



Convergencia. Revista de Ciencias Sociales

ISSN: 1405-1435

revistaconvergencia@yahoo.com.mx

Universidad Autónoma del Estado de México  
México

Rezende, Maria José de

As metas socioeconômicas denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU: os  
percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social

Convergencia. Revista de Ciencias Sociales, vol. 14, núm. 43, enero-abril, 2007, pp. 169-209  
Universidad Autónoma del Estado de México  
Toluca, México

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504307>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal  
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## As metas socioeconômicas denominadas *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio* da ONU: os percalços de um projeto de combate à pobreza absoluta e à exclusão social

Maria José de Rezende

*Universidade Estadual de Londrina, Brasil / wld@rantac.net*

**Abstract:** The socioeconomic aims established by the United Nations (ODM) have the purpose of fighting extreme poverty, famine, inequalities, infant mortality, several diseases (AIDS, tuberculosis, malaria), difficulty of access to basic education, environment depredation and poor countries difficulties in obtaining means of access to the market and new information as well as communication technologies. These are broad purposes with well-defined aims and concerned about the several spheres of social life. Many of these purposes have been followed up by UNO through its various organisms such as UNICEF, UNESCO, FAO and CEPAL since the 1950s. One of the singularities concerning the current proposal of the United Nations has to be read based on a process that points to the weakening of the national State power to be ahead of the actions which aim to reach the purposes followed until 2015. It is considered then, that a visible hitch in the way of implementing the measures that aim to fight extreme inequality and the several forms of exclusion, is the way the United Nations have declared as irreversible the difficulty of the public authorities to be the agent of the implementation of these socioeconomic aims.

**Key Words:** State, human development, poverty.

**Resumen:** Las metas socioeconómicas establecidas por las Naciones Unidas (ODM) tienen como reto el combate de la pobreza extrema, del hambre, de las desigualdades, de la mortalidad infantil, de las diversas enfermedades (sida, tuberculosis, malaria), de la dificultad de acceso a la enseñanza básica, de la destrucción ambiental y de las dificultades de los países pobres en la obtención de los medios de acceso al mercado y a las nuevas tecnologías de información y de comunicación. Son objetivos amplios, con metas bien definidas y volcadas hacia las diversas esferas de la vida social. Muchos de estos objetivos han sido perseguidos por la ONU a través de sus varios órganos como el UNICEF, la UNESCO, la FAO y la CEPAL desde la década de 1950. Una de las singularidades de la propuesta actual de las Naciones Unidas debe ser leída bajo la perspectiva de un proceso que indica para el debilitamiento del poder del Estado Nacional para estar al frente de las acciones que visan alcanzar los objetivos perseguidos hasta el año 2015. Se considera, de esta forma, que un percance visible en el modo de encaminar las medidas que visan combatir la extrema desigualdad y las diversas formas de exclusión es el modo como las Naciones Unidas vienen dando como irreversible la dificultad del poder público ser el agente, por excelencia, de implementación de dichas metas socioeconómicas.

**Palabras clave:** Objetivos de Desarrollo del Milenio, Estado, desigualdad, pobreza, exclusión.

ISSN 1405-1435, UAEM, México, núm. 43, enero-abril 2007, pp. 169-209

## Introdução

Analizando-se as ações, os debates, as entrevistas, as propostas e os procedimentos dos que estão envolvidos (agentes governamentais, ONGs, lideranças empresariais, governantes, acadêmicos, técnicos dos diversos organismos da ONU, lideranças de associações de classe e de associações comunitárias e de movimentos sociais, etc.) na implementação de medidas e de encaminhamentos que levem ao cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, propostos pela Organização das Nações Unidas, verifica-se haver uma tensão quando se trata de definir os agentes que deveriam ter prioridade na efetivação desse processo. Este artigo pretende refletir sobre o seguinte problema: De que natureza são as tensões que permeiam os embates políticos acerca da implementação dos ODMs?

Parte-se da hipótese de que tais tensões —expressas nos vários procedimentos e nos diversos embates de idéias e de posturas— são de natureza política e se inscrevem, principalmente, nas divergências acerca da prioridade ou não do Estado nacional conduzir o processo de implementação dos ODMs. Em outras palavras: o Estado nacional deve ou não ter papel prioritário na condução, no gerenciamento e na implementação de medidas que levem à redução da pobreza, das desigualdades, do analfabetismo, das discriminações de gênero, da mortalidade infantil e materna, dos riscos de doenças como a aids e a malária e dos fatores que impedem o desenvolvimento sustentável das nações subdesenvolvidas<sup>1</sup>?

A debilidade do Estado nacional nos países pobres e subdesenvolvidos está implícita, de modo incômodo, nas propostas de implementação das condições destinadas a satisfazer as necessidades básicas nos diversos países e regiões do mundo. Isso porque há inúmeras dificuldades de implantar medidas que levem a resultados duradouros e efetivos no atendimento, mesmo que parcial, das necessidades humanas (educação, saúde, alimentação, saneamento, habitação) sem um conjunto de ações planejadas, gerenciadas e desenvolvidas pelo Estado.

---

<sup>1</sup> Considera-se pertinente a utilização desta noção na atualidade, pois “a rigor, o subdesenvolvimento é uma variante do desenvolvimento, ou melhor, é uma das formas que historicamente assumiram a difusão do progresso técnico” (Furtado, 1992: 47).

Estados frágeis, destruídos que agem basicamente como instituições repressoras (Wacquant, 2001; 2001a; Bauman, 1999, 2001) não têm como responder, através de políticas públicas eficientes, à efetivação das necessidades básicas mencionadas nos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Diante desse quadro têm-se intensificado as ações que diminuem o papel do Estado ou tomam este último como um parceiro menor nos programas que pretendem lidar com a redução das desigualdades através do combate à pobreza absoluta. Os estímulos às parcerias, à responsabilidade social, ao voluntariado, aos acordos de cooperação, aos compromissos sociais indicam ou não que alguns condutores de órgãos da ONU, como o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), estão abraçando as teses segundo as quais o Estado está definhando<sup>2</sup> e não tem mais uma suficiente capacidade de ação<sup>3</sup>?

Verifica-se que esses estímulos indicam a existência de uma tentativa de fazer crer que não é tão arrasadora quanto parece o fim da expectativa de que vigore, nas condições atuais, um Estado capaz de operar alguma forma de distribuição de renda. Contudo, não há qualquer unanimidade, entre os condutores dos ODMs, sobre as tarefas que ainda é possível atribuir aos Estados nacionais no cumprimento de tais metas. Há aqueles que vêem a necessidade de priorizar outros agentes (lideranças empresariais e de várias outras associações não-governamentais) e há aqueles que insistem no caráter insubstituível e primordial dos estados nacionais na efetivação dos objetivos do milênio.

---

<sup>2</sup> Algumas teses que insistem na incapacidade do Estado, fazem-na em defesa da lógica do mercado. Todavia, há, também, aquelas posturas políticas que consideram possível que o definhamento do Estado-nacional acabe por produzir novos campos de luta cada vez mais abrangentes. Nesse caso a lógica do mercado teria que enfrentar novas formas de ação que a colocaria em xeque (Beck, 2003).

<sup>3</sup> Celso Furtado, nos textos e entrevistas das décadas de 1990 e 2000, afirma que é necessário que todas as forças progressistas refutem a tese de que o Estado não tem mais capacidade da ação porque o mercado se sobrepõe a tudo e a todos. Para ele, é preciso conceber uma nova utopia que coloque o Estado e a institucionalização política como fundantes da possibilidade de reverter a pobreza e a miserabilidade. É preciso “modificar a orientação do Estado. A economia moderna depende essencialmente de uma ação adequada do Estado. O difícil é descobrir que ação seria a mais oportuna e necessária” (Furtado, 2002a:32).

A ampliação dos poderes globais (Hobsbawm, 1998; Bauman, 2001, 2005; Furtado, 2002, 2001) caminha lado a lado com o desmantelamento de Estados nacionais propensos a implementar medidas que respondam às necessidades básicas da população como um todo. Diante desse quadro é que a ONU/PNUD vem agindo para tentar alcançar alguns objetivos definidos como essenciais para o melhoramento das condições de existência de uma parte expressiva das populações que vivem sob situações de privações generalizadas. Os Estados nacionais são tidos, muitas vezes, por alguns condutores dos ODMs, como um dos agentes e não como o agente prioritário nessa jornada.

Observe-se que no caso dos países latino-americanos não se pode dizer, como o faz Zygmunt Bauman (2005) ao pensar o contexto europeu, que tal processo revela o enterro do Estado Social.<sup>4</sup> No caso da América Latina, a obstinação da ONU/PNUD em encontrar soluções para a pobreza absoluta através das parcerias entre ONGs, empresas privadas, Estado e práticas voluntárias demonstra não o enterro do Estado Social, já que este nunca existiu no continente, mas sim o enterro da expectativa de que ele tivesse ainda algum lugar entre os escombros de uma globalização financeira e tecnológica que arrasta, para a pobreza, para a miserabilidade e para a exclusão, uma quantia crescente de indivíduos que, como afirma Bauman (2005), são transformados em seres humanos refugados pelo processo econômico em curso.

É possível afirmar que os ODMs são uma tentativa de combater, usando uma expressão de Bauman, os “danos colaterais”<sup>5</sup> da globalização atual. Num mundo em que a vulnerabilidade social ganha amplas dimensões, principalmente, nos países subdesenvolvidos, como enxergar o modo de implementação dos ODMs? As relações sociais estruturadas

---

<sup>4</sup> “(...) O tripé que sustentou o sistema de poder dos Estados nacionais está evidentemente abalado, em prejuízo das massas trabalhadoras organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já não existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do *poder público*. Isso resulta a baixa participação dos assalariados na renda nacional de todos os países, independentemente das taxas de crescimento” (Furtado, 2001: 29).

<sup>5</sup> “‘Danos colaterais’ é um termo que pode ter sido inventado em específico para denotar o refugo humano peculiar às novas condições de terra de fronteira planetária criadas pelo impetuoso e irrestrito impulso à globalização que até hoje resiste de fato a todas as tentativas de domesticação e regulamentação” (Bauman, 2005: 114).

sobre desigualdades e exclusões extremas demandariam ou não uma ação mais efetiva do Estado no combate às vulnerabilidades consistentemente arraigadas nas sociedades do hemisfério sul<sup>6</sup>?

Que tipo de resposta aos desafios decorrentes da pobreza e da exclusão trará o tangenciar problemas com programas fundados em parcerias e em práticas voluntárias? A qual situação futura serão levados os países subdesenvolvidos, se os dirigentes, os técnicos dos organismos internacionais, os intelectuais, os políticos, os empresários, os setores médios, etc. abraçarem como inconteste a tese de que os Estados nacionais não têm hoje como implementar políticas públicas, de fato, consistentes? Enfim, mesmo levando-se em conta os pontos positivos —que são muitos— detectados no estabelecimento dos ODMs pode-se indagar o seguinte: A complexa relação existente entre desigualdade e pobreza pode ser, ao menos, desembaraçada mediante as ações sugeridas pela ONU/PNUD?

## **1. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: do que se trata?**

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são metas socioeconômicas que os países componentes da Organização das Nações Unidas se comprometeram a atingir até o ano de 2015 (Líderes apud Boletim do PNUD, 2005: 1). São oito os objetivos principais;<sup>7</sup> em cada um deles há meta(s) estabelecida(s) para ser(em) alcançada(s) dentro de alguns anos. São eles: 1)- carência subsistencial e pobreza extrema (meta: redução da metafe, entre 1990 e 2015, da proporção de pessoas com renda inferior a 1 dólar/dia e a proporção de pessoas que sofrem de fome); 2)- atingir o ensino básico universal (meta: garantir que meninos e meninas concluam o ensino fundamental); 3)- promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres (meta: eliminar a disparidade entre os sexos no ensino fundamental e médio, num primeiro momento, e em todos os

---

<sup>6</sup> “O formato que assumirão os Estados nacionais no novo recorte político é matéria que nos deve preocupar, pois dele dependerá a distribuição da renda gerada por sistemas de produção progressivamente imbricados. Não tenhamos dúvida de que sempre existirá espaço para o exercício da vontade política, quando esta se manifeste com vigor adequado” (Furtado, 2001: 7).

