisa. Sobre isto, ver: Minayo (2001)

Tais significados só podem ser lidos paralelamente ao contexto sócio-histórico pandêmico, e, também, às demais proposições prescritivas exaradas, nas últimas décadas, em outros documentos, da ONU, as quais possuem diversas similaridades, no que concerne ao combate à pobreza, à miserabilidade e às desigualdades, com as recomendações acerca das ações para combater os efeitos sociais, econômicos e políticos da crise sanitária. Que outros documentos seriam esses? Certamente, os relatórios do Desenvolvimento Humano publicados anualmente desde 1990, a Declaração do Milênio do ano 2000, a Declaração das Nações Unidas sobre os povos indígenas de 2007 e a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável de 2015.

Pode-se dizer, sem sombra de dúvidas, que os documentos que reúnem diversas proposições prescritivas relacionadas aos segmentos menos abastados, para o enfrentamento das consequências da Covid-19, inscrevem-se no mesmo *corpus* de recomendações dos diversos documentos encomendados e encampados pelas Nações Unidas nas décadas de 1990, 2000 e 2010.

O eixo teórico mobilizará os debates sobre risco, perigo, desenvolvimento humano, vulnerabilidades e direitos com o fito de compreender como essas noções de risco e perigo são empregadas para indicar possibilidades de mobilização social em favor dos grupos que mais são atingidos pelos efeitos nefastos da crise sanitária resultante da pandemia da Covid-19. Parte-se do pressuposto de que a prevalência da noção de risco e não da noção de perigo traz indicações relevantes para entender as prescrições propositivas presentes nos documentos.

O eixo morfológico relaciona-se à precisão do objeto de análise e diz respeito ao modo como este está conexo aos dois eixos anteriores. Esclarece-se que o objeto deste estudo são as proposições prescritivas presentes nos documentos das Nações Unidas, do ano de 2020, que visam intervir na construção de uma agenda pública de ações, práticas e procedimentos para combater os riscos sociais, econômicos e políticos que se têm aumentado com o avanço da crise sanitária provocada pelo Sars-Cov-2. Ao se fixarem na noção de risco e não na de perigo, tais recomendações procuram enfatizar que é possível combater os efeitos pandêmicos sociais nefastos aparentemente insolúveis. A noção de perigo traz embutida a ideia de descontrole e de maior dificuldade de conter os efeitos e as consequências, conforme destaca Niklas Luhmann (MENDES, 2015), de um dado fenômeno, seja ele sanitário ou de outra natureza.

O eixo procedimental busca decifrar as narrativas e os argumentos formadores dessas proposições prescritivas. Serão considerados como um todo os documentos, cada um com cerca de tinta páginas, nas quais são levantadas e sistematizadas todas as menções referentes aos riscos e perigos considerados relevantes pelos elaboradores dos referidos materiais.

Os argumentos são decifrados à luz do contexto social, político, econômico e histórico. Este estudo não se fixa tão somente na análise textual, não obstante ser esta relevante para toda e qualquer pesquisa documental. Como assinala Alberto Melucci (2005, p.33) “tudo o que é dito, é dito para alguém em algum lugar”. Interessa, então, decifrar o que é dito, para quem é dito e, também, o lugar de onde é dito, o momento

histórico e todo o contexto que torna possível decifrar as recomendações das Nações Unidas no decorrer do ano de 2020 na vigência da pandemia da Covid-19.

## **2. Risco e perigo: uma proposta de análise sociológica destas duas noções presentes nos documentos das Nações Unidas sobre a COVID 19**

Ao se ler Niklas Luhmann (1993), percebe-se quê, em seu entender, não é por acaso que a noção de perigo tem dado lugar, cada vez mais, à noção de risco. Isso se deve ao fato de que esta última gera a sensação de quê, através das ações dos múltiplos agentes sociais e políticos, é possível conter e/ou diminuir os riscos (MENDES, 2015). A noção de perigo pressupõe, geralmente, causas internas e externas, estas últimas pouco controláveis. “Num mundo mais contingente e complexo, exige-se, segundo Luhmann, uma racionalidade mais propensa ao risco, que seja capaz de prevenir com base em cálculos específicos e na noção de responsabilidade” (MENDES, 2015, p.27-8).

A noção de responsabilidade alinhava todos os textos propositivos das Nações Unidas acerca da Covid-19, bem como uma série de outros materiais acerca da observância dos direitos humanos, do direito ao desenvolvimento e do direito a ser protegido e ter a vida protegida. Seus elaboradores chamam a atenção para as múltiplas responsabilidades dos Estados, dos governos, dos grupos abastados e da sociedade civil organizada, como um todo, para com os segmentos mais vulneráveis em decorrência do surto pandêmico do Sars-Cov-2.

Se a intenção for verificar com qual perspectiva sociológica do risco os formuladores dos documentos da ONU parecem ter alguma afinidade, pode-se dizer que é com as sugestões de Ulrich Beck (1997; 2011), as quais apontam que os riscos são distribuídos diferentemente entre os diversos segmentos sociais (MENDES, 2018). Todos os materiais das Nações Unidas, analisados neste artigo, insistem que a Covid-19 produz riscos muito distintos entre os diversos grupos e os diversos países.

Os formuladores e encampadores desses documentos postulam, persistentemente, que os riscos a que estão sujeitos os mais pobres são muito maiores do que os riscos vivenciados pelos mais abastados. Note-se que eles estão falando mais insistentemente dos riscos do que dos perigos. Optam pela noção de risco porque esta parece pressupor reversibilidade das ameaças geradas pelo surto pandêmico aos segmentos mais pobres. As proposições prescritivas têm proximidade com o alerta de U. Beck (1993) o qual diz que os riscos devem ser considerados nas suas formas distintas de atingir os segmentos sociais diversos.

Ressalte-se que os produtores desses documentos não exploram as indiferenças, os desprezos de setores dominantes, dirigentes, segmentos médios diversos, entre outros, para com os que vivenciam os riscos sociais acrescidos pela pandemia. Insistem sim que é possível empreender ações e procedimentos calculadamente voltados para diminuir os riscos de quebra da coesão social sustentadora do desenvolvimento humano, da cooperação e da solidariedade. Esta última é um marcador-chave das recomendações, uma vez que “a solidariedade, fato social do qual a transnacionalização

constitui um atributo específico, é, ao mesmo tempo, um marcador e um fator de transformação das relações internacionais” (DEVIN, 2016, p.366).

Se o perigo representado pelo vírus tem uma causa externa aos seres humanos e, não sendo possível saber, por enquanto, como este perigo pode ser, inteiramente e definitivamente, controlado, os produtores dos documentos da ONU procuram alertar para a possibilidade de se desconsiderar o quanto a vulnerabilidade dos mais pobres pode resultar em agravamento da pandemia e de seus efeitos sociais e econômicos. Efeitos nefastos que só podem ser contidos, segundo os formuladores do documento, pela expansão da solidariedade.

Ao recomendar ações e práticas capazes de gerar proteção social para aqueles que podem ser deixados para trás e abandonados à própria sorte, os elaboradores e encampadores dos documentos aproveitam o ensejo para admoestar os governantes que não têm investido suficientemente em melhorias em prol do desenvolvimento humano.

Os argumentos postos nos documentos fixam-se, então, nos riscos sociais e políticos provocados pela pandemia e não nos perigos inerentes à condição contagiosa do próprio vírus. Ou melhor dizendo, não é somente o vírus que está em questão, mas sim os efeitos e as consequências sociais da pandemia nos indivíduos vulneráveis pela exclusão, pobreza e miserabilidade.

Não há dúvida de que essa posição, observada nos documentos das Nações Unidas, referente aos riscos sociais causados pela Covid-19, está relacionada com um tipo de mentalidade e de percepção que, como indica Norbert Elias (1998), ganhou corpo com o avanço das ciências da natureza. Há um entendimento de que é possível “conter muitos dos perigos” (ELIAS, 1998, p.11) advindos da natureza não humana (ELIAS, 1998). Perigos vindos de vírus, bactérias, fungos, entre outros, já tidos como incontroláveis, passam, desde o século XX, a ser considerados como controláveis.

