

# As Metas de Desenvolvimento do Milênio: grandes limites, oportunidades estreitas?

Sonia Corrêa\*  
José Eustáquio Diniz Alves\*\*

As Metas de Desenvolvimento do Milênio (MDMs) constituem hoje o eixo central de debates e investimento das Nações Unidas. Desde 2002, o sistema ONU, pela voz do secretário geral e através de suas agências especializadas, tem feito uma verdadeira ação de persuasão para convencer governos e ONGs a adotar as MDMs como agenda de políticas públicas para as primeiras décadas do século 21. A despeito desse investimento persistente e sistemático, observa-se entre as organizações da sociedade civil, no Brasil e no mundo, uma nítida falta de entusiasmo – para não dizer franca resistência em relação às MDMs.

São muitas as causas dessa insatisfação e desconfiança. Em primeiro lugar, é preciso lembrar que a presença de redes e organizações da sociedade civil foi desigual, para não dizer débil, na própria Cúpula do Milênio, que deu origem às Metas, em 2000. A participação esteve muito aquém do que havia acontecido durante as conferências do chamado Ciclo Social da ONU que precedeu a Cúpula, predominando então a presença de instituições de base religiosa e de ONGs dedicadas mais especificamente ao combate à pobreza *stricto sensu*. Em 2000, inclusive, foi praticamente inexistente a presença das organizações de mulheres e redes de direitos humanos que haviam se engajado com grande vitalidade nos processos de

negociação da década de 90, em especial as conferências do Cairo e de Pequim.

Em seguida, as Nações Unidas iniciaram um esforço de tradução da chamada Agenda do Milênio em indicadores mensuráveis (o Mapa das MDMs ou Millenium Development Goals Road Map). Esse exercício, muito rapidamente, veria-se contaminado pela conjuntura geopolítica dos anos 2000, convertendo-se de fato numa operação de “redução” da pauta ampla e complexa que havia sido acordada ao longo dos anos 90 a uma agenda minimalista, uma espécie de mínimo denominador comum aceitável nas difíceis condições de negociação política que têm caracterizado os processos da ONU desde 2000 e com mais intensidade após 9 de setembro de 2001.

A inflexão de rota identificada na elaboração final do mapa das MDMs não chega a ser surpreendente. A conjuntura geopolítica dos anos 2000 tem sido – como bem analisam o embaixador Gelson da Fonseca e Benoni Belli (2004) – marcada por um forte sentimento de “frustração”. Esse clima decorre das promessas não cumpridas da primeira metade da década de 90, quando a agenda das Nações Unidas se pautava por um projeto bastante ambicioso de governança global solidária e justiça. Essa promessa, como bem sabemos, vem sendo solapada pelo unilateralismo imperial norte-americano, pós-2001, pelo recrudescimento dos conflitos internacionais e, conseqüentemente, pelo crescimento dos investimentos militares em detrimento do financiamento do desenvolvimento, para não mencionar a sobrevida do chamado “fundamentalismo de mercado” como princípio, meio e fim da gestão macroeconômica.

## As Metas do Milênio e a Agenda de População e Desenvolvimento

A operação reducionista ocorrida em 2001 afetou o conjunto de agendas

\* Coordenadora do programa de saúde e direitos sexuais e reprodutivos da rede Development Alternatives with Women for a New Era (Dawn), sediado na Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids (Abia).

\*\* Professor do mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais da Escola Nacional de Ciências Estatísticas – ENCE do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

legitimadas no Ciclo Social de Conferências da ONU. Contudo, várias circunstâncias fazem com que seja interessante e necessário examinar mais de perto seus efeitos no que diz respeito aos conteúdos do Programa de Ação da Conferência de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994), que, em vários aspectos, alterou profundamente o paradigma clássico da correção entre população e pobreza.

A primeira razão é que as definições e metas do Cairo – que, inclusive, coincidem em linhas gerais com o capítulo de saúde da plataforma de ação de Pequim e o documento final Pequim+5 – seriam as primeiras vítimas dessa operação de esvaziamento. Objetivos amplos de promoção da saúde e dos direitos reprodutivos foram reduzidos a dois tópicos: morte materna (saúde materna) e infecção pelo HIV/Aids – por efeito da posição frontal e unilateral do novo governo americano contra a plataforma da CIPD, que havia sido acordada por 179 países, pois ela é interpretada pelo governo Bush como simples sinônimo de promoção do aborto.

Esse “encolhimento” é problemático em vários aspectos. Por exemplo, a exclusão das recomendações da CIPD das MDMs contradiz abertamente a Meta: promover a igualdade de gênero, pois não é possível cumprir esse objetivo sem assegurar autodeterminação sexual e reprodutiva e o acesso aos meios anticoncepcionais (e ao aborto seguro).

Entretanto, a redução também tem implicações no que diz respeito à conexão entre pobreza, igualdade de gênero e saúde sexual reprodutiva, pois favorece a dissociação clássica entre medidas de redução de pobreza – pensada como insuficiência de renda – e política de saúde sexual e reprodutiva integral e ampla, geralmente percebida pelos economicistas da pobreza como sendo de pouca efetividade (ou baixa relação custo/benefício). Nesse sentido, é interessante lembrar que, desde 1994, tem sido muito difícil convencer os economistas do Banco Mundial quanto aos benefícios potenciais das inversões em saúde reprodutiva no sentido amplo. Isso ocorre porque, em razão

do lugar das mulheres na esfera da reprodução social, tem sido difícil demonstrar, a partir de cálculos econométricos, o impacto desses investimentos sobre a “produtividade”. Assim sendo, um efeito não antecipado das pressões fundamentalistas de Bush contra o Cairo foi promover o retorno ao investimento em saúde materno infantil convencional – ainda que com um pouco mais de ênfase na questão da morte materna –, que, de fato, continuava sendo privilegiado pela agenda economicista do Banco Mundial e de outras instituições multilaterais.