<sup>7</sup> Dentro dos princípios gerais a ONU/PNUD considera que todos os oito objetivos e suas 18 metas têm igual importância (O Papel do PNUD e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio apud Boletim Diário do PNUD, 2005: 2).

níveis até 2015); 4)- reduzir a mortalidade infantil (meta: diminuir em 2/3 a mortalidade de crianças menores de cinco anos); 5)- melhorar a saúde materna (meta: reduzir em 75% as taxas de mortes maternas); 6)- combater o HIV/aids, a malária, a tuberculose, entre outras doenças (meta: deter e reduzir a propagação destas e de outras doenças); 7)- Garantir sustentabilidade ambiental (meta: inserir os princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas públicas e inverter a perda de recursos ambientais); 8)- estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (metas: desenvolver um sistema comercial e financeiro aberto com regras e mecanismos que garantam a previsibilidade e a não-discriminação das nações pobres, atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos para que exportem seus produtos sem sofrer perdas tarifárias, atender as necessidades especiais dos países sem acesso ao mar, tornar as dívidas dos países em desenvolvimento sustentáveis a longo prazo, etc.) (Uma Visão a partir da América Latina e do Caribe apud Folha Informativa ODM, PNUD/CEPAL, 2005).

O PNUD é responsável pelo gerenciamento, administração e implementação de ações incentivadoras e impulsionadoras de medidas relacionadas aos ODMs. Este órgão da ONU está encarregado de ajudar a financiar projetos, coordenar e financiar (parcialmente) a preparação de relatórios para monitorar e incentivar os países para se envolverem em ações que levem ao cumprimento das metas propostas. O PNUD tem também de estabelecer vínculos entre os diversos órgãos das Nações Unidas para promover políticas que levem aos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (O Papel do PNUD e os objetivos do milênio apud Boletim Diário do PNUD, 2005: 1).

Em 2000, quando foi adotada a Declaração do Milênio, houve a subscrição dos 189 Estados-membros da Assembléia Geral das Nações Unidas. Deve-se ressaltar que os ODMs são resultantes de inúmeras conferências e encontros de cúpula que ocorreram durante a década de 1990. A Declaração sistematizava os objetivos e as metas que desafiavam o mundo no limiar do século XXI. Ela nasceu no *porto* das atividades que ocorreram durante o encontro que se denominou *Cúpula do Milênio* cujo intuito era discutir os principais problemas mundiais, tendo como ponto de partida um relatório preparado sob os cuidados de Kofi Annan, Secretário-geral das Nações Unidas, o qual se intitulava *Nós, os povos, o papel das nações Unidas no século XXI* (2000).

Foram destacadas neste relatório que embasou as discussões da Cúpula do Milênio as heranças nefastas que estavam sendo deixadas às novas gerações. Era preciso, então, criar algumas metas que dessem ao mundo novas expectativas quanto à possibilidade de lidar, de modo programado e planejado com os problemas que atingiam direta ou indiretamente o planeta como um todo. Kofi Annan advertia, nesse relatório, que era necessário criar uma rede de ações com o objetivo de enfrentar as violações de direitos humanos, a degradação ambiental, as epidemias, a fome, a má-distribuição de renda, entre outras.

Os debates dos representantes das Nações Unidas com os governantes acerca dos problemas mundiais, em setembro de 2000, levaram ao estabelecimento de um compromisso de todos os países —representados naquele encontro— com a busca de caminhos para combater inúmeros problemas sociais, econômicos, políticos e ambientais. O documento que sintetizou todos os pontos desse encontro foi denominado *Declaração do Milênio* (2000). Há nele um amplo comprometimento com valores e princípios (liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, responsabilidade comum) que deveriam nortear as ações de todos os países. Formula-se, assim, um conjunto de objetivos-chaves (tais como: desenvolvimento, erradicação da pobreza, proteção do meio comum, promoção dos direitos humanos, da democracia e da boa governança, proteção dos grupos vulneráveis, promoção e ~~consolidação~~ ~~caráter progressista~~ ~~que possibilida~~ ~~especializada~~ ~~África~~ ~~que~~ ~~efetivação~~ ~~áreas~~ ~~obj~~ ~~práticas~~ ~~ao~~ ~~milênio~~ efetivação de tais valores e princípios. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foram formulados a partir de uma condensação do que foi acordado naquela declaração de setembro de 2000, na qual se expunha, de modo ampliado, as metas que seriam, nas décadas seguintes, perseguidas.

De que modo as metas do milênio foram calculadas? Jan Vandemoortele, economista e coordenador das Nações Unidas no Paquistão, afirma:

As metas dos Objetivos do Milênio foram definidas com base nos progressos mundiais verificados nos 25 anos que precederam 1990 (ano base usado no cálculo das metas) e que, portanto, os ODMs buscam essencialmente que o mundo mantenha até 2015 o ritmo dos avanços das décadas de 1970 e 1980. “As metas quantitativas foram feitas com base nas tendências globais, e não com base na tendência histórica de uma região em particular ou de um país específico” (Vandemoortele, 2007: 1).

### *1.1. Objetivo número oito do Milênio: a não-ênfase nas especificidades históricas dos países subdesenvolvidos*

Tanto os objetivos (ODM) quanto as metas estabelecidas pelas Nações Unidas são, sem dúvida, de grande importância para a diminuição dos sofrimentos humanos em várias áreas da vida social<sup>8</sup>. A fome, o não-acesso aos serviços básicos de educação e de saúde, a discriminação econômica, social e de gênero, bem como as impossibilidades de um desenvolvimento sustentável colocam-se como desafio que atravessou o século XX, de modo insolúvel, para os povos subdesenvolvidos.

Não se deve esquecer que, na década de 1950, vários planos e metas que visavam também resolver alguns desses problemas mencionados nos ODMs foram estabelecidos no âmbito da própria ONU pela FAO, UNESCO e UNICEF.<sup>9</sup> Para a erradicação da fome no mundo, por exemplo, foram sugeridas inúmeras ações nas últimas décadas do século passado. Combinar ações dos organismos internacionais com ações da sociedade civil e do Estado foi tido, nas últimas décadas, por técnicos e acadêmicos ligados às Nações Unidas, como o caminho para reverter o quadro sombrio de miserabilidade ao qual estavam submetidos inúmeros países.<sup>10</sup>

Examinando-se as posturas de Josué de Castro (1959, 1968) e as de Gunnar Myrdal (1960, 1967), que estiveram a serviço da ONU no decorrer do século XX, observa-se que eles defendiam ações em que tinham papel fundamental tanto a sociedade civil quanto o Estado. Eles advogavam a necessidade de um progresso social, econômico e político que beneficiasse a coletividade. O florescimento de reivindicações e de aspirações capazes de direcionar o processo social é que deveria estar na

---

<sup>8</sup> Nas Ciências Sociais contemporâneas tem sido discutida a diferença entre sofrimento individual e sofrimento social (Bourdieu, 1997; Bauman, 2005; Wacquant, 2001 e 2001a).

<sup>9</sup> FAO - Food and agriculture organization; UNICEF- Fundo das Nações Unidas para a Infância; UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a ciência e a cultura.

<sup>10</sup> No Brasil, Josué de Castro, presidente do conselho da FAO por muitos anos, participou efetivamente da busca de caminhos pelos quais pudessem fluir medidas concretas de reversão da fome no mundo (Rezende, 2004; Castro, 2001, 1959, 1968, 1984).

base das soluções dos problemas sociais que assolavam a vida de inúmeros grupos em diversos continentes.

Uma questão interessante para ser pesquisada num outro momento é a seguinte: No que se distinguem os ODMs e suas metas das inúmeras outras metas estabelecidas durante o século XX? E, no que tange às suas efetivações, quais são as propostas atuais que se distinguem das propostas já feitas anteriormente? Quais são as diferenças políticas fundamentais no modo de conceber a implementação das metas atuais e das metas das décadas de 1950, 1960 e 1970? Por que o Estado parecia ter um papel mais efetivo nas propostas que ganharam formato em meados do século XX? Atribuir, na atualidade, um peso menos relevante aos Estados nacionais acarreta que tipo de desafio econômico e político aos países latino-americanos? Evidentemente, não será possível responder a todas essas questões no âmbito de um artigo somente. Este texto está tentando, ao menos, indicar alguns caminhos para que seja possível pensar essas questões, posteriormente.

Pode-se afirmar que as diferenças políticas principais entre o modo de conceber a aplicação das metas atuais e as das décadas de 1950, 1960 e 1970 assentam-se no fato de que aquelas primeiras foram estabelecidas em vista de objetivos definidos globalmente e não em razão de especificidades históricas regionais como era o caso daquelas segundas. Isto pode ser claramente detectado através da análise do Objetivo n.8.

Entre os vários objetivos e metas talvez o número oito que trata do estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento, possa ser destacado como aquele que tem um papel essencial na revelação da configuração capitalista atual. Todavia, pela observação da centralidade dada à questão do desenvolvimento, evidencia-se que há, na proposta de parceria para alcançar este último, uma série de metas expressivamente centradas nos problemas gerados pelo mercado mundial. Há uma tentativa de reverter, ao menos em parte, a prevalência dos países ricos em impor os seus termos de troca desfavoráveis às economias mais pobres? No *site* das Nações Unidas para a América Latina encontram-se as seguintes observações:

O ceticismo e o mal-estar dos países em desenvolvimento quanto às possibilidades de incrementar o acesso de seus produtos aos mercados dos países desenvolvidos vem crescendo. As exportações da América Latina e do Caribe para os países mais desenvolvidos enfrentam numerosos obstáculos tarifários e não-tarifários. Particularmente prejudicial para a região é o escalonamento tarifário que discrimina a agregação de valor através da

manufatura das matérias-primas, especialmente as agrícolas. Ademais, há não só uma tendência clara dos países desenvolvidos no tocante ao compromisso de reduzir os níveis de ajuda interna, como tal tendência inclusive cresceu, particularmente na UE, em relação a alguns produtos de especial interesse para a região. Do ponto de vista da região, é necessário avançar no sentido de reduzir os subsídios à produção agrícola nos países desenvolvidos, baixar os picos tarifários e desmantelar a incômoda estrutura de proteções. Em 2004 calculou-se que o desmantelamento das barreiras dos países desenvolvidos aumentaria em 100 bilhões de dólares anuais as rendas dos mais pobres (Uma Visão a partir da América Latina e do Caribe apud Folha informativa ODM/PNUD/CEPAL, 2005).

O objetivo número oito estabelece, então, algumas metas para reorientar as posições dos países mais pobres no mercado exportador. Assume-se, assim, que há necessidades especiais, dos países menos desenvolvidos, que devem ser atendidas. Caso se observem as contribuições da CEPAL (Comissão Econômica para América Latina) em meados do século XX, salta aos olhos que na década de 1950 este órgão da ONU fazia um esforço incomensurável para produzir uma “visão global da estrutura da economia mundial a partir da dicotomia Centro-Periferia, (...) que permitiu captar a especificidade do subdesenvolvimento e superar a doutrina rostowiana<sup>11</sup> das etapas do crescimento, a qual ignorava as diferenças qualitativas entre estruturas desenvolvidas e estruturas subdesenvolvidas” (Furtado, 2001: 25).

Na atualidade, tanto o PNUD quanto a CEPAL lideram iniciativas diversas para viabilizar o alcance das metas do milênio. Todavia, é interessante ressaltar que os debates, os textos, as proposições encaminhadas recentemente pelas Nações Unidas através do PNUD e da CEPAL evitam, até mesmo, a utilização da expressão países periféricos. Não há, então, a caracterização, por esses órgãos da ONU, da contraposição entre centro e periferia como uma forma de captar e de

---

pelo Estado.