“Não é verdade que a ameaça de uma nova epidemia causada, sobretudo, por agentes não humanos seja hoje imediatamente combatida pela mobilização de cientistas de muitas partes do mundo?” (ELIAS, 1998, p.12). Ainda que haja riscos, perigos e ameaças, “cada um supõe, conseqüentemente, que”, com o desenvolvimento das ciências da natureza “não está além do poder dos seres humanos encontrar explicação e, então, talvez cura para a ameaça de morte” (ELIAS, 1998, p.12).

Os formuladores dos documentos da ONU acerca da Covid-19 constroem as suas recomendações e diagnósticos pautados, de algum modo, nesse entendimento que se formou ao longo de mais de um século, ou seja, as ameaças vindas de um vírus podem ser contidas, porém, aquelas oriundas dos “desastres humanos não menores e, muitas vezes, bem maiores, do que enchentes ou pandemias” (ELIAS, 1998, p.12) tendem a ser tidas como mais difíceis de conter.

Não é por um caso que os riscos sociais, econômicos e políticos ganham proeminência nos materiais das Nações Unidas empenhadas em propor ações e procedimentos – aos Estados, governantes, setores privados, organismos internacionais e organizações da sociedade civil – para amenizar o sofrimento social dos mais pobres e vulneráveis no decorrer da pandemia. Os materiais em discussão (NAÇÕES UNIDAS, 2020; 2020a; 2020b; 2020c; 2020d), ao prescreverem ações que combatam os efeitos

da pobreza e da miserabilidade, pelo agravamento da pandemia, e também ao demonstrarem que a crise sanitária impactará muito mais fortemente os que vivem em situação de miserabilidade, estão chamando a atenção, principalmente, para os riscos que podem ser contidos “pela ação humana” (MENDES, 2016, p.6).

Está implícita a ideia de que as ameaças não-humanas podem, de alguma forma, ser controladas, conquanto se ressalte que outras pandemias podem atingir os seres humanos nos próximos anos e décadas. Porém, as ameaças e riscos produzidos pela pobreza, desigualdades, exclusões e miserabilidades, como esta e outras possíveis crises sanitárias, podem assumir feições inimagináveis a curto e médio prazo. Isso porque as consequências provenientes de uma pandemia para sociedades, como as latino-americanas, extremamente desiguais, podem ser graves demais (NAÇÕES UNIDAS, 2020c).

A pandemia aumenta os sofrimentos individuais e coletivos e, por essa razão, os produtores e encampadores dos documentos estudados neste artigo – documentos cujos conteúdos prescrevem, aos governantes e lideranças políticas nacionais, regionais e internacionais, ações e procedimentos capazes de conter os riscos sociais expandidos pelo surto da Covid-19 – procuram fazer com que o sofrimento dos mais pobres e fragilizados por trabalho precário, por não-acesso ao atendimento na área de saúde, a alimentos, à moradia adequada etc., ganhe uma “conotação política (BOLTANSKI, 1999; 2000) que permita a ação (...) [e] a solidariedade”? (MENDES, 2016, p.10).

José Manuel Mendes (2016) afirma que há vários paradigmas (da responsabilidade, da solidariedade e da precaução) orientadores dos debates, das recomendações e das prescrições acerca dos riscos e perigos presentes nos dois últimos séculos. É perceptível que nos documentos da ONU há receio – quanto aos riscos sociais, potencializados pela pandemia – de que todos os pequenos avanços alcançados, nas últimas décadas em prol do desenvolvimento humano, sejam perdidos.

Assinale-se que estão presentes, de alguma maneira, todos esses paradigmas mencionados por Mendes. Encontram-se, nas proposições prescritivas: a) o paradigma da responsabilidade, que governos, Estados, países, organizações da sociedade civil, entre outros, possuem, para proteger os mais vulneráveis no decorrer da crise pandêmica; b) o da solidariedade assentado na recomendação de não se deixar ninguém para trás no referente às vacinas e aos tratamentos contra a enfermidade provocada pelo Sars-Cov-2; c) e o da precaução para que não sejam destruídas as melhorias sociais, ainda que poucas, que foram penosamente obtidas em favor das políticas de desenvolvimento humano e dos direitos humanos dos povos mais pobres do planeta. Tais paradigmas podem ser constatados ao se examinarem

*las resoluciones de la Asamblea General 74/270, de 2 de abril de 2020, relativa a la solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19), y 74/274, de 20 de abril de 2020, relativa a la cooperación internacional para garantizar el acceso mundial a los medicamentos, las vacunas y el*



*equipo médico con los que hacer frente a la Covid-19* (NAÇÕES UNIDAS. Resolución A/HCR/44.23/Rev.1, 2020, p.1)

O documento intitulado *Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata al COVID 19* registrava a necessidade de que fossem realizadas

*evaluaciones (nuevas o actualizadas) [para] identificar los grupos que tengan un alto riesgo de quedarse atrás y/o que puedan verse perjudicados por las respuestas y la medida en que dichas respuestas puedan agravar (...) las desigualdades (...) e infringir sus derechos o exponerlos a violaciones de los derechos humanos* (NAÇÕES UNIDAS, 2020<sup>a</sup>, p.41).

E quem são os grupos que têm mais riscos de serem abandonados à própria sorte? “Los grupos en riesgo son las poblaciones que experimentan el mayor grado de marginación socioeconómica, [estes segmentos] requieren atención específica” (NAÇÕES UNIDAS, 2020b, p.5).

Do ponto de vista sociológico, faz-se necessário averiguar como os documentos da ONU lidam, em suas prescrições aos Estados e sociedade civil organizada, com as complexidades próprias a situações de riscos e de perigos extremos provocados pela pandemia. “As situações extremas revelam como funcionam as instituições” (MENDES, 2016, p.7). E isto é um nó para todas as proposições prescritivas que têm de abarcar um número significativo de países com especificidades sociais, políticas e institucionais.

Os documentos da ONU não trabalham com as singularidades e as complexidades específicas das instituições de cada país da América Latina, por exemplo. Ao recomendar políticas de enfrentamento à Covid-19 e aos riscos sociais que ela potencializa ganham destaques os retrocessos brutais na observância dos direitos humanos (NAÇÕES UNIDAS, 2020b), da segurança humana e do desenvolvimento humano (NAÇÕES UNIDAS/PNUD; 2020). As recomendações não detalham as singularidades sobre como funcionam as instituições, também não explicitam quais são, de fato, as possibilidades de que dispõem, ou não, tais instituições, para enfrentar os riscos e o agravamento das condições sociais, já precárias em que vivem os segmentos mais pobres.

De modo amplo, uma recomendação enfatizada nos documentos da ONU é referente à necessidade de estabelecimento de diálogos entre o Estado e a sociedade civil tanto na implementação de políticas como no processo de constante vigilância acerca da observância dos direitos humanos dos mais fragilizados pela pandemia (NAÇÕES UNIDAS, 2020b). No tocante ao papel do Estado, os documentos estão na esteira da Resolução A/HCR/44.23/Rev.1 (NAÇÕES UNIDAS. Resolución A/HCR/44.23/Rev.1, 2020).

No dia 17 de julho, a 44<sup>a</sup> Sessão [do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas] encerrou com a adoção da Reso-

lução A/HCR/44.23/Rev.1, intitulada *O papel central do Estado em responder a pandemias e outras emergências de saúde, bem como as consequências socioeconômicas resultantes em apoiar o desenvolvimento sustentável e a realização de todos os direitos humanos. (...) [Nesta resolução] o Conselho pedia mais Estado e equidade para enfrentar a pandemia* (ALCAZAR; GALVÃO; BUSS, 2020, p.4).

Quando sugerem agendas e pautas para a redução dos riscos de os grupos vulneráveis serem abandonados à própria sorte, os proponentes das prescrições são confrontados com questões altamente complexas relacionadas a cada país, tais como: Que noção de justiça social é partilhada pelos diversos segmentos sociais? Como as instituições e pessoas lidam com o valor da vida dos indivíduos, ou seja, a vida de cada pessoa possui, de fato, o mesmo valor? Ou a vida das pessoas de determinados agrupamentos sociais, étnicos e raciais é tratada como descartável? Existe, ou não, um projeto de nação no qual todos estejam incluídos?

As respostas a essas questões dariam uma ideia mais apurada que esclarece se há, ou não, possibilidade destes ou daqueles países efetivarem políticas pelas quais ponham em prática a prescrição exarada nos documentos da ONU, a referente à Covid-19, de que ninguém pode ser esquecido ou, em algum momento, deixado para trás. Conforme assinala José Manuel Mendes: “as situações extremas devem ser analisadas como indiciadoras de um tipo de Estado, de um tipo de contrato social e de uma sociedade civil, e da capacidade de mobilização das pessoas, dos grupos sociais e das comunidades” (MENDES, 2016, p.7).