Mas a operação de redução teve um segundo efeito, ainda mais perverso. Tão logo as Metas foram reduzidas a saúde materna e HIV-Aids, setores importantes do chamado “*establishment*” do planejamento familiar fariam ressurgir, qual fênix, a argumentação neomalthusiana clássica de que é preciso reduzir a fecundidade e ampliar os programas de planejamento familiar para erradicar a pobreza. E, como bem se sabe, esse raciocínio simplista continua tendo grande apelo. Inclusive, o recente debate brasileiro sobre redução da pobreza e da natalidade – em que pesem alguns contornos peculiares – foi, de algum modo, influenciado pelo renascimento dessas posições no plano global.

Dito de outro modo, as MDMs, tal como foram legitimadas numa perspectiva minimalista, erodem a amplitude e a complexidade conceitual subjacente à mudança de paradigma do Cairo. Sobretudo devolvem o debate às premissas das necessidades básicas dos anos 70 e ao bom e velho planejamento familiar.

### **Problemas em relação às outras Metas**

É preciso dizer, contudo, que a crítica em relação ao reducionismo das MDMs não se restringe às metas e aos indicadores relacionados ao Cairo (saúde sexual e reprodutiva). Desde 2001, uma verdadeira biblioteca tem sido produzida para demonstrar as limitações das MDMs no que diz respeito às outras dimensões. Em 2003, a Women’s International Coalition for Economic Justice – Wicej (Coalizião

Internacional de Mulheres para a Justiça Econômica) lançou uma campanha em que um grupo amplo<sup>1</sup> de pensadoras e ativistas feministas opina sobre os limites das metas.

Entre elas, Peggy Antrobus, feminista caribenha, é especialmente crítica no que diz respeito à pouca ambição da Meta 3 (igualdade de gênero), que se reduz a assegurar acesso e igualdade na educação primária. Como se verá na seção subsequente, a análise de Peggy é relevante, não só para o Caribe, mas também para o Brasil:

Embora o aumento dos níveis educacionais represente um dos maiores ganhos das mulheres nas últimas décadas, a experiência do Caribe demonstra que maiores níveis educacionais não têm se traduzido automaticamente em acesso a empregos melhores, maiores salários e posições de poder no sistema político. Além disso, [as Metas] uma vez que alimentam a tendência natural dos governos de subsumir as questões de gênero sob o manto da pobreza, também despolitizam o debate e mascaram a distribuição desigual de recursos interna aos domicílios (Antrobus, 2003).

Mas não apenas as feministas têm se debruçado sobre as limitações das MDMs tal como estão sendo divulgadas e interiorizadas pelos governos. Também em 2003, o Pnud disponibilizou em sua página da Web um documento em que analisa a dimensão de gênero nos relatórios nacionais de 13 países sobre a implementação das MDMs (Albânia, Arábia Saudita, Armênia, Bolívia, Camarões, Egito, Lituânia, Maurício, Moçambique, Nepal, Polônia, Tanzânia, Vietnã). Segundo os autores do trabalho:

A perspectiva de gênero não foi adequadamente contemplada nos relatórios nacionais de progresso. A análise de gênero está confinada às Metas 3 (Gênero), 5 (Morte Materna) e 6 (HIV). Essa “ghetização” independe da autoria dos relatórios (ou seja, isso ocorre quando o relatório foi produzido por consultores externos ou por técnicos das Nações Unidas). A ênfase de gênero nas Metas 5 e 6, quando vistas em relação à total invisibilidade das mulheres e da desigualdade de gênero nas discussões das

Metas 7 (Meio Ambiente) e 8 (Desenvolvimento), sugere que, nos relatórios, as mulheres continuam sendo consideradas em relação a suas vulnerabilidades ou representadas predominantemente como mães ou vítimas (e não como sujeitos e atrizes do desenvolvimento). Da mesma forma, embora vários relatórios façam menção às mulheres no contexto das análises de pobreza, essas indicações também estão calcadas na premissa de vulnerabilidade das mulheres. As discussões de gênero, na maioria dos informes, não refletem adequadamente o fato de que as desigualdades de gênero não operam em isolamento, mas são mediadas por desigualdades de classe, raça, etnia (UNPD, 2003).

Outro aspecto que tem sido ampla e sistematicamente criticado é a completa ausência de princípios e parâmetros de direitos humanos na agenda oficial das MDMs. Na publicação anteriormente citada, Sunila Abeysekera, reconhecida ativista de direitos humanos do Sri Lanka, levanta interrogações sobre o problema que “a abordagem tecnicista que prioriza o crescimento econômico como caminho para erradicar a pobreza é que ela trata a fome, a habitação e a saúde como necessidades e não como direitos humanos fundamentais” (Abeysekera, 2003).

Mary Robinson – que foi alta comissária da ONU para os direitos humanos até 2002 – é ainda mais severa em sua análise crítica das MDMs. Segundo ela:

Na perspectiva dos direitos humanos, as MDMs são muito estreitas, deixando de fora dimensões importantes, e também são limitadas por indicadores quantitativos que são insuficientes para medir a dignidade humana e a qualidade de vida. Para que a erradicação da pobreza seja implementada usando uma verdadeira abordagem de direitos humanos, uma definição ampla de pobreza se faz necessária: pobreza é a negação de escolhas e oportunidades. Significa a ausência de capacidades básicas para participar efetivamente na sociedade. Significa insegurança, falta de poder, exclusão de indivíduos, domicílios e comunidades. Também significa suscetibilidade à violência e frequentemente implica viver em ambientes marginais e frágeis, sem acesso a água ou saneamento (Robinson, 2003).

<sup>1</sup> Wicej, 2003.

Finalmente, várias analistas mencionam as condicionalidades macroeconômicas como um limite estrutural para a implementação efetiva das MDMs. Marjori Mbilinyii, por exemplo, chama a atenção para o fato de que:

Na África, as metas do milênio devem ser implementadas no contexto das demais iniciativas para o desenvolvimento, como alívio da dívida e estratégias de redução da pobreza (PRSPs), isto é, as MDMs devem ser realizadas no marco das estruturas existentes de estabilização macroeconômica. Significa que as MDMs se fazem sob constrangimento do mesmo Consenso de Washington que agravou a pobreza e acentuou as desigualdades dentro e entre países (Mbilinyii, 2003).

