

Organização das nações unidas, democracia e políticas públicas para o desenvolvimento humano brasileiro

United nations, democracy and public policies for brazilian human development

Aline Virgínia Medeiros Nelson*

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal/RN, Brasil.

Raquel Araújo Lima**

Universidade Federal Rural do Semi-árido, Mossoró/RN, Brasil.

1. Introdução

Introdutoriamente, é preciso esclarecer que desenvolvimento humano, abrange cinco eixos centrais de produção em políticas públicas: inclusão cultural, política, social, econômica e ambiental. Por isso, parte-se da delimitação categórica de direitos humanos, como o conjunto de direitos, que formam o desenvolvimento humano em sua plenitude.

Este conceito é adotado pela Organização das Nações Unidas através da Declaração de Direito ao Desenvolvimento, de 1986. Porém, a grande problemática enfrentada pelo artigo é: até que ponto as Nações Unidas atuam como um organismo internacional prescritivo preocupado em concretização de direitos e de suporte na gestão pública dos Estados-Membros que lhe integram?

*Doutora em Ciências Jurídicas pela Universidade Federal da Paraíba, Professora Adjunta do Departamento de Ciências Administrativas e membro permanente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, ambos da Universidade Federal do Rio Grande do Norte E-mail: aline_nelson@hotmail.com

** Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília UNB, Professora Assistente da Universidade Federal Rural do Semi-árido – UFERSA. Curso de Direito. Centro de Ciências Sociais Aplicadas e Humanas – CCSAH. E-mail: raquel.lima@ufersa.edu.br.

Esta questão envolve a análise sobre a indagação da corrente crítica de que a ONU se limita a declarar o direito ao desenvolvimento e, ao fazer isso, não trata de forma aprofundada as desigualdades sociais existentes nos países pobres. Esse conflito é subsidiado teoricamente, por meio de um intenso e antigo debate acerca da universalidade ou relatividade dos direitos humanos, em que as Nações Unidas são acusadas pelos relativistas de atuarem limitadas a um universalismo abstrato e imperialista.

De logo, alerta-se que o enfoque adotado será o de desenvolvimento humano. Assim, apresenta-se este corte epistemológico, a fim de justificar que toda a pesquisa e foi feita tendo em vista a perspectiva de concretização de políticas públicas, através de ferramentas de monitoramento, da democracia participativa e de documentos internacionais com estes enfoques.

Deste modo, objetiva este artigo analisar a atuação da Organização das Nações Unidas, notadamente quanto às prescrições dos Objetivos do Desenvolvimento para o Milênio, a fim de responder se influencia a produção de política pública nacional, ou se é meramente formal, no sentido de não ter a efetividade pretendida. Como objetivos específicos, pretende esclarecer sobre as correntes, universalista e contextualista ou relativista de direitos humanos; analisar as Nações Unidas conforme estes referenciais, por meio de suas declarações, discriminando as relações estabelecidas entre esta organização internacional e as sociedades nacionais, em prol de produção de política pública e da consolidação de uma gestão participativa, construída sob o esteio da diversidade cultural e verificar no Brasil o impacto social dos Objetivos do Desenvolvimento para o Milênio propostos pela ONU.

Para tanto, a metodologia será preponderantemente hermenêutica¹, em ensaio teórico, com uso de técnica bibliográfica e abordagem interdisciplinar, em decorrência da complexidade envolta ao tema. Ao final, pretende confirmar a hipótese inicial de que a Organização das Nações Unidas atua de modo colaborativo com os governos nacionais como organismo prescritivo, fomentando e realizando trabalho de monitoramento na produção de políticas públicas, com enfoque na gestão participativa, em um cenário de globalização, multiculturalidade e da existência de grupos em situação de vulnerabilidade.

1 Segundo Bhattacharjee, a metodologia hermenêutica pode ser definida como: “Análise hermenêutica é um tipo especial de análise de conteúdo, onde o pesquisador busca “Interpretar” o significado subjetivo de um determinado texto dentro do seu contexto sociohistórico” (tradução livre). (BHATTACHERJEE, 2012, p.116.)

2. Universalismo, contextualismo e a atuação da Organização das Nações Unidas

A polêmica sobre os direitos humanos e, portanto, sobre o direito ao desenvolvimento, funda-se em duas visões centrais: o universalismo e o relativismo ou contextualismo. Esse embate surge, principalmente, após a II Guerra Mundial.

Do embate entre a quebra de barreiras de comunicação e universalização de valores e a preservação das tradições, aprofundam-se repercussões à perspectiva dos direitos humanos e seus fundamentos teóricos acerca da natureza contextual ou universal de seus preceitos. O universalismo e o relativismo ou contextualismo, podem ser percebidos da seguinte forma: o universalismo adota uma visão abstrata com racionalidade legalista-formal e adoção de práticas universalistas. Já o contextualismo, faz uso de uma visão localista com racionalidade material-cultural e práticas particularistas. As duas racionalidades apresentam uma seara argumentativa muito forte pelos seus defensores: a primeira almeja garantir a todos direitos embaçados em marcos de convivência comum; a segunda, com olhar centrado no local, busca proteger o diferente, símbolos, conhecimento e valores de cada grupo social.

Na perspectiva contextualista, os direitos humanos são mutáveis conforme os valores de cada grupo social, observando o modo de gestão pública e as normas como produto

da cultura. A força da cultura encontra-se, por isso, relacionada a probabilidades de associações, mostrando-se como uma tela de conhecimentos, sobre o qual o sujeito projeta suas sensações para construir percepções². O somatório de culturas sociais funda-se na do grupo ao qual pertence cada indivíduo, formando a cultura social das comunidades.

Por outro lado, no tocante à universalidade, Lynn³ sintetiza bem essa forma de pensamento e explica três qualidades necessárias aos direitos humanos: “devem ser naturais (inerentes nos seres humanos), iguais (os mesmos para todo mundo) e universais (aplicáveis por toda parte)”, significando que, em sendo direitos humanos, são inerentes à raça humana, pertencem a todos os indivíduos universalmente por natureza.

2 MOLES, 1974, p.22.

3 LYNN, 2009, p.19.

A origem da construção moderna de universalidade de direitos tem como marco histórico as Revoluções Americana e Francesa⁴. Já na contemporaneidade, a II Guerra destaca-se. Arendt⁵ influenciou na construção da teoria universalista dos direitos humanos, defendendo que essas espécies de direitos são próprias da condição humana, ou seja, aquilo com o qual os homens entram em contato imediatamente se torna uma condição de sua existência.

Entretanto, essa força simbólica de direitos, de leis, que consolidou o universalismo, é apontada por alguns autores como perigosa, por servir de véu entre teoria e realidade, encobrendo o desrespeito dos gestores públicos a valores tão importantes. Essa é uma das principais críticas contextualistas ao universalismo: a cíclica viciosa de “direitos a ter direitos”.

A resposta universalista é a de que apesar dos direitos humanos serem universais, um destes é o da diversidade e o da autodeterminação dos povos. Com relação ao formalismo argumenta que o reconhecimento legal é apenas o primeiro passo para construir políticas públicas. Para esta corrente, o exercício da democracia participativa é essencial por possibilitar o empoderamento de direitos - que significa um processo para o entendimento individual e de grupo da função social que cada ator assume em suas relações cotidianas.

Diante das indagações e de análises de divergências concretas, há o esforço de abordagens híbrida entre o universalismo e o relativismo, construindo teorias alternativas, o que parece ser, realmente, o ponto de vista mais adequado, pois apesar das teorias universalistas e contextualistas apresentarem fórmulas teóricas válidas, ambas são

insuficientes para proposta de concretização de políticas públicas efetivas no alcance de desenvolvimento humano.

Barreto⁶, por exemplo, defende um universalismo mínimo, ao qual garante a pluralidade moral, tendo como base diferentes sistemas, avaliados em função de valores universais. A pluralidade moral representa a negação de um mínimo moral comum. Assim, para ele é preciso libertar-se da postura do monismo moral, construindo-se um universalismo não abstrato, ou seja, que esteja conectado às realidades sociais.

