

5. Mecanismos da ONU para facilitar a aquiescência aos ODMs

5.1 O desafio que se apresenta

Como será o mundo em 2015 se os Objetivos forem alcançados? Mais de 500 milhões de pessoas serão removidas da extrema pobreza. Mais de 300 milhões não sofrerão mais de fome. Haverá também um progresso dramático na saúde infantil. Ao invés de morrerem antes dos cinco anos de idade, 30 milhões de crianças serão salvas. Bem como as vidas de mais de 2 milhões de mães.

Há mais. Atingir os Objetivos significará que 350 milhões de pessoas passarão a ter acesso a água potável segura e 650 milhões de pessoas passarão a usufruir dos benefícios do saneamento básico, o que permitirá que vivam com mais saúde e dignidade. Centenas de milhões de mulheres e meninas a mais passarão a freqüentar a escola, terão acesso a oportunidades econômicas e políticas e terão mais proteção e segurança. Por trás desses números imensos estão as vidas e as esperanças das pessoas que buscam novas oportunidades de acabar com a pesada carga da pobreza e de contribuir para o crescimento e a renovação econômica. (Projeto do Milênio das Nações Unidas, 2005, p. 1)

A partir desta citação é possível enxergar que o desafio que se apresenta não é nada fácil. Enquanto a previsão é de que muitos países atingirão pelo menos alguns dos ODMs, grandes regiões do globo permanecerão distantes dos idéias desejáveis. A África Subsaariana, por exemplo, apresenta aumento nos seus índices de pessoas infectadas pelo vírus HIV e pela malária, deterioração das condições de moradia e do meio ambiente, de forma que a maioria dos países da região está muito longe de alcançar os ODMs. A ONU está ciente disso.

O relatório do Projeto do Milênio apresenta o seguinte quadro com relação às tendências regionais:

Tabela 1**Principais tendências dos Objetivos, por região**

| | África | | Ásia | | | | Oceania | América Latina e Caribe | Comunidade dos Estados Independentes | |
|---|----------------------------|-------------------------------|-------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|
| | Norte | Subsaariana | Oriental | Sudoeste | Sul | Occidental | | | Euro pa | Ásia |
| Objetivo 1 Erradicar a extrema pobreza e a fome | | | | | | | | | | |
| Reduzir pela metade a extrema pobreza | a caminho | alto, sem mudança | atingido | a caminho | a caminho | aumentando | sem dados | baixo, melhoria mínima | aumentando | aumentando |
| Reduzir pela metade a fome | alto, sem mudança | muito alto, pouca mudança | progresso, mas atrasado | progresso, mas atrasado | progresso, mas atrasado | aumentando | moderado, nenhuma mudança | a caminho | baixo, nenhuma mudança | aumentando |
| Objetivo 2 Atingir o ensino básico universal | | | | | | | | | | |
| Ensino básico universal ^a | a caminho | progresso, mas atrasado | a caminho | atrasado | progresso, mas atrasado | alto mas nenhuma mudança | progresso, mas atrasado | a caminho | diminuindo | a caminho |
| Objetivo 3 Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres | | | | | | | | | | |
| Igualdade no nº de matrículas de meninas e meninos no ensino primário | a caminho | progresso, mas atrasado | atingido | a caminho | progresso, mas atrasado | progresso, mas atrasado | a caminho | a caminho | atingido | a caminho |
| Igualdade no nº de matrículas de meninas e meninos no ensino secundário | atingido | progresso, mas atrasado | sem dados | atingido | progresso, mas atrasado | pouca mudança | progresso, mas atrasado | a caminho | atingido | atingido |
| Paridade de alfabetização entre mulheres e homens jovens | atrasado | atrasado | atingido | atingido | atrasado | atrasado | atrasado | atingido | atingido | atingido |
| Igualdade na representação das mulheres nos parlamentos nacionais | progresso, mas atrasado | progresso, mas atrasado | diminuindo | progresso, mas atrasado | muito baixo, algum progresso | muito baixo, nenhuma mudança | progresso, mas atrasado | progresso, mas atrasado | progresso recente | diminuindo |
| Objetivo 4 Reduzir a mortalidade infantil | | | | | | | | | | |
| Reduzir em dois terços a mortalidade dos menores de cinco anos | a caminho | muito alto, nenhuma mudança | progresso, mas atrasado | a caminho | progresso, mas atrasado | moderado, nenhuma mudança | moderado, nenhuma mudança | a caminho | baixo, nenhuma mudança | aumentando |
| Imunização contra sarampo | atingido | nenhuma mudança | sem dados | a caminho | progresso, mas atrasado | a caminho | diminuindo | atingido | atingido | atingido |
| Objetivo 5 Melhorar a saúde materna | | | | | | | | | | |
| Reduzir em três quartos a mortalidade materna | moderado | muito alto | baixo | alto | muito alto | moderado | alto | moderado | baixo | baixo |
| Objetivo 6 Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças | | | | | | | | | | |
| Deter e reverter a propagação do HIV/AIDS | sem dados | estável | aumentando | estável | aumentando | sem dados | aumentando | estável | aumentando | aumentando |
| Deter e reverter a propagação da malária | baixo | alto | moderado | moderado | moderado | baixo | baixo | moderado | baixo | baixo |
| Deter e reverter a propagação da tuberculose | baixo, diminuindo | alto, aumentando | moderado, diminuindo | alto, diminuindo | alto, diminuindo | baixo, diminuindo | alto, aumentando | baixo, diminuindo | moderado, aumentando | moderado, aumentando |
| Objetivo 7 Garantir a sustentabilidade ambiental | | | | | | | | | | |
| Reverter a perda das florestas | menos de 1% de floresta | diminuindo | atingido | diminuindo | pequena diminuição | menos de 1% de floresta | diminuindo | diminuindo, exceto Caribe | atingido | atingido |
| Reduzir pela metade a parcela da população sem acesso a água potável segura nas áreas urbanas | atingido | nenhuma mudança | diminuição no acesso | alto acesso, nenhuma mudança | atingido | atingido | alto acesso, nenhuma mudança | atingido | atingido | atingido |
| Reduzir pela metade a parcela da população sem acesso a água potável segura nas áreas rurais | alto acesso, pouca mudança | progresso, mas atrasado | progresso, mas atrasado | progresso, mas atrasado | a caminho | progresso, mas atrasado | baixo acesso, nenhuma mudança | progresso, mas atrasado | alto acesso, mudança limitada | alto acesso, mudança limitada |
| Reduzir pela metade a população sem saneamento nas áreas urbanas | a caminho | baixo acesso, nenhuma mudança | progresso, mas atrasado | a caminho | a caminho | atingido | alto acesso, nenhuma mudança | alto acesso, nenhuma mudança | alto acesso, nenhuma mudança | alto acesso, nenhuma mudança |
| Reduzir pela metade a população sem saneamento nas áreas rurais | progresso, mas atrasado | nenhuma mudança | progresso, mas atrasado | progresso, mas atrasado | progresso, mas atrasado | nenhuma mudança | nenhuma mudança | progresso, mas atrasado | pouca mudança | pouca mudança |
| Melhorar as condições de vida nos assentamentos precários | a caminho | números aumentando | progresso, mas atrasado | a caminho | algum progresso | números aumentando | sem dados | progresso, mas atrasado | baixo, mas nenhuma mudança | baixo, mas nenhuma mudança |
| Objetivo 8 Uma parceria global para o desenvolvimento | | | | | | | | | | |
| Desemprego dos jovens | alto, nenhuma mudança | alto, nenhuma mudança | baixo, aumentando | aumentando rapidamente | baixo, aumentando | alto, aumentando | baixo, aumentando | aumentando | baixo, aumentando rapidamente | baixo, aumentando rapidamente |