Gita Sen, a economista indiana, é, nesse sentido, ainda mais pessimista:

*Muito embora, de nosso ponto de vista, as metas sejam limitadas, mantidos os constrangimentos macroeconômicos e as regras que determinam o fluxo comercial global, muito dificilmente os países em desenvolvimento poderão cumprir as metas nos prazos definidos.*<sup>2</sup>

Essas muitas considerações críticas não devem ser eludidas. A rigor, constituem um marco referencial para balizar o engajamento de setores acadêmicos e organizações da sociedade civil nos debates e processos relacionados às MDMs que estão em andamento no plano global e também no Brasil.

## O Relatório Sachs

Nesse esforço de aproximação crítica em relação às MDMs, é fundamental saber ainda que elas já não se resumem à versão minimalista parida pela ONU em 2001. Desde então, o professor Jeffrey Sachs, nomeado por Kofi Annan para coordenar o Projeto do Milênio, mobilizou alguns milhões de dólares e um exército de especialistas para transformar as MDMs numa

proposta legítima e reconhecida dos pontos de vista acadêmico e científico. Além da equipe que trabalhou diretamente com Sachs, foram criadas forças-tarefa para produzir relatórios específicos sobre cada uma das oito Metas.<sup>3</sup> Em 24 de setembro de 2004, foi apresentada uma versão preliminar de seu relatório e, deve-se dizer, o texto reflete de maneira positiva os efeitos desses enormes investimentos.

No que diz respeito especificamente a gênero, saúde e direitos reprodutivos, no Relatório Sachs, os indicadores definidos para as Metas 3 e 5 reconstróem, quase em totalidade, a pauta ampla dos anos 90. Em relação à Meta de Gênero, por exemplo, foram adicionados como objetivos (além da educação):

- a) informação sobre saúde e direitos reprodutivos (a linguagem utilizada é *reproductive health, rights and services*);
- b) direitos à herança e à propriedade;
- c) oportunidades iguais no mercado de trabalho;
- d) eliminação da violência de gênero;
- e) participação política em todos os níveis (nas comunidades, nas sociedades e no Parlamento);
- f) criação e fortalecimento de mecanismos institucionais de promoção da igualdade de gênero;
- g) dados desagregados por sexo.

No que diz respeito à Meta 5, enfatiza-se a prioridade de estabelecimento de um sistema de saúde funcional e bem estruturado para que as Metas sejam cumpridas e adiciona-se à Meta original de Saúde Materna uma segunda Meta específica para Saúde Reprodutiva, a qual deve atingir objetivos em relação a:

- a) assistência obstétrica de emergência (incluídas cesarianas e transfusões);

<sup>2</sup> Intervenção durante os debates da sessão plenária "O Cairo e as Metas de Desenvolvimento do Milênio", que ocorreu no evento Mesa-Redonda Global Count Down 2015, organizado pelo IPPF em Londres em agosto de 2004.

<sup>3</sup> As forças-tarefa responsáveis pelas Metas 3 (Gênero) e 5 (Saúde Materna) contavam em sua composição com feministas reconhecidas, como é o caso de Gita Sen, Carmen Barroso, Fatou Sow, Caren Grown, Adrienne Germaine, entre outras. Além disso, um especialista na agenda do Cairo, Stan Bernstein, trabalhou diretamente com a equipe de Sachs desde 2003.

- b) pessoal treinado;
- c) assistência pré-natal;
- d) sistemas de referência;
- e) acesso ao aborto seguro (nos casos em que é legal) e tratamento do aborto incompleto (mencionado duas vezes);
- f) acesso universal à anticoncepção;
- g) educação sexual e serviços para adolescentes (apropriados à idade);
- h) tratamento de DSTs;
- i) busca ativa dos homens (para que freqüentem os serviços).

Nesses dois campos, o Relatório Sachs deixou para trás, em grande medida, o reducionismo anteriormente criticado (inclusive no que diz respeito ao tema mais difícil da agenda dos anos 90: o aborto).

Por outro lado, possivelmente para atender às expectativas dos setores que consideram a agenda do Cairo “pouco demográfica”, a parte substantiva do relatório utiliza como marco de referência o conceito de “armadilha demográfica da pobreza” (*demographic poverty trap*), hoje bastante questionado por estabelecer correlações simples e excluir o significado do sistema sexo-gênero. Também lança mão da concepção do bônus demográfico (ou janela de oportunidade demográfica), formulada antes de 1994, mas que ganhou visibilidade e legitimidade pós-Cairo, por efeito do declínio da fecundidade observado num número crescente de países e, sobretudo, porque possibilita reinscrever uma lógica populacional na agenda. No cômputo final, portanto, Sachs combina uma parte substantiva da agenda do Cairo com inquietações demográficas (pós-Cairo). Algumas observadoras feministas interpretam essa formulação híbrida como sendo uma espécie de volta para o futuro (ainda que parcial).

Entretanto, em nossa avaliação, esse não é o maior “problema” do Relatório Sachs. Os aspectos mais difíceis, a nosso ver, se localizam na moldura conceitual geral e, mais especificamente, nas seções dedicadas aos aspectos macroeconômicos.

A grade conceitual – explicitada na parte inicial do relatório – usa a linguagem da economia clássica e converte as muitas dimensões dos MDMs em “capital”. Ou seja, o relatório lista capital humano, capital-capital, capital natural, capital social e uma nova categoria: o capital institucional público, que diz respeito aos marcos normativos; portanto, ao aparelho de Estado. Ora, é preciso lembrar que essa nomenclatura não é facilmente aceita por uma vasta gama de atores políticos sociais. Contudo, ainda mais preocupante é o fato de que os conteúdos da nova categoria “capital institucional público” não contemplam direitos de cidadania e direitos, mas apenas mencionam “a regra da lei” (*rule of law*) e direitos de propriedade.

