



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A REDUÇÃO DA POBREZA E DA FOME NO BRASIL NO ÂMBITO DOS ODMS:  
INTERAÇÕES ENTRE O GLOBAL, O NACIONAL E O SUBNACIONAL**

LETÍCIA CUNHA DE ANDRADE

BRASÍLIA  
OUTUBRO DE 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A REDUÇÃO DA POBREZA E DA FOME NO BRASIL NO ÂMBITO DOS ODMS:  
INTERAÇÕES ENTRE O GLOBAL, O NACIONAL E O SUBNACIONAL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília (UnB) sob a orientação da Profa. Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional e Comparada.

BRASÍLIA  
OUTUBRO DE 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A REDUÇÃO DA POBREZA E DA FOME NO BRASIL NO ÂMBITO DOS ODMS:  
INTERAÇÕES ENTRE O GLOBAL, O NACIONAL E O SUBNACIONAL**

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue, UnB/IREL  
(Orientadora)

\_\_\_\_\_

Prof. Dr. Pio Penna Filho, UnB/IREL  
(Examinador Interno)

\_\_\_\_\_

Profa. Dra. Ana Maria Nogales Vasconcelos, UnB/EST  
(Examinadora Externa)

\_\_\_\_\_

Prof. Dr. Eiiti Sato, UnB/IREL  
(Suplente)

\_\_\_\_\_

BRASÍLIA  
OUTUBRO DE 2013

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, que com amor e bondade sempre me protege de todo o mal.

Ao meu pai, Waldenir, e a minha mãe, Janeth, pelo amor e pelo apoio incondicionais durante toda a vida. Obrigada por me ensinarem o grande valor da humildade, da honestidade e da perseverança. Peço desculpas pela aflição causada pelo deslocamento semanal de Goiânia a Brasília.

A minha irmã, Larissa, por, ao seu modo, compartilhar comigo os momentos de alegria e dificuldade de toda a vida. Obrigada pelos comentários cômicos sobre as Ciências Humanas, que sempre me levam ao riso.

Ao Wesley, pelo amor sincero, compreensão e apoio. Sem isto eu não teria conseguido completar esta etapa da vida acadêmica. Obrigada por ser a pessoa maravilhosa que você é, amigo, companheiro dos últimos seis anos e amor da minha vida.

À “Dona Leny”, avó querida, amor desta e de outras vidas, que, nos últimos dias enquanto encarnada, se oferecia gentilmente para me acompanhar a Brasília. Peço desculpas pela preocupação que causei. Agradeço pelas orações, que, agora pronunciadas de outro plano, continuam chegando até mim.

À Brenda, amiga, irmã por afinidade, por compartilhar alegrias e tristezas desde a adolescência. Obrigada pela sabedoria que me ajudou a tomar as decisões certas nos momentos adequados.

Ao “Seu Joventino”, com o qual pude ir a Brasília nos primeiros meses do programa, quando ainda não tinha experiência para enfrentar a estrada por conta própria. Obrigada pela disposição em ajudar.

Ao Rafael Guerreiro Osório, à Juliana Wenceslau Biriba dos Santos e à Anna Maria Medeiros Peliano pela concessão das entrevistas, que contribuíram enormemente com a

minha pesquisa. Ao Haroldo de Oliveira Machado Filho, por ter facilitado a realização de uma das entrevistas. À Alda Pimentel, por ter me ajudado a agendar uma das entrevistas.

À Profa. Cristina, minha orientadora, pela amizade, pelas conversas proveitosas, pela disposição constante em ajudar e pelas críticas construtivas. Obrigada por compreender as minhas limitações, por ser receptiva as minhas ideias e por indicar os melhores caminhos.

À Odalva e ao Anderson, pela paciência ao esclarecer tantas dúvidas. Aos Professores do Instituto de Relações Internacionais (IREL) da Universidade de Brasília (UnB) pela oportunidade ímpar de aprendizado. E à Coordenação de Aperfeiçoamento de Nível Superior (CAPES) pela concessão da bolsa de estudos, sem a qual a minha jornada no mestrado teria sido muito mais difícil.

E a todos aqueles que, embora não citados, me ajudaram a realizar mais esta conquista.

*Embora ninguém possa voltar atrás e fazer um  
novo começo, qualquer um pode começar  
agora e fazer um novo fim.*

Francisco Cândido Xavier

*Pobreza é viver do indispensável. Miséria é  
carecer do indispensável.*

Dom Helder Câmara

Dedico este trabalho a duas velhinhas queridas, “Dona Leny” e “Dona Nair”. E o dedico também àqueles que têm amor pela arte de investigar e que fazem dela uma contribuição para o futuro da humanidade!

## RESUMO

Em 8 de Setembro de 2000, durante a Cúpula do Milênio, os membros da ONU (Organização das Nações Unidas) concordaram em estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). O Brasil já cumpriu quase todos os ODMs. O problema da pobreza e da fome não ganhou a atenção brasileira apenas após a Cúpula do Milênio. Quando os ODMs foram estabelecidos, tal problema já constava na agenda nacional de desenvolvimento desde os anos 1940. Experiência, o Brasil recebeu bem os ODMs. E o ODM 1 ganhou mais atenção do que os demais. Imediatamente, parte dos discursos oficiais brasileiros diante da comunidade internacional passou a ser dedicada aos ODMs e ao desempenho brasileiro na redução da pobreza e da fome. Posteriormente, a mobilização nacional foi iniciada. O que se pretende é investigar como o Brasil respondeu aos ODMs numa tentativa de ilustrar as interações entre atores dos níveis global, nacional e subnacional e de identificar possíveis influências subnacionais em processos de governança global. Acredita-se que o Brasil já dispunha de uma agenda nacional de desenvolvimento antes da Cúpula do Milênio, tendo apenas se aproveitado das iniciativas em andamento para atingir os ODMs, o que teria facilitado o suposto êxito brasileiro antes do prazo previsto. As evidências empíricas obtidas ao longo da pesquisa permitem a confirmação parcial da hipótese considerada inicialmente. Ademais, é constatado que a resposta brasileira ao plano global de desenvolvimento envolveu a participação de atores subnacionais.

**Palavras-chave:** 1) Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs); 2) Pobreza e Fome; 3) Resposta Brasileira; e 4) Participação de Atores Subnacionais.



## ABSTRACT

On the 8<sup>th</sup> of April 2000, during the Millennium Summit, the members of the United Nations Organization (UN) agreed to establish the Millennium Development Goals (MDGs). Brazil has achieved almost all the MDGs. The problem of poverty and hunger did not receive the Brazilian concern just after the Millennium Summit. When the MDGs were established, this problem was already included in the national development agenda since the 1940s. Brazil already had many experiences and welcomed the MDGs. And MDG 1 gained more attention than the others. The Brazilian official speeches to the international community immediately included the MDGs and the national performance in reducing poverty and hunger. The national mobilization then was started. This work aims at investigating how Brazil responded to the MDGs. This goal coincides with an attempt to illustrate interactions between actors of global, national and sub-national levels and to identify possible sub-national influences on processes of global governance. The research is initiated with the presupposition that Brazil already had a national development agenda before the Millennium Summit and just took advantage of the ongoing initiatives to achieve the MDGs. That would have helped Brazil to meet the MDGs before 2015. Pieces of evidence obtained during the research allowed the partial confirmation of the hypothesis considered initially. Moreover, it was concluded that the Brazilian response to the global development plan involved the participation of sub-national actors.

**Key-words:** 1) Millennium Development Goals (MDGs); 2) Poverty and Hunger; 3) Brazilian Response; and 4) Participation of Sub-national Actors.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Metas Globais de Desenvolvimento da ONU - Anos 1960 e 1970.....	26
Figura 2. Principais Conferências Internacionais da ONU - 1990 a 1995.....	29
Figura 3. Metas Específicas e Indicadores do ODM 1.....	34
Figura 4. Principais Acontecimentos da Trajetória que Deu Origem aos ODMs.....	36
Figura 5. Proporção da População Mundial com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2010 (em %)......	40
Figura 6. Prevalência Mundial de Crianças Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1990 a 2010 (em %)......	41
Figura 7. Proporção da População Brasileira com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2008 (em %)......	62
Figura 8. Prevalência de Crianças Brasileiras Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1996 e 2006 (em %)......	63
Figura 9. Proporção da População da Região Sul com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2008 (em %)......	64
Figura 10. Prevalência de Crianças na Região Sul Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1996 e 2006 (em %)......	65
Figura 11. Proporção da População da Região Sudeste com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2008 (em %)......	66
Figura 12. Prevalência de Crianças na Região Sudeste Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1996 e 2006 (em %)......	67
Figura 13. Proporção da População da Região Centro-Oeste com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2008 (em %)......	68
Figura 14. Prevalência de Crianças na Região Centro-Oeste Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1996 e 2006 (em %)......	68

Figura 15. Proporção da População da Região Norte com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2008 (em %)	69
Figura 16. Prevalência de Crianças na Região Norte Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1996 e 2006 (em %)	70
Figura 17. Proporção da População da Região Nordeste com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2008 (em %)	71
Figura 18. Prevalência de Crianças na Região Nordeste Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1996 e 2006 (em %)	71
Figura 19. Proporção da População Brasileira com Renda Inferior a U\$ 1.25 por dia por Regiões - de 1990 a 2005 (em %)	73
Figura 20. Prevalência de Crianças Brasileiras Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso por Regiões - 1996 e 2006 (em %)	73
Figura 21. Principais Acontecimentos da Trajetória das Políticas de Redução da Pobreza e da Fome no Brasil Antes dos ODMs	81
Figura 22. Programas e Ações do Programa Fome Zero por Eixo	87
Figura 23. Metas Específicas dos ODMs no Brasil	90
Figura 24. Práticas Premiadas no Prêmio ODM Brasil	92
Figura 25. Programas e Ações do Plano Brasil Sem Miséria por Eixo	95

## LISTA DE SIGLAS

AOD	Assistência Oficial ao Desenvolvimento
APE	Análise de Política Externa
API	Análise Política Interpretativa
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAD	Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento
CCS	Conselho Comunidade Solidária
CNA	Comissão Nacional de Alimentação
COBAL	Comissão Brasileira de Abastecimento
COFAP	Comissão Federal de Abastecimento e Preços
CONAB	Comissão Nacional de Abastecimento
CONSAD	Programa Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local
CONSEA	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DINTE	Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
DIRUR	Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
DISOC	Diretoria de Estudos e Políticas Sociais
EBC	Empresa Brasil de Comunicação
EUA	Estados Unidos da América
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i>
FAS	Fundação Amazônia Sustentável
FBDS	Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável
FIEP	Federação das Indústrias do Estado do Paraná

FMI	Fundo Monetário Internacional
HIV	Vírus da Imunodeficiência Adquirida
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCN	Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais
IDGs	<i>International Development Goals</i>
IFIs	Instituições Financeiras Internacionais
INAN	Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição
IPD	Instituto de Promoção do Desenvolvimento
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEC	Ministério da Educação
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MTIC	Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODMs	Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
ODSs	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OIT	Organização Internacional do Trabalho
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
ORBIS	Observatório de Indicadores e Sustentabilidade
PAA	Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAE	Programa de Ajuste Estrutural
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAT	Programa de Alimentação do Trabalhador
PBF	Programa Bolsa Família
PBQ	Programa Brasil Quilombola
PBA	Programa Brasil Alfabetizado
PBS	Programa Brasil Sorridente

PCCN	Programa de Combate às Carências Nutricionais
PCCNE	Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas
PCS	Programa Comunidade Solidária
PEB	Política Externa Brasileira
PFP	Programa Farmácia Popular
PNAA	Programa Nacional de Acesso à Alimentação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNMPO	Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PNS	Programa de Nutrição em Saúde
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PROAUP	Programa de Agricultura Urbana e Periurbana
PRODEA	Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PRONAN	Programa de Alimentação e Nutrição
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Programa Saúde na Escola
PSF	Programa Saúde da Família
PSL	Programa Leite é Saúde
PT	Partido dos Trabalhadores
RNA	Relatório Nacional de Acompanhamento
RSDS	Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAPS	Serviço de Alimentação da Previdência Social
SEI	Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SEPPIR-PR	Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
SESI	Serviço Social da Indústria

SG-PR	Secretaria Geral da Presidência da República
SICONV	Sistema de Convênios
SISVAN	Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional
SPI-MP	Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UBS	Unidades Básicas de Saúde
UN	<i>United Nations</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i>
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
WHO	<i>World Health Organization</i>

# SUMÁRIO

<b>Introdução</b> .....	17
<b>Capítulo 1. Os ODMs no Mundo</b> .....	24
1.1. A Origem dos ODMs.....	25
1.1.1. Anos 1960 e 1970.....	25
1.1.2. Anos 1980.....	27
1.1.3. Anos 1990.....	28
1.1.4. Anos 2000.....	32
1.2. O Debate sobre os ODMs.....	37
1.3. A Agenda Pós-2015.....	42
1.4. Alguns <i>Insights</i> Teóricos.....	45
<b>Capítulo 2. Os ODMs na Política Externa Brasileira</b> .....	50
2.1. A Retórica Brasileira.....	51
2.2. As Médias Nacionais.....	61
2.3. As Médias Subnacionais.....	64
2.3.1. Região Sul.....	64
2.3.2. Região Sudeste.....	66
2.3.3. Região Centro-Oeste.....	67
2.3.4. Região Norte.....	69
2.3.5. Região Nordeste.....	71
2.4. A Comparação entre as Regiões Brasileiras.....	72



<b>Capítulo 3. Os ODMs no Brasil</b> .....	75
3.1. A Trajetória Brasileira de Políticas Públicas de Redução da Pobreza e da Fome Antes dos ODMs.....	76
3.2. As Principais Iniciativas do Governo Federal Brasileiro em Prol do ODM 1.....	82
3.2.1. O Programa Fome Zero.....	84
3.2.2. Os Relatórios Nacionais de Acompanhamento.....	88
3.2.3. O Prêmio ODM Brasil.....	91
3.2.4. O Plano Brasil Sem Miséria.....	93
3.3. O Engajamento dos Governos Estaduais e Municipais.....	96
3.4. Mais <i>Insights</i> Teóricos.....	100
<b>Considerações Finais</b> .....	105
<b>Fontes e Referências Bibliográficas</b> .....	109

## INTRODUÇÃO

Em 2000, durante a Cúpula do Milênio, os membros da ONU (Organização das Nações Unidas) concordaram em estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), um plano global de desenvolvimento cujo prazo para cumprimento se encerra em 2015. Os ODMs são oito: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade na infância; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (UNDP, 2013).

O Brasil já cumpriu quase todos os ODMs. As médias nacionais confirmam isto. O ODM 1, que trata da erradicação da extrema pobreza e da fome, foi o primeiro a ser alcançado. Os ODMs 2, 3, 6, 7 e 8 estão em vias de se cumprir. Os ODMs 4 e 5, que tratam, respectivamente, da redução da mortalidade infantil e do melhoramento da saúde materna, são os que oferecem os maiores desafios ao Brasil. Porém, a tendência é a de que, no Brasil, todos os ODMs sejam cumpridos até 2015 (IPEA, 2010).

O que permitiu ao Brasil o suposto êxito no alcance dos ODMs? Mais pertinente seria delimitar a questão. O que permitiu ao Brasil reduzir a pobreza e a fome em nível nacional antes de 2015? O problema da pobreza e da fome não ganhou a atenção brasileira apenas após a Cúpula do Milênio. Quando os ODMs foram estabelecidos, tal problema já constava na agenda nacional de desenvolvimento desde os anos 1940 (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001; VASCONCELOS, 2005; PELIANO, 2010).

Vale lembrar que pobreza e fome nem sempre tiveram a mesma atenção. No Brasil, a preocupação com a fome é mais antiga do que a preocupação com a pobreza. Em 1946, Josué de Castro publicou *Geografia da Fome* pela primeira vez. A obra continha um mapa das populações famintas espalhadas pelo território brasileiro. Na época, o governo federal criou

os primeiros mecanismos para combater a fome. Durante muito tempo, ela foi encarada como um problema isolado. Isto mudou nos anos 1990, com a criação dos primeiros programas de transferência de renda. A partir de então, pobreza e fome passaram a ser encaradas como partes de um mesmo problema (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001; VASCONCELOS, 2005; PELIANO, 2010).

Experiente, o Brasil recebeu bem os ODMs. E, embora nenhum ODM tenha sido negligenciado, o ODM 1 ganhou mais atenção do que os demais. Imediatamente, parte dos discursos oficiais brasileiros diante da comunidade internacional passou a ser dedicada aos ODMs e ao desempenho brasileiro na redução da pobreza e da fome (CÔRREA, 2007; PLANALTO, 2013). Posteriormente, a mobilização nacional foi iniciada. Os oito ícones que representam os ODMs, hoje adotados até pela ONU, foram criados no Paraná em 2005 pelo Movimento Nós Podemos Paraná em virtude do lançamento da Campanha Oito Jeitos de Mudar o Mundo. Em Minas Gerais, também através do Nós Podemos, foi instituído um prêmio estadual para premiar iniciativas locais que facilitam o alcance dos ODMs. E municípios de todas as regiões brasileiras se uniram em Núcleos Regionais de Acompanhamento dos ODMs (NÓS PODEMOS, 2013).

Portanto, o Brasil já buscava reduzir a pobreza e a fome antes da Cúpula do Milênio. E isto possibilitou ao país duas oportunidades. Em primeiro lugar, o Brasil pode atender a uma demanda global com relativa facilidade. Havia consonância entre as agendas global e nacional de desenvolvimento. Na verdade, tal convergência poderia existir em relação a qualquer agenda nacional. Afinal, ninguém é contra o combate ao subdesenvolvimento. Em segundo lugar, o Brasil pode servir de modelo para a comunidade internacional. A presença dos ODMs no discurso oficial brasileiro evidenciou o comprometimento do país. E o engajamento de atores subnacionais trouxe peculiaridade ao caso. Isto é, o Brasil acabou respondendo aos ODMs através de uma interação entre atores e políticas dos níveis global, nacional e subnacional.

Um único objetivo guia o presente estudo. O que se pretende é investigar como o Brasil respondeu aos ODMs. E isto para ilustrar as interações entre atores dos níveis global, nacional e subnacional e identificar possíveis influências de atores subnacionais em processos de governança global. Com este fim, seis objetivos específicos são perseguidos, a saber, a) analisar o discurso oficial da Política Externa Brasileira (PEB) em relação aos ODMs no Brasil; b) retratar a realidade brasileira em nível nacional através de dados agregados; c) retratar a realidade brasileira em nível subnacional através de dados desagregados; d) descrever a trajetória brasileira de políticas públicas para a redução da pobreza e da fome; e)

identificar as iniciativas do governo federal brasileiro em prol do ODM 1; e f) discutir o envolvimento dos governos locais brasileiros com os ODMs. Portanto, uma pergunta principal guia o desenvolvimento deste trabalho. Como o Brasil respondeu aos ODMs?

Uma hipótese primária guia a pesquisa. Tal resposta provisória, possibilitada pela realização de pesquisas exploratórias iniciais, se assenta nas seguintes ideias - a) uma demanda global pode ser respondida em nível nacional e em nível subnacional e b) o local, sendo tal expressão referente a atores nacionais e subnacionais, também pode exercer influência sobre o global. Acredita-se que o Brasil já dispunha de uma agenda nacional de combate à pobreza e à fome antes da Cúpula do Milênio. Assim, o país teria apenas se aproveitado das iniciativas em andamento para atingir os ODMs. Isto teria facilitado o suposto êxito brasileiro no alcance dos ODMs antes do prazo previsto. Ademais, a resposta brasileira também teria envolvido a participação de atores subnacionais.

Todo estudo deve atender a certos critérios de viabilidade metodológica. Assim, a pesquisa foi delimitada em dois aspectos. Por um lado, optou-se por analisar apenas o ODM 1. A análise de todos os ODMs extrapolaria os limites de uma dissertação. Por outro lado, optou-se por definir recortes temporais distintos para os objetivos específicos perseguidos. Os discursos da PEB sobre os ODMs no Brasil são analisados de 2000, ano em que foi realizada a Cúpula do Milênio, a 2013, ano em que foi realizada a última Sessão Ordinária da Assembleia Geral e, portanto, ano em que foi proferido o último discurso oficial diante da comunidade internacional. Os dados estatísticos sobre o ODM 1 no Brasil são analisados de 1990, ano em que os ODMs começaram a ser quantificados, a 2010, ano em que foram divulgados os dados mais atuais.

O método de pesquisa depende do propósito da investigação (CERVO & BERVIAN, 2002). O objeto de estudo é a interação entre o local e o global. Portanto, optou-se por utilizar o método indutivo de pesquisa. Os dados obtidos, inclusive os quantitativos, foram processados por meio de inferência descritiva. O ato de inferir consiste em identificar fenômenos a partir de um conjunto de observações reunidas em descrições. Portanto, a importância da descrição reside na reunião das observações coletadas (KING, KEOHANE & VERBA, 1994). Daí a existência de algumas descrições, todas seguidas de explicações, ao longo do trabalho. O mesmo raciocínio orientou a inclusão de algumas narrativas.

As técnicas de pesquisa também dependem do propósito da investigação. E uma única técnica não seria capaz de apreender toda a complexidade do objeto de estudo. Portanto, optou-se por utilizar quatro técnicas: a) pesquisas de caráter bibliográfico e documental, utilizadas nos Capítulos 1 e 3; b) entrevistas, utilizadas ao longo de todo o trabalho; c) análise

de discursos, utilizada no Capítulo 2; e d) análise de dados estatísticos, utilizada no Capítulo 2. O propósito de cada capítulo orientou a escolha das técnicas de pesquisa.

As pesquisas bibliográficas e documentais foram largamente utilizadas nos Capítulos 1 e 3. O uso desta técnica foi necessário por dois motivos. Em primeiro lugar, para elaborar revisões de literatura. Em segundo lugar, para explicar a opção por determinados referenciais teóricos. As consultas abarcaram tanto fontes primárias quanto fontes secundárias.

As entrevistas foram citadas ao longo de todo o trabalho. O propósito inicial das entrevistas foi o de buscar informações acerca do processo de internalização dos ODMs no Brasil. A ideia consistia em utilizar as informações obtidas apenas no Capítulo 3. Porém, as entrevistas acabaram proporcionando muitas informações relevantes. Portanto, quando pertinente, os dados coletados através das entrevistas foram incluídos em outras partes do trabalho. Todos os capítulos possuem citações dos entrevistados.

Três personalidades foram entrevistadas. Rafael Guerreiro Osório foi o primeiro entrevistado. Osório é Diretor de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). A ideia desta entrevista surgiu porque, no Brasil, um dos órgãos públicos mais envolvidos, senão o mais envolvido, com os ODMs é o IPEA. O Relatório Nacional de Acompanhamento (RNA) é elaborado pelo IPEA. E foi o próprio Osório quem elaborou a parte do RNA correspondente ao ODM 1. O Prêmio ODM Brasil também é organizado pelo IPEA.

Juliana Wenceslau Biriba dos Santos foi a segunda entrevistada. Santos é Oficial de Monitoramento e Avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). A intenção de entrevistar Santos surgiu porque o PNUD é o órgão da ONU responsável pelo acompanhamento dos ODMs nos países. É ao PNUD que os órgãos públicos brasileiros recorrem quando surge algum problema de natureza técnica. No PNUD Brasil, Santos é a única responsável pelos ODMs.

Anna Maria Medeiros Peliano foi a terceira entrevistada. Peliano é Socióloga. Foi Diretora de Estudos e Políticas Sociais do IPEA, cargo através do qual coordenou a elaboração do 1º, do 2º e do 3º RNA e a organização do 1º, do 2º, do 3º e do 4º Prêmio ODM Brasil. Esta entrevista foi sugerida por Osório. A intenção inicial era realizar uma terceira entrevista no Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Mas não existe neste órgão uma secretaria que cuide dos ODMs. O que existem são secretarias distintas para o problema da pobreza e para o problema da fome. Tal divisão é reflexo do retorno da importância do tema fome a partir do Governo Lula, mesclado ao tema pobreza durante o Governo FHC.

A análise de dados estatísticos foi utilizada de forma menos sistemática. Os relatórios oficiais do Banco Mundial, da ONU e do IPEA foram analisados na tentativa de se buscar os dados numéricos pertinentes para a pesquisa. A disposição dos dados estatísticos em gráficos, feita através do programa de planilha eletrônica Microsoft Excel, permitiu uma melhor discussão. Tal técnica foi essencial para se retratar a realidade brasileira nos níveis nacional e subnacional.

A análise de discursos foi feita através da Análise Política Interpretativa (API), um consagrado método pós-positivista de análise de discursos. Um fator principal é apontado para a emergência da API (GLYNOS et al, 2009). Tal fator seria o descontentamento dos pesquisadores com os modelos positivistas de análise de discursos vigentes desde os anos 1960 e 1970. Os modelos positivistas eram incapazes de explicar os processos políticos e de oferecer alternativas que melhorassem o impacto das políticas públicas na vida dos cidadãos (FISCHER, 2003).

Portanto, a API surgiu como uma alternativa aos modelos positivistas. Os seguidores desta vertente são interpretativistas. Todavia, a API não é um método unitário. Existe uma diferenciação interna no tocante a etapas do processo analítico. Jürgen Habermas, Charles Taylor e Michel Foucault influenciam a diversidade metodológica da API (GLYNOS et al, 2009). Na presente pesquisa, optou-se por utilizar o processo analítico adotado por Yanow (2000) e Fischer (2003). O processo, composto por quatro etapas, é devidamente explicado no Capítulo 2.

O referencial teórico depende dos resultados almejados. Para explicar a trajetória que deu origem aos ODMs, no Capítulo 1, foi utilizada a visão de Avant, Finnemore e Sell (2010) sobre os processos de governança global. Para descrever a trajetória brasileira de políticas públicas para a redução da pobreza e da fome e discutir as iniciativas brasileiras para o alcance dos ODMs, no Capítulo 3, foram utilizadas a visão de Finnemore e Sikkink (1998) sobre o ciclo de vida das normas internacionais, a visão de Risse, Ropp e Sikkink (1999) sobre a socialização de normas internacionais em âmbito doméstico e a visão de Salomón (2013) sobre a dimensão subnacional da política externa. As quatro visões se fundamentam numa abordagem construtivista.

As lentes teóricas construtivistas funcionam mais como ferramentas analíticas do que como modelos teóricos (FEARON & WENDT, 2002). As abordagens construtivistas possuem quatro premissas principais, consideradas ao longo do trabalho. Em primeiro lugar, o modo pelo qual o mundo material forma e é formado pela ação humana depende de interpretações normativas sobre o próprio mundo material. Mesmo as instituições mais duradouras são

baseadas em entendimentos coletivos que, em determinado momento do passado, tiveram que ser considerados pela consciência humana e, posteriormente, tiveram que ser difundidos até que fossem tidos como inevitáveis (THIES, 2004).

Em segundo lugar, agente e estrutura se constituem mutuamente. As normas que guiam o mundo material são feitas pelos próprios agentes em razão de determinada estrutura. Porém, são estas mesmas normas que definem quais são os agentes desta estrutura. O ciclo de consolidação coletiva das normas é o resultado imediato da interação simétrica entre agentes e estrutura. A novidade das abordagens construtivistas é o reconhecimento da existência da agência no cenário internacional (ONUF, 1989).

Em terceiro lugar, existe uma variedade de atores nas relações internacionais. Os Estados não são os únicos agentes da estrutura internacional. Também interagem no cenário internacional as organizações internacionais, os governos subnacionais, as empresas multinacionais, os blocos econômicos, a sociedade civil, as personalidades individuais, os grupos de interesse, dentre outros. Portanto, as relações internacionais são caracterizadas pela atuação de uma pluralidade de atores (ADLER, 1997).

Em quarto lugar, os Estados não são atores monolíticos (ALLISON, 1969). É fato que não se pode negligenciar os interesses dos Estados. Afinal, eles existem enquanto União e enquanto executores de política externa. Porém, não se pode minimizar o papel que exercem as preferências, as coalizões, as instituições, as práticas domésticas, as estratégias de negociadores, a incerteza, as reverberações domésticas, a sociedade civil e as pressões externas sobre as decisões dos Estados (PUTNAM, 1988).

Por fim, torna-se necessário responder a uma pergunta. O que motivou a escolha do tema? Três fatores principais justificam esta escolha. O primeiro fator consiste na escassez de estudos sobre o tema. As produções sobre os ODMs no Brasil praticamente se restringem aos relatórios oficiais do IPEA. No Brasil, poucas pesquisas sobre os ODMs são empreendidas. É certo que nenhuma produção acadêmica se preocuparia em realizar um balanço sobre o desempenho brasileiro no alcance dos ODMs. Uma abordagem meramente descritiva oferece poucos desafios ao pesquisador. Este pode ser o fator que desencoraja pesquisas acadêmicas sobre os ODMs no Brasil. Mas não existem temas descartáveis. O que existem são abordagens equivocadas. E o presente estudo vai além da descrição ao tentar identificar a multidimensionalidade dos processos de governança global.

O segundo fator consiste na importância do tema para toda a sociedade brasileira. Isto porque, no Brasil, o governo federal não é o único envolvido com os ODMs. A sociedade civil brasileira tem se empenhado nos últimos anos para levar este plano de desenvolvimento

aos estados e aos municípios brasileiros. Portanto, o fenômeno de internalização dos ODMs envolve a sociedade brasileira de forma geral. Sendo assim, este fenômeno merece a atenção dos pesquisadores. Inclusive, tendo em vista a proximidade de 2015, estes estudos podem fornecer subsídios para a elaboração da Agenda Pós-2015.

O terceiro fator consiste na peculiaridade do tema proposto. As pesquisas sobre a interação entre o local e o global são cada vez mais comuns na agenda de pesquisa que prioriza os estudos internacionais. Muito se investiga acerca da influência do global sobre o local. Mas pouco se investiga acerca do sentido inverso desta relação. E a proposta do trabalho é justamente identificar possíveis influências dos atores subnacionais em processos de governança global.

O trabalho foi dividido em três capítulos. O Capítulo 1, Os ODMs no Mundo, foi construído para retratar o contexto no qual o objeto de estudo se insere. Nele, a trajetória que deu origem aos ODMs é descrita, o debate sobre o atual plano global de desenvolvimento é apresentado e a Agenda Pós-2015 é discutida.

O Capítulo 2, Os ODMs na Política Externa Brasileira, foi construído com vistas a alcançar os três primeiros objetivos específicos. Isto é, o Capítulo 2 foi elaborado para analisar o discurso oficial da PEB em relação aos ODMs no Brasil e para retratar a realidade brasileira através de dados agregados e desagregados.

O Capítulo 3, Os ODMs no Brasil, foi construído para alcançar os três últimos objetivos específicos. Isto é, o Capítulo 3 foi elaborado com vistas a descrever a trajetória brasileira de políticas públicas para a redução da pobreza e da fome e a discutir as iniciativas brasileiras, nacionais e subnacionais, para o alcance dos ODMs. Boa parte das informações reunidas no Capítulo 3 foi obtida através das entrevistas.



# CAPÍTULO 1

## OS ODMs NO MUNDO

O presente capítulo foi dividido em quatro tópicos. O primeiro tópico descreve a trajetória que deu origem aos ODMs. Tal percurso possui quatro fases. Optou-se por dividir este tópico em quatro partes, uma vez que a trajetória é marcada por algumas descontinuidades. E a divisão do tópico viabiliza uma leitura mais apropriada. A periodização da trajetória considerou acontecimentos importantes, responsáveis por marcar a transição de um período a outro, e respeitou a longevidade de determinados processos.

O primeiro tópico não foi produzido com a preocupação de se mapear todos os acontecimentos da trajetória que deu origem aos ODMs. A intenção foi a de indicar somente os fatos mais marcantes de cada fase. Acontecimentos que não tiveram influência concreta nos debates sobre desenvolvimento travados no cenário internacional foram deixados de fora da revisão de literatura. A referência a todos estes fatos demandaria muito tempo e espaço. Mais importante ainda, tal preocupação não traria contribuições significativas para o trabalho.

O segundo tópico apresenta o debate em torno dos ODMs. O que se busca é debater as principais críticas dirigidas aos ODMs. A maioria das críticas apresentadas está presente tanto em nível global, ou seja, entre países e regiões do globo, quanto em nível nacional, ou seja, entre regiões de um mesmo país. Assim, o debate introduz elementos importantes para a compreensão dos próximos capítulos.

O terceiro tópico coloca algumas observações sobre a Agenda Pós-2015. O que se procura é debater o processo de definição dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), o plano mundial de desenvolvimento que substituirá os ODMs. Torna-se necessário discutir, diante da iminência de 2015, o que a comunidade internacional aprendeu com os acertos e com os desacertos dos ODMs. A importância de tal discussão reside na necessidade

de evitar os mesmos problemas do passado. Isto é feito com muito cuidado, uma vez que o debate sobre os ODSs ainda é muito recente.

O quarto tópico analisa a trajetória que deu origem aos ODMs a partir da ótica de Avant, Finnemore e Sell (2010) sobre os processos de governança global. Este primeiro ensaio teórico encara a Cúpula do Milênio como um dos resultados do processo de governança global para o desenvolvimento. Esta primeira discussão teórica, ao apresentar elementos importantes, fornece ainda subsídios para o empreendimento de um último debate teórico no Capítulo 3.

### **1.1. A Origem dos ODMs**

O principal documento dos ODMs é a Declaração do Milênio. Este documento foi firmado em 8 de Setembro de 2000 pelos 189 membros da ONU reunidos na Cúpula do Milênio (HARCOURT, 2004). A Declaração não forneceu à comunidade internacional um conjunto acabado de metas globais de desenvolvimento. Nem era essa a intenção dos membros da ONU. O documento apenas ressaltou os princípios que deveriam nortear a criação de qualquer plano global de desenvolvimento. A definição dos ODMs foi oficialmente finalizada um ano após a Cúpula do Milênio (HULME, 2009).

