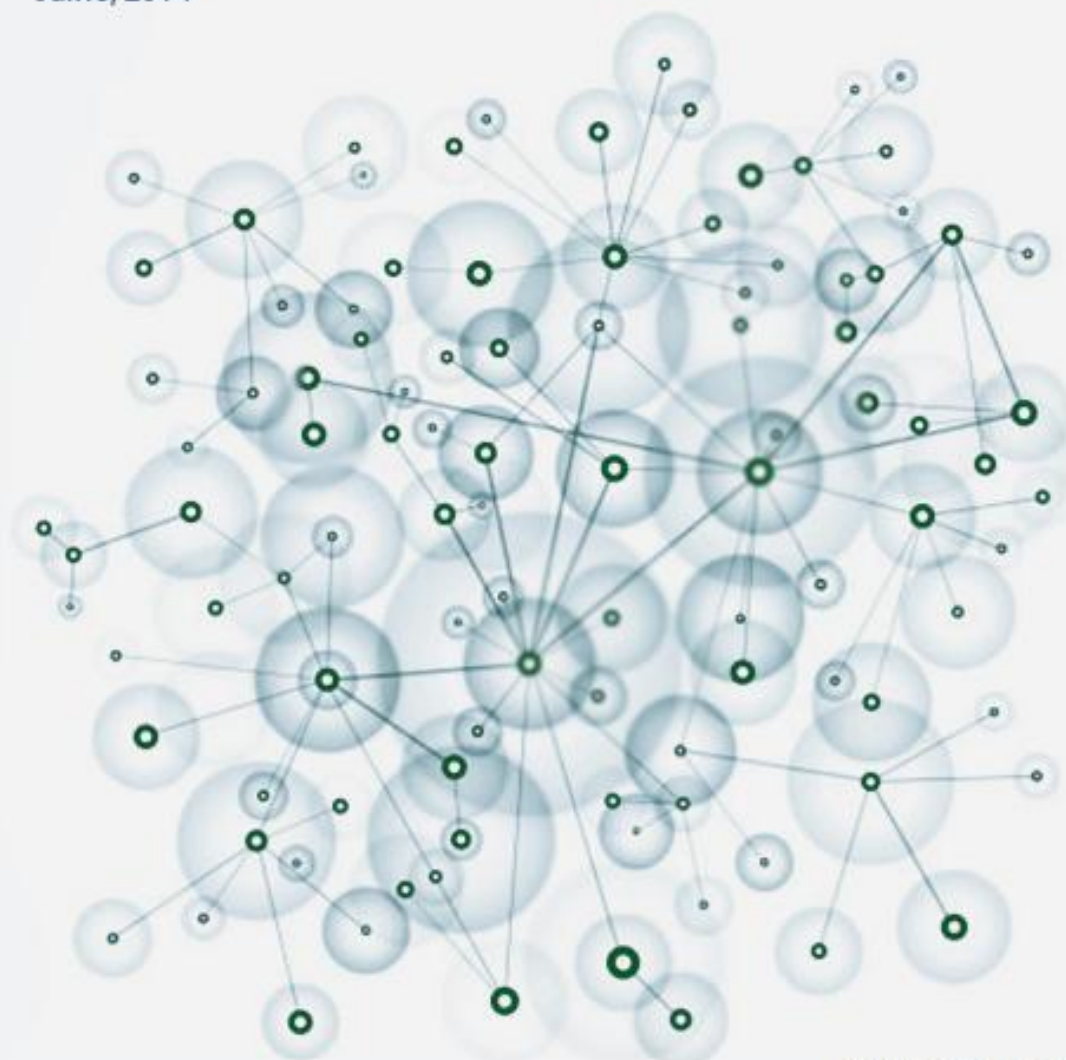


RPD



REVISTA PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO:
UM ENFOQUE MULTIDIMENSIONAL

Volume 02
Número 02
Julho, 2014



Universidade de Brasília
Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional
Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares

EXPEDIENTE – RPD. REVISTA PERSPECTIVAS DO DESENVOLVIMENTO

Volume 02, número 02, julho de 2014

A **Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional** é uma publicação semestral de iniciativa do corpo discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados e Multidisciplinar da Universidade de Brasília (PPGDSCI/CEAM/UnB). Seu objetivo é oferecer ao mundo acadêmico, aos pensadores e aos policy-makers análises interdisciplinares, promovendo o intercâmbio sobre o Desenvolvimento, a partir da diversidade de olhares que o tema suscita.

CONSELHO EDITORIAL FUNDADOR

Angela Pires Terto – UnB
Carlos Eduardo Pinto Santiago – UnB
Eric Sales – UnB
George Okechukwu Maha – UnB
Marcio Jorge Porangaba Costa – UnB
Rubenilson Cerqueira de Natividade – UnB
Susana Damasceno – UnB
Thais Mere Marques Aveiro - UnB

CONSELHO EDITORIAL

Carlos Eduardo Pinto Santiago – UnB
Cyntia Sandes Oliveira – UnB
Edison Bewiahn – UnB
Eric Sales – UnB
George Okechukwu Maha – UnB
Humberto Santana Junior – UnB
Raquel Koyanagi - UnB
Renata Callaça Gadioli dos Santos- UnB
Thais Mere Marques Aveiro – UnB

CONSELHO CIENTÍFICO

Alejandra Leonor Pascual – UnB
Ana Lúcia Eduardo Farah Valente – UnB
Ana Maria Nogaes Vasconcelos – UnB
Bruno Ayllon Pino – Universidade Complutense de Madri
Eduardo Girão Santiago – UFC
Jair do Amaral Filho – UFC
Joo-Young Lee – Universidade de Seoul
José Walter Nunes – UnB
Maria de Fátima Rodrigues Makiuchi – UnB
Ricardo Wahrendorff Caldas – UnB
Rodrigo Pires de Campos – Universidade Católica de Brasília – UCB

PARECERISTAS AD HOC

Alejandra Leonor Pascual
Ana Carolina Villares Barral Villas Boas
Ana Cristina Nassif Soares
Ana Maria Nogaes Vasconcelos
Anderson dos Anjos Pereira Pena
Bruno Ayllón
Daniel Jaime Capistrano de Oliveira
Daniel Marcelino da Silva
Eneá de Stutz e Almeida
Genuíno Bordignon
Jonuel Gonçalves
Juliana Polloni
Júlio C. Cossio Rodriguez
Leila Chalub Martins
Luís Fernando Bessa
Maria de Fátima Souza e Silva
Mirian Lange Noal
Paulo Rogério dos Santos Baia
Rodrigo Pires
Sônia Ranincheski
Tiago Cassoli

REVISÃO DE TEXTO

Antonio Alves de Siqueira Junior
Cleide Vilela
José Floriano Pereira Lima Filho

Revista Perspectivas do Desenvolvimento: um enfoque multidimensional, 2ª Edição, Número 02, jan-julho 2014. – Brasília: Universidade de Brasília (UnB), Centro de Estudos Avançados multidisciplinares (CEAM), Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

Semestral

ISSN: 2318-681X

1. Desenvolvimento - Periódicos. 2. Cooperação Internacional – Periódicos. 3. Sociedade – Periódicos. I. Universidade de Brasília (UnB), Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares (CEAM), Corpo Discente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional.