Vale dizer, porém, que os direitos humanos não estão inteiramente ausentes do relatório. Em outra seção, Sachs reelabora o conceito de bens públicos para firmá-los como fundamentos das MDMs. Ao fazer isso, uma vez mais cria uma categoria de “bens públicos de mérito”. Aí estão situados os direitos humanos; porém, na formulação de Sachs, são considerados universais apenas os direitos à educação e à saúde. De um lado, essa formulação pode ser considerada um avanço face ao fundamentalismo de mercado. Por outro, trata-se ainda de uma operação reducionista, pois a agenda de direitos humanos firmada nos anos 90 é incomparavelmente mais ampla e complexa.

No que diz respeito especificamente aos aspectos macroeconômicos, a Meta 8 reproduz a esquizofrenia identificada por Gita Sen em sua crítica ao Relatório de Desenvolvimento do Banco Mundial de 1995: a mão direita desfaz o que constrói a mão esquerda. O capítulo sobre comércio é surpreendentemente progressista, incluindo a proposta de que as chamadas questões de Cingapura – compras públicas, facilitação de comércio e investimentos – devem ser excluídas da agenda da OMC. O texto também preconiza o fortalecimento do setor público, inclusive maiores salários para seus funcionários, direito à saúde e à educação e investimentos em infra-estrutura. Mas, de outro lado, também elogia

a prioridade das baixas taxas de inflação e os sistemas tributários favoráveis à acumulação de capital.

Para compreender como essas prioridades podem comprometer os resultados das MDMs, é interessante trazer para o debate a contribuição de autores e atores que têm atuado nas áreas definidas como metas prioritárias. Um exemplo é o estudo desenvolvido pela Action-Aid-EUA sobre os impactos das políticas de ajuste na luta contra o HIV-Aids. O informe descreve o caso de Uganda, onde, para cumprir as metas fiscais e de inflação acordadas com o FMI, em 2002 o Ministério de Finanças condicionou o recebimento de 52 milhões de dólares do Fundo Global a um corte equivalente no orçamento nacional de saúde. O Fundo Global objetou e a controvérsia seguiu até dezembro de 2003, quando finalmente o Ministério de Finanças, pressionado, aceitou receber 18 milhões como “recursos adicionais”.

Outra ilustração é a proposta desenvolvida por Lena Lavinias (2004) para a redução da pobreza no Brasil, publicada no Relatório do Observatório da Cidadania. Segundo Lena, um programa universalizado de 80 reais para todas as crianças até 16 anos permitiria retirar 16 milhões de pessoas da situação de pobreza e custaria 54 bilhões de reais, enquanto o atual programa custa 11 bilhões. Para conseguir esses recursos, ela sugere a redução da taxa de juros de 16,5% para 12% ao ano ou a suspensão da desvinculação do orçamento da seguridade social. Ou seja, abandonar duas regras draconianas do ajuste macroeconômico brasileiro.

Voltando ao Relatório Sachs, é preciso mencionar ainda o capítulo 7, que vigorosamente defende um mix público e privado na oferta de serviços básicos, o qual está sendo bastante criticado pelas ONGs de desenvolvimento. Outro aspecto a ser ressaltado é que o relatório dedica bastante espaço a regiões e países específicos. A África merece atenção extensiva, há toda uma sessão sobre a Índia e outra que trata dos pequenos países-ilha. Nesse capítulo, menos de duas páginas são dedicadas à América Latina. Finalmente, parece muito

ingênua a afirmação que consta do relatório, segundo a qual “os técnicos do FMI não absorveram ainda adequadamente a agenda das MDMs porque só entendem de macroeconomia e não de políticas setoriais complexas, como Aids ou educação”.

Mas, para não sermos inteiramente pessimistas, vale lembrar que, como o professor Sachs é um “keynesiano renascido”, talvez possamos apostar na força de sua “fé renovada” para enfrentar e superar a luta renhida durante o processo de negociações da revisão de cinco anos da Cúpula do Milênio. O relatório preliminar foi apresentado antes das eleições americanas, quando ainda existia a possibilidade de vitória de John Kerry, e teria eventualmente criado um ambiente mais favorável às recomendações econômicas do Relatório Sachs.

Mas, após o 2 de novembro, dificilmente essa agenda iria capturar corações e mentes em Washington. Considerando o peso político de Washington nas definições do FMI e do Banco Mundial, essa resistência nunca iria se restringir às inovações observadas nas Metas 3 e 5, mas sim se estender às propostas macroeconômicas de Jeffrey Sachs, que, mal ou bem, constituem um anátema frente à ortodoxia macroeconômica dominante. Como se verá a seguir, foi exatamente isso o que aconteceu.

## AS MDMs em 2005

Em janeiro de 2005, foi lançado o Relatório Sachs numa versão bastante próxima daquele que analisamos. Significativamente, o impacto do relatório no debate público, no Brasil e no mundo passou ao largo dos aspectos substantivos aqui discutidos, quer seja em relação à população, gênero e saúde sexual e reprodutiva, quer seja no que diz respeito aos temas macroeconômicos. O que prevaleceu foram os chamados *quickwins*, ou seja, as soluções rápidas e fáceis, como a distribuição de mosquiteiros para reduzir malária na África. Dito de outro modo, uma vez mais se perdeu a oportunidade de uma discussão mais fina quanto às possibilidades e aos limites das MDMs.

Em 31 de março, veio à luz o relatório do secretário geral, no qual as MDMs ficaram resumidas a uma seção *Freedom from Want* (Um Mundo Livre de Necessidade), que trata dos temas do Relatório Sachs de maneira sintética, no contexto de um texto muito mais complexo e ambicioso, especialmente quando se consideram as atuais condições geopolíticas. O relatório propunha medidas em relação à paz e à segurança humana (inclusive terrorismo e criação de uma comissão de paz), e, mais especialmente, medidas relacionadas à reforma do sistema da ONU no que se refere aos papéis (e à composição) dos Conselhos de Segurança, do Conselho Econômico e Social (Ecosoc), inclusive a criação de um Conselho de Direitos Humanos com o mesmo estatuto que os dois outros para substituir a atual Comissão de Direitos Humanos. Não é excessivo afirmar, portanto, que as MDMs se diluíram frente aos outros temas. Da mesma forma, seu peso político chegaria à Cúpula razoavelmente diminuído por efeito da reunião do G8, em junho, na Escócia, em que foram anunciadas medidas de impacto em relação à pobreza, em especial o cancelamento da dívida de 18 países muito pobres.