Apesar da importância da Declaração do Milênio, os ODMs se originaram de uma trajetória iniciada nos anos 1960 (HULME, 2009). Tal trajetória pode ser dividida em quatro períodos: a) anos 1960 e 1970, quando a ONU estabeleceu as primeiras metas globais de desenvolvimento; b) anos 1980, quando as instituições financeiras internacionais (IFIs) impuseram programas reestruturantes aos países em desenvolvimento para combater as crises econômicas; c) anos 1990, quando a ONU retomou as conferências internacionais sobre desenvolvimento e a Organização Para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) criou os *International Development Goals* (IDGs); e d) anos 2000, quando a ONU e a OCDE chegaram a um consenso sobre as metas globais de desenvolvimento.

#### **1.1.1. Anos 1960 e 1970**

O primeiro período da trajetória que deu origem aos ODMs foi protagonizado pela ONU nos anos 1960 e 1970 (HULME, 2009). Neste período, as primeiras metas globais de desenvolvimento foram estabelecidas nas conferências internacionais realizadas pela organização, tendo algumas sido estendidas para as décadas subsequentes (JOLLY, 2003).

A Figura 1, a seguir, apresenta as cinco principais metas globais de desenvolvimento estabelecidas no âmbito da organização ao longo dos anos 1960 e 1970.

**Figura 1.** *As Principais Metas Globais de Desenvolvimento - Anos 1960 e 1970*

<b>Meta Global</b>	<b>Resultado</b>
Libertar todas as colônias	Consideravelmente Alcançada
Alcançar um crescimento econômico mínimo de 5% até o fim dos anos 1960 e médio de 6% ao longo dos anos 1970	Parcialmente Alcançada
Erradicar a varíola e a malária	Parcialmente Alcançada
Expandir a educação dos anos 1960 aos anos 1980	Parcialmente Alcançada
Alcançar, nos países desenvolvidos, um índice de 0,7% do PIB em Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD) dos anos 1970 em diante	Parcialmente Alcançada

Fonte: HULME, 2009.

A Figura 1 revela que apenas uma meta global foi consideravelmente alcançada. Uma meta é consideravelmente alcançada quando boa parte dela é cumprida, embora ainda não se possa falar em êxito. A meta global de libertar todas as colônias surgiu nos anos 1940. Tal meta foi perseguida com maior intensidade ao longo dos anos 1960 e 1970. Desde a criação da ONU, mais de oitenta antigas colônias conquistaram a independência política. Ainda restam no mundo dezesseis territórios dependentes de países autônomos (JOLLY, 2003).

Todas as demais metas globais foram parcialmente alcançadas. Uma meta é parcialmente alcançada quando apenas parte dela é cumprida, sendo distante a possibilidade de êxito. Em alguns casos, muito pouco de uma meta parcialmente alcançada é cumprido. A meta global de crescimento econômico mínimo, por exemplo, foi estabelecida para os anos 1960 e 1970. Durante os anos 1960, 50 países, metade deles em desenvolvimento, superaram a meta de 5%. As economias dos países em desenvolvimento cresceram em média 5,5%. Já durante os anos 1970, 35 países, 1/5 deles em desenvolvimento, superaram a meta de 6%. As economias dos países em desenvolvimento cresceram em média 5,6%, pouco mais do que na década anterior e abaixo do que o estabelecido (JOLLY, 2003).

A meta global de erradicação da varíola e da malária, por sua vez, foi pensada ao longo dos anos 1950 e 1960 pela Organização Mundial da Saúde (OMS). A meta de eliminação da varíola foi proposta pela primeira vez em 1953, acordada oficialmente em 1966 e atingida em 1977. Este fato é mencionado como uma exceção ao fracasso geral das metas globais de desenvolvimento dos anos 1960 e 1970 (FENNER et al, 1988). A meta de eliminação da malária é proposta frequentemente desde os anos 1940. Porém, nunca foi atingida (TANNER & SAVIGNY, 2008). O ODM 6, por exemplo, incluiu o combate à malária.

Já a meta global de expansão da educação dos anos 1960 aos anos 1980 foi estabelecida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) durante uma série de conferências regionais realizadas entre 1960 e 1962. Nos anos 1960, o ensino superior se expandiu e o número de matrículas no ensino primário aumentou. O continente africano, por exemplo, assistiu a um progresso sem precedentes. Porém, o acesso universal ao nível primário da educação não foi alcançado dentro do prazo previsto. E parte deste desfecho foi devida ao crescimento populacional mundial acima das estimativas e acima da capacidade das escolas (CLEMENS, 2004).

Por fim, a meta global de assistência financeira internacional foi a mais frustrada. O índice de AOD tem diminuído desde os anos 1970. Os últimos dados divulgados pela OCDE indicam que, em 2011, apenas cinco países desenvolvidos ainda excederam a meta de 0,7% do PIB em AOD - Suécia, que destina 1,02%, Noruega, que destina exatamente 1%, Luxemburgo, que destina 0,97%, Dinamarca, que destina 0,85%, e Países Baixos, que destinam 0,75% do PIB (OECD, 2012). A AOD é um argumento utilizado pelas IFIs para pressionar os países desenvolvidos por mais suporte aos países em desenvolvimento. Os cinco países que ainda excedem a meta de 0,7% são todos membros da OCDE (JOLLY, 2003).

Portanto, nenhuma das metas globais foi completamente alcançada. O principal problema residiu na dificuldade das autoridades políticas para elaborar os planos de ação e para monitorar os avanços atingidos. Ademais, era difícil angariar o apoio de toda a comunidade internacional. A falta de comprometimento dos países desenvolvidos era evidente. A partir dos anos 1980, outras metas globais foram estabelecidas, mas sem o mesmo entusiasmo dos dois decênios anteriores (HULME, 2009).

### **1.1.2. Anos 1980**

O segundo período da trajetória que deu origem aos ODMs foi protagonizado pelas IFIs nos anos 1980 (HULME, 2009). Ao longo desta década, muitos países em desenvolvimento, endividados, recorriam a IFIs em busca de empréstimos para o refinanciamento de dívidas. A concessão do dinheiro era condicionada a uma reforma econômica nos países tomadores, a qual se dava através da adoção de um programa de ajuste estrutural (PAE) fortemente influenciado pela ascensão do ideário neoliberal na política econômica global dos anos 1980 (WHO, 2013). O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial eram as principais conessoras de empréstimos durante os anos 1980 (HAHNEL, 1999).

O PAE do FMI exigia dos países tomadores de empréstimos a adoção das seguintes medidas - a) diminuição da oferta de crédito; b) aumento da arrecadação de impostos e redução dos gastos do governo; c) venda de empresas estatais para o setor privado; e d) eliminação de restrições sobre a entrada e a saída de capitais estrangeiros em território nacional (HAHNEL, 1999).

A primeira medida objetivava promover nos países tomadores a estabilização da moeda nacional, o que era alcançado por meio da diminuição da oferta de crédito e, conseqüentemente, do aumento da taxa interna de juros. Já a segunda e a terceira medidas visavam, respectivamente, a aumentar a receita do governo e a diminuir a intervenção estatal na economia interna. Por fim, a quarta medida objetivava permitir que as empresas e os bancos estrangeiros operantes nos países tomadores retirassem do território nacional os ganhos com o comércio internacional (HAHNEL, 1999).

O PAE do Banco Mundial exigia dos países tomadores de empréstimos a adoção de medidas semelhantes - a) privatizações; b) liberalização do mercado de capitais; c) preços com base no mercado; e d) livre comércio (STIGLITZ, 2001). Aqui, a intenção de diminuir a intervenção estatal na economia dos países em desenvolvimento era mais evidente. Nenhuma das medidas objetivava estabilizar a moeda nacional ou aumentar a receita do governo. Os programas reestruturantes nada mais eram do que pacotes de medidas neoliberais voltados para a abertura econômica dos países em desenvolvimento (HULME, 2009).

Já no fim dos anos 1980, o modelo de desenvolvimento das IFIs se mostrou prejudicial aos países em desenvolvimento. A austeridade dos programas reestruturantes causou impactos negativos nos serviços essenciais fornecidos pelo governo nas economias menos desenvolvidas, sobretudo na saúde e na educação. A exigência de redução dos gastos governamentais prejudicou a oferta destes serviços. E a exigência de diminuição da oferta de crédito e de aumento da arrecadação de impostos, ao provocar a queda da renda familiar, afetou a demanda por estes serviços (CORNIA et al, 1987).

### **1.1.3. Anos 1990**

O terceiro período da trajetória que deu origem aos ODMs foi protagonizado pela ONU e pela OCDE nos anos 1990. O protagonismo da ONU se concentrou na primeira metade deste período. A influência da organização, que esteve em baixa durante os anos 1980, foi recuperada a partir de duas iniciativas - a) a criação do conceito de desenvolvimento humano e b) a retomada das conferências internacionais sobre desenvolvimento (HULME, 2009).

A primeira iniciativa foi motivada pela necessidade de se pensar em desenvolvimento a partir de duas dimensões - a econômica e a social (ALKIRE, 2003). Promover o desenvolvimento humano é expandir as escolhas dos indivíduos em termos econômicos, como renda, e em termos sociais, como saúde, educação, habitação, tecnologia, meio ambiente e empregabilidade (SEN, 1999). Os objetivos do desenvolvimento humano são - a) construir as capacidades dos indivíduos, o que é feito através do investimento em serviços essenciais, como a educação e a saúde, e b) assegurar que estas capacidades sejam bem aproveitadas, o que é feito através da geração de oportunidades para os indivíduos, como a oferta de empregos (HAQ, 1995). O PNUD encarregou-se de apresentar este conceito ao público internacional através do *First Human Development Report*, publicado em 1990 (HULME, 2009).

A segunda iniciativa foi motivada pela tentativa de estabelecer novas metas globais de desenvolvimento. Durante a primeira metade dos anos 1990, dez reuniões de cúpula organizadas pela ONU tiveram destaque (ALVES, 2001). O protocolo era sempre seguido com rigor. Primeiro escolhia-se um problema de particular importância internacional. Um secretariado temporário era então estabelecido para organizar uma série de reuniões preparatórias com alguns segmentos sociais em diferentes cidades. Só depois disso a conferência principal era finalmente realizada. Em seguida, um documento final contendo os consensos alcançados na conferência era ratificado pelos países participantes. Por fim, um plano de ação era elaborado pelos negociadores com vistas a tornar implementáveis as ideias pensadas na conferência (EMMERIJ, JOLLY & WEISS, 2001).

A Figura 2, a seguir, apresenta as principais conferências internacionais promovidas pela ONU de 1990 a 1995.

**Figura 2. Principais Conferências Internacionais da ONU - 1990 a 1995**

<b>Conferência</b>	<b>Local</b>	<b>Ano</b>
Conferência Mundial sobre Educação para Todos	Jomtien - Tailândia	1990
Cúpula Mundial pela Criança	Nova Iorque - EUA	1990
Conferência sobre Países Menos Desenvolvidos	Nova Iorque - EUA	1990
Conferência sobre Drogas	Nova Iorque - EUA	1990
Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92)	Rio de Janeiro - Brasil	1992
Conferência Internacional sobre Nutrição	Roma - Itália	1992
Conferência Mundial sobre Direitos Humanos	Viena - Áustria	1993
Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento	Cairo - Egito	1994
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	Copenhague - Suíça	1995
Quarta Conferência Mundial da Mulher	Beijing - China	1995

Fonte: HULME, 2009.

A Figura 2 revela que 1990 foi o ano mais intenso para a ONU. Quase 50% das conferências internacionais ocorridas na primeira metade daquela década foram realizadas em 1990. Quatro delas influenciaram os ODMs, a saber, a Cúpula Mundial pela Criança, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), a Conferência Internacional sobre Nutrição e a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento.

A Cúpula pela Criança, realizada em 1990, estabeleceu as seguintes metas globais de desenvolvimento diversificadas. Dentre elas, foram estabelecidas a redução da mortalidade infantil e materna, o acesso universal ao ensino primário, a diminuição do índice de analfabetismo entre adultos, o acesso universal a água potável e saneamento básico e a erradicação da fome (BRADFORD, 2002). Todas as metas priorizadas pela Cúpula da Criança foram retomadas pela Cúpula do Milênio.

A Conferência do Rio ou ECO-92, realizada em 1992, gerou metas globais pouco rigorosas. E isto aconteceu em virtude da inexistência de um consenso acerca dos temas poluição e mudança climática. Apesar disto, a conferência causou impactos na Cúpula do Milênio. Foi durante a ECO-92 que os movimentos de militância feminista intensificaram as exigências pelos direitos das mulheres. A partir de então, os documentos finais resultantes das conferências internacionais realizadas pela ONU passaram a considerar as reivindicações dos movimentos feministas. A própria Declaração do Milênio trata dos direitos das mulheres (HULME, 2009).

A Conferência Internacional sobre Nutrição, também realizada em 1992, não gerou resultados tão amplos quanto a Cúpula pela Criança. Todavia, surgiu da Conferência sobre Nutrição uma meta global que viria a ser retomada em 2000, a redução pela metade do número de pessoas afetadas pela fome. Tal meta acabou se tornando o carro-chefe da Declaração do Milênio. Não é por acaso que o primeiro dos ODMs estabelece a erradicação da pobreza e da fome (EMMERIJ, JOLLY & WEISS, 2001).

A Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, realizada em 1994, tratou de dois temas polêmicos, a saber, empoderamento feminino e saúde sexual e reprodutiva. O estabelecimento de metas globais sobre ambos os temas foi rechaçado por grupos religiosos em 1994. Isto se repetiria em 2000. As religiões mais conservadoras temeram reivindicações pelo direito ao aborto. Tal argumento foi utilizado tanto na Conferência sobre População quando na Cúpula do Milênio (EMMERIJ, JOLLY & WEISS, 2001).

Portanto, o processo de negociação para a definição dos ODMs refletiu o que já havia sido discutido em ocasiões anteriores. Mais conferências internacionais foram realizadas a partir de 1996 (ALVES, 2001). Mas os procedimentos que antecediam e que sucediam as conferências internacionais eram longos. Diante deste desgaste, a comunidade internacional viu uma alternativa nas reuniões de menor proporção organizadas pelo Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), órgão da OCDE. Estas reuniões chamaram a atenção pela praticidade (HULME, 2009).

O protagonismo da OCDE se concentrou na segunda metade dos anos 1990. Neste período, a AOD entrou em declínio acentuado por dois motivos - a) a experiência fracassada das IFIs nos anos 1980, que suscitou a desconfiança da comunidade internacional em relação às ajudas externas e b) o fim da Guerra Fria em 1989, que desvinculou os países da obrigação de oferecer assistência a outros em troca de alianças políticas. Esta crise trouxe problemas para o CAD, órgão da OCDE responsável pela arrecadação de AOD (HULME, 2007).

Em Maio de 1995, a União Europeia, sob a liderança francesa, pediu ao CAD um estudo que resgatasse a importância da AOD. O órgão realizou algumas reuniões. Os encontros do CAD eram mais dinâmicos e menos dispendiosos do que os encontros da ONU (BRADFORD, 2002). Em Março de 1996, o órgão lançou *Shaping the 21<sup>st</sup> Century: the Contribution of Development Cooperation*, um documento que, embora não mencionasse a AOD, resumia os debates da primeira metade dos anos 1990 em seis metas globais de desenvolvimento (DAC, 1996).

As metas globais do CAD, denominadas IDGs, consistiam em: 1) reduzir pela metade até 2015 a proporção da população em extrema pobreza; 2) alcançar o acesso universal ao ensino primário em todos os países até 2015; 3) eliminar a desigualdade de gênero nos ensinos primário e secundário até 2005; 4) reduzir em dois terços o índice de mortalidade infantil e em três quartos o índice de mortalidade materna até 2015; 5) alcançar o acesso universal aos serviços de saúde reprodutiva em idade adequada o quanto antes e até 2015; e 6) executar estratégias nacionais para o desenvolvimento sustentável em todos os países até 2005 e diminuir a taxa de perda de recursos naturais nacionalmente e globalmente até 2015 (DAC, 1996).

Esta iniciativa evidenciou o fato de que a ONU não definiria nenhum plano global de desenvolvimento sozinha. Outros atores globais tinham interesse em fazer parte deste processo decisório. A própria ONU já havia sido pressionada por grupos de interesse durante as conferências internacionais da primeira metade dos anos 1990. Em meados de 1999, foi anunciado que a Cúpula do Milênio se realizaria no ano seguinte. A Assembleia Geral



começou então a trabalhar no documento preparatório para o evento. O objetivo era delinear os princípios que norteariam a definição das metas globais de desenvolvimento durante a Cúpula (TRAUB, 2006).

#### **1.1.4. Anos 2000**

O quarto período da trajetória que deu origem aos ODMs foi protagonizado pela ONU e pela OCDE no início dos anos 2000. De Abril a Setembro de 2000, ONU e OCDE negociaram o que seria priorizado na Cúpula do Milênio. Neste período, dois documentos oficiais foram elaborados. Um foi divulgado em Abril. O outro, em Junho. A Declaração do Milênio foi ratificada em Setembro. O plano de ação foi divulgado apenas um ano depois.

Em Abril de 2000, a Assembleia Geral lançou *We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century*, o documento preparatório para a Cúpula do Milênio. O grupo que preparou este documento era liderado por John Ruggie (HULME, 2007). O conteúdo e o formato deste documento merecem atenção. No tocante ao conteúdo, a Assembleia Geral priorizou os seguintes temas - 1) pobreza; 2) educação; 3) meio ambiente; 4) crescimento econômico; 5) o compromisso dos países ricos em relação ao desenvolvimento global; 6) a tecnologia; 7) o HIV/AIDS; e 8) a situação especial do continente africano (GA, 2000a).

Os três primeiros temas já haviam sido priorizados pelo CAD (DAC, 1996). A meta global de crescimento econômico, idealizada nos anos 1960, 1970 e 1980 e marginalizada nos anos 1990, foi apenas retomada. A meta global de comprometer os países ricos foi demandada pelos países em desenvolvimento. A Índia argumentou que a responsabilidade pelo desenvolvimento global era de todos (CROSSETTE, 2004). Os três últimos temas consistiam numa novidade.

Dois temas priorizados pelo CAD foram ignorados. O acesso universal aos serviços de saúde reprodutiva foi ignorado por influência de grupos religiosos mais conservadores (CROSSETTE, 2004). Isto já havia acontecido na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, em 1994 (EMMERIJ, JOLLY & WEISS, 2001). A redução da mortalidade infantil e da mortalidade materna também foi ignorada. Mas não havia nenhum motivo aparente para tal decisão. A exclusão era incompatível com a campanha de desenvolvimento humano que a ONU vinha fazendo desde o início dos anos 1990 (HULME, 2007).

No tocante ao formato, o documento da Assembleia Geral era pouco prático. O órgão não estabeleceu metas globais precisas e mensuráveis. O documento preparatório continha antes intenções difusas (GA, 2000a). Este formato dificultava a elaboração dos planos de

ação, tanto em nível global quanto em nível nacional, e prejudicava as iniciativas de monitoramento e avaliação. Tudo isto afetava a transparência das políticas públicas nacionais executadas com vistas a cumprir o plano.

Em Junho de 2000, a ONU, a OCDE, o FMI e o Banco Mundial lançaram *A Better World for All: Progress Towards the International Development Goals*, o segundo e último documento divulgado antes da Cúpula do Milênio. Este documento, em conteúdo e em formato, reiterou exatamente o documento divulgado pelo CAD em 1996. O documento estabeleceu ainda indicadores para cada uma das seis metas globais retomadas (UN, OECD, IMF, WB, 2000).

A três meses da Cúpula do Milênio, ONU e OCDE tinham dois documentos oficiais e nenhum consenso sobre o que priorizar. As organizações já sabiam, porém, como priorizar, uma vez que o formato de metas globais precisas e mensuráveis parecia ter agradado a ambas. A negociação continuou em sigilo. Não houve mais divulgação de documentos oficiais. O grande evento seria iniciado sem o consenso sobre o que priorizar (HULME, 2009).

Em 6 de Setembro de 2000, a Cúpula do Milênio reuniu os membros da ONU para decidir as prioridades do novo plano global de desenvolvimento. Após intensos diálogos, o consenso foi finalmente alcançado. Em 8 de Setembro, a Declaração do Milênio foi ratificada por todos os participantes da Cúpula do Milênio. Oito temas foram priorizados - a) pobreza; b) educação; c) igualdade de gênero e autonomia das mulheres; d) mortalidade infantil; e) mortalidade materna; f) HIV/AIDS, malária e outras doenças; g) meio ambiente; e h) compromisso dos países ricos em relação ao desenvolvimento global (GA, 2000b).

De *We the Peoples*, cinco temas permaneceram (a, b, f, g, h). A preocupação com o HIV (f) foi estendida a outras doenças. Os temas crescimento econômico, tecnologia e continente africano foram embutidos em outras prioridades da Declaração do Milênio. De *A Better World for All*, todos os seis temas permaneceram (a, b, c, d, e, g). A preocupação com a mortalidade infantil (d) e a mortalidade materna (e), contidas ambas em apenas um IDG, foi transformada em duas prioridades. A preocupação com o empoderamento feminino e o acesso universal aos serviços de saúde reprodutiva, também contidas ambas em apenas um IDG, foi dissociada e incluída em duas prioridades distintas - igualdade de gênero e autonomia das mulheres (c) e mortalidade materna (e), respectivamente (GA, 2000b).

Em Setembro de 2001, a Assembleia Geral lançou *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, o plano de ação elaborado para tornar executáveis as ideias pensadas na Cúpula do Milênio e ratificadas pela Declaração do Milênio. O documento apresentou ao público internacional os ODMs, um conjunto

acabado de oito objetivos globais de desenvolvimento estabelecidos a partir dos oito temas priorizados pela Declaração no ano anterior (GA, 2001). O documento também definiu 22 metas específicas e 65 indicadores. Cada ODM contém determinado número de metas específicas. Cada meta específica também contém determinado número de indicadores (UNDP, 2013).

A Figura 3, a seguir, apresenta as três metas do ODM 1, 1A, 1B e 1C, os cinco indicadores da meta 1A e os dois indicadores da meta 1C.

**Figura 3. Metas Específicas e Indicadores do ODM 1**

**1. Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome**

1A) Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a U\$ 1.25 por dia.

- Proporção da população que ganha menos de U\$ 1.25 por dia.
- Proporção da população que vive abaixo da linha nacional de pobreza.
- Índice de hiato de pobreza - incidência x grau de pobreza.
- Participação dos 20% mais pobres da população no consumo nacional.
- Taxa de desemprego na faixa etária entre 15 e 24 anos, por sexo, e total.

1B) Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens.

1C) Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

- Prevalência de crianças menores de 5 anos de idade abaixo do peso.
- Proporção da população que não atinge o nível mínimo de consumo dietético de calorias.

Fonte: UNDP, 2013.

A Figura 3 apresenta o que foi originalmente estabelecido em *Road Map*. Todavia, o plano de ação pode sofrer adaptações nos países. No Brasil, por exemplo, a meta 1B do ODM 1 nem existe, ao passo que as metas 1A e 1C são mais ousadas. Tal flexibilidade permite aos países adequar as metas e os indicadores a uma conjuntura específica. O ODM 3, por exemplo, fala em promover a igualdade entre os sexos e a autonomia da mulher. Isto não faz sentido para muitos países.

O plano de ação deveria ser cumprido de 1990 a 2015 (GA, 2001). O prazo de 25 anos foi estabelecido com base em dois fatores. O primeiro fator consistiu no progresso global verificado nos 25 anos que haviam precedido 1990. O segundo fator consistiu na expectativa de que o ritmo pudesse ser mantido nos 25 que sucederiam 1990. Portanto, o plano de ação foi elaborado a partir de tendências globais de desenvolvimento (VANDEMOORTELE, 2007). A princípio, o alcance dos ODMs não seria uma tarefa difícil. Mas alguns países fogem a tendências globais.

O Sistema ONU, sob a liderança do PNUD, monitora o plano de ação em nível internacional. Órgãos como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para

Alimentação e Agricultura (FAO), o FMI, a OMS, a Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a UNESCO, cada qual sensível a um tema específico, realizam pesquisas e prestam informações ao PNUD. A Assembleia Geral da ONU, com base nas pesquisas, divulga relatórios anuais de acompanhamento dos ODMs e realiza reuniões quinquenais para avaliar o avanço global (HULME & SCOTT, 2009; OSÓRIO, 2013<sup>1</sup>).

Juliana Santos (2013), em entrevista, afirmou que “o PNUD Nova Iorque utiliza dados muito defasados”<sup>2</sup> para elaborar os relatórios globais de acompanhamento dos ODMs, que são apresentados nas reuniões quinquenais. Portanto, o PNUD, a partir do acompanhamento da situação dos países, também cuida para que a ONU não divulgue dados nacionais muito desatualizados ou até mesmo equivocados. Santos (2013) afirmou ainda que “este choque de dados é ruim para os países internacionalmente e ruim para o PNUD, que fica no descrédito”<sup>3</sup>.

Cada país também tenta monitorar o plano de ação em nível nacional. Isto é feito através da elaboração de relatórios nacionais de acompanhamento dos ODMs. O PNUD auxilia mais diretamente na elaboração dos relatórios aqueles países que possuem instituições deficientes de monitoramento nacional (HARCOURT, 2004). A ocorrência de choques de dados entre os relatórios nacionais e os relatórios mundiais é comum. As fontes utilizadas para a elaboração dos relatórios não são as mesmas (SANTOS, 2013<sup>4</sup>).

O PNUD não trabalha apenas com monitoramento. O órgão também estabelece vínculos entre os atores do Sistema ONU para promover políticas que facilitem o alcance dos ODMs (HARCOURT, 2004). Inclusive, o PNUD também divulga entre os países os exemplos de boas práticas em relação aos ODMs. Isto ajuda a disseminar práticas favoráveis à Declaração do Milênio (SANTOS, 2013<sup>5</sup>). Dos órgãos do Sistema ONU, o PNUD é o que mais se envolve com os ODMs. Enquanto a Assembleia Geral é um órgão normativo, por meio do qual o plano de ação foi negociado, o PNUD é um órgão executor, por meio do qual o planos de ação é implementado.

Mas nem todo o Sistema ONU se envolveu com os ODMs. A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, exerceu pouca influência no processo de definição dos ODMs. As metas globais sobre trabalho acabaram sendo absorvidas pelo ODM 1 (OSÓRIO,

---

<sup>1</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>2</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>3</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>4</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>5</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

2013<sup>6</sup>). Isto minimizou a importância do tema. Um ODM exclusivo deveria ter sido pensado para as questões trabalhistas, que, embora estejam relacionadas aos temas priorizados pelo ODM 1, ocupam espaço considerável nas agendas de muitos países.

A Figura 4, a seguir, esquematiza os principais acontecimentos da trajetória que acabou de ser descrita.

**Figura 4. Principais Acontecimentos da Trajetória que Deu Origem aos ODMs**

Ano	Acontecimento	Vínculo
1960s	Primeira Década da ONU para o Desenvolvimento	ONU
19670s	Segunda Década da ONU para o Desenvolvimento	ONU
1960s e 1970s	Definição das primeiras metas globais de desenvolvimento	ONU
1980s	Execução dos PAEs	IFIs
1990	Divulgação do <i>First Human Development Report</i>	ONU
1990	Realização da Conferência Mundial sobre Educação para Todos	ONU
1990	Realização da Cúpula Mundial pela Criança	ONU
1990	Realização da Conferência sobre Países Menos Desenvolvidos	ONU
1990	Realização da Conferência sobre Drogas	ONU
1992	Realização da ECO-92	ONU
1992	Realização da Conferência Internacional sobre Nutrição	ONU
1993	Realização da Conferência Mundial sobre Direitos Humanos	ONU
1994	Realização da Conferência sobre População e Desenvolvimento	ONU
1995	Realização da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social	ONU
1995	Realização da Quarta Conferência Mundial da Mulher	ONU
1996	Lançamento de <i>Shaping the 21<sup>st</sup> Century: the Contribution of Development Cooperation</i>	OCDE/ CAD
Abril de 2000	Lançamento de <i>We the Peoples: the Role of the United Nations in the 21<sup>st</sup> Century</i>	ONU
Junho de 2000	Lançamento de <i>A Better World for All: Progress Towards the International Development Goals</i>	ONU/ IFIs
Setembro de 2000	Realização da Cúpula do Milênio	ONU
Setembro de 2000	Assinatura da Declaração do Milênio	ONU
Setembro de 2001	Lançamento de <i>Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration</i>	ONU

Fonte: elaboração desta autora.

É válido destacar as continuidades e as discontinuidades da trajetória descrita. Na primeira fase, ao longo dos anos 1960 e 1970, as primeiras metas globais de desenvolvimento foram traçadas no calor dos debates travados nas conferências internacionais sobre desenvolvimento promovidas pela ONU. Faltava empenho político. A Guerra Fria ainda vigorava. E não se sabia até que ponto a comunidade internacional se interessava por planos globais de desenvolvimento. Poucos planos de ação eram elaborados para implementar as

<sup>6</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

ideias discutidas. Faltavam também iniciativas para o acompanhamento dos resultados. O êxito das primeiras metas globais de desenvolvimento acabou sendo prejudicado.

A segunda fase, ao longo dos anos 1980, foi um retrocesso. O modelo de desenvolvimento neoliberal não tinha nada de altruísta. O incentivo ao desenvolvimento servia para mascarar o interesse dos países desenvolvidos. Na verdade, o que estava em jogo era a abertura das economias menores. A proposta do FMI e do Banco Mundial se afastou muito do plano global de desenvolvimento idealizado nos anos 1960 e 1970. Por isto, os anos 1980 são encarados como uma descontinuidade na trajetória que deu origem aos ODMs.

Na terceira fase, ao longo dos anos 1990, a ONU e a OCDE resgataram a ideia de desenvolvimento concebida nos anos 1960 e 1970. A noção de desenvolvimento humano, promovida pela ONU, direcionou o debate para os problemas mais urgentes do subdesenvolvimento, como pobreza, fome, analfabetismo, meio ambiente, desemprego, saúde precária etc. E a OCDE acompanhou a ONU nos debates. É certo que os membros da OCDE, sobretudo a França, tinham o interesse de estimular a preocupação com a AOD. Mesmo assim, os IDGs consideravam a dimensão social do desenvolvimento. Por isto, os anos 1990 são vistos como um período de retomada.

Na quarta fase, no início dos anos 2000, a ONU e a OCDE chegaram ao fim do processo de definição dos ODMs. A Declaração do Milênio deu origem a um plano de ação prático e capaz de abarcar os interesses de muitos grupos. Mas não se pode negar o fato de que o novo plano global de desenvolvimento foi pensado “de cima pra baixo”. Quase não houve discussão acerca das metas e dos indicadores dos ODMs (OSÓRIO, 2013<sup>7</sup>; SANTOS, 2013<sup>8</sup>). A adaptabilidade que acabou sendo conferida aos ODMs serviu justamente para garantir que o plano de ação pudesse ser executado em qualquer contexto.

## 1.2. O Debate sobre os ODMs

Os ODMs são referenciados como um plano global de desenvolvimento bastante prático. Anna Maria Medeiros Peliano (2013), em entrevista, afirmou que “*os ODMs têm uma mensagem muito clara*”<sup>9</sup>. O que se buscou, ao definir o plano de ação, foi garantir um projeto que pudesse ser cumprido e avaliado. As metas permitem que o avanço dos países seja mensurado. Os indicadores oferecem uma noção do que se deve priorizar.

---

<sup>7</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>8</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>9</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

A praticidade é, de fato, um elemento obrigatório dos planos de ação. Peliano (2013) afirmou que “isto [em referência a este caráter prático] é importante para a mobilização social”<sup>10</sup>. Em parte, o êxito de um plano de ação direcionado a um público muito amplo depende do envolvimento das pessoas. Não basta que autoridades políticas ratifiquem documentos finais. É preciso que a sociedade participe do processo. Os agentes da mudança são os próprios indivíduos. E os ODMs, ao transmitirem uma ideia simples do que seria o desenvolvimento e ao possibilitarem que ele pudesse ser alcançado, têm a capacidade de envolver a sociedade.

Contudo, os ODMs são alvo de cinco críticas principais. A primeira crítica ataca a estrutura dos ODMs. Argumenta-se que as metas foram especificadas de maneira distinta (NAYYAR, 2011). A meta global de reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a 1,25 U\$ por dia, por exemplo, é um objetivo mensurável. Já a meta global de alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens, por exemplo, embora possua indicadores, é uma intenção que não pode ser medida (ATTARAN, 2005).

Na verdade, esta estrutura reflete as relações de poder em jogo durante a definição dos ODMs. Um dos ODMs ilustra este fato. O ODM 8, que consiste em estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento, apesar de possuir indicadores, não possui metas precisas (FUKUDA-PARR, 2006). Tal ODM foi pensado para os países desenvolvidos. Durante a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em 2002 em Monterrey, no México, estes países reafirmaram o ODM 8, mas rejeitaram metas e prazos para cumprir (HULME, 2007).

A segunda crítica se dirige a *Road Map*. Alega-se que nenhum processo unificado foi estabelecido para auxiliar os países a alcançar os ODMs. O plano de ação definiu os resultados que devem ser cumpridos até 2015. Porém, nenhum caminho foi indicado aos países para se alcançar os resultados. O silêncio em relação aos meios pelos quais os ODMs podem ser atingidos, mesmo quando se considera o caráter flexível de *Road Map*, dificulta a execução de planos de ação nos países (NAYYAR, 2011).

Mas exigir dos países o uso de estratégias padronizadas é inviável. Os contextos locais são distintos. Osório (2013), em entrevista, afirmou que “os objetivos e as metas devem ser definidas [...] os meios são outra história [...] não há acordos sobre isso [...] não pode ser imposto aos países determinado conjunto de políticas”<sup>11</sup>. Isto significa que cada sociedade

---

<sup>10</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

<sup>11</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

está preparada para determinado tipo de estratégia. Não se pode impor um modelo de desenvolvimento aos países. A experiência dos anos 1980 comprovou isto. Neste sentido, a adaptabilidade de *Road Map* é muito positiva.