4 PAINE, 1964.

5 ARENDT, 1983.

6 BARRETO, 2004, p.280.

Flores⁷, por outro lado, propõe sua teoria híbrida, o do universalismo de resistência, partindo de um monismo moral, um núcleo mínimo comum, o qual para ele, em qualquer contexto social, seria o da dignidade humana. Flores explica que o problema comum do universalismo e do contextualismo surge quando essas visões se entendem como únicas, desdenhando outras propostas. Ambas as correntes são produtos de percepções reducionistas da realidade e sugere outra tese, que supere as correntes anteriores, construída pela seguinte fórmula: uma visão complexa da realidade, embasada em uma racionalidade de resistência, que enseje práticas interculturais.

As visões abstrata e localista enfrentam um problema comum: o do contexto. A visão abstrata padece da perspectiva de qualquer contexto. Na segunda, há um excesso de contexto, provocando a exclusão de outras conotações e limitando a análise situacional no planejamento das políticas públicas. Além disso, ambas correntes levam a uma aceitação cega de discursos especializados. A visão complexa, proposta por Flores^{7,8}, tem a pretensão de buscar na realidade a presença de múltiplas vozes e expressar-se, denunciar e exigir, primando pela participação direta nos atos governamentais e pelas decisões coletivas.

O que importa é enfrentar essa realidade sem, contudo, descartar a importância que as Nações Unidas assumem no cenário internacional, principalmente para o desenvolvimento, tanto em âmbito de produção científica, como também da própria atuação junto aos Estados, a fim de orientar e monitorar os países, divulgar informações e articular com a sociedade avanços para a diminuição da concentração de renda e melhoria na qualidade de vida.

Na perspectiva desse trabalho, não se fecha os olhos para as críticas realizadas pelos contextualistas, mas também não se despreza a importância da ONU na busca pelo desenvolvimento. As duas teorias podem servir para proteger ou para violar direitos humanos, portanto, reitera-se que a questão central é potencializar a concretização das normas por meio da atuação efetiva da Administração Pública, o que envolve a forma de internalizar as diretrizes internacionais pelo Poder Executivo, bem como a necessidade de participação da sociedade no monitoramento dos compromissos assumidos pela Administração internacionalmente.

7 FLORES, 2002, p. 14.

8 FLORES, 2002, p. 16.

Assim, a busca pelo desenvolvimento humano, não pode reduzir-se a uma pugna realizada por uma única esfera governamental, mas somente através de mobilização social para gerar “in puts” ativos ao sistema político, a fim de provocar ações diretas da Administração Pública.

Nesse contexto, Herrera Flores⁹ defende uma racionalidade de resistência, definindo-a como aquela que além de não negar ser possível chegar a uma síntese universal das diferentes opções relativas à agenda pública, também não descarta a virtualidade das lutas sociais.

Como consequência, o exercício da racionalidade de resistência cria um ambiente propício ao desenvolvimento das potencialidades humanas, de generalidades compartilhadas. Esse processo de interação multicultural é possibilitado pela gestão participativa e ocupação da sociedade em aberturas democráticas ofertadas pela Administração Pública, através de instrumentos, como audiências públicas, orçamento participativo, conferências e consultas públicas. Ratificando-se que cabe a sociedade exigir permanentemente tais espaços de gestão, como condição de legitimação da atuação estatal.

Diga-se que a angustia de Herrera Flores¹⁰ era de concretização de direitos, de realização de políticas públicas, de resolução dos problemas reais que afligem a sociedade e que para ele só podem ser resolvidos por ela mesma. Por isso, entende que não pode se esperar que a Administração Pública torne-se uma instância transcendente, abstrata e sem interesses políticos, o que é crítica extensível a Organização das Nações Unidas, como um órgão que prega uma universalidade formal.

Questão a ser verificada, reiterando-se que a dimensão analisada é a atuação para concretização de direito ao desenvolvimento humano, é investigar se as Nações Unidas estabelecem critérios práticos homogeneizantes ou se há respeito às diferenças. Deve ser dito que ocorreu uma evolução de paradigmas na ONU, o que pode ser constatado pela reformulação de seu principal instrumento mensurador de desenvolvimento humano, que é o Índice de Desenvolvimento Humano - IDH.

O IDH - indexador que surgiu em 1990, conjugando educação, saúde e renda com o fim de mensurar o desenvolvimento - sofreu uma transformação na década de 2000, como forma de respeitar a diversidade nos países.

9 FLORES, 2002, p. 19.

10 FLORES, 2010, p. 73.

O aprimoramento do indexador ocorreu através da multiplicação de variáveis contextuais, e hoje a aferição do Índice de Desenvolvimento Humano no Brasil ocorre por Município, trazendo um retrato social e econômico muito mais adequado e atento a diferenças¹¹.

Como síntese de tudo o que foi exposto até o momento, assenta-se que a dignidade humana não precisa ser defendida sozinha pela sociedade civil, posto que o cerne da democracia seja o aprendizado e aprimoramento de uma cultura política coletiva e participativa, a qual é sim, estimulada por organismos internacionais.

Ratifica-se, ainda, que o processo para o universal não é formado apenas por diálogo, mas também e, sobretudo, por conflitos, em que o empoderamento de direitos torna-se essencial, numa perspectiva emancipatória, de entendimento da dialética existente na interferência do particular sobre a esfera pública.

3. Democracia e diálogo multicultural como instrumento de convergência entre o universalismo e o contextualismo

Em um contexto multiculturalista, conforme já defendido, as teorias universalistas e contextualistas de direitos humanos são insuficientes para a busca de concretização de direitos se defendidas isoladamente, devendo ser realizada a interseção entre dessas teorias.

Segundo Santos¹², a superação da divergência entre universalismo e relativismo estaria no multiculturalismo capaz de promover uma relação equilibrada entre a competência global e a legitimidade local, que constituem os dois atributos para uma política contra-hegemônica de direitos humanos na atualidade.

E aqui se delimita a categoria “multicultural”, explicando que esta representa um termo qualificativo, pois não existem teorias únicas e definidas para explicá-lo, desse modo, descreve tanto características sociais como problemas de governabilidade, apresentados por qualquer sociedade na qual diferentes comunidades culturais convivem e tentam construir uma vida em comum, ao mesmo tempo em que retêm algo de sua identidade¹³.

11 RADOMSKY, 2011, p.09.

12 SANTOS, 2003, p. 18.

13 HALL, 2003, p.52.

Ao defender o diálogo multicultural, Santos converge com a proposta consensualista habermasiana. Segundo Habermas¹⁴ os valores culturais transcendem os fatos a as ações. Assim, esses valores marcam a identidade de grupos e indivíduos que constituem uma parte integrante da respectiva cultura. Por essas razões, as questões morais que movem as condutas individuais, estão intrinsecamente relacionadas às esferas práticas do bem viver, entendido também como autorrealização. Por isso esse autor sustenta a intrínseca relação entre a cultura e a democracia.

Para tanto, porém, é necessário que ocorra a institucionalização de espaços democráticos, em diferentes níveis, demonstrando uma face procedimentalista, que apesar de necessária, tende ao formalismo, principalmente em uma cultura de gestão burocrática como a brasileira, em que somente a partir da década de 1990, demonstra uma preocupação jurídica em legitimar suas decisões através da fiscalização e participação direta da sociedade.

Ocorre que a questão da implantação do “viver em democracia” é algo bastante complexo. A ONU constatou que reparar a exclusão cultural das minorias e de outros grupos marginalizados exige políticas concretas. Propôs, para isso, dentre os princípios informadores para uma estratégia democrática multiculturalista na globalização, que o enfrentamento dos desequilíbrios do poder político e econômico ajuda a prevenir ameaças às culturas de comunidades mais pobres e mais fracas¹⁵.