alcançado ou a caminho
 progresso, mas muito lento
 nenhuma ou mudança negativa
 sem dados

a. Resultados baseados em mensuração de taxa de matrícula. Os resultados podem mudar se forem baseados em mensuração de taxas de conclusão do ensino básico. Por exemplo, as taxas de conclusão estimadas na América Latina revelam que 8 a 10% da população em idade escolar não concluirá o ensino básico, o que significa que a região não está a caminho de atingir o objetivo de ensino básico universal.

Fonte: Divisão de Estatística das Nações Unidas, UNDESA 2004

Se analisarmos a coluna da América Latina e Caribe e a linha do ODM 7, percebemos que o Brasil não destoa dos demais países da região. A meta de água, segundo o quadro, foi atingida na zona urbana, enquanto que as metas de saneamento e de melhoria nas condições de vida nos assentamentos precários apresentam progressos, mas estão atrasadas. O desafio que se apresenta é concreto e precisa receber a atenção merecida, com vistas a melhorar a vida das pessoas que vivem de forma desonesta.

Apesar de o mundo ter avançado na consecução de muitos ODMs, este progresso não é uniforme. Além das disparidades entre os países, não se pode esquecer das diferenças dentro dos países. Se consideramos o Brasil, foco do nosso estudo de caso, e suas dimensões continentais, percebemos que a realidade é muito diferente de Norte a Sul. É preciso reverter este quadro para então cumprir as metas estabelecidas.

Mesmo diante deste desafio, a ONU vem se esforçando para criar mecanismos e idéias para que os ODMs possam ser atingidos. A próxima seção deste capítulo se ocupa de detalhar as ações empreendidas pela organização em prol da aquiescência aos ODMs, concluindo quais desses são mecanismos de *enforcement* e de *management*.

5.2 É possível responder a esse desafio?

*The challenges for the global community, in both the developed and developing world, are to mobilize financial support and political will, re-engage governments, re-orient development priorities and policies, build capacity and reach out to partners in civil society and the private sector*³⁸.

*Yes, they are financially affordable and technically feasible. Several countries, however, will require considerably more development assistance, improved policies and stronger institutions*³⁹.

³⁸ ³⁸ *The Millennium Development Goals and the United Nations Role*. United Nations Department of Public Information, 2002 (Fact Sheet).

³⁹ Vandemoortele, Jan. BDP/SDG, February 2002.

Há um consenso tanto na literatura especializada, como entre os atores políticos, de que independentemente de terem vontade política ou não, os países mais pobres não possuem condições para alcançar os ODMs sem apoio internacional extra. Em função disso, os países desenvolvidos fizeram uma série de acordos para aumentar o financiamento à escala necessária para se atingir os ODMs. Neste âmbito, em março de 2002, durante a Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, os países acordaram o Consenso de Monterrey, o qual reforça a necessidade de uma parceria global para que os ODMs possam ser alcançados. Em essência, a comunidade internacional reconheceu a necessidade de uma parceria entre países ricos e pobres baseada na boa governança, no crescimento do comércio, na ajuda e no perdão da dívida. Os países doadores acordaram direcionar 0,7% do seu PIB por ano (produto interno bruto) à ajuda oficial ao desenvolvimento (*official development assistance*), um aumento relevante se comparado com a média anterior: 0,25% do PIB. Segundo os resultados do Projeto do Milênio, o aumento de 130 bilhões de dólares americanos por ano seria mais que suficiente para aumentar a escala de intervenções necessárias para se atingir os ODMs nos países em desenvolvimento.

Em 2005, os países doadores da União Européia reafirmaram o compromisso de aumentar a ajuda oficial ao desenvolvimento para esta chegue a 0,7% até o ano de 2015. Uma meta intermediária de 0,56% do PIB foi acordada para o ano de 2010. De forma corajosa, os novos membros da União Européia, os mais pobres da organização, se comprometeram a doar 0,33% do seu PIB até o ano de 2015. Seguindo este mesmo rumo, dezesseis países doadores da OCDE igualmente acordaram doar 0,7% da sua renda nacional bruta até 2015.

Em julho de 2005, em Gleneagles, os líderes do G-8 (Grupo dos Oito) se comprometeram a aumentar o financiamento para os ODMs, especificamente na África, ao prometer um acréscimo de 25 bilhões de dólares americanos que serão doados para a África Sub-Saariana no ano de 2010. O G-8 também acordou perdoar a dívida de muitos dos países mais pobres e prometeu garantir o acesso universal ao tratamento da AIDS em 2010.

5.3

Os mecanismos da ONU e a promoção da aquiescência dos ODMs

On the ground in virtually every developing country, the UN is uniquely positioned to advocate for change, connect countries to knowledge and resources, and help coordinate broader efforts at the country level⁴⁰.

A ONU, ciente do desafio acima explicado, busca de diversas formas criar mecanismos para promover a aquiescência aos ODMs, como se pode ver abaixo.