Se momentos como estes de crise sanitária aguda revelam “estruturas sociais, redes sociais, desigualdades, capacidade de resistência e a qualidade dos serviços estatais, sua organização e lógica de funcionamento” (MENDES, 2016, p.9), é evidente que toda recomendação teria de levar em conta todos esses aspectos, mas não é o que ocorre com os documentos das Nações Unidas sobre a pandemia, que foram divulgados em 2020.

São materiais nos quais há proposições extensas acerca dos modos de enfrentar os riscos que se anunciavam como consequências da crise pandêmica em curso, ou seja, são proposições genéricas para abarcar uma multiplicidade de países. Este é, sem dúvida, um dos pontos frágeis das recomendações, que acabam assumindo um aspecto muito fluido, isto é, vale, supostamente, para todos, mas, efetivamente, mais para alguns países do que para outros. No entanto, não há dúvida de que esses materiais cumprem o papel de chamar a atenção para a nossa condição “como seres humanos e como cidadãos de diferentes países, colocando dilemas morais, políticos e práticos complexos e, quiçá, irresolúveis” (MENDES, 2016, p.9).

Os diagnósticos e prescrições, presentes nos documentos encampados pelas Nações Unidas, sobre as possibilidades de manejo racional dos riscos sociais, filiam-se às perspectivas de gestão da pobreza e dos pobres que têm estado presentes em outros documentos de órgãos que compõem o sistema ONU, tais como o Programa das Nações

Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), entre outros. Qual é o problema que se coloca a esse empenho de gestão dos riscos como algo derivado do processo de gestão da pobreza em que o pobre é “sujeito de direito e objeto de políticas públicas” (STAVENHAGEN, 2011, p. 179)?

O problema é que, muitas vezes, as recomendações não se atêm suficientemente, nas proposições sobre os riscos sociais intensificados pela pandemia, à violência estrutural alimentadora das desigualdades e da pobreza extremas derivadas de uma dada lógica econômica. Em condição de pobreza extrema, como uma forma de violência que atinge todas as particularidades da vida das pessoas em tal situação, elas são, quando muito, objeto de políticas e programas governamentais.

Ao discutir os riscos sociais ampliados pela pandemia, esses materiais tentam manter a postura muito frequente em proposições prescritivas de outros documentos (Relatórios do Desenvolvimento Humano, por exemplo) das Nações Unidas, ou seja, a de que os mais pobres podem encontrar, num processo democrático e participativo, formas que lhes possibilitem ser sujeitos de políticas e programas públicos.

Ainda que não haja nos documentos, contemplados neste estudo, uma decisão resoluta que deixe para trás o paradigma da vulnerabilidade e adote, integralmente, o paradigma da resiliência, é possível encontrar traços desse movimento de cambio de paradigma. Isso pode ser verificado em trechos que insistem que a diminuição dos riscos sociais ampliados pela pandemia pode se dar pela “participación y acceso de la sociedad civil y las comunidades locales a la información en todas las fases de la formulación, la aplicación y la evaluación de las políticas públicas” (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p.3).

É óbvio que os extremamente pobres e vulneráveis que não participam de organizações da sociedade civil e/ou comunitárias não têm como fazer parte desses processos de formulação, aplicação e avaliação das políticas de contenção dos riscos sociais ampliados pela pandemia. Todavia, nos documentos constam recomendações que parecem pressupor a possibilidade de os grupos vulneráveis participarem, de modo inclusivo e transparente, da construção e efetivação de políticas públicas.

*El Estado desempeña un papel fundamental en la configuración de la respuesta a la pandemia y el avance hacia un nuevo modelo de desarrollo sostenible, pero se requiere la participación de toda la sociedad. No hay lugar para la marginación y la discriminación; la recuperación solo será efectiva si se adopta un enfoque basado en los derechos humanos y si es un proceso participativo, inclusivo y transparente (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p. 23).*

6 Esta discussão dos pobres como objeto de políticas públicas, possibilita a José Manuel Mendes (2016) mobilizar diversos autores (BOLTANSKI, 1999; GÚPTA, 2012; 2013; SEN, 2008; 2010) para discutir “Que fios podem ligar os cidadãos e as cidadãs nessa comunhão como simples objetos dos seus Estados?” (MENDES, 2016, p.10). Seria a política da piedade? da solidariedade? da geração de capacidades? da vitimização?

José Manuel Mendes (2011) considera relevante, nos estudos dos riscos sociais, ter em conta que no limiar do século XXI há, nos debates e agendas públicas, uma passagem do paradigma da vulnerabilidade para o paradigma da resiliência. Todavia, isso não é algo que ocorre como uma ruptura. Percebe-se que fazer essa passagem, de modo integral, pode ser inviável para os órgãos das Nações Unidas que têm suas proposições prescritivas ancoradas no

relatório apresentado na abertura da 66.<sup>a</sup> sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas realizada a 13 de setembro de 2011. No referido relatório afirmava-se: ‘Não pode haver dúvida alguma de que a redução da vulnerabilidade aos riscos é infinitamente preferível à luta contra o sofrimento humano e as consequências econômicas das crises’ (MENDES, 2011, p. 1).

Embora não seja possível, na discussão dos riscos sociais, fazer essa passagem integral do paradigma da vulnerabilidade para o da resiliência, tem ocorrido, nos documentos das Nações Unidas, não só sobre a Covid-19, uma combinação desses dois modelos<sup>7</sup>. Ou seja, ao mesmo tempo estão presentes as pautas e agendas assentadas nos desafios provenientes das vulnerabilidades e das pautas e agendas enaltecidas das resiliências. Mas essa combinação de dois padrões leva, na análise dos riscos, a mudanças no paradigma da vulnerabilidade.

Esta atenção política à redução da vulnerabilidade e ao incremento da resiliência, instigando inúmeras investigações e propostas de análise teóricas e empíricas, tem centrado o debate mais na redução dos custos e na mensuração técnica e operacional da vulnerabilidade do que nas questões de cidadania, qualidade de vida e segurança estrutural das populações. A própria transição de um paradigma da vulnerabilidade para um paradigma assente na resiliência obriga a perguntar se o discurso subjacente não implica, na verdade, uma transferência de responsabilidades das entidades internacionais e governamentais para as comunidades e os cidadãos (MENDES, 2011, p. 1).

Mendes (2011) vai destacar, na análise dos riscos sociais, a necessidade de as ciências sociais e humanas darem mais atenção ao paradigma da vulnerabilidade, decifrando suas muitas dimensões, inclusive aquela assente na precariedade ou na inexistência de recursos econômicos. Segundo ele, há que se questionar essa mudança de modelo de investigação e de proposição de políticas, já que tal câmbio vai gerar muitas

---

7 O documento da FAO intitulado *Uma estratégia para o desenvolvimento rural: desenvolvimento territorial participativo e negociado* (FAO/DTPN, 2005) pode ser tomado como exemplo desta combinação dos paradigmas da resiliência e da vulnerabilidade. Esta combinação está, de alguma forma, também presente nos Relatórios (globais, Regionais e nacionais) do Desenvolvimento Humano, do PNUD.

pesquisas que tentam decifrar os aspectos da resiliência como forma de resolver os problemas sociais. No campo da ação política, essa mudança de paradigma pode recair na responsabilização dos indivíduos e grupos sociais, ou seja, eles devem capacitar-se a evitar riscos possíveis ou resolver os que ocorrem sistematicamente (BAUMAN, 2000; 2001; BECK, 2011).

Mas observa-se que, de modo mais incisivo do que acontece com outros documentos, tais como os Relatórios globais, regionais e nacionais do desenvolvimento humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), os materiais, também dos diversos órgãos da ONU, relacionados com a expansão dos riscos sociais em consequência da pandemia vão dar um pouco mais de ênfase ao papel do Estado no enfrentamento das catastróficas ameaças pandêmicas atuais.

José Manuel Mendes (2016, p.14) afirma que, nas ocorrências catastróficas (desastres, pandemias, hecatombes climáticas), “os Estados são o garante último de apoio e de reconstituição dos laços sociais e das comunidades”. O apelo, ainda que comedido, ao papel do Estado, feito nos documentos das Nações Unidas ora analisados, para que sejam diminuídos os riscos sociais, se inscreve, seguramente, nessas supostas garantias aventadas por Mendes.