Na perspectiva atual, a Administração Pública precisa atuar de forma democrática a fim de legitimar as suas decisões, entretanto, quando abre espaços de participação, quanto menor for o interesse e à informação da população, mais fácil ocorrerá a manipulação desta, de forma que apesar de contribuir muito para o empoderamento a cerca dos direitos humanos, o processo de transformação social ocorrerá em ritmo muito mais lento do que seria com o envolvimento da sociedade civil, que assim, de fato, poderia se apropriar das oportunidades participativas institucionais para revertê-las em avanços significativos na busca de justiça social.

O empoderamento através da democracia participativa, por um lado, é alcançável através da abertura de novos espaços de deliberações e de participação democrática na gestão das cidades, por outro, é preciso que a sociedade comprometa-se cada vez mais na agenda e no monitoramento

14 HABERMAS, 2003, p.130-131.

15 ONU, 2004 p.87-94.

de políticas públicas. As associações, movimentos sociais e as entidades internacionais, como as Nações Unidas, tornam-se essenciais no processo de legitimidade e de efetividade dos instrumentos jurídicos de participação.

A experiência democrática é algo construído gradativamente. Assim, ratifica-se que da mesma forma que seria utópica pensar que declarações de direitos bastassem por si mesmas para o empoderamento também seria equivocado não acreditar no potencial transformador dos atores em promover mudanças através de ferramentas legais, previstas para aprimoramento da gestão pública brasileira.

4. Nações Unidas, Desenvolvimento e Monitoramento.

As políticas e os programas de desenvolvimento acarretam para os Estados obrigações de caráter positivo ou negativo para os agentes impelidos a sua efetivação. Porém, grande debate é sobre até que ponto existe legitimidade para que as Nações Unidas possam intervir no planejamento de políticas internas e aplicar sanções. Apesar de tratar-se de uma análise factual, o Índice de Desenvolvimento Humano oferta uma rica fonte de dados, que auxilia nos diagnósticos econômicos e sociais a ser realizado no planejamento, principalmente, para o monitoramento da sociedade, que, em regra, não tem acesso a qualquer referência de indicadores sociais, decorrentes do próprio Estado não construir, não realizar levantamento desse sistema de informações, o que é realidade e verifica-se em todos os níveis de governo.

Outro ponto importante é sobre a existência de articulação das Nações Unidas com associações e movimentos sociais para construção de redes locais de empoderamento. Sob esse aspecto, a Convenção de Viena determinou como órgãos de monitoramento, no tocante ao desenvolvimento relacionado à igualdade de gêneros e o respeito à mulher como sujeito importante na luta pela concretização do desenvolvimento e à proteção da criança e do adolescente, respectivamente, o Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher e o Comitê dos Direitos da Criança, com a assistência do Centro de Direitos Humanos.

Com relação ao cumprimento do estabelecido nos documentos internacionais, deve ser dito que cada convenção internacional realizada pela Organização das Nações Unidas estabelece um órgão de monitoramento, geralmente na própria convenção. Explica Maia¹⁶, que órgãos de monitora-

16 MAIA, 2004, p.25.

mento são previstos em tratados internacionais específicos e são divididos em mecanismos extraconvencionais, baseados na Carta da ONU (“extra-conventional mechanisms”), e mecanismos convencionais (“conventional mechanisms”), que tomam por base os tratados e convenções de direitos humanos. Os principais órgãos da ONU são a Assembleia Geral, o Conselho Econômico e Social (ECOSOC – “Economic and Social Council”), o Conselho de Segurança, a Corte Internacional de Justiça, e o Secretariado.

No âmbito das Américas, pode ser citado o Protocolo de São Salvador, que infelizmente obteve adesão baixa, quando comparado a outros documentos. Em sendo trinta e cinco o total de países que fazem parte da Organização dos Estados Americanos, significa que apenas 55% (cinquenta e cinco por cento) são signatários do Protocolo de San Salvador, dentre eles o Brasil.

O Protocolo de São Salvador, conforme artigo 1º e subsequentes, traz uma série de obrigações aos Estados signatários tanto de ordem interna como por meio da cooperação entre os Estados, a fim de conseguir, progressivamente e de acordo com a legislação interna, a plena efetividade dos direitos reconhecidos no Protocolo, quais sejam: i) Direito ao trabalho (Condições justas, equitativas e satisfatórias de trabalho e Direito sindical); ii) Direito à previdência social; iii) Direito a um meio ambiente sadio; iv) Direito à alimentação; v) Direito à educação; vi) Direito aos benefícios da cultura; vii) Direito à constituição e proteção da família; viii) Direito da criança; ix) Proteção de pessoas idosas; x) Proteção de deficientes.

Os órgãos de Monitoramento principais são o Conselho Interamericano Econômico e Social e o Conselho Interamericano de Educação, Ciência e Cultura; como órgão secundário, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e os organismos especializados do Sistema Interamericano. O monitoramento é realizado, através do dever de apresentação de relatórios de periodicidade anual, pelos Estados Partes, ao Secretário Geral das Nações Unidas sobre as medidas progressivas que tiverem adotado para assegurar o devido respeito aos direitos econômicos, sociais e culturais.

Já no tocante ao sistema interamericano de proteção de direitos, este é formado pela Comissão interamericana de Direitos Humanos e pela corte interamericana de Direitos Humanos. As competências estão previstas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, também conhecido como Pacto de San José da Costa Rica, o qual foi promulgado pelo ordenamento brasileiro, através do Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992.

A Comissão, segundo artigos 41 e 42, tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos, principalmente, através das seguintes atribuições: i) formular recomendações aos governos; ii) preparar estudos ou relatórios; iii) solicitar informações sobre as medidas adotadas em matéria de direitos humanos; iv) atender às consultas dos Estados-membros. Além disso, cabe à Comissão, conforme Artigo 44, 45 e 47, receber petições escritas por pessoa, grupo ou entidade, que contenham denúncias ou queixas de violação da Convenção por um Estado-Parte.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos, por sua vez, assim como para Comissão, é necessário que os Estados-Partes reconheçam expressamente a competência em todos os casos relativos à interpretação ou aplicação da Convenção. Ao declarar a violação de um direito ou liberdade protegida, a Corte, segundo artigos 66 a 68, determinará que se assegure, ao prejudicado, o gozo de seus direitos ou liberdades violados, prevendo aplicação de sanções o país considerado violador dos direitos assinalados.

No tocante, precisamente, ao direito ao desenvolvimento em âmbito global, no que se refere à implantação de direitos econômicos, sociais e culturais, foi incumbido do monitoramento a Comissão de Direitos Humanos, em cooperação com o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), conforme Declaração de Viena, já anteriormente explicitada. O Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, foi inserido no ordenamento jurídico interno brasileiro pelo Decreto nº 591 de 6 de julho de 1992, que o promulgou. Nesse pacto estão reconhecidos os direitos à alimentação, vestimenta e moradia adequadas, assim como a uma melhoria contínua de condições de vida, além do reconhecimento à educação, à saúde, à cultura e ao desenvolvimento científico.

Nesse sentido, o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, como mecanismo de monitoramento, concebeu o comprometimento pelos Estados para apresentação de relatórios sobre as medidas que tenham adotado para concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais, reconhecidos, devendo esses relatórios ser encaminhados, por etapas, – conforme diretrizes do Conselho Econômico e social, o órgão central de monitoramento –, ao Secretário-geral da Organização das Nações Unidas, o qual enviará cópias dos mesmos ao referido Conselho, para exame, bem como às agências especializadas.

O artigo 2º desse Pacto estabelece que cada Estado-Parte deve comprometer-se a agir, especialmente no plano econômico, no máximo de seus recursos disponíveis, a fim de assegurar o progressivo exercício pleno dos direitos econômicos, sociais e culturais.

A participação das organizações não governamentais é imprescindível em ações, objetivando o empoderamento das populações. Entretanto, essa atuação não é limitada, apesar de parecer um esforço dos organismos internacionais para ter contato com as populações locais. O Conselho Econômico e Social – ECOSOC aprovou resoluções, estabelecendo os mecanismos extraconvencionais de monitoramento e supervisão dos direitos humanos. Os principais são o Procedimento 1503, e a designação de Relatores Especiais, por temas, ou por países¹⁷.