CDU

EDITORIAL

No ano 2000, 189 nações se reuniram após a adoção da Declaração do Milênio na sede das Nações Unidas em Nova Iorque e acordaram um compromisso para combater a extrema pobreza e outros problemas sociais, como analfabetismo, baixa escolaridade e doenças como HIV e malária. Da reunião resultaram oito Objetivos do Milênio (ODM) que esperavam-se alcançar até 2015, quais sejam: 1) Redução da pobreza; 2) Ensino básico universal; 3) Igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) Redução da mortalidade infantil; 5) Melhoria da saúde materna; 6) Combate ao HIV/Aids, malária e outras doenças; 7) Garantia da sustentabilidade ambiental e; 8) Estabelecimento de uma parceria mundial para o desenvolvimento.

Os ODM são medidos por meio de uma combinação de indicadores que podem auxiliar na redução da pobreza e na elaboração de normas e políticas que motivem o desenvolvimento.

Tendo em vista se tratar de um tema atual, o conselho editorial desta revista, em sua 2ª edição, resolveu contemplar como um dos principais temas a agenda dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio - ODM pós-2015. A RPD também inclui nesta edição outras questões inseridas nos eixos temáticos da Revista: desenvolvimento, direitos humanos, cooperação internacional, políticas públicas, e sociedade e cultura.

A autora Hillary Homans traz um debate sobre o quadro de desenvolvimento pós-2015, com referência específica às questões de direitos humanos e inclusão social no domínio dos gêneros e deficiência no contexto do desenvolvimento sustentável. Leides Moura explora algumas questões relacionadas à pauta das Nações Unidas referente aos ODM, mencionando que gênero é um conceito político em constante movimento, e a partir disso discute a decisão política equivocada e limitada de abordar gênero como sinônimo de mulher.

Letícia Cunha de Andrade faz uma análise sobre como os ODM alteraram a cooperação internacional para o desenvolvimento, transferindo a dimensão econômica para a social. O artigo de Marta Vara trata do papel da sociedade civil na agenda pós-2015, questionando qual é a posição da sociedade civil neste processo de desenvolvimento de novas metas globais.

Como o objetivo da RPD é buscar novos olhares sobre o desenvolvimento, Marcus Salles trata do processo de retomada da construção do desenvolvimento enquanto princípio de direito internacional, ao longo da década de 1990 e da primeira

década do século XXI. Ele explicita as transformações e renovações pelas quais passou o direito internacional do desenvolvimento (DID), desde que foi decretada a sua extinção, ao final dos anos 80. Piti Eiamchamroonlarp trata em seu artigo sobre o combate à corrupção vinculada ao petróleo nos países em desenvolvimento, ricos em petróleo. Para o autor é necessário que se estabeleça força jurídica coercitiva para proteger indivíduos, organizações e sociedade civil, garantindo-lhes o direito de acesso aos acordos primários sobre petróleo.

Anderson Rafael do Nascimento trata do processo de formulação do Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE (Lei 12.594/12) como exemplo de efetividade das instituições participativas e permite compreender encontros entre participação social e políticas públicas. Já as autoras Tatiana Machiavelli Carmo Souza e Ana Paula Melo Juiz tratam do Sistema Prisional no campo da Psicologia, mostrando reflexões sobre os diversos papéis que o psicólogo pode assumir a partir de sua prática em instituições carcerárias.

Marco Iazetta Chiroleu analisa a cultura política Argentina, durante a década de 70, enfatizando dois de seus elementos característicos: a violência política e o surgimento das organizações de esquerda armada. Ainda no campo da ciência política Camilo Negri, problematiza o paradoxo da restrição ideológica que caracteriza a democratização na América Latina.

Esta edição traz ainda a resenha do livro *The future of foreign Aid: development cooperation and the new geography of global poverty*, elaborada por Angela Pires Terto. Ela resume como os autores do livro trazem a discussão sobre o futuro da cooperação internacional tendo em vista o cenário atual. A entrada de novos atores no cenário da cooperação, o surgimento de novas modalidades de cooperação e o retrato atual da pobreza no mundo ensejam mudanças na abordagem tradicional da cooperação.

A proposta da RDP é pensar o desenvolvimento em suas diversas perspectivas. Assim, queremos convidá-lo não só a ler os artigos, ensaios, resenhas e entrevistas que compõem esta 2ª edição, mas também a ampliar seus horizontes em relação às variadas perspectivas do desenvolvimento.

Conselho Editorial da RPD

SUMÁRIO

ARTIGOS

Leave no-one behind: A necessary, but not sufficient slogan?

Hillary Homans.....07

Gênero e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: trajetórias de algumas conquistas e muitos desafios

Leides Barroso Azevedo Moura.....28

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs): a dimensão social da cooperação internacional para o desenvolvimento

Letícia Cunha de Andrade.....44

El papel de la sociedad civil en la agenda post 2015

Marta Vara Novillo.....69

Os fundamentos jurídicos da governança global do desenvolvimento no século XXI

Marcus Maurer de Salles.....86

Human rights and oil blessing: Possibilities of applying freedom of information to ensure right of access to primary oil agreements

Piti Eiamchamroonlarp.....106

Formulação e Participação Social na Política Pública Federal de Direitos Humanos: A atuação do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente na formulação do Sistema Nacional Socioeducativo – SINASE

Anderson Rafael Nascimento.....137

Sistema prisional, família e cuidado: um relato de experiência

Tatiana Machiavelli Carmo Souza

Ana Paula Melo Juiz.....162

Aproximaciones a la cultura política argentina durante los años 70

Marco Iazetta Chiroleu.....181

Democracia, mudança de valores e transformação ideológica da esquerda na América Latina

Camilo Negri.....197

ENTREVISTA

Entrevista com o Prof. Paul Hunt

Conselho Editorial.....217

ENSAIO FOTOGRÁFICO

São Tomé e Príncipe: uma sociedade em formação

Marina Bolfarine Caixeta

Ricardo de Carvalho Jatobá.....224

RESENHA

The future of foreign Aid: development cooperation and the new geography of global poverty

Angela Pires Terto.....231

LEAVE NO-ONE BEHIND: A NECESSARY, BUT NOT SUFFICIENT SLOGAN

Hillary Homans¹

ABSTRACT

This article has been written to enable an informed debate on the post-2015 development framework with specific reference to issues of human rights and social inclusion relating to gender and disability within the context of development. This article takes a brief look at the history of sustainable international development to assess whether the reasons for current optimism are grounded in evidence of what is feasible and identifies some obstacles to achieving the transformatory changes outlined in the proposed post-2015 development agenda. Issues of visibility and measurement are also discussed with a call for the future agenda to respond to the needs and aspirations of persons with disabilities, rather than assume they want to be where “we” are, and not be left “behind”.