1) “Estratégia Central da ONU” (“*The UN Core Strategy*”)

Implementada pela organização, esta estratégia possui quatro componentes principais: análise, campanha/mobilização, atividades operacionais e monitoramento. O elemento de análise está inserido no Projeto do Milênio, que visa analisar opções políticas e objetiva desenvolver um plano para a implementação e alcance dos ODMs. O componente de campanha/mobilização foi traduzido na Campanha do Milênio, que busca mobilizar apoio político para os ODMs em países desenvolvidos e em desenvolvimento. As atividades operacionais, terceiro braço da estratégia, são coordenadas pelas diferentes agências do Sistema ONU, que implementam atividades no nível nacional visando o cumprimento dos ODMs em determinado país. O quarto e último elemento da estratégia, o monitoramento, é coordenado pelo *UN Development Group* (UNDG). Em nível global, este monitoramento se concretiza nos Informes do Secretário-Geral para a Assembléia Geral, no Projeto do Milênio e na Campanha Global do Milênio. Em nível nacional, o monitoramento é realizado através dos informes nacionais, nos estudos sobre financiamento, estratégias e investimentos, nos movimentos ou campanhas nacionais de conscientização e nas ações direcionadas para atingir os ODMs.

Os princípios que guiam as ações da ONU no âmbito desta estratégia também são quatro:

⁴⁰ *The Millennium Development Goals and the United Nations Role*. United Nations Department of Public Information, 2002 (Fact Sheet).

- (i) o potencial da organização deve ser totalmente mobilizado para contribuir com o alcance de resultados significativos;
- (ii) há de se conseguir um senso de apropriação nacional e participação social;
- (iii) parcerias, com Governos, sociedade civil e setor privado, são essenciais e;
- (iv) muito do trabalho requerido para se alcançar os ODMs já está sendo implementado, porém há necessidade de um “senso de urgência” (*UN-Habitat’s Strategy for the Implementation of the Millennium Development Goal 7, Target 11*, 2004, p. 11)

O objetivo central da estratégia é garantir que os ODMs se tornem parte integral das prioridades e das ações do maior número de atores possíveis, nos níveis global, regional, nacional e local. Para promover tal objetivo, a ONU também publica informes e manuais com vistas a facilitar o entendimento sobre os ODMs, sobre as necessidades e sobre as opções de estratégias a seguir, como por exemplo, os informes anuais do Secretário-Geral, o relatório “Investindo no Desenvolvimento: um plano prático para atingir os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”; o relatório “*Road Map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration*”, elaborado pelo então Secretário-Geral Kofi Annan em 2001, o *Global Monitoring Report*, produzido pelo FMI em 2004 e 2005; e os documentos produzidos pelos programas e fundos da ONU, em especial, pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) e pelo Banco Mundial.

1.1) A Campanha do Milênio e o monitoramento das atividades dos países

Os ODMs constituem uma espécie de *framework* para todo o Sistema ONU, facilitando que este trabalhe de forma coerente em busca de um objetivo comum. O UNDG visa assegurar que os ODMs continuarão no centro desses

esforços e, imbuído deste espírito, lançou a Campanha do Milênio, uma iniciativa global que objetiva diminuir o abismo entre as simples mensagens necessárias para o *advocacy* dos ODMs (por exemplo, dizer que 1,2 bilhões de pessoas vive com menos de 1 dólar por dia) e a complexa realidade da pobreza. Para que os Objetivos saiam do papel e transformem-se uma realidade para milhões de pessoas, o UNDG concluiu que é preciso direcionar a atenção e as ações públicas na redução da pobreza e no desenvolvimento humano.

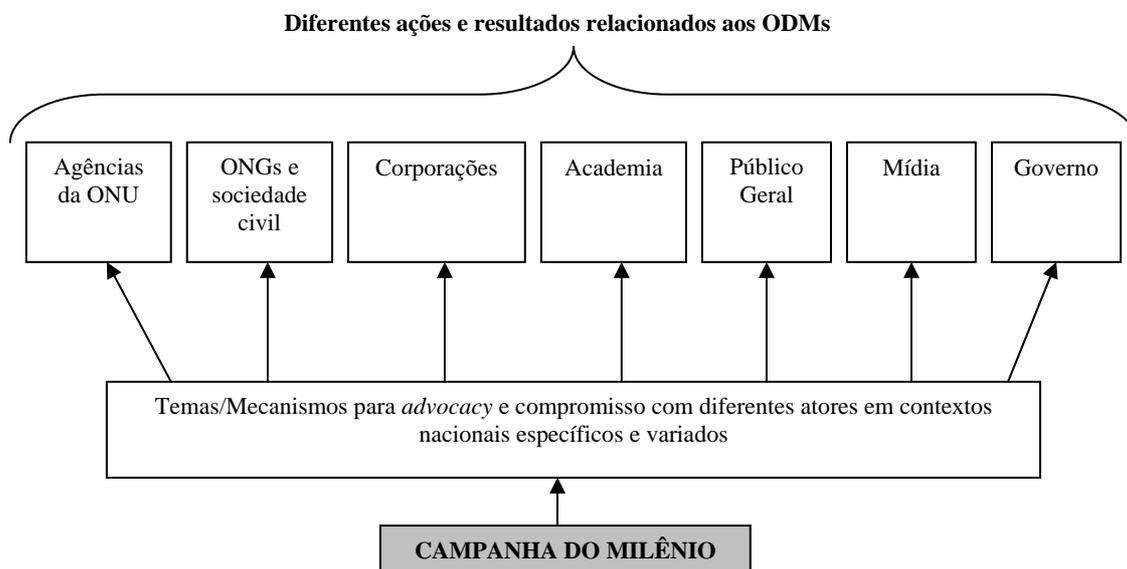
Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio constituem as metas de redução da pobreza mais amplamente apoiadas, mais abrangentes e mais específicas que o mundo já estabeleceu, por isso sua importância é múltipla. Para o sistema político internacional, constituem a estrutura que sustenta a política de desenvolvimento. Para mais de um bilhão de pessoas que vivem na extrema pobreza, representam os meios para uma vida produtiva. Para todo o planeta, constituem o pivô para um mundo mais seguro e pacífico (Projeto do Milênio das Nações Unidas, 2005, p. 2).

O propósito da campanha é “manter os olhos e as ações do mundo focadas nos ODMs”. Nos países desenvolvidos, a campanha deve estar direcionada ao alívio da dívida e à ajuda internacional em setores e serviços relevantes para os ODMs, além da abertura de mercado para países em desenvolvimento, especialmente os menos desenvolvidos. Em diferente sentido, nos países em desenvolvimento a campanha deve estar direcionada à mobilização de recursos domésticos, à priorização dos gastos do orçamento de acordo com os ODMs, e ao fortalecimento dos direitos humanos, da democracia e da boa governança, como especifica a Declaração do Milênio.