Em 2009, o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais emitiu um relatório, o Comentário Geral nº 9º, em que avaliou o Brasil quanto ao cumprimento de direitos econômicos, sociais e culturais. Nesse documento, foram reconhecidas medidas normativas e de políticas importantes adotadas pelo Brasil, como a promulgação da Lei Maria da Penha, a reforma no título Dos Crimes Contra a Dignidade Sexual do Código Penal brasileiro, a quebra de patentes de medicamentos antirretrovirais para HIV/AIDS, o Programa Nacional de Merenda Escolar, Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), dentre outros.

Sobre as principais preocupações, o relatório do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (2009) expressou extrema preocupação: i) com a cultura de violência e impunidade, que julgou prevalecer no Brasil, principalmente sobre os relatos de ameaça e agressão dos defensores de Direitos Humanos que atuam para afirmação de direitos diretamente nas comunidades excluídas e o fracasso das Autoridades brasileiras em garantir a segurança dessas pessoas; ii) o lento processo de reforma agrária; iii) persistentes desigualdades nas condições econômicas e as injustiças sociais associadas existentes entre as diferentes regiões, comunidades brasileiras; dentre outros.

Aí surge a grande questão, a constatação desses problemas e as recomendações da ONU, são suficientes para mudar essa realidade de exclusão social que existe no Brasil? Na opinião deste trabalho, as recomendações podem auxiliar a Administração brasileira na elaboração de políticas de

17 MAIA, 2004, p. 28.

desenvolvimento - o que realmente foi fundamental para o avanço legislativo para o combate da violência doméstica e construção de uma rede assistência e proteção a mulher, por exemplo, já que a elaboração da Lei Maria da Penha foi fruto de uma denúncia contra o Brasil no Tribunal Interamericano de Direitos Humanos –, porém sendo tratadas como isoladas e pontuais, elas não são suficientes.

Ainda mais quando se considera que somente a pouco foi construído mecanismos de monitoramentos próprios através do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁸, implantando mecanismos mais sólidos para proteção direitos econômicos, sociais e culturais e que ainda não foi ratificado pelo Brasil. Segundo o documento, comunicação de violações de Direito ao Desenvolvimento podem ser apresentadas por ou em nome de indivíduos ou grupos de indivíduos, sob a jurisdição de um Estado Parte, que afirmam ser vítimas de violação de qualquer dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Importante ressaltar que se o Brasil já tivesse ratificado esse documento ainda assim ele não seria suficiente para garantir a concretização do direito ao desenvolvimento – mesmo que entidades da sociedade civil possam ser consultadas no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas – ECO-SOC –, porque, conforme racionalidade construída pela própria ONU, o grande elemento do desenvolvimento é o empoderamento. A fiscalização da sociedade civil, em uma gestão pública integrada, significa que medidas advindas somente do Estado ou de Organizações Internacionais são insuficientes; por isso a participação ampla foi eleita pela Declaração do Desenvolvimento como uma das principais diretrizes.

No Relatório de Desenvolvimento Humano¹⁹, as Nações Unidas fizeram uma análise das políticas sociais e econômicas dos países em desenvolvimento, constatando melhorias na qualidade de vida das populações dos países do Sul do Globo, sintetizado por ações impulsionadoras, reveladas mais eficazes, como o comportamento estatal proativo e orientado para o desenvolvimento, a capacidade de integração nos mercados mundiais e a inovação sustentada da política social, compostas por diversificadas opções atuação. Entretanto alerta para a inexistência de soluções universais, pois o sucesso irá depender do contexto econômico, social, político e cultural de cada Estado.

18 ONU, 2008.

19 RELATÓRIO DE DESENVOLVIMENTO HUMANO DA ONU, 2013, p.125.

Sobre o Brasil, constatou o referido Relatório que o país teve um ritmo de crescimento econômico menor do que o da China e da Índia, entretanto, alcançou índices melhores no tocante à redução de desigualdades, através de um programa para a redução da pobreza, o Programa Bolsa Família, ampliando o acesso à educação e aumentando o valor do salário mínimo²⁰.

A fim de demonstrar de forma mais clara a atuação das Nações Unidas, de modo a assentar que suas diretrizes não se limitam a um universalismo abstrato, será apresentado o estudo de caso sobre o avanço no combate à pobreza extrema no Brasil, partindo-se dos Objetivos do Milênio instituídos pelas Nações Unidas²¹, os quais são diretrizes propostas pela ONU para a ampla construção de políticas públicas.

5. Atuação das Nações Unidas através dos Objetivos do Desenvolvimento para o Milênio.

Conforme analisado anteriormente, em 1986 foi construída a Declaração de Direito ao Desenvolvimento e em 2000, esse compromisso foi traduzido de forma mais concreta pela Declaração do Milênio, que previu oito (oito) objetivos, por meio de 18 (dezoito) metas, para o alcance do desenvolvimento. Os objetivos são: 1- Erradicar a extrema pobreza e a fome; 2 - Attingir o ensino básico universal; 3 - Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4 - Reduzir a mortalidade infantil; 5 - Melhorar a saúde materna; 6 - Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7 - Garantir a sustentabilidade ambiental; 8- Estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento.

Dentre as metas destacam-se as para 2015: reduzir, pela metade, a percentagem da população mundial cuja renda é inferior a um dólar por dia e as pessoas que sofrem de fome; reduzir em cinquenta por cento a percentagem de pessoas sem acesso a água potável ou que não possam por ela pagar; possibilitar às crianças de todo o mundo terminar um ciclo completo de ensino primário; reduzir a mortalidade materna em três quartos e de

20 ONU/PNUD, 2013, p.86.

21 Esclarecesse sobre os Objetivos do Desenvolvimento para o Milênio, ou, simplesmente, Objetivos para o Milênio: “No início do novo milênio, os líderes mundiais reuniram-se nas Nações Unidas para definir uma visão abrangente para combater a pobreza nas suas várias dimensões. Essa visão, que foi traduzida em oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), foi nos últimos 15 anos o quadro de desenvolvimento dominante para o mundo”.(ONU, 2015,p.4)

mortalidade de crianças menores de cinco anos em dois terços em relação às suas taxas atuais; não só deter a propagação, mas reverter os índices de crescimento da HIV / AIDS, da malária e de outras doenças graves que afligem humanidade²².

Dentre as formas de atuação para concretização destas metas, a ONU (2015) oferta apoio técnico, principalmente para o monitoramento e a construção de banco de dados locais, através da celebração de parcerias com os governos locais, o setor privado, a sociedade civil, buscando a construção de uma rede para colaboração estreita entre as agências internacionais e os especialistas nacionais.

Além das metas para 2015, a Declaração propõe outras, como que até 2020, ocorrer uma melhoria significativa na vida de pelo menos 100 milhões de moradores de favelas como proposto na iniciativa “Cidades sem Favelas”; promover a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres; construir estratégias que deem aos jovens uma chance real de encontrar trabalho produtivo; incentivar a indústria farmacêutica para aumentar a disponibilidade de medicamentos essenciais e tornar mais acessível a todos em países em desenvolvimento que deles necessitam²³.

A maioria das metas dos ODM tem um prazo até 2015, tendo 1990 como referência de avaliação do progresso. Observa-se também que os relatórios de acompanhamento estão sendo elaborados a partir de dados dos países, os quais são agregados aos níveis sub-regional e regional. A composição das regiões e sub-regiões dos ODM baseia-se nas divisões geográficas das Nações Unidas, apresentando, entretanto, adaptações necessárias para se criarem, na medida do possível, grupos de países em relação aos quais possa ser realizada uma análise significativa, tendo toda a metodologia organizada e divulgada pela Divisão de Estatística das Nações Unidas. Porém, esclarece que há dificuldades em conseguir dados confiáveis em muitos países pobres, o que dificulta o monitoramento e intervenções adequadas para responsabilizar a comunidade internacional, orientar os Estados, bem como incentivar o apoio público e o financiamento de políticas de desenvolvimento para o cumprimento das metas²⁴.