A terceira crítica se refere aos temas contidos na Declaração do Milênio. Questiona-se a ausência de alguns. A temática agricultura, por exemplo, muito importante para os países em desenvolvimento, não foi considerada pela Declaração, nem mesmo como meta de algum ODM, como aconteceu com a temática trabalho, incluída no ODM 1 (WAAGE et al, 2010). A temática educação foi considerada pela Declaração, mas não ganhou nenhuma meta que cobrasse a gratuidade e a qualidade da oferta (AMNESTY, 2010). E temas como desarmamento, paz, segurança e mudança climática, que também são abarcados pela dimensão social do desenvolvimento, foram negligenciados durante o processo de definição dos ODMs (VANDEMOORTELE & DELAMONICA, 2010).

O que acontece é que a inclusão dos temas supracitados ficou condicionada aos interesses de atores mais influentes. As demandas em relação ao tema agricultura, por exemplo, encontraria a resistência dos países desenvolvidos. Os debates entre ricos e emergentes levados a cabo dentro da OMC reforçam esta previsão. De modo análogo, temas como desarmamento, paz, segurança e mudança climática também seriam polemizados pelos países desenvolvidos. A rejeição destes temas já aconteceu em ocasiões anteriores.

A quarta crítica diz respeito a pouca atenção dada aos contextos locais. Argumenta-se que, como os ODMs foram pensados para o mundo, as condições iniciais de cada país ou região foram negligenciadas (SUMNER, 2009; NAYYAR, 2011). As mesmas metas são cobradas de países muito distintos em termos de desenvolvimento. Isto faz com que, para alguns, o alcance dos ODMs constitua um desafio muito maior (EASTERLY, 2009).

Osório (2013) afirmou que “*o ponto de partida importa muito*”<sup>12</sup>. Pensemos numa realidade fictícia que comporta dois países com níveis distintos de desenvolvimento. No País A, 30% das crianças têm acesso ao ensino primário. No País B, 95% das crianças têm acesso ao ensino primário. Seria muito mais fácil para o País A colocar 60% das crianças na escola do que para o País B colocar 97% das crianças na escola. Possivelmente, os 5% de crianças que estão fora da escola no País B são marcados por alguma particularidade que impede o acesso ao ensino. Portanto, o melhor seria considerar o desempenho dos países e não o alcance de metas padronizadas.

---

<sup>12</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

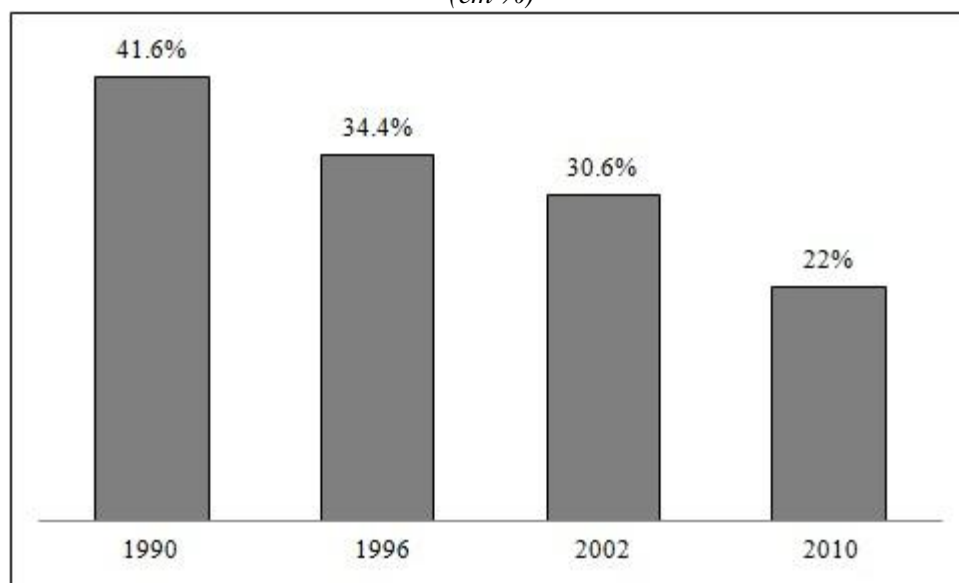


Osório (2013) afirmou também que “a cultura de medir o desempenho é ainda muito incipiente”<sup>13</sup>. No caso dos ODMs, responsáveis pela primeira mobilização da comunidade internacional pelo desenvolvimento, a estratégia de alcançar resultados padronizados foi bastante conveniente. Tal escolha tornou o caminho para o desenvolvimento menos complexo. No caso da Agenda Pós-2015, considerando que os ODMs já terão proporcionado ao público internacional certa familiaridade com o assunto, o ponto de partida de cada país não poderá continuar sendo ignorado.

A quinta crítica chama a atenção para as desigualdades regionais ignoradas pela análise de dados agregados. Alega-se que as médias globais, embora possam revelar resultados exitosos, escondem a realidade sobre países ou regiões. Em outras palavras, as médias mundiais, quando desagregadas, podem tornar evidentes certas disparidades regionais (MELAMED & SCOTT, 2011). O otimismo dos dados estatísticos sobre o ODM 1, por exemplo, varia conforme o tamanho da população analisada.

A Figura 5, a seguir, apresenta a proporção da população mundial com renda inferior a U\$ 1.25 por dia de 1990 a 2010, o primeiro indicador da meta 1A do ODM 1.

**Figura 5.** *Proporção da População Mundial com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2010 (em %)*



Fonte: WB, 2008; UN, 2012; UN, 2013.

A Figura 5 revela que, realmente, a proporção da população mundial com renda inferior a U\$ 1.25 por dia foi reduzida de 41,6% em 1990 para 22% em 2010. Portanto, a meta 1A do ODM 1 está quase sendo alcançada. Existe a possibilidade de que tal meta seja inclusive

<sup>13</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

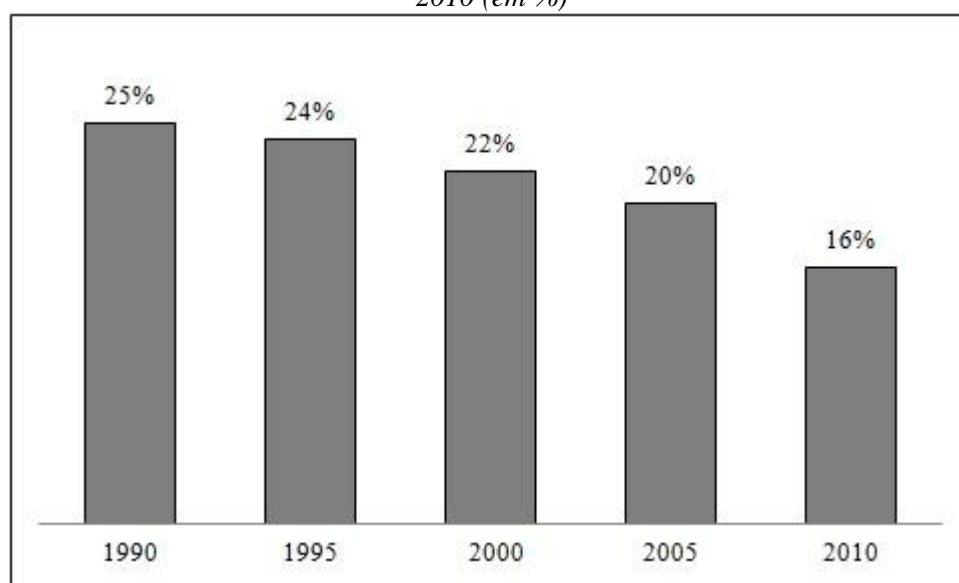
superada até 2015. Porém, uma análise de dados estatísticos de forma desagregada, por regiões do globo, evidenciaria outra realidade. Existe uma disparidade regional considerável no mundo. Algumas regiões possuem índices invejáveis de desenvolvimento, ao passo que outras padecem de problemas graves de subdesenvolvimento.

Na África Subsaariana, a proporção da população com renda inferior a U\$ 1.25 por dia foi reduzida de 56% em 1990 para 48% em 2010. Na Ásia Meridional esta mesma proporção foi reduzida de 51% em 1990 para 30% em 2010. No Sudeste Asiático, houve uma acentuada redução de 45% em 1990 para 14% em 2010. No Sudoeste Asiático, houve diminuição de 5,1% em 1990 para 4% em 2010. No Norte da África, houve redução de 5% em 1990 para 1% em 2010. Na América Latina e no Caribe, esta proporção foi reduzida exatamente pela metade, de 12% em 1990 para 6% em 2010 (UN, 2013).

Excluindo-se a China, a proporção da população dos países em desenvolvimento com renda inferior a U\$ 1.25 por dia foi reduzida de 41% em 1990 para 26% em 2010. Incluindo-se a China, esta proporção foi reduzida em mais da metade, de 47% em 1990 para 22% em 2010. Isto significa que a China foi responsável pela maior parte da redução do índice de indivíduos em situação de extrema pobreza nos países em desenvolvimento (UN, 2013). A queda da média mundial quase pela metade de 1990 a 2010 não revela estas disparidades.

A Figura 6, a seguir, apresenta a prevalência mundial de crianças menores de 5 anos de idade abaixo do peso de 1990 a 2010, o primeiro indicador da meta 1C do ODM 1.

**Figura 6.** Prevalência Mundial de Crianças Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - de 1990 a 2010 (em %)



Fonte: UN, 2013.

A Figura 6 revela que a proporção mundial de crianças menores de 5 anos de idade abaixo do peso foi reduzida apenas de 25% em 1990 para 16% em 2010. Isto é, esta redução se deu a passos lentos. A meta 1C do ODM 1 está longe de ser alcançada. Isto sem citar o outro indicador desta meta. Uma análise de dados estatísticos de forma desagregada, por regiões do globo, evidenciaria esta mesma realidade. A análise deste indicador não é otimista nem mesmo sob a forma agregada.

Na África Subsaariana, a proporção de crianças menores de 5 anos com peso abaixo do esperado foi reduzida de 29% em 1990 para 21% em 2010. Na Ásia Meridional, que inclui a Índia, esta mesma proporção foi reduzida de 50% em 1990 para 31% em 2010. No Sudeste Asiático, houve uma redução de 31% em 1990 para 17% em 2010. No Sudoeste Asiático, houve diminuição de 15% em 1990 para 5% em 2010. No Norte da África, houve redução de 10% em 1990 para 5% em 2010. Na América Latina e no Caribe, esta proporção foi reduzida de 7% em 1990 para 3% em 2010 (UN, 2013).

A quinta crítica não é válida apenas em nível global. Ela também se verifica em nível nacional. Por um lado, as médias nacionais, de forma ainda mais óbvia do que as médias globais, por abrangerem menores proporções, podem revelar resultados exitosos (ou desastrosos). Por outro lado, as médias nacionais, em menor escala do que as médias globais, justamente por tratarem de espaços limitados a territórios nacionais, também podem esconder disparidades subnacionais.

### **1.3. A Agenda Pós-2015**

Em Junho de 2012, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência Rio+20. Uma das pautas da Conferência consistia nos ODSs, o plano mundial de desenvolvimento que sucederia os ODMs. Os ODSs realmente foram pensados para dar continuidade aos ODMs (GA, 2012). Antes da Rio+20, o Brasil já havia apresentado uma proposta semelhante aos participantes da Reunião Anual do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), realizada em Março de 2012 em Montevideu (PORTAL BRASIL, 2013).

O documento resultante da Rio+20, intitulado *The Future We Want*, estabeleceu três pontos principais sobre os ODSs. Em primeiro lugar, foi estabelecido que ODSs não devem desviar a atenção dos ODMs. Em segundo lugar, foi estabelecido que os ODSs devem ser estruturados em metas precisas e indicadores mensuráveis. Em terceiro lugar, foi estabelecido que os ODSs devem reconhecer que os contextos, as capacidades e os níveis de desenvolvimento de cada país são distintos (GA, 2012).

Em Agosto de 2012, foi criada a Rede de Soluções para o Desenvolvimento Sustentável (RSDS). A Rede, liderada por Jeffrey Sachs, reúne acadêmicos, ativistas e empresários do mundo todo. O propósito desta comunidade é elaborar um plano de ação para a implementação dos ODS (SDSN, 2013). Três brasileiros integram a RSDS - Israel Klabin, Diretor da Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável (FBDS), Vânia Somavilla, Diretora de Sustentabilidade da Vale, e Virgílio Viana, Superintendente-Geral da Fundação Amazonas Sustentável (FAS) (SPITZCOVSKI, 2013).

Em Junho de 2013, a RSDS lançou o primeiro relatório, intitulado *An Action Agenda for Sustainable Development*. O relatório esboçou dez objetivos - 1) acabar com a pobreza extrema e com a fome; 2) alcançar o desenvolvimento global; 3) garantir aprendizado eficaz às crianças e aos jovens; 4) alcançar a igualdade de gênero, a inclusão social e os direitos humanos; 5) alcançar o bem-estar e garantir a saúde em todas as idades; 6) melhorar os sistemas agrícolas e aumentar a prosperidade rural; 7) capacitar as cidades, tornando-as inclusivas, produtivas e resistentes; 8) controlar as mudanças climáticas e garantir energia limpa a todos; 9) assegurar serviços ambientais, biodiversidade e bom gerenciamento dos recursos naturais; e 10) transformar a governança para o desenvolvimento sustentável (SDSN, 2013a). Isto provoca duas reflexões.

Em primeiro lugar, os ODSs são muito mais amplos do que os ODMs. A RSDS ainda não definiu as metas e os indicadores dos ODSs. Por ora, este plano de ação parece querer englobar todos os temas referentes ao desenvolvimento. Apenas o que seria o ODS 2, que trata de alcançar o desenvolvimento global, abarca simplesmente tudo. Os ODMs de fato mobilizaram a comunidade internacional. Os ODSs têm o papel de dar prosseguimento a esta mobilização. Afinal, a comunidade internacional ainda tem um longo caminho pela frente antes de alcançar o desenvolvimento global. Portanto, os ODSs precisam ter uma mensagem tão clara quanto os ODMs (PELIANO, 2013<sup>14</sup>).

Em segundo lugar, os ODSs exigem mais dos países desenvolvidos do que os ODMs. Quando as metas e os indicadores forem definidos, isto se tornará mais evidente. O que seria o ODS 2 provavelmente envolverá a participação financeira dos países desenvolvidos por meio da AOD. Nos ODMs, esta participação foi cobrada através do ODM 8. O que seria o ODS 5, que visa a melhorar os sistemas agrícolas e aumentar a prosperidade rural, possivelmente envolverá algumas renúncias dos países desenvolvidos em relação aos subsídios oferecidos aos produtores locais, demanda cobrada desde longa data pelos países em

---

<sup>14</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

desenvolvimento. E o que seriam os ODSs 8, 9 e 10, que tratam basicamente do meio ambiente e dos recursos naturais, provavelmente envolverão o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, ao qual os países ricos tanto resistem. Com exceção do ODM 8, muito modesto, os ODMs não abarcaram nenhuma destes temas.

Em Setembro de 2013, durante a LXVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, a SRDS organizou-se em sete grupos temáticos. Um relatório foi elaborado por cada grupo. Os seguintes temas foram discutidos - 1) florestas, oceanos, biodiversidade e ecossistemas; 2) direitos humanos e igualdade de gênero; 3) governança dos recursos naturais; 4) desenvolvimento urbano sustentável; 5) educação; 6) saúde; e 7) agricultura sustentável. O grupo temático que tratou do tema agricultura sustentável acabou tratando também dos temas pobreza e fome (SDSN, 2013b).

O último trabalho da SDRS foi mais maduro. Menos temas foram discutidos. E isto permite que os esforços sejam mais direcionados. A preferência por alguns temas tornou-se mais evidente. O tema meio ambiente é a maior preocupação da SRDS. A maioria dos grupos temáticos tratou, de uma forma ou de outra, de desenvolvimento sustentável. Aos temas pobreza e fome foi conferida uma importância secundária. A predominância de temas que envolvem o meio ambiente é uma vantagem na medida em que possibilita a maior participação dos países desenvolvidos.

Santos (2013) afirmou que *“a responsabilidade pelo desenvolvimento sustentável deve ser compartilhada [...] os ODMs foram apenas para os países pobres [...] a ideia é que os ODSs comprometam também os países ricos”*<sup>15</sup>. O processo que deu origem aos ODMs foi influenciado, sobretudo, por Estados. E grande parte dos Estados se dividiu em grupos de interesse. Os interesses que prevaleceram durante o processo de negociação dos ODMs foram os interesses dos países desenvolvidos. O máximo que os países em desenvolvimento lograram foi uma parceria mundial para o desenvolvimento que não exigiu nenhuma contribuição precisa dos países ricos.

Esta polêmica começou a se repetir no processo de negociação dos ODSs. Mas desta vez os países desenvolvidos dificilmente deixarão de se comprometer. Esta negociação não mais envolve apenas os Estados. A pressão da comunidade internacional é muito maior agora do que foi durante a Cúpula do Milênio. Toda a Conferência Rio+20 foi acompanhada pela sociedade civil. O peso dos grupos civis será grande no processo de definição dos ODSs (SANTOS, 2013<sup>16</sup>).

---

<sup>15</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>16</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

Vale ressaltar que os ODSs ainda estão num processo de negociação. As atividades da RSDS têm previsão de conclusão até setembro de 2014. O novo plano global de desenvolvimento ainda é passível de alterações. Os relatórios produzidos até agora são apenas documentos preliminares. Suposições mais pontuais seriam prematuras. Todavia, isto não impede que algumas observações sejam feitas. Para pensar no futuro, é preciso tirar lições dos acertos e dos desacertos do passado.

Os ODMs têm pontos positivos. Não há como negar que a Declaração do Milênio ofereceu ao público internacional um plano de ação muito bem planejado. O principal ponto positivo de *Road Map* é a estrutura, dividida em ODMs, metas e indicadores. Isto poderia ser repetido nos ODSs. Na Agenda Pós-2015, a mobilização social continuará sendo importante. Até mesmo porque, agora, a sociedade civil está mais envolvida. Uma mensagem clara é mais necessária do que nunca.

Mas é preciso rever muitas metas. Por que não repensar as metas e indicadores do ODM 1, por exemplo? Os ODMs falavam em reduzir pela metade a proporção da população mundial com renda inferior a U\$ 1.25 por dia. Mas os ODSs podem falar em reduzir pela metade a proporção da população mundial com renda inferior a U\$ 2.00 por dia. Os ODMs falavam em reduzir pela metade a proporção da população mundial que sofre de fome. Os ODSs podem passar a considerar também a obesidade, doença que já está presente na maioria dos países em desenvolvimento (OSÓRIO, 2013<sup>17</sup>). Enfim, uma série de adaptações deve ser feita para acompanhar as mudanças dos últimos anos.

Os ODMs também têm pontos negativos. O primeiro deles, que não deveria ser repetido nos ODSs, é a pouca atenção dada aos contextos locais. Os ODSs devem olhar para o desempenho dos países e não para o alcance de uma meta padronizada. O segundo deles, que também não deveria ser repetido nos ODSs, é a importância dada aos dados agregados. O desenvolvimento sustentável deve ser promovido em nível local também. *The Future We Want*, documento resultante da Rio+20, já reconheceu isto ao chamar a atenção para os contextos, as capacidades e os níveis de desenvolvimento distintos.

#### **1.4. Alguns *Insights* Teóricos**

A trajetória que deu origem aos ODMs pode ser entendida como um processo de governança global para o desenvolvimento. Por governança global entende-se um esforço

---

<sup>17</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

coletivo que envolve uma gama de agentes encarregados de identificar, compreender e solucionar problemas globais cuja resolução transcenda a capacidade de atores individuais que atuam de forma isolada (NAJAM, PAPA & TAIYAB, 2006).

Avant, Finnemore e Sell (2010) fazem três observações que auxiliam a compreender como a trajetória que deu origem aos ODMs pode ser encarada como um processo de governança global para o desenvolvimento.

Em primeiro lugar, o processo de governança global é condicionado por dois fatores. E ambos estão presentes na trajetória que origem aos ODMs. Um dos fatores condicionantes consiste na variedade de atores. O conjunto de atores que faz parte dos processos de governança não se limita a unidades estatais. Quase sempre, uma gama de atores não estatais, como organizações internacionais, estados subnacionais, grandes corporações, sociedade civil e indivíduos, faz parte destes processos (RAUSTIALA, 1997; FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

O outro fator condicionante consiste na agência dos atores envolvidos. Os atores que fazem parte dos processos de governança são agentes, e não meros ocupantes de uma estrutura global (FINNEMORE & SIKKINK, 1998). Estes atores constroem a governança a partir de um processo. A governança só surge porque estes atores iniciam um processo com vistas a alertar a comunidade internacional sobre a existência de um problema global que demanda um esforço coletivo para ser sanado. Um problema global nem sempre preocupa toda a comunidade internacional. A necessidade de incluir determinado fenômeno na agenda global deve ser construída (AVANT, FINNEMORE & SELL, 2010).

Em segundo lugar, o processo de governança global também é dinâmico. Ele pode ser influenciado tanto por elementos exógenos quanto por elementos endógenos (AVANT, FINNEMORE & SELL, 2010). Estas duas categorias de elementos influenciaram a trajetória que deu origem aos ODMs. As crises econômicas nas quais se afundaram os países em desenvolvimento ao longo dos anos 1980, um elemento exógeno, levou as IFIs a elaborarem um plano global de desenvolvimento naquela década. O fim da Guerra Fria, outro elemento exógeno, também levou a OCDE a criar os IDGs, embora o objetivo dos estudos do CAD fosse resgatar a importância da AOD.

Os elementos endógenos influenciaram de forma mais marcante a trajetória da qual se originaram os ODMs. Diante do fracasso da ONU na elaboração de planos de ação para a execução das metas globais de desenvolvimento criadas nos anos 1960 e 1970, as IFIs tomaram a liderança da trajetória nos anos 1980. Diante do prejuízo causado nos serviços

essenciais dos países em desenvolvimento nos anos 1980, causado pelo rigor dos PAEs, a ONU retomou a liderança do processo nos anos 1990.

Em terceiro lugar, todo processo de governança global envolve quatro tarefas, que não ocorrem necessariamente em ordem cronológica, podendo inclusive acontecer simultaneamente - a) estabelecimento de agendas e definição de problemas; b) criação de regras; c) aplicação de regras; d) avaliação, monitoramento e arbitragem de resultados (AVANT, FINNEMORE & SELL, 2010). É possível identificar as quatro tarefas na trajetória que deu origem aos ODMs.

### *Estabelecimento de Agendas e Definição de Problemas*

Esta tarefa consiste basicamente em convencer os outros de que um problema existe em nível internacional e de que ele deve ser incluído no rol de preocupações dos atores internacionais. Os problemas globais carentes de um processo de governança global não são óbvios. A necessidade de incluí-los na agenda internacional deve ser criada. Um processo de governança global não se inicia até que um problema global seja reconhecido como tal pela comunidade internacional (ROCHEFORT & COBB, 1994).

Os anos 1960 foram declarados a “Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento” (TOYE & TOYE, 2005). Neste decênio, a ONU começou a tratar o desenvolvimento como uma prioridade. Inclusive, as três décadas seguintes foram também declaradas, respectivamente, a Segunda, a Terceira e a Quarta “Décadas das Nações Unidas para o Desenvolvimento” (HULME, 2009). Daí o estabelecimento de metas globais de desenvolvimento durante os anos 1960 e 1970.

Portanto, a iniciativa da ONU a partir dos anos 1960 estaria contida na tarefa de estabelecimento de agendas e de definição de problemas. O protagonismo das IFIs e da OCDE nas décadas seguintes apenas reforçou o fato de que o subdesenvolvimento era um problema global que demandava um processo de governança antes de ser solucionado. A ONU teve um papel preponderante na definição deste problema e na subsequente inclusão dele na agenda internacional.

Inclusive, a ONU voltou a exercer este papel preponderante nos anos 1990, quando introduziu o conceito de desenvolvimento humano. Dos anos 1960 aos anos 1980, apenas a dimensão econômica do desenvolvimento era priorizada pela agenda global. A partir dos anos 1990, a dimensão social do desenvolvimento foi incluída no rol de preocupações da comunidade internacional. A iniciativa da ONU também estaria contida nesta primeira tarefa.



### *Criação de Regras*

Esta tarefa consiste em definir regras com vistas a padronizar um modelo de resolução de problemas globais. A definição de regras pode se dar de maneira formal e de maneira informal (AVANT, FINNEMORE & SELL, 2010).

As regras são definidas formalmente em conferências internacionais de alto nível. Estes eventos são organizados por atores de reconhecida propriedade no trato do problema em questão. O Sistema ONU, de forma geral, tem autoridade para o trato de várias questões de interesse global. As regras são definidas informalmente quando são amplamente aceitas por indivíduos acostumados a segui-las. Isto é, um conjunto de costumes, pela força da prática, pode ser transformado num conjunto de regras (AVANT, FINNEMORE & SELL, 2010).

Tal tarefa foi feita formalmente pelos membros da ONU, das IFIs e da OCDE. As regras criadas pelos membros da ONU foram pensadas durante as conferências internacionais realizadas ao longo dos anos 1960, 1970, 1990 e 2000 e ratificadas pelos documentos finais resultantes destes eventos. Já as regras criadas pelos membros das IFIs foram estabelecidas ao longo dos anos 1980 como condição para a concessão de empréstimos aos países em desenvolvimento. As regras criadas pelos membros da OCDE, por sua vez, foram pensadas durante as reuniões realizadas nos anos 1990 e 2000 e ratificadas por documentos elaborados pelo CAD ou firmados em conjunto com a ONU e algumas IFIs.

No caso da ONU, as cinco metas globais de desenvolvimento propostas nos anos 1960 e 1970, os documentos finais resultantes das dez conferências internacionais realizadas na primeira metade dos anos 1990, os documentos *We the Peoples* e *A Better World for All* e a Declaração do Milênio estariam contidos na tarefa de criação de regras. No caso das IFIs, os PAEs estariam contidos nesta segunda tarefa, embora também estejam contidos em outras tarefas do processo de governança. E no caso da OCDE, os documentos *Shaping the 21<sup>st</sup> Century* e *A Better World for All* estariam contidos na tarefa.

### *Aplicação de Regras*

Esta tarefa consiste em elaborar planos de ação para aplicar as regras criadas em nível internacional num contexto local. A função dos planos de ação é tornar executáveis as regras pensadas para a resolução de problemas globais. A realização desta tarefa é difícil quando as regras globais, sobretudo as definidas formalmente em conferências de alto nível, requerem procedimentos específicos para serem executadas em contextos distintos. A necessidade de tratamentos personalizados para a execução de regras globais exige vários recursos, dos quais muitas vezes os governos locais não dispõem (AVANT, FINNEMORE & SELL, 2010).

As primeiras conferências internacionais realizadas pela ONU nos anos 1960 e 1970 não foram seguidas da elaboração de bons planos de ação. O documento elaborado pela OCDE na segunda metade dos anos 1990, *Shaping the 21st Century*, também não pode produzir planos de ação porque não passava de uma proposta que carecia do apoio de toda a comunidade internacional para ser executada. Portanto, os IDGs, apesar de boas possibilidades de execução, pois já compunham um plano de ação em si, ficaram restritos ao âmbito das propostas.

Mas a execução dos PAEs nos países tomadores, exigida pelos membros da IFIs nos anos 1980, estaria contida na tarefa de aplicação de regras. O crédito só era liberado após a execução de um programa reestruturante que levasse a uma reforma econômica, o que era monitorado e avaliado pelas IFIs. Outro elemento que estaria contido nesta terceira tarefa é *Road Map*, o plano de ação resultante da Declaração do Milênio. Tal documento continha os critérios para o alcance dos ODMs.

#### *Avaliação, Monitoramento e Arbitragem de Resultados*

Esta tarefa consiste em manter a transparência da governança e até mesmo a legitimidade dos agentes envolvidos por meio do acompanhamento dos resultados. Os responsáveis por esta tarefa nem sempre são definidos claramente. Em alguns casos, esta tarefa é realizada pelos próprios agentes envolvidos no processo de governança global em nível internacional. Outras vezes, ela é realizada por autoridades competentes em nível nacional (AVANT, FINNEMORE & SELL, 2010).

A avaliação feita pelas IFIs após a execução de um programa reestruturante nos países tomadores, antes da concessão do crédito, estaria contida na tarefa de avaliação, monitoramento e arbitragem de resultados. O acompanhamento dos ODMs em nível global e em nível local também estaria contido nesta quarta tarefa. Quando a aplicação das regras não é feita, não há como empreender um acompanhamento dos resultados. Portanto, esta tarefa não existe para as iniciativas da ONU e da OCDE que ficaram restritas ao plano normativo. É preciso haver execução de planos de ação para haver acompanhamento de resultados.

Cada elemento tem lugar definido no processo de governança global para o desenvolvimento. A campanha da ONU pelo desenvolvimento estaria localizada na tarefa de estabelecimento de agendas e definição de problemas. A Declaração do Milênio estaria localizada na tarefa de criação de regras. *Road Map* e os ODMs estariam localizados na tarefa de aplicação de regras e admitiriam a tarefa de avaliação, monitoramento e arbitragem de resultados.

## CAPÍTULO 2

### OS ODMs NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O presente capítulo foi dividido em quatro tópicos. O primeiro tópico analisa o discurso oficial da PEB sobre os ODMs. Utiliza-se, para este fim, um método de análise de discursos composto por quatro etapas. Em primeiro lugar, a comunidade política para a qual os discursos são voltados é identificada. Em segundo lugar, os discursos relevantes são selecionados para análise. Em terceiro lugar, os elementos pensados para passar ao público determinada mensagem são localizados. Em quarto lugar, os elementos polêmicos destes discursos são mapeados.

Optou-se por dividir a análise das falas por governos. As falas proferidas de 2000 a 2002 estão contidas no Governo FHC. As falas proferidas de 2003 a 2010 são abarcadas pelo Governo Lula. E as falas proferidas de 2011 a 2013 estão contidas no Governo Dilma. Esta divisão visa a facilitar a identificação de características presentes nos discursos de cada governo.

O segundo tópico introduz uma discussão sobre as médias nacionais. Dois indicadores são apresentados em nível nacional. Um indicador é o da proporção da população com renda inferior a U\$ 1.25 por dia. Outro indicador é o da prevalência de crianças menores de 5 anos de idade com peso abaixo do esperado. A seleção de indicadores é desafiadora devido ao problema de continuidade que tanto os relatórios mundiais quanto os relatórios nacionais compartilham. Portanto, foram escolhidos indicadores que pudessem ser acompanhados no país e nas regiões brasileiras e dentro dos mesmos intervalos de tempo.

O terceiro tópico introduz uma discussão sobre as médias subnacionais. Os mesmos indicadores apresentados no tópico anterior são desagregados em nível regional. Em nenhum momento houve a intenção de desagregar todos os indicadores do ODM 1. A desagregação de

apenas alguns indicadores não é suficiente para dar uma visão geral sobre o desempenho brasileiro. Mas o capítulo não se propõe a isto. O que se busca é mostrar que diferentes arranjos de dados fornecem diferentes retratos da realidade brasileira. Para tanto, basta a desagregação de apenas dois indicadores.

O quarto tópico faz uma comparação entre as médias subnacionais. Os mesmos indicadores desagregados em nível regional no tópico anterior são comparados. O que se procura é evidenciar as desigualdades subnacionais presentes em território brasileiro. Para isto, não seria necessário colocar os dados juntos. Mas a comparação dos dados num mesmo gráfico proporciona uma melhor leitura das disparidades subnacionais.

## **2.1. A Retórica Brasileira**

O método de análise de discursos adotado neste estudo é composto por quatro etapas. A primeira etapa consiste em identificar a comunidade política para a qual os discursos são dirigidos (YANOW, 2000; FISCHER, 2003). A comunidade política para a qual o discurso oficial da PEB é voltado é a comunidade internacional. O propósito deste discurso envolve a projeção brasileira no exterior. A melhor forma de alcançar esta comunidade política é através da ONU. Os discursos proferidos na Assembleia Geral são eficazes em dois aspectos. Em primeiro lugar, eles chegam a todo o público internacional. Em segundo lugar, eles ganham legitimidade. E isto viabiliza os propósitos de quem profere estas falas.

A segunda etapa consiste em localizar os discursos relevantes. Isto é, o que se busca é identificar, dentro do universo de discursos voltados para determinada comunidade política, as falas que contenham informações pertinentes acerca da mensagem que se deseja transmitir a um determinado público (YANOW, 2000). Optou-se por localizar estes discursos nas Sessões Ordinárias da Assembleia Geral. Estes eventos ocorrem anualmente na sede da ONU. Desde que a Declaração do Milênio foi firmada, quatorze discursos foram proferidos pelas autoridades brasileiras nestas Sessões. Dez deles foram analisados.

Outros dois discursos, embora estejam dissociados das Sessões Ordinárias da Assembleia Geral da ONU, também merecem destaque em virtude da importância dos eventos nos quais foram proferidos. O primeiro foi proferido em 2004, durante a Reunião de Líderes Mundiais para a Ação Internacional Contra a Fome e a Pobreza. O segundo foi proferido em 2005, durante a Reunião de Alto Nível da ONU sobre a Implementação dos ODMs.

A terceira etapa consiste em identificar os elementos pensados para passar ao público determinada mensagem (YANOW, 2000; FISCHER, 2003). Na maioria dos doze discursos analisados, as autoridades brasileiras fazem referência aos ODMs. Porém, em cada um dos governos vigentes de 2000 a 2012, exceto no de FHC, elementos distintos foram enfatizados com vistas a projetar o país no exterior. Lula foi mais enfático do que Dilma (CORRÊA, 2007).

#### *Governo FHC*

Em 2000, Fernando Henrique Cardoso enviou o Vice-Presidente, Marco Maciel, à Cúpula do Milênio. Alguns dias após a Cúpula, teve lugar a Sessão Ordinária da Assembleia Geral de 2000, na qual Luiz Felipe Lampreia discursou. Nesta ocasião, Lampreia, então Ministro de Relações Exteriores de Cardoso, fez duas referências muito rápidas à Cúpula do Milênio. Porém, Lampreia não mencionou estratégias de redução da pobreza e da fome no país (CORRÊA, 2007).