Alguns autores, contudo, salientam os desafios desta relação: “*It is, first and foremost, a political challenge to wealthy countries, to provide the necessary transfer of resources, and to developing countries, to make effective use of these transfers*” (Atkinson, 2006, p. 555).

O UNDG prevê um *continuum* desta campanha até 2015, de forma a transformar o debate político e intelectual nos níveis global e nacional ao enxergar os ODMs como prioridade. Para que a campanha seja sustentável, o UNDG entende que o debate sobre os ODMs deve estar nos meios acadêmico, público e político.

De acordo com o documento *UN-Habitat's Strategy for the Implementation of the Millennium Development Goal 7, Target 11*, produzido em 2004 pelo UN-Habitat, a Campanha do Milênio possui a seguinte abordagem:



Fonte: Adaptação da tabela *The Millennium Campaign's approach* produzida durante o *workshop* para o planejamento estratégico da Campanha do Milênio realizado em Londres, nos dias 29 e 30 de outubro de 2002, e retirada do documento *UN-Habitat's Strategy for the Implementation of the Millennium Development Goal 7, Target 11*, p. 8.

A pedido do então Secretário-Geral da ONU, Sr. Kofi Annan, o chefe do *UN Development Group* (UNDG), que acumula o cargo de Administrador do PNUD, Sr. Mark Malloch Brown, foi o responsável por coordenar a campanha global sobre os ODMs⁴¹, não só para criar uma consciência do tema no próprio Sistema ONU, mas também pelo mundo afora. Além disso, também foi ele o responsável por elaborar atividades de monitoramento no nível nacional. Para isto, foram identificadas cinco dimensões de atuação da ONU:

1) Assistência prática visando apoiar as prioridades nacionais: a ONU busca integrar os ODMs em todas as linhas de atuação da organização no nível dos países, buscando responder as prioridades identificadas para cada país. Os funcionários da ONU e os Grupos do País (*Country Teams*) estão trabalhando em sintonia com grupos de parceiros visando ajudar os países em desenvolvimento com orientações práticas e assistência no desenho de políticas e programas,

⁴¹ Num segundo momento, a Campanha do Milênio ficou sob coordenação da Sra. Eveline Herfkens.

fortalecendo as capacidades nacionais para que estes países estejam aptos a percorrer o caminho traçado por eles para alcançar os ODMs.

2) Monitoramento no nível nacional: as agências da ONU, e em muitos casos o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, estão apoiando os governos nacionais de países em desenvolvimento na elaboração dos informes sobre os ODMs. Estes informes, em geral resultado da colaboração entre o governo, o setor privado e a sociedade civil, indicam a posição do país no cumprimento dos ODMs e onde esforços e recursos se fazem necessários para a consecução desses Objetivos.

3) Monitoramento global: os informes nacionais complementam o informe anual apresentado pelo Secretário-Geral da ONU sobre a implementação da Declaração do Milênio. Este informe global inclui um capítulo sobre os ODMs e o resumo das estatísticas para cada ODM, agregado aos níveis mundial e regional. A partir da contribuição de agências, fundos, programas e comissões regionais da ONU, do Banco Mundial, do FMI, da Organização Mundial do Comércio e da OCDE, o Departamento da ONU para Assuntos Econômicos e Sociais coordena a análise de dados e mantém uma base atualizada sobre as estatísticas em nível global.

4) Pesquisa: o Projeto do Milênio, coordenado por Jeffrey Sachs, o Assessor Especial do Secretário-Geral para os ODMs, busca gerar novas pesquisas e idéias ao mobilizar centros de pesquisa de países desenvolvidos e em desenvolvimento, para atuarem em conjunto com funcionários do Sistema ONU. Este esforço de pesquisa global ajuda a identificar o que é necessário em termos de políticas, fortalecimento de capacidades, investimentos e financiamentos para que os países cumpram os ODMs.

5) Advocacy: o Sistema ONU, junto com seus parceiros internacionais e com a sociedade civil, está trabalhando para criar Campanhas do Milênio dentro dos países, de forma a sensibilizá-los, aumentando a consciência destes para com o cumprimento dos ODMs. Enquanto a estratégia nos países desenvolvidos está orientada em galvanizar a opinião pública de forma a impulsionar a ajuda oficial ao desenvolvimento, o comércio, o perdão da dívida, a tecnologia e outros apoios

necessários para alcançar os ODMs, nos países em desenvolvimento o objetivo é formar coalizões para agir e ajudar os governos a estabelecer prioridades, incluindo-as nos orçamentos, além de auxiliar a utilização eficiente dos recursos.

1.1.1) A Campanha do Milênio no Brasil e a percepção dos brasileiros

A Campanha do Milênio no Brasil foi lançada em 2004 pelo *UN Country Team* (UNCT) juntamente com um grupo de parceiros públicos e privados. A campanha aumentou a consciência sobre os ODMs e ajudou a:

- formar um movimento pró-ODM que reuniu diversas organizações da sociedade civil, companhias privadas, oficiais do governo e cidadãos em prol de um objetivo comum;
- encorajar um debate nacional sobre a relevância dos ODMs para o Brasil e o processo de adaptação das metas e dos indicadores à realidade do país;
- aumentar a atenção sobre o desenvolvimento do Brasil;
- apoiar um planejamento de longo prazo para alinhar as políticas nacionais, estaduais e municipais pró-pobres;
- aumentar a capacidade nacional de monitorar o progresso do desenvolvimento; e
- formar novas alianças para apoiar o desenvolvimento.

O Presidente da República, Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, também reafirmou o seu compromisso com os ODMs em diversos momentos. No ano de 2003, o Presidente estabeleceu uma Força Tarefa Interministerial para definir e monitorar políticas nacionais, metas anuais e programas para ajudar o país a alcançar os ODMs. Em conjunto com a Índia e a África do Sul, o Brasil propôs a criação de um Fundo Internacional para os ODMs.

Apesar da liderança do Presidente em ressaltar os ODMs, o tema dificilmente seria traduzido em ações locais. Isto requeria muita campanha (“*advocacy*”) e apoio, principalmente da sociedade civil organizada. Alinhar as políticas nacionais, estaduais e municipais em uma Federação com 27 estados e 5.562 municípios continua sendo um desafio. Contudo, os ODMs apresentavam um modelo (“*framework*”) propício para unir os esforços em busca de objetivos comuns. Para isto, foi necessário mostrar como os ODMs se aplicam ao caso

brasileiro e que o alcance das metas depende de ações locais, e não apenas internacionais.