22 ONU, 2013.

23 ONU, 2013.

24 ONU, 2013, p.58.

Em 2013, as Nações Unidas divulgaram informes acerca do monitoramento dos Estados, a fim de viabilidade do cumprimento das metas para 2015. Assim, para análise do primeiro objetivo, que é o da erradicação da pobreza extrema e da fome, foram analisadas três metas. A primeira, é alcançar, pela metade, o percentual de pessoas cuja renda seja inferior a um dólar por dia; a segunda, é alcançar o pleno emprego para todos, incluindo para jovens e para crianças; terceira, é a redução pela metade das pessoas que passam fome.

Sobre o primeiro aspecto, foi verificado que o objetivo já foi alcançado, cinco anos antes do determinado, o que foi possível, principalmente, em decorrência das políticas de transferência de renda, notadamente, os Programas Bolsa Família e o Programa Brasil sem Miséria, os quais possibilitaram a articulação a outras políticas governamentais sociais, como Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais e o programa Mais Educação, permitindo, ainda, a intersetorialidade e a articulação federativa no planejamento, execução e monitoramento dessas políticas²⁵.

Deve ser ressaltado, ainda, que o Programa Bolsa Família está envolvido pelo princípio da participação democrática ao trazer, no artigo 8º e 5º que a execução e a gestão do Programa Bolsa Família devem ser descentralizadas, conjugando esforços entre os entes federados, observada a intersetorialidade, a participação comunitária e o controle social, a qual deve ser buscada pelo Conselho Gestor Interministerial. Aufere-se, deste modo, que a principal estratégia governamental para o alcance da meta proposta pela ONU de redução da extrema pobreza, apresenta, normativamente, o envolvimento social participativo.

Em termos mundiais, a taxa de extrema pobreza, que era de 47% (quarenta e sete por cento), em 1990, foi reduzida para 22% (vinte e dois por cento) em 2010, significando a retirada de setecentos milhões de pessoas da condição extremamente pobre. O Estado que apresentou progresso mais acentuado foi a China, cujos índices destes dois anos reduziram de 60% (sessenta por cento) para 12% (doze por cento) em 2010. Entretanto, ainda existem mais de um bilhão e duzentos milhões de pessoas viven-

25 IPEA, 2013, p.21: "O Brasil Sem Miséria é organizado em três grandes eixos de atuação. O eixo de garantia de renda é relativo às transferências monetárias para alívio imediato da situação de extrema pobreza; o eixo de inclusão produtiva oferece oportunidades de qualificação, ocupação e renda ao público-alvo do plano, no meio urbano e no rural; e o eixo de acesso a serviços públicos provê e amplia a oferta de serviços, induzindo o atendimento prioritário a quem mais precisa".

do em pobreza extrema, significando que uma, em cada oito pessoas, não come o suficiente ao dia. No tocante ao pleno emprego, foi constatado que a desaceleração do crescimento econômico impactou no volume de geração de empregos e que os mais afetados por essa realidade foram os jovens²⁶.

O segundo objetivo é atingir o ensino básico universal, assegurando que crianças, em todo o mundo, possam terminar o ensino básico. Infelizmente, houve a constatação de que o crescimento alcançado não está em ritmo apropriado para o alcance da meta, devido à falta de políticas públicas efetivas e problemas estruturais no Estado, além do alto índice de pobreza. Neste sentido, cita-se o investimento insuficiente focado na qualidade da educação e na inclusão de infantes em situação de vulnerabilidade, como crianças vítimas de trabalho infantil, de exploração sexual, portadoras de deficiência e que vivem em contextos de conflito, como bairros de elevada violência²⁷. Nesta perspectiva, é importante refletir sobre o aprimoramento da atuação dos conselhos escolares, dos conselhos municipais de proteção à infância, que são importantes instrumentos de participação social para a construção de políticas públicas.

Numa perspectiva mundial, cento e vinte e três milhões de jovens, entre quinze e vinte quatro anos não adquiriram capacidade básica de ler e de escrever e 61% (sessenta e um por cento deles são mulheres). Foi constatado que a pobreza é o fato que mais pesa como obstáculo a escolarização²⁸.

A fim de tentar melhor o alcance desta meta e da anterior, dentre as medidas, foi instituído o Programa Brasil Carinhoso, através da Resolução nº 15/2017 do MEC, integrado ao Bolsa Família, buscando ofertar apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de zero a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, visando ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional. Por isso, também é objetivo deste Programa alcançar melhoria na meta para ao enfrentamento da mortalidade infantil.

O financiamento do programa é integrado ao FUNDEB e pela Lei Federal nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que alberga o financiamento

26 ONU, 2013, p.8-9.

27 ONU, 2015, p.27

28 ONU, 2013, p.16.

para ampliação da oferta da educação infantil. Em termos de democracia participativa, ressalta-se que o artigo 24 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, no artigo 24, institui que o controle social e o acompanhamento sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos é realizado por conselhos constituídos especificamente para esse fim, os quais deverão ser integrados, além de representantes da Administração Pública, por servidores, professores diretores, pais e alunos da educação básica pública.

Além disso, a referida Resolução nº 15/2017 do MEC, ratifica, através do artigo 10, inciso IV, alínea d, o compromisso dos Municípios em prestar contas com respectivo parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb. Isso demonstra, mais uma vez, que uma importante atuação governamental para alcançar a meta de desenvolvimento proposta pela ONU, está sustentada, em termos normativos internos, em uma proposta de participação democrática, em que se privilegia o protagonismo dos atores locais em seus contextos culturais.

Sobre o terceiro objetivo, promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres, que tem dentro das metas a eliminação das desigualdades de sexo no ensino primário e secundário, preferencialmente para o ano de 2005 e em todos os níveis até 2015, pode ser dito que, apesar de a igualdade entre gêneros esteja na via de ser alcançado, apenas dois dos cento e trinta países comprometidos alcançaram a igualdade em todos os níveis. Além disso, até 31 de janeiro de 2013, apenas 20% (vinte por cento) dos parlamentares eram mulheres. A Ásia oriental é a única região em que, no ensino primário, as meninas têm mais oportunidades de ir à escola do que os meninos; já na América Latina, os índices pairam no limite. A grande vitória está no campo parlamentar, onde, graças a uma política de cotas, países do mundo inteiro tiveram aumento da representatividade feminina em cargos políticos²⁹.

Já no que toca ao quarto objetivo, redução em um terço da mortalidade de crianças de até cinco anos, constatou a ONU que, apesar de melhoras, é necessário dobrar esforços. Segundo as Nações Unidas, em 1990 morriam, em média, 87 (oitenta e sete) crianças, para cada milhão de nascidas vivas; em 2011, a mortalidade reduziu para 51 (cinquenta e um), em torno de quatorze mil crianças deixam de morrer por dia, quando se compara com os números de 1990; ainda assim, quase sete milhões de

29 ONU, 2013, p.17-22.

crianças faleceram, em 2011, por enfermidades advindas de falta de serviços básicos, como coleta de esgoto. A África é o continente com piores números; lá, uma, em cada nove crianças, morreu antes dos cinco anos, significando um número dezesseis vezes maior do que nas demais regiões em desenvolvimento, como América Latina. Outro fator que interfere para agravar a mortalidade infantil é a violência, pois oito, dos dez países com a mortalidade de crianças mais alta, estão marcados por conflitos civis ou caracterizados por governos centrais debilitados³⁰.

Vislumbrando a inversão deste quadro, o UNICEF propôs “Compromisso com a sobrevivência infantil: uma promessa renovada”, a fim de apoiar os países a alcançar a meta da redução da mortalidade infantil, o qual o Brasil aderiu em 2012. Além de promover encontros entre gestores para compartilhamento internacional de experiências em políticas públicas bem-sucedidas. O Brasil buscou a ampliação das coberturas de atenção básica, principalmente por meio da estratégia de Saúde da Família, porém as diferenças regionais, principalmente, no trato aos primeiros meses de vida são os maiores desafios³¹. Isso denota, mais uma vez, a importância da integração dos atores locais para o cumprimento de metas nacionais e internacionais, dentro de uma proposição endógena de desenvolvimento.