Em 2001, Cardoso optou por ir pessoalmente à Assembleia Geral ao invés de enviar o Ministro de Relações Exteriores, como fazia todos os anos. Esta opção foi motivada pelos Atentados de 11 de Setembro (BRIGIDO, 2010). Neste ano, Cardoso não fez uma referência sequer aos ODMs. Tampouco houve referências a iniciativas de redução da pobreza e da fome no Brasil. O tema terrorismo dominou os discursos daquele ano. O Programa Bolsa Alimentação havia sido lançado em 2001 no Brasil. Mas FHC, embora tenha dedicado parte do discurso ao tema desenvolvimento, foi mais enfático ao apresentar demandas em favor da reforma da ONU, da ampliação do Conselho de Segurança e da expansão do G7 (CORRÊA, 2007).

Em 2002, Celso Lafer, Ministro de Relações Exteriores de Cardoso durante o último ano do segundo mandato, discursou na Assembleia Geral. Nesta ocasião, Lafer seguiu os moldes do discurso de Cardoso no ano anterior. Não foi proferida uma palavra sequer sobre os ODMs ou sobre as políticas públicas brasileiras de redução da pobreza e da fome. O Ministro utilizou o discurso para fazer uma exposição sobre as orientações fundamentais da política exterior brasileira no período que se encerrava e sobre os princípios que a norteariam (CORRÊA, 2007).

#### *Governo Lula*

Em 2003, durante a LVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, Luiz Inácio Lula da Silva dedicou parte de seu discurso aos ODMs.

As Nações Unidas aprovaram as Metas do Milênio. A FAO possui notável experiência técnica e social. Mas precisamos dar um salto de qualidade no esforço mundial de luta contra a fome. Propus, nesse sentido, a criação de um Fundo Mundial de Combate à Fome e sugeri formas de viabilizá-lo. Existem outras propostas, algumas já incorporadas aos programas das Nações Unidas. O que faltou até agora foi a imprescindível vontade política de todos nós, especialmente daqueles países que mais poderiam contribuir. De nada servem os fundos se ninguém aporta recursos. As Metas do Milênio são louváveis, mas se continuarmos omissos, se o nosso comportamento coletivo não mudar, permanecerão no papel - e a frustração será imensa (CORRÊA, 2007, p. 709).

No discurso de 2003, Lula propôs um Fundo Mundial de Combate à Fome. A proposta, que se concretizaria no ano seguinte, revela uma maior atenção apenas ao ODM 1. Essa iniciativa, porém, não surpreende, uma vez que o Brasil tinha mais experiência no combate à pobreza e à fome, problemas já presentes na agenda nacional de desenvolvimento, do que no combate a outros problemas considerados pela Declaração do Milênio. O Brasil se projetaria melhor fazendo o que já sabia. Daí o foco no ODM 1. O Programa Fome Zero, lançado em 2003, foi mencionado no discurso daquele ano.

A fome é o aspecto mais dramático e urgente de uma situação de desequilíbrio estrutural, cuja correção requer políticas integradas para a promoção da cidadania plena. Por isso, lancei no Brasil o Projeto Fome Zero, que visa, por meio de um grande movimento de solidariedade e de um programa abrangente envolvendo o governo, a sociedade civil e o setor privado, eliminar a fome e suas causas. O programa conjuga medidas estruturais e emergenciais e já atende quatro milhões de pessoas que não tinham sequer o direito de comer todos os dias. Nossa meta é que até o final de meu governo nenhum brasileiro passe fome (CORRÊA, 2007, p. 708).

O discurso de 2003 revela que Lula foi mais enfático em relação aos ODMs do que Cardoso já na primeira oportunidade. Este fato pode ser interpretado como um uso estratégico de uma política pública por um governante diante da comunidade internacional. Ou seja, Lula associou o Fome Zero a sua gestão. A associação de um governante a uma iniciativa que muda a vida de milhões de pessoas, ainda quando feita para a comunidade internacional, é estratégica. Tal associação promove uma imagem positiva do governante e, assimilada domesticamente, pode influenciar processos eleitorais no futuro. É neste contexto que Lula cita o Fome Zero.

Em 2004, alguns dias antes da Sessão Ordinária daquele ano, Lula convocou a Reunião de Líderes Mundiais com o intuito de lançar a Ação Internacional Contra a Fome e a Pobreza, sobre a qual já havia falado na Sessão Ordinária de 2003. Da Reunião de Líderes participaram

quarenta países. A Ação Internacional, aliada ao ODM 8, visava a resgatar a importância da AOD, sem a qual os ODMs dificilmente seriam cumpridos. A Ação Internacional consistiu na principal iniciativa brasileira de combate à pobreza e à fome com maiores impactos no cenário internacional (ITAMARATY, 2004).

No discurso de abertura da Reunião de Líderes Mundiais, Lula falou sobre o exemplo brasileiro.

O Programa Fome Zero é um objetivo irrenunciável, que temos perseguido com obstinação. Combinamos medidas emergenciais, inadiáveis, com soluções estruturais, emancipadoras, mobilizando todos os instrumentos disponíveis. Nosso programa de transferência de renda, o Bolsa Família, já incluiu 5 milhões de famílias pobres, mais de 20 milhões de pessoas; reduzimos impostos sobre os alimentos de consumo popular; estamos executando o maior programa de financiamento da agricultura familiar da história brasileira; começamos a implantar um novo modelo de reforma agrária; aumentamos os recursos para a alimentação escolar que atende, hoje, 36 milhões de crianças carentes. Governo e sociedade civil trabalham intensamente para cumprir as Metas do Milênio. Vamos, inclusive, instituir um prêmio nacional para as cidades que mais avançarem no seu cumprimento [em referência ao Prêmio ODM Brasil] (CORRÊA, 2007, p. 729).

O discurso da Reunião de Líderes introduz o Programa Bolsa Família (PBF). Lula mencionou o PBF como uma estratégia que, ao complementar o Fome Zero, facilitava o alcance dos ODMs, mesmo sabendo que estes programas já haviam sido pensados muito antes da Cúpula do Milênio. Ao falar do Prêmio ODM Brasil, Lula foi ainda mais enfático e mostrou o comprometimento brasileiro. As estratégias citadas por Lula de fato justificavam a liderança brasileira na Ação Internacional Contra a Fome e a Pobreza.

Ainda em 2004, durante a LIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, alguns dias após a Reunião de Líderes Mundiais, Lula mencionou a Ação Contra a Fome e a Pobreza e algumas iniciativas de cooperação sul-sul.

Acredito firmemente que o processo desencadeado ontem [em referência à Ação Internacional Contra a Fome e a Pobreza] elevará o patamar da luta contra a pobreza no mundo. Na medida em que avançarmos nessa nova aliança, teremos melhores condições de cumprir as Metas do Milênio, sobretudo a erradicação da fome. Foi com esse espírito que África do Sul, Índia e Brasil estabeleceram, no ano passado, o fundo de solidariedade - IBAS. Nosso primeiro projeto, em Guiné-Bissau, será lançado amanhã. Também priorizamos o tema do HIV-AIDS, que tem perversa relação com a fome e a pobreza. Nosso programa de Cooperação Internacional no combate ao HIV/AIDS já opera em seis países em desenvolvimento e brevemente chegará a mais três (CORRÊA, 2007, p. 718).

No discurso de 2004, Lula citou o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). O Fórum IBAS, uma das primeiras iniciativas da cooperação sul-sul do Governo Lula, havia sido criado no ano anterior. Lula demonstrou ainda a preocupação brasileira com os países menos desenvolvidos ao afirmar que o Programa de Cooperação Internacional no Combate ao HIV/AIDS já estava operando em seis países em desenvolvimento. A tentativa de construção de uma imagem positiva do país no cenário internacional apareceu com muita força neste discurso.

Em 2005, teve lugar a Reunião de Alto Nível da ONU sobre a Implementação dos ODMs. Lula aproveitou esta oportunidade para mostrar ao público internacional que o Brasil estava se empenhando para cumprir os ODMs.

Temos nos empenhado em realizar no Brasil as mudanças que propomos no plano internacional, sem qualquer pretensão de ditar modelos, mas com tremendo entusiasmo e determinação política. Adotamos as Metas do Milênio como referência obrigatória para as nossas políticas públicas. Criamos, inclusive, um prêmio nacional para valorizar as melhores experiências de solidariedade social, sejam de governos locais, de igrejas, de empresas ou de movimentos populares [em referência ao Prêmio ODM Brasil]. Hoje, o Programa Fome Zero, que tem no Bolsa Família o seu principal instrumento, já beneficia 7 milhões e 500 mil famílias, cerca de 30 milhões de brasileiros e brasileiras. Até o final de meu governo, todas as famílias que vivem abaixo da linha de pobreza estarão incorporadas ao programa. O Brasil, afinal, garantirá aos seus filhos o direito de comer todos os dias (CORRÊA, 2007, p. 748).

O discurso da Reunião de Alto Nível foi decisivo para mostrar como o Brasil havia incorporado os ODMs. Lula argumentou que os ODMs eram referência para as políticas públicas brasileiras. O Presidente também citou o Prêmio ODM Brasil e o Fome Zero como iniciativas decorrentes dos ODMs. Na verdade, era o contrário. As políticas públicas brasileiras é que eram referência para os ODMs. A partir de 2008, o governo federal, através da Agenda Compromissos, começou a indicar aos prefeitos as políticas públicas brasileiras que facilitavam o alcance dos ODMs. E algumas delas, como o próprio Fome Zero, já haviam sido idealizadas ou criadas antes da Cúpula do Milênio.

Ainda em 2005, pouco tempo após a Reunião de Alto Nível, durante a LX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, Celso Amorim discursou. Nesta ocasião, Amorim, então Ministro de Relações Exteriores de Lula, retomou a Ação Internacional Contra a Fome e a Pobreza.



Estamos ainda distantes dos objetivos da Declaração do Milênio. A Sessão de Alto Nível destacou a importância de compromissos renovados com a Assistência ao Desenvolvimento e contribuiu para promover uma aceitação mais ampla da destinação de 0,7% do produto nacional bruto como ajuda ao desenvolvimento. Ao mesmo tempo, devemos continuar a trabalhar com fontes inovadoras e adicionais de financiamento. Noto com satisfação que, desde o Encontro de Líderes Mundiais para a Ação Contra a Fome e a Pobreza, convocada pelo Presidente Lula há um ano, obtivemos progressos significativos. Um número crescente de Governos e de grupos não governamentais se está juntando ao esforço para pôr fim à fome e à pobreza (CORRÊA, 2007, p. 753).

No discurso de 2005, Amorim não fez referência aos programas brasileiros de redução da pobreza e da fome. Mas a Ação Contra a Fome e a Pobreza foi citada como um mecanismo que reforçava o ODM 8. Na Reunião de Alto Nível, realizada poucos meses antes, os países em desenvolvimento cobraram a maior participação dos países desenvolvidos na luta mundial contra o subdesenvolvimento. E a AOD era o principal apelo dos países emergentes (CORRÊA, 2007). Portanto, este apelo teve continuidade na Sessão Ordinária de 2005. Daí a importância de citar a Ação Contra a Fome e a Pobreza.

Em 2006, durante a LXI Sessão Ordinária, Lula voltou a citar as estratégias brasileiras de redução da pobreza e da fome.

O Programa Bolsa Família, carro-chefe do Fome Zero, garante uma renda mínima a mais de 11 milhões de famílias brasileiras. Com boa alimentação, as pessoas recuperam sua dignidade, têm mais saúde e aprendem melhor. [...] São necessários 50 bilhões de dólares adicionais por ano para atingir as Metas de Desenvolvimento do Milênio no prazo estipulado. A comunidade internacional pode fazer isso (CORRÊA, 2007, p. 761).

O discurso de 2006 também retoma a importância dos países desenvolvidos para o cumprimento dos ODMs. Este apelo foi recorrente porque, de certa forma, a comunidade internacional de países em desenvolvimento não concordava com a forma com que o ODM 8 havia sido definido, ou seja, sem prazos, sem metas mensuráveis. E a responsabilidade compartilhada pelo desenvolvimento mundial já vinha sendo cobrada dos países desenvolvidos até em outros fóruns internacionais de debate.

Em 2007, durante a LXII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, Lula afirmou que o Brasil superou a meta 1A do ODM 1 antes de 2015.

Ao mesmo tempo em que resgatamos uma dívida social secular, investimos fortemente em educação de qualidade, ciência e tecnologia. Honramos o compromisso do Programa Fome Zero ao erradicar esse tormento da vida de

mais de 45 milhões de pessoas. Com dez anos de antecedência, superamos a primeira das Metas do Milênio, reduzindo em mais da metade a pobreza extrema no nosso país. O combate à fome e à pobreza deve ser preocupação de todos os povos. É inviável uma sociedade global marcada pela crescente disparidade de renda. Não haverá paz duradoura sem a progressiva redução das desigualdades (SILVA, 2007, *online*<sup>18</sup>).

No discurso de 2007, a superação da meta 1A do ODM 1 foi utilizada como um trunfo por Lula. A redução da pobreza extrema em mais da metade em dez anos antes do prazo previsto reforçou a imagem positiva do país no exterior. E a redução a um quarto desta mesma proporção teve influência ainda maior na construção desta imagem positiva. O Brasil passou a ser visto no cenário internacional como um modelo na luta contra a pobreza e a fome, embora ainda restasse erradicar a fome do país.

Em 2008, durante a LXIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, Lula deixou clara a intenção brasileira de liderar a luta mundial contra a pobreza e a fome. Isto pode ter se tornado viável em virtude do êxito brasileiro no alcance da meta 1A do ODM 1.

Há quatro anos, junto com vários líderes mundiais, lancei aqui em Nova Iorque a Ação contra a Fome e a Pobreza. Nossa proposta era, e continua sendo, a de adotar mecanismos inovadores de financiamento. A Unitaid, Central de Compra de Medicamentos, é um primeiro resultado dessa iniciativa, ajudando a combater AIDS, tuberculose e malária em vários países da África. Mas não basta. Precisamos avançar, e muito, se queremos que a Humanidade cumpra efetivamente as Metas do Milênio (SILVA, 2008, *online*<sup>19</sup>).

No discurso de 2008, a Ação Contra a Fome e a Pobreza é resgatada. Este resgate evidencia a insistência brasileira em cobrar a participação dos países desenvolvidos. Mais ainda, este resgate evidencia a intenção brasileira de mostrar preocupação com esta participação. O Brasil precisava mostrar tal preocupação, uma vez que já havia a intenção de liderar a luta mundial contra a pobreza e a fome. Lula também relacionou algumas doenças ao problema da pobreza, como já havia feito em 2004 ao citar uma das iniciativas do IBAS no continente africano.

Em 2009, durante a LXIV Sessão Ordinária, pela primeira vez, Lula não discursou sobre os ODMs ou sobre a tradição brasileira no combate à pobreza e à fome. Neste discurso, Lula voltou-se para três pontos principais - a crise econômica iniciada no ano anterior, a ausência de uma governança mundial estável e democrática e os riscos da mudança climática

---

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u331252.shtml/>> Acesso em: 23 nov. 2011.

<sup>19</sup> Disponível em: <[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=15248/](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15248/)> Acesso em: 23 nov. 2011.

(SILVA, 2009). Estes problemas dominaram a fala daquele ano. Na ocasião, Lula cobrou algumas iniciativas dos países desenvolvidos, sobretudo em relação ao meio ambiente, mas nada relacionado de forma direta aos ODMs.

Em 2010, durante a LXV Sessão Ordinária da Assembleia Geral, Amorim discursou mais uma vez. Nesta ocasião, Amorim anunciou o cumprimento de quase todos os ODMs.

O Brasil orgulha-se de já ter cumprido quase todas as metas e de estar a caminho de alcançar, em 2015, todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A incapacidade de um país de alcançar essas metas deve ser encarada como um fracasso de toda a comunidade internacional. A promoção do desenvolvimento é uma responsabilidade coletiva. O Brasil vem se empenhando em ajudar outros países a replicar experiências bem sucedidas. Nesses últimos oito anos, o Brasil moveu-se na cena internacional impulsionado pelo sentido da solidariedade. Temos a convicção de que é possível fazer política externa com humanismo, sem perder de vista o interesse nacional. Essa política é amparada por iniciativas de cooperação Sul-Sul. O Fundo de Alívio à Pobreza do IBAS, foro que congrega Índia, Brasil e África do Sul, financia projetos no Haiti, Guiné Bissau, Cabo Verde, Palestina, Camboja, Burundi, Laos e Serra Leoa. Aumentamos substancialmente nossa ajuda humanitária e multiplicamos os projetos de cooperação com países mais pobres (AMORIM, 2010, *online*<sup>20</sup>).

No discurso de 2010, Amorim, pela primeira vez, citou as iniciativas brasileiras de ajuda humanitária como desdobramentos do empenho brasileiro na luta contra a pobreza e a fome. A ajuda humanitária nunca tinha sido referenciada no contexto dos ODMs. Este discurso, ao enfatizar o sucesso brasileiro no alcance de quase todos os ODMs e enumerar as iniciativas brasileiras em outros países, agregou muito ao prestígio brasileiro no exterior.

### *Governo Dilma*

Em 2011, durante a LXVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, Dilma Rousseff não acrescentou nada de novo ao discurso sobre os ODMs no Brasil.

O Brasil avançou política, econômica e socialmente sem comprometer sequer uma das liberdades democráticas. Cumprimos quase todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, antes de 2015. Saíram da pobreza e ascenderam para a classe média quase 40 milhões de brasileiras e brasileiros. Tenho plena convicção de que cumpriremos nossa meta de, até o

---

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/803464-leia-integra-do-discurso-de-celso-amorim-na-assembleia-geral-da-onu.shtml>> Acesso em: 23 nov. 2011.

final do meu governo, erradicar a pobreza extrema no Brasil (ROUSSEFF, 2011, *online*<sup>21</sup>).

No discurso de 2011, Rousseff afirmou que pouco mais de 20% da população brasileira ascendeu para a classe média. Naquele ano, o próprio diagnóstico que deu origem ao BSM estimou em 16 milhões o número de brasileiros que vivia em situação de extrema pobreza (BSM, 2013). A fala de Rousseff não incluiu este número. Ao invés disto, chegou a considerar a erradicação da extrema pobreza no país até 2014. A meta 1A do ODM 1 só falava em reduzir a um quarto esta proporção. O discurso de 2011 não foi tudo o que se esperava. Lula era muito enfático, mas Rousseff não seguiu esta linha e não chegou nem a citar os programas brasileiros de redução da pobreza e da fome.

Em 2012, durante a LXVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral, Rousseff voltou-se para a Conferência do Rio.

O documento final que aprovamos por consenso no Rio de Janeiro não só preserva o legado de 1992, como constitui ponto de partida para uma agenda de desenvolvimento sustentável para o século XXI, com foco na erradicação da pobreza, no uso consciente dos recursos naturais e nos padrões sustentáveis de produção e consumo. As Nações Unidas tem pela frente uma série de tarefas delegadas pela Conferência do Rio, somos parceiros. Menciono aqui, em particular, a definição dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. A Rio+20 projetou um poderoso fecho de luz sobre o futuro que queremos. Temos de levá-lo adiante (ROUSSEFF, 2012, *online*<sup>22</sup>).

O discurso de 2012 nem de perto lembra a ênfase dos discursos de Lula. Nesta ocasião, Rousseff foi muito superficial. Havia iniciativas consideráveis para citar. Porém, nenhuma das estratégias brasileiras de redução da pobreza e da fome aparece neste discurso. Não se depreende que os ODSs foram pensados para dar continuidade aos ODMs, que, embora ainda estivessem em vigor, não aparecem na fala. O discurso de 2012, e não só o trecho citado, não agregou nada ao prestígio brasileiro no cenário internacional.

Em 2013, durante a LXVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral, Rousseff tornou a falar sobre a Conferência do Rio.

---

<sup>21</sup> Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua/>> Acesso em: 23 nov. 2011.

<sup>22</sup> Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua/>> Acesso em: 25 abr. 2013.

O combate à pobreza, à fome e à desigualdade constitui o maior desafio de nosso tempo. Por isso, adotamos no Brasil um modelo econômico com inclusão social, que se assenta na geração de empregos, no fortalecimento da agricultura familiar, na ampliação do crédito, na valorização do salário e na construção de uma vasta rede de proteção social, particularmente por meio do nosso programa Bolsa Família. Além das conquistas anteriores, retiramos da extrema pobreza, com o Plano Brasil sem Miséria, 22 milhões de brasileiros, em apenas dois anos. [...] No debate sobre a Agenda de Desenvolvimento Pós-2015 devemos ter como eixo os resultados da Rio+20. O grande passo que demos no Rio de Janeiro foi colocar a pobreza no centro da agenda do desenvolvimento sustentável (ROUSSEFF, 2013, *online*<sup>23</sup>).

O discurso de 2013 foi mais enfático do que o do ano anterior. As referências ao PBF e ao Brasil Sem Miséria (BSM) foram feitas, respectivamente, com vistas a divulgar o modelo econômico inclusivo do país e a explicar a retirada de milhões de brasileiros da situação de extrema pobreza. A referência à Rio+20 como uma oportunidade de priorizar a pobreza nos planos globais de desenvolvimento é feita com vistas a evidenciar a consonância entre a agenda global e a agenda brasileira de desenvolvimento. Neste último discurso, Rousseff foi bastante enfática.

De 2003 a 2010, Lula e Amorim fizeram menção ao Fundo Mundial de Combate à Fome, o Programa Fome Zero, o PBF, o Prêmio ODM Brasil, a Ação Internacional Contra a Fome e a Pobreza, o Fundo IBAS, o alcance de quase todos os ODMs e algumas médias nacionais exitosas, tais como números de famílias atendidas pelos programas e números de indivíduos retirados da situação de extrema pobreza. De 2011 a 2013, Dilma também fez referência, embora com menor ênfase, ao alcance de todos os ODMs e a algumas médias nacionais exitosas. Estes elementos foram utilizados para passar a mensagem de que o Brasil, profundamente comprometido com os ODMs, pode liderar a luta mundial contra a pobreza e a fome.

A quarta etapa consiste em localizar os elementos polêmicos dos discursos (YANOW, 2000). Isto é, o que se busca é mapear, no conjunto de iniciativas citadas para projetar uma imagem positiva do país no exterior, os elementos que, em virtude de uma interpretação distinta por outras comunidades, possam gerar divergências. As médias nacionais são, nos discursos analisados, os elementos polêmicos que mais interessam para os propósitos do trabalho.

Os números são bastante questionados no país. Argumenta-se que “*saíram da pobreza e ascenderam para a classe média quase 40 milhões de brasileiros*” (ROUSSEFF, 2011,

---

<sup>23</sup> Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>> Acesso em: 26 set. 2013.

online<sup>24</sup>) e que “*com o Plano Brasil sem Miséria, 22 milhões de brasileiros foram retirados da extrema pobreza em apenas dois anos*” (ROUSSEFF, 2013, *online*<sup>25</sup>). Acredita-se que as estatísticas não mintam. Mas é preciso relativizá-las. De onde são os brasileiros que ascenderam para a classe média ou que foram retirados da extrema pobreza?

A verdade é que os números revelam pouco sobre a realidade brasileira. As médias nacionais projetam a imagem de um país emergente que vem driblando todos os obstáculos do subdesenvolvimento. E isto confere ao país autoridade para ensinar a outros países como alcançar o desenvolvimento. Esta é a mensagem transmitida pela PEB para a comunidade internacional. Mas muitos brasileiros, sobretudo aqueles ligados a comunidades acadêmicas, cientes das desigualdades regionais presentes em território nacional, sabem relativizar os números.

## 2.2. As Médias Nacionais

No Brasil, o ODM 1 tem apenas duas metas. A primeira, que consiste em reduzir a um quarto a proporção da população com renda inferior a U\$ 1.25 por dia 1990 e 2015 (1A), possui cinco indicadores. A segunda, que consiste em erradicar a fome de 1990 a 2015 (1C), possui quatro indicadores (PNUD, 2013). Porém, apenas um indicador de cada meta é discutido. Para a meta 1A, foi selecionada a proporção da população brasileira com renda inferior a U\$ 1.25 por dia. Para a meta 1C, foi selecionada a prevalência de crianças brasileiras menores de 5 anos de idade abaixo do peso esperado.

Os dados agregados sobre o ODM 1 no Brasil são otimistas. A proporção da população brasileira com renda inferior a U\$ 1.25 por dia, primeiro indicador da meta 1A do ODM 1, já foi reduzido de 25,6% para 4,8% de 1990 a 2008. O índice de crianças brasileiras menores de 5 anos de idade abaixo do peso esperado, o que existe de mais próximo do segundo indicador da meta 1C do ODM 1, foi reduzido de 4,2% em 1996 para 1,8% em 2006 (IPEA, 2010).

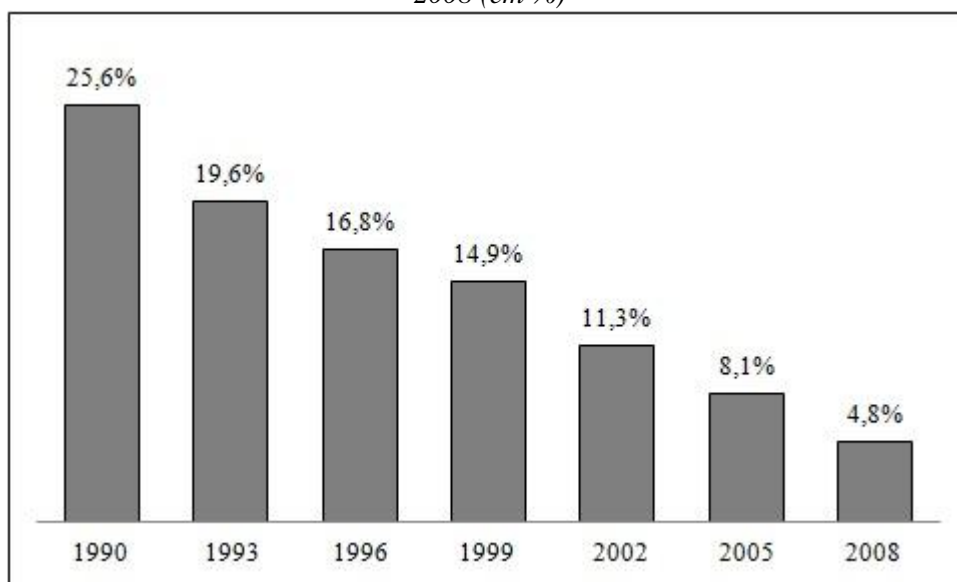
A Figura 7 apresenta a proporção da população brasileira com renda inferior a U\$ 1.25 por dia de 1990 a 2008, o primeiro indicador da meta 1A do ODM 1.

---

<sup>24</sup> Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua/>> Acesso em: 23 nov. 2011.

<sup>25</sup> Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua/>> Acesso em: 26 set. 2013.

**Figura 7. Proporção da População Brasileira com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia\* - de 1990 a 2008 (em %)**



Fonte: IPEA, 2010.

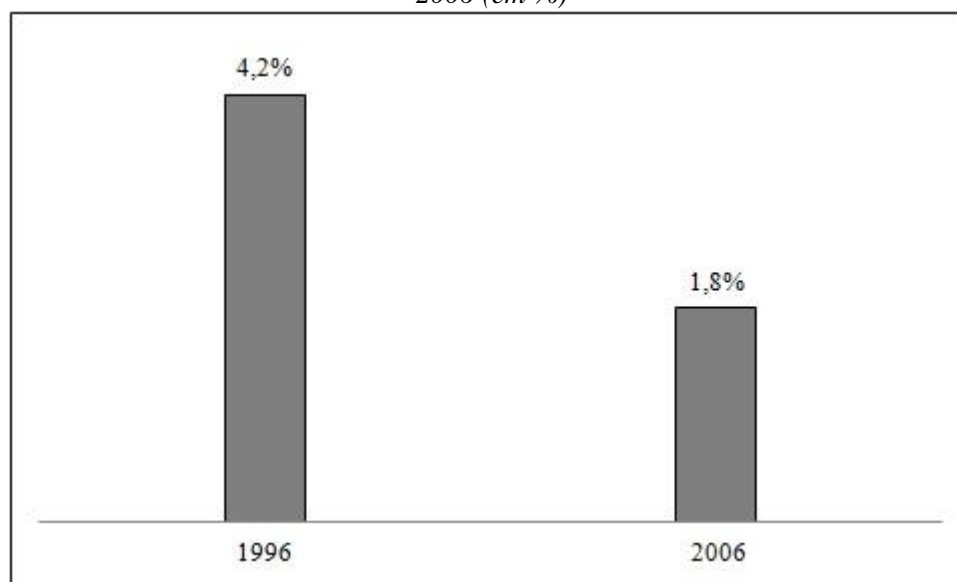
\* Exclusive áreas rurais dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

A Figura 7 revela que o percentual da população brasileira com renda inferior a U\$ 1.25 por dia já foi reduzido em mais de 80% de 1990 a 2008. Portanto, no Brasil, a meta 1A do ODM 1 foi alcançada tanto conforme os parâmetros definidos pela ONU, que tratam de redução pela metade, quanto conforme os parâmetros definidos pelo Brasil, que tratam de redução em um quarto. Em outras palavras, o Brasil já cumpriu e já superou a meta 1A do ODM 1.

Na África Subsaariana, a proporção da população com renda inferior a U\$ 1.25 por dia foi reduzida em apenas 15% de 1990 a 2010. Na Ásia Meridional esta mesma proporção foi reduzida em 40% de 1990 a 2010. No Sudeste Asiático, houve uma acentuada redução de 70% de 1990 a 2010. No Sudoeste Asiático, houve diminuição de 20% de 1990 a 2010. No Norte da África, houve redução de 80% de 1990 a 2010. Na América Latina e no Caribe, esta proporção foi reduzida exatamente pela metade de 1990 a 2010. Nos países desenvolvidos, esta proporção foi reduzida em 55% de 1990 a 2010 (UN, 2013).

A Figura 8, a seguir, apresenta a prevalência de crianças brasileiras menores de 5 anos de idade abaixo do peso em 1996 e em 2006. O último RNA não traz dados referentes a esta proporção em outros anos. Vale ressaltar que o indicador da meta 1C do ODM 1 trata da prevalência de crianças menores de 2 anos de idade, e não de 5 anos de idade, abaixo do peso por regiões. Mas o último RNA não apresenta dado algum sobre este indicador. Portanto, optou-se por utilizar o que havia de mais próximo ao indicador brasileiro.

**Figura 8.** Prevalência de Crianças Brasileiras Menores de 5 anos de Idade Abaixo do Peso\* - 1996 e 2006 (em %)



Fonte: IPEA, 2010.

\* Exclusive áreas rurais dos estados da região norte.

A Figura 8 revela que a proporção de crianças brasileiras menores de 5 anos de idade abaixo do peso esperado já foi reduzido em 58% de 1996 a 2006. Não se pode afirmar, porém, que, no Brasil, a meta 1C do ODM 1, nem mesmo a definida nos parâmetros da ONU, que trata de redução pela metade ao invés de erradicação, foi alcançada. Isto porque esta proporção não foi acompanhada desde 1990. Este fato ilustra o problema de continuidade do RNA. Mas o que importa é evidenciar que o número de crianças menores de 5 anos abaixo do peso esperado no país de fato diminuiu nos últimos anos.

Na África Subsaariana, a proporção de crianças menores de 5 anos com peso abaixo do esperado foi reduzida em 28% de 1990 a 2010. Na Ásia Meridional, que inclui a Índia, esta mesma proporção foi reduzida em 38% de 1990 a 2010. No Sudeste Asiático, houve uma redução de 45% de 1990 a 2010. No Sudoeste Asiático, houve diminuição de 66% de 1990 a 2010. No Norte da África, houve redução de exatos 50% de 1990 a 2010. Na América Latina e no Caribe, esta proporção foi reduzida em 57% de 1990 a 2010 (UN, 2013).

Os indicadores desagregados não invalidam o desempenho nacional. Todas as regiões brasileiras já reduziram em mais da metade a proporção da população que vive com menos de U\$ 1.25 por dia ou já alcançaram outras metas dos ODMs. Porém, quando comparados entre si, os indicadores desagregados ainda revelam desigualdades subnacionais gritantes. Daí a importância de se avaliar o quanto cada região progrediu e se tal progresso é convergente com o desenvolvimento verificado em nível nacional.



### 2.3. As Médias Subnacionais

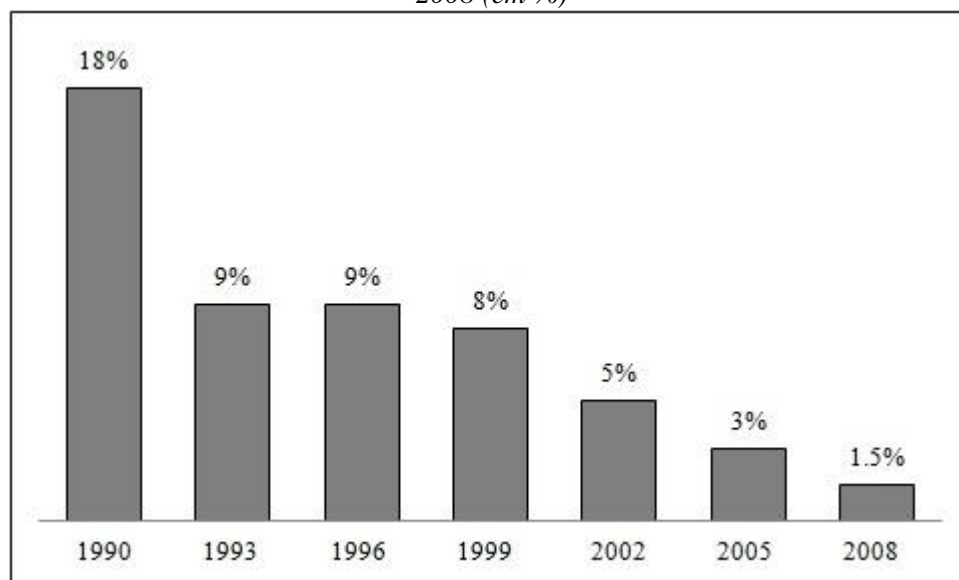
Uma simples desagregação das médias nacionais revelaria que, embora todas as regiões brasileiras já tenham reduzido em mais da metade a proporção da população que vive com menos de U\$ 1.25 por dia (1A) e a prevalência de crianças brasileiras menores de 5 anos de idade abaixo do peso (1C), o território brasileiro ainda é palco de sérias desigualdades regionais quando o assunto é pobreza e fome.