O escritório nacional do PNUD entendeu que a Campanha do Milênio no Brasil ajudaria o programa a cumprir o seu mandato. Sendo a campanha um dos quatro pilares da estratégia da ONU⁴² para promover os ODMs, o PNUD Brasil desenhou uma campanha com seis objetivos principais:

1. aumentar a consciência nacional com relação à utilidade dos ODMs como um modelo (“*framework*”) para o desenvolvimento do país;
2. concretizar a opinião pública em favor do uso dos ODMs na elaboração de políticas;
3. “abrasileirar” os ODMs adaptando suas metas e indicadores, e, por sua vez, ajudando a criar um senso de propriedade;
4. aumentar o espaço de debate sobre como alinhar políticas de desenvolvimento nacionais, estaduais e municipais;
5. melhorar a capacidade nacional de monitorar o progresso do desenvolvimento, especialmente nos níveis estaduais e locais; e
6. mobilizar recursos públicos e privados para apoiar a implementação de atividades pró-ODMs.

O PNUD Brasil dividiu a campanha em duas fases: a primeira objetivou criar consciência e educar sobre a temática, enquanto a segunda fase buscou, através da divulgação e da campanha (“*advocacy*”), traduzir a consciência em ações. Para facilitar, um tema simples foi criado para a campanha no Brasil: “Oito jeitos de mudar o mundo. Sim, nós podemos”. Assim, a campanha tornou-se conhecida com o slogan: “Nós Podemos”.

A aproximação com o setor privado era também um dos desafios iniciais da campanha, pois o PNUD tinha estreito contato com os governos federal e estadual. Em um primeiro momento, o PNUD buscou entrar em contato com as empresas signatárias do Pacto Global da ONU e com as redes pessoais de seus funcionários.

⁴² Este tema será tratado com mais detalhes no capítulo 5.

É importante ressaltar que uma parte da sociedade civil defende uma visão negativa com relação aos ODMs, porque acredita que isto diminui a agenda (por exemplo, objetiva reduzir a pobreza extrema à metade, em vez de eliminá-la totalmente). Frente a argumentos deste tipo, a ONU defenderia que as metas foram pensadas para serem factíveis dentro do prazo que se acordou. Outra parte também questiona os ODMs por enxergá-los como algo de propriedade da ONU e também pelo envolvimento do setor privado nas ações para o desenvolvimento. A tática adotada pelo PNUD Brasil para lidar com isto foi atrair um grande número de ONGs influentes, de forma que estas, em nome próprio, atraíssem outros parceiros.

Como o orçamento do PNUD Brasil para a campanha era pequeno, até porque o escritório tinha que seguir apoiando os programas de desenvolvimento humano, o PNUD reconheceu que parcerias eram extremamente necessárias para que a campanha fosse bem sucedida. Em dezembro de 2003, o PNUD estabeleceu sua primeira parceria, que foi com o Grupo Pão de Açúcar, a maior rede de supermercados da América Latina, com 564 lojas em 12 dos 27 estados brasileiros. O acordo foi estampar os ODMs nas bolsas plásticas do supermercado. Desde maio do ano seguinte, o supermercado já estampou mais de 1,8 bilhões de sacolas com os ODMs.

Em abril de 2004, outras três organizações aderiram à campanha: o Comitê das Entidades Contra a Fome e a Favor da Vida (COEP), uma rede brasileira com 700 organizações da sociedade civil e do setor público; o Instituto Ethos e o McCann Erickson. Estas instituições, junto com o PNUD, formaram o Comitê da Campanha.

Em pouco tempo a campanha tinha mais de 20 membros, destacando-se: Banco ABN-AMRO Real, Bank Boston, Faça Parte, Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais, Federação das Indústrias do Paraná, Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, Grupo Santander Banespa, Hewlett-Packard, Instituto Ayrton Senna, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Nestlé, Telefônica, dentre outros.

Buscando difundir a consciência sobre os ODMs, o Comitê da Campanha elaborou o logo-tipo do *slogan* da campanha Nós Podemos e a McCann Erickson, um dos membros do comitê, desenhou um logo-tipo de fácil entendimento para cada ODM. A repercussão foi tanta que o comitê traduziu os logo-tipos também

para o espanhol e o inglês, de forma a ampliar o uso das imagens. A Campanha do Milênio na Bósnia e Herzegovina, por exemplo, aproveitou os desenhos feitos para o Brasil e os adaptou à realidade do país. Em julho de 2004, o comitê também lançou um portal eletrônico para disponibilizar todas as informações para um público ainda maior.

A Campanha do Milênio no Brasil foi lançada oficialmente pelo Presidente da República, Sr. Luiz Inácio Lula da Silva, durante a primeira Semana Nacional da Cidadania e Solidariedade, realizada em agosto de 2004, atraindo novos parceiros, públicos e privados. Também foi lançado, neste mesmo encontro, o Prêmio ODM, uma iniciativa pioneira também proposta pela Presidente da República, que tem por finalidade identificar e incentivar ações, programas e projetos que fomentam o cumprimento dos ODMs. A primeira edição do Prêmio, realizada em 2005, recebeu 920 inscrições, das quais 27 foram premiadas. No último Prêmio, realizado no ano passado (2007), 1.062 práticas foram inscritas e 20, premiadas.

As estratégias de comunicação e difusão da campanha foram diversas e direcionadas a cada tipo de audiência. Para citar algumas:

| Audiência | Canal de comunicação |
|------------------|--|
| Crianças | Distribuição de materiais em escolas primárias e secundárias, uma parceria entre os Voluntários da ONU e a ONG Faça Parte. |
| Jovens | Comerciais na MTV Brasil e em revistas direcionadas ao público jovem. |
| Estudantes | Cadernos escolares com a estampa dos ODMs e inclusão da temática nas provas de acesso às universidades. |
| Mulheres | Publicidade nos catálogos da Natura, rede de cosméticos. |
| Público geral | Publicidade nos bancos, estampa dos ODMs nas contas de energia, sacolas de supermercado, revistas, <i>outdoors</i> , faixas e etc. |
| Prefeituras | Programa de capacitação em parceria com a Confederação Nacional de Municípios e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. |

Há algumas evidências do impacto causado pela Campanha. A Assembléia do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, anunciou o ano de 2005 como o “Ano dos ODMs” e a discussão sobre a temática resultou no primeiro informe estadual sobre os ODMs. Em 2005, uma escola de samba do Rio de Janeiro, a Portela, adotou os ODMs como seu enredo de Carnaval, atraindo a atenção da mídia internacional. Além disso, diversos bancos inseriram em seus boletos de cobrança

os logo-tipos criados para os ODMs, ampliando a divulgação. A temática também é tratada nos encontros do Fórum Social Mundial.