<sup>11</sup> W.W. Rostow (1971) foi um dos principais pensadores dessa perspectiva no século XX. Suas teorias são frutos de um momento em que se iniciou uma vasta especulação “sobre as condições que deve reunir um país para que sua economia se desenvolva de forma rápida e estável. Retomou-se a idéia de que o desenvolvimento se concretiza pela superação de uma série de fases, como numa carreira de obstáculos” (Furtado, 1969: 120).

entender as especificidades do subdesenvolvimento.<sup>12</sup> Os efeitos da dominação dos países desenvolvidos sobre os países subdesenvolvidos são, assim, amenizados. Isto porque as análises não exploram “o sistema de poder subjacente à economia mundial [que explica] a tendência à degradação dos termos de intercâmbio dos produtos primários nos mercados internacionais” (Furtado, 2001: 25).

Em todas as metas do oitavo ODM, há uma repetida insistência em dividir o mundo entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento e/ou menos desenvolvidos. Deve-se perguntar o seguinte: Por que a recusa em aprofundar o debate acerca das condições atuais dos países periféricos na dinâmica do processo de globalização dos mercados que ocorre na atualidade? Este debate só seria possível se os ODMs tivessem na sua base o questionamento da tese que tem prevalecido na conjuntura atual: a de que a globalização dos mercados vai-se impor de qualquer forma, pouco importando “a política que este ou aquele país venha a seguir” (Furtado, 2001: 26). Se há um imperativo tecnológico em andamento, no qual alguns países ocupariam o lugar de expoentes tecnológicos e outros cavariam somente um lugar melhor dentro das condições de exportadores de produtos primários, isso não seria a reafirmação das mesmas condições de dependência e de dominação que a CEPAL combatia na década de 1950?

Ao propor o estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento ~~istem no caráter insubstituível e primordial dos estados nacionais na efetivação dos objetivos do milênio~~ considerando a imbricação dos mercados e o subsequente enfraquecimento dos atuais sistemas estatais de poder” (Furtado, 2001: 26)? Se as mudanças estruturais que têm sido produzidas pela globalização financeira e tecnológica têm levado a uma vertiginosa concentração da renda nos diversos países deve-se perguntar o seguinte: Como lidar, nessas condições, com os processos que aprofundam as desigualdades sociais?

Pela leitura cuidadosa do oitavo objetivo das Nações Unidas fica evidente que há uma pretensão de resolver no mercado —(a meta número doze refere-se ao acesso ao mercado)— muitas disparidades que fazem

---

<sup>12</sup> Em meados da década de 1950 “a percepção da CEPAL era a de que a problemática do desenvolvimento abrange todo processo social e político, razão pela qual a política de desenvolvimento teria que ser inventada localmente” (Furtado, 1997: 277).

parte da relação entre centro e periferia. Algumas propostas visam resolver, no mercado, as dificuldades dos países que exportam, de modo significativo, produtos agrícolas. Celso Furtado afirma em *Seca e poder*:

No mundo inteiro, a agricultura não é regulada pelo mercado. O que é regulado pelo mercado são os excedentes agrícolas. Toda agricultura importante é mais ou menos subsidiada ou tem preços administrados. (...) Com excedente subsidiado, os preços competem tremendamente. (...) É falta de boa-fé você pensar que pode resolver os problemas agrícolas transferindo para o mercado a decisão (Furtado, 1998: 35-36).

Um outro desafio mencionado pelas Nações Unidas no oitavo objetivo é a questão do acesso que os países pobres devem ter à tecnologia da informação e das comunicações como forma de possibilitar a capacitação dos jovens para o trabalho “digno e produtivo”. As metas, nesse campo de acessibilidade ao mercado de trabalho, são definidas em vista do amplo atraso no desenvolvimento humano detectado pelo próprio índice da ONU “que inclui referências sociais ao lado das necessidades econômicas” (Furtado, 1999: 12). O PNUD, a CEPAL, a UNESCO e a UNICEF têm verificado, através de vários estudos, “que o Brasil acumulou historicamente um considerável atraso em investimento no fator humano, ou seja, na promoção do bem-estar da massa da população” (Furtado, 1999: 12).

Os ODMs visam trazer à baila os mecanismos de perpetuação desses atrasos, tanto no campo social, quanto no econômico e cultural. No terceiro ODM verifica-se a insistência de que é necessário vencer os processos mantenedores das discriminações de gênero ainda em vigor em muitas sociedades, não somente nas mais pobres. Nessas últimas, porém, as diferenças de acesso educacional para meninos e meninas são responsáveis pela perpetuação de desigualdade de acesso ao mercado de trabalho, a trabalhos mais bem remunerados, a especializações técnicas e administrativas e às novas tecnologias demandadas na atualidade para a inserção em inúmeras atividades.

É de fundamental importância que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio coloquem como desafio a implementação de mecanismos que venham incentivar o desmantelamento das desigualdades de gênero, devendo-se observar que, no campo do acesso ao trabalho para os jovens, e para as jovens de modo geral, é necessário perseguir, simultaneamente, tanto uma inserção maior de homens e mulheres no mercado de trabalho - o que deve ser feito tendo-se como base ganhos iguais em razão de uma maior equalização educacional - quanto um desenvolvimento econômico

e social efetivo. Afirma Celso Furtado “o desenvolvimento só é efetivo se a economia pode contar com mercados em expansão. Portanto, caberia explicar de que maneira os mercados se ampliariam no quadro de uma revolução tecnológica [que tem] gerado a retração da demanda de mão-de-obra e a renda da massa de trabalhadores” (Furtado, 2001: 26). A efetividade do desenvolvimento está marcada pela expansão do poder de compra da população assalariada que somente ocorre em virtude de uma “repartição da renda (...) comandada por fatores de natureza institucional e política” (Furtado, 2001: 27).

Pode-se dizer, então, que só é possível promover uma maior igualdade entre as classes, entre os sexos, entre os grupos étnicos, bem como erradicar a pobreza absoluta, a fome e todos os seus desdobramentos (mortalidade infantil, desnutrição, dificuldade de aprendizado, entre outros) através de um tipo de desenvolvimento que, talvez, não tenha mais, na atualidade, possibilidade de se efetivar. Isto é, no decorrer do século XIX e do século XX, o desenvolvimento social foi alcançado somente naquelas regiões do mundo em que ocorreu tanto uma inovação técnica quanto uma organização das forças sociais trabalhadoras que se tornaram capazes de exigir a implementação de mecanismos de distribuição de renda. A elevação dos lucros andou lado a lado com a pressão dos trabalhadores por melhoramentos salariais. Sem essas condições não pode haver desenvolvimento social e inclusivo.

Os ODMs estão pleiteando um desenvolvimento que tenha como fundamento a eliminação das exclusões gritantes que persistem em várias partes do planeta. É visível que a proposta das Nações Unidas se choca frontalmente com o processo de globalização atual, cujo processo

desarticula a ação sincrônica dessas forças que garantiram no passado o dinamismo dos sistemas econômicos nacionais. Quanto mais as empresas se globalizam, quanto mais escapam da ação reguladora do Estado, mais tendem a se apoiar nos mercados externos para crescer. Ao mesmo tempo, as iniciativas dos empresários tendem a fugir do controle das instâncias políticas. Voltamos assim ao modelo do capitalismo original, cuja dinâmica se baseava nas exportações e nos investimentos no estrangeiro. (...) O sistema de poder dos Estados nacionais está evidentemente abalado, em prejuízo das massas trabalhadoras organizadas e em proveito das empresas que controlam as inovações tecnológicas. Já não existe o equilíbrio garantido no passado pela ação reguladora do poder público. Disso resulta a baixa (...) participação dos assalariados na renda nacional de todos os países, independentemente das taxas de crescimento (Furtado, 2001: 29).

É nesse quadro que se assiste a um empenho do PNUD/ONU em fazer emergir novos caminhos para o cumprimento dos objetivos do milênio. As práticas denominadas parcerias, responsabilidade social e voluntariado, que estão sendo propostas pelos administradores e técnicos responsáveis pela criação de incentivos capazes de levar ao cumprimento dos ODMs, visam encontrar fórmulas de lidar com a crescente heterogeneidade social que tende a se agravar em países subdesenvolvidos. Na visão dos gestores das metas socioeconômicas denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, as tensões sociais serão controladas com a diminuição da pobreza absoluta e de suas manifestações.

No entanto, fica evidenciada, nas ações da CEPAL e do PNUD, ambos órgãos ligados à ONU, uma obsessiva busca de meios de incentivar práticas que não dependam somente dos Estados nacionais. Tais ações devem ser lidas à luz de um contexto socioeconômico e político que tem subtraído continuamente a possibilidade do poder público exercer sua atividade reguladora. Certamente, o caminho que as Nações Unidas deveriam seguir seria aquele que se empenhasse na recuperação do poder do Estado diante dos desafios colocados pelo processo de globalização em curso.<sup>13</sup>

Expandir o bem-estar para o conjunto da população passa, sem qualquer dúvida, pelo alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, mas para que isso se efetive de modo duradouro é preciso que as ações sejam respaldadas por atuações da sociedade civil organizada e do poder público e não por atos isolados e pontuais de agentes dados a atividades esporádicas que ganham, até mesmo, um caráter assistencialista e personalista, quando não são transformados em programas de caridade. Tais ações não são capazes de criar caminhos pelos quais os segmentos mais pobres consigam vislumbrar saídas para as suas situações de miserabilidade e de exclusão.

---

<sup>13</sup>Habermas afirmou numa entrevista recente que “os Estados continuam sendo os atores mais importantes no cenário internacional. São também os componentes insubstituíveis das organizações internacionais. Afinal de contas, a comunidade internacional organiza-se na forma das Nações Unidas. Quem alimenta a ONU e envia tropas para intervenções com fins humanitários, se não os Estados nacionais? Quem assegura os mesmos direitos para todos os cidadãos, se não os Estados nacionais?” (Habermas, 2007: 10).

Num texto intitulado *A reconstrução do Brasil*, Celso Furtado, em 1999, mencionava alguns objetivos que deveriam ser perseguidos politicamente no país. Estes se assemelham muito aos ODMs. Há, todavia, uma diferença-chave no modo de conceber a implementação das condições para alcançar tais metas. Para ele, o Estado nacional “é o instrumento privilegiado para enfrentar problemas estruturais” (Furtado, 1999: 13).

Os três objetivos que devem ser perseguidos, no Brasil, segundo Furtado, são: 1) resolver o problema da fome e da subalimentação; 2)- investir recursos no aperfeiçoamento do fator humano, proporcionando uma formação educacional e técnica ampla para todos os segmentos sociais; 3)- “conciliar o processo de globalização com a criação de emprego, privilegiando o mercado interno na orientação dos investimentos” (Furtado, 1999: 13).

Os objetivos um e dois estão mencionados integralmente nos ODMs. A meta três, porém, está significativamente solta na proposta da ONU, a qual no oitavo objetivo visa estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento. Em uma das metas está mencionada a necessária geração de empregos para os jovens, mas pouco se esclarece como tal objetivo poderia ser alcançado no contexto da globalização que subtrai mais e mais a possibilidade de criação de novos postos de trabalho.

#### *1.2. Os ODMs e a busca de solução para as múltiplas formas de exclusão social*

As metas socioeconômicas que compõem os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são discutidas frequentemente por técnicos do PNUD, lideranças empresariais, coordenadores de ONGs, lideranças da sociedade civil e agentes de governos visando encontrar meios para que os objetivos e suas respectivas metas sejam alcançados dentro do prazo estabelecido. Em junho de 2005 a ONU promoveu um encontro em que reuniu representantes de 140 empresas<sup>14</sup> e alguns líderes dos países desenvolvidos (Jacques Chirac, Tony Blair) para estimular tanto a responsabilidade social quanto um programa de cancelamento de dívidas de países africanos com algumas instituições financeiras do continente europeu.