KEY-WORDS

Development; human rights; gender; disability

INTRODUCTION

We live in exciting times with a global social movement calling for improvements in the lives and well-being of the most disadvantaged, especially those living in developing countries. There are good reasons for optimism as a result of the broad ranging consultations that have taken place since 2012 to develop a global development agenda that is more inclusive than ever before. This article assesses whether the reasons for optimism are grounded in evidence of what is feasible and identifies some obstacles to achieving the proposed goals and transformatory changes.

The reasons for this guarded optimism are four-fold. Firstly, the development agenda has been dominated historically by an economic perspective (or finance-led globalisation), and insufficient attention has been paid to the full realization of human rights. Secondly, attempts to underpin the global agenda with a rights-based approach and commitment to reduce inequalities have been watered down in the past by northern countries and influential leaders. Thirdly, whilst one of the main achievements of the Millennium Development Goals (MDGs) has been the emphasis on measurement and

¹ Hilary Homans is Director of the Centre for Sustainable International Development at the University of Aberdeen, United Kingdom. She has worked in international development since 1987 in over 50 countries and lived and worked in sub-Saharan Africa for eight years. She was previously Professor at the University of Zimbabwe.

improved reporting systems, problems remain with who is visible and who is being counted and some targets have undermined the human rights principle of universality. Fourthly, there are concerns that despite all the efforts to involve a broad range of different constituency groups in the post-2015 consultations the agenda could still reflect the status quo and not really challenge dominant power relations, increasing patterns of over-consumption and “global gluttony” (CSID, 2012) and their negative impact on vulnerable persons and socially excluded groups.

There is also a cross cutting concern that runs throughout these four points and that is the question of “How long do we have to wait?” Many of the points referred to in this article have been raised in previous global initiatives and for some development partners their patience is wearing thin. Throughout the article a reference will be made to previous agreements reached and the length of time taken to re-iterate a renewed call for action.

This article addresses each of these points in turn, but before doing so a few words about the methodology used followed by a brief description of the MDGs: what they are, achievements reached, shortcomings and the draft framework that may replace them in 2015.

The information presented in this article was collected through a critical literature review and discussion with key players in the development, disability, gender and human rights fields. Discussions about social inclusion of persons with disabilities in the post-2015 development agenda have been tracked through reports and videos of UN events where discussions have taken place such as, the *2013 Forum for Dialogue on the post-2015 development framework and Disability* and UN Reports and Resolutions on disability-inclusive development (UN General Assembly 2011a, 2011b, 2012a, 2012b and 2013).

The eight MDGs were agreed in 2000 with targets to be achieved by 2015. The over-arching MDG is to eradicate extreme poverty and hunger (MDG 1). Other MDGs focus on universal primary education (MDG 2), gender equality (MDG 3), global child and maternal health (MDGs 4 and 5) and reducing HIV, malaria and other diseases (MDG 6), ensuring environmental sustainability (MDG 7) and creating a global partnership for development (MDG 8). Progress towards the achievement of the MDGs is well documented in annual UN MDG reports.

Global targets have already been met for: poverty alleviation; political participation of women; reduced disparities in primary school enrolment between boys

and girls; averting deaths for malaria and tuberculosis; and access to improved drinking water. Substantial progress has been made, but “much more effort is needed to reach the set targets” for reducing: hunger in the general population and chronic under-nutrition in young children; child and maternal mortality; deaths from HIV-related conditions; environmental threats; and access to and use of improved sanitation facilities (UN MDG Report, 2014:4). The incidence of new HIV infections in sub-Saharan Africa has decreased, although many countries most-affected by the pandemic are unable to provide treatment to all in need.²

Whilst there have been concerted and highly visible efforts to *Make Poverty History*³, for women in sub-Saharan Africa and Southern Asia maternal death firmly remains “her-story” and MDG 5, improving maternal health, is the most “off-track” (CSID, 2012).

In the lead up to the development of the post-2015 framework many of the shortcomings in achieving the current MDGs are being taken into account. These include: the silo effect of the MDGs and failure to recognize inter-linkages between MDGs and how progress in one MDG affects others; the need for local policy commitment and a policy coherent enabling environment (UN MDG Report 2010). In 2012 the need was recognized to further strengthen efforts to: reduce inequalities; improve food security; reduce gender inequalities; improve maternal health; strength rural development; address environmental sustainability; and mitigate the impact of climate change (UN MDG Report, 2012a).

The importance of context cannot be underestimated and much of the research on MDGs has been conducted in relatively stable conditions. Yet it is well known that conflict and humanitarian situations can seriously undermine development and that fragile states are particularly vulnerable. “Armed conflict remains a major threat to human security and to hard-won MDG gains. Large populations of refugees remain in camps with limited opportunities to improve their lives” (UN, 2010). By mid-2013, 38.7 million people had been displaced by conflict or persecution, four-fifths of them in developing countries (UNHCR, 2014). The displacement of people caused by humanitarian situations clearly leads to the disempowerment of affected populations who may live in inadequate shelter for up to a decade after the event. Conflict

² According to Médecins Sans Frontières (2012), the HIV epidemic remains an emergency in the Democratic Republic of Congo, Guinea, Malawi, Mozambique and Zimbabwe.

³ See also the Global Poverty Project <http://www.globalpovertyproject.com/>

situations also contribute to disability, and conflict and migration adversely impact on persons with disabilities (Loeb, 2009).

Conflict in developing countries is often related to clashes over natural resources. Recent discoveries of crude oil in the Democratic Republic of Congo, Ghana, Kenya, Uganda and Sierra Leone and concerns about trans-boundary aquifers (especially in sub-Saharan Africa) can potentially destabilise and undermine development gains and further increase inequalities (CSID, 2012). In oil-rich Nigeria for example, the gap in maternal and child health intervention coverage between rich and poor households has increased and is one of the largest globally (WHO, 2010).

There has been a strong call to eliminate the parallel global agendas on development and climate change and to have one sustainable development agenda post-2015. A merging of the two agendas is incorporated into the *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN) integrated framework (SDSN, 2013). Since September 2012, UN agencies have co-ordinated 11 global and 88 national consultations. The High Level Panel (HLP) of Eminent Persons (established in 2012 to look at the content of the post-2015 development agenda) has identified five transformatory shifts: Leave no-one behind; Put sustainable development at the core; Transform economies for jobs and inclusive growth; Build peace and effective, open and accountable institutions for all; and Forge a new Global Partnership (UN, 2013). This article focuses on the first of these recommended transformatory shifts and questions whether it is sufficient to address fully the needs of women and persons with disabilities.