Todo esse esforço levou a um resultado considerável na prática, e fez com que a campanha brasileira fosse eleita uma das cinco mais bem-sucedidas no mundo pelo Departamento de Parcerias Estratégicas e Recursos do PNUD. A campanha brasileira foi divulgada amplamente no Sistema ONU e o Departamento de Parcerias Estratégicas e Recursos recomendou a mesma como modelo para os 166 escritórios do PNUD mundo afora. A Campanha do Milênio no Brasil foi classificada como “altamente criativa” e “enraizada na cultura brasileira” e ajudou a formar um movimento pró-ODMs.

Em 2006 foi realizada a última pesquisa *World Values Survey*, conduzida a cada cinco anos em diversos países. No Brasil, uma amostra representativa da população, maior de dezoito anos e alfabetizada, foi alvo da pesquisa. As entrevistas foram domiciliares e realizadas nos meses de novembro e dezembro. Direcionada a pesquisar percepções, valores e atitudes sobre diferentes temas, como democracia, participação, política, religião e etc, esta edição de 2006 incluiu algumas perguntas sobre os ODMs.

A pesquisa mostrou que 21% dos brasileiros já ouviram falar sobre os ODMs e que há uma significativa associação entre o conhecimento dos ODMs e o nível de escolaridade: 17% das pessoas com Ensino Fundamental já ouviram falar dos ODMs e 40% com nível superior completo.

A pesquisa realizada no Brasil aproveitou para perguntar à população qual seria o principal problema mundial dentre pobreza, discriminação de gênero, acesso à água e ao saneamento, qualidade da educação e poluição ambiental. Para 71,9% dos brasileiros entrevistados, a pobreza é o problema prioritário, seguido pelo acesso à água e saneamento (26,8%) e qualidade da educação (11,1%). Em um segundo momento, a pesquisa aplicava a mesma pergunta, só que desta vez somente para o Brasil. O principal problema continuou sendo a pobreza (63,0%), seguida da qualidade da educação (32,3%) e do acesso à água e ao saneamento (23,1%). Em ambas as perguntas, a poluição ambiental foi o problema menos apontado como prioritário.

No bloco de questões seguintes, a pesquisa direcionava-se a perguntar sobre a quem caberia a responsabilidade de resolver alguns problemas. Para 71,2% dos brasileiros, por exemplo, a ONU é responsável pela paz mundial.

Sobre a proteção do meio ambiente, 54,4% brasileiros acreditam ser de responsabilidade dos governos nacionais, 26,6% das organizações regionais e 18,9% acham que é de responsabilidade da ONU. Os dados desta amostra indicam que boa parte dos brasileiros percebe que a questão ambiental transcende as fronteiras estatais.

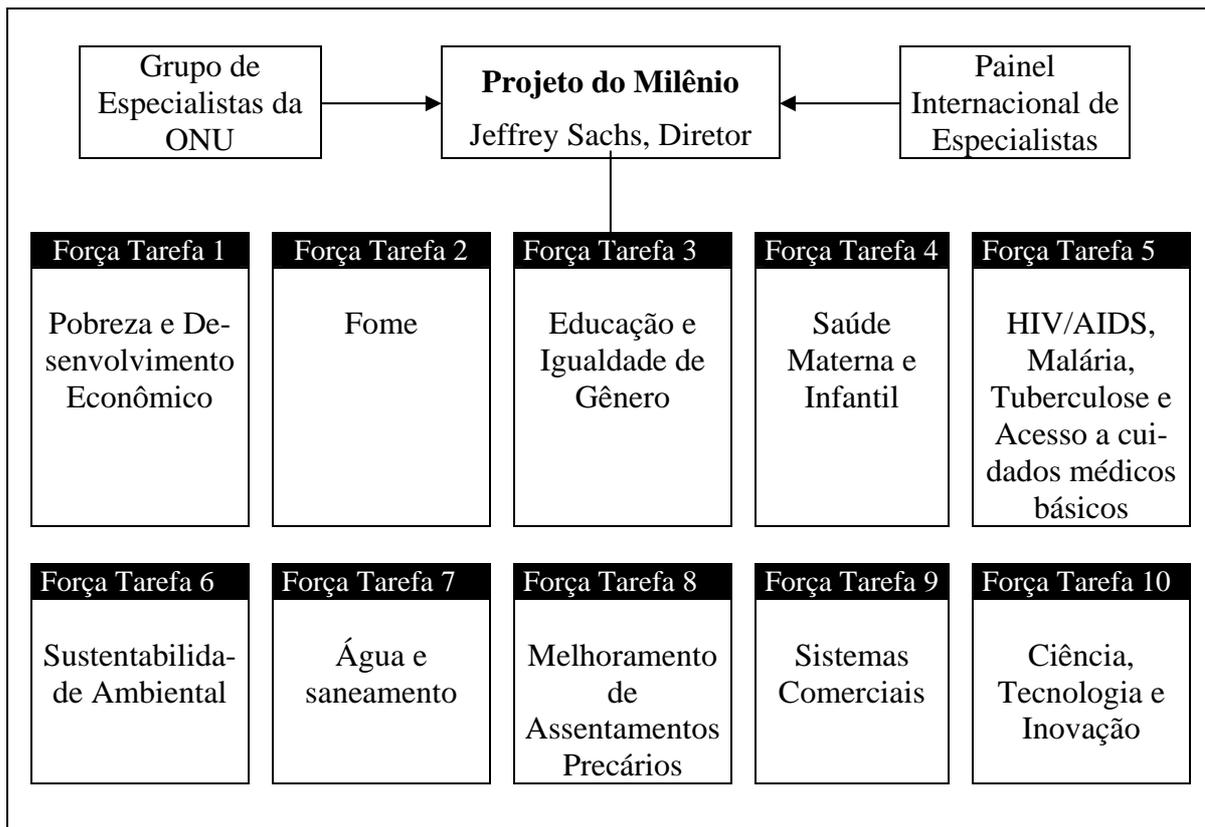
A pesquisa realizada pela *World Values Survey* no Brasil⁴³ mostrou que os brasileiros têm pouco conhecimento sobre os ODMs. Os problemas inseridos nos ODMs, contudo, são considerados prioritários não só no Brasil, como no mundo, sobretudo a pobreza, a educação e o acesso a água e saneamento. Por fim, a *World Values Survey* concluiu que há a necessidade de popularizar o debate sobre os ODMs e que o Brasil oferece um ambiente favorável a isto, uma vez que a população se preocupa com os problemas sociais incluídos nos ODMs.