---

<sup>14</sup> Nesse encontro promovido pelo Pacto Global estiveram, do Brasil, os representantes do Banco do Brasil, do Grupo Pão de Açúcar, do Instituto Ethos, do MDD papéis, da consultoria visão sustentável e do grupo Zahran.

Neste encontro que ocorreu em Paris, em junho de 2005, promovido pelo Pacto Global,<sup>15</sup> o secretário geral da ONU, Kofi Annan, fez um pronunciamento que revela o empenho de dirigentes das Nações Unidas em envolver os setores empresariais, as lideranças profissionais e as ONGs na busca de meios para realizar as metas do milênio. Ele afirma: “É utópico achar que podemos superar a pobreza sem a participação ativa do mundo empresarial” (Annan, 2005: 1).

O que o secretário geral da ONU quis dizer com essas palavras? Se é utópico considerar possível vencer a pobreza sem a ação de responsabilidade social dos empresários e sem as práticas voluntárias de inúmeros setores, por que o é? Está embutida na fala de Annan a suposição de que o poder público não é mais capaz de dar respostas às exigências atuais para o combate à pobreza. E não o é em vista do desfalecimento do Estado de bem-estar social e/ou da expectativa de que este pudesse ser, de alguma forma, revivido. Transferindo para os setores privados e/ou não-governamentais a tarefa de buscar solução para a pobreza, as Nações Unidas chancelam um processo em curso assentado na fuga de responsabilidade dos Estados nacionais que têm obtido um novo desenho político não ancorado na tarefa básica de desconcentrar a renda oriunda de um processo de produção globalizado propiciador de uma concentração de poder ímpar na história da humanidade.

Não há dúvida de que Kofi Annan está dizendo em alto e bom tom que o “Estado contemporâneo já não pode cumprir a promessa do Estado social” (Bauman, 2005: 112). Diante de tal impossibilidade o que resta fazer? Ele sugere que outros agentes sociais tomem para si a tarefa de lutar contra a pobreza, a miserabilidade e todas as suas manifestações. Bauman afirma que num mundo em que os projetos de vida tornam-se cada vez mais arriscados e impossíveis de viabilizar, surgem programas que “prognosticam um apelo ainda mais precário e arriscado por um monte de malabarismos (...). [É a busca] de soluções individuais para problemas socialmente produzidos” (Bauman, 2005: 112).

---

pelo Estado.

<sup>15</sup>“O Pacto Global é uma iniciativa desenvolvida pelas Nações Unidas e liderada pelo PNUD e pela CEPAL com o objetivo de mobilizar a comunidade empresarial internacional para promover valores fundamentais nas áreas de direitos humanos, trabalho e meio ambiente. Em todo o mundo, o Pacto Global já conta com a participação de 1.240 empresas em cerca de 40 países (...)” (Líderes apud Boletim do PNUD, 2005: 1).

É interessante mencionar que os objetivos e as metas do milênio concebem os problemas sociais derivados da pobreza e da miséria como problemas sistêmicos, porém, os procedimentos sugeridos para alcançar as metas ganham um caráter de soluções individuais. Há, então, um desacerto entre o modo de conceber os problemas e o modo de viabilizar ações para amenizá-los. Basta pensar da seguinte maneira: há inúmeras pessoas nos países pobres que têm sua vida dirigida pelo caos, pelo absurdo, pela insegurança, pelo sofrimento e pela privação. Tais condições são produzidas socialmente e não individualmente. Como, então, encontrar saídas que possibilitem, de fato, aos diversos segmentos sociais, “influir na construção da estrutura de poder que se anuncia” (Furtado, 2001: 10) na atualidade?

Os Objetivos do Milênio, ao incentivar ações no interior da sociedade civil, estaria, ou não, favorecendo o aparecimento de condições geradoras de sujeitos sociais capazes de intervir na estrutura de poder que está ganhando substancialidade através da globalização? Talvez sim, talvez não. Vai depender do modo como as ações vão-se processar. Se as ações da sociedade civil ficarem circunscritas a práticas emergenciais, elas não terão gerado nada mais que novos mecanismos assistenciais perpetuadores de dependências que condenam os indivíduos à condição de não-cidadania.

Se, conforme afirma Bauman, a passagem do indivíduo *de jure* para o indivíduo *de facto* só é possível através da mediação do cidadão, fica evidente o papel fundamental da cidadania para metamorfosear a vida social. Isto porque o primeiro passo a ser dado é a compreensão de que esforços individuais são inócuos para resolver os problemas (fome, desnutrição, desemprego, mortalidade infantil, exposição a inúmeras doenças, analfabetismo, exclusão social, etc.) que atingem a vida de milhares de pessoas. Deve-se perguntar o seguinte: De que maneira as ações incentivadas pelos ODMs lidam com as dificuldades de

---

<sup>16</sup>O indivíduo de *facto* tem realmente e não ilusoriamente o controle de sua vida. A modernidade líquida potencializa mais e mais a ilusão de que os indivíduos possuem em suas mãos, enquanto indivíduos, sujeitos isolados, as soluções para os seus problemas. É uma ilusão porque não há soluções biográficas para problemas sistêmicos, afirma Bauman (2001).

desenvolvimento de ações políticas que combatem o esvaziamento do espaço público?

Caso as ações incentivadas pelas Nações Unidas lidem com as dificuldades mencionadas no parágrafo anterior tentando ignorar tal desafio, pode-se dizer que a efetividade do combate à pobreza absoluta e às extremas desigualdades não se realizará, já que serão incentivadas não soluções públicas para as aflições coletivas, mas sim a individualização.

Resumidamente, a “individualização” consiste em transformar a “identidade” humana de um “dado” em uma tarefa e encarregar os atores da responsabilidade de realizar essa tarefa e das consequências (assim como os efeitos colaterais) de sua realização. Em outras palavras, consiste no estabelecimento de uma autonomia de jure (independentemente de a autonomia de facto também ter sido estabelecida) (Bauman, 2001: 41).

E por que é tão importante essa diferenciação que Bauman faz entre a condição individualizante e a condição cidadã para compreender como os ODMs estão sendo incentivados pelos administradores e técnicos das Nações Unidas? Porque ela toca num elemento essencial: toda prática incentivadora da individualização leva à morte do cidadão e, portanto, impossibilita o surgimento de processos coletivos de luta contra as exclusões e as miserabilidades. Isso se dá em vista dos modos distintos dos indivíduos e dos cidadãos enxergarem o espaço público. Aqueles primeiros vêm este último como o local onde se projetam as suas angústias, desesperos e aflições.

Será que os partícipes dos projetos denominados responsabilidade social, voluntariado, parcerias que são incentivados pelo PNUD/ONU visando o cumprimento dos ODMs não vêm desse modo o espaço público? Será que se engajam visando somente reverter as tensões sociais oriundas das condições de exclusão? E se os diversos segmentos recém-saídos da condição de miserabilidade conseguissem, de algum modo, adentrar o espaço público e fizessem suas próprias reivindicações? E se pressionassem por outras soluções, por outras saídas não imaginadas ou evitadas? Qual seria a reação desses segmentos (empresários, ONGs, agentes governamentais, fundações, associações, etc.) e indivíduos engajados nessas ações que visam alcançar os objetivos das Nações Unidas?

O tipo de reação revelaria, inteiramente, o tipo de percepção que esses agentes (solidários, voluntários e parceiros) teriam do espaço público. Ou seja, demonstraria se eles enxergam ou não o espaço público através de

uma ótica cidadã. No que consiste essa ótica? Ela pode ser definida da seguinte maneira: os cidadãos enxergam o espaço público como um lócus no qual os interesses coletivos podem ser redefinidos, reconstruídos não por interesses pessoais, mas sim por interesses sociais, o que se dá em razão do embate, do enfrentamento, que predispõe mais e mais os agentes para a busca do bem comum (Bauman, 2000, 1999, 1998).

Deve-se indagar, então, o seguinte: Que tipo de engajamento, no processo de produção de atividades que levam ao cumprimento dos ODMs, possuem esses setores empresariais, estudantis, não-governamentais, governamentais? Eles pensam em viabilizar projetos coletivos que passem ao largo do Estado? Eles imaginam ser possível agir em substituição ao Estado? Em alguns momentos, não em todos evidentemente, nos boletins diários do PNUD, aparecem entrevistas, análises e sugestões de técnicos que, em muitos momentos, deixam transparecer que eles vislumbram um mundo em que não se pode contar, como já se contou no passado, com o Estado. Enfrentamentos e pressões sintetizadores de lutas sociais e reivindicativas também parecem, às vezes, inócuas e pouco eficientes nas discussões de alguns condutores das ações pró-ODMs.

Ao pensar desta forma não estariam tais agentes jogando ainda mais água no moinho dos poderes globais que desejam cada vez mais um mundo sem Estados? “Para as multinacionais (isto é, empresas globais com interesses ~~ístêm no caráter insubstituível e primordial dos estados nacionais na efetivação dos objetivos do milênio~~ e pelo menos com pequenos e não grandes Estados, observou Eric Hobsbawm (1998)” (Bauman, 2001: 219).

A noção de poder global está estritamente relacionada à noção de capital global, o qual tem favorecido uma concentração de poder sem precedentes na história moderna. Os Estados nacionais têm sido fragilizados continuamente até mesmo porque a extraterritorialidade é a característica definidora, por excelência, do poder global, conforme afirma Bauman (2001). Este último faz um movimento contínuo de ajustamento dos Estados nacionais aos seus interesses. E por que é ele bem sucedido neste processo de enquadramento? Porque vigora, nos dias atuais, um amplo processo de descolamento entre o Estado e a nação. O poder global embasa o “seu poder no controle da tecnologia, da informação e do capital financeiro” (Furtado, 2001: 39); é lhe, portanto, interessante desregular os mercados, desmantelar as ações dos setores

organizados da sociedade civil e aniquilar todo e qualquer enfrentamento político tanto interno quanto externo.

O poder global torna-se, então, o centro de decisão com real capacidade de intervir sobre todo processo social. Constituído pelas forças sociais que se formam com a expansão do controle do capital oriundo da concentração tecnológica e financeira, ele se pauta pela desarticulação de qualquer outra força social que tente consolidar-se na arena política. À medida que as empresas se globalizam, se livram da regulação do Estado e se apóiam nos mercados externos para crescer (Furtado, 2001: 29), fortalece-se essa instância de poder denominada de poder global. Em razão de ter ocorrido, durante as últimas três décadas, uma paulatina mudança na “configuração da estrutura de poder político mundial” (Furtado, 1992a: 57), tem sido constante a efetivação de uma nova alocação das “atividades produtivas provocadas pelo impacto das novas técnicas de comunicação e tratamento da informação, o que tende a concentrar em áreas privilegiadas do primeiro mundo as atividades (...) que são instrumento de poder” (Furtado, 1992a: 57).

O avanço das empresas transnacionais, da concentração do poder financeiro, do controle sobre as patentes e sobre as atividades intelectuais geradoras de novas tecnologias tem levado ao fortalecimento do poder global, ocorrendo, então, uma redefinição das relações políticas mundiais. Todavia, essa nova configuração vem-se realizando há várias décadas, ou seja, desde o momento em que as empresas transnacionais ganharam um papel fundamental na vida econômica “em decorrência da importância crescente do fator tecnológico na orientação dos investimentos” (Furtado, 1999: 12).

Enfim, o poder global atual é um centro de decisão que se singulariza dentro do processo de globalização em curso. Entender a sua dinamicidade exige a compreensão da diferença entre

“globalização dos sistemas produtivos e a globalização virtual dos fluxos financeiros e monetários. A primeira globalização é um processo antigo, decorrente da evolução tecnológica, enquanto a segunda ocorre principalmente em torno dos centros de poder que se estruturam no mundo desenvolvidos, tendo com pólos os Estados Unidos, a Europa e o Japão. A pressão que se manifesta visa simplificar os sistemas monetários a partir desses três pólos de dominação, o que é racional do ponto de vista das economias desenvolvidas que fundam seu dinamismo essencialmente nas forças do mercado” (Furtado, 1999: 13).