In addition to the transformatory shifts, twelve goals were identified in the May 2103 HLP Report and similar areas for action and ten goals were described in the later Sustainable Development Solutions Network (SDSN) report published in October 2013 (SDSN, 2013). Additional and similar priorities for the future development programme have been identified by Rio+20 in 24 areas (UN, 2012b), the Sustainable Development Goals (SDG) Focus Areas in 19 areas (UN, 2014b) and the Open Working Group (OWG) Clusters in eight areas (UN, 2014a). What is interesting is that in all five reports (as well as in the existing MDGs) there is a goal to achieve gender equality, but only two reports mention promoting equality more broadly – the SDG Focus Areas (UN 2014b) and the OWG Clusters (UN, 2014a). There was much discussion amongst the HLP Eminent Persons about including a specific goal on reducing inequalities, but resistance to this was expressed by some western leaders.

DOMINANCE OF THE ECONOMIC MODEL OF DEVELOPMENT

The oft-quoted Brundtland definition of sustainable development is “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (UN, 1987). Implicit in this definition is the need to curb consumption and to live within our means. The later 1992 *Rio Summit on Environment and Development* demonstrated the inter-connectedness of economic, social and environment processes in the achievement of sustainable development (UN, 1992). However, the economic model of development continues to dominate the global agenda particularly in the way that aid has been distributed.

The development of the MDGs was top down with insufficient engagement at country level and a lack of civil society participation. It was also dominated by economic theories, one of which was based on free market principles and a belief that if gross domestic product (GDP) was increased the accrued wealth would automatically eventually trickle down and benefit everyone. The emphasis in the MDGs, especially in MDG 1 was to measure poverty by income level (initially US\$1 a day in 2000 and later increased to US\$ 1.25 a day in 2005). However, the trickle-down theory has not worked and by the mid-2000's it was estimated that the world's richest 2% held over 50% of wealth (Ortiz and Cummings, 2011). More recent data indicate that the top one per cent of the population holds 44.2 per cent of the wealth, the top five per cent own 71.6 per cent of the wealth and the top ten per cent own 84.3 per cent (Davies, 2012). This has made authors such as Paul Collier to call for attention to be focused on the bottom billion who live on less than US\$1.25 a day (Collier, 2007).

It is clear that the MDGs have galvanized global efforts to reduce poverty and as a result extreme poverty has decreased in every region. However, the achievement of the global target is due to the dramatic reduction in the large number of people living in poverty in China where the proportion of people living on less than \$1.25 a day fell dramatically from 60 in 1990 to 13 in 2008 (UN, 2012). Achievements in the rest of the world have been less marked and unequally distributed across regions and countries. For some countries in sub-Saharan Africa progress in poverty alleviation was seen to slow down after the multiple economic crises of 2008 to 2009 (UN, 2012). It has been recommended that there should be less focus on global targets and more attention paid to regional and country progress with mechanisms in place to track in-country differences and pockets of extreme poverty and vulnerability.

Here we come to one of the concerns expressed about measurement: the use of a global fixed monetary target. Income is not the only measure that affects well-being and recent research demonstrates the multidimensional nature of poverty. Studies of how people living in poverty define their situation show that in addition to low income they consider other factors contribute to their impoverishment. These include lack of education, employment, empowerment, health, housing and personal security (Alkire and Foster, 2011). Recent research of well-being has therefore focused on the importance of social cohesion and social inclusion with the development of a Humankind [Index](#) (Oxfam, 2013). According to Amartya Sen, social connectedness is both intrinsically important to people, because they “have good reason to value not being excluded from social relations” (Sen, 2000:4), and instrumentally important, because not being able to interact freely can result in other deprivations, such as being excluded from employment opportunities.

The lack of attention to the bottom billion has enabled progress made to be more marked in the upper quintiles. The February 2014 report on twenty years of progress following the *International Conference on Population and Development* (ICPD) reveals the persistent inequalities and discrimination threatening to derail development. In many countries progress is limited to the wealthy, with large numbers of people being excluded from the process and benefits of development (Osotimehin, 2014).

Moreover global targets have masked inequalities within and between countries and some development concerns (such as, access to clean water and peace and security) are trans-boundary in nature and therefore require a multi-country or regional response. Trans-boundary concerns were raised in the *Rio Declaration of Environment and Development* (UN, 1992, Principle 19)⁴. How long do we have to wait to avoid further inter-state conflict over natural resources such as access to minerals and water from trans-boundary aquifers?

HUMAN RIGHTS APPROACH TO DEVELOPMENT

The universal system for the protection of human rights are described in Articles 1 and 2 of the *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) which state that “all human beings are born free and equal in dignity and rights” (UN, 1948). The first

⁴ Principle 19: “States shall provide prior and timely notification and relevant information to potentially affected States on activities that may have a significant adverse trans-boundary environmental effect and shall consult with those States at an early stage and in good faith.” (UN, 1992)

International Conference on Human Rights was held in Tehran in April/May 1968 to review the progress made in the 20 years since the adoption of the UDHR and to formulate an agenda for the future.

The first reference to development was made at this UN 1968 conference and recognized that: “Since human rights and fundamental freedoms are indivisible, the full realization of civil and political rights without the enjoyment of economic, social and cultural rights is impossible. The achievement of lasting progress in the implementation of human rights is dependent upon sound and effective national and international policies of economic and social development.” (UN, 1968 para 13). Forty-six years later one could be forgiven for asking “How long do we have to wait for such sound and effective national and international policies?”

According to Burke (2008:59) the inclusion of paragraph 13 in the final proclamation was the result of concerted efforts by newly independent African States who, together with Arab and Asian States, challenged the prevailing colonial ideology and advocated for an agenda based on national development and the rights of peoples. Thereby rejecting what was perceived to be a western/northern focus on individual rights. Was this perceived lack of commitment to national development by the dominant economic order a reason for slow progress and a lack of policy coherence?

In 1972 Justice Keba M’Baye of Senegal articulated that “development should be viewed as a right” and was able to secure a resolution at the *UN Commission on Human Rights* in 1977 on this. Research was conducted on the international dimensions of the right to development and finally in 1986 a *Declaration on the Right to Development* was adopted by the UN which states that “Development is a comprehensive economic, social, cultural and political process, which aims at the constant improvement of the well-being of the entire population and of all individuals on the basis of their active, free and meaningful participation in development and in the fair distribution of benefits resulting therefrom.” (UN, 1986, Annex para 2). The phrase “fair distribution of benefits” demonstrates a clear commitment to equity, fairness and social justice, but a quarter of a century later we are living in a world of increasing inequality and social exclusion.

Other important commitments expressed in the *Declaration* include: full sovereignty over natural resources; self-determination; popular participation in development; non-discrimination; equality of opportunity for development; and the creation of favourable conditions for the enjoyment of other civil, political, economic,

social and cultural rights. Moreover, the human person is identified as the beneficiary of the right to development and the right to development can be invoked both by individuals and by peoples (UN, 1986). The most contentious point for some governments was that it imposes obligations both on individual States - to ensure equal and adequate access to essential resources - and on the international community - to promote fair development policies and effective international cooperation.