1.2) Projeto do Milênio: um plano para atingir os ODMs

O Projeto do Milênio, conforme indicado acima, busca desenhar um plano operacional para implementação e alcance dos ODMs. Coordenado pelo Professor Jeffrey Sachs, da *Columbia University*, o Projeto do Milênio possui dois grupos que fornecem o assessoramento requerido: o Grupo de Especialistas da ONU, que promove a participação da própria ONU no projeto; e o Painel Internacional de Especialistas, que reúne expertos reconhecidos internacionalmente nos temas dos ODMs, de forma a fornecer um apoio independente ao Projeto do Milênio. O Grupo de Especialistas da ONU, formado por representantes seniores das diversas agências da organização, deve garantir que as dez Forças-Tarefa do Projeto do Milênio tenham total acesso aos dados, ao conhecimento, às experiências e às capacidades de cada agência do Sistema ONU.

O quadro abaixo sintetiza a organização do Projeto do Milênio:

⁴³ A pesquisa foi coordenada por Henrique Carlos de Oliveira de Castro, professor do CEPPAC – Centro de Pesquisa e Pós-graduação sobre as Américas e diretor do DATAUnB – Pesquisas Sociais Aplicadas da Universidade de Brasília, doutor em Ciência Política.



Fonte: Adaptação da tabela *The organization of the Millennium Project* retirada do documento *UN-Habitat's Strategy for the Implementation of the Millennium Development Goal 7, Target 11*, p. 11.

As dez forças-tarefa foram desenhadas com o objetivo de identificar estratégias e meios de implementação para atingir cada meta dos ODMs. Cada força-tarefa produziu um informe detalhado e os coordenadores de cada um produziram, em conjunto, uma estratégia integrada. A equipe do Projeto do Milênio trabalhou com o governo e a sociedade civil de vários países, além do estreito laço com diversas agências internacionais. Isto permitiu ter uma análise de estratégias mais próximas da realidade.

3) Projeto *MDG Support*

Estabelecido em 2006 pelo PNUD, este projeto foi desenhado para mobilizar, de forma rápida, o apoio técnico do Sistema ONU para auxiliar os governos dos países em desenvolvimento a alcançar os ODMs. Como sucessor do Projeto do Milênio, o *MDG Support* atua a partir da solicitação dos países com vistas a ajudá-los a preparar e a implementar estratégias nacionais de desenvolvimento que busquem atingir os ODMs.

O *MDG Support* trabalha com uma grande variedade de atores, de forma a gerar mais e melhores planos nacionais conectados com o alcance das metas dos ODMs. Para isto, o *MDG Support* busca melhorar os instrumentos e as metodologias disponíveis, treinar os funcionários e os oficiais do governo e fortalecer as maneiras de dividir o conhecimento e as experiências. Suas principais atividades incluem:

- 1) Estratégias nacionais de desenvolvimento baseadas nos ODMs: assistir aos países em desenvolvimento a preparar e implementar estratégias nacionais para alcançar os ODMs.
- 2) Instrumentos e pesquisas: desenvolver instrumentos e metodologias para adaptar os ODMs a um contexto específico do país, aumentar capacidades e fortalecer as políticas de apoio aos ODMs.
- 3) Coordenação da ONU: mobilizar *expertise* técnica no Sistema ONU para prover o apoio necessário ao desenho das estratégias nacionais de desenvolvimento.
- 4) Dados e recursos: consolidar e compartilhar recursos, salientando as iniciativas bem-sucedidas relacionadas aos ODMs.

Apesar do esforço de produzir estratégias nacionais, o PNUD – e a ONU como um todo – reconhece que o nível local é outra área de atuação importante para se alcançar os ODMs. Em parceria com o *SNV Netherlands Development Organisation*, o PNUD promove assistência ao desenvolvimento de capacidades locais para a promoção dos ODMs. Isto inclui o estabelecimento de objetivos e metas locais, o planejamento para traçar a direção de como alcançá-los e o fortalecimento de instituições locais para assegurar de que serão cumpridos. Para que isto se concretize, é de fundamental importância a conexão das estratégias locais com as nacionais.

4) Projeto *MDG Indicators*

O Projeto *MDG Indicators*, sob coordenação e responsabilidade de Divisão de Estatísticas da ONU, se traduz em um portal eletrônico que objetiva divulgar dados oficiais, metodologias e fontes para os 48 indicadores dos ODMs. Este projeto foi resultado do trabalho de um grupo de especialistas de diversas agências da ONU, que ficou responsável pela produção das informações divulgadas.

5) Projeto *MDG Monitor*

O Projeto *MDG Monitor* foi pensado e desenhado como uma ferramenta para facilitar o trabalho de tomadores de decisão, jornalistas, pesquisadores, dentre outros. O objetivo é mostrar como o mundo e os países estão progredindo com relação ao cumprimento das metas, permitindo avaliar se este progresso é suficiente ou se esforços adicionais são necessários. Os dados são provenientes da base de dados oficial (*MDG Indicators database*), mantida pela Divisão de Estatísticas da ONU, em estreita colaboração com as demais agências e programas da organização, que recebem as informações dos países e procuram estabelecer um nível de comparabilidade.

Na prática, este projeto, criado pelo PNUD, em parceria com o Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (UNDESA), o Escritório para a Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA) e a UNICEF, se traduz em um portal eletrônico (<http://www.mdgmonitor.org>) que possui diversas seções com dados estatísticos e mapas.

6) Programa *Localizing the Millennium Development Goals*

O programa mundial “Localizando os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio”, desenhado e implementado pelo UN-Habitat, tem como principal objetivo diminuir o abismo entre o nível global e o local. O programa foi preparado no contexto de operacionalização dos ODMs no nível local e busca responder à crítica de que estes foram construídos dentre de um processo pouco

integrado, e que, até então, excluía a participação dos governos locais e de outros atores.

Como explicam os Oficiais Seniores do UN-Habitat, Sr. Erik Vittrup Christensen, Sr. Jorge Gavidia e Sr. Alberto Paranhos, este programa de “localização das metas” é um processo entendido como a adaptação das metas globais ao contexto local. Localizar os ODMs é uma medida importante que permite ajustá-los aos planos de desenvolvimento nacional e local, bem como a outros processos estratégicos.