E as desigualdades não são apenas regionais, são também raciais e sociais. Da mesma forma que algumas regiões brasileiras possuem um índice maior de indivíduos que vive em situação de extrema pobreza, este índice é maior entre indígenas e entre remanescentes de quilombos do que entre brancos. Da mesma forma que algumas regiões brasileiras possuem um índice maior de mortalidade infantil, este índice é maior entre crianças de mães pobres do que entre crianças de mães ricas (SANTOS, 2013<sup>26</sup>).

#### 2.3.1. Região Sul

A região sul abarca Santa Catarina, Paraná e o Rio Grande do Sul. A Figuras 9, a seguir, apresenta a proporção da população da região sul com renda inferior a U\$ 1.25 por dia de 1990 a 2008, o primeiro indicador da meta 1A do ODM 1.

**Figura 9.** *Proporção da População da Região Sul com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2008 (em %)*



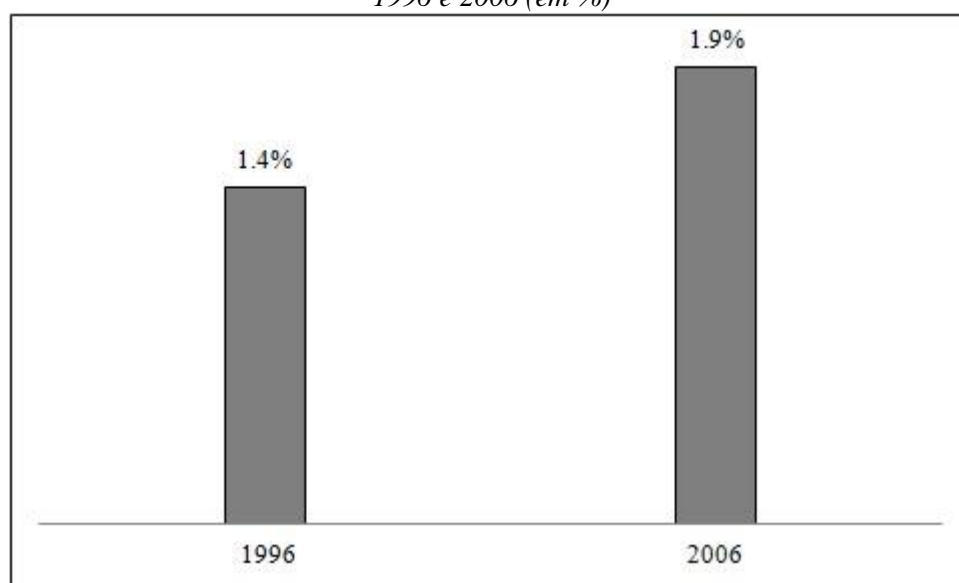
Fonte: IPEA, 2010.

<sup>26</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

A Figura 9 revela que o percentual da população da região sul com renda inferior a U\$ 1.25 por dia foi reduzido drasticamente de 18% em 1990 para 1,5% em 2008. Portanto, nesta região brasileira, a meta 1A do ODM 1 foi alcançada conforme os parâmetros definidos pela ONU em 1993 e conforme os parâmetros definidos pelo Brasil em 2002. Em 2008, o índice de pessoas que vivia com menos de U\$ 1.25 por dia na região sul era três vezes menor do que o índice nacional. No Paraná, precursor do Movimento Nós Podemos, esta proporção era de 1,8%. Em Santa Catarina, de 1%. E no Rio Grande do Sul, de 1,7% (SEI, 2013).

A Figura 10, a seguir, apresenta a prevalência de crianças na região sul menores de 5 anos de idade abaixo do peso em 1996 e em 2006.

**Figura 10.** Prevalência de Crianças na Região Sul Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1996 e 2006 (em %)



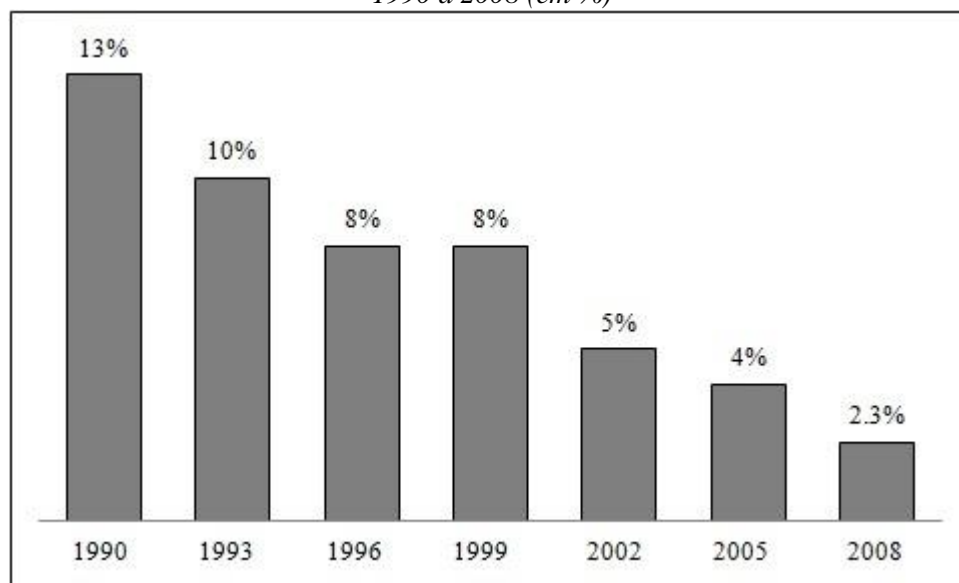
Fonte: IPEA, 2010.

A Figura 10 revela que a proporção de crianças na região sul menores de 5 anos de idade abaixo do peso esperado subiu de 1,4% em 1996 para 1,9% em 2006. Em 1996, a proporção de crianças nesta situação na região sul era quase três vezes menor do que esta mesma proporção no país. Mas em 2006, esta proporção era maior na região sul do que no país. Esta região foi a única na qual a prevalência de crianças menores de 5 anos abaixo do peso aumentou em dez anos. Infelizmente, não há dados sobre este indicador por estados brasileiros.

### 2.3.2. Região Sudeste

A região sudeste abarca São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Minas Gerais. A Figura 11, a seguir, apresenta a proporção da população da região sudeste com renda inferior a U\$ 1.25 por dia de 1990 a 2008, o primeiro indicador da meta 1A do ODM 1.

**Figura 11.** *Proporção da População da Região Sudeste com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia - de 1990 a 2008 (em %)*



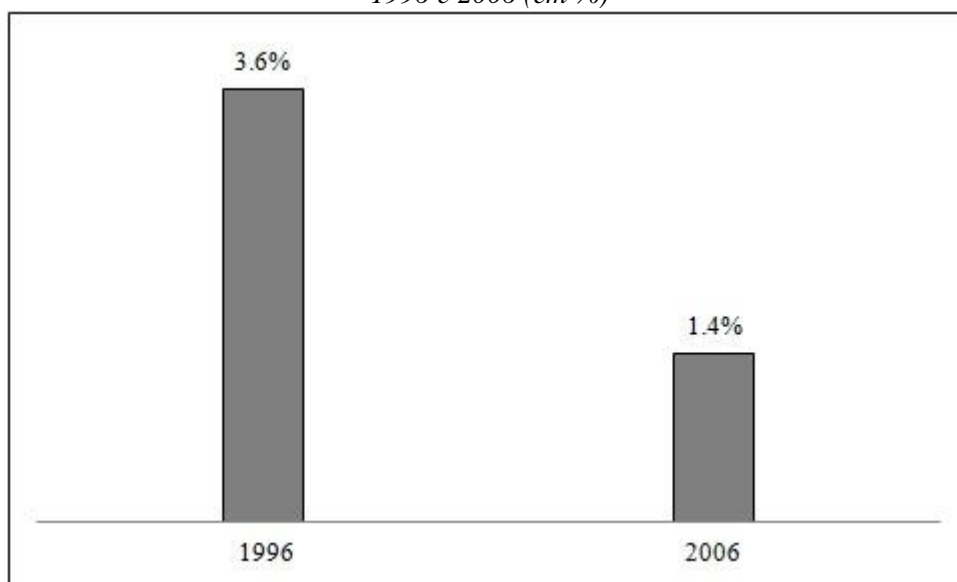
Fonte: IPEA, 2010.

A Figura 11 revela que o percentual da população da região sudeste com renda inferior a U\$ 1.25 por dia foi reduzido consideravelmente de 13% em 1990 para 2,3% em 2008. Portanto, nesta região brasileira, a meta 1A do ODM 1 foi alcançada conforme os parâmetros definidos pela ONU pouco antes de 2002 e conforme os parâmetros definidos pelo Brasil pouco antes de 2008.

Em 2008, o índice de pessoas que viviam com menos de U\$ 1.25 por dia na região sudeste era pouco menor do que a metade do índice nacional. Em Goiás, esta proporção era de 2,2%. No Mato Grosso, de 2,4%. No Mato Grosso do Sul, de 1,8%. E em Minas, esta proporção era de 3% (SEI, 2013).

A Figura 12, a seguir, apresenta a prevalência de crianças na região sudeste menores de 5 anos de idade abaixo do peso em 1996 e em 2006.

**Figura 12.** Prevalência de Crianças na Região Sudeste Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1996 e 2006 (em %)



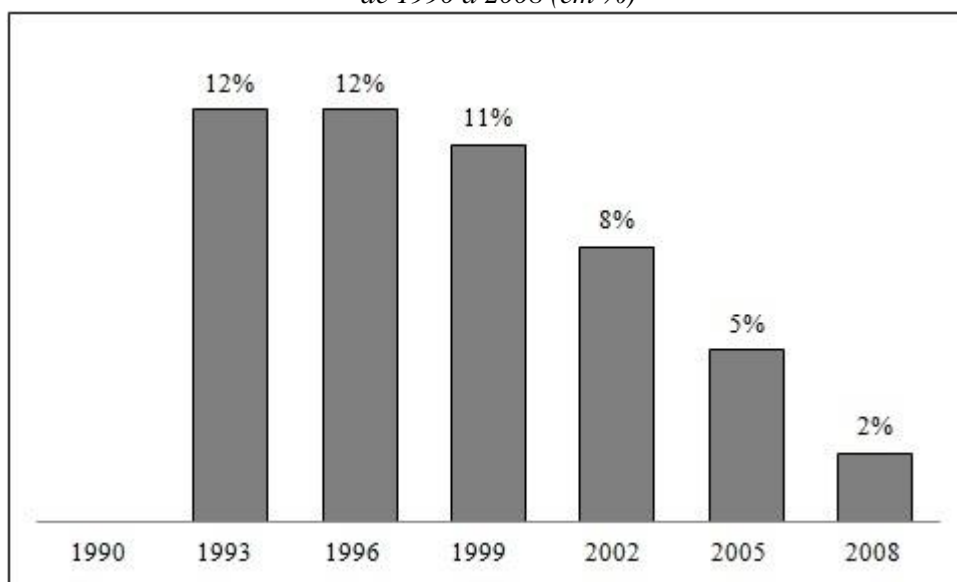
Fonte: IPEA, 2010.

A Figura 12 revela que a proporção de crianças na região sudeste menores de 5 anos de idade abaixo do peso esperado foi reduzida de 3,6% em 1996 para 1,4% em 2006. Em 1996, a proporção de crianças nesta situação na região sudeste quase alcançava a proporção nacional. Em 2006, o índice de crianças abaixo do peso continua sendo menor na região sudeste do que no país. Na verdade, o menor índice regional registrado no país em 2006 era o do sudeste.

### 2.3.3. Região Centro-Oeste

A região centro-oeste abarca Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal. As Figuras 13 e 14, a seguir, apresentam, respectivamente, a proporção da população da região centro-oeste com renda inferior a U\$ 1.25 por dia de 1990 a 2008, o primeiro indicador da meta 1A do ODM 1, e a prevalência de crianças na região centro-oeste menores de 5 anos de idade abaixo do peso em 1996 e em 2006.

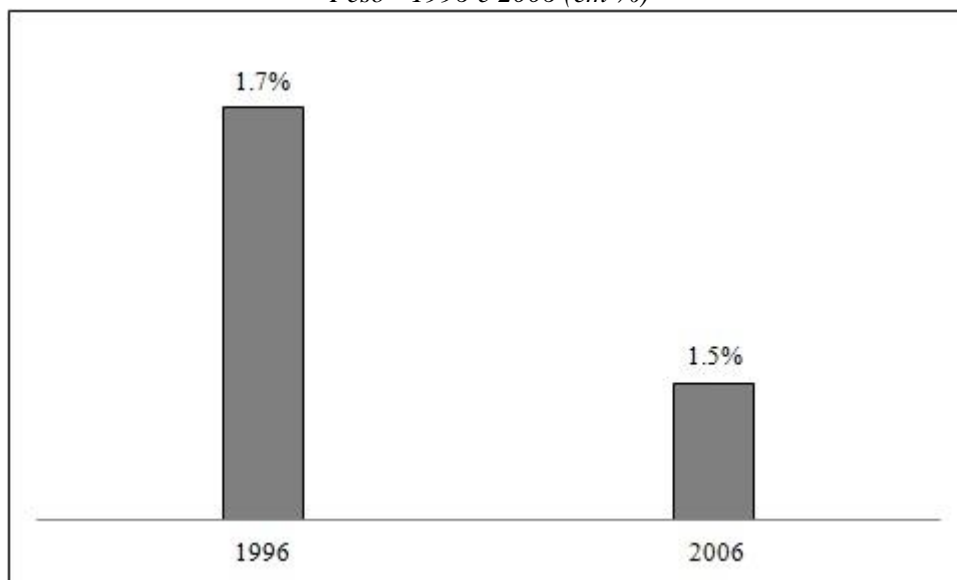
**Figura 13.** *Proporção da População da Região Centro-Oeste com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia\* - de 1990 a 2008 (em %)*



Fonte: IPEA, 2010.

\* Não existem dados referentes a 1990.

**Figura 14.** *Prevalência de Crianças na Região Centro-Oeste Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso - 1996 e 2006 (em %)*



Fonte: IPEA, 2010.

A Figura 13 revela que o percentual da população da região centro-oeste com renda inferior a U\$ 1.25 por dia foi reduzido de 12% em 1990 para 2% em 2008. Portanto, nesta região brasileira, a meta 1A do ODM 1 foi alcançada conforme os parâmetros definidos pela ONU pouco antes de 2005 e conforme os parâmetros definidos pelo Brasil pouco antes de 2008. O índice de pessoas que viviam com menos de U\$ 1.25 por dia na região centro-oeste em 2008 era pouco menor do que a metade do índice nacional. Em Goiás, esta proporção era

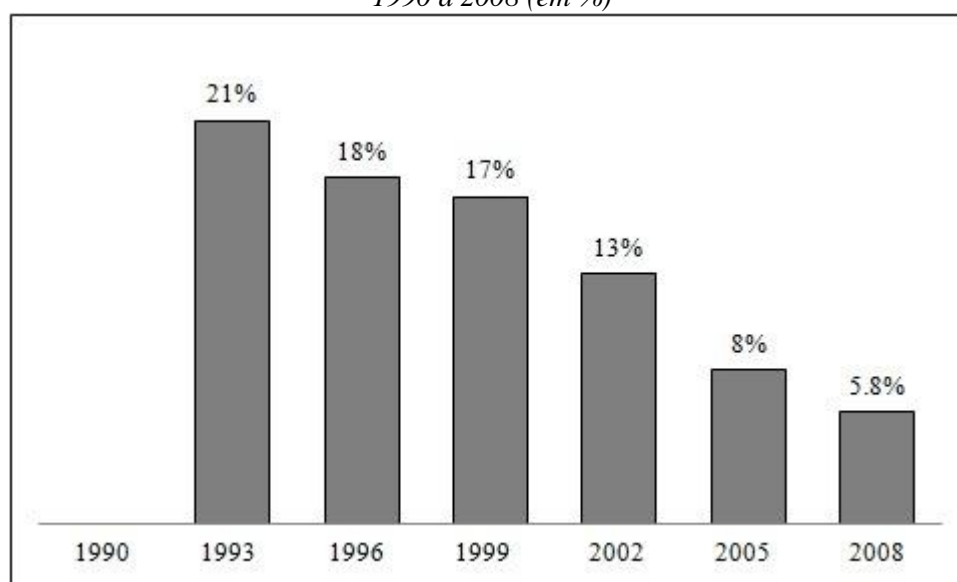
de 2,2%. No Mato Grosso, de 2,4%. No Mato Grosso do Sul e no Distrito Federal, de 1,8% (SEI, 2013).

A Figura 14 revela que a proporção de crianças na região centro-oeste menores de 5 anos de idade abaixo do peso esperado foi reduzida apenas de 1,7% em 1996 para 1,5% em 2006. Todavia, em 1996, a proporção de crianças nesta situação na região centro-oeste era muito menor do que a metade da proporção nacional. Em 2006, o índice de crianças abaixo do peso continua sendo menor na região centro-oeste do que no país. O segundo menor índice regional registrado no país em 2006 era o do centro-oeste brasileiro.

#### 2.3.4. Região Norte

A região norte abarca Rondônia, Roraima, Acre, Amazonas, Tocantins, Pará e Amapá. A Figura 15, a seguir, apresenta a proporção da população da região norte com renda inferior a U\$ 1.25 por dia de 1990 a 2008, o primeiro indicador da meta 1A do ODM 1.

**Figura 15.** *Proporção da População da Região Norte com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia\* - de 1990 a 2008 (em %)*



Fonte: IPEA, 2010.

\* Não existem dados referentes a 1990.

\*\* Exclusive áreas rurais dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

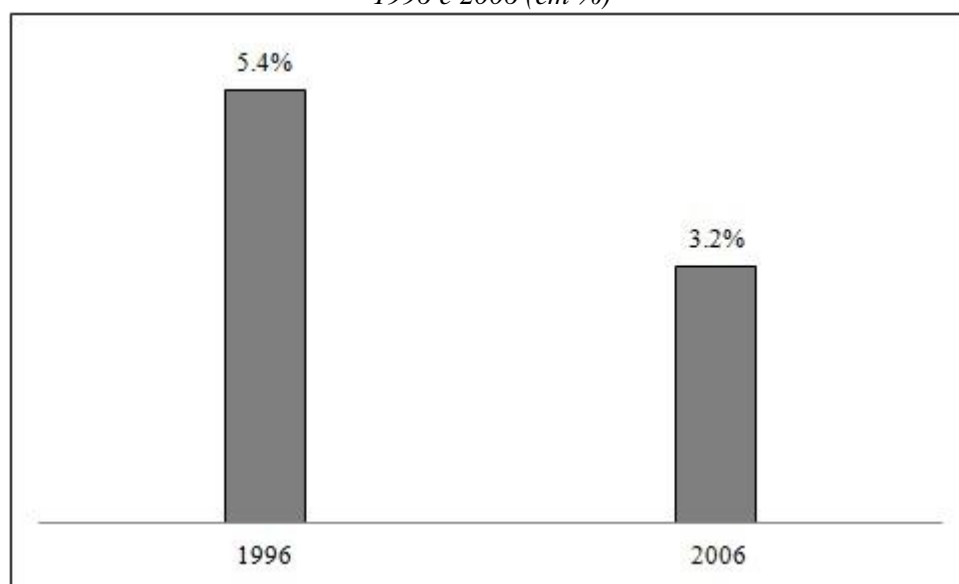
A Figura 15 revela que o percentual da população da região norte com renda inferior a U\$ 1.25 por dia foi reduzido de 21% em 1990 para 5,8% em 2008. Portanto, nesta região brasileira, a meta 1A do ODM 1 foi alcançada conforme os parâmetros definidos pela ONU pouco antes de 2005. Porém, esta meta ainda não foi alcançada conforme os parâmetros

definidos pelo Brasil. Para alcançar a meta brasileira, este indicador deve ser de, no máximo, 5,3%.

Em 2008, o índice de pessoas que viviam com menos de US\$ 1.25 por dia na região norte era quase igual ao índice nacional. Em Rondônia, esta proporção era de 5,5%. Em Roraima, de 6%. No Acre, de 8,4%. No Amazonas, de 7,1%. No Tocantins, de 6,7%. No Pará, 5,5%. E no Amapá, 1,5% (SEI, 2013).

A Figura 16, a seguir, apresenta a prevalência de crianças na região norte menores de 5 anos de idade abaixo do peso em 1996 e em 2006.

**Figura 16.** Prevalência de Crianças na Região Norte Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso\* - 1996 e 2006 (em %)



Fonte: IPEA, 2010.

\* Exclusive áreas rurais dos estados da região norte.

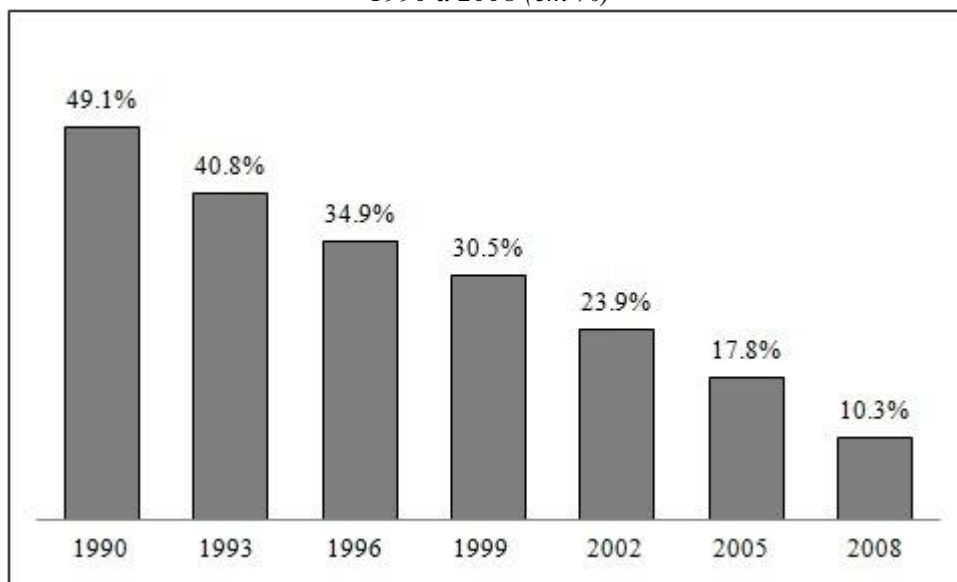
A Figura 16 revela que a proporção de crianças na região norte menores de 5 anos de idade abaixo do peso esperado foi reduzida de 5,4% em 1996 para 3,2% em 2006. Em 1996, a proporção de crianças nesta situação na região norte era maior do que a proporção nacional. Em 2006, o índice de crianças abaixo do peso continua sendo maior na região norte do que no país. O maior índice regional registrado no país em 2006 era o do norte brasileiro, quase o dobro do índice nacional.

### 2.3.5. Região Nordeste

A região nordeste abarca Alagoas, Piauí, Maranhão, Pernambuco, Paraíba, Bahia, Ceará, Sergipe e Rio Grande do Norte. As Figuras 17 e 18, a seguir, apresentam,

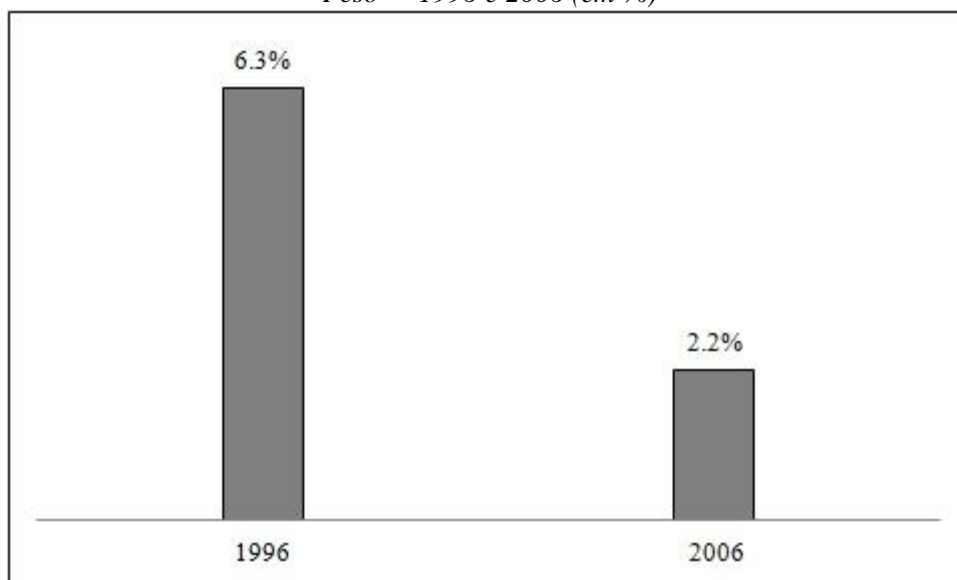
respectivamente, a proporção da população da região nordeste com renda inferior a U\$ 1.25 por dia de 1990 a 2008, o primeiro indicador da meta 1A do ODM 1, e a prevalência de crianças na região nordeste menores de 5 anos de idade abaixo do peso em 1996 e em 2006.

**Figura 17.** *Proporção da População da Região Nordeste com Renda Inferior a U\$ 1.25 por Dia\* - de 1990 a 2008 (em %)*



Fonte: IPEA, 2010.

**Figura 18.** *Prevalência de Crianças na Região Nordeste Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso\* - 1996 e 2006 (em %)*



Fonte: IPEA, 2010.

A Figura 17 revela que o percentual da população da região nordeste com renda inferior a U\$ 1.25 por dia foi reduzido consideravelmente de 49,1% em 1990 para 10,3% em 2008. Portanto, nesta região brasileira, a meta 1A do ODM 1 foi alcançada conforme os parâmetros



definidos pela ONU pouco depois de 2002 e conforme os parâmetros definidos pelo Brasil pouco antes de 2008.

Em 2008, o índice de pessoas que viviam com menos de U\$ 1.25 por dia na região nordeste era o dobro do índice nacional. Em Alagoas, esta proporção era de 16,2%. No Piauí, de 15,5%. No Maranhão, de 13,5%. Em Pernambuco, de 11,7%. Na Paraíba, de 11,3%. Na Bahia, de 11%. No Ceará, de 10,2%. No Sergipe, de 9,6%. E no Rio Grande do Norte, o único estado brasileiro cujo Núcleo dos ODMs ainda está em formação, esta proporção é de 9% (SEI, 2013).

A Figura 18 revela que a proporção de crianças na região nordeste menores de 5 anos de idade abaixo do peso esperado foi reduzida de 6,3% em 1996 para 2,2% em 2006. Em 1996, a proporção de crianças nesta situação na região nordeste era maior do que a proporção nacional. Em 2006, o índice de crianças abaixo do peso continua sendo maior na região norte do que no país. O segundo maior índice regional registrado no país em 2006 era o do nordeste brasileiro, pouco maior do que o índice da região sul.

#### **2.4. A Comparação entre as Regiões Brasileiras**

Em 2012, o relatório *Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro* foi lançado. A publicação consistiu num estudo que relaciona as políticas públicas brasileiras ao aceleração do desenvolvimento humano no país de 2001 a 2011. O levantamento foi feito pelo PNUD, em parceria com alguns ministérios e com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Na ocasião, Jorge Chediek, Coordenador Residente do Sistema ONU no Brasil e Representante Residente do PNUD, afirmou que “*o país apresentado por Josué de Castro em Geografia da Fome hoje é o país da fome zero*” (SG-PR, 2013, *online*<sup>27</sup>).

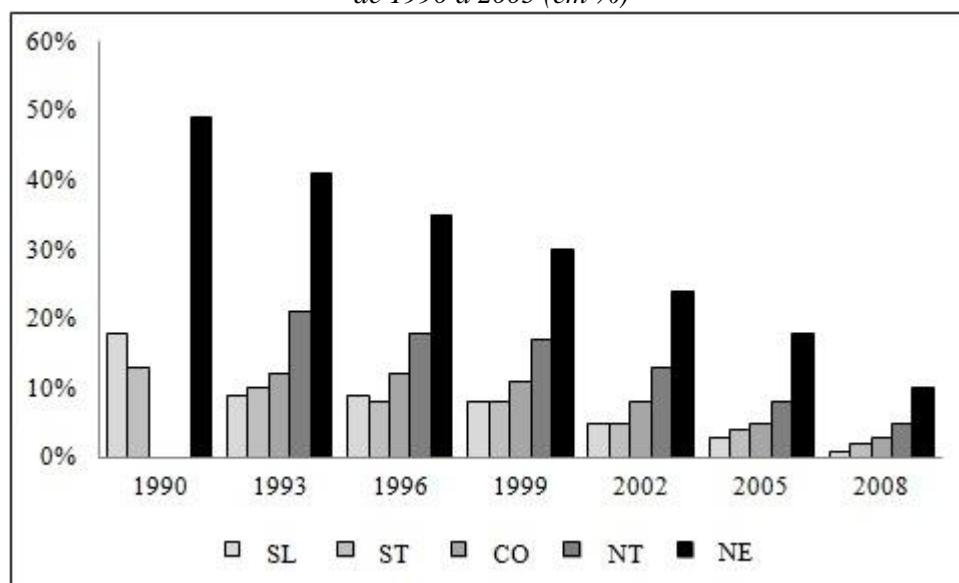
A afirmação de Chediek não condiz com a realidade. A desagregação de dois indicadores no tópico anterior comprovou que o Brasil está longe de ser “o país da fome zero”. Os avanços das regiões norte e nordeste ainda estão aquém dos avanços das demais regiões brasileiras. A região norte ainda possui altos índices de crianças subnutridas. E a região nordeste ainda possui elevada soma de indivíduos retidos na pobreza extrema. Figuras comparativas entre todas as médias subnacionais tornam a leitura destas disparidades mais fácil.

---

<sup>27</sup> Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2013/02/08-02-2013-pnud-brasil-e-referencia-mundial-no-combate-a-pobreza-e-a-desigualdade](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/02/08-02-2013-pnud-brasil-e-referencia-mundial-no-combate-a-pobreza-e-a-desigualdade)> Acesso em: 12 set. 2013.

As Figuras 19 e 20, a seguir, apresentam, respectivamente, a proporção da população brasileira com renda inferior a U\$ 1.25 por dia por regiões de 1990 a 2008 e a prevalência de crianças brasileiras menores de 5 anos de idade abaixo do peso por regiões em 1996 e em 2006.

**Figura 19. Proporção da População Brasileira com Renda Inferior a U\$ 1.25 por dia por Regiões\* - de 1990 a 2005 (em %)**



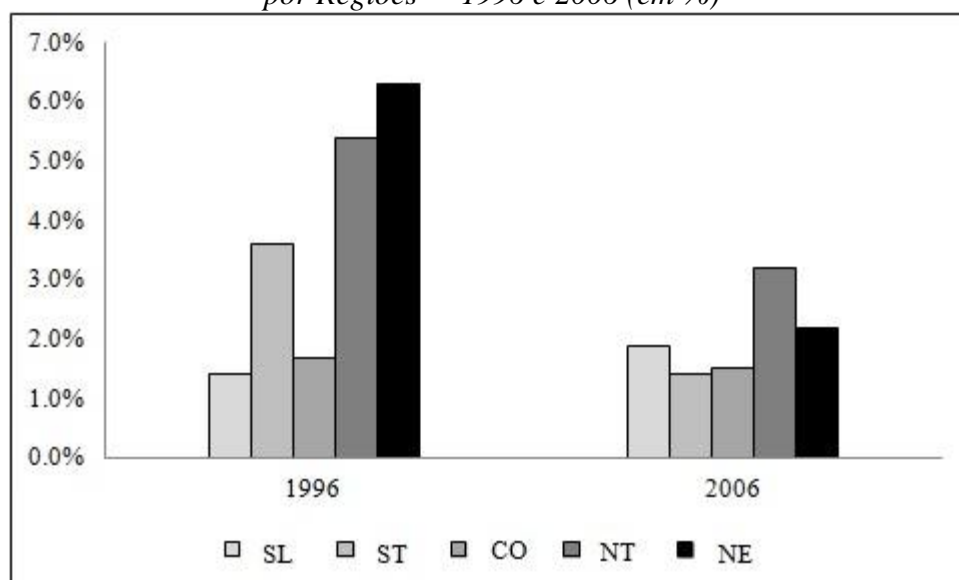
Fonte: IPEA, 2010.

\* Não existem dados referentes a 1990 para as regiões centro-oeste e norte.

\*\* Exclusive áreas rurais dos Estados de Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará e Amapá.

\*\*\* SL - Sul; ST - Sudeste; CO - Centro-Oeste; NT - Norte; NE - Nordeste.

**Figura 20. Prevalência de Crianças Brasileiras Menores de 5 Anos de Idade Abaixo do Peso por Regiões\* - 1996 e 2006 (em %)**



Fonte: IPEA, 2010.

\* Exclusive áreas rurais dos estados da região norte.

\*\* SL - Sul; ST - Sudeste; CO - Centro-Oeste; NT - Norte; NE - Nordeste.

A Figura 19 evidencia que o índice de pessoas que ganham U\$ 1.25 por dia foi reduzido pelo menos pela metade de 1990 a 2008 em todas as regiões brasileiras. E isto é um grande avanço, uma vez que, para a ONU, interessam apenas as médias nacionais. Mas o Brasil se comprometeu a acompanhar as médias subnacionais no RNA. Portanto, embora todas as regiões brasileiras tenham cumprido a meta 1A do ODM 1, a disparidade regional é muito evidente. Em 2008, o índice de que trata a Figura 19 era quase sete vezes maior na região nordeste do que na região sul.