Num mundo dominado por uma economia transnacional, na qual os centros de decisão se fortalecem na mesma proporção com que se expande a globalização tecnológica e financeira, cabe indagar se é possível alcançar as denominadas metas do milênio sem que haja outros pólos de decisão dotados de poder de enfrentamento. Tudo indica que não. Sem projetos políticos que levem em conta as especificidades históricas das nações subdesenvolvidas há uma tendência de fracassar o processo de efetivação dos ODMs. Tal projeto depende do robustecimento dos Estados nacionais porque são eles os espaços mais adequados para lidar com os problemas estruturais (Furtado, 1999: 13).

Que implicações haveria, então, em abraçar, inteiramente, a tese de que já não há mais espaço para imaginar o Estado como agente, por excelência, de combate às exclusões e às desigualdades de renda? Bauman diz, em seus escritos, que esta perspectiva defensora de soluções que passam longe do Estado deve ser colocada sob suspeição, já que “a libertação requer hoje mais, e não menos, da esfera pública e do poder público” (Bauman, 2001: 62).

Há, então, tanto em Celso Furtado quanto em Zygmunt Bauman certa preocupação com os meios de ação política que fornece uma ajuda, expressiva, para pensar as atividades denominadas Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Nas condições atuais, é fundamental saber se as ações postas em andamento pelas Nações Unidas privilegiam ou não a emergência de ~~istem no caráter insubstituível e primordial dos estados, nacionais, na efetivação dos objetivos do milênio~~, de enfrentamentos e de embates dinamizados por forças sociais com poder suficiente para “conduzir as forças criativas para a reconstrução de estruturas avariadas e para a conquista de novos avanços na direção de formas superiores de convivência social” (Furtado, 2002: 33).

## **2. A quem cabe implementar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio?**

As Nações Unidas procuraram concentrar numa estrutura única os encaminhamentos das ações que levam à efetivação das metas a serem alcançadas até a segunda década do século XXI. Os compromissos e programas a serem postos em prática são, a princípio, divididos entre diversos agentes. Ao poder público é atribuído um papel que deve ser compartilhado com outros agentes tais como: lideranças da sociedade civil organizada, setor privado, organizações internacionais, etc. O Boletim diário do Pnud esclarece:

A declaração do Milênio também aclara o papel e as responsabilidades comuns e individuais das partes-chave ao processo: dos governos, ao alcançar e permitir atingir os objetivos e meta; da rede de organizações internacionais, ao aplicar seus recursos e experiências da forma mais estratégica e eficiente possível, e ao apoiar e sustentar os esforços dos parceiros nos níveis mundiais e dos países; dos cidadãos das organizações da sociedade civil e do setor privado, ao se engajarem plenamente nesta tarefa pioneira, e ao colocar em curso sua capacidade singular de fomentar a motivação, a mobilização e a ação (O Papel do PNUD e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio apud Boletim Diário do PNUD, 2005: 1).

Observe-se que, nesta declaração, o poder público tem sua responsabilidade diluída entre muitos outros agentes. Não se atribui ao Estado um papel-chave e/ou central no cumprimento dos ODMs. Isso é, de fato, significativo, uma vez que demonstra todos os cuidados das Nações Unidas em estabelecer maiores exigências dos Estados nacionais. Detecta-se uma atribuição de responsabilidade individual significativa ao sugerir o sistema de parcerias fundadas, até mesmo, em práticas voluntárias que devem envolver inúmeros segmentos que possuam capacidade de fomentar, de motivar, de mobilizar atividades de combate aos problemas arrolados pelas Nações Unidas como passíveis de solução a médio prazo.

Ao não atribuir um papel central aos Estados, a rede de organizações internacionais envolvida com os ODMs está propondo ações que se situam no âmbito daquilo que Pierre Bourdieu (1998) denominou de política de enfraquecimento da soberania do Estado. Em vez de trabalhar para a reversão dessa debilidade, a administração dos ODMs parece dá-la como certa e irreversível. A fala de Kofi Annan, citada anteriormente, sobre o caráter utópico da suposição de que a pobreza e a desigualdade podem ser combatidas sem o empenho do setor privado pode ser tomada como exemplo disso.

No entanto, não se deve supor que o enfraquecimento do poder do Estado esteja sendo promovido pelas Nações Unidas. Na verdade, estas últimas estão somente agindo na esteira de uma <sup>pelo Estado</sup> debilitação que está em curso. É necessário considerar que os poderes globais têm como estratégia básica de dominação essa promoção da perda de forças por parte do Estado nacional. Porém, esse processo se alimenta também da tenuidade da causa comum. Para Bauman, à medida que esmaecem os projetos coletivos, vai-se definindo a capacidade de resistência dentro dos Estados nacionais, daí o empenho do poder global de matar todo e

qualquer projeto nacional fundado em territorialidades específicas. Ele afirma:

Verdadeira novidade não é a necessidade de agir em condições de incerteza parcial ou mesmo total, mas a pressão contínua para desmantelar as defesas trabalhosamente construídas — para abolir as instituições que visam a limitar o grau de incerteza e a extensão dos danos que a incerteza desenfreada causou e para evitar ou sufocar esforços de construção de novas medidas coletivas destinadas a manter as incertezas dentro dos limites. Em vez de cerrar fileiras na guerra contra a incerteza, praticamente todos os agentes institucionalizados eficientes de ação coletiva juntam-se ao coro neoliberal para louvar como ‘estado natural da humanidade’ as ‘forças livres do mercado’ e o livre comércio, fontes primordiais da incerteza existencial, e insistem na mensagem de que deixar livres as finanças e o capital, abandonando todas as tentativas de frear ou regular os seus movimentos, não é uma opção política dentre outras, mas um ditame da razão e uma necessidade. Com efeito Pierre Bourdieu (1998) definiu recentemente as teorias e práticas neoliberais essencialmente como um programa para destruir as estruturas coletivas capazes de resistir à lógica do ‘mercado puro’ (Bauman, 2000: 36).

A existência de projetos nacionais, concebidos como aqueles que são formulados em razão de todos os segmentos sociais e dos interesses coletivos, já indicaria, por si só, compromissos com as populações locais no que tange à redução da pobreza e da miserabilidade. Por isso tais projetos são rechaçados pelos poderes globais que exigem um não-comprometimento cada vez maior com o bem-estar da população. Observa-se, assim, que as Nações Unidas tentam encontrar um meio de ação que envolva os governos, o poder público, mas não os coloca na linha de frente do enfrentamento. As estratégias sugeridas pela ONU para que as diversas nações alcancem os ODMs, parecem elaboradas com a convicção de que a debilidade do Estado tem de ser combatida através do envolvimento de outros agentes na busca de solução para os problemas sociais que afigem um enorme contingente populacional em vários continentes.

Será que agindo assim, as Nações Unidas não estariam deixando de combater as estratégias de fuga a que os Estados têm recorrido para eximir-se de buscar solução para os problemas sociais que assolam os seus territórios? A rede de organizações internacionais, ao atribuir, numa relação de parceria, às lideranças do setor privado e às lideranças das ONGs um papel-chave na realização, na proposição e na fiscalização das ações que levem à diminuição da pobreza e da desigualdade, não estaria

sugerindo uma solução excessivamente fluida, sem consistência? Provavelmente sim, pois se a repartição da renda é comandada, como diz Celso Furtado, por fatores de natureza institucional e política, o que se espera das organizações da sociedade civil é a expansão de sua capacidade de pressão sobre os dirigentes, sobre as elites empresariais e sobre o Estado, para conseguir balizar as ações daqueles que possuem poder de mando e de decisão.

Isso quer dizer que a parceria fará, certamente, cessar o enfrentamento e encolher ainda mais o espaço público naqueles países, em que ele já se constituiu, e impedirá que seja formado em várias outras nações nas quais a democratização é ainda incipiente e frágil. No caso do Brasil, o desafio situa-se, afirma Celso Furtado, na dificuldade de aumentar os espaços políticos nos quais os indivíduos e os grupos possam se mover para enfrentar um padrão de organização social e de domínio que tem eternizado desigualdades e exclusões extremas. Como solucionar tais situações através de parcerias entre empresários, lideranças da sociedade civil e Estado? Se, como diz Kofi Annan, é descabido pensar que é possível resolver a situação da pobreza no mundo sem a ajuda dos empresários é, também, absurdo imaginar ser possível resolver a miserabilidade e os sofrimentos sociais dela decorrentes através das parcerias que tendem a fazer desaparecer mais e mais os enfrentamentos e as diversas formas de pressão.

Uma parte expressiva da pobreza e da exclusão é derivada da servidão imposta por condições extremas de exploração a que grupos populacionais inteiros são submetidos. Portanto, medidas paliativas e emergenciais pouco ou nada resolverão. Nos países subdesenvolvidos a flexibilização e a desregulamentação, tão alardeadas hoje, tendem a aprofundar as condições de exploração e de miserabilidade. Somente um desenvolvimento auto-sustentado poderia efetivar um desenvolvimento social capaz de desconcentrar a renda e operar a reversão das desigualdades. Todavia, o desenvolvimento só possui esse caráter social se forem abertos canais de participação para os diversos setores sociais. Os grupos sociais empobrecidos têm de se dotar de capacidade para levar suas demandas para a arena política. Somente assim poderiam surgir as condições para o descarte das soluções paliativas, pontuais e pouco dotadas de substancialidade.

Recentemente o boletim diário do PNUD trouxe uma notícia sobre algumas parcerias que estão sendo feitas entre universidades, estudantes,

PNUD e UNV (Programa de Voluntariado das Nações Unidas) visando levar os ODMs para a comunidade. E no que consistem as ações que serão desenvolvidas? São ações de caráter emergencial como, por exemplo, formação de mutirões para a construção de casas, calçamento de ruas, limpeza de rios e alfabetização (Estudantes coordenarão projetos pró-ODM apud Boletim Diário do PNUD, 2005: 1). As atividades geralmente se concentram nas áreas de maior risco social, o que tende a apontar para o caráter emergencial das ações que podem terminar nelas mesmas e não resultar, necessariamente, em práticas que levem a progressos consistentes e duradouros.

Os coordenadores do PNUD insistem que a consistência e a durabilidade das ações dependem tanto do modo dos diversos agentes agirem quanto do modo dos governos locais cumprirem ou não suas partes na realização de tais objetivos. Para exemplificar, o Boletim Diário do PNUD, de 26 de novembro de 2005, traz uma reportagem sobre o *Relatório Estadual de Acompanhamento dos ODMs*, elaborado pela Fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados) que conclui que o Estado de São Paulo já teria cumprido 4 metas dos objetivos do milênio. São elas: deteve a propagação da aids, combateu a malária e outras doenças, reduziu pela metade a população que não tinha acesso à água potável e eliminou as disparidades entre homens e mulheres nos diversos níveis de ensino (SP já cumpriu quatro de nove metas da ONU apud Boletim Diário do PNUD, 2005:1). ~~Marcelo Oliveira, autor do relatório, destaca que a responsabilidade por responder aos desafios globais não recai apenas sobre os atores sociais nacionais. Ela recai também sobre os governos subnacionais, que precisam fazer a sua parte” (Oliveira, 2005: 1).~~

O PNUD considera também que no âmbito do governo federal têm sido implementadas várias medidas que atendem inteiramente as expectativas das Nações Unidas quanto ao cumprimento das metas dos ODMs. A redução da fome e da pobreza é ressaltada como um feito que indica que o país está empenhado em aparelhar-se para enfrentar os desafios postos pelas Nações Unidas aos governantes de todo o mundo.