According to Stephen Marks the final *Declaration* was watered down due to geo-political concerns. Developing countries had hoped that those countries dominating the international economy would be obliged to accept greater responsibility for eliminating the causes of poverty, pay more for raw materials extracted from developing countries, provide more aid and improve trade in favour of developing countries. However, during the drafting process North America and some European members of the drafting Committee agreed that a moral but not legal commitment to human development was acceptable, but they would not accept a text that would affirm any legal obligation to transfer resources from North to South (Marks, 2004). Again a commitment to reducing inequalities was thwarted.

Turning our attention to gender, the concept of universality has also been problematic for women. The lack of progress in achieving gender equality since the 1948 Universal Declaration where it was stated all persons are “equal in dignity and rights” led thirty years later to the need for a specific treaty on the human rights of women. The 1979 United Nations (UN) *Convention on All forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) states that discrimination against women “shall mean any distinction, exclusion or restriction made on the basis of sex which has the effect or purpose of impairing or nullifying the recognition, enjoyment or exercise by women, irrespective of their marital status, on a basis of equality of men and women, of Human Rights and fundamental freedoms in the political, economic, social, civil or any other field” (UN, 1979 Article 1). Of particular interest to this article is the call on Member States “to modify and abolish laws, customs and practices that discriminate against women” (UN, 1979, Article 2f). Such practices include early child marriage and female genital mutilation (FGM). As we shall see later, these practices contribute to considerable (often hidden) disability amongst women and girls with 100 million women reported to have undergone FGM and 200 million women suffering from obstetric vaginal fistula (often caused by early child marriage and repeated pregnancies).

To rectify gender inequalities a separate UN agency (UNIFEM) was established in 1976 to promote the rights of women and this was later transformed in 2011 to the UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women, known as UN Women. The 2014 ICPD Report acknowledges improvements that have been made in women's status, but also draws attention to the fact that too many women, particularly the poor, still live without access to sexual and reproductive health services, including family planning.⁵ Laws designed to protect the rights of women and girls, where they exist, are often not enforced (UN General Assembly, 2014) with the consequence that an estimated one in three women worldwide report that they have experienced physical and/or sexual abuse, mostly at the hands of an intimate partner, making this form of violence against women and girls, one of the most prevalent forms of human rights violations worldwide (WHO, 2013).

Whilst it took three decades to strengthen the focus on the rights of women, it took almost twice as long for the human rights of persons with disabilities to be articulated in international human rights law. The 1948 *Universal Declaration of Human Rights* does not mention the specific rights of persons with disabilities. Article 25 states that "Everyone has a right to a standard of living adequate for the health and well-being of his family...and the right to security in the event of ...disability..." (UN, 1948). The rights of persons with disabilities are not referred to in the UN *Declaration on the Right to Development*, (UN, 1986), nor in the UN *Millennium Declaration* (UN, 2000). It was not until 2006 that the promotion and protection of the rights and dignity of persons with disabilities were enshrined in the UN *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (UN, 2006) and unlike for AIDS and women, no separate UN entity has been established to look at their special and multiple needs. It was a further four years before the specific needs of people with disabilities were recognized in the international development agenda with the 2010 MDG report recognizing the limited opportunities facing children with disabilities and the link between disability and marginalization in education (UN 2010a). This situation is quite remarkable given the body of research on the interconnection between disability and poverty (Riddell, 2010; Swartz and MacLachlan, 2009), between disability, poverty and development (Department for International Development, 2000) and that persons with disabilities are

⁵ In sub-Saharan Africa, the proportion of women between the ages of 15 and 49, married or in union, who were using any method of contraception, was only 26 per cent in 2012 (UN, 2014).

often the poorest of the poor, experiencing social exclusion and discrimination at all levels (World Health Organization and the World Bank, 2011).

MEASUREMENT AND VISIBILITY

The MDGs have been criticized for being insufficiently rights-based and whilst the *Millennium Declaration* recognized the importance of human rights, the goals themselves did not. An example of this is that some of the targets set failed to uphold the human rights principle of universality through measures such as to “halve” (MDG 1 and some MDG 7 targets), “reduce by two-thirds (MDG 4) and “reduce by three-quarters” (MDG 5). Fortunately, the principle of universality is more clearly reflected in the post-2015 discussion documents. Increasingly UN initiatives highlight equality through a focus on “for all”. Whilst this is a positive step, MacLachlan et al (2011) argue that to promote Health for All, there is need to focus on *equitable healthcare* – that is, healthcare appropriate to peoples’ health needs, their personal situation and their broader socioeconomic context – rather than *equal healthcare* – where everybody gets the same. In the case of health care needs of persons with disabilities and other socially excluded groups, there is a case for unequal treatment for unequal need, and the allocation of more healthcare resources to those who have the greatest needs (Block, 2006). It has therefore been suggested that access by persons with disabilities to health care services, along with measures of disability, constitutes an indicator of overall equity in a health care system (MacLachlan et al, 2011).

Another problem with measurement, and also of visibility, is that an estimated one in three children globally are not birth registered and therefore do not officially exist (UNICEF, 2013). In addition, there are large numbers of socially excluded young people and adults who lack citizenship due to not having been registered at birth. This makes measurement extremely difficult, for if you do not exist how can you be counted?

In most countries people with disabilities are not visible and the concept of disability is not widely understood. Women and men, girls and boys with disabilities (estimated to be one billion) were certainly hidden from view in the formulation of the MDGs, despite forming an estimated 15 per cent of the global population with 80 per cent of them living in developing countries. Moreover, a review of World Bank poverty assessments found that they did not always adequately include disability (Braithwaite and Mont, 2009). In September 2010 the UN General Assembly High Level Meeting

on the MDGs noted the invisibility of persons with disabilities in official statistics and adopted a resolution which recognized that “policies and actions must also focus on persons with disabilities, so that they benefit from progress towards achieving the MDGs” (UN, 2010b). A later UN resolution (A/68/L.1) further called for improved disability data collection, analysis and monitoring for development policy planning, implementation and evaluation (UN General Assembly, 2013 para i).

Data on diagnosed pre-existing disabilities has improved considerably with the Global Burden of Disease (GBD) surveys which utilize a systematic, scientific approach to quantify the comparative magnitude of health loss due to disease, injuries and risk factors by age, sex and geography. These surveys show that 42% of the healthy years lost were caused by disability in 2010 compared to 27% in 1990 (Mathers et al, 2007).