Além disso, o relatório do secretário geral foi processado entre março e agosto sem que se realizasse uma sessão de comitê preparatório em Nova York. Isso limitou significativamente a participação da sociedade civil no processo, sobretudo o texto apresentado em 5 de agosto pelo presidente da Assembléia Geral (embaixador Ping, do Gabão), que refletia um “consenso por consulta”, necessariamente mais frágil do que seria um documento arduamente negociado através dos procedimentos habituais da ONU.

O processo que se segue à apresentação do esboço de documento seria

dramaticamente afetado pela atuação unilateral da diplomacia americana. Ao fim de agosto, os EUA, que até então não haviam se manifestado substancialmente, pela voz no recém-indicado embaixador Jonh Bolton,<sup>4</sup> exigiram negociação “linha por linha” e propuseram mais de 700 emendas ao texto apresentado pelo embaixador Ping. Entre essas muitas emendas contabilizava-se, inclusive, a oposição aberta e franca dos EUA à própria terminologia Metas de Desenvolvimento de Milênio. A brutal intervenção americana abriria espaço para que outros países – como é o caso de Argélia, Cuba, Egito, Paquistão e Venezuela – adotassem táticas semelhantes de barganha e ataque ao texto original que, como foi anteriormente observado, não era exatamente um consenso robusto. Ao fim de algumas idas e voltas, foram parcialmente adotadas negociações “linha por linha” e o processo rapidamente se converteu num palco de discórdias, incluindo prolongados debates quanto a procedimentos.

Foram muitas as perdas decorrentes dessa negociação tumultuada. Entre elas estão a seção sobre desarmamento, que foi simplesmente eliminada, e os conteúdos relativos a comércio, mudança climática, estabelecimento do Conselho Humano de Direitos e medidas de reforma da ONU, que foram bastante debilitados. Embora tenha contado com a presença física da maioria dos líderes mundiais, os resultados da Cúpula do Milênio estão muito aquém das visões projetadas pelo professor Sachs e pelo próprio secretário geral. Contudo – como se verá na análise do documento que se apresenta a seguir –, o resultado contém alguns aspectos positivos, que, embora limitados, não devem ser completamente ignorados nem desvalorizados.

<sup>4</sup> John Bolton foi indicado para o cargo de embaixador na ONU no início do ano. Mas sua nomeação foi parcialmente questionada pelo Comitê de Política Externa do Senado americano. Para nomeá-lo, o presidente Bush se utilizou de um recurso burocrático que autoriza nomeações (sem aprovação do Legislativo) em período de recesso parlamentar. Deve-se dizer que uma “nomeação de recesso” habitualmente desqualifica o nomeado de sua força política. Contudo, o processo da Cúpula sugere que isso não aconteceu com Bolton.

## Os Resultados da Cúpula<sup>5</sup>

### *A igualdade de gênero (parágrafo 58)*

Reflete o compromisso dos chefes de Estado em relação a cinco das sete prioridades identificadas pela força-tarefa para Educação e Gênero do Projeto de Milênio:

- direito de mulheres e meninas de possuir e herdar propriedade;
- acesso equânime a ativos produtivos e recursos, incluindo terra, crédito e tecnologia;
- eliminação de todas as formas de discriminação e violência contra mulheres e meninas, incluindo o fim da impunidade;
- representação ampliada das mulheres nos espaços governamentais de decisão;
- acesso universal à saúde reprodutiva.

Contudo, o documento não faz menção à eliminação das desigualdades no mercado de trabalho nem aos investimentos em infra-estrutura necessários para reduzir a sobrecarga de trabalho das mulheres (acesso a água, sistemas de lixo, creches), tampouco adota o princípio de paridade de representação política recomendado pela Plataforma de Ação de Pequim.

### *Saúde reprodutiva, HIV-Aids, fortalecimento dos sistemas de saúde (parágrafos 57 e 68)*

O documento final reconhece a centralidade de saúde reprodutiva para alcançar as MDMs e reafirma o compromisso de realização de acesso universal à saúde reprodutiva em 2015 (tal como definido pela CIPD). Também inclui compromissos no sentido de: *“Ampliar a capacidade de adultos e adolescentes de proteger da infecção pelo*

*HIV”*; assegurar maior cobertura para prevenção, tratamento, cuidados e serviços de apoio em relação ao HIV-Aids através de *“financiamento substancial do Fundo Global para Aids, tuberculose e malária”*; desenvolvimento e implementação de um pacote para prevenção, tratamento e cuidados em relação ao HIV-Aids para alcançar a meta de acesso universal ao tratamento em 2010 através de maior investimento financeiro, maior acesso a medicamentos e eliminação de estigma e discriminação; implementação da iniciativa Três em Um em todos os países; financiamento de longo prazo para pesquisa, incluindo vacinas e microbicidas; uma resposta efetiva para a epidemia na África.

Contudo, o significado da desigualdade de gênero na evolução e a resposta à epidemia, assim como a vinculação entre a prevenção e o tratamento do HIV-Aids e as políticas de saúde sexual e reprodutiva, foram ignorados. Sobretudo, e lamentavelmente, o documento não faz nenhuma referência à saúde sexual nem aos direitos sexuais ou reprodutivos.

### *Medidas de impacto imediato (parágrafo 34)*

O documento adotou algumas das propostas sugeridas pelo Projeto do Milênio para produzir melhoras imediatas na vida das pessoas pobres, como distribuição de mosquiteiros, expansão dos programas de merenda escolar, eliminação das mensalidades escolares e, quando apropriado,<sup>6</sup> de pagamento pelo acesso a serviços de saúde.