O documento intitulado *Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – Relatório Nacional de Acompanhamento de 2005* - é tratado pelo PNUD como dotado de grande significado, já que não somente mostra a disposição do governo para cumprir as metas como também indica criatividade no que diz respeito à adequação das metas à realidade brasileira. Na apresentação do

relatório acima mencionado o presidente da República escreve: “Alguns objetivos fixados pelas Nações Unidas, que não possuíam vinculação direta com a nossa realidade social, foram adaptados; outros foram agregados de modo a aproximar ainda mais os ODM da problemática nacional” (Lula Da Silva, 2005).

Evidentemente, é preciso ter cautela em relação aos dados tão elogiados pelo PNUD tanto em relação ao governo do Estado de São Paulo, quanto em relação ao governo federal. A precaução deve-se ao fato de que é ainda muito cedo para constatar uma mudança efetiva na vida das pessoas através desses indicadores apontados como prova de comprometimento com os ODMs. No caso da educação não se pode dizer que houve, tanto em São Paulo, quanto no país como um todo, avanços pedagógicos substanciais. Universalizar o ensino fundamental é um primeiro passo, mas é ainda muito pouco, até mesmo para alcançar a meta 16 e 18 do objetivo n.8.<sup>17</sup>

Análises de especialistas em educação têm demonstrado que, apesar de indicadores inclusivos em matéria de número de alunos formalmente matriculados, o grande problema da educação continua ainda, nas esferas municipais, estaduais e federais, sem qualquer solução. Que problema seria esse? A melhoria na qualidade de ensino. Vários profissionais da área da educação têm ressaltado que os alunos somente serão, de fato, atingidos pelas práticas educacionais quando houver uma política pública voltada para a formação de professores e uma reestruturação pedagógica completa<sup>18</sup>. Lisandre Maria Castello Branco, professora aposentada da Faculdade de Educação da USP, afirma: “Os problemas crônicos como deficiência de leitura e na escrita continuam existindo. A sensação que se tem é que as ações ficaram nos problemas secundários” (Castello Branco, 2006: 3).

Um outro elemento destacado pelo PNUD em seus boletins diários é a necessidade de fixação de compromissos sociais aos governantes de todas

---

<sup>17</sup> As metas 16 e 18 se referem à criação de condições para inserção dos jovens no mercado de trabalho. A educação tem de capacitar o aluno para que ele tenha acesso às novas tecnologias.

<sup>18</sup> Entre os especialistas entrevistados pela Folha de S.Paulo por ocasião da discussão sobre a substituição das escolas de Lata, estão: Lisandre Maria Castello Branco (USP) e Maria Ângela Barbato Carneiro (PUC/SP).

as instâncias decisórias. E como poderia dar-se essa imposição de cumprimento de metas sociais nos municípios, nos estados e na esfera federal? Uma das formas seria através de emenda constitucional. O PNUD vê com muito bons olhos a iniciativa da senadora Lúcia Vânia (PSDB-GO) que propôs um projeto (PEC 29)<sup>19</sup> que obriga “os estados e os municípios a usarem ‘indicadores de responsabilidade social’ para avaliar o bem-estar e a justiça-social” (Projeto pode acelerar Brasil nos ODM apud Boletim Diário do PNUD, 2005: 1).

Com medidas dessa natureza haveria o aceleramento do cumprimento das metas estabelecidas pela ONU, uma vez que mudaria o artigo 193 da Constituição federal, o que tornaria mais fácil a fiscalização do cumprimento das prioridades sociais. O Índice de Responsabilidade Social possui, nas suas devidas proporções, semelhanças com o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano) que foi criado pelo PNUD. O objetivo básico é criar um mecanismo nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal que obrigue os dirigentes a se empenharem na efetivação de melhorias sociais.

Uma lei de responsabilidade social (LRS) forçaria, segundo o PNUD/ONU, o desenvolvimento de políticas sociais mais adequadas e eficientes, o que iria ao encontro dos ODMs que definem os governos como uma parte-chave para alcançar as metas do milênio. Em seu Boletim diário de 15 de dezembro de 2005, o PNUD traz uma reportagem sobre os efeitos das políticas sociais no cumprimento das metas nacionais na efetivação dos objetivos do milênio socioeconômicas.<sup>20</sup> Cuba é tomada como exemplo de um país bem-sucedido na efetivação de melhorias para a população como um todo<sup>20</sup>. “O Segundo Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio do PNUD de Cuba atribui o desempenho cubano ao modelo social do país, que diminui a importância da renda e das relações comerciais na determinação das condições de vida da população,

<sup>19</sup> A PEC 29 (Proposta de Emenda à Constituição) está tramitando. Foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado, mas ainda tem de ser aprovada pelo plenário do Senado.

<sup>20</sup> O Relatório do PNUD afirma que Cuba já cumpriu os seguintes objetivos: Educação, igualdade de gênero e mortalidade infantil. O país está também próximo de cumprir as metas de combate à pobreza, às doenças maternas e às outras doenças como HIV/AIDS e Tubercolose (Cuba já cumpriu 3 de 8 Objetivos do Milênio apud Boletim Diário do PNUD, 2005).

uma vez que oferece uma rede de bens e serviços sociais gratuitos e subsidiados. ‘A população, mesmo a de menor renda, tem acesso a bens e serviços que não estão ao alcance dos pobres de outros países em desenvolvimento’” (Segundo Relatório apud Boletim Diário do PNUD, 2005).

Além de destacar algumas iniciativas governamentais, em forma de políticas públicas e/ou de programas focados para resolver pontualmente alguns problemas sociais, como o caminho para rumar o país na direção sugerida pelas Nações Unidas, o PNUD tem dado destaque também às ações desenvolvidas por fundações, universidades, organizações não-governamentais, entidades e indivíduos. Para dar uma idéia sobre a disseminação de ações que se enquadram nas metas dos ODMs o *Boletim diário do PNUD* trouxe uma reportagem sobre o *Prêmio ODM Brasil 2005*,<sup>21</sup> na qual afirmava que o concurso de premiação das melhores iniciativas recebeu 910 inscrições,<sup>22</sup> sendo 356 projetos enviados por prefeituras, 450 por organizações e 104 por entidades e indivíduos indicados.<sup>23</sup>

Observe-se, então, que o PNUD/ONU está contando significativamente com as ações desenvolvidas pelas fundações, pelas organizações não-governamentais, pelas entidades e associações de modo geral. Toda campanha de divulgação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio está centrada na busca de parceiros para a efetivação da agenda estabelecida pelas Nações Unidas para a área social. Ao mesmo tempo, há tanto uma valorização de ações governamentais quanto uma efetiva busca de meios para o envolvimento de outros agentes neste processo.

---

<sup>21</sup> Esta premiação foi uma iniciativa do Governo Federal em parceira com o PNUD e o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade.

<sup>22</sup> O *Prêmio ODM Brasil 2005* destacou 27 experiências e personalidades que ajudaram o país a avançar no cumprimento dos Objetivos do Milênio. Entre as premiadas estão: Associação dos Catadores de Papel, Papelão de Belo Horizonte, Mulheres de Pombal (PB), Pastoral da criança, Movimento Interestadual das Quebradeiras de Coco Babaçu (Ma, To, Pa), Associação Vaga-lume, Dançando para a Pátria (RJ), Projeto Barraginhas da Embrapa, Programa Escola de Gestantes (Pr), Pólo Brasileiro de Cosmético (SP), Trevo de Quatro Folhas (CE), etc.

<sup>23</sup> As reportagens sobre essa premiação estão nos Boletins Diários do PNUD dos dias 31 out. 2005 e 13 dez. 2005. Ver (Lula entrega prêmio ODM nesta quinta-feira apud *Boletim Diário do PNUD*, 2005 e Prêmio ODM Brasil recebe 910 inscrições apud *Boletim Diário do PNUD*, 2005. <<http://www.pnud.org.br>> . [Acessado em 20/12/2005]).

Reafirma-se, assim, a convicção de inúmeros dirigentes e dos organismos internacionais de que é utópico buscar soluções somente no Estado. Pelo visto, há uma tendência de expandir as ações que não se situam no âmbito governamental. Os governos tendem a se tornar, muitas vezes, somente os parceiros na efetivação de medidas que visem melhorias do bem-estar social.

O relatório intitulado *Campanha com parceiros pelos ODM: um estudo do caso brasileiro* indica a necessidade tanto de alinhar políticas nacionais, estaduais e municipais aos Objetivos do Milênio quanto de construir novas parcerias para o desenvolvimento. O PNUD<sup>24</sup> se diz empenhado em envolver muitas associações, fundações e organizações nessa empreitada que avança até o ano de 2015. O slogan sugerido pelo PNUD para o Brasil é: “*Todo mundo trabalhando pelo desenvolvimento*”. Fica evidente que essa é uma forma de co-responsabilizar a todos pelo cumprimento das metas.

Para levar o conceito ao dia-a-dia dos brasileiros, a campanha recorreu a parcerias com empresas e instituições. Um acordo com o Grupo Pão-de-Açúcar (...) levou os logotipos e os slogans para as sacolas de compra de 564 lojas em 12 estados brasileiros. Outras atividades, em parceria com o PNUD ou a partir de iniciativas das próprias empresas, incluíram eventos em aeroportos para divulgação, produção e distribuição de material escolar sobre o tema, veiculação de peças na MTV e divulgação dos Objetivos por meio de boletos bancários, contas de luz, caixa eletrônico e anúncios em revistas e outdoors. Por meio de uma parceria com a escola de samba Portela, do Rio de Janeiro, os ODM viraram insinuação e principal tema do Carnaval dos estados nacionais, na tentativa de moldar os objetivos do milênio. do país pode facilitar a campanha, aumentar o engajamento, empoderar os parceiros e render resultados maiores', afirma o relatório do PNUD (Campanha dos ODM no Brasil vira modelo apud Boletim Diário do PNUD, 2005).

A posição prevalecente, porém não única, das agências da ONU é que o combate às desigualdades e à pobreza extrema deve ser feito através de parceria com organizações empresariais, fundações e ONGs. Esta postura é compartilhada por diversos dirigentes e técnicos governamentais. Há, na atualidade, quase que um consenso sobre isso. André Spitz, assessor especial do presidente da República e presidente do COEP nacional (Comitê de Entidades no Combate à Fome), em entrevista ao Boletim Diário do PNUD, em agosto de 2005, ressaltava a importância das ações e

---

<sup>24</sup> Há, em todo o mundo, 166 escritórios do PNUD.

dos projetos sociais desenvolvidos pelos múltiplos agentes que visam combater a pobreza no Brasil. No seu entender, governos, empresas e organizações têm agido eficientemente na proposição e execução de projetos sociais. “A sociedade está madura, atenta, e sabe que o combate à fome, mais do que a questão de governo é uma questão de toda a sociedade” (Spitz, 2005: 1).

André Spitz insiste, em entrevista, que as dificuldades se inscrevem na ausência de uma cultura da responsabilidade social no âmbito das diversas organizações e na dificuldade de transformar o combate à pobreza numa prioridade do governo e da sociedade civil. Vêm à tona alguns problemas significativos que derivam desta obstinada tentativa de co-responsabilizar a sociedade civil, as organizações, as associações, etc. pelo sucesso e/ou fracasso no combate às desigualdades e/ou à pobreza. Em primeiro lugar, não se detecta nessas posturas de governantes, técnicos e assessores, a defesa de uma ação da sociedade civil que fosse capaz de balizar e/ou questionar e/ou divergir e/ou enfrentar e/ou discordar dos rumos que os projetos sociais estão tomando. Observa-se, sim, uma operação de enfeixamento de todas as propostas num quadro em que não cabem divergências.

Se o combate à pobreza passa pela repartição da renda e essa é, como diz Celso Furtado (2001), comandada por fatores políticos e institucionais, não se pode imaginar que haverá avanços num quadro de domesticação da sociedade civil. A submissão desta última aos ditames governamentais e/ou dos organismos e/ou das agências internacionais levará não à redefinição de um padrão de organização social e de domínio que fomenta as disparidades sociais, mas sim a um novo padrão em que, através de ações ora emergenciais, ora clientelistas, ora personalistas, se conseguem quadros provisórios de melhorias. Muitas vezes estas últimas são detectadas através de dados duvidosos que revelam aspectos meramente superficiais da realidade social.