Persons with disabilities are often regarded as a homogenous group who require a standard package of economic, health and social interventions. A more rigorous conceptualisation of disability is required and further research is called for into the different types of disability (their causes and consequences) with an emphasis on human rights, equity, social inclusion and empowerment of persons with disabilities and the extent to which their needs are integrated into national and international budgets, policy and action. Thus disability must be understood in the context of multiple and intersecting factors which contribute to exclusion and disadvantage.

In western literature disabilities are often described as conditions that people are **born with** (sight, hearing and learning difficulties) or **acquire** during the life course through infections such as, onchocerciasis (river blindness), polio and trachoma (all of which are preventable). However, in many countries (especially developing countries) disabilities are imposed on women and girls⁶ as a result of gender-based violence (GBV), including bodily mutilation such as FGM, enforced on a woman or girl by another person or group.

The social model of disability is gaining recognition, but there remains an over-reliance on the health causes and consequences of disability and not the socio-economic and cultural causes. Yet data show that about half of all disabilities were caused by social causes (accidents, trauma, war, malnutrition and ageing) and there is a gender dimension to all of these. Men are most likely to be the perpetrators of violence and women and children the victims; men (especially young men) are more likely to be the

⁶ Also to a lesser extent imposed on men and boys.

victims in road traffic accidents; men are likely to die earlier than women, but women are more likely to live longer with disabilities.

There is a glaring lack of evidence on the extent of social exclusion of people living with disabilities as well as forms of “hidden” disability, mainly associated with women’s sexual and reproductive health (for example, FGM and obstetric vaginal fistula). According to the United Nations Population Fund (UNFPA) over 300 million women worldwide suffer from complications of pregnancy and delivery. For every woman who dies of maternal-related causes, at least 20 women experience a maternal morbidity, of which obstetric fistula is one of the most severe forms. It is estimated that at least two million women live with obstetric fistula in the developing world, and more than 50,000 new cases occur each year. Obstetric fistula continues to affect marginalized young, poor, illiterate women and those living in remote areas. The causes of obstetric fistula include poverty, malnutrition, poor health systems, detrimental traditional practices, and unequal power and gender relations. The condition can be repaired through reconstructive surgery at an average cost of US \$300 (UNFPA, no date), but not all women are able to access this surgery.

For adolescent girls who are not physically mature, pregnancy and childbirth are especially dangerous. Preventing adolescent pregnancy, by increasing access to information and services and ending child marriage, would decrease pregnancy-related morbidity within this highly vulnerable group. Urgent attention should be paid to the prevention of “hidden” disabilities caused by early/child marriage, adolescent pregnancy, pre-term birth and lack of access to quality maternal and new-born health care and repeated unwanted pregnancy.

Other disabilities (hidden and visible) are those linked with violence against women and girls in conflict and non-conflict affected countries (FGM, rape). In conflict situations, women with disabilities are especially vulnerable and their needs should be included at all stages of recovery and reconstruction efforts (UN Enable, no date; WHO, 2002). The issue of violence is particularly important for both persons with disabilities and for women globally. Persons with disabilities are more likely to experience violence and women with disabilities have been subjected not only to gender-based violence (GBV), but also to involuntary sterilisations. Women are also more likely to be subjected to GBV which leaves them permanently disabled (for example, acid attacks on women in Asia) and to suffer from depression following natural disasters and

conflict situations (WHO, 2011) and mental ill-health is often another hidden form of disability.

SOCIAL INCLUSION – INCLUSION INTO WHOSE AGENDA?

A human rights approach is critical to empower and protect vulnerable persons, but various factors (including ability, age, gender, poverty and race) intersect to contribute to systematic injustice and social inequality amongst persons with disabilities which is often more pronounced in developing country contexts and profoundly negatively impacts on women.

It is encouraging to see that disability issues are increasingly being recognised in the international development debate as reflected in reports and resolutions of the UN General Assembly and in the May 2013 HLP Report on the post-2015 development framework. This report concurs with the twin track approach to disability which advocates for empowering persons with disabilities at the same time as addressing societal barriers that prevent them from fully realizing their rights (CBM, 2008). The HLP report also calls for disability and ageing to be mainstreamed, and for laws that prevent discrimination against the disabled and aged to be put in place along with measures to monitor progress on equal access and opportunity across age, gender, ethnicity, disability, geography, and income (UN, 2013). Many lessons on mainstreaming can be learned from approaches to gender inclusion and be applied to promote disability inclusion.

In our efforts to reach people who are socially excluded Naila Kabeer cautions us against targeting “individual and households in tackling problems that are essentially collective and group based” as this may leave marginalised groups more isolated and impoverished than before” (Kabeer, 2010:59).

CONCLUSION

This article argues that issues of disability have not been part of development discourse until very recently and only since 2006 has disability been formally included in the human rights agenda. Calls for mainstreaming persons with disabilities into the global development framework are now part of the UN lexicon. Thus at first sight the transformatory action of the post-2015 agenda to “leave no-one behind” appears to be inclusive and particularly pertinent to issues of gender and disability. However, on closer reflection it assumes that where we are currently is where we would like women

and persons with disabilities to be in the future. Is this really the case? Surely an inclusive approach which responds to the needs of women and persons with disabilities would look different and perhaps slogans such “Putting women and persons with disabilities first”, “Focus on the missing millions” and “Shining a light on invisibility” might better reflect a participatory and socially inclusive approach as espoused by Robert Chambers thirty years ago when he stressed the need to put the last first (Chambers, 1983).

Such an inclusive approach has been espoused by Albie Sachs (former Judge of the Constitutional Court of South Africa) in the phrase “Nothing about us without us”. He calls for persons with disabilities to reclaim the space of “democracy and human rights” not only for themselves, but for “the whole of humanity”, especially those who have been marginalized. To achieve this there needs to be both a transformation of attitudes and “recognition that persons with disability are not just beneficiaries of development, but active and contributing ‘agents’ of it” (Wahlstrom, 2013:1). Empowerment therefore becomes critical so persons with disabilities can “participate in, negotiate with, influence, control and hold accountable institutions that affect their lives” (Barbery, 2007).

In addition to changes in discriminatory behaviour and empowerment, enabling and effective policies have to be in place to drive the structural transformation otherwise “equal opportunities for people with disabilities will continue being an elusive goal” (Alarcon, 2013). Unequal power relations, lack of political commitment⁷ and structural inequalities must be addressed, for as Labonte cautions there are real challenges in attempting to ‘include’ people and groups into “structured systems that have systematically ‘excluded’ them in the first place” (2004:115). Priority should be given to tracking the impact of equity-based policies (Mannan et al, 2011) and holding Member States to account for lack of progress.

If we start by identifying, quantifying and rectifying the hidden disabilities affecting women and girls then we would be looking at a very different world and a truly transformatory approach would have their rights centre stage, rather than them having to catch up with the existing status quo.