Contudo, a despeito do grande esforço de *advocacy* por parte das redes feministas, outras iniciativas recomendadas pelo Projeto do Milênio não foram incluídas: acesso universal à informação e serviços de saúde reprodutiva; expansão do acesso aos anti-retrovirais combinados; campanhas nacionais para erradicar a violência contra mulheres e meninas.

<sup>5</sup> A descrição e a análise aqui apresentadas são um resumo do balanço realizado pela iniciativa Beijing and Beyond pelas redes feministas Dawn, Wedo e Center for Women Global Leadership para acompanhar a Cúpula do Milênio, mas que, ao fim, contava com a participação de outras organizações, como é o caso da força-tarefa feminista da Campanha Global contra a Pobreza (GCAP), UN Office of the United Methodist Church, Family Care International.

<sup>6</sup> É bastante significativo que haja consenso quanto à eliminação das mensalidades escolares para o ensino fundamental, mas que ainda não exista acordo pleno quanto à universalidade e à gratuidade de acesso aos serviços de saúde.

### *Desenvolvimento sustentável (parágrafos 48-56c)*

Reafirmou-se o compromisso dos países no sentido de promover a integração dos três componentes de desenvolvimento sustentável – desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e proteção do ambiente – como pilares interdependentes da sustentabilidade. O documento lembra os princípios gerais da Rio 92 e reconhece que “as práticas sustentáveis de desenvolvimento das pessoas e comunidades indígenas são cruciais para a luta contra a fome e a pobreza”.

Contudo, não se faz menção explícita ao princípio 20 da Rio 92, que trata da contribuição das mulheres para o gerenciamento ambiental. Sobretudo, propostas substanciais de ação no campo da sustentabilidade que haviam sido acordadas em versões anteriores do documento foram eliminadas, tais como: prazo definido para que fossem desenvolvidas e aplicadas medidas internacionais mais inclusivas em relação à mudança climática; maior envolvimento e compromisso de todos os países emissores de gases-estufa (desenvolvidos e em desenvolvimento); proposta de reduzir à metade o número de pessoas que vivem sem acesso a água potável e saneamento básico.

### *Financiamento para o desenvolvimento (parágrafo 23)*

A forte oposição dos EUA, do Canadá, da Austrália e de outros países desenvolvidos impediu a adoção de um prazo firme para atingir a meta de 0,7% do PIB para ajuda ao desenvolvimento. O documento simplesmente reafirma o Consenso de Monterrey (2002). Embora se faça menção a fontes inovadoras de financiamento – como é o caso da contribuição de solida-riedade a ser taxada nos bilhetes aéreos proposta pela França e pelo Brasil –, o texto final é significativamente mais débil do que havia sido proposto em versões anteriores.

### *Alívio de dívida (parágrafo 26)*

O acordo na Cúpula se restringiu a reafirmar os acordos adotados na reunião

do G8 em julho de 2005, que garantiram a 18 Países Pobres e Altamente Endividados (HIPC) o cancelamento total de suas dívidas com o Fundo Monetário Internacional, a Associação Internacional de Desenvolvimento e o Fundo Africano para o Desenvolvimento.

### *Comércio (parágrafos 27-32)*

Os países em desenvolvimento tinham grande expectativa de que os debates da Cúpula contribuiriam para firmar uma agenda mínima, mas firme, para as negociações da Reunião Ministerial da OMC em Hong Kong (dezembro de 2005). Contudo, propostas relativas a subsídios agrícolas, acesso a mercados não agrícolas e de serviços, direitos intelectuais de propriedade e meio ambiente não sobreviveram ao tumultuado processo de negociação. Prevaleceu a posição dos EUA e de outros países desenvolvidos de que esses temas deveriam ser tratados na OMC e não em Nova York.

### *Questões sistêmicas e decisões macroeconômicas globais (parágrafos 35-39)*

As propostas para que as políticas do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, assim como a reforma da Organização Mundial do Comércio, sejam guiadas pela lógica de maior coerência com a agenda de desenvolvimento da ONU tampouco sobreviveram ao processo de negociação.

### *Direitos humanos e regra/força da lei (seção IV)*

*Conselho Humano de Direitos:* (parágrafos 157-160). A Cúpula decidiu pela criação de um Conselho de Direitos Humanos, mas não houve acordo quanto a seu mandato, suas funções, sua composição, os critérios de participação, os mecanismos de revisão entre pares (para inclusão ou eliminação de países participantes) e, sobretudo, o status da nova instância (por exemplo, se o novo CDH deve ser um organismo com maior autonomia ou se deve ser um corpo de subsidiário da Assembléia Geral). As decisões em relação a esses

aspectos foram remetidas à Assembléia Geral, mas não se definiu um prazo rígido para a finalização desse processo de debate. É importante referir, porém, que a criação (em princípio) do Conselho não implica desaparecimento nem reestruturação imediata da Comissão de Direitos Humanos. A sessão ordinária da Comissão deve ocorrer normalmente em março/abril de 2006.

*Alto Comissariado de Direitos Humanos:* (parágrafos 124, 126). Um dos únicos compromissos financeiros adotados pela Cúpula se refere à duplicação, ao longo dos próximos cinco anos, do orçamento destinado ao Alto Comissariado para os Direitos Humanos

*Princípios Gerais de Direitos Humanos:* Os chefes de Estado presentes em Nova York reafirmaram que:

todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, relacionados e interdependentes e, portanto, devem ser considerados em pé de igualdade e com a mesma ênfase... no mesmo footing e com a mesma ênfase... Todos os Estados, independentemente de seus sistemas políticos, econômicos e culturais, têm o dever de promover e proteger todos os direitos humanos e as liberdades fundamentais.