## *2.2. Os governos e seu papel prioritário no combate à pobreza*

Entre os percalços enfrentados pelo PNUD/ONU no gerenciamento das atividades que devem levar ao cumprimento dos Objetivos do Milênio, os que saltam aos olhos são aqueles evidenciados, por um lado, pela insistência em delegar um papel expressivo às empresas, às organizações, às fundações, às universidades, etc. no cumprimento dos ODMs e, por outro, pela necessidade de lidar tanto com a alegação contínua de que os governos não podem cumprir sozinhos a agenda de melhorias

socioeconômicas definida pelas Nações Unidas, quanto com o entendimento, dentro do próprio PNUD, de que os ODMs são um compromisso prioritário dos governos, mesmo que esses últimos tentem tangenciar os problemas afirmando que sem os outros agentes eles podem fazer somente parte da tarefa que lhes é atribuída.

Buscando responsabilizar prioritariamente os governos locais pela implementação de medidas indicadoras de melhorias sociais, o *Boletim Diário do PNUD* trouxe uma discussão, em 08 de setembro de 2005, sobre Uganda, um país da África subsaariana, que obteve melhorias significativas no IDH em razão de um investimento maciço do governo local em políticas de combate à pobreza e à precariedade do ensino. O gasto público com a educação subiu significativamente (de US\$ 5,3 milhões para US\$ 7,6 milhões, entre 1997 e 2003), as taxas de matrículas entre a população mais pobre também aumentou, mas há o desafio de conter as taxas de evasão para que seja possível cumprir a “meta de universalizar o ensino básico completo” (Uganda apostava na educação e salta no IDH apud Boletim Diário do PNUD, 2005).

Há uma outra tensão que atravessa as falas de técnicos, de assessores, de agentes de organizações públicas e privadas e de organismos internacionais: a que versa sobre a cooperação internacional. Lucien Munoz, representante interino do PNUD no Brasil, em entrevista, afirmou, em setembro de 2005, que a responsabilidade prioritária no cumprimento dos ODMs é dos governos, mas tem de haver também nacionais na efetivação dos objetivos do milênio, cooperação internacional. Os países ricos devem assumir o compromisso de não só elevar suas ajudas aos países pobres, mas também de facilitar o processo de estabelecimento de regras mais justas para o comércio internacional. Um outro desafio bastante ressaltado por alguns indivíduos ligados às Nações Unidas é a dificuldade de os dirigentes dos países ricos se empenharem mais no combate aos conflitos que se alastram em várias partes do mundo<sup>25</sup> (Munoz, 2005: 1).

---

<sup>25</sup>Ricardo Fuentes, do PNUD, afirma: “Não há outra forma que destrua os níveis de desenvolvimento humano de maneira tão rápida e brutal quanto os conflitos. Nove dos 10 países com índice de desenvolvimento mais baixo do mundo viveram conflitos nos últimos 15 anos. Isso nos indica que os conflitos armados são um custo muito alto para as condições de vida dos países” (Fuentes, 2005: 1).

Segundo Lucien Muñoz, o prognóstico feito através do *Relatório de Desenvolvimento Humano* (RDH, 2005) não foi muito animador, mas há possibilidade de progresso a partir de um empenho cada vez maior dos governos dos países pobres e dos países ricos<sup>26</sup>. “Estamos num momento muito especial, numa verdadeira encruzilhada da história. Ou ampliamos intensamente nossos esforços para alcançar uma vida digna a todos, ou não vamos conseguir alcançar o compromisso internacional representado pelos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio” (Munoz, 2005: 1).

A responsabilidade prioritária dos governos nacionais no combate à pobreza foi destacada também por Ricardo Fuentes, especialista em estatística da sede do PNUD em Nova York. Em entrevista publicada no dia 09 de setembro de 2005, ao discutir a afirmação que consta no *Relatório de Desenvolvimento Humano* (2005), de que “o mundo está caminhando para um desastre”, ele enfatiza que há necessidade de uma maior cooperação dos países ricos,<sup>27</sup> mas ressalta

existe uma responsabilidade dos governos nacionais para melhorar as condições de vida das pessoas mais pobres. (...) Se não mudar a participação da comunidade internacional e dos governos num combate mais forte, não vamos conseguir cumprir os Objetivos do Milênio para a pobreza. Vemos no relatório que se não cumprirmos essa meta até 2015 poderá haver 380 milhões de pessoas a mais vivendo abaixo da linha da pobreza no mundo. Isso daria 827 milhões de pessoas vivendo com menos de um dólar por dia em 2015, caso a atual tendência permanecesse. Se conseguirmos cumprir a meta, teríamos um contingente menor, de 460 milhões de pessoas no total (Fuentes, 2005: 1).

Há uma tensão visível, entre os que ocupam os cargos mais relevantes no PNUD/ONU, no que tange às dificuldades, detectadas do RDH 2005, de viabilizar recursos e disponibilidade política para enfrentar os problemas relacionados à extrema pobreza. Kemal Dervis, administrador internacional do PNUD, afirmou numa entrevista em setembro de 2005 que o não-cumprimento dos ODMs será uma tragédia incomensurável. Ele ressalta que os países ricos precisam agir com mais empenho e

pelo Estado.

---

<sup>26</sup>A União Européia tem como meta dedicar 0,51% do PIB para ações de ajuda aos países pobres.

<sup>27</sup>Ricardo Fuentes afirma que os países ricos não estão cumprindo as promessas que fizeram nos anos anteriores. Ele diz: “Até agora são cinco países que cumprem as metas: três países escandinavos, mais Holanda e Luxemburgo” (Fuentes, 2005: 1).

rapidez. No ritmo em que se está andando até agora não se chegará a lugar algum. Para ele é enganoso supor que as consequências da não-solução das condições de pobreza recairão somente sobre os países pobres. “Os países ricos não [ficarão] imunes às consequências do fracasso” (Dervis, 2005: 1).

É evidente a preocupação com as consequências da miserabilidade e da exclusão num mundo que possui mais e mais um caráter interdependente. Estes técnicos estão advertindo que não há prosperidade e segurança possível num mundo marcado pela fome, pelo analfabetismo, pela pobreza e pela exclusão. Em tom de alerta Dervis afirma: “o mundo tem conhecimento, recursos e tecnologia para acabar com a pobreza extrema, mas o tempo está acabando” (Dervis, 2005: 1).<sup>28</sup> Ele, assim como Kofi Annan, no evento de lançamento do RDH/2005, centrou seus argumentos na necessidade de os países ricos efetivarem suas ajudas. Há, em suas falas, o entendimento de que os países ricos têm maiores responsabilidades pelos rumos que o mundo tomará nos próximos anos.

Conforme foi demonstrado anteriormente, há alguns técnicos e administradores responsáveis pelo acompanhamento das metas do milênio que têm insistido na tese de que o Estado nacional deve ter um papel prioritário na implementação dos ODMs. Essa postura justifica-se por quais razões? A razão principal é que vários objetivos postos pelas Nações Unidas <sup>istem no caráter insubstituível e primordial dos estados nacionais na efetivação dos objetivos do milênio</sup> pelo modo como estas últimas são produzidas estruturalmente, o Estado nacional tem de ser visto como foro privilegiado para enfrentá-las.

Nas condições atuais de globalização, o fortalecimento do Estado nacional ganha uma importância ímpar, pois alcançar uma melhoria nas condições de sobrevivência da população passa por uma ordenação de investimentos que levem ao crescimento de empregos. Os ODMs, ao defenderem a eliminação da pobreza absoluta, da fome, da miserabilidade, de um desenvolvimento predador e dos mecanismos que perpetuam a reprodução contínua da falta de oportunidade de emprego,

---

<sup>28</sup> Neste relatório foi demonstrado que no ritmo em que as coisas estão caminhando não haverá o cumprimento, até 2015, da meta de reduzir à metade a mortalidade infantil. (Deficit em ODM pode matar 4,4 milhões de bebês, 2005).

de educação, de acesso à informação e a novas tecnologias, estão, de fato, indicando a necessidade de combater os processos reprodutores das desigualdades, as quais se vinculam a problemas de natureza estrutural. “E, tratando-se, de problemas estruturais, só ação política resolve” (Furtado, 1998: 52).

Os Estados nacionais devem, então, ter papéis prioritários no cumprimento de metas que levem à implementação dos ODMs, porque somente aqueles primeiros se constituem em instâncias decisórias capazes de enfrentar as amarras tanto internas quanto externas. No caso brasileiro, por exemplo, há amarras políticas (clientelismo, corrupção) alimentadoras de processos de reprodução de problemas estruturais que dificultam inteiramente o combate à fome e à miserabilidade. Todavia, não é qualquer Estado que pode lutar contra tais amarras. Somente o Estado democrático tem suas ações voltadas para eliminar paulatinamente os mecanismos facilitadores do clientelismo e da corrupção que alimenta um padrão de domínio oligárquico e concentrador de riquezas e de rendas.

A implementação dos ODMs traz à tona a necessidade de investir, conforme indica o conjunto de objetivos (item V) da Declaração do Milênio, na democracia e na boa governança. Os Estados nacionais na América Latina só serão capazes de exercer um papel efetivo no combate às mazelas sociais se aprofundarem as práticas democráticas. Para que estas últimas se consolidem fazem-se necessárias ações de promoção de direitos, de combate ao clientelismo, à corrupção, ao personalismo e à prática oligárquica. É preciso também aperfeiçoar os processos eleitorais tornando-os mais transparentes e igualitários para que seja possível desenvolver uma perspectiva positiva em torno da ação política capaz de fortalecer o espaço público.

O Estado nacional democrático tem um papel essencial no cumprimento das metas do milênio porque ele é uma instância privilegiada na luta para superar os desafios econômicos e políticos que acometem as sociedades latino-americanas. O combate ao crescimento econômico predatório e à concentração da renda, do poder e das oportunidades educacionais é condição essencial para que os países caminhem decididamente rumo aos ODMs, o que só se efetivará se o Estado definir políticas consistentes de enfrentamentos duradouros das condições sociais, políticas, econômicas e culturais que perpetuam o aprofundamento das desigualdades e das exclusões.

### 3. Considerações finais

Pode-se dizer, então, que examinando as diversas posições dos membros que administram e fiscalizam os avanços no cumprimento dos ODMs, há uma atribuição de responsabilidade maior ora dos governos locais dos países pobres, ora dos governos dos países ricos, ora das organizações públicas e privadas, ora das fundações, ora das lideranças da sociedade civil, dos movimentos sociais e das ONGs. Os responsáveis pela implementação das metas insistem, algumas vezes, que a responsabilidade de combate à pobreza extrema é de todos estes agentes, de modo equilibrado. Em outros momentos, a balança parece pender mais para os setores governamentais locais, ou ainda para as organizações e fundações privadas. Não se deixa de constatar que, em alguns momentos, o peso da responsabilidade recai, significativamente, sobre os países ricos. Tais divergências evidenciam que não há um entendimento único, entre os condutores dos ODMs, acerca dos procedimentos garantidores do cumprimento das metas estabelecidas pelas Nações Unidas até 2015.

Estas divergências expressam as dificuldades que a ONU tem encontrado para efetivar as diversas metas traçadas ao longo de algumas décadas. Em vários momentos, assistiu-se a um descompasso entre o que se define como prioridade ou como meta no âmbito deste organismo internacional e de seus órgãos (FAO, UNESCO, UNICEF), e o que de fato se efetiva. Não só em relação aos ODMs, mas também em relação a outros encaminhamentos, vêm ocorrendo fracassos significativos em vista de um não-cumprimento, por parte dos governantes tanto dos países pobres quanto dos países ricos, do que foi acordado nos encontros e conferências mundiais. Em 2002, por exemplo, foi convocada uma reunião pela cúpula da ONU para combater a fome, a qual fracassou inteiramente, visto que não foi aprovado nem mesmo o direito à alimentação<sup>29</sup>. Flávio Luiz Schieck Valente, que participou da referida reunião, disse que o fracasso teria ocorrido “por pressão dos EUA e do

---

<sup>29</sup> Em 2002, Andrew MacMillan, diretor da FAO, fez uma afirmação que evidencia uma não-mudança para melhor na atitude dos países ricos em relação ao combate à fome. Repetia-se o que Josué de Castro presenciou quando esteve na presidência daquele organismo internacional em meados do século XX. MacMillan afirmava: “Já fui criticado por dizer que o fato de a fome existir se deve basicamente à incompetência

Reino Unido. O código de conduta foi reduzido a uma proposta de um mero conjunto de orientações voluntárias para implementar o direito à alimentação" (Valente, 2002: 11).