⁷ Less than 10 per cent of Member States submitted reports to the UN in 2012 documenting the progress made in relation to persons with disabilities under the MDGs since 2010 (UN General Assembly, 2012a, A/67/211).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALARCON, D. 2013. Including disability in the context of sustainable and equitable development for all. DESA Forum: Dialogue on the Post-2015 Development Framework and Disability. New York: United Nations. Available at: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1611#desaforum>. Last accessed on: 03 July 2014.

ALKIRE, S. and Foster, J. 2011. Understandings and misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement. Oxford Poverty and Human Development Index (OPHI) Working Paper 43. Oxford: OPHI. Available at: <http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/ophi-wp43.pdf>. Last accessed on: 05 April 2014.

BARBERY, C. 2007. Response to Banerjee. In Banerjee, A.V. (Editor) Making Aid Work. Cambridge, MA: the MIT Press.

BLOCK, D.J. 2006. Healthcare Outcomes Management: Strategies for Planning and Evaluation. Sudbury, Canada: Jones and Bartlett Publishers.

BRAITHWAITE, J. and Mont, D. 2009. Disability and poverty: a survey of World Bank poverty assessments and implications. ALTER – European Journal of Disability Research / Revue Européenne de Recherche sur le Handicap, 2009,3:219-232. Doi:10.1016/j.alter.2008.10.002.

BURKE, R. 2008. From Individual Rights to National Development: The First UN International Conference on Human Rights, Tehran, 1968. Journal of World History, Hawaii Press, v.19, n.3, pp. 275-296, Sept. Available at: http://muse.jhu.edu/journals/journal_of_world_history/v019/19.3.burke.pdf. Last accessed on: 07 April 2014.

CBM. 2008. CBM and the Twin Track Approach to Disability and Development. Available at: <http://www.cbm.org/The-Twin-Track-approach-250816.php>. Last accessed on: 05 March 2014.

CENTRE FOR SUSTAINABLE INTERNATIONAL DEVELOPMENT. 2012. Submission by the Centre of Sustainable International Development, University of Aberdeen to House of Commons Select Committee New Inquiry: Post 2015 Development Goals, October 2012. Available at: http://www.abdn.ac.uk/sustainable-international-development/documents/Evidence_Submitted_by_CSID_to_the_House_of_Commons_Select_Committee_New_Inquiry_2_October_2012.pdf. Last accessed on: 06 November 2012.

CHAMBERS, R. 1983. Rural development: Putting the last first. New York: Longman.

COLLIER, P. 2007. The Bottom Billion. Oxford: Oxford University Press.

DAVIES, J. 2012. Measuring the Global Distribution of Wealth. 2012 Canazei Winter Workshop on Inequality. Available at:

http://leonardo3.dse.univr.it/it/documents/it7/JimDavies_slides.pdf. Last accessed on: 15 Oct. 2013.

DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. 2000. Disability, Poverty and Development. Department for International Development (DfID) issues, February. London: Department for International Development.

KABEER, N. 2010. Can the MDGs provide a pathway to social justice? The challenge of intersecting inequalities. New York: United Nations Development Programme. Available at: http://www.cbm.org/article/downloads/82788/Can_the_MDGs_provide_a_pathway_to_social_justice_ISD_and_MDG_Achievement_Fund.pdf. Last accessed on: 07 April 2014.

LABONTE, R. 2004. Social inclusion/exclusion: dancing the dialectic. Health Promotion Journal. v.19, no.1 pp 115-121. Doi:10.1093/heapro/dah112. Available at: <http://heapro.oxfordjournals.org/content/19/1/115.full.pdf+html>. Last accessed on: 07 July 2014.

LOEB, M. 2009. The effect of Failed States on the Well-being and Lives of People with Disabilities. In MacLachlan and Swartz (Editors). Disability and International Development: Towards Inclusive Global Health. Dordrecht Heidelberg, London, New York: Springer. ISBN 978-0-387-93843-1, e-ISBN 978-0-387-93840-0. Doi 10.1007/978-0-387-93840-0 2009.

MacLACHLAN, M. and Swartz, L. (Editors) 2009. Disability and International Development: Towards Inclusive Global Health. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer. ISBN 978-0-387-93843-1, e-ISBN 978-0-387-93840-0. Doi 10.1007/978-0-387-93840-0 2009. Available at: http://download.springer.com/static/pdf/633/bok%253A978-0-387-93840-0.pdf?auth66=1405431322_7d47ce0c3750171e37c03439dc6e5e8c&ext=.pdf. Last accessed on: 07 July 2014.

MacLACHLAN M., Mannan, H. and McAuliffe, E. (2011). Access to health care of persons with disabilities as an Indicator of equity in health systems. Open Med; 5(1):10-12. Available at: <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3205810/pdf/OpenMed-05-e10.pdf>. Last accessed on: 07 July 2014.

MANNAN, H., Amin M. & MacLachlan M. et al. M. 2011. The EquiFrame Manual: A tool for Evaluating and Promoting the Inclusion of Vulnerable Groups and Core Concepts of Human Rights in Health Policy Documents. Dublin: The Global Health Press. Available at: <http://www.tara.tcd.ie/bitstream/handle/2262/56907/The%20EquiFrame%20Manual-%20A%20tool%20for%20Evaluating%20and%20Promoting%20the%20Inclusion%20of%20Vulnerable%20Groups%20and%20Core%20Concepts%20of%20Human%20Rights%20in%20Health%20Policy%20Documents.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Last accessed on: 07 July 2014.

MARKS, S. 2004. The Human Right to Development: Between Rhetoric and Reality. Harvard Human Rights Journal, v.14, pp137-168. Available at: <http://www.hsph.harvard.edu/stephen->

[marks/files/2012/10/spm_the_human_right_development.pdf](#). Last accessed on: 17 March 2014.

MATHERS, C.D., Ezzati, M. and Lopez, A. 2007. Measuring the Burden of Neglected Tropical Diseases: The Global Burden of Disease Framework. Available at: <http://www.plosntds.org/article/info%3Adoi%2F10.1371%2Fjournal.pntd.0000114>. Last accessed on: 03 March 2014.

MÉDECINS SANS FRONTIÈRES. 2012. Progress under threat: Perspectives on the HIV treatment gap. Brussels: MSF.

ORTIZ, I. and Cummings, M. 2011. *Global Inequality: Beyond the Bottom Billion: A Rapid Review of Income Distribution in 141 Countries*. UNICEF Social and Economic Policy Working Paper April. New York: UNICEF. Available at: http://www.unicef.org/socialpolicy/files/Global_Inequality.pdf. Last accessed on: 15 Oct. 2013.

OSOTIMEHIN, B. 2014. Dealing with persistent inequalities and discrimination is key to development progress. 12 February. Available at: <http://icpdbeyond2014.org/whats-new/view/id/98/dealing-with-persistent-inequalities-and-discrimination-is-key-to-development-progress#sthash.JhWEwfJ0.dpuf>. Last accessed on: 01 April 2014.