Porém, muito mais do que a menção aos Estados, ainda que estes sejam chamados a desenvolver diversas ações de proteção aos mais vulneráveis, os órgãos produtores e encampadores dessas recomendações apoiam, conforme foi dito, seus argumentos muito mais nos países do que nos Estados. Falam aos países membros das Nações Unidas. Se indagados sobre isso, diriam que pretendiam, sim, falar aos países e povos, por isso a utilização dessa nomenclatura. Claude Lefort (2000, p.5) diz que, não obstante utilizarem tais terminologias, nós, os povos, Estados-membros e países-membros, as proposições prescritivas da ONU têm como verdadeiros “destinatários (...) os Estados”.

Não se deve esquecer que, no momento atual e politicamente falando, os técnicos deste organismo internacional preferem uma designação mais genérica, já que a terminologia países engloba todos os segmentos sociais, todas as instituições, grupos, organizações, associações, etc. Se a menção ao Estado aparecesse de modo mais direto nas recomendações e cobranças que estão sendo feitas, isso significaria uma maior responsabilização desse Estado diante das calamidades sociais e seus riscos provocados e/ou ampliados pela pandemia.

### **3. Os documentos das Nações Unidas e os riscos engendrados pela Covid-19: sugestões de ações e de procedimentos para afastar os riscos sociais e políticos**

É fundamental que se analise sociologicamente como as proposições prescritivas são feitas nos documentos das Nações Unidas, de 2020, referentemente ao papel do Estado no enfrentamento dos riscos sociais potencializados pela pandemia da Covid-19. Riscos que ameaçam de forma diferente os segmentos formadores dos

países afetados pela pandemia. Muitos destes países são passíveis de ser administrados por processos decisórios que desfavorecem os indivíduos mais fragilizados em consequência de desastres majorados pela crise sanitária.

Os formuladores dos materiais estudados neste artigo partem do pressuposto de que são muitos os agentes que devem agir em prol da redução dos riscos sociais e sanitários. Os governos, os Estados e outras instituições, a sociedade civil organizada, o setor privado, os organismos intergovernamentais, entre outros, são tidos como agentes sociais que possuem capacidade de ter uma percepção razoável dos riscos sociais ampliados pela pandemia. E há, nas prescrições, um chamamento a diversos agentes, numa espécie de compartilhamento das estratégias na luta pela diminuição das ameaças. No *Informe: el impacto del COVID-19 en América Latina y el Caribe*, os formuladores dizem:

*Los costos de la desigualdad en la región se han vuelto insostenibles. La respuesta exige encontrar un nuevo equilibrio entre el papel del Estado<sup>8</sup>, el mercado y la sociedad civil, poner el énfasis en la transparencia, lograr un mayor grado de rendición de cuentas y niveles más altos de inclusión para consolidar la democracia, fortaleciendo el Estado de derecho y protegiendo y promoviendo los derechos humanos (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p.2).*

Há, então, um conjunto de recomendações que subdivide os riscos em duas grandes categorias: os riscos de agravamento da pobreza, da miserabilidade, da exclusão e da fome e os riscos políticos advindos da falta de coesão social, dos conflitos, da inobservância dos direitos que possuem os indivíduos de protestar e fazer reivindicações em geral.

No atinente ao primeiro grupo de categorias de riscos, pugna-se por que haja ações consorciadas entre diversos agentes e, no respeitante ao segundo, as prescrições recaem sobre os Estados, os quais devem sustentar e respaldar políticas de observância dos direitos, dos princípios democráticos e de garantias das liberdades. Tendo em vista as possíveis medidas sanitárias de restrição da mobilidade das pessoas e de imposição de isolamento social, os produtores do documento intitulado *Responsabilidad compartida* destacam:

*Si bien los Gobiernos deben tomar decisiones difíciles en respuesta a la COVID-19, como el recurso a los poderes excepcionales del Estado en muchos casos, los dirigentes deben hacer todo lo posible por preservar el espacio cívico y democrático y la confianza en las instituciones, y por cortar de raíz la xenofobia creciente, la discrimi-*

---

8 Este tipo de recomendação de que precisa haver, nas diversas ações políticas, novos equilíbrios entre o Estado, a sociedade civil e o setor privado têm aparecido em outros documentos das Nações Unidas. Os RDHs do PNUD estão repletos delas. Sobre estes modos de tomar o Estado na atualidade, ver: (BAU- TISTA, 2020).

*minación, el racismo y la estigmatización* (NAÇÕES UNIDAS, 2020, p. 23).

Estão evidenciadas nos documentos preocupações quanto aos riscos de a pandemia levar a retrocessos constantes em diversos direitos sustentadores das liberdades cívicas. As instituições não podem agir, segundo os encampadores dos materiais, para nublar ou encobrir os riscos sociais e políticos. Devem atuar de maneira a dar visibilidade aos desafios e não para escondê-los e deturpá-los. Na Sociologia há inúmeras discussões sobre o papel das instituições na geração da (in)visibilidade dos riscos, e sobre como elas agem para criar determinadas culturas ou percepções do risco (AEROSA, 2010).

Os documentos das Nações Unidas sobre a COVID 19 não têm, evidentemente, intenção de fazer análises sociológicas dos riscos, mas se pode dizer que há influências dos debates sociológicos em suas prescrições que conclamam os países e os povos a lidarem com os riscos. As discussões sobre a distribuição desigual dos riscos, sobre o papel das instituições na geração de uma percepção mais acurada dos riscos existentes num dado momento, sobre os conflitos advindos dos riscos e das ameaças a liberdades e à democracia, sobre as discriminações e estigmatizações de grupos inteiros em situações de riscos exacerbados, entre outras, estão presentes de uma forma ou de outra nas orientações temáticas de procedimentos específicos, dos técnicos das Nações Unidas, em relação à COVID 19.

Essas preocupações são orientadoras dos procedimentos especiais sugeridos nos documentos. Ou seja, “no dejar a nadie rezagado (...). Los estados deben incluir a la comunidad LGBT en la respuesta al COVID-19” (NAÇÕES UNIDAS, 2020 b, p. 20). Acrescentam ainda: “las respuestas de los Estados a la amenaza de COVID-19 no deben detener las libertades de reunión y asociación” (NAÇÕES UNIDAS, 2020b, p.24) e todas as decisões políticas para enfrentar os riscos gerados pela COVID 19 devem estar “basadas en la democracia, el estado de derecho, la transparencia, la igualdad de género, la prevención de conflictos y la rendición de cuentas (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p.3).

Em razão do caráter dos documentos, seus formuladores, a partir de fundo comum de conhecimento sobre riscos, fundo este que as Ciências Sociais ajudaram a construir, fazem prescrições práticas às instituições advertindo-as que não só esclareçam as populações sobre os riscos pandêmicos que estão ameaçando, de modo distinto, os diversos grupos sociais, mas também defendam a democracia, as liberdades e o Estado de direito. Todavia, as instituições são chamadas a ser proativas em relação às medidas sanitárias adequadas e exigidas pela Organização Mundial da Saúde (OMS). Entre as recomendações estão aquelas ligadas a

*la rendición de cuentas y la transparencia sobre la base de un pacto social para garantizar la legitimidad, la inclusividad y la eficacia de las políticas públicas, así como la participación de las comunidades locales y la sociedad civil, incluidas las organizaciones de mujeres y de jóvenes* (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p. 5).

Os elaboradores dos documentos procuram não entrar nas discussões sobre as possíveis ações predatórias dos Estados, as quais são produzidas de modo semelhante ao empregado pelos grupos dominantes e dirigentes ao guinarem o Estado a seu favor e reproduzirem uma lógica de exclusão impulsionadora da pobreza extrema. Eles destacam que a capacidade do Estado para efetuar políticas públicas não pode ser minada devido a situações de dívidas por empréstimos de instituições financeiras internacionais (NAÇÕES UNIDAS, 2020b). Porém, não discutem, suficientemente, os processos da má distribuição dos recursos dos Estados nem suas consequências arruinadoras das políticas públicas que podem ampliar os recursos destinados aos mais vulneráveis e fragilizados por causa da pandemia. Todavia, assinalam que o Estado não pode ter a sua capacidade de “proteger y cumplir sus obligaciones de derechos humanos en la asignación de recursos y el diseño de políticas (NAÇÕES UNIDAS, 2020b, p.17) minada.