O programa está dividido em três etapas. A primeira consiste na elaboração de diagnósticos (Perfil ODMs) municipais participativos que analisam a situação da cidade com relação aos ODMs. Através do processo participativo, os governos locais e os atores-chave se deram conta de que os ODMs já estavam relacionados com seus próprios objetivos e prioridades.

A segunda etapa corresponde à elaboração de Planos de Ação ODMs, também participativos, onde os atores identificam as prioridades locais, e ao desenho de um Sistema de Monitoramento que seja capaz de acompanhar e avaliar o alcance dos ODMs no contexto local.

O programa culmina com a harmonização de instrumentos nacionais e locais e a sistematização de experiências, esforço que o Escritório Regional para a América Latina e o Caribe, do UN-Habitat, vem tentando concluir⁴⁴.

Os principais objetivos do programa são:

1. Aumentar o conhecimento dos governos locais sobre os ODMs e sua relevância direta para com estes, encorajando a inclusão dos principais ODMs na elaboração das políticas locais.
2. Ajudar países e cidades a prover informações básicas sobre os ODMs, estabelecendo alvos com vários prazos, até 2015/2020, criando sistemas de monitoramento para avaliar o progresso.
3. Desenvolver planos de ação para implementação dos alvos e alinhar os planos de desenvolvimento da cidade e orçamento já existentes com as metas dos ODMs localizados.

⁴⁴ A sistematização busca reunir as experiências da fase piloto do Programa Localizing the MDGs, que foi implementado em cinco cidades de quatro países em desenvolvimento na região da América Latina e Caribe, a saber: Castries (Santa Lucia), Georgetown (Guyana), Port of Spain (Trinidad e Tobago), Belo Horizonte e Nova Iguaçu (Brasil).

4. Fortalecer a capacidade de redes municipais para apoiar os sócios, popularizando os ODMs em nível local.

Com as atividades do programa, espera-se em nível global e regional:

- (i) conscientizar a comunidade internacional do papel-chave da participação dos governos locais no alcance dos ODMs;
- (ii) apoiar a colaboração entre as organizações internacionais, regionais, nacionais e locais para desenvolver campanhas para a criação de planos de ação em apoio aos ODMs;
- (iii) desenvolver programas regionais de desenvolvimento de capacidades sobre os ODMs.

No nível nacional, busca-se:

- (iv) conscientizar os governos locais a existência da Declaração do Milênio, dos ODMs e de sua relevância para o nível local e ressaltar as políticas e as ações que permitem integrar os ODMs na construção de políticas locais;
- (v) incorporar as dimensões urbana e local ao processo de informação nacional dos ODMs;
- (vi) descrever os ODMs como uma ferramenta para os governos locais.

E no nível local, espera-se:

- (vii) conscientizar e mobilizar os governos locais;
- (viii) estabelecer vínculos entre os ODMs e as estratégias e planos de desenvolvimento da cidade;
- (ix) realizar consultas entre os atores-chave sobre o marco dos ODMs para o país;
- (x) desenvolver a capacidade dos governos locais para o monitoramento dos ODMs no nível local.

Além dos produtos elaborados no âmbito do programa, foi criada a “Rede de Cooperação Local para Cumprimento dos ODMs”, que congrega dez municípios da América Latina: Belo Horizonte e Contagem (ambas de Minas

Gerais), Rosário (Argentina), Montevideu (Uruguai), Georgetown (Guiana), Leon (México), Paramaribo (Suriname), Belmopan (Belize), Castries (Ilha de Santa Lúcia, no Caribe), Quito, Cuenca e Guayaquil (Equador). Somados, os municípios têm pelo menos 10,9 milhões de habitantes, segundo estimativas dos últimos censos nacionais.

O objetivo da rede é superar a “fragmentação” das políticas públicas municipais para os ODMs devido à falta de troca de experiências entre as cidades. Dentre outros, a rede servirá para debater projetos bem-sucedidos e pensar em como eles podem ser implementados em outros locais. Além disso, a rede buscará criar um fórum na internet para facilitar a troca de artigos e experiências entre os gestores das diversas prefeituras.

7) Demais esforços do Sistema ONU

As agências e os programas do Sistema ONU, de acordo com diversos documentos e declarações oficiais da organização, devem conectar seus projetos com a promoção do cumprimento das metas dos ODMs. De uma forma geral, todo o Sistema ONU se encontra engajado e trabalhando em prol dos ODMs.

A Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura), por exemplo, busca, por meio de seus programas, fornecer o conhecimento necessário para a formulação de uma política ambiental efetiva de forma a promover o ODM 7. Por meio da iniciativa de estimular a educação ambiental, a organização promove o entendimento da importância do desenvolvimento humano sustentável. No seu entendimento, a educação para a sustentabilidade e a conscientização pública sobre as questões ambientais são essenciais. Sem um forte apoio global para uma mudança, haverá poucas chances de se abandonarem realmente as atuais práticas contrárias ao desenvolvimento sustentável.

Os programas do PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) - sobre água doce, oceanos, biodiversidade, ecossistemas, zonas costeiras, crosta terrestre e os problemas da urbanização – igualmente objetivam fornecer o tipo de conhecimento exigido para a formulação de políticas, buscando impulsionar o cumprimento dos ODMs, em especial, do ODM 7. A Unesco une sua voz à do PNUMA para fazer deste o princípio do milênio do meio ambiente.

O PNUD e o UN-Habitat, segundo informações das respectivas páginas eletrônicas, procuram fomentar o cumprimento dos ODMs em todos os seus programas e projetos e trabalham para desenvolver metodologias e manuais que clarificam as questões relativas aos ODMs.

8) Instrumentos da ONU: *management* ou *enforcement*?

A lista de iniciativas acima está longe de ser exaustiva, justamente pelo fato de todo o Sistema ONU estar trabalhando para impulsionar e facilitar a aquiescência aos ODMs. Sendo assim, vários outros programas e projetos poderiam ser citados, mas optamos por apresentar os principais. No entanto, os exemplos acima foram suficientes para concluir que a ONU utiliza tanto mecanismos de *management*, como de *enforcement*, haja vista que a organização promove a clarificação das regras, a transparência e a capacitação através de seus informes, manuais, metodologias, programas e projetos, que seriam mecanismos de *management*, mas também prevê e implementa o monitoramento, por meio dos relatórios mundiais, regionais e nacionais, que seria um mecanismo de *enforcement* segundo alguns autores estudados e apresentados no segundo capítulo.