A Figura 20 evidencia que o índice de crianças brasileiras menores de 5 anos de idade abaixo do peso foi reduzido de 1996 a 2006 em quase todas as regiões brasileiras. Todavia, embora o índice nacional tenha sido reduzido em mais da metade em apenas dez anos, os índices subnacionais não foram todos reduzidos nesta proporção. A região sul, por mais incrível que pareça, tinha mais crianças subnutridas em 2006 do que em 1996. A região norte não alcançou a redução almejada. O índice de crianças subnutridas na região norte é mais do que o dobro do mesmo índice na região sudeste. E como falar em erradicação da fome?

Peliano (2013) afirmou que “*em todos os ODMs, os números são melhores do que a realidade*”<sup>28</sup>. Não é preciso desagregar dados para confirmar que os números não dizem tudo sobre a realidade. Como dizer que um indivíduo que ganha mais de U\$ 1.25 por dia, ou seja, cerca de R\$ 2,80 na atual cotação do dólar (BACEN, 2013), já é capaz de assegurar o mínimo? Como dizer que uma criança cujo peso condiz com o esperado não passa fome? Os próprios conceitos de pobreza e de fome são muito relativos.

---

<sup>28</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

## CAPÍTULO 3

### OS ODMs NO BRASIL

O presente capítulo foi dividido em quatro tópicos. O primeiro tópico descreve a trajetória brasileira das políticas públicas para a redução da pobreza e da fome antes dos ODMs. O tópico não foi dividido, embora a trajetória descrita possua três fases. Optou-se por não dividir este tópico porque alguns fatos se repetem ou são extintos e posteriormente resgatados ao longo do caminho. Ou seja, é tênue a linha que separa cada fase. A divisão do tópico também faria parecer que esta trajetória é marcada por idas e vindas, como no caso da trajetória que deu origem aos ODMs, o que aqui não se verifica porque o que existe é antes uma evolução constante das políticas públicas, sendo poucas as discontinuidades.

O segundo tópico debate as principais iniciativas do governo federal brasileiro em prol dos ODMs. Quatro iniciativas são enumeradas. O que se pretende é desvendar quais delas são de fato respostas aos ODMs e quais delas são antes continuidades de processos anteriores. Em momento algum se pretendeu buscar iniciativas que respondessem exclusivamente aos ODMs de 2 a 8, uma vez que o interesse desta pesquisa é somente pelo ODM 1.

Vale enfatizar que os dois primeiros tópicos também não foram construídos com a preocupação de se mapear todas as políticas públicas criadas pelo governo federal ao longo do período analisado. A intenção foi antes a de apontar apenas as estratégias governamentais que refletissem as principais características de cada período. A referência a todas as iniciativas do governo federal demandaria muito tempo e espaço e não contribuiria de forma significativa com os propósitos da pesquisa.

O terceiro tópico avalia o engajamento dos governos locais. Duas ferramentas de internalização dos ODMs são enumeradas. Por um lado, pretende-se desvendar quanto do envolvimento dos governos estaduais serve mais aos interesses da PEB do que aos interesses

da sociedade civil de levar desenvolvimento a todos os cantos do território nacional. Por outro lado, pretende-se verificar quanto do engajamento dos governos municipais é apenas um desdobramento de tendências já em progresso no país a partir dos últimos anos.

O quarto tópico analisa a internalização dos ODMs no Brasil a partir da ótica de Finnemore e Sikkink (1990) sobre o ciclo de vida das normas no cenário internacional, da visão de Risse, Ropp e Sikkink (1999) sobre a socialização de normas internacionais em âmbito doméstico e da abordagem de Salomón (2013) sobre a dimensão subnacional da política externa. Os últimos *insights* teóricos, empreendidos no Capítulo 3, resgatam os primeiros *insights* teóricos, empreendidos no Capítulo 1.

### **3.1. A Trajetória Brasileira de Políticas Públicas de Redução da Pobreza e da Fome Antes dos ODMs**

Existe a noção de que a fome e a pobreza estão intimamente ligadas. A fome seria resultado do acesso limitado a uma alimentação adequada em virtude da insuficiência de recursos financeiros, ou seja, da pobreza. A pobreza também seria resultado da capacidade limitada de exercer a força de trabalho em virtude de uma condição crônica de subnutrição, ou seja, da fome (BANERJEE & DUFLO, 2011).

Esta noção, embora extremamente simplista, explica: a) o desenvolvimento de metodologias para a mensuração indireta da fome a partir da falta de renda (TAKAGI, SILVA & DEL GROSSI, 2001) e b) a execução de políticas públicas voltadas para a redução conjunta tanto da pobreza quanto da fome (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001).

A trajetória das políticas públicas de redução da pobreza e da fome no país costuma ser dividida em períodos. Até o fim do século XX, reconhecia-se a existência de três períodos (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001; VASCONCELOS, 2005). Esta trajetória sempre tratou de forma conjunta a pobreza e a fome. Porém, cada um dos três períodos priorizou uma em detrimento da outra, e vice-versa.

#### *1939-1971*

O primeiro período desta trajetória, fortemente influenciado pelos estudos de Josué de Castro, é marcado pela emergência dos primeiros mecanismos de combate à pobreza e à fome no país (VASCONCELOS, 2005). O principal problema deste período consistiu na escassez de alimentos. Portanto, as estratégias da época visavam a promover tanto o abastecimento do mercado interno quanto a distribuição de alimentos (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001).

Em 1939, foi criada a Comissão de Abastecimento, que visava a evitar a alta dos preços decorrente da escassez de alimentos, o que era feito através da regulação da produção e do comércio de alimentos. A Comissão foi criada no âmbito do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (MTIC). Este episódio marcou o início da trajetória das políticas públicas de redução da pobreza e da fome no país (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001).

Em 1940, foi criado, dentro do MTIC, o Serviço de Alimentação da Previdência Social (SAPS). O objetivo do SAPS consistia em melhorar a alimentação e, conseqüentemente, a capacidade de trabalho dos trabalhadores (PELIANO, 2010). O SAPS promoveu - a) a instalação dos restaurantes populares em algumas cidades brasileiras; b) a criação dos postos de subsistência para a comercialização de gêneros de primeira necessidade a preço de custo; c) a oferta de educação nutricional para o povo; e d) a criação de cursos de treinamento sobre nutrição. O SAPS entrou em crise em 1945 e foi extinto em 1967 (VASCONCELOS, 2005).

Em 1945, foi criada a Comissão Nacional de Alimentação (CNA). A finalidade da CNA, ligada ao Ministério da Saúde (MS), era promover a suplementação alimentar e nutricional das gestantes, nutrízes, crianças menores de seis anos, crianças de 7 a 14 anos de idade matriculadas na rede pública de ensino e trabalhadores de baixa renda. A CNA foi responsável, em 1953, pela elaboração e pela aprovação do Primeiro Plano Nacional de Alimentação e Nutrição no Brasil. A CNA - a) estudou o estado de nutrição e acompanhou os hábitos alimentares da população brasileira; b) estimulou estudos sobre os problemas da alimentação no país; e c) buscou o desenvolvimento da indústria de alimentos no país. A CNA foi extinta em 1972 (VASCONCELOS, 2005).

Em 1951, foi criada a Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP), órgão ligado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). No início, a atuação da Comissão se restringiu ao abastecimento do mercado interno. Em 1962, foi criada, dentro da COFAP, a Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), hoje Companhia Nacional de Alimentos (CONAB). A COBAL ampliou a atuação da COFAP ao, além de abastecer o mercado interno, distribuir alimentos (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001). As funções da CNA foram progressivamente transferidas à COBAL antes de 1972 (PELIANO, 2010).

Pouco restou destas iniciativas. É certo que a CONAB ainda vigora. Mas a mais significativa das estratégias do primeiro período foi o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), criado em 1954. Vinculado ao Ministério da Educação (MEC), o PNAE visava a suplementar de 15% a 30% as necessidades nutricionais dos alunos de 7 a 14 anos de idade matriculados na rede pública e filantrópica de ensino fundamental por meio do fornecimento de pelo menos uma refeição diária no período de permanência na escola. A

merenda escolar, como ficou conhecida, nunca foi extinta (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001).

### *1972-1990*

O segundo período desta trajetória é marcado pela atuação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) e pela aprovação do I e do II Programas de Alimentação e Nutrição (PRONAN). O principal problema deste período consistiu na resistência oferecida pela maioria dos ministérios à institucionalização de programas de redução da pobreza e da fome (PELIANO, 2010). Tais programas priorizaram a suplementação alimentar e a distribuição de alimentos (VASCONCELOS, 2005).

Em 1972, o INAN, ligado ao MS, substituiu a CNA (VASCONCELOS, 2005). O INAN foi extinto em 1997 (PELIANO, 2010). Em 1973, o INAN instituiu o I PRONAN, vigente até 1975. O Programa de Nutrição em Saúde (PNS), criado em 1975, no âmbito do MS, consistiu numa iniciativa do I PRONAN. O PNS distribuía gratuitamente alimentos básicos a gestantes, nutrizes e crianças menores de cinco anos com renda familiar de até dois salários mínimos. A extinção do PNS, em 1985, significou o fim da iniciativa mais importante do I PRONAN (VASCONCELOS, 2005).

Em 1976, o INAN instituiu o II PRONAN, vigente até 1984. As maiores conquistas do II PRONAN consistiram no Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT), ligado ao MTIC, e no Programa de Combate às Carências Nutricionais Específicas (PCCNE), ligado ao MS. Ambos ainda estão vigentes. Criado em 1976, o PAT fornecia refeições nas empresas e vales para a aquisição de alimentos no comércio e distribuía cestas básicas aos trabalhadores de baixa renda (VASCONCELOS, 2005). Criado em 1977, o PCCNE promovia atividades de enriquecimento de alimentos e distribuía medicamentos (VASCONCELOS, 2005).

Ao término do II PRONAN, restaram apenas o PAT e o PCCNE. A extinção do PNS consistiu numa perda considerável. Um grupo especial da população brasileira carente, formado por gestantes e por crianças, careceria, nos próximos oito anos, de uma iniciativa capaz de assegurar a distribuição gratuita de alimentos. O I PRONAN não deixou nenhum legado. O INAN teria sido um fracasso sem as conquistas do II PRONAN. O que impediu que o INAN fizesse mais, ou pelo menos garantisse o PNS, foi a dificuldade para se institucionalizar as iniciativas. A maioria dos ministérios dificultou a institucionalização dos programas assistenciais do segundo período (PELIANO, 2010).

*1991-2002*

O terceiro período desta trajetória é marcado por uma participação mais ativa da sociedade civil nos debates sobre pobreza e fome no país e pela progressiva substituição da distribuição de alimentos pela transferência de renda em dinheiro para os beneficiários dos programas assistenciais. O principal problema deste período consistiu na interrupção da maioria das políticas públicas no início dos anos 1990 em virtude da apuração de irregularidades (VASCONCELOS, 2005).

Em 1991, a CPI da Fome apurou ilegalidades na maioria dos programas assistenciais em vigência na época. Em 1992, do Movimento Pela Ética na Política, liderado por Herbert de Sousa, o Betinho, nasceu a Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida. É verdade que já havia sido implantando em 1987, sob a coordenação de Anna Maria Peliano, o Núcleo de Estudos da Fome na Universidade de Brasília. Porém, a Ação da Cidadania consistiu na primeira grande participação da sociedade civil nos debates sobre pobreza e fome no país (VASCONCELOS, 2005).

Em Março de 1993, junto com o Governo Paralelo do Partido dos Trabalhadores (PT), a Ação da Cidadania pediu ao IPEA a elaboração do Mapa da Fome. O Mapa utilizou a metodologia cepalina para mapear a fome - levantou o custo, por região, de uma cesta básica de alimentos necessária para satisfazer as necessidades nutricionais das famílias e levantou o número de famílias que tinham renda suficiente para a aquisição desta cesta básica. Através desta metodologia, o IPEA constatou que 32 milhões de brasileiros passavam fome em 1990. O Mapa dimensionou ainda a produção agrícola em território brasileiro (IPEA, 1993a).

Em Abril de 1993, foi criado o Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), principal resultado do Mapa da Fome. Ao CONSEA, composto por nove ministros e por vinte e um representantes da sociedade civil (DECRETO Nº. 807, 1993), cabia coordenar a elaboração e a implantação do Plano Nacional de Combate à Fome e à Miséria. Os princípios da solidariedade, da parceria e da descentralização deveriam guiar a atuação do CONSEA (IPEA, 1993b).

O CONSEA, extinto em 1995, obteve duas conquistas principais. Em primeiro lugar, o CONSEA foi responsável, em 1993, pela descentralização do PNAE em direção aos municípios e às próprias escolas. Em segundo lugar, o CONSEA foi responsável, também em 1993, pela criação, dentro do MAPA e do MS, respectivamente, do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos (PRODEA) e do Programa Leite é Saúde (PLS). O PRODEA, extinto em 2000, distribuía cestas básicas às populações em situação emergenciais, marcadas pela presença de secas, de enchentes ou de pobreza extrema. O PSL, extinto em 1997,



distribuía leite em pó e óleo de soja a gestantes, nutrizes e crianças menores de dois anos com renda familiar de até dois salários mínimos (BELIK, SILVA & TAKAGI, 2001).

É interessante destacar que o CONSEA resgatou a ideia do PNS ao criar o PRODEA. Já o PSL não era exatamente uma ideia nova. Em 1986, já havia sido criado o Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). Extinto em 1991, o PNLCC distribuía cupons para a aquisição mensal de trinta litros de leite para as crianças menores de sete anos de idade com renda familiar mensal de até dois salários mínimos (PELIANO, 2010). A principal diferença entre o PNLCC e o PSL consistia no vínculo institucional. Aquele era ligado à Secretaria de Planejamento (SEPLAN), ao passo que este era ligado ao MS.

Em 1995, foi criado o Programa Comunidade Solidária (PCS). A coordenação do PCS foi atribuída ao Conselho Comunidade Solidária (CCS). O PCS tinha um foco mais centrado no combate à pobreza. Na verdade, o combate à fome acabou sendo inserido no conjunto de políticas públicas para a redução da pobreza (PELIANO, 2010). As extinções do CONSEA em 1995 e do INAN em 1997 refletem esta característica do PCS. O CCS auxiliou o PCS a definir a Agenda Básica, um plano de ação inicialmente composto por 16 programas, divididos entre cinco áreas prioritárias - suplementação alimentar; redução da mortalidade infantil; apoio ao ensino fundamental; desenvolvimento urbano; geração de emprego e renda e educação profissional; fortalecimento da agricultura familiar (PERES, 2005).

O CSS, sendo um espaço público para a promoção de diálogos entre o governo e a sociedade civil sobre temas importantes para uma estratégia nacional de desenvolvimento social, objetivava substituir o CONSEA. Porém, o CSS não contou com o amplo apoio da sociedade civil. A Ação da Cidadania, antes de romper com o CSS, questionou a prioridade dada ao combate à pobreza (RESENDE, 2000). Ao atuar segundo os princípios de focalização, necessidade, parcerias, urgências e solidariedade, o PCS era acusado de não combater as desigualdades sociais, mas de restringir-se a efeitos da miséria sobre a parte mais pobre da população (COHN, 1999).

O PCS tentou manter programas assistenciais criados pelo CONSEA. Em 1998, em substituição ao PLS, extinto no ano anterior, foi instituído o Programa de Combate às Carências Nutricionais (PCCN), ligado ao MS. O PCCN logo teve o nome mudado para Programa de Incentivo ao Combate às Carências Nutricionais (ICCN). Em 2001, o ICCN também foi extinto (VASCONCELOS, 2005). Portanto, o legado do CONSEA, composto pelo PRODEA e pelo PSL, não logrou ser mantido pelo PCS. A intenção do governo federal era substituir os programas de distribuição de alimentos pelos programas de transferência de renda.

Em 2001, em substituição ao ICCN, foi criado o Programa Nacional de Renda Mínima (Bolsa Alimentação). Ligado ao MS, o programa visava a promover as condições de saúde e de nutrição de gestantes, de nutrizes e de crianças menores de sete anos de idade, em risco nutricional, pertencentes a famílias sem renda ou detentoras de renda mensal de até R\$ 90,00 *per capita*. As famílias beneficiadas pelo programa, extinto em 2003, sacavam, com um cartão magnético, o valor mensal de R\$ 15,00 por beneficiário. Mas o saque mensal era limitado ao valor de R\$ 45,00. Isto é, era permitido que cada família beneficiada recebesse o auxílio para, no máximo, três beneficiários (MEDIDA PROVISÓRIA Nº. 2.206-1, 2001).

A Figura 21, a seguir, apresenta os principais acontecimentos da trajetória que acabou de ser descrita.

**Figura 21.** Principais Acontecimentos da Trajetória das Políticas de Redução da Pobreza e da Fome no Brasil Antes dos ODMs

Ano	Acontecimento	Vínculo
1939	Criação da Comissão de Abastecimento	MTIC
1940	Criação do SAPS	MTIC
1945	Criação da CNA	MS
1946	Publicação de Geografia da Fome	Josué de Castro
1951	Criação da COFAP	MAPA
1954	Criação do PNAE	MEC
1962	Criação da COBAL	MAPA
1972	Criação do INAN	MS
1973	Instituição do I PRONAN	MS/INAN
1975	Criação do PNS	MS/INAN
1976	Instituição do II PRONAN	MS/INAN
1976	Criação do PAT	MTIC
1977	Criação do PCCNE	MS
1991	Instauração da CPI da Fome	Congresso Nacional
1992	Criação do Movimento Pela Ética na Política	Betinho
1993	Publicação do Mapa da Fome	IPEA
1993	Criação do CONSEA	-
1993	Criação do PRODEA	MAPA
1993	Criação do PLS	MS
1995	Criação do PCS	-
1995	Extinção do CONSEA	-
1997	Extinção do INAN	-
1998	Criação do PCCN/ICCN	MS
2001	Criação do Bolsa Alimentação	MS

Fonte: elaboração desta autora.

Alguns aspectos da trajetória descrita merecem atenção. É interessante notar, por exemplo, o momento em que se deu a substituição dos programas de distribuição de alimentos pelos programas de transferência de renda. Já foi discutido que cada país, detentor de contextos locais específicos, está preparado para determinados tipos de políticas. Daí a noção

de que não se pode impor aos países uma estratégia padronizada para o alcance de determinado objetivo.

Osório (2013) afirmou que *“nos anos 1980 nós estávamos preparados para distribuir leite e cesta básica [...] nós não conseguiríamos ter dado dinheiro para as famílias [...] em 2003 já foi difícil [em referência ao PBF] [...] hoje em dia já é um consenso”*<sup>29</sup>. O fato é que os programas de transferência de renda são um assunto polêmico. A sociedade brasileira não tem uma posição unânime sobre “dar um salário” a famílias carentes. Santos (2013) argumentou que *“essa política de transferência de dinheiro para as pessoas é certa [...] é a melhor maneira de dar a elas autonomia”*<sup>30</sup>.

Alguns fatores limitam os programas de transferência de renda - a) a dificuldade de garantir que apenas famílias de fato carentes sejam beneficiadas; b) a dificuldade de cadastramento e acompanhamento dos beneficiários num país que possui um público-alvo tão grande; c) a tendência a uma acomodação com medidas paliativas que geram resultados em curto prazo e, conseqüentemente, ao abandono de políticas públicas que geram resultados em longo prazo; d) a dificuldade de assegurar recursos financeiros necessários para cobrir um tipo de política pública que demanda muito dinheiro; e) o valor monetário muito baixo transferido às famílias beneficiadas; e f) o fato de que os reajustes dos valores pagos não acompanham os índices de inflação (ROCHA, 2005; SILVA, 2007).

Peliano (2013) considera *“os programas transferência de renda como mecanismos muito importantes [...] mas não são suficientes para acabar com a pobreza [...] não é correto dizer que R\$ 70,00 garantem a saída da linha de extrema pobreza”*<sup>31</sup>. A cada eleição se discute a continuidade dos programas de transferência de renda. Isto porque eles costumam estar associados a imagens de governantes. A associação acaba estimulando o uso indevido dos programas como ferramentas de obtenção de votos. Por isto, Peliano (2013) argumenta que *“esses programas deveriam se transformar em um direito, como a merenda escolar se transformou, para evitar seu uso político pelos governantes”*<sup>32</sup>.

A trajetória que acabou de ser descrita pode ser sintetizada em três momentos. De 1939 a 1971, as primeiras políticas públicas de redução da pobreza e da fome foram planejadas pelo governo sem a participação da sociedade civil, sendo voltadas primordialmente para a resolução do problema da escassez de alimentos no país. O governo federal priorizava, em maior escala, o abastecimento de alimentos e, em menor escala, a distribuição de alimentos.

---

<sup>29</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>30</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>31</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

<sup>32</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

De 1972 a 1990, as políticas públicas para a redução da pobreza e da fome continuaram sendo planejadas exclusivamente pelo governo, sendo voltadas primordialmente para a resolução do problema da distribuição de alimentos no país. Com o problema da escassez de alimentos parcialmente resolvida, as primeiras políticas públicas a partir dos anos 1970 distribuíam alimentos em espécie. Em 1976, o PAT também começou a distribuir cupons que podiam ser trocados por alimentos. A institucionalização dos programas assistenciais no interior de alguns ministérios é outra característica do período.

De 1991 a 2002, a sociedade civil logrou participar do planejamento das políticas públicas para a redução da pobreza e da fome. Algumas delas foram descentralizadas em direção aos estados e municípios. A atuação da sociedade civil teve um ápice em 1993, com a criação do CONSEA, e um declínio em 1995, com a substituição do CONSEA pelo CCS. A substituição da distribuição de alimentos pela transferência de renda em dinheiro aos beneficiários é outra característica do período.

### **3.2. As Principais Iniciativas do Governo Federal Brasileiro em Prol do ODM 1**

Em 2003, com o lançamento do Programa Fome Zero, o quarto período da trajetória das políticas públicas de redução da pobreza e da fome no país foi iniciado. Este período é marcado pela consolidação dos programas de transferência de renda em dinheiro e pela descentralização administrativa dos recursos para a execução destes programas em direção aos estados e aos municípios (PELIANO, 2010). O principal problema deste período consistiu nas polêmicas em relação a estes programas.

Neste período, o Brasil já havia se comprometido com os ODMs. Lula já havia afirmado que “*adotamos as Metas do Milênio como referência obrigatória para as nossas políticas públicas*” (CORRÊA, 2007, p. 748). Porém, não se pode afirmar que as políticas públicas de redução da pobreza e da fome criadas neste período consistiram numa resposta nacional a uma demanda global de desenvolvimento. O Brasil já tinha tradição na execução destas políticas desde meados do século anterior. A erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais já eram visadas pelo Brasil na Constituição Federal de 1988 (CF, 1988).

Osório (2013) afirmou que “*a existência dos ODMs é importante para a mobilização social, mas não ajuda a fazer a política no Brasil*”<sup>33</sup>. Portanto, as políticas públicas de

---

<sup>33</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

redução da pobreza e da fome criadas neste período não respondiam ao ODM 1. Tais estratégias apenas davam continuidade a iniciativas anteriores. A agenda brasileira de desenvolvimento já prioriza o combate à pobreza e à fome há pelo menos setenta anos. O fato é que “*estaríamos fazendo as mesmas políticas existindo ODMs ou não*”.

Isto não significa que o Brasil não tenha dado respostas específicas aos ODMs. A Secretaria Geral da Presidência da República (SG-PR) é responsável por centralizar, no Portal ODM Brasil, as informações acerca das iniciativas brasileiras criadas especificamente em virtude dos ODMs. O Portal disponibiliza informações sobre o RNA, sobre o Prêmio ODM Brasil e sobre o engajamento dos estados e dos municípios (ODM BRASIL, 2013).

Peliano (2013) acredita que “*o Brasil aderiu aos ODMs porque já tinha esses desafios assumidos internamente [...] mas a adesão brasileira fortaleceu esta agenda [...] a troca é mais daqui para lá do que de lá para cá*”<sup>34</sup>. O RNA e o Prêmio, sendo uma forma de resposta nacional a uma demanda global, deram visibilidade aos ODMs no cenário internacional. O Brasil, inclusive, é o único país a premiar práticas que facilitam o alcance dos ODMs (ODM BRASIL, 2013).

Os achados empíricos obtidos até aqui permitem constatar que o conjunto das principais iniciativas do governo federal em prol dos ODMs é composto pelo Programa Fome Zero, pelo BSM, pelo RNA e pelo Prêmio ODM Brasil. As duas políticas, o Fome Zero e o BSM, cujas criações não foram estimuladas pela Declaração do Milênio, são encaradas como iniciativas que facilitam o alcance do ODM 1. Já o RNA e o Prêmio são encarados como desdobramentos do comprometimento brasileiro para com o que foi acordado na Cúpula do Milênio.

### **3.2.1. O Programa Fome Zero**

O Programa Fome Zero já fazia parte do ideário do Governo Paralelo do PT desde o início dos anos 1990. O diagnóstico que deu origem ao programa foi divulgado em 2001. O documento verificou que a fome no país não decorria propriamente da escassez de alimentos. A desigualdade de acesso a uma alimentação adequada em virtude da insuficiência de renda era o principal problema apontado pelo diagnóstico (SILVA & CAMARGO, 2001).

Em 2003, foi lançado o Programa Fome Zero, hoje composto por quatro eixos prioritários - a) acesso à alimentação, b) fortalecimento da agricultura familiar, c) geração de

---

<sup>34</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

emprego e renda e d) articulação, mobilização e controle social (FOME ZERO, 2013). A proposta consistia numa atuação em duas frentes. Por um lado, o programa objetivava sanar o problema da fome de forma emergencial, o que foi feito preferencialmente através dos programas pertencentes ao primeiro eixo. Por outro lado, o programa objetivava sanar o problema da pobreza de forma emancipatória, o que foi feito através dos programas pertencentes aos três outros eixos (FREI BETTO, 2003).

O primeiro eixo, o de acesso à alimentação, é mais amplo, pois abarca quatro tipos de programas - a) os de transferência direta de renda, como o PBF, lançado poucos meses após o lançamento do Fome Zero; b) os de alimentação e nutrição, como o PNAE, existente desde 1954; c) os de incentivos fiscais, como o PAT, existente desde 1976; e d) os de redução de tributos, como os de desoneração da cesta básica de alimentos (FOME ZERO, 2013).

Os outros eixos são mais simples, pois abarcam apenas um tipo de programa. O eixo de fortalecimento da agricultura familiar abarca iniciativas que visam a financiar projetos individuais ou coletivos que gerem renda aos agricultores familiares e aos assentados da reforma agrária e a valorizar os alimentos produzidos pelas pequenas propriedades rurais trabalhadas pela família (DECRETO Nº. 1.946, 1996; LEI Nº. 10.696, 2003).

O eixo de geração de emprego e renda abarca iniciativas que visam a incentivar a geração de trabalho e renda por meio do estímulo ao crescimento dos microempreendimentos populares e a promover gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação com vistas a contribuir para o aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente (RESOLUÇÃO Nº. 333, 2003; LEI Nº. 11.110, 2005).

O eixo de articulação, mobilização e controle social congrega iniciativas que visam a articular ações de segurança pública para o combate à criminalidade através do desenvolvimento de estratégias que acompanham o percurso social formativo dos jovens e a promover melhorias em comunidades minoritárias, como os remanescentes de quilombos, através de ações de regularização fundiária e de desenvolvimento da infraestrutura, dentre outras (LEI Nº. 11.530, 2008; IPEA, 2010).

A articulação em quatro eixos prioritários é pertinente. Tal arranjo confere um caráter dual de assistencialismo e de emancipação ao Fome Zero. A Figura 22, a seguir, apresenta os programas e ações do Programa Fome Zero por eixo.

**Figura 22. Programas e Ações do Programa Fome Zero por Eixo**

<b>Acesso à Alimentação</b>
Programa Bolsa Família (PBF)
Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)
Ação de Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Específicos
Programa Cisternas
Programa Restaurante Popular
Programa Banco de Alimentos
Programa de Agricultura Urbana e Periurbana (PROAUP)
Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (SISVAN)
Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A
Programa Nacional de Suplementação de Ferro
Ação de Alimentação e Nutrição de Povos Indígenas
Programa Educação Alimentar, Nutricional e para Consumo
Programa Alimentação Saudável
Programa de Alimentação do Trabalhador (PAT)
<b>Fortalecimento da Agricultura Familiar</b>
Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)
Ação Garantia-Safra
Programa Seguro da Agricultura Familiar
<b>Geração de Renda e Emprego</b>
Programa Qualificação Social e Profissional
Programa Economia Solidária e Inclusão Produtiva
Programa Consórcio de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD)
Programa Organização Produtiva de Comunidades (Produzir)
Programa de Desenvolvimento de Cooperativas de Trabalhadores
Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)
<b>Articulação, Mobilização e Controle Social</b>
Programa Casa das Famílias
Programa de Capacitação de Agentes Públicos e Sociais
Programa de Mutirões e de Doações
Programa de Parcerias com Empresas e Entidades
Programa de Controle Social

Fonte: FOME ZERO, 2013.

O PBF é considerado o carro-chefe do Fome Zero (IPEA, 2007). Criado no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o PBF visa a incluir socialmente as famílias em situação de extrema pobreza, com renda mensal per capita de até R\$ 70,00, e as famílias em situação de pobreza, com renda mensal per capita de R\$ 71,00 a R\$ 140,00. Esta inclusão se dá por meio da transferência direta de renda condicionada ao acesso dos beneficiários a serviços sociais de saúde e de educação (LEI Nº. 10.836, 2004).

Em 2004, eram concedidos R\$ 50,00 para os beneficiários pertencentes a famílias com renda mensal per capita de até R\$ 70,00 e R\$ 15,00 para os beneficiários pertencentes a famílias com renda mensal per capita de R\$ 71,00 a R\$ 140,00, sendo limitado este benefício variável a, no máximo, três integrantes por família (LEI Nº. 10.836, 2004). Em 2008, os valores subiram para R\$ 58,00 e R\$ 18,00, respectivamente (LEI Nº. 11.692, 2008). Em 2009,

os valores subiram para R\$ 70,00 e R\$ 32,00, respectivamente (DECRETO Nº. 6.917, 2009). O PBF merece destaque por ter sido responsável por modificar o desenho inicial do Fome Zero.

Inicialmente, o Fome Zero previa a articulação do governo com a sociedade civil. Para tanto, o CONSEA foi restituído no mesmo dia em que o programa foi lançado. Era prevista a formação de comitês gestores em todos os municípios. A cada comitê, liderado por um representante da comunidade local, caberia cadastrar as famílias beneficiárias do programa a partir do critério de renda mensal *per capita* inferior a meio salário mínimo (FREI BETTO, 2003). O PBF trouxe duas mudanças principais.

A primeira mudança consistiu na extinção dos comitês gestores, o que limitou a influência da sociedade civil. A participação social seria controlada, em âmbito local, por um conselho instalado pelo poder público municipal (Lei Nº. 10.836, 2004). Isto dificultou a participação da sociedade civil no processo de elaboração de políticas públicas de redução da pobreza e da fome. A participação social via CONSEA havia sido maior na década de 1990 do que vem sendo nos anos 2000 (PELIANO, 2013<sup>35</sup>).

A segunda mudança consistiu na unificação de todos os programas de transferência de renda em dinheiro existentes na época. O Bolsa Alimentação, o Bolsa Escola, o Programa Nacional de Acesso à Alimentação (PNAA) e o Auxílio Gás, heranças do PCS, foram todos unificados pelo PBF (Lei Nº. 10.836, 2004). Isto reforçou a imagem assistencialista em detrimento da imagem emancipatória das estratégias da época.

Estas mudanças foram calculadas. O Fome Zero, após um ano em andamento, já havia perdido força. O PBF foi então lançado para disfarçar o desgaste do Fome Zero. Porém, o PBF acabou sendo referenciado como um substituto do Fome Zero. Peliano (2013) argumentou que “*a intenção da publicação daqueles livros [em referência aos três volumes de Fome Zero: uma história brasileira] era recapitular o fato de que o Bolsa Família era o carro-chefe do Fome Zero*”<sup>36</sup>. Ninguém parecia saber que o PBF havia decorrido do Fome Zero. Até a imprensa brasileira contribuiu para a construção da ideia de que o PBF havia logrado êxitos que o Fome Zero foi incapaz de alcançar (PELIANO, 2013<sup>37</sup>).

O Programa Fome Zero figura em muitos debates polêmicos. Por um lado, argumenta-se que o programa é completo, pois alia o assistencialismo, que supre as necessidades mais urgentes, como a fome, e a emancipação, que garante aos brasileiros pertencentes aos grupos

---

<sup>35</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

<sup>36</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

<sup>37</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.



de baixa renda certa autonomia (OSÓRIO, 2013<sup>38</sup>; PELIANO, 2013<sup>39</sup>; SANTOS, 2013<sup>40</sup>). Por outro lado, alega-se que o programa é meramente assistencialista e não promove a emancipação das famílias beneficiadas (ROCHA, 2005; SILVA, 2007). O fato é que não existe modelo ideal de política pública. Um intenso diálogo ainda deve ser travado em relação ao Fome Zero.

Não se pode negar que o Programa Fome Zero trouxe benesses a vida de muitos brasileiros. Inclusive, é comum que tecnologias sociais como o Fome Zero e o PBF despertem o interesse de países em desenvolvimento. Atualmente, algumas iniciativas de cooperação sul-sul das quais o Brasil participa visam a reproduzir os programas sociais brasileiros para a redução da pobreza e da fome em países em desenvolvimento (AQUINO, 2013<sup>41</sup>). Isto comprova que, bem ou mal, a fórmula brasileira para se combater a pobreza e a fome, embora ainda esteja longe de esgotar os meios para se chegar ao desenvolvimento, tem trilhado o caminho certo.

### **3.2.2. Os Relatórios Nacionais de Acompanhamento**

Em 2003, foi instituído um Grupo Técnico (GT) para o acompanhamento dos ODMs no Brasil. São atribuições do GT - a) subsidiar a elaboração de um plano de ação brasileiro para o alcance dos ODMs e b) monitorar o desempenho brasileiro por meio de levantamento de dados e informações pertinentes junto aos órgãos setoriais nos três níveis de governo (DECRETO DE 31 DE OUTUBRO DE 2003).