Essa passagem mostra como os riscos sociais ligados à violência estrutural resultante da pobreza extrema, que potencializa enormemente as consequências da pandemia, devem ser controlados pelo Estado, ao qual cabe o dever de se empenhar na feitura do desenho das políticas públicas, o que, porém, não quer dizer que há, nesse documento (NAÇÕES UNIDAS, 2020b), uma defesa substantiva de ampliação dos gastos públicos nas diversas áreas sociais. A responsabilidade de diminuição dos riscos sociais parece ser não só do Estado, mas também do setor privado e da sociedade civil organizada. Fica anuviada a seguinte questão: De onde virão os recursos? Do Estado? Ganha destaque, neste momento, a ampliação de investimento público na área da saúde.

Se, nos Relatórios do Desenvolvimento Humano do PNUD, esses materiais da ONU relacionados à COVID 19 apresentam ambiguidades<sup>9</sup>, é, todavia, possível verificar que, apesar de serem menos elaborados que aqueles, ambos têm traço comum quando há ameaça de riscos sociais. E por que são ambíguas as proposições prescritivas? Elas o são pelo fato de construir estratégias argumentativas que apontam para vários lados. Ora o Estado tem de assumir papel principal na implantação de políticas redutoras de riscos, ora ele é o responsável pelo desenho, pelo esboço de tais políticas que devem ser desenvolvidas junto a outros agentes parceiros.

As condições de ambiguidades podem ser detectáveis quando é feita uma comparação entre os materiais intitulados *Lista de verificación con enfoque basado en derechos humanos para las respuestas socioeconómicas de los países a la COVID-19* (NAÇÕES UNIDAS, 2020b) e *Informe: el impacto del COVID-19 en américa latina y el caribe* (NAÇÕES UNIDAS, 2020c). Neste último, aparece até mesmo uma tentativa de recuperar um debate sobre a importância de um Estado de bem-estar social para a América Latina. O Estado não é somente responsável pelo desenho de uma política pública, o é também pelo financiamento de políticas universais de bem-estar.

*En un esfuerzo por dar nueva forma al modelo de desarrollo en la recuperación, los países podrían considerar la*

---

<sup>9</sup> Sobre as ambiguidades e ambivalências presentes nos Relatórios do Desenvolvimento Humano, ver: (REZENDE, 2016).



*posibilidad de avanzar hacia un ingreso básico universal permanente e incondicional para satisfacer las necesidades básicas. (...) En el período de recuperación, será fundamental consolidar sistemas de protección social universales, redistributivos y solidarios que se basen en un enfoque de derechos humanos para evitar la discriminación o cualquier efecto desproporcionado sobre los grupos vulnerables y garantizar un acceso adecuado a todos los servicios básicos (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p. 20).*

Juntamente com tais prescrições, que visam diminuir os riscos sociais por meio de políticas públicas de caráter universal, recomenda-se também a elaboração de “programas de inclusión laboral para la creación directa de puestos de trabajo decente, centrados en los más pobres y vulnerables” (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p. 20) com o “objetivo de mejorar los servicios públicos básicos ambientalmente sostenibles (por ejemplo, el agua y el saneamiento), la infraestructura comunitaria, la vivienda y los sistemas de atención” (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p. 20).

O empenho em conter os riscos sociais agigantados pela pandemia deveria, segundo os produtores do documento intitulado *El impacto Del COVID-19 em América Latina y Caribe* (NAÇÕES UNIDAS, 2020c) levar em conta os malefícios da “ausencia de un estado de bienestar en lo que respecta a la salud física y mental, la educación, las pérdidas de productividad y la violencia” (NAÇÕES UNIDAS, 2020c, p.20).

#### **4. Quando os documentos das Nações Unidas sobre a Covid-19 fazem menções aos perigos sociais, econômicos, políticos e sanitários?**

Recorde-se que, neste estudo, pressupõe-se que se deve buscar compreender se aparece, nos argumentos construídos nos documentos estudados neste artigo, a distinção na utilização dos termos risco e perigo. Esta análise está baseada nos debates sociológicos que apontam para a necessidade de decifrar porque os agentes sociais constroem suas propostas de ações empregando a noção de risco e desviando-se da de perigo.

No que se relaciona aos materiais da ONU, divulgados em 2020, com sugestões de ações para enfrentar a pandemia da Covid-19, pode-se dizer que eles abraçam o paradigma da precaução (MENDES, 2015) fundado no imperativo da solidariedade e da responsabilidade de proteger os mais vulneráveis. Tal paradigma da precaução do risco vai construir estratégias argumentativas que se desviam da noção de perigo, pois, como diz Niklas Luhmann (1998), é mais viável a ideia de que é possível calcular os riscos e contê-los do que enfrentar os dilemas do afastamento dos perigos que sempre parecem fugir aos controles sociais.

As discussões de Luhmann indicam que a sociedade moderna se agarrou à noção de risco e colocou em suspensão a ideia de perigo. Norbert Elias (1998) já tem outro entendimento, o de que tem ocorrido, com frequência nas sociedades atuais, a

confusão entre os dois conceitos, o que seria uma forma de embaralhar o entendimento dos acontecimentos sociais gerando estratégias argumentativas ideológicas em que o real e o ideal são confundidas. Ou seja, existe a realidade que nega ser possível precaver-se, inteiramente, dos riscos, já que o risco faz parte da vida social (BAUMAN, 1999), porém, grupos, organizações internacionais e segmentos sociais diversos formulam argumentos políticos, para convencer países e povos que a solidariedade e a cooperação, diminuidoras dos riscos, é um ideal alcançável e em curso no limiar do século XXI. As prescrições propositivas do PNUD, nos RDHs, relacionadas ao desenvolvimento humano, talvez seja um ponto alto desse embaralhamento entre o real e o ideal.

Todavia, parece quê, ao analisarem-se os documentos sobre a Covid-19, o paradigma da precaução orientador das prescrições estudadas neste artigo se sustenta por insistir na possibilidade de conter os riscos e, portanto, de que haja meios de desviar-se da noção de perigo. Ao falar das mulheres pobres mantenedoras de seus lares, dos refugiados e migrantes, que vivem em centros de detenção, e das pessoas que estão em prisões e em outras instituições de confinamentos, o documento de março de 2020 (NAÇÕES UNIDAS, 2020), procurava exaltar os riscos sanitários que essas pessoas corriam por estarem expostas a contrair o Sars-Cov-2.

Em que contexto a noção de perigo foi mencionada nesse documento de março de 2020? Naquele em que se mencionou a situação das pessoas sem teto. Os que viviam nas ruas. *“Las personas sin hogar, que tal vez no puedan tener un lugar seguro en que quedarse, están altamente expuestas al peligro del virus”* (NAÇÕES UNIDAS, 2020, p.13).

As diferenças entre as noções de perigo e de risco ficam evidenciadas. As pessoas, ainda que expostas a situações difíceis, mas com algum suporte institucional, podem estar sujeitas a condições de risco minoradas por decisões políticas baseadas na coesão social, na solidariedade e, da parte do Estado, na responsabilidade de proteger os mais vulneráveis e fragilizados pela pandemia. Tais pessoas estão em risco. Em perigo estão aquelas sem vínculos sociais e institucionais em razão de sua situação de exposição, por viverem nas ruas, isto é, sem quaisquer laços protetivos.

Pode-se indagar se é, de fato, adequado dizer que correm risco e não perigo as pessoas que vivem em centros de detenção, de modo geral, ou seja, em prisões, em hospitais psiquiátricos, em asilos, entre outros. Os formuladores do documento (NAÇÕES UNIDAS, 2020), no entanto, parecem reservar a noção de perigo para algumas situações específicas. Quando confrontadas as duas noções tem-se a impressão de que os documentos das Nações Unidas, de 2020, sobre a Covid 19, parte da suposição genérica de que há “força e qualidade das relações sociais [e] robustez das instituições” (MENDES, 2020, p.3).

Há, então, uma nítida confusão entre o que existe realmente e um ideal preconizado nos documentos. Ideal este ancorado no pressuposto da solidariedade e da responsabilidade de proteger por parte dos Estados e governos. A realidade da maioria dos países aos quais são direcionadas essas prescrições está muito distante de tais idealizações, o que aparece, sem dúvida, nos documentos.