Com relação ao objetivo quinto, melhorar a saúde materna, reduzindo, em um terço, a mortalidade de gestantes em comparativos de 1990, até 2015, constatou as Nações Unidas diminuição desses eventos fatídicos, pela metade em todo o mundo; mas, ainda, falta bastante para o alcance do objetivo, principalmente ao verificar que somente metade das mulheres, habitantes das regiões em desenvolvimento, recebe tratamento pré-natal mínimo, que são de pelo menos quatro consultas de acompanhamento durante a gestação. Verificou também a alta taxa de maternidade entre adolescentes, que é arriscado para saúde da mulher e da criança³².

Sobre o sexto objetivo, combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças, deve ser dito que as Nações Unidas verificaram declínio constante na incidência do VIH, caindo 21% (vinte e um por cento), entre 2001 e 2011. A meta sobre acesso universal ao tratamento antirretroviral, para 2010, não foi alcançada; com isso, em 2011, somente 55% (cinquenta e cinco por

30 ONU, 2013, p.24-27.

31 BRASIL, 2013.

32 ONU, 2013, p.28-30.

cento), dos mais de quatorze milhões de pessoas nos países em desenvolvimento, receberam o tratamento necessário. Além disso, a década de 2000 também representou avanços para redução da malária e de tuberculose: aproximadamente um milhão de pessoas deixou de morrer pelo vírus da malária na década; sobre tuberculose, o tratamento adequado salvou mais de vinte milhões de vidas³³.

Em termos nacionais, citam-se como Planos e Estratégias do Governo Federal para alcance desta meta: Plano de Enfrentamento da Epidemia de Aids e das Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST), entre gays, Homens que fazem sexo com Homens (HSH) e travestis; Plano de redução de riscos e vulnerabilidades às DST, AIDS e Hepatites Virais para as pessoas que usam álcool e outras drogas, com ênfase ao crack; Plano Global para Eliminar Novas Infecções por HIV em Crianças até 2015 e Manter suas Mães Vivas; Plano Global para o Combate da Tuberculose 2011-2015; Estratégia Consultórios na Rua; Estratégia Saúde da Família e Plano Brasil Sem Miséria³⁴.

Sobre o sétimo objetivo, garantir a sustentabilidade ambiental, representado pela meta de incorporar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas dos países, as Nações Unidas constataram um alto volume de desmatamento florestal, prejudicando diretamente o acesso ao sustento de populações rurais pobres, que predominantemente vivem de subsistência sustentável. Outro aspecto bastante negativo foi o aumento da emissão de gases com efeito de estufa, o que exige ações drásticas para diminuição das consequências malélicas³⁵.

Outra meta ambiental é a redução, pela metade, até 2015, da percentagem de população sem acesso sustentável a água potável e ao saneamento básico. Ocorreu um cumprimento na meta, significando que mais de dois milhões e cem mil pessoas no mundo obtiveram acesso a fontes melhoradas de água potável, desde 1990, significando que a percentagem da população mundial que utiliza fontes melhoradas passou de 76% (setenta e seis por cento), atingindo o patamar de 89% (oitenta e nove por cento), em 2010. Apesar do grande avanço, mais de setecentas e sessenta milhões de pessoas ainda obtinham água de uma fonte não melhorada em 2011;

33 ONU, 2013, p.34-38.

34 BRASIL, 2013.

35 ONU, 2013, p.43-55.

deste número, 83% (oitenta e três por cento) são de áreas rurais. No tocante ao saneamento, a meta não foi alcançada. Entre os anos de 1990 a 2011, quase dois milhões de pessoas tiveram acesso a instalação de saneamento melhorada, o que perfaz o percentual de 64% (sessenta e quatro por cento) da população com o acesso de tratamento sanitário, entretanto, para alcance da meta, esse número precisa ser estendido a 75% (setenta e cinco por cento)³⁶.

Notadamente, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), concebido como principal estratégia brasileira para o alcance da meta de tratamento de resíduos sólidos - cujo um dos princípios fundamentais é o controle social e a participação dos usuários na gestão dos serviços - não logrou o êxito pretendido. De acordo com o DIEESE³⁷, dentre os grandes desafios para universalização dos serviços de saneamento básico no Brasil encontra-se: “política econômica recessiva (de ajuste fiscal) aliada aos problemas enfrentados pelas grandes empreiteiras privadas”, que geram imprevisibilidade no acesso aos recursos disponíveis, pequena participação do mercado, devido o retorno financeiro de longo prazo, e ausência de corpo técnico qualificado e de planejamento, gerando baixa capacidade de execução para empresas e municípios.

No tocante à meta ambiental de até 2020 alcançar uma melhoria significativa nas vidas de pelo menos cem milhões de habitantes de favelas, de “bairros de lata”, como se refere às Nações Unidas, pode ser dito que se verificou uma redução de 39% (trinta e nove por cento) em 2000, para 33% (trinta e três por cento) em 2012. Esses números significam que a meta estabelecida foi alcançada, porém, não há o que comemorar, pois o número de moradores nessas espécies de bairros, em termos absolutos, continua aumentando, devido ao ritmo acelerado da urbanização³⁸.

Por fim, o oitavo e último Objetivo do Milênio, é o de estabelecer uma Parceria Mundial para o Desenvolvimento, que consiste em construção de uma rede para o financiamento das ações da ONU, a fim de manter o apoio ao alcance das metas anteriores. A análise aponta que a ajuda pública ao desenvolvimento dos países, do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento

36 ONU, 2013, p.47-49.

37 DIEESE, 2016, p.26-17.

38 ONU, 2013, p.51.

(CAD)³⁹, aumentou na década 2000, atingindo 0,32% (zero vírgula trinta e dois por cento) do rendimento nacional bruto combinado dos doadores em 2010. Porém ocorreu redução sucessiva de índices, diminuindo para 0,31 (zero vírgula um por cento) em 2011 e 0,29% (zero vírgula vinte e nove por cento em 2012). Esta queda afetou também os países menos desenvolvidos (PMD) que receberam aproximadamente um terço do fluxo total de ajuda dos doadores nos últimos anos, diminuindo para 13% (treze por cento), em 2012, significando, em termos reais, para aproximadamente vinte e seis milhões de dólares⁴⁰.

No tocante a acesso a serviços, as assinaturas de telefonia móvel caminham para níveis de saturação e quase 40 % (quarenta por cento) da população mundial está online. No entanto, ainda permanecem discrepâncias regionais, pois os Estados desenvolvidos apresentam percentual de acesso de 77% (setenta e sete por cento), enquanto que os em desenvolvimento apenas 31% (trinta e um por cento)⁴¹.

Após vinte anos de insuficiências sociais com as políticas de desenvolvimento da chamada Era do Ajuste Estrutural, os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio podem servir como um marco, por propor objetivos reais com prazos e suportes para o alcance do desenvolvimento humano no mundo. Analisados aspectos globais, passa-se a verificação do Brasil.

6. Impactos dos Objetivos do Milênio para o Brasil.

O Brasil assumiu o compromisso de alcançar as metas estipuladas pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, utilizando a União de instrumentos indutores, principalmente, de premiações, para conseguir adesão e apoio dos demais Entes Federativos.

Em âmbito nacional, em 2007, foi instituído o Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil, através do Decreto Federal nº 6.202, de 30 de agosto de 2007, de natureza anual, a ser concedido pelo Governo Federal, com apoio da iniciativa privada e do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, concedido em duas categorias: a primei-

39 O Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) é uma organização multilateral, no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a qual tem a função de monitorar as políticas públicas de desenvolvimento surgidas nos países membros.

40 ONU, 2013, p.54-57.

41 ONU, 2013, p.57.

ra, são Municípios; e a segunda direcionada às organizações, premiando práticas de universidades públicas federais e estaduais e de organizações privadas, com ou sem fins lucrativos, abrangendo atividades finalísticas e atividades meio, que contribuam para o alcance dos ODM.