Essa definição reafirma em linhas gerais o texto da Conferência de Direitos Humanos de 1993, sendo a mais precisa e robusta entre as muitas formulações adotadas em conferências das Nações Unidas em relação a princípios gerais de direitos humanos. Além disso, o texto contém definições claras e contundentes em relação aos direitos civis, políticos e culturais, direitos humanos de mulheres, crianças, povos indígenas, pessoas portadoras de deficiência e indivíduos e grupos deslocados nos próprios países. Também recomenda maior efetividade do sistema de seguimento permanente de tratados e convenções. Os conteúdos relativos a direitos humanos foram, em grande medida, ganhos inesperados da Cúpula, especialmente quando se considera que até então o tema estava praticamente ausente do discurso dominante sobre as MDMs.

*Tribunal Penal Internacional* – Por efeito da renhida oposição dos EUA, o documento omite toda e qualquer menção ao Tribunal Penal Internacional Criminal Internacional, sendo esse um dos resultados mais decepcionantes da Cúpula.

## A paz e a segurança

*A Responsabilidade de Proteger:* (parágrafos 138-140). A Cúpula chegou a um acordo quanto ao conceito de “*responsabilidade de proteger populações sujeitas a genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade*”. Isso significa reconhecer a responsabilidade coletiva da comunidade internacional para prevenir conflitos e tragédias, reagindo a essas situações com base em diplomacia, negociação e apoio técnico e econômico-técnico. É importante sinalizar que a adoção desse conceito não significa dar um cheque em branco que facilite intervenções unilaterais. O conteúdo do texto enfatiza o compromisso coletivo da comunidade internacional de proteger as populações em situações em que os Estados-nação não são capazes ou mostram relutância em tomar as medidas necessárias.

*Segurança Humana:* (parágrafo 143). A despeito de forte oposição por parte da Rússia, da China e de Cuba, o texto assume o compromisso de continuidade do debate acerca do conceito de segurança humana na Assembléia Geral.

*Comissão para Construção da Paz:* (parágrafos 97-105). Houve acordo de que até 31 de dezembro de 2005 será estabelecida nas Nações Unidas uma Comissão de Construção da Paz. A Comissão será constituída como corpo consultivo intergovernamental cujo mandato é ajudar países emergindo de conflitos violentos a partir da articulação e do diálogo entre atores relevantes, melhor organização dos recursos humanos e financeiros e extensão dos períodos de reconstrução. O novo órgão deve se reportar anualmente à Assembléia Geral. Seu mandato não inclui, porém, prevenção de conflitos.

*Reforma do Conselho de Segurança:* (parágrafos 152-154). Como foi amplamente

negociado pela imprensa, não foi possível chegar a um acordo no que diz respeito a prazos e critérios para a expansão e a reforma do Conselho de Segurança. Além disso, os atuais membros permanentes do Conselho de Segurança recusaram a proposta apresentada no esboço de suspensão do poder de veto em relação a situações de genocídio, para crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, e, por essa razão, o tema foi excluído do documento final.

*Desarmamento e Não-Proliferação* – Uma das grandes perdas e decepções da Cúpula foi a impossibilidade de um debate substantivo acerca de desarmamento em geral e da não-proliferação nuclear em particular. Essa lacuna ou omissão – que resultou da pressão americana para que toda a seção correspondente do texto fosse eliminada – foi qualificada pelo secretário geral como sendo uma “desgraça” (*disgrace*).

### Depois da Cúpula

Os resultados anteriormente descritos não autorizam uma previsão clara e imediata quanto aos desdobramentos da Cúpula nos níveis nacionais, em especial no que diz respeito às MDMs. Entretanto, não é excessivo afirmar que foram frustradas as grandes expectativas de que a negociação poderia significar um salto importante em termos de financiamento do desenvolvimento e da legitimação política das MDMs. Sem dúvida, as diretrizes das agências intergovernamentais continuarão tendo como referência as MDMs. Contudo, é preciso esperar um pouco mais para avaliar com mais precisão como e onde essa pauta terá efeitos concretos, além dos 18 países selecionados pelo G8 para cancelamento imediato de dívida com FMI, Banco Mundial e FAD.

Há, contudo, indicações bastante sólidas de que as agendas de paz, segurança e direitos humanos estão sendo levadas muito a sério pela Assembléia Geral e que,

de fato, poderão ocorrer importantes definições instituídas até o início de 2006. Esse desdobramento é muito positivo e de algum modo surpreendente, pois há um ano nenhum analista podia prever que esses seriam os “grandes ganhos” da Cúpula. Por outro lado, é preciso lembrar que a agenda de direitos humanos, por mais ambiciosa que seja, não implica investimentos econômicos substantivos. Sobretudo, sendo uma pauta ético-normativa, não afeta de maneira imediata os poderosos interesses – para não dizer o grau elevado de cobiça – que obstaculizaram o processo de negociação e restringiram o escopo de impacto e relevância das MDMs.

### As MDMs no Brasil

Muitas organizações da sociedade civil brasileira também têm tecido críticas severas quanto ao reducionismo das MDMs. Entretanto, com raras exceções, esses posicionamentos não têm circulado na esfera pública.<sup>7</sup> Enquanto isso, os escritórios locais das agências das Nações Unidas e outros atores institucionais têm sistematicamente organizado eventos para discutir as MDMs e pautado o debate público sobre o assunto.<sup>8</sup> As MDMs também se tornaram um ponto de pauta importante na retórica e programação do governo federal. Se, de modo geral, as Metas do Milênio reduzem a agenda ampla e ambiciosa que emergiu das Conferências do Ciclo Social das Nações Unidas, o efeito deflator das oito Metas sobre a agenda social brasileira é ainda mais dramático. Apesar da urgência em reduzir a pobreza extrema e a fome, conforme estabelecido na Meta 1 das MDMs, existe uma tendência no Brasil a hipostasiar esse objetivo, fazendo com a Meta 1 coincida com um grande programa Fome Zero, que também tende ao reducionismo, ao abandonar a perspectiva de que as causas da pobreza são múltiplas e complexas e que suas manifestações são diversas. Além disso, em

<sup>7</sup> Uma notável exceção é o texto crítico escrito por Fátima Oliveira, coordenadora na Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Sexuais e Reprodutivos, que circulou recentemente pela Internet.