Em alguns momentos, os formuladores desses materiais dizem que a pandemia poderia ter encontrado as populações mais pobres em situação muito melhor se os

governantes tivessem feito mais do que fizeram em prol do desenvolvimento humano, isto é, melhorias na área da renda, da saúde e da educação, o que não significa, segundo eles, que nada foi feito. Houve alguns avanços, porém insuficientes em muitas partes do mundo. Todavia, o grande problema é que com a Covid 19, “en general, el desarrollo humano mundial está en camino de disminuir este año por primera vez desde que comenzó a medirse este indicador en 1990” (NAÇÕES UNIDAS, 2020d, p. 27).

O documento intitulado *Responsabilidad compartida, solidaridad* (NAÇÕES UNIDAS, 2020, p.28) utiliza ainda, em duas situações, não a noção de risco, mas sim a de perigo: uma, quando menciona a crise climática e os “daños que han sufrido de manera desproporcionada los más pobres y vulnerables”; e a outra, quando se refere à necessidade de apoiar, com políticas consistentes, os jovens para que eles próprios ajudem a “*combatir los peligros de que se cree una generación perdida*”. São duas situações consideradas perigosas pelos encampadores dos materiais sobre a Covid 19 discutidos neste artigo.

No caso do meio ambiente, nota-se que o perigo parece emanar tanto de elementos controláveis (no caso o compromisso, assumido pelos países, de conter o aquecimento global) quanto de não-controláveis (devido aos estragos já consumados). A relação entre meio ambiente e crise pandêmica acende uma luz de perigo iminente. Neste caso, como diz Luhmann (1998), não parece possível substituir a noção de perigo pela de risco, como tem sido feito com frequência no mundo atual. A ideia de risco pressupõe a viabilidade de conter ou precaver-se dos danos, a de perigo coloca em suspensão esta possibilidade (MENDES, 2015).

Quanto à associação das condições vividas pelos dos jovens, neste período pandêmico, à existência de perigo, isso parece estar no fato de que os próprios jovens, uma vez abandonados à própria sorte, podem ficar convencidos, de modo definitivo, de que sua situação é irreversível. Recomenda-se que isso seja evitado de maneira resoluta, o que se fará, possibilitando que os jovens participem das soluções dos problemas que os afetam, o que faz parecer quê, se forem criadas as condições para a sua participação efetiva nos empreendimentos, evitam-se os perigos que se projetam no horizonte.

O documento *Respuesta integral del sistema de las Naciones Unidas a la Covid 19* (NAÇÕES UNIDAS, 2020d, p.13) é o que mais recorre ao termo de perigo. Empregando-o, seus elaboradores defendem a necessidade de ampliação da solidariedade como uma “obrigação moral” e como “necesidad práctica en un mundo interconectado, en el que nadie está a salvo hasta que todos estemos fuera de peligro” (NAÇÕES UNIDAS, 2020d, p.13). Nesta passagem, há uma indicação de que o perigo, mais do que o risco, pode se tornar incontrolável. E o mais grave é que a pandemia tem revelado, conforme eles apontam, debilidades imensas no empenho de contenção da crise sanitária.

*La COVID-19 ha sometido a prueba los sistemas nacionales y ha revelado deficiencias peligrosas en la preparación y la cobertura sanitaria y el acceso a esta, en particular en lo que respecta a la gobernanza y la coordinación, la implicación comunitaria y el fo-*

*mento de la confianza, la comunicación de los riesgos, las cadenas de suministro y la logística, los conocimientos y la innovación (...)*  
(NAÇÕES UNIDAS, 2020d, p.27).

Ao falar da economia mundial, da recessão, do desemprego e da contração do PIB (Produto Interno Bruto), os produtores e encampadores dos documentos também mencionam os perigos que estão rondando os diversos países, mas com mais gravidade os mais pobres. A noção de perigo e não a de risco passa a ser invocada como uma maneira de atestar o quanto a situação de pobreza extrema tem a intensidade agravada pela crise sanitária e o quanto as consequências são complexas e entrelaçadas mundialmente. Há um significado político na escolha dos termos risco e perigo pelo qual se distinguem semanticamente. Por essa razão, faz-se necessário discernir qual é a conduta social e política<sup>10</sup> que orienta a feitura dos documentos das Nações Unidas que recomendam práticas e ações capazes de combater o Sars Cov 2, suas consequências e os perigos sociais decorrentes da pandemia.

A noção de perigo é também empregada quando o conjunto de prescrições intitulado *Respuesta integral del sistema de las Naciones Unidas a la Covid 19*, de setembro de 2020, anuncia quão preocupantes são, nas condições pandêmicas atuais, as possibilidades de retrocessos e de supressão dos passos dados para conter “a dinâmica dos conflitos” (NAÇÕES UNIDAS, 2020d, p. 32) violentos que estão em curso em várias partes do mundo.

Segundo os elaboradores dos documentos é necessário que as forças de paz e todos os envolvidos na eliminação das guerras e outras modalidades de violências fiquem atentos a duas trajetórias simultâneas: a do vírus e a dos “acontecimientos políticos y militares” (NAÇÕES UNIDAS, 2020d, p. 32). “Muchos acuerdos de paz dependen de una secuencia cerrada de pasos, desde la desmovilización de los combatientes hasta la celebración de elecciones, que podría verse interrumpida por las actividades de lucha contra la pandemia” (NAÇÕES UNIDAS, 2020d, p. 32).

Por fim, ressalte-se que o termo perigo é utilizado ainda para recomendar ações públicas e privadas voltadas para a diminuição da fome e da precariedade empregatória. Os grupos que sofrem privação alimentar extrema e os submetidos a trabalhos precários têm a sua situação agravada pela Covid-19. “Solo una respuesta socioeconómica y sanitaria inclusiva ayudará a eliminar el virus y a reactivar la economía y nos mantendrá bien encaminados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible” (NAÇÕES UNIDAS, 2020d, p. 54).

A segurança alimentar e a segurança no trabalho seriam formas de tornar as pessoas menos vulneráveis aos perigos agravados pela pandemia. As pessoas desnutridas ficam mais expostas aos efeitos nefastos das enfermidades geradas ou corroboradas pelo Sars-Cov-2 e “los trabajadores informales son especialmente vulnerables” (NAÇÕES UNIDAS, 2020d, p. 44) por sua exposição ao vírus e pela precariedade sua

---

10 Ezequiel Ander-Egg (1995, p.331) afirma que “o falar e o escrever são também, por si mesmos, uma forma de conduta social”.

situação laboral. A retração da economia e do emprego formal tenderá, segundo este documento, a ampliar as condições informais, uma vez que muitas pessoas ficarão, sempre mais, sem qualquer meio de sobrevivência.

## **5. Considerações finais**

Ganharam proeminência, neste estudo, os argumentos constituidores dos documentos prescritivos das Nações Unidas que ressaltam o papel do Estado, em diálogo com os demais setores e com a sociedade civil organizada, no processo de geração, gestão, execução e efetivação de políticas públicas mitigadoras dos sofrimentos individuais e sociais causados pela pandemia. Nesse caso, nota-se uma expressiva responsabilização do Estado na efetivação de investimentos mais volumosos e substanciais, especialmente em saúde.

Assinale-se que as proposições prescritivas tornadas públicas nesses documentos tentam estimular o Estado, o setor privado e as organizações da sociedade civil<sup>11</sup> a tomarem decisões capazes de inserir, na agenda pública, um conjunto de ações e procedimentos capazes de reduzir os sofrimentos sociais e individuais que parte expressiva de pessoas, ao redor do planeta, está vivenciando. Note-se que as recomendações se situam, principalmente, no âmbito da redução de riscos e tratam muito pouco das violências estruturais responsáveis pelas vulnerabilidades a que estão sujeitas as pessoas que vivem em pobreza extrema e suportam desigualdades descomunais que põem as suas vidas em perigo constante.

Constatou-se que as ações políticas propostas pelos documentos no enfrentamento da Covid-19 têm similaridade com as proposições prescritivas que têm estado presentes nos diversos Relatórios do Desenvolvimento Humano (RDHs) do PNUD. Note-se, no entanto, que os materiais discutidos neste artigo têm sido produzidos por diversos órgãos componentes do sistema ONU e não somente pelo PNUD.