A União criou também um comitê de acompanhamento das metas, pelo Decreto de 31 de outubro de 2003 e em 2009 foi criado o portal eletrônico ODM, através do qual é possível ter acesso à situação dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) de todos os estados e municípios brasileiros, as quais são atualizadas em tempo real, de acordo com os dados oficiais e apresentadas em relatórios dinâmicos que incluem números, gráficos e comparativos com as metas.

Deve ser dito que o Governo Federal construiu uma agenda de compromissos⁴² para o período correspondente entre os anos 2013 a 2016, representando um pacto entre a União e os Municípios que queiram aderir a ele, objetivando o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Na Agenda, é explicado às prefeituras como os planos, programas e projetos do Governo Federal podem ser implantados na cidade, e como o gestor público pode acompanhar a execução, durante os quatro anos de mandato, o que facilita o planejamento e o monitoramento do panorama municipal.

O último relatório de acompanhamento geral sobre o Brasil, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA⁴³, ratificou que o cumprimento dos Objetivos do Desenvolvimento para o Milênio depende, intrinsecamente, de políticas públicas não necessariamente direcionadas, em decorrência da amplitude social que as metas envolvem e cita, como exemplo, o conjunto de ações estruturadas para o combate à fome e à pobreza, que agregadas a outros fatores, como o crescimento econômico e a geração de empregos, possibilitaram não apenas eliminar pela metade a proporção da população pobre no país – uma das metas do primeiro Objetivo – mas também cumprir a meta mais ousada, assumida voluntária, em 2005, em reduzir essa proporção para um quarto da população total. Do mesmo modo organizadas sob o Programa Fome Zero em 2003, foram determinantes para que a fome e a desnutrição de crianças de zero e quatro anos de idade fossem, em termos da média estatística do país, eliminadas já em 2009, apesar deste grave problema permanecer nos grupos sociais mais vulneráveis.

42 BRASIL, 2012.

43 IPEA, 2010, p.11.

Além disso, o Brasil intensificou as políticas sociais. Destaca-se no ano de 2011 o Plano Brasil sem Miséria (Decreto Federal nº 7.492/11), foi instituído pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal, Municípios e com a sociedade, com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional, por meio da integração e articulação de políticas, programas e ações, sendo considerada em situação de extrema pobreza, sendo assim considerada a que vive com renda familiar per capita mensal de até R\$ 70,00 (setenta reais), em que os eixos de atuação envolvem garantia de renda, acesso a serviços públicos; e inclusão produtiva.

Outro Programa elaborada a fim de alcançar a meta de mortalidade infantil e de gestante foi o Brasil Carinhoso, implementado, em 2012, junto ao Bolsa Família, a fim de aumentar a renda de famílias em extrema pobreza com filhos de até quinze anos de idade, conforme artigo 2º da Lei Federal Lei nº 10.836/04. Segundo dados do Ministério do Desenvolvimento (2013), em um ano, o Programa conseguiu uma redução em 62% (sessenta e dois por cento) da extrema pobreza em crianças na faixa etária entre zero e seis anos.

Desse modo, o Brasil já conseguiu alcançar as metas de redução pela metade da pobreza extrema para 2015. Assim, constata-se que a ONU direcionou Governo Federal a empreender esforços para alcance desses resultados, dentro uma proposta de gestão gerencial.

Por todo o exposto, considera-se que, inegavelmente, as Nações Unidas assumem uma posição de indutoras do desenvolvimento, não somente pela própria construção teórica do desenvolvimento como direito humano, mas também ao ofertarem pesquisas e quadros estatísticos de diagnósticos, ao debater e consensuar valores e princípios, ao divulgarem iniciativas locais e setoriais de sucesso, bem como ao propor resultados e estimular o alcance destes através de apoio institucional e de articulação ampla.

7. Conclusão

Através de uma pesquisa preponderantemente hermenêutica, o presente trabalho demonstrou a influência do embate teórico entre o universalismo e o contextualismo para a concretização de direitos humanos, demonstrando que essas perspectivas se complementam, através da confrontação sobre a influência e sobre o entendimento do papel da Organização das Nações Unidas para a construção de uma democracia multicultural.

Desse modo, primeiramente, analisou-se o embate entre as correntes universalista e contextualista, expondo as limitações de cada uma e, adotando a o referencial teórico da crítica de Herrera Flores, propôs-se uma conjunção das duas teorias, no qual foi percebido que o universalismo pode ser alcançado através do diálogo, lutas e respeito às diferenças, o chamado universalismo de resistência. Ponderando-se a perspectiva do autor, demonstrou-se que as normas das Nações Unidas, como ponto de partida, pode dialogicamente reconstruir o universalismo, a um ponto hermenêutico consensual de chegada.

Analisando-se as normas e atuação da Organização das Nações Unidas apresenta ou não a natureza da universalidade abstrata, confirmou-se a hipótese de que, apesar das normas conceberem essa proposta, a entidade, através de seus mecanismos de monitoramento, bem como por meio de suas comissões de pesquisa e de articulação com a sociedade civil, busca aperfeiçoar sua atuação, de modo a concretizar os direitos, principalmente, quando se enfoque o desenvolvimento humano.

Desse modo, a Organização das Nações Unidas cada vez mais busca aprimorar a sua atuação a fim de respeitar as diferenças e possibilitar a participação social em seus instrumentos de monitoramento dos Estados para a realização de Direitos. Assim, constatou-se, em termos teóricos, ser importante compreender as insuficiências do relativismo e do universalismo para buscar a concretização de políticas públicas efetivas; perceber as possibilidades de enriquecimento multicultural para busca de uma democracia embasa em emancipação, diversidade e conhecimento sobre a realidade social.

Verificou-se que a participação social não pode ser coadjuvante no processo de luta pelo desenvolvimento humano, muito pelo contrário, já que a democracia e o ativismo social são os mecanismos essenciais ao planejamento e a realização de políticas pública, pelos Estados, em âmbito intergovernamental.

Foram verificadas, ainda, as principais diretrizes das Nações Unidas para o Brasil, através dos relatórios de monitoramento e apresentação dos impactos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio para o combate da pobreza extrema no Brasil, sendo constatado que a Organização das Nações Unidas, como órgão de monitoramento externo, exerce importante papel para a concretização do desenvolvimento, e que adota como um de seus fundamentos, o empoderamento. Apesar de assumir uma postura

prescritiva, as proposições norteiam o planejamento governamental nacional, o qual busca a integração social, através de aberturas de democracia participativa em seu corpo normativo.

Observou-se, ainda, a Declaração do Milênio das Nações Unidas como uma oportunidade histórica para por fim a pobreza no mundo, concebido em oito Objetivos de Desenvolvimento. O Brasil alcançou as metas estabelecidas para 2015 apenas para a erradicação da pobreza extrema, sendo notado, ainda, o precário avanço de resultados, principalmente, envolvendo a universalização do ensino ao combate de endemias.

Pelo exposto, conclui-se que acima de discussões sobre universalismo ou relativismo, deve estar à busca pela concretização de direitos e atuação da Administração Pública em prol de justiça social. Por isso, cientistas sociais, militantes dos Direitos Humanos e sociedade, de um modo geral, não podem ater-se ao simples reconhecimento do valor dignidade ou da declaração de igualdade perante a lei, pois esse é apenas o primeiro passo para conquista do desenvolvimento humano e, portanto da vivência de uma inclusão social plena.

Referências

- ANDERSON, Perry. *As origens da pós-modernidade*. Traduzido por Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.
- ARENDET, Hannah. *A condição humana*. Traduzido por Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1983.
- BARRETO, Vicente de Paulo. Multiculturalismo e Direitos Humanos: um conflito insolúvel? In BALDI, César Augusto (Org.). *Direitos Humanos na Sociedade Cosmopolita*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004, pp. 279-284.
- BHATTACHERJEE, Anol. *Social Science Research: Principles, Methods, and Practices*. USF Open Access Textbooks Collection. Book3. Tampa: University of South Florida, 2012.
- BRASIL. *Lei Federal nº 10.836 de 9 de janeiro de 2004*. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Publicado no DOU de 12.01.2004.
- _____. *Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Publicado no DOU de 20.06.2007.