Na verdade, a primeira atribuição do GT não foi cumprida. O que existe é a descentralização dos recursos dedicados a políticas públicas em direção aos municípios. Esta descentralização administrativa permite falar de uma municipalização das políticas públicas de combate ao subdesenvolvimento (CNM, 2008). A segunda atribuição do GT vem sendo feita através da produção do RNA, cuja elaboração é coordenada pelo IPEA e pela Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão (SPI-MPOG) (IPEA, 2010).

O RNA apresenta informações sobre o desempenho do Brasil no alcance dos ODMs. As informações são prestadas sob a forma de gráficos, que contém indicadores agregados e

---

<sup>38</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>39</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

<sup>40</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/03/paises-africanos-sao-os-que-mais-importam-tecnologias-sociais-do-brasil>> Acesso em: 2 out. 2013.

indicadores desagregados. O RNA também é acompanhado de uma mídia digital que contém todas as políticas públicas contidas no Plano Plurianual (PPA) do período. Estas políticas, como já afirmado, são encaradas como mecanismos que facilitam o alcance dos ODMs, ainda que não tenham sido criadas em virtude da Declaração do Milênio e que signifiquem, antes, a continuidade da agenda brasileira de desenvolvimento.

O 1º RNA foi publicado em 2004. O 2º, o 3º e o 4º foram publicados, respectivamente, em 2005, em 2007 e em 2010 (IPEA, 2013). Em 2014, o 5º RNA será divulgado na data de premiação dos vencedores do 5º Prêmio ODM Brasil, durante a 1ª Conferência Nacional sobre os ODMs (ODM BRASIL, 2013). O processo de elaboração do RNA, que leva cerca de seis meses, é composto por duas fases (OSÓRIO, 2013<sup>42</sup>).

Na primeira fase, o IPEA elabora o RNA e a SPI-MP se ocupa do levantamento e da compilação de dados incluídos na mídia digital que acompanha o documento. Osório (2013) explicou que “*na época de fazer o relatório, nós dividimos os ODMs entre as diretorias do IPEA*”<sup>43</sup>. Três diretorias do IPEA elaboraram o 4º RNA. Os primeiros seis ODMs ficaram a cargo da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC). O ODM 7 ficou a cargo da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (DIRUR). E o ODM 8 ficou a cargo da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (DINTE). Esta divisão deve ser repetida para a elaboração do 5º RNA.

Ainda na primeira fase, o IPEA se articula com os órgãos públicos para elaborar o RNA. O texto referente ao ODM 1, por exemplo, utiliza os dados do IBGE obtidos por meio da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílios (PNAD). Quando finalizado, este texto é enviado à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI-MDS) para algumas modificações. O MDS também escolhe as políticas públicas de redução da pobreza e da fome que irão constar no RNA. Todas as demais políticas públicas são incluídas na mídia digital elaborada pela SPI-MP (OSÓRIO, 2013<sup>44</sup>).

Na segunda fase, a Casa Civil revisa o RNA e autoriza a divulgação. Osório (2013) afirmou que “*a Casa Civil faz uma revisão do texto de modo a adaptá-lo para o alcance de um público mais amplo*”<sup>45</sup>. Muitas vezes, o IPEA utiliza jargões que tornam o entendimento do RNA mais difícil. O papel da Casa Civil é transformar o RNA num documento que possa ser lido e compreendido por todos. Isto é muito importante, uma vez que os ODMs envolvem a questão da mobilização social.

---

<sup>42</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>43</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>44</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>45</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

A qualquer momento, o PNUD também tem participação prevista na elaboração do RNA (DECRETO DE 31 DE OUTUBRO DE 2003). Osório (2013) afirmou que “o PNUD não entra na feitura do RNA [...] o PNUD entra no apoio ao RNA”<sup>46</sup>. O papel do PNU estaria relacionado a atividades como tradução do português para o inglês, divulgação na página de organizações internacionais envolvidas no monitoramento internacional dos ODMs, esclarecimento em relação às metodologias utilizadas pela ONU para a análise dos indicadores e elaboração de prefácios do RNA.

Vale enfatizar que o RNA introduziu duas inovações inéditas. A primeira inovação consiste na adaptação das metas 1A e 1C do ODM 1. Enquanto a ONU estabeleceu a redução pela metade, entre 1990 e 2015, da proporção da população com renda inferior a U\$ 1.25 por dia (1A), o Brasil estabeleceu a redução a um quarto, neste mesmo intervalo, da proporção da população brasileira com renda inferior a U\$ 1.25 por dia. E enquanto a ONU estabeleceu a redução pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome (1C), o Brasil estabeleceu a erradicação da fome no país até 2015 (IPEA, 2010).

A Figura 23, a seguir, apresenta as duas metas do ODM 1 no Brasil, 1A e 1B, resultantes das já referidas adaptações e de algumas exclusões, os quatro indicadores da meta 1A e os quatro indicadores da meta 1C, que também divergem dos indicadores globais.

**Figura 23. Metas Específicas dos ODMs no Brasil**

**1. Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome**

A) Reduzir a um quarto, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a U\$ 1.25 por dia.

- Participação dos 20% mais ricos da população na renda nacional.
- Distribuição das pessoas entre os 10% mais pobres e o 1% mais ricos, por cor/raça.
- Número de operações de fiscalização de trabalho escravo, número de estabelecimentos fiscalizados e número de trabalhadores libertados.
- Número de beneficiários e potenciais beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

B) Erradicar a fome entre 1990 e 2015.

- Disponibilidade de kcal para consumo da população.
- Prevalência de crianças menores de 2 anos de idade abaixo do peso por regiões.
- Prevalência de adultos maiores de 20 anos de idade abaixo do peso.
- Prevalência de adultos com sobrepeso ou obesidade.

Fonte: PNUD, 2013.

A Figura 23 revela que o Brasil adotou apenas as metas 1A e 1C do ODM 1. Nenhum RNA trata da meta 1B, a saber, alcance do emprego pleno e produtivo e do trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens. A meta 1C é referenciada como meta 1B no Brasil. A

<sup>46</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

decisão de excluir a meta foi tomada pela Casa Civil e pelo IPEA (OSÓRIO, 2013<sup>47</sup>). A meta 1B acabou sendo absorvida pelos indicadores da meta 1A. Assim, no Brasil, os ODMs são compostos por 20 metas específicas e 48 indicadores. A adequação das metas 1A e 1C foi incluída no RNA a partir de 2005. O 1º RNA não introduziu nenhuma adaptação.

A segunda inovação consiste no monitoramento do desempenho brasileiro em nível subnacional. O desempenho nacional é avaliado através dos indicadores agregados. Os desempenhos subnacionais são avaliados através dos indicadores desagregados. Peliano (2013) afirmou que “*o Brasil se colocou mais audacioso do que a ONU ao inserir as disparidades regionais no RNA e ao falar sobre erradicar a pobreza e a fome ao invés de reduzi-las pela metade*”<sup>48</sup>. As inovações do RNA mostram o comprometimento brasileiro.

A identificação de desigualdades regionais, possibilitada pelo acesso aos dados desagregados, não é seguida da elaboração de planos de ação para o combate destas disparidades. Peliano (2013) afirmou que “*o relatório é algo bastante pontual, é um relato do que o país está fazendo, é uma prestação de contas, mas não influencia o desenho do que vai ser feito*”<sup>49</sup>. Existe um estímulo à elaboração de relatórios estaduais e municipais. Alguns estados têm produzido relatórios nos parâmetros do RNA. A Bahia, por exemplo, através da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais (SEI), tem produzido bons relatórios estaduais. A SEI também disponibiliza dados estatísticos do desempenho de todos os estados brasileiros (OSÓRIO, 2013<sup>50</sup>).

Estas inovações não isentam o RNA de críticas. Existe um problema referente ao uso dos indicadores no RNA. Os indicadores brasileiros nem sempre são utilizados. Outros indicadores que não são indicadores dos ODMs no Brasil já foram apresentados pelo RNA, o que não parece fazer sentido. E quando são utilizados, os indicadores brasileiros são modificados. Um dos indicadores brasileiros da meta 1C trata da proporção de crianças brasileiras menores de 2 anos de idade com peso abaixo do esperado. Porém, é comum que o RNA apresente a proporção de crianças brasileiras menores de 5 anos com peso abaixo do esperado. Outros indicadores brasileiros não trazem os números desde 1990 ou nem sequer são incluídos no RNA.

Osório (2013) afirmou que “*é um hábito da ONU a cada relatório mudar todos os critérios [...] e quando isso acontece nós temos que calcular tudo outra vez [...] quem tem*

---

<sup>47</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>48</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

<sup>49</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

<sup>50</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

*acesso a todos os relatórios brasileiros constata que os indicadores ‘não batem’*<sup>51</sup>. Isto não deveria acontecer, uma vez que o Brasil, tendo adaptado os indicadores ao contexto nacional, não depende da metodologia que a ONU utiliza para calcular os indicadores, mas sim da tradição de pesquisa do IBGE. Esta confusão prejudica o acompanhamento do desempenho brasileiro. Este problema foi refletido inclusive neste trabalho. Houve dificuldade para se utilizar os indicadores de forma contínua nesta pesquisa em virtude das falhas do RNA.

### **3.2.3. O Prêmio ODM Brasil**

Em 2005, foi instituído o Prêmio ODM Brasil com vistas a incentivar, valorizar e dar maior visibilidade a práticas nacionais que contribuam para o alcance dos ODMs. O Prêmio é divulgado e executado com os recursos da SG-PR. O IPEA e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) participam do Comitê Técnico de Seleção do Prêmio. A ideia de premiar práticas que facilitassem o alcance dos ODMs surgiu na SG-PR. O apoio técnico do IPEA foi solicitado desde a primeira edição. Na verdade, o IPEA acabou sendo envolvido por já ser, na ocasião, responsável pela elaboração do RNA. O Prêmio ODM não existia em outros países. O IPEA não tinha a menor noção de como instituí-lo no Brasil (PELIANO, 2013<sup>52</sup>).

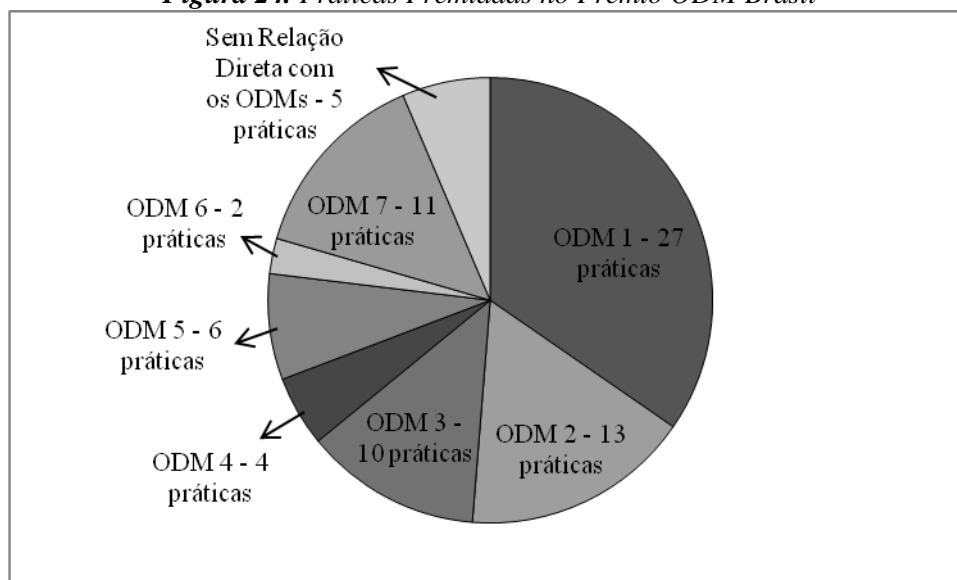
Através do Prêmio, o governo federal premia, anualmente, com o apoio do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (Nós Podemos), da iniciativa privada e do PNUD, as práticas dos governos municipais e das organizações com ou sem fins lucrativos (DECRETO Nº. 6.202, 2007). Até hoje, o Prêmio ODM só teve quatro edições. Em 2005, 18 das 920 práticas inscritas foram premiadas. Em 2007, 2009 e 2011, foram premiadas 20 dos, respectivamente, 1.062, 1.477 e 1.638 projetos inscritos. Os prêmios são simbólicos. As 60 finalistas são visitadas por técnicos do IPEA, participam da cerimônia de premiação e recebem certificados. As 30 vencedoras recebem troféus e entram para a galeria do Prêmio ODM Brasil. Em 2013, 1.090 práticas foram inscritas, das quais 30 serão premiadas. As práticas vencedoras serão anunciadas em 2014, durante a 1ª Conferência Nacional sobre os ODMs. Na ocasião, o 5º RNA será lançado (ODM BRASIL, 2013).

As práticas inscritas e premiadas são de diversos tipos. A Figura 24, a seguir, relaciona as práticas premiadas nas quatro edições aos ODMs.

---

<sup>51</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>52</sup> Entrevista concedida a esta autora em 24 de Junho de 2013.

**Figura 24. Práticas Premiadas no Prêmio ODM Brasil**

Fonte: ODM Brasil, 2013.

A Figura 24 revela que 78 iniciativas foram premiadas desde 2005. Delas, 35% eram direcionadas para o ODM 1, 17% para o ODM 2, 13% para o ODM 3, 5% para o ODM 4, 8% para o ODM 5, 3% para o ODM 6 e 14% para o ODM 7. Não se vinculavam a nenhum ODM de forma direta 5% das práticas premiadas. Tais práticas relacionam-se à inclusão de deficientes físicos, à prestação de serviços de saúde a comunidades indígenas ou à assistências a populações que vivem no semiárido. Nenhum dos vencedores do Prêmio ODM Brasil atuava em prol do ODM 8. Isto não poderia ser diferente, uma vez que o ODM 8 envolve uma parceria mundial para o desenvolvimento.

O Prêmio pode ser considerada a primeira resposta do governo federal brasileiro aos ODMs. Podem concorrer ao Prêmio ODM, que funciona como um difusor de iniciativas locais (SANTOS, 2013<sup>53</sup>), práticas que existam há pelo menos um ano (ODM BRASIL, 2013). Vale ressaltar que o PNUD também participa da iniciativa. O órgão costuma fazer parte do Comitê Técnico de Seleção do Prêmio. Isto é importante para o Brasil (SANTOS, 2013<sup>54</sup>). A ONU conta com o PNUD para localizar exemplos de boas práticas que possam ser divulgados e reproduzidos. Osório (2013) afirmou que “o Brasil é uma vitrine para o PNUD”<sup>55</sup>. O Prêmio ODM é apenas mais um mecanismo que proporciona ao Brasil a oportunidade de se destacar no cenário internacional.

Portanto, a retórica do Prêmio ODM Brasil esconde outro interesse. O que se busca através da Prêmio não é compensar iniciativas altruístas. Até mesmo porque os prêmios são

<sup>53</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>54</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>55</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

simbólicos. O que realmente se busca através do Prêmio é demonstrar para a comunidade internacional, com a ajuda do PNUD, que a sociedade brasileira se mobilizou para alcançar os ODMs. A iniciativa é uma propaganda pensada para mostrar ao público internacional que o país se compromete com as causas globais.

### **3.2.4. O Plano Brasil Sem Miséria**

O BSM foi criado em 2011 com a finalidade de superar a situação de extrema pobreza da população em todo o território nacional por meio da articulação de políticas, programas e ações contidas em três eixos - garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva. Cada eixo possui iniciativas voltadas tanto para as áreas urbanas quanto para as áreas rurais (DECRETO Nº. 7.492, 2011).

Por esta estruturação em três eixos, o BSM parece uma extensão do Fome Zero. A finalidade do BSM é alcançar, através de programas de transferência de renda e de programas de inclusão social, a parte da população brasileira que ainda se encontra em situação de extrema pobreza porque não pode ser amparada pelo Fome Zero. Porém, o próprio governo federal acaba tratando o BSM como um sucessor do Fome Zero, uma vez que considera o PBF pertencente a um dos eixos do BSM (BSM, 2013).

O eixo de garantia de renda abarca o PBF. O BSM regulamentou o PBF por meio de três alterações. A primeira alteração consistiu na ampliação do número de beneficiários por família com renda mensal *per capita* de R\$ 71,00 a R\$ 140,00. Até 2009, cada família nesta situação poderia receber o benefício variável de R\$ 32,00 para, no máximo, três beneficiários. Com o BSM, este número foi ampliado para cinco. A segunda alteração consistiu na criação do benefício variável de R\$ 32,00 por mês para cada bebê de zero a seis meses de idade. A terceira alteração consistiu na criação do benefício variável de R\$ 32,00 por mês para cada gestante por um período de nove meses. A concessão destes últimos dois benefícios não exclui o pagamento de outros benefícios variáveis (DECRETO Nº. 7.494, 2011).

O eixo de acesso a serviços públicos é composto, dentre outros, pelos programas decorrentes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), pelas Cozinhas Comunitárias, pelos Bancos de Alimentos ligados ao PAA, pelo Programa Brasil Sorridente (PBS), pela Rede Cegonha, pelo Projeto Olhar Brasil, Pelo Programa Saúde na Escola (PSE), pelo Programa Farmácia Popular (PFP), pelo Programa Mais Educação e pelo Programa Brasil Alfabetizado (PBA). Este eixo comporta estratégias ligadas a quatro áreas - assistência social, segurança alimentar, saúde e educação (BSM, 2013).

O eixo de inclusão social é composto, dentre outros, pelo Programa Mulheres Mil, pelo Programa Crescer, pelo Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), pelo Programa Luz Para Todos, pelo Programa Água Para Todos e pelo Programa Bolsa Verde. Estas estratégias foram pensadas tanto para o público rural quanto para o público urbano. O Crescer, o Mulheres Mil e o PRONATEC são direcionados à população urbana. Já o Bolsa Verde, o Água Para Todos, o Luz Para Todos são direcionados à população rural (BSM, 2013).

A Figura 25, a seguir, apresenta os programas e ações do BSM por eixo.

**Figura 25. Programas e Ações do Plano Brasil Sem Miséria por Eixo**

<b>Garantia de Renda</b>
Programa Bolsa Família (PBF)
Benefício de Prestação Continuada (BPC)
<b>Acesso a Serviços Públicos</b>
Programa Brasil Alfabetizado (PBA)
Programa Mais Educação
Unidades Básicas de Saúde (UBS)
Programa Brasil Sorridente (PBS)
Programa Saúde da Família (PSF)
Programa Olhar Brasil
Programa Farmácia Popular (PFP)
Rede Cegonha
Programa Saúde na Escola (PSE)
Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)
Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)
Programa Banco de Alimentos
Programa Cozinha Comunitária
<b>Inclusão Social</b>
Programa de Assistência Técnica
Programa Água Para Todos
Programa Luz Para Todos
Programa Bolsa Verde
Programa de Fomento
Programa de Sementes
Programa de Intermediação Pública de Mão-de-Obra
Programa Mulheres Mil
Programa Nacional de Economia Solidária
Programa de Formação de Microempreendedores Individuais
Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO)
Programa dos Catadores de Material Reciclável
Programa de Acesso a Mercados Públicos e Privados
Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)
Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)
Programa Minha Casa Minha Vida
Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM)

Fonte: BSM, 2013.



Alguns programas e ações estão contidos tanto no BSM quanto no Fome Zero. Isto significa que o BSM ampliou o alcance de algumas áreas prioritárias do Fome Zero. O PBF, o PNMPO e o Programa Banco de Alimentos já faziam parte do Fome Zero e foram reforçados pelo BSM. Mas nos próprios portais de informação dos ministérios, muitas vezes não fica claro o que pertence exclusivamente ao Fome Zero ou ao BSM. A impressão transmitida é a de que o BSM de fato substituiu qualquer iniciativa anterior.

O carro-chefe do BSM é a Ação Brasil Carinhoso. Voltado para crianças de até seis anos, o programa incorpora estratégias que vão além dos três eixos do BSM. O Brasil Carinhoso transfere renda através do PBF, oferece serviços de saúde, sobretudo relacionados à vacinação, e oferece serviços de educação, sobretudo relacionados às creches e às pré-escolas (BSM, 2013). A imagem do Brasil Carinhoso costuma estar relacionada ao PT e a Dilma Rousseff (BRASIL CARINHOSO, 2013). Portanto, o uso político do PBF não foi um fato isolado.

Vale ressaltar que o BSM, assim como o PBF, é exportado para outros países. Das oitenta delegações estrangeiras recebidas pelo MDS em 2011, onze se mostraram interessadas especificamente no BSM (BSM, 2013). Estes onze países, Bahamas, Belize, Bolívia, El Salvador, Índia, Tanzânia, Jordânia, México, Peru, Argélia e Vietnã, voltaram ao Brasil em Junho para o 4º Seminário Internacional “Políticas Sociais Para o Desenvolvimento”, onde o BSM e o PBF foram divulgados (EBC, 2013).

Todavia, o BSM também tem um discurso muito otimista. O BSM fala em alcançar a população extremamente carente que o PBF não conseguiu atender, diga-se, que o Fome Zero não conseguiu atingir. Este discurso traz duas ideias - a) a de que o PBF retirou da situação de pobreza todos os brasileiros que conseguiu amparar e b) a de que o BSM vai estender esta benesse aos grupos que não foram alcançados. Mas o fato é que nem Fome Zero nem PBF esgotaram os meios de se extinguir a miséria no Brasil.

### **3.3. O Engajamento dos Governos Estaduais e Municipais**

Em 2010, a ONU promoveu a Conferência de Revisão dos ODMs, evento que contou com a participação de representantes de 140 países. O documento final resultante da Conferência foi intitulado *Keeping the Promise: united to achieve the MDGs*. A ONU, por meio deste documento, reiterou o compromisso assumido pelos 189 países que firmaram a Declaração do Milênio. A ONU solicitou ainda a continuidade de planos de ação para o

alcance dos ODMs e que convocassem para os debates nacionais todos os segmentos domésticos interessados na causa (GA, 2010).

O Brasil não precisou criar nenhum mecanismo novo para atender ao pedido da ONU. O Movimento Nós Podemos e a SG-PR já se preocupavam com esta demanda antes da Conferência. O Nós Podemos, iniciado em 2004, inaugurou uma ampla discussão sobre ODMs no Brasil. O Movimento é uma iniciativa da sociedade civil, apartidário e ecumênico, que congrega empresas, governos e organizações sem fins lucrativos com vistas a mobilizar a sociedade brasileira em prol dos ODMs (NÓS PODEMOS, 2013).

O Nós Podemos já existe em quase todos os estados brasileiros. O Movimento começou a ser articulado no Paraná em 2004 e foi oficialmente criado em 2006. O Nós Podemos Paraná é o mais influente de todos os Movimentos Nacionais. Prova disto é a liderança exercida durante a Campanha Nacional Oito Jeitos de Mudar o Mundo e o auxílio prestado a outros estados brasileiros na reprodução do Movimento Nós Podemos (NÓS PODEMOS PARANÁ, 2013).

Em 2008, o Nós Podemos foi criado em Minas Gerais, único estado a organizar um prêmio estadual. E os Movimentos de todos os demais estados brasileiros surgiram em 2009 a partir dos Seminários de Divulgação do 3º Prêmio ODM Brasil. O único Nós Podemos ainda em formação é o do Rio Grande do Norte. Estes Movimentos são conhecidos como Núcleos Estaduais dos ODMs (NÓS PODEMOS, 2013). O governo federal também incentiva a criação de Núcleos Regionais e Municipais dos ODMs (ODM BRASIL, 2013).

Muitas tarefas são desempenhadas pelos Núcleos Estaduais. Três destas tarefas merecem destaque. A primeira atividade consiste na divulgação do Prêmio ODM Brasil. O Movimento de Minas também organiza o Prêmio ODM Minas (NÓS PODEMOS MINAS, 2013). A segunda atividade consiste na organização da Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade. Este evento, realizado anualmente desde 2004, funciona como uma verdadeira plataforma de diálogo sobre o desempenho brasileiro e sobre os planos de ação. A terceira atividade consiste na divulgação dos relatórios estaduais de acompanhamento dos ODMs (NÓS PODEMOS, 2013). O PNUD colabora com todas estas atividades (SANTOS, 2013<sup>56</sup>).

As páginas virtuais dos Núcleos dos ODMs são muito bem planejadas e dispõem de bons recursos de busca de dados. Estes portais transmitem a ideia de que todos os estados e municípios brasileiros estão amplamente envolvidos no acompanhamento dos ODMs. Mas esta impressão inicial não vale para todo o território nacional. Os estados que possuem órgãos

---

<sup>56</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

de pesquisa mais ativos produzem bons relatórios estaduais de acompanhamento nos parâmetros do RNA (OSÓRIO, 2013<sup>57</sup>). Porém, a maioria dos estados brasileiros produz relatórios inadequados do ponto de vista dos indicadores.

A SG-PR criou em 2008 a Agenda de Compromissos. Esta iniciativa é considerada pelo governo federal a principal ferramenta de municipalização dos ODMs. A Agenda de Compromissos foi firmada entre o governo federal e os municípios brasileiros pela primeira vez em 2008, para PPA 2009-2012, e pela segunda vez em 2012, para o PPA 2013-2016. Esta Agenda consiste num acordo por meio do qual os prefeitos se comprometem a perseguir os ODMs a partir das políticas públicas indicadas pelo governo federal (SANTOS, 2013<sup>58</sup>).

Na I Agenda de Compromissos, o governo federal indicou aos prefeitos o PBF, o PNAE e o PRONAF para o alcance do ODM 1. Na II Agenda de Compromissos, estas indicações foram repetidas, exceto uma. No lugar do PNAE o governo federal indicou a Proteção Social Básica (PSB) (ODM BRASIL, 2013). A PSB uma estratégia derivada do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que visa a prevenir situações de risco por meio do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. São iniciativas da PSB programas como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o BPC e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM) (IPEA, 2010).

A Agenda de Compromissos garante autonomia aos prefeitos. Cada prefeito é livre para estabelecer as metas do município. O governo federal disponibiliza informações sobre as políticas públicas aos prefeitos por meio de uma plataforma virtual desenvolvida especificamente para este propósito, a qual é acessada com a mesma senha do Sistema de Convênios (SICONV). O governo federal também monitora o desempenho municipal ao fim de cada ano do quadriênio. Os prefeitos que logram êxito no alcance das metas municipais no último ano da Agenda são agraciados com certificados (SANTOS, 2013<sup>59</sup>).

Tanto os Núcleos Estaduais, Regionais e Municipais quanto a Agenda de Compromissos são reforçados pelo Portal ODM, um mecanismo de busca virtual muito sofisticado que disponibiliza os dados obtidos pelo IBGE por meio da PNAD. O Portal ODM foi desenvolvido pelo Observatório de Indicadores e Sustentabilidade (ORBIS), pelo Serviço Social da Indústria do Paraná (SESI), pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná (FIEP) e pelo Instituto de Promoção do Desenvolvimento (IPD). A criação do Portal ODM foi coordenada pela SG-PR, pelo PNUD e pelo Nós Podemos Paraná (PORTAL ODM, 2013).

---

<sup>57</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>58</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

<sup>59</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

O próprio Portal, ao disponibilizar dados dos 5.564 municípios brasileiros, revela que a mobilização doméstica pelo alcance dos ODMs em todo o território nacional ainda não gerou resultados expressivos. Dos cinco municípios mais miseráveis do Brasil, Centro do Guilherme, Jordão, Belágua, Pauini e Santo Amaro do Maranhão, três estão no Maranhão. Se considerados os dez municípios brasileiros mais pobres, quatro são maranhenses e três são piauienses. Em Centro do Guilherme, Belágua e Santo Amaro, municípios maranhenses, 34%, 58,7% e 50,9% da população, respectivamente, vivem abaixo da linha de indigência. Em Milton Brandão, Guaribas e Novo Santo Antônio, municípios piauienses, 44,3%, 43,3% e 34,8% da população, respectivamente, vivem nesta mesma condição (PORTAL ODM, 2013).

Os Núcleos Estaduais do Maranhão e do Piauí não alcançam estes municípios. O Núcleo Maranhense só ganhou o apoio do governo estadual em 2011. E os únicos Núcleos Municipais Maranhenses são os de Zé Doca, Santa Luzia, Santa Luzia do Paruá, São Luís e Anajatuba. O Núcleo Estadual Piauiense só ganhou o apoio do governo estadual em 2012. A Associação Piauiense de Municípios (APPM) apoia o Núcleo Estadual, mas não criou nenhum Núcleo Municipal. O único existente é o de Hugo Napoleão, criado antes do Núcleo Estadual (NÓS PODEMOS, 2013).

A Agenda de Compromissos também não alcança os municípios supracitados. Estas ferramentas de municipalização, apesar do comprometimento da sociedade civil, pouco contribuem com o desenvolvimento dos municípios mais carentes, pois nem sequer chegam a alcançá-los. O Maranhão e o Piauí são apenas dois exemplos. É conhecido o fato de que outros estados brasileiros, sobretudo no norte do país, também possuem municípios muito pobres. Falta a estas iniciativas mais comprometimento dos governos locais.

Apesar das áreas negligenciadas, os Núcleos e a Agenda de Compromissos são referenciados pelo PNUD como exemplos de boas práticas. Santos (2013) afirmou que “*o PNUD Brasil apresentou estas iniciativas [em referência aos Núcleos dos ODMs e à Agenda de Compromissos] num seminário sobre os ODMs na Colômbia e elas foram muito bem recebidas*”<sup>60</sup>. Portanto, apesar de gerar poucos resultados expressivos nos estados e, sobretudo, nos municípios brasileiros, o engajamento dos governos locais serve aos interesses nacionais de projeção internacional.

Mas os Núcleos dos ODMs e a Agenda de Compromissos nada mais são do que desdobramentos do pacto federativo brasileiro. A descentralização dos recursos financeiros para a execução do PNAE em direção aos municípios, sobretudo em direção às escolas,

---

<sup>60</sup> Entrevista concedida a esta autora em 3 de Junho de 2013.

iniciou este processo em 1993. E o Fome Zero intensificou este processo a partir de 2003. As estratégias de internalização dos ODMs apenas cobram dos prefeitos algo que já deveria estar sendo feito, mesmo quando se pensa na parcialidade do governo federal ao distribuir os recursos entre os estados brasileiros.

Ademais, os Núcleos e a Agenda, no que diz respeito aos objetivos, são como o Prêmio ODM Brasil. Ou seja, são estratégias que geram resultados mais simbólicos, e, justamente por isto, mais úteis aos interesses nacionais de projeção internacional, do que resultados concretos. Falar em internalização efetiva do desenvolvimento no Brasil só fará sentido quando existir um comprometimento real dos governos nacionais, tanto em nível federal quanto em nível local. Até lá, os esforços da sociedade civil continuarão servindo primordialmente aos interesses da política externa do país.

### **3.4. Mais Insights Teóricos**

A internalização dos ODMs no Brasil pode ser encarada como parte do ciclo de vida das normas internacionais sobre desenvolvimento no cenário internacional. O processo de governança global analisado por Avant, Finnemore e Sell (2010) não basta para explicar como as agendas estabelecidas e as regras criadas, aplicadas e acompanhadas em âmbito global são incorporadas pelos países.

Finnemore e Sikkink (1990) empreendem uma análise acerca do ciclo de vida das normas internacionais que auxilia a compreender como a internalização dos ODMs no Brasil pode ser encarada como desdobramento do surgimento de normas internacionais sobre desenvolvimento no cenário internacional.

O ciclo de vida das normas internacionais é composto por três estágios. O primeiro estágio consiste na emergência da norma no cenário internacional. O principal elemento que torna capaz a emergência de normas internacionais é o poder de persuasão dos agentes envolvidos. Um conjunto de normas internacionais é sempre direcionado a um assunto de proporções globais. Portanto, os agentes convencem as pessoas de que determinado problema global precisa ser regulamentado no cenário internacional por um conjunto de normas (FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

No primeiro estágio, as plataformas organizacionais dão legitimidade aos agentes envolvidos. A ligação de um agente a uma organização internacional não é um critério obrigatório. Porém, sem dúvida, quando a atuação de um agente está assentada nas atividades de uma instituição internacional, todo o processo ganha mais legitimidade. Inclusive, as

organizações internacionais modernas costumam utilizar comunidades epistêmicas para construir argumentos mais legítimos e dignos da confiança da comunidade internacional (FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

O segundo estágio consiste na aceitação da norma pela comunidade internacional. O principal elemento que torna capaz a aceitação de normas internacionais é a institucionalização. Quando as normas são institucionalizadas, os países se comprometem mais por medo de arriscar a reputação. Isto porque passa a ser claro para a comunidade internacional o que é a violação de uma norma e, portanto, o que é passível de retaliação ou desaprovação (FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

No segundo estágio, as plataformas organizacionais têm um papel primordial. Os costumes também podem delinear a socialização das normas internacionais. Mas é a partir das organizações internacionais que os países expressam a aceitação de uma norma internacional, seja para não expor a reputação diante da comunidade internacional seja para projetar-se de maneira positiva no cenário internacional. Portanto, as instituições internacionais reforçam o processo de socialização de normas internacionais (FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

O terceiro estágio consiste na internalização da norma nos países. O principal elemento que torna capaz a internalização de normas internacionais também é a institucionalização. Porém, esta institucionalização envolve a participação das plataformas governamentais, uma vez que pressupõe a aplicação de leis em nível doméstico. O hábito dos países em relação a normas internacionais também acaba envolvendo os estados subnacionais no compromisso para com as demandas internacionais (FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

No terceiro estágio, os burocratas, os acadêmicos, os estados subnacionais e a sociedade civil têm um papel muito importante. Estes grupos podem pressionar o governo nacional pela adequação interna a normas internacionais. E estes grupos também podem colaborar com o governo nacional para a assimilação de normas internacionais. Não costuma ficar claro para a comunidade internacional de quem parte a iniciativa de internalizar as normas internacionais (FINNEMORE & SIKKINK, 1998).

O ciclo não se completa para todas as normas internacionais (FINNEMORE & SIKKINK, 1998). Muitas normas emergem, mas não dispõem das ferramentas necessárias para se firmar. Outras normas são aceitas pela comunidade internacional, mas, quando muito, são apenas reproduzidas pelos discursos oficiais de política externa, mesmo sem ter nenhuma aplicação em nível doméstico. Outras normas são internalizadas, mas apenas por pequena parcela da comunidade internacional.