Grosso modo, é possível identificar nas proposições prescritivas dos RDHs e naquelas presentes nos materiais relacionadas à Covid-19 alguns traços comuns: a) insistência numa responsabilidade compartilhada entre Estado, setores privados e sociedade civil organizada, b) obstinação em sedimentar, entre os vários agentes e setores sociais, uma visão otimista do futuro, mesmo quando os diagnósticos apontam para problemas insolúveis, c) crença exacerbada na potencialidade da sociedade civil para direcionar os processos sociais e políticos ao combate à pobreza e à exclusão, d) insistência na necessidade de que todos os países ajam, em suas políticas, em consonância com os direitos humanos e e) persistência na recomendação de que as políticas não podem deixar pessoas e grupos para trás, ou seja, todos terão de ter acesso a vacinas e a tratamentos médicos contra a Covid-19.

Nos documentos da ONU que tratam da situação social gerada pela Covid-19, as prescrições advertem que a crise pandêmica não pode ser utilizada como uma desculpa

---

<sup>11</sup> Essas prescrições coincidem com as recomendações contidas em outros documentos de órgãos que compõem o sistema ONU. Tais como o PNUD e a FAO (Organização das Nações Unidas para alimentação e agricultura). Ver: (PNUD/RDH, 1997; 2003; 2010; FAO/DTPN, 2005).

para desfazer os avanços nas áreas dos direitos humanos, do desenvolvimento humano, da participação da sociedade civil nos processos decisórios e dos serviços de proteção aos mais vulneráveis (crianças, idosos, mulheres, trabalhadores mais pobres, migrantes, refugiados, moradores expostos a riscos de toda natureza, entre outros).

Conquanto haja posições ambíguas e/ou ambivalentes em relação aos modos de enfrentamento das dificuldades sobrepostas ao mundo do trabalho e ampliadas pela pandemia, por uma lógica econômica que expande a concentração de capital em detrimento dos ganhos dos trabalhadores e da observância de seus direitos, o documento intitulado *Respuesta integral del sistema de las Naciones Unidas a la Covid 19* (NAÇÕES UNIDAS, 2020d), menciona o perigo crescente, para a coesão social, em consequência da fome aguda, da pobreza extrema e das vulnerabilidades advindas do trabalho informal que hoje atinge, sempre com mais intensidade os mais jovens. Ao analisar-se como a fome aguda, a pobreza extrema e a precariedade do trabalho são retratadas nas recomendações, nota-se que a preocupação com a quebra da coesão social parece ser uma das chaves mestras das proposições prescritivas desses documentos das Nações Unidas relacionados à Covid-19.

Todos os documentos referentes à Covid-19 (NAÇÕES UNIDAS, 2020; 2020a; 2020b; 2020c; 2020d) recomendam dois grupos de ações, entre vários outros, que impelem seus formuladores a lançar mão com muito mais frequência da noção de risco e muito menos da noção de perigo. Isso ocorre porque a noção de risco passa a ideia de que as coisas podem ser revertidas. Quando se emprega a palavra perigo parece haver uma situação de irreversibilidade. E tudo o que mais desejam os formuladores das recomendações, trabalhadas neste artigo, é evitar qualquer sensação de que os problemas não têm solução.

Desvendar as noções de risco, que aparecem com frequência nesses materiais, e as de perigo, raramente empregadas, possibilita entender como muitas vezes se recorre às sugestões de ações indicadoras de potencialidades e desafios, ora mais, ora menos, controláveis. As formas de apresentar as recomendações já expõem elementos relevantes do contexto social, não só no que revelam, mas também naquilo que é pouco destacado. Quando se fala muito mais em risco do que em perigo transparecem motivações políticas relevantes que norteiam a formulação dos diagnósticos e dos prognósticos.

As proposições prescritivas que ganham destaque nos documentos das Nações Unidas são aquelas que conclamam os governantes, os Estados e as lideranças políticas da sociedade civil organizada, de modo geral, a se inteirarem dos efeitos da Covid-19 quando associados aos efeitos das desigualdades que subtraem direitos civis, econômicos, políticos, sociais e culturais daqueles grupos mais vulneráveis por situação de pobreza extrema, de exclusão, de pertencimento étnico-racial, de refúgio e de migração.

## Referências

- ALCAZAR, S.; GALVÃO, L. A. & BUSS, P. M. *75ª Assembleia das Nações Unidas e Conselho de Direitos Humanos da ONU em tempos de COVID-19*. Rio de Janeiro, FIOCRUZ, 0ut. 2020. <https://cee.fiocruz.br/?q=node/1260> Acesso em: 10 jul. 2021
- ANDER-EGG, E. *Técnicas de investigação social*. Buenos Aires: Lumen, 1995.
- AREOSA, J. O risco nas Ciências Sociais: uma visão crítica ao paradigma dominante. *Revista Angolana de Sociologia*, Luanda, n. 5/6, p. 11-33, 2010.
- BAUMAN, Z. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BAUMAN, Z. *Em busca da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- BAUMAN, Z. *Modernidade líquida*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.
- BECK, Ulrich. Réplicas e críticas. In: *Modernização reflexiva*. São Paulo: Unesp, 1997. p. 207-253.
- BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BOLTANSKI, L. *La souffrance à distance*. Paris: Metailié, 1999.
- BOLTANSKI, L. The Legitimacy of Humanitarian Actions and their Media Representation: the Case of France. *Ethical Perspectives*, v. 7, n. 1, p. 3-15, abr. 2000.
- DEVIN, G. As solidariedades transnacionais, fenômeno social de escala mundial. Porto Alegre, *Civitas*, v. 16, n. 3, p. 363-376, 2016. DOI: <https://doi.org/10.15448/1984-7289.2016.3.23505>
- ELIAS, N. *Envolvimento e alienação*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.
- FAO/DTPN. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO. Divisão de Desenvolvimento Rural. *Uma estratégia para o desenvolvimento rural: desenvolvimento territorial participativo e negociado (DTPN)*. Genebra, FAO, Jun. 2005. Disponível em: [www.fao.org/3/a-ak2280.pdf](http://www.fao.org/3/a-ak2280.pdf) Acesso em: 8 out.2021.

GUPTA, A. **Red Tape. Bureaucracy, Structural Violence and Poverty in India**. Durham NC: Duke University Press, 2012.

GUPTA, A. Structural Violence and Politics. **Economy and Society**, London, v. 42, n. 4, p. 686-692, nov. 2013. <https://doi.org/10.1080/03085147.2013.843914>

LEFORT, C. O direito internacional, os direitos do homem e a ação política. **Tempo Social**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 1-10, 2000.

LUHMANN, N. **Complexidad y modernidad: de la unidad a la diferencia**. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

MELUCCI, A. **Por uma sociologia reflexiva: pesquisa qualitativa e cultura**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MENDES, J. M. Risco, vulnerabilidade social e cidadania. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Lisboa, n. 93, p. 5-8, 2011.

MENDES, J. M. **Sociologia do risco**. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2015.

MENDES, J. M. A dignidade das pertenças e os limites do neoliberalismo: catástrofes, capitalismo, Estado e vítimas. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 18, n. 43, p. 1-19, 2016. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=86847621008>

MENDES, J. M. Risco, vulnerabilidade social e resiliência: conceitos e desafios. **Revista gestão e sustentabilidade ambiental**. Florianópolis, v. 7, n. especial, p. 463-492, jun. 2018.

MENDES, J. M. **O neoliberalismo e o estatismo autoritário em tempos de crise: a pandemia do Covid 19 e a força da confiança e da solidariedade**. Coimbra: Alice News, 10 mar. 2020.

MINAYO, M. C. S. (org.). **Pesquisa social. Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2001.