- _____. *Decreto Federal nº 6.202, de 30 de agosto de 2007*. Dispõe sobre o Prêmio Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Brasil, e dá outras providências. Publicado no DOU de 31.8.2007.
- _____. *Decreto Federal nº 7.492 de 2 de junho de 2011*. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Publicado no DOU de 3.6.2011.
- _____. *Decreto de 31 de outubro de 2003*. Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Publicado no D.O.U. de 3.11.2003.
- _____. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA. *Resolução 15/2017*. Estabelece os procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros aos municípios e ao Distrito Federal, a título de apoio financeiro suplementar à manutenção e ao desenvolvimento da educação infantil para o atendimento de crianças de 0 a 48 meses informadas no Censo Escolar da Educação Básica, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada – BPC, na forma estabelecida pela Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993; ou pessoas com deficiência, em creches públicas ou conveniadas com o poder público, referente ao exercício de 2017. D.O.U. de 7 de dezembro de 2017.
- _____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO. *Erradicação da pobreza*. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/especiais/caderno-destaques/julho-2013/gestao-em-destaque/erradicacao-da-extrema-pobreza>, consulta realizada em 03 de outubro de 2012
- _____. *Agenda de Compromissos dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio: Governo Federal e Municípios: 2013-2016*. Disponível <<http://www.agendacompromissosodm.planejamento.gov.br/agendaCompromisso/PrincipalUC/PrincipalUC.do?Usr=guest&Pwd=guest>>. Consulta realizada em 03 de abril de 2015.
- CIANCARDO, Juan. Los desafios de la universalidad. In: CAMPOS, Amini Haddad (coor). *Constituição, democracia e desenvolvimento, com direitos humanos e justiça*. Curitiba: Juruá, 2009.
- DAMÁZIO, Eloise da Silveira Petter. Multiculturalismo versus Interculturalismo: por uma proposta intercultural do Direito. *Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 6, n. 12, jul./dez, 2008, pp. 63-86.
- DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS- DIEESE. *Visão geral dos serviços de água e esgotamento sanitário no Brasil*. São Paulo: DIEESE, 2016. Disponível em:

- <<https://www.dieese.org.br/estudosepesquisas/2016/estPesq82Saneamento.pdf>> Consulta realizada em 11 de maio de 2018.
- ESTADOS UNIDOS. *Declaração de Direitos da Virgínia*, Williamsburg, 12 de junho de 1776. Disponível em <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/dec1776.htm>. Consulta realizada em 25 de março de 2014.
- FLORES, Joaquín Herrera. *Teoria crítica dos direitos humanos: os direitos humanos como produtos culturais*. Traduzido por Luciana Caplan e outros. Rio de Janeiro:Lumen Juris, 2009.
- _____. Los Derechos Humanos en el Contexto de la Globalización. In: RÚBIO, David Sanchez; FLORES, Joaquin Herrera; CARVALHO, Salo de. (org.). *Direitos Humanos e globalização: fundamentos e possibilidades desde a Teoria Crítica: Anuário Ibero-americano de Direitos Humanos (2003/2004)*. 2º ed. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.
- _____. *Direitos humanos, interculturalidade e racionalidade de resistência*. Traduzido por por Carol Proner. Seqüência. UFSC, Florianópolis, V. 23 n. 44 (2002), pp. 9-29
- HABERMAS, Jurgen. *Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista*, vol.II. Traduzido por Manuel Jiménez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2003.
- HALL, Stuart. A questão multicultural. In: *Da diáspora*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA- IPEA. *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento*. Brasília: IPEA, 2010.
- _____. *Programa Bolsa Família : uma década de inclusão e cidadania*. Brasília: Ipea, 2013.
- LYNN, Alan. *A Invenção dos Direitos Humanos: uma história*. Traduzido por Rosaura Eichenberg. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.
- MAIA, Luciano Mariz. *Direitos Humanos Impeachment e Outras Questões Constitucionais*. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 2004.
- MOLES, Abraham Antoine. *Sociodinâmica da cultura*. Traduzido por Mauro W. Barbosa Almeida. São Paulo: Perspectiva, 1974.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração Universal Dos Direitos Humanos*. Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948.
- _____. *Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial*. Assembleia Geral das Nações Unidas, em 21 de dezembro de 1965.

- _____. *Declaración e programa de acción de Viena*, em 25 de Junho de 1993.
- _____. *Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Resolução A/RES/63/117 adotada em 10 de dezembro de 2008. Disponível em <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCESCR.aspx>> Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.
- _____. *Declaración del Milenio*. 13 de septiembre de 2000, p.5. Disponível em <<http://daccessddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf?OpenElement>>. Consulta realizada em 02 de outubro de 2013
- _____. *Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Celebrado em Nova York, em 19 de dezembro de 1966.
- _____. *Relatório de Desenvolvimento humano 2009: ultrapassar barreiras: mobilidade e desenvolvimento humano*. Traduzido pelo IPAD. Coimbra: IPAD, 2009.
- _____. *Relatório do desenvolvimento humano 2004: liberdade cultural num mundo diversificado*. Lisboa: PNUD, 2004.
- _____. *Ficha Informativa nº 18: Os Direitos das Minorias*. Disponível em: http://www.gddc.pt/direitos-humanos/Ficha_18.pdf, consulta realizada em 22 de fevereiro de 2014.
- _____. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013. Disponível em <<http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>>, Consulta realizada em 01 de fevereiro de 2014.
- _____. *Relatório Sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio*. Nova York, Nações Unidas, 2015. Disponível em: < https://www.unric.org/pt/images/stories/2015/PDF/MDG2015_PT.pdf> consulta realizada em 10 de maio de 2018.
- _____. ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS-OEA. *Protocolo adicional a la convencion americana sobre derechos humanos en materia de derechos economicos, sociales y culturales "protocolo de san salvador"*. Disponível em <<http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-52.html>>, consulta realizada em 23 de outubro de 2013.
- _____. COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA E CARIBE -CEPAL. *Protección social inclusiva:una mirada integral: um enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

- _____. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Comentário Geral nº 9 sobre o Pacto Internacional Sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais*. Adotado na 19a sessão (51a reunião), em 01 de dezembro de 1998. Disponível em <<http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/dh/br/pb/dhparaiba/2/c3.html>>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.
- _____. COMITÊ DE DIREITOS ECONÔMICOS, SOCIAIS E CULTURAIS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Consideração dos relatórios submetidos por países membros conforme artigos 16 e 17 do pacto*. Quadragésima segunda sessão, Genebra, 22 de maio 2009. Disponível em: <<http://www.observatoriodaeducacao.org.br/images/pdfs/desc.pdf>>. Consulta realizada em 12 de setembro de 2013.
- _____. PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado*. Traduzido ao português por Camões – Instituto da Cooperação e da Língua. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2013.
- _____. United Nations Children’s Fund (UNICEF). *Committing to Child Survival: A Promise Renewed*. New York: UNICEF, 2012.
- PAINE, Thomas. Direitos do Homem. In *Senso Comum e outros escritos*. São Paulo: Ibrasa, 1964.
- RADOMSKY, Guilherme Francisco Waterloo. Pós-desenvolvimento, culturas de auditoria e etnografia de projetos: problemas recentes em antropologia do desenvolvimento. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos da II Conferência do Desenvolvimento*. Brasília, CODE-IPEA, 2011.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. Por uma concepção multicultural de direitos humanos. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (org.). *Reconectar para libertar*. Os caminhos do cosmopolismo multicultural. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- TAYLOR, Charles. *Multiculturalisme: Différence et démocratie*. Paris: Champs Flammarion, 1994.

Recebido em 26 de janeiro de 2016.

Aprovado em 03 de maio de 2018.