Além dos problemas políticos que se vão acumulando em razão das dificuldades de implementação das metas acordadas nos encontros de cúpula, há também outros entraves macroestruturais que têm minado a possibilidade de viabilização dos ODMs. A desigualdade social na América Latina e na África<sup>30</sup> tem sido apontada, pelo próprio PNUD/ONU,<sup>31</sup> como um empecilho para a diminuição da pobreza extrema. A dificuldade de diminuir a disparidade de renda, responsável por retardar o combate à pobreza absoluta, mostra que o grande desafio continua sendo essencialmente político, portanto, lideranças da sociedade civil que somente endossam as ações dos setores dirigentes não contribuem, enquanto forças sociais, para mudar o perfil de distribuição de renda vigente no continente.

## Bibliografia

- Annan, Kofi (2005) apud Líderes reforçam apoio ao Pacto Global. *Boletim do PNUD*, 20 jun 2005. <<http://www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php>> [acessado em 21 jun. 2005].
- Bauman, Zygmunt (2005), *Vidas desperdiçadas*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Zygmunt (2001), *Modernidade líquida*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Zygmunt (1999), *Globalização: as consequências humanas*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bauman, Zygmunt (2000), *Em busca da política*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

---

ou à negligência. Nós sabemos muito bem o que fazer, só falta vontade política" (MacMillan, 2002: 23).

<sup>30</sup>Uganda conseguiu um crescimento significativo na década 1990 (expansão média de 5% ao ano), mas a desigualdade aumentou de modo exorbitante. O índice de Gini subiu de 34 para 42 (Uganda apostou na educação e salta no IDH. *Boletim Diário do PNUD*, 2005).

<sup>31</sup> Sobre isto ver Desigualdade trava América Latina nos ODMs, 2005.

- Bauman, Zygmunt (1998), *O mal-estar da pós-modernidade*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Beck, Ulrich (2003), *Liberdade ou capitalismo*, São Paulo: Unesp.
- Bourdieu, Pierre (1997), “Precariedade está hoje por toda parte”, in *Contrafôgos*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Bourdieu, Pierre (1998), L’essence du néoliberalisme apud *Le Monde Diplomatique*, 3 mar., Paris.
- Bourdieu, Pierre [org.] (1997), *A miséria do mundo*, Petrópolis: Vozes.
- Castello, Lisandre (2006) apud Serra reforma escolas sem melhorar ensino, in *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 jan., Caderno C.
- Campanha dos ODM no Brasil vira modelo apud Boletim Diário do PNUD, 28 jun. 2005.
- <<http://www.pnud.org.br/administração/reportagens/index.php>> [acessado em 28 set. 2005].
- Castro, Josué de (2001), *Geografia da fome*, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Castro, Josué de (1959), *Ensaios de biologia social*, São Paulo: Brasiliense.
- Castro, Josué de (1968), *O livro negro da fome*, São Paulo: Brasiliense.
- Castro, Ana Maria de [org.] (1984), *Fome: tema proibido*, Rio de Janeiro: Vozes.
- Castro, Ana Maria de [org.] (2005), *Brasil: um país de fome*, apud Boletim Diário do PNUD, 3 de dez. 2005.
- <<http://www.pnud.org.br/ODM/reportagens/index.php>> [acessado em 15 dez. 2005].
- Declaração do Milênio (2000), ONU. Disponível em: <[www.undp.org/hdr2001](http://www.undp.org/hdr2001)> [acessado em 20/03/07].
- Deficit em ODM pode matar 4,4 mi de bebês, Boletim Diário do PNUD, 07 set. 2005.
- <<http://www.pnud.org.br/Pobreza/desigualdade/reportagens/index.php>> [acessado em 7 set. 2005].
- Dervis, Kemal (2005) apud Não cumprir ODM seria uma tragédia, Boletim Diário do PNUD, 08 set. 2005.
- <<http://www.pnud.org.br/Pobreza/desigualdade/reportagens/index.php>> [acessado em 08 set. 2005].

Desigualdade trava América Latina nos ODM, Boletim Diário do PNUD, 20 jul. 2005.

<<http://www.pnud.org.br/ODM/reportagens/index.php>> [acessado em 30 ago. 2005].

Estudantes coordenarão projetos pró-ODM apud Boletim Diário do PNUD, 23 dez 2005.

<<http://www.pnud.org.br/educação/reportagens/index.php>> [acessado em 26 dez. 2005].

Fuentes, Ricardo (2005) apud PAÍSES ricos precisam ampliar ajuda, Boletim Diário do PNUD, 09 set. 2005.

<<http://www.pnud.org.br/pobreza/desigualdade/entrevistas/index.php>> [acessado 26 dez. 2005].

Furtado, Celso (2001), *O capitalismo global*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Furtado, Celso (2002), *Em busca de novo modelo*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Furtado, Celso (1969), *Teoria e política do desenvolvimento econômico*, São Paulo: Cia Nacional.

Furtado, Celso (1999), “A reconstrução do Brasil”, in *Praga: estudos marxistas*, ago., n. 8, São Paulo: Hucitec.

Furtado, Celso (2002<sup>a</sup>), *Entrevista*, Rio de Janeiro: UDUERJ.

Furtado, Celso (1997), “A fantasia organizada”, in *Obra autobiográfica*, São Paulo: Paz e Terra.

Furtado, Celso (1992), *Brasil: a construção interrompida*, São Paulo: Paz e Terra.

Furtado, Celso (1992a), “Globalização das estruturas econômicas e identidade nacional”, in *Estudos Avançados*, v. 6, n. 16, São Paulo.

Furtado, Celso (1998), *Seca e poder*, São Paulo: Perseu Abramo.

Habermas, Jürgen (2007), “Terra instável”, in *Folha de S. Paulo*, 1º abr., São Paulo: Caderno Mais.

Hobsbawm, Eric (1998), “The nation and globalizaç<sup>ão</sup>”, in *Empires and Constellations*, Londres.

Líderes reforçam apoio ao pacto global, Boletim do PNUD, 20 jun 2005.  
<<http://www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php>> [acessado em 21 jun 2005].

Lula da Silva, Luiz (2005) apud Brasil promete erradicar fome até 2015, Boletim Diário do PNUD. 15 dez. 2005.

- <http://www.pnud.org.br/reportagens/index.php> [acessado 15 dez. 2005].
- Lula entrega prêmio ODM nesta quinta-feira apud Boletim Diário do PNUD, 13 dez. 2005.
- <http://www.pnud.org.br/cidadania/reportagens/index.php> [acessado em 15 dez. 2005].
- MacMillan, Andrew (2002), “Só falta vontade política, diz diretor da FAO”, in *Folha de S. Paulo*, 09 jun., São Paulo: Caderno A.
- Myrdal, Gunnar (1960), *Teoria, economia e regiões subdesenvolvidas*, Rio de Janeiro: IEB.
- Myrdal, Gunnar (1967), *Perspectivas de uma economia internacional*, Rio de Janeiro: Saga.
- Muñoz, Lucien (2005) apud SEM cooperação, mundo não cumpre ODM. Boletim Diário do PNUD, 07 set. <http://www.pnud.org.br/administração/reportagens/index.php> [acessado em 07 set. 2005].
- Nós, os povos, o papel das Nações Unidas no século XXI (2000). Disponível em: <http://www.pnud.org.br> [acessado em: 20/05/05].
- Oliveira, Marielza (2005) apud SP JÁ cumpriu quatro de 9 metas da ONU apud Boletim Diário do PNUD, 26 nov. 2005 <http://www.pnud.org.br/administração/reportagens/index.php> [acessado em 26 nov. 2005].
- O Papel do Pnud e os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio apud Boletim Diário do PNUD On line (2005). <http://www.pnud.org.br/odm/papel\_pnud/ > [acessado em 30 ago. 2005].
- Prêmio Odm Brasil recebe 910 inscrições apud Boletim Diário do PNUD. 31 out. 2005.
- <http://www.pnud.org.br/ODM/reportagens/index.php> [acessado em 3 nov. 2005].
- Projeto pode acelerar Brasil nos ODM apud Boletim diário do PNUD, 14 dez. 2005.
- <http://www.pnud.org.br/administração/reportagens/index.php> [acessado em 14 dez. 2005].

Rezende, Maria de (2004), “As raízes históricas do atraso econômico e político no Brasil: a interpretação de Josué de Castro”, in *Cadernos CERU*, n.15, São Paulo.

Rostow, Walt (1971), *Etapas do desenvolvimento econômico: um manifesto não-comunista*, Rio de Janeiro: Zahar.

Segundo Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio apud Boletim Diário do PNUD, 15 dez 2005. <<http://www.pnud.org.br/ODM/reportagens/index.php>> [acessado em 15 dez 2005].

SP JÁ cumpriu quatro de 9 metas da ONU apud Boletim Diário do PNUD, 26 nov. 2005. <<http://www.pnud.org.br/administração/reportagens/index.php>> [acessado em 24 nov. 2005].

Spitz, André (2005) apud CRISE política não intimida ações pró-ODM, Boletim Diário do PNUD, 05 ago. 2005.

<<http://www.pnud.org.br/administração/entrevistas/index.php>> [acessado em 30 ago. 2005].

Uganda apostava na educação e salta no IDH, Boletim Diário do PNUD, 08 set. 2005.

<<http://www.pnud.org.br/odm/reportagens/index.php>> [acessado em 09 set. 2005].

Uma Visão a partir da América Latina apud Folha informativa ODM/PNUD/CEPAL.

<<http://www.pnud.org.br/arquivos/ODM/cepal>> [acessado em 18 jun. 2005].

Valente, Flávio (2002), “Reunião não garantiu nem direito à alimentação”, in *Folha de S. Paulo*, 14 jun., São Paulo: Caderno A.

Vandemoortele, Jan (2007) apud Ver Odm como medida comum é equívoco, Boletim Diário do PNUD, 12 fev. <<http://www.pnud.org.br/odm/reportagens/index.php>> [acessado em 13 fev. 2007].

Wacquant, Loic (2001), *Os condenados da cidade*, Rio de Janeiro: Revan.

Wacquant, Loic (2001a), *As prisões da miséria*, Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

**Maria José de Rezende.** Professora de Sociologia na Universidade Estadual de Londrina (Brasil), doutora em Sociologia pela Universidade de São Paulo. Atua nas linhas de pesquisa: Estado e democracia no Brasil; pensamento social e político brasileiro, política brasileira, Teorias da mudança social, desigualdades e exclusões no Brasil hoje. Na atualidade desenvolve o projeto de pesquisa intitulado: “A multidimensionalidade das teorias da mudança social no Brasil na segunda metade do século XX”. É autora dos livros *A transição como forma de dominação política* (1996) e *Ditadura militar no Brasil: repressão e pretensão de legitimidade* (2001), ambos pela editora Eduel. É também co-autora de outros livros tais como *Direitos humanos e educação* (2005) pela editora Cortez e Realidade brasileira: várias questões, muitos olhares (2002), editora Humanitas.

Envío a dictamen: 09 de febrero de 2007.

Reenvío: 30 de marzo de 2007.

Aprobación: 02 de abril de 2007.

istem no caráter insubstituível e primordial dos estados nacionais na efetivação dos objetivos do milênio.