<sup>8</sup> Em novembro, por exemplo, a UN Foundation organizou seminários sobre as MDMs para os meios de comunicação.

setembro, o presidente Lula esteve em Nova York para a abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas e lançou a proposta de um Fundo Global de Pobreza. Nessa mesma ocasião, o Brasil apresentou ao mundo seu primeiro relatório nacional sobre as MDMs que, significativamente, não havia sido previamente compartilhado nem com setores acadêmicos, nem com a sociedade civil. Esse procedimento rompe com dez anos de “tradição” e com os métodos adotados nos anos 90, segundo os quais todos os relatórios sobre a situação social brasileira seriam objeto de consultas, algumas mais amplas, como Durban, outras menos amplas, como Copenhague e Copenhague +5.<sup>9</sup>

Finalmente, a outra face das MDMs no Brasil, como se sabe, é uma campanha no espírito da “responsabilidade social das empresas” que está disseminando na sociedade as MDMs em sua versão minimalista (veja [www.nospodemos.org.br](http://www.nospodemos.org.br)). A melhor (ou pior) ilustração do que isso pode significar em termos de distorção de prioridades diz respeito exatamente à Meta 3, pois a campanha tem anunciado aos quatro ventos que a Meta de Gênero para o Brasil “é colocar as meninas na escola”, quando se sabe que hoje a matrícula e o desempenho escolar das meninas excedem muito os dos meninos. Essa campanha, cujos efeitos pedagógicos são no mínimo duvidosos, como se sabe, desaguou no Sambódromo, quando a Portela terá como samba-enredo as Metas do Milênio.

A nosso ver, o governo e a sociedade brasileira estão habilitados e qualificados a fazer muito mais em relação às MDMs. Uma tarefa fundamental e urgente, por exemplo, é ampliar e complexificar seus objetivos e indicadores no plano nacional de maneira a:

- ajustá-los aos compromissos assumidos pelo Brasil durante a década de 90, ou seja, resgatar e valorizar

as recomendações adotadas no vasto conjunto de conferência do Ciclo Social da ONU;

- estabelecer parâmetros mais precisos para medir progresso em relação não apenas à redução dos níveis de pobreza, mas também no que diz respeito ao problema mais difícil de reduzir desigualdades (inclusive racial e étnica);
- enfatizar a pauta dos direitos humanos em suas muitas dimensões, como uma dimensão não negociável do combate à pobreza (vale lembrar que somos um dos poucos países que contam com uma política de Estado de proteção e promoção dos direitos humanos);
- enfrentar os desafios da Meta 8 no que diz respeito aos condicionantes macroeconômicos do combate à pobreza. Um investimento consistente nessa direção por parte do governo e da sociedade brasileira poderia, talvez, ter contribuído positivamente para colocar em cheque o reducionismo que viceja no plano global e reconstruir a agenda das MDMs numa perspectiva mais ambiciosa. Da mesma forma, teria sido desejável que o governo Lula tivesse compartilhado seu relatório com os setores acadêmicos e as organizações da sociedade civil tivessem se engajado de maneira mais intensa, informada e crítica no processo de avaliação dos cinco anos das MDMs, que se encerrou em setembro de 2005. Contudo, a crise política brasileira ocupou intensamente a pauta da mídia em meados de 2005 e, de maneira não antecipada, contribuiu para ofuscar as já tímidas discussões sobre os limites e as oportunidades das Metas do Milênio.

<sup>9</sup> Até então, a única exceção havia ocorrido durante a preparação para a conferência sobre o Financiamento do Desenvolvimento de 2002, conduzida pelo Ministério da Fazenda.

## Referências bibliográficas

ABEYSEKERA, S. **Development and Human Rights**. Nova York, Women's International Coalition for Economic Justice (Wicej), 2003. Disponível em: <[www.wicej.addr.com/mdg/SEC\\_02.pdf](http://www.wicej.addr.com/mdg/SEC_02.pdf)>.

ANTROBUS, P. **The Most Distracting Gimmick**. Nova York, Wicej, 2003. Disponível em: <[www.wicej.addr.com/mdg/SEC\\_03.pdf](http://www.wicej.addr.com/mdg/SEC_03.pdf)>.

FONSECA, G. e BELLI, B. **Gobernabilidad Internacional: Apuntes para un Análisis sobre el (Des)Orden Contemporáneo**, v. 1, ano 3. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2004. Disponível em: <[www.cebri.org.br/pdf/196\\_PDF.pdf](http://www.cebri.org.br/pdf/196_PDF.pdf)>.

LAVINAS, L. **Universalizando Direitos**. In: Observatório da Cidadania, Relatório 2004,

Rio de Janeiro, Social Watch Brasil, p. 67-74, 2004. Disponível em: <[www.ibase.br](http://www.ibase.br)>.

MBILINYII, M. **Lessons from Civil Society Engagement**. New York, Wicej, 2003. Disponível em: <[www.wicej.addr.com/mdg/SEC\\_02.pdf](http://www.wicej.addr.com/mdg/SEC_02.pdf)>.

ROBINSON, M. **Mobilizing People to Claim Rights**. New York, Wicej, 2003. Disponível em: <[www.wicej.addr.com/mdg/SEC\\_02.pdf](http://www.wicej.addr.com/mdg/SEC_02.pdf)>.

UNPD. **Millenium Development Goals – National Reports a Look Through a Gender Lens**. Nova York, UNPD, 2003. Disponível em: <[www.undp.org/gender/docs/mdgs-genderlens.pdf](http://www.undp.org/gender/docs/mdgs-genderlens.pdf)>.

WICEJ. **Seeking Accountability on Women's Human Rights**. Nova York, Wicej, 2003. Disponível em: <[www.wicej.addr.com](http://www.wicej.addr.com)>.

Recebido para publicação em 06/10/2005.  
Aceito para publicação em 14/10/2005.