NAÇÕES UNIDAS. **Resolución A/HRC/44/L.23/REV.1**. Genebra: Consejo de Derechos Humanos das Nações Unidas, 2020. Disponível em: [www.undocs.org/es/A/HRC/44/L.23/Rev.1](http://www.undocs.org/es/A/HRC/44/L.23/Rev.1) Acesso em: 12 jul 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Responsabilidad compartida, solidaridad mundial: Responder ante las repercusiones socioeconómicas de la enfermedad por coronavirus de 2019**. Genebra: ONU, mar. 2020. Disponível em: <https://www.un.org/sites/un2.un.org/>



files/articlefile/eosg\_COVID-19\_socioeconomic\_report-2005791s.pdf Acesso em: 23 ago 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Marco de la ONU para la respuesta socioeconómica inmediata al COVID-19**. Genebra: ONU, abril 2020a. Disponível em: [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/ES\\_UN-Framework-Report-on-COVID-19.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-06/ES_UN-Framework-Report-on-COVID-19.pdf) Acesso em: 23 ago 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Lista de verificación con Enfoque basado en derechos humanos para las respuestas socioeconómicas de los países a la COVID-19**. Nova York: PNUD, jul. 2020b. Disponível em: [https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/human\\_rights/checklist-for-a-human-rights-based-approach-to-socio-economic-co.html](https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/human_rights/checklist-for-a-human-rights-based-approach-to-socio-economic-co.html) Acesso em: 02 set 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Informe: el impacto del COVID-19 en américa latina y el caribe**. Nova York: ONU, jul. 2020c. Disponível em: [https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/ES\\_SG-Policy-brief-COVID-LAC.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2020-07/ES_SG-Policy-brief-COVID-LAC.pdf) Acesso em: 30 jan 2021.

NAÇÕES UNIDAS. **Respuesta integral del sistema de las naciones unidas a la COVID-19**. Genebra: ONU, set. 2020d. Disponível em: [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive\\_response\\_to\\_COVID-19\\_spanish.pdf](https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/comprehensive_response_to_COVID-19_spanish.pdf). Acesso em: 02 set 2021.

NAÇÕES UNIDAS/PNUD. **COVID-19: Desenvolvimento Humano deve retroceder pela primeira vez desde 1990**. Nova York: PNUD, 20 de maio 2020. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/presscenter/articles/2020/COVID-19--desenvolvimento-humano-deve-retroceder-pela-primeira-v.html> Acesso em: 25 jan 2021.

PNUD/RDH (1990): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Definição e medição do desenvolvimento humano**. Nova York: PNUD/ONU, 1990. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1990> Acesso em: 2 nov 2021.

PNUD/RDH (1992): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Uma nova visão sobre o desenvolvimento humano internacional**. Nova York: PNUD/ONU, 1992. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1991> Acesso em: 3 nov 2021.

PNUD/RDH (1997): **Relatório do Desenvolvimento Humano: desenvolvimento humano para erradicar a pobreza**. Nova York: PNUD/ONU, 1997. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr1997>. Acesso em: 4 nov 2021.

PNUD/RDH (2001): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Fazendo as novas tecnologias trabalhar para o desenvolvimento humano**. Nova York: PNUD/ONU,

2001. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2001/download/pt>. Acesso 11 out 2021.

PNUD/RDH (2003): **Relatório do Desenvolvimento Humano: Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana**. Nova York: PNUD/ONU, 2003. Disponível em <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2003/download/pt>. Acesso em: 11 out 2021.

PNUD/RDH (2010): **Relatório do Desenvolvimento Humano: A verdadeira riqueza das nações: caminhos para o desenvolvimento humano**. Nova York: PNUD/ONU, 2010. Disponível em: <http://www.pnud.org/en/reports/global/hdr2010/download/pt>. Acesso em: 11 out 2021.

PNUD/RDH (2015). **Relatório de Desenvolvimento Humano: O Trabalho como Motor do Desenvolvimento Humano**. Nova York: PNUD/ONU, 2015. Disponível em: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15\\_overview\\_pt.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr15_overview_pt.pdf). Acesso em: 30 out 2021.

PNUD/RDH (2019). **Informe sobre desarrollo humano: Más Allá Del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente – Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI**. Nova York: PNUD/ONU, 2019. Disponível em: <http://report.hdr.undp.org/es> Acesso em: 30 out 2021.

PNUD/INDH/HONDURAS (2006). **Informe sobre Desarrollo Humano Honduras. Hacia la Expansión de la Ciudadanía**. San José: PNUD. Disponível em: [www.hdr.undp.org/en/reports/nacional](http://www.hdr.undp.org/en/reports/nacional). Acesso em: 2 out 2021.

PNUD/INDH/MÉXICO. (2002). **Informe sobre desarrollo humano México**. Ciudad de México: Ediciones Mundi-Prensa. Disponível em: [www.hdr.undp.org/en/reports/nacional](http://www.hdr.undp.org/en/reports/nacional) Acesso em: 2 out 2021.

PNUD/INDH/BRASIL (2005). **Informe Sobre Desarrollo Humano en Brasil. Racismo, Pobreza y Violencia**. San Pablo: Prima Pagina. Disponível em: [www.hdr.undp.org/en/reports/nacional](http://www.hdr.undp.org/en/reports/nacional) Acesso em: 2 out 2021.

PNUD/HDR/CAMBODIA (2007). **Cambodia Human Development Report: Expanding Choices for Rural People**. Nova York: Ministerio de Planeación-PNUD, 2007. Disponível em: [www.hdr.undp.org/en/reports/nacional](http://www.hdr.undp.org/en/reports/nacional) Acesso em: 22 out 2021.

PNUD/INDH/GUATEMALA (2016). **Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: más Allá Del conflicto, Luchas por bienestar**. Guatemala: PNUD, 2016. Disponível em: <https://desarrollohumano.or.gt/indh-20152016> Acesso em: 24 out 2021.

PNUD/RRDH-AL (2002). *Informe sobre desarrollo humano en Centro-América y Panamá*. San José (Costa Rica): PNUD/Editorama, 2002. Disponível em <http://www.latinamerica.undp.org>. Acesso em: 03 out 2020.

PNUD/RRDH-AL (2003). *Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centro-América y Panamá*. San José (Costa Rica): PNUD/Editorama, 2003. Disponível em <http://www.latinamerica.undp.org>. Acesso em: 3 out 2021.

PNUD/RRDH-AL (2009-2010). *Relatório Regional para a América Central: abrir espaço para a seguridade cidadã e o desenvolvimento humano*. Nova York: PNUD/ONU, 2010. Disponível em <http://www.latinamerica.undp.org>. Acesso em : 08 out 2021.

PNUD/RRDH-AL (2010). *Relatório Regional sobre o Desenvolvimento Humano para a América Latina e Caribe: Atuar sobre o futuro – romper a transmissão intergeracional da desigualdade*. Nova York: PNUD/ONU, 2010. Disponível em <http://www.latinamerica.undp.org>. Acesso em: 16 out 2021.

PNUD/RRDH-AL (2012). *Relatório Regional para o Caribe*. Nova York: PNUD/ONU, 2012. Disponível em <http://www.latinamerica.undp.org>. Acesso em: 16 out 2021.

PNUD/RRDH-AL (2013-2014). *Relatório Regional do Desenvolvimento Humano: Seguridade cidadã com rosto humano: diagnóstico e proposta para a América Latina*. Nova York: PNUD/ONU, 2014. Disponível em <http://www.latinamerica.undp.org>. Acesso em: 16 out 2021.

PNUD/RRDH-AL (2016). *Relatório Regional do Desenvolvimento Humano para o Caribe: Multidimensional progreso: caribbean human development report*. Nova York: PNUD/ONU, 2016. Disponível em <http://www.latinamerica.undp.org>. Acesso em: 16 out 2021.

PNUD/RRDH-AL. (2016<sup>a</sup>). *Relatório Regional do Desenvolvimento Humano: Progreso multidimensional: bienestar más Allá del ingreso*. Nova York: PNUD/ONU, 2016<sup>a</sup>. Disponível em <http://www.latinamerica.undp.org>. Acesso em: 12 out 2021.

REZENDE, M. J. Os Relatórios do Desenvolvimento Humano das Nações Unidas e as condições atuais de ambivalências. *Política & Trabalho*, João Pessoa, n. 45, p. 303-325, 2016.

SEN, A. *Desigualdade reexaminada*. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*, São Paulo: Cia das Letras, 2010.

SOUZA SANTOS, B. O Estado e os modos de produção de poder social. In: SOUZA SANTOS, B. Pela mão de Alice. **O social e o político na pós-modernidade**. Porto: Edições Afrontamento, 1994, p. 103-118.

STAVENHAGEN, R. Repensar a América Latina desde la subalternidad: el desafío de Abya Yala. In: ARAVENA, F. y ALVAREZ-MARTIN, A. (eds.). **América Latina y el Caribe: globalización y conocimiento. Repensar las Ciencias Sociales**. Montevideo: FLACSO, 2011, p. 167-185.