Mas o ciclo de normas internacionais sobre desenvolvimento se completou. Este ciclo retoma alguns elementos do processo de governança global para o desenvolvimento discutido no primeiro capítulo. Os dois primeiros estágios do ciclo de vida das normas internacionais envolvem duas tarefas da governança global - o estabelecimento de agendas e a criação de regras. O último estágio do ciclo envolve outras duas tarefas da governança - a aplicação de regras e o acompanhamento de resultados.

Na verdade, seria mais correto afirmar o contrário. Isto é, o processo de governança global para o desenvolvimento retoma alguns elementos do ciclo de normas internacionais sobre desenvolvimento. Isto porque Avant, Finnemore e Sell (2010) trataram deste processo mais de dez anos depois de que Finnemore e Sikkink (1998) já haviam tratado daquele ciclo. De qualquer forma, ambos compartilham muitos elementos.

Não é preciso retomar estes elementos. A internalização dos ODMs pelos países que firmaram a Declaração do Milênio comprova o fato de que o ciclo de normas internacionais sobre desenvolvimento chegou ao terceiro estágio (HULME & FUKUDA-PARR, 2009; SUMNER, 2010). O fato é que o ciclo de vida de normas internacionais analisa pouco sobre a internalização das normas internacionais. Este estágio é o mais rico do processo de consolidação de normas no cenário internacional. Deste modo, o ciclo de normas internacionais não basta para explicar como os as normas internacionais são incorporadas pelos países.

Costuma admitir-se que *“at the extreme of a norm cascade, norms may become so widely accepted that they are internalized by actors and achieve a “taken-for-granted” quality that makes conformance with the norm almost automatic”* (FINNEMORE & SIKKINK, 1998, p. 904). Tal afirmação nega a agência dos atores. O que existiria seria apenas conformidade a uma estrutura internacional já consolidada. E isto contrasta com os princípios construtivistas básicos.

Mas parece ser esta a visão teórica tradicional sobre a internalização das normas internacionais. Risse, Ropp e Sikkink (1999) empreendem uma análise acerca da socialização das normas internacionais em âmbito doméstico que, embora também precise ser complementada, auxilia a compreender a internalização dos ODMs no Brasil. As constatações da análise se assemelham aos resultados encontrados por Finnemore e Sikkink em 1990.

A socialização das normas internacionais em âmbito doméstico consiste na imternalização e na implementação de normas internacionais em determinado país. Encarada como um processo, a socialização não é inevitável, mas, quando ocorre, segue a um princípio de conformidade. Três mecanismos causais são necessários para iniciar a socialização - a)

adaptação instrumental e barbanha estratégica; b) aumento de consciência moral, argumentação, diálogo e persuasão; e c) institucionalização e habitualização. Eles podem acontecer simultaneamente (RISSE, ROPP & SIKKINK, 1999).

Quando cedem ao primeiro mecanismo, os governantes decidem fazer algumas concessões estratégicas. O intuito disto é amenizar as pressões externas por mudanças. As adjudicações são feitas mesmo que os governantes não concordem com as normas internacionais. A estratégia de fazer concessões visa a mostrar a convergência entre a prática e o discurso externo. Mas não existe ainda a convergência entre os discursos nacionais e externos. No caso dos direitos humanos, por exemplo, estudado pelos autores, para promover adaptações instrumentais, os governantes poderiam soltar presos políticos, assinar alguns acordos internacionais etc. É claro que sempre existem interesses por trás das concessões. Os governantes poderiam estar interessados em obter prestígio no cenário internacional, obter ajuda internacional para o desenvolvimento ou evitar retaliações de outros países (RISSE, ROPP & SIKKINK, 1999).

Quando cedem ao segundo mecanismo, os governantes decidem adaptar os discursos nacionais aos discursos externos. O propósito disto é anunciar para a comunidade internacional a aceitação da validade de uma norma internacional. Para tanto, os governantes adotam um discurso com apelo moral. Vale destacar que os discursos morais, carregados de significado retórico, se diferenciam das práticas comunicativas diárias, que visam apenas a um repasse de informações ao interlocutor. No caso dos direitos humanos, os governantes poderiam discursar a favor da intervenção em conflitos que violem os direitos humanos, mesmo que eles próprios os violem internamente de alguma forma (RISSE, ROPP & SIKKINK, 1999).

Quando cedem ao terceiro mecanismo, os governantes finalmente decidem institucionalizar as normas internacionais. Argumenta-se que “*actors follow the norm because it is the normal thing to do [...] whether they are convinced of its moral validity and appropriateness or not is largely irrelevant for habitualization processes*” (RISSE, ROPP & SIKKINK, 1999, p. 17). Tal afirmação também nega a agência dos atores. Aqui, o que existiria seria apenas uma adequação inevitável a uma tendência global.

As duas visões, embora pertinentes, não bastam para estudar o fenômeno da internalização de normas internacionais. Não se pode negar a agência de atores envolvidos num fenômeno de internalização. Talvez tenha sido na tentativa de corrigir esta falha teórica que Finnemore, doze anos mais tarde, em parceria com Avant e Sell (2010), nega qualquer



afirmação de que a governança global possa ser tratada na voz passiva, como já mencionado no Capítulo 1.

Uma visão teórica, para explicar a agência dos países na internalização de normas internacionais, deveria considerar a influência de atores nacionais e subnacionais em processos de governança global. Salomón (2013) empreende uma análise sobre a dimensão subnacional da política externa que se aproxima do achado empírico da presente pesquisa e complementa as visões de Finnemore e Sikkink (1990) e de Risse, Ropp e Sikkink (1999).

A política externa tem uma dimensão subnacional. A cidade, por exemplo, não é o objeto de estudo da Análise de Política Externa (APE), por mais que os atores nela situados desenvolvam suas próprias relações internacionais. Porém, os inputs de política externa são as influências da sociedade civil consideradas pelo governo subnacional quando da elaboração de políticas. O ativismo de movimentos sociais bem organizados é um determinante importante da política externa subnacional (SALOMÓN, 2013). Aqui, não só os países seriam sujeitos da política externa, mas também os governos subnacionais, a partir da influência da sociedade civil.

No Brasil, a sociedade civil foi crucial para a internalização dos ODMs. Inclusive, a sociedade civil brasileira contribuiu com a agenda global ao comprometer-se com a implantação dos Núcleos dos ODMs. Ademais, o governo federal também desenvolveu iniciativas que mostraram comprometimento e não conformidade, ainda que tenham existido outros interesses em jogo. Mesmo tendo servido principalmente aos interesses nacionais de projeção no cenário internacional, a internalização dos ODMs no Brasil não pode ser encarada como uma tendência inevitável.

Afinal, não se trata apenas de conformidade. A sociedade civil tem maior legitimidade para cobrar dos governos o que já é cobrado deles em nível global. O Estado, ator plural sujeito a diversas forças, não se conforma a uma demanda global. O que ocorre é antes uma resposta motivada por um emaranhado de fatores internos e externos. E tal resposta não tem dimensão apenas nacional, pois o Estado, embora possa ser tratado como União, não é um ator monolítico, mas também tem dimensão subnacional, pois os governos locais, incentivados pelas demandas da sociedade civil, também influenciam a política externa dos países.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É necessário retomar a pergunta que guiou o desenvolvimento da pesquisa. Como o Brasil respondeu aos ODMs? As evidências empíricas obtidas ao longo da pesquisa permitem concluir que a resposta brasileira ao plano global de desenvolvimento é complexa porque envolveu interações entre atores dos níveis global, nacional e subnacional. É correto proferir tal afirmação em virtude de três fatores.

Em primeiro lugar, o Brasil internalizou os ODMs. O governo federal aproveitou políticas públicas em andamento para cumprir o plano global. O governo federal também incluiu os ODMs no discurso oficial brasileiro. Portanto, houve uma resposta nacional a uma demanda global. A 1ª Conferência Nacional sobre os ODMs, a ser realizada em 2014 para o anúncio dos vencedores do Prêmio ODM Brasil e para o lançamento do 5º RNA, reforça a internalização. A adaptação dos ODMs ao caso brasileiro, que envolveu a supressão da meta 1B do ODM 1, bem como metas 1A e 1C mais audaciosas, também reforça que o Brasil respondeu aos ODMs.

Em segundo lugar, o Brasil contribuiu com a agenda global de desenvolvimento. O governo federal criou iniciativas exclusivas para o alcance dos ODMs, que depois foram referenciadas como exemplos de boas práticas para a comunidade internacional. Portanto, houve uma influência nacional sobre o processo de governança global para o desenvolvimento. Os Núcleos Estaduais dos ODMs e a Agenda de Compromissos despertaram o interesse de países em desenvolvimento. Os dados obtidos através das entrevistas confirmam tal influência.

Em terceiro lugar, os governos locais, com o apoio decisivo da sociedade civil, também internalizaram os ODMs. Portanto, houve respostas subnacionais a uma demanda global. O Paraná e Minas Gerais, por exemplo, com o impulso da sociedade civil, desenvolveram campanhas estaduais para o alcance dos ODMs. Alguns municípios brasileiros criaram

Núcleos Regionais dos ODMs. É penoso constatar, no que diz respeito ao engajamento dos governos estaduais e municipais, que os esforços da sociedade civil tiveram mais resultados simbólicos do que conquistas concretas. Os municípios mais miseráveis do país ainda estão excluídos dos Núcleos Regionais. Portanto, o engajamento dos governos locais serviu mais aos propósitos de projeção da política externa do que aos propósitos de desenvolvimento da sociedade civil.

Assim, a realidade é mais complexa do que se costuma pensar. As interações entre os diversos atores, sejam eles globais, nacionais ou subnacionais, não são lineares. Não se atribui precedência a nenhum ator em especial. O que se busca é evidenciar que todo ator, independentemente do nível de atuação, pode influenciar os processos de governança global. É interessante pensar na governança global como um processo multinível (BIERMANN et al, 2009; INOUE, 2012).

Ademais, existem duas formas para referenciar o Estado como ator. Por um lado, o Estado pode ser referenciado enquanto União. As iniciativas do governo federal brasileiro ou dos discursos da política externa brasileira geralmente são mencionadas no contexto do Estado enquanto ator unitário. Por outro lado, o Estado também pode ser referenciado enquanto ator sujeito a um conjunto de forças, tais como preferências, coalizões, elementos exógenos e endógenos, estratégias de negociadores, reverberações domésticas, sociedade civil etc. Portanto, o Estado não é um ator monolítico, ainda que possa ser referenciado como ator unitário (PUTNAM, 1988).

As duas referências foram feitas ao longo do trabalho. Desde o início, foi admitida a existência de interações entre atores dos níveis global, nacional e subnacional e a possibilidade de influências de atores subnacionais em processos de governança global. Daí a necessidade de se referenciar o Estado como ator unitário, na tentativa de se reconhecer a agência em nível nacional, e como ator segmentado, na tentativa de se reconhecer a agência em nível subnacional.

Isto confirma parcialmente a hipótese considerada no início da pesquisa. O Brasil já dispunha de uma agenda nacional de desenvolvimento antes da Cúpula do Milênio, tendo apenas se aproveitado das iniciativas em andamento para cumprir o plano global de desenvolvimento, o que facilitou o relativo êxito brasileiro no alcance dos ODMs antes de 2015. Contudo, o Brasil não se firmou apenas no que já existia. O RNA, o Prêmio ODM Brasil, os Núcleos Regionais dos ODMs e a Agenda de Compromissos evidenciam que o Brasil também criou mecanismos exclusivos para o alcance dos ODMs.

É preciso retomar tópicos da pesquisa. Algumas constatações secundárias, relacionadas a alguns objetivos específicos, também se fazem necessárias. A primeira constatação se refere à retórica brasileira. Os discursos oficiais brasileiros absorveram os ODMs logo após a Cúpula do Milênio. Isto pode, conforme sugerido por Risse, Ropp e Sikkink (1999), ser encarado como um mecanismo causal de socialização de normas internacionais pelo país. Mas isto deve, conforme demonstrado pelos resultados da pesquisa, ser visto como uma ferramenta de política externa para projeção internacional.

A segunda constatação diz respeito ao contraste entre as médias nacionais e entre as médias subnacionais. Os indicadores agregados ajudam a construir a ideia de que o país está indo muito bem na luta contra a pobreza e a fome. Os indicadores desagregados revelam que o país ainda é palco de desigualdades entre as regiões. É necessário ter cuidado com os dados estatísticos. Os números, por si só, não são capazes de mensurar o desenvolvimento. As questões sociais são complexas. É preciso mais do que números para compreender seu caráter multifacetado.

A terceira constatação diz respeito a uma questão nacional. Porém, é essencial retomá-la em virtude de alguns pontos críticos. A atuação da sociedade civil na trajetória brasileira de políticas públicas para a redução da pobreza e da fome é marcada por discontinuidades. A Ação da Cidadania Contra a Fome, a Miséria e pela Vida, o CONSEA e os Comitês Gestores do Fome Zero envolveram a sociedade civil no planejamento das políticas públicas brasileiras. A extinção do CONSEA em 1995 e a supressão dos Comitês Gestores do Fome Zero em 2003 reduziram tal participação. A atuação instável da sociedade civil decorreu de embates políticos. Afinal, o fim do CONSEA, restituído na Gestão Lula, e dos Comitês foi motivado por questões políticas. O PCS não visava a suprimir a participação da sociedade civil. Mas era no CONSEA, fruto do ativismo da Ação da Cidadania, que havia maior articulação da sociedade civil.

Por fim, vale enfatizar que o esforço aqui empreendido não esgotou o tema da pesquisa. Ao contrário, surgiram novas oportunidades de investigação. Emergiram novas perguntas ao longo do trabalho. A análise do discurso oficial brasileiro, por exemplo, suscitou uma curiosidade. Por que a PEB teria o interesse de projetar uma imagem positiva do Brasil no cenário internacional? Qual seria a intenção por trás do desejo de liderar a luta global contra a pobreza e a fome?

Infelizmente, uma produção acadêmica é capaz de abranger apenas o suficiente. Por isto, os temas colaterais sempre despertam o desejo de novas investigações. Isto é muito saudável na medida em que estimula o desenvolvimento de novas pesquisas. Portanto, uma

expectativa acompanha o fim do trabalho. Espera-se que as perguntas surgidas ao longo da pesquisa inspirem futuros estudos. Os temas sociais ainda são pouco comuns nos estudos internacionais. E a comunidade internacional carece de estudos que possam oferecer respostas sobre o melhor caminho para se chegar ao desenvolvimento.

## FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Entrevistas

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. **Entrevista concedida a Letícia Cunha de Andrade em 3 de Junho de 2013.**

PELIANO, Anna Maria Medeiros. **Entrevista concedida a Letícia Cunha de Andrade em 24 de Junho de 2013.**

SANTOS, Juliana Wenceslau Biriba dos. **Entrevista concedida a Letícia Cunha de Andrade em 3 de Junho de 2013.**

### Legislação

BRASÍLIA (Cidade). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em: 23 mai. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Decreto Nº. 807, de 22 de Abril de 1993.** Institui o Conselho de Segurança Alimentar CONSEA e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0807.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0807.htm)> Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Decreto Nº. 1.946, de 28 de Junho de 1996.** Cria o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, PRONAF, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/112235/decreto-1946-96>> Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Decreto de 31 de Outubro de 2003.** Institui Grupo Técnico para acompanhamento das Metas e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/2003/Dnn10011.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/2003/Dnn10011.htm)> Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Decreto Nº. 6.202, de 30 de Agosto de 2007.** Dispõe sobre o Prêmio ODM Brasil e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6202.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6202.htm#art9)> Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Decreto Nº. 6.917, de 30 de Julho de 2009.** Altera os arts. 18, 19 e 28 do Decreto Nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004, que regulamenta a Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6917.htm)> Acesso em: 8 jan. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Decreto Nº 7.492, de 2 de junho de 2011.** Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)> Acesso em: 8 jan. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Decreto Nº 7.494, de 2 de junho de 2011.** Altera o Decreto Nº 5.209, de 17 de Setembro de 2004, que regulamenta a Lei Nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7494.htm)> Acesso em: 8 jan. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Lei Nº. 10.696, de 2 de Julho de 2003.** Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/110.696.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/110.696.htm)> Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Lei Nº. 10.836, de 9 de Janeiro de 2004.** Cria o Programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)> Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Lei Nº. 11.110, de 25 de Abril de 2005.** Institui o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, PNMPO, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11110.htm)> Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Lei Nº. 11.530, de 24 de Outubro de 2007.** Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, PRONASCI, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/Mpv/416.htm#art1](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Mpv/416.htm#art1)> Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Lei Nº. 11.692, de 10 de Junho de 2008.** Altera a Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm#art20](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11692.htm#art20)> Acesso em: 23 mai. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Medida Provisória Nº. 2.206-1, de 6 de Setembro de 2001.** Cria o Programa Nacional de Renda Mínima, vinculado à saúde, “Bolsa Alimentação”, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/Antigas\\_2001/2206-1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/Antigas_2001/2206-1.htm)> Acesso em: 25 abr. 2013.

BRASÍLIA (Cidade). **Resolução Nº. 333, de 10 de Julho de 2003.** Institui o Plano Nacional de Qualificação, PNQ, e dá outras providências. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D3BAA1A77013C1ACF8EF65CF7/Res333.pdf>> Acesso em: 25 abr. 2013.

ITAMARATY. **Nota à Imprensa N.º. 429, de 21 de Setembro de 2004 (Declaração de Nova Iorque)**. Brasília, 2004.

### **Relatórios e Resoluções**

DEVELOPMENT ASSISTANCE COMMITTEE (DAC). **Shaping the 21st Century: the contribution of development cooperation**. Paris, 1996.

GENERAL ASSEMBLY (GA). **Resolution A/55/L.2 (United Nations Millennium Declaration)**. New York, 2000b.

GENERAL ASSEMBLY (GA). **Resolution A/56/326 (Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration)**. New York, 2001.

GENERAL ASSEMBLY (GA). **Resolution A/56/326 (We the Peoples: the role of the United Nations in the 21st century)**. New York, 2000a.

GENERAL ASSEMBLY (GA). **Resolution A/RES/65/1 (Keeping the Promise: united to achieve the MDGs)**. New York, 2010.

GENERAL ASSEMBLY (GA). **Resolution A/RES/66/288 (The Future We Want)**. New York, 2012.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mapa da Fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar**. Brasília, 1993a.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Plano de Combate à Fome e à Miséria: princípio, prioridades e mapa das ações de governo**. Brasília, 1993b.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **I Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs**. Brasília, 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **II Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs**. Brasília, 2005.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **III Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs**. Brasília, 2007.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **IV Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODMs**. Brasília, 2010.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Statistiques sur les Apports de Ressources aux Pays en Développement**. Paris, 2012.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (SDSN). **An Action Agenda for Sustainable Development**. New York, 2013a.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK (SDSN). **September 18 Launch of Thematic Group Reports**. New York, 2013a.



UNITED NATIONS (UN). **The Millennium Development Goals Report 2012**. New York, 2012.

UNITED NATIONS (UN). **The Millennium Development Goals Report 2013**. New York, 2013.

UNITED NATIONS (UN), ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF) & WORLD BANK (WB). **A Better World for All: progress towards the international development goals**. Paris, 2000.

WORLD BANK (WB). **The Developing World is Poorer than we Thought, But no Less Successful in the Fight Against Poverty**. Washington D.C., 2008.

### Discursos

AMORIM, Celso. **Discurso Proferido na LXV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU**, 23 de Setembro de 2010. Disponível em:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/mundo/803464-leia-integra-do-discurso-de-celso-amorim-na-assembleia-geral-da-onu.shtml>> Acesso em: 23 nov. 2011.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006**. Brasília: FUNAG, 2007.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso Proferido na LXVI Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU**, 21 de Setembro de 2011. Disponível em:  
<<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-66a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua/>> Acesso em: 23 nov. 2011.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso Proferido na LXVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU**, 25 de Setembro de 2012. Disponível em:  
<<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-da-67a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua/>> Acesso em: 25 abr. 2013.

ROUSSEFF, Dilma. **Discurso Proferido na LXVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU**, 24 de Setembro de 2013. Disponível em:  
<<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-na-abertura-do-debate-geral-da-68a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-iorque-eua>> Acesso em: 26 set. 2013.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso Proferido na LXII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU**, 25 de Setembro de 2007. Disponível em:  
<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u331252.shtml/>> Acesso em: 23 nov. 2011.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso Proferido na LXIII Sessão Ordinária da Assembleia**

**Geral da ONU**, 23 de Setembro de 2008. Disponível em:  
<[http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia\\_id=15248/](http://www.cartamaior.com.br/templates/materiaMostrar.cfm?materia_id=15248/)> Acesso em: 23 nov. 2011.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. **Discurso Proferido na LXIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU**, 23 de Setembro de 2009. Disponível em:  
<<http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,confira-integra-do-discurso-de-lula-na-assembleia-geral-da-onu,439777,0.htm>> Acesso em: 25 mai. 2013.

### Artigos e Livros

ADLER, Emanuel. Seizing the middle ground: constructivism in world politics. **European Journal of International Relations**, volume 3, nº. 3, 1997, p. 319-363.

ALKIRE, Sabina. **A Conceptual Framework for Human Security**. Queen Elizabeth House: University of Oxford, 2003.

ALLISON, Graham. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, vol. 63, nº. 3, 1969, pp. 689-718.

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

AMNESTY INTERNATIONAL. Combating Exclusion: why human rights are essential for the MDGs. **International Journal of Human Rights**, vol. 7, nº. 12, 2010, pp. 55-77.

ATTARAN, Amir. An Immeasurable Crisis? A Criticism of the Millennium Development Goals and Why They Cannot Be Measured. **PLoS Medicine**, vol. 2, nº. 10, 2005, *online*.

AVANT, Deborah, FINNEMORE, Martha and SELL, Susan. **Who Governs the Globe?** Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

BANERJEE, Abhijit & DUFLO, Esther. **Poor Economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty**. New York: Public Affairs, 2011.

BELIK, Walter; SILVA, José Graziano & TAKAGI, Maya. Políticas de Combate à Fome no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, vol. 15, nº. 4, 2001, pp. 119-129.

BIERMANN, Frank et al. Earth System Governance: people, places and the planet. **Science and Implementation Plan of the Earth System Governance Project**. Bonn: IHDP, 2009.

BRADFORD, Colin. **Towards 2015, from consensus formation to implementation of the MDGs: the historical background, 1990-2002**. Washington, DC: The Brookings Institute, 2002.

BRIGIDO, Eveline Vieira. **O Brasil e a Reforma do Conselho de Segurança da ONU: estratégias da diplomacia brasileira para a obtenção de um assento permanente**. Tese de Doutorado: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2010.

CERVO, Amado & BERVIAN, Pedro. **A Metodologia Científica**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2002.

CLEMENS, Michael. **The Long Walk to School: international education goals in historical perspective**. Center for Global Development, 2004.

COHN, Amélia. As Políticas Sociais no Governo FHC. **Tempo Social**, vol. 11, n.º. 2, 1999, pp. 183-197.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: estratégias da gestão municipal para redução da pobreza no planeta até 2015**. Brasília: CNM, 2008.

CORNIA, Giovanni et al. **Adjustment with a Human Face**. Oxford: Clarendon Press, 1987.

CROSSETTE, Barbara. **Reproductive Health and the MDGs: the missing link**. Population Program of the William and Flora Hewitt Foundation, 2004.

EMMERIJ, Louis; JOLLY, Richard & WEISS, Thomas. **Ahead of the Curve? UN Ideas and Global Challenges**. Bloomington: Indiana University Press, 2001.

EASTERLY, Willian. How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa. **World Development**, vol. 37, n.º. 1, 2009, pp. 26-35.

FEARON, James & WENDT, Alexander. Rationalism v. Constructivism: a skeptical view. In: CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas and SIMMONS, Beth. **Handbook of International Relations**. London, California and New Delhi: SAGE Publications, 2002, p. 52-72.

FENNER, Frank et al. **Smallpox and Its Eradication**. Geneva: World Health Organization, 1988.

FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn. International Norm Dynamics and Political Change. **International Organization**, vol. 52, n.º. 4, 1998, pp. 887-917.

FISCHER, Frank. **Reframing Public Policy: discursive politics and deliberative practices**. New York: Oxford University Press, 2003.

FREI BETTO. A Fome Como Questão Política. **Estudo Avançados**, vol. 17, n.º. 48, 2003, pp. 53-61.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Millennium Development Goal 8: Indicators for International Human Rights Obligations? **Human Rights Quarterly**, vol. 28, 2006, pp. 966-997.

FUKUDA-PARR, Sakiko. Theory and Policy in International Development: human development and capability approach and the Millennium Development Goals. **International Studies Review**, vol. 2011, pp. 122-132.

GLYNOS, Jason. **Discourses Analysis: varieties and methods**. National Centre for Research Methods, 2009.

HAHNEL, Robin. The IMF to the Rescue. In: **Panic Rules: everything you need to know about the global economy**. Cambridge: South End Press, 1999, pp. 50-66.

HAQ, Mahbub Ul. **Reflections on Human Development**. New York: Oxford University Press, 1995.

HARCOURT, Wendy. **The Road to the Millennium Development Goals: some insights into the international debate**. National Committee for International Cooperation and Sustainable Development, 2004.

HULME, David. **The Making of the Millennium Development Goals: human development meets results-based management in an imperfect world**. Brooks World Poverty Institute, 2007.

HULME, David. **The Millennium Development Goals (MDGs): a short history of the world's biggest promise**. Brooks World Poverty Institute, 2009.

HULME, David & FUKUDA-PARR, Sakiko. **International Norm Dynamics and 'the End of Poverty': understanding the MDGs**. Brooks World Poverty Institute, 2009.

HULME, David & SCOTT, James. **The Political Economy of the MDGs: retrospect and prospect for the world's biggest promise**. Brooks World Poverty Institute, 2009.

INOUE, Cristina. Governance of Global Climate Change in the Brazilian Amazon: the case of amazonian municipalities of Brazil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 55, n°. especial, 2012, pp. 170-189.

JOLLY, Richard. **Global Goals: the UN experience**. United Nations Development Programme, 2003.

MELAMED, Claire & SCOTT, Lucy. **After 2015: progress and challenges for development**. Overseas Development Institute, 2011.

NAJAM, Adil; PAPA, Mihaela & TAIYAB, Nadaa. **Global Environmental Governance: a reform agenda**. Winnipeg: International Institute for Sustainable Development, 2006.

ONUF, Nicholas. **World of our Making: rules and rule in social theory and international relations**. Columbia: University of South Carolina, 1989.

PELIANO, Anna Maria Medeiros. Lições da História: avanços e retrocessos na trajetória das políticas públicas de combate à fome e à pobreza no Brasil. In: ARANHA, Adriana Veiga (Org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. Vol. 1. Brasília: MDS, 2010, pp. 26-41.

PERES, Thais Helena de Alcântara. Comunidade Solidária: a proposta de um *outro* modelo para as políticas sociais. **Civitas**, vol. 5, n°. 1, 2005, pp. 109-126.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: the logic of the two-level games. **International Organization**, vol. 42, n°. 3, 1988, pp. 427-460.

RAUSTIALA, Kal. States, NGOs, and International Environmental Institutions. **International Studies Quarterly**, vol. 41, n°. 2, 1997, pp. 719-740.

RESENDE, Luis Fernando. **Comunidade Solidária: uma alternativa aos fundos sociais**. Texto para Discussão N°. 725. Brasília: IPEA, 2000.

RISSE, Thomas; ROPP, Stephen & SIKKINK, Kathryn. **The Power of Human Rights: international norms and domestic change**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROCHA, Sônia. Impacto Sobre a Pobreza dos Novos Programas de Transferência de Renda. **Economia Contemporânea**, vol. 9, n°. 1, 2005, pp. 153-185.

SALOMÓN, Mónica. A Dimensão Subnacional da Política Externa Brasileira: determinantes, conteúdos e perspectivas. In: PINHEIRO, Leticia & MILANI, Carlos (org.). **Política Externa Brasileira: a política das práticas e as práticas da política**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2013.

SEN, Amartya. **Development as Freedom**. New York: Knopf Press, 1999.

SILVA, Luiz Inácio Lula da & CAMARGO, José Alberto de. **Projeto Fome Zero: uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil**. São Paulo: Instituto da Cidadania, 2001.

SILVA, Maria Ozanira. O Bolsa Família: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, vol. 12, n°. 6, 2007, pp. 1429-1439.

SUMNER, Andrew. Rethinking Development Policy: beyond 2015. **The Broker**, vol. 14, 2009, pp. 8-13.

SUMNER, Andrew & LAWO, Thomas. **The MDGs and Beyond: pro-poor policy in a changing world**. European Association of Development, 2010.

TAKAGI, Maya; SILVA, José Graziano & DEL GROSSI, Mauro Eduardo. **Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil**. Texto para Discussão N°. 101. Campinas: IE/Unicamp, 2001.

TANNER, Marcel & SAVIGNY, Don. Malaria Eradication Back on the Table. **Bulletin of World Health Organization**, vol. 86, n°. 2, 2008, pp. 82-82.

THIES, Cameron. Are Two Theories Better Than One? A Constructivist Model of the Neorealist-Neoliberal Debate. **International Political Science Review**, 2004, volume 25, n°. 2, p. 159-183.

TOYE, JOHN & TOYE, Richard. From Multilateralism to Modernisation: US strategy on trade, finance and development in the United Nations, 1945-63. **Forum for Development Studies**, n°.1, 2005, pp. 127-150.

TRAUB, James. **The Best Intentions: Kofi Annan and the UN in the era of American power**. London: Bloomsbury, 2006.

VANDEMOORTELE, Jan. **MDGs: Misunderstood Targets?** International Poverty Centre, 2007.

VANDEMOORTELE, Jan & DELAMONICA, Enrique. Taking the MDGs Beyond 2015: hasten slowly. **IDS Bulletin**, vol. 41, n°. 1, 2010, pp. 60-69.

VASCONCELOS, Francisco de Assis. Combate à Fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista de Nutrição**, vol. 18, n°.4, 2005, pp. 439-457.

WAAGE, Jeff et al. The Millennium Development Goals: a cross-sectoral analysis and principles for goal setting after 2015. **The Lancet**, vol. 376, 2010, pp. 991-1023.

YANOW, Dvora. **Conducting Interpretive Policy Analysis**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2000.

### Sítios na Internet e Reportagens

AQUINO, Yara. **Países Africanos São os que Mais Importam Tecnologia Social do Brasil**. Agência Brasil de Comunicação (EBC). Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/03/paises-africanos-sao-os-que-mais-importam-tecnologias-sociais-do-brasil>> Acesso em: 2 out. 2013.

**Banco Central do Brasil (BACEN)**. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>> Acesso em: 23 mai. 2013.

**Brasil Carinhoso**. Disponível em: <<http://brasilcarinhoso.net/>> Acesso em: 23 mai. 2013.

**Brasil Sem Miséria (BSM)**. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/>> Acesso em: 8 jan. 2013.

**Empresa Brasil de Comunicação (EBC)**. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/>> Acesso em: 8 jan. 2013.

**Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home>> Acesso em: 25 abr. 2013.

**Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)**. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>> Acesso em: 25 abr. 2013.

**Nós Podemos**. Disponível em: <<http://www.nospodemos.org.br/>> Acesso em: 25 abr. 2013.

**Nós Podemos Minas**. Disponível em: <<http://www.nospodemosminas.com.br/>> Acesso em: 25 abr. 2013.

**Nós Podemos Paraná**. Disponível em: <<http://www.fiepr.org.br/nospodemosparana/>> Acesso em: 25 abr. 2013.

**Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)**. Disponível em: <<http://www.oecd.org/fr/cad/stats/statistiquesurlesappoortsderessourcesauxpaysendevloppement.htm>> Acesso em: 3 out. 2013.

**ODM Brasil.** Disponível em: <<http://www.odmbrasil.gov.br/>> Acesso em: 25 abr. 2013.

**Planalto.** Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/>> Acesso em: 7 jan. 2013.

**Portal Brasil.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/>> Acesso em: 6 jan. 2013.

**Portal ODM.** Disponível em: <<http://www.portalodm.com.br/>> Acesso em: 25 mai. 2013.

**Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).** Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/odm/asp>> Acesso em: 6 jan. 2013.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA (SG-PR). **Brasil é Referência Mundial no Combate à Pobreza e à Desigualdade.** SG-PR. Disponível em: <[http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas\\_noticias/2013/02/08-02-2013-pnud-brasil-e-referencia-mundial-no-combate-a-pobreza-e-a-desigualdade](http://www.secretariageral.gov.br/noticias/ultimas_noticias/2013/02/08-02-2013-pnud-brasil-e-referencia-mundial-no-combate-a-pobreza-e-a-desigualdade)> Acesso em: 12 set. 2013.

SPITZCOVSKI, Débora. **Sai Rascunho dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.** Exame. Disponível em: <<http://exame.abril.com.br/meio-ambiente-e-energia/noticias/onu-divulga-rascunho-dos-objetivos-de-desenvolvimento>> Acesso em: 24 mai. 2013.

STIGLITZ, Joseph. **IMF's Four Steps to Damnation.** The Guardian. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/business/2001/apr/29/business.mbas>> Acesso em: 19 fev. 2013. Entrevista concedida a Gregory Palast em 29 abr. 2001.

**Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).** Disponível em: <<http://odmestados.blogspot.com.br/2011/12/o-primeiro-objetivo-do-milenio-e.html>> Acesso em: 24 jan. 2013.

**Sustainable Development Solutions Network (SDSN).** Disponível em: <<http://unsdsn.org/>> Acesso em: 23 jan. 2013.

**United Nations (UN).** Disponível em: <<http://www.un.org/>> Acesso em: 25 abr. 2013.

**United Nations Development Program (UNDP).** Disponível em: <<http://www.un.org/millenniumgoals/>> Acesso em: 25 abr. 2013.

**World Bank.** Disponível em: <<http://www.worldbank.org/mdgs/>> Acesso em: 7 jan. 2013.

**World Health Organization (WHO).** Disponível em: <<http://www.who.int/en/>> Acesso em: 25 abr. 2013.