OXFAM. 2013. *Oxfam Humankind Index*: The new measure of Scotland's prosperity, second results. Oxford: Oxfam. Available at: <http://policy-practice.oxfam.org.uk/publications/oxfam-humankind-index-the-new-measure-of-scotlands-prosperity-second-results-293743>. Last accessed on: 05 April 2014.

RIDDELL, R. C. 2010. Poverty, disability and aid: international development cooperation. In Barron, T. and Ncube, J.M. (Editors). *Poverty and Disability*. London: Leonard Cheshire Disability.

SACHS, A. 2008. Keynote speaker for Friday Mavuso Lecture, School of Health and Rehabilitation Sciences, Faculty of Health Sciences, University of Cape Town, 31st July 2008.

SEN, A. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application and Scrutiny*. Social Development Papers No. 1, Office of Environment and Social Development. Manila: Asian Development Bank. Available at: <http://www.adb.org/sites/default/files/pub/2000/social-exclusion.pdf>. Last accessed on: 05 April 2014.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT SOLUTIONS NETWORK. 2013. *An Action Agenda for Sustainable Development: Report for the UN Secretary-General*. October. Paris and New York: Sustainable Development Solutions Network. Available at: <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2014/02/An-Action-Agenda-for-Sustainable-Development.pdf>. Last accessed on: 31 March 2014.

SWARTZ, I. and MacLachlan, M. 2009. From the Local to the Global: the many contexts of Disability and International Development. In MacLachlan and Swartz (Editors). *Disability and International Development: Towards Inclusive Global Health*.

Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer. ISBN 978-0-387-93843-1, e-ISBN 978-0-387-93840-0. Doi 10.1007/978-0-387-93840-0 2009.

UNITED NATIONS. 2014. Millennium Development Goals Report 2014. New York: United Nations. Available at: <http://www.un.org/millenniumgoals/2014%20MDG%20report/MDG%202014%20English%20web.pdf>.

Last accessed on: 12 July 2014.

UNITED NATIONS. 2014a. Tenth session of the Open Working Group on Sustainable Development Goals. 31 Mar-4 Apr 2014. New York: United Nations. Available at: <http://sustainabledevelopment.un.org/owg10.html>. Last accessed on: 07 April 2014.

UNITED NATIONS. 2014b. Focus Areas of the Sustainable Development Goals. Sustainable Development Knowledge Platform. New York: United Nations. Available at: <http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>. Last accessed on 02 April 2014.

UNITED NATIONS. 2012a. Millennium Development Goals Report 2012. New York: United Nations. Available at: <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2012/English2012.pdf>. Last accessed on: 18 September 2012.

UNITED NATIONS. 2012b. Report of the United Nations Conference on Sustainable Development. Rio de Janeiro, Brazil, 20-22 June. UN Doc A/CONF.216/16. Available at: <http://www.uncsd2012.org/content/documents/814UNCSD%20REPORT%20final%20revisions.pdf>. Last accessed on: 04 April 2014.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 2014. Framework of actions for the follow-up to the Programme of Action of the International Conference on Population and Development beyond 2014. Report of the Secretary-General. 12th February. UN DOC A/69/62. New York: United Nations. Available at: http://issuu.com/shiralevine/docs/icpd_review_global_report_a_69_62_e. Last accessed on 09 April 2014.

UNITED NATIONS SECRETARY-GENERAL'S REPORT OF THE HIGH-LEVEL PANEL OF EMINENT PERSONS ON THE POST-2015 DEVELOPMENT AGENDA. 2013. A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. New York: United Nations. Available at: http://www.un.org/sg/management/pdf/HLP_P2015_Report.pdf. Last accessed on: 17 March 2014.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 2013. Outcome document of the high-level meeting of the General Assembly on the realization of the Millennium Development Goals and other international agreed development goals for persons with disabilities: the way forward, a disability-inclusive development agenda towards 2015 and beyond. Draft resolution by the President of the General Assembly. Sixty-eighth session, 17 September 2013. New York: United Nations. U.N. Doc. A/68/L.1.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 2012a. Realization of the Millennium Development Goals and other international agreed development goals for persons with disabilities: a disability-inclusive development agenda towards 2015 and beyond. Report of the Secretary-General. Sixty-seventh session, 20 July 2012. New York: United Nations. U.N. Doc. A/67/211.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 2012b. Resolution adopted by the General Assembly: High-level Meeting of the General Assembly on the realization of the Millennium Development Goals and other international agreed development goals for persons with disabilities. Sixty-sixth session, 27 February 2012. New York: United Nations. U.N. Doc. A/RES/66/124.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 2011a. Realizing the Millennium Development Goals and other international agreed development goals for persons with disabilities. Report of the Secretary-General. Sixty-sixth session, 12 July 2011. New York: United Nations. U.N. Doc. A/66/128.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 2011b. Resolution adopted by the General Assembly: Realizing the Millennium Development Goals for persons with disabilities towards 2015 and beyond. Sixty-fifth session, 04 February 2011. New York: United Nations. U.N. Doc. A/RES/65/186.

UNITED NATIONS. 2010. Millennium Development Goals Report 2010. New York: United Nations. Available at: <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf>. Last accessed on: 05 September 2010.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. 2010. Draft outcome document of the high-level plenary meeting of the General Assembly on the Millennium Development Goals. New York: United Nations. U.N. Doc. A/RES/64/299, OP 28.

UNITED NATIONS. 2006. Convention on the Rights of Persons with Disabilities. New York: United Nations. Available at: <http://www.un.org/disabilities/convention/conventionfull.shtml>. Last accessed on: 02 March 2014.

UNITED NATIONS. 2000. Millennium Declaration. New York: United Nations. UN DOC A/RES/55/2. Available at: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>. Last accessed on: 20 March 2014.

UNITED NATIONS. 1992. Report of the United Nations Conference on Environment and Development. Also known as the Rio summit and/or Earth Summit, held in Rio de Janeiro, 3-14 June 1992. New York: United Nations. UN DOC A/CONF.151/26 (Vol. 1).

UNITED NATIONS. 1987. Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future. Also known as the Brundtland Report, New York: United Nations. Transmitted to the General Assembly as an Annex to document A/42/427 - Development and International Cooperation: Environment. Available at:

http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf. Last accessed on: 05 April 2014.

UNITED NATIONS. 1986. Declaration on the Right to Development. New York: United Nations. UN DOC A/RES/41/128. Available at: <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r128.htm>. Last accessed on 21 October 2013.

UNITED NATIONS. 1979. Convention on All forms of Discrimination Against Women (CEDAW). New York: United Nations. Available at: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>. Last accessed on: 05 April 2014.

UNITED NATIONS. 1997. Commission on Human Rights. 21 February. New York: United Nations.

UNITED NATIONS. 1968. International Conference on Human Rights. Tehran, 22 April to 13 May 1968. New York: United Nations. U.N. Doc. A/CONF. 32/41.

UNITED NATIONS. 1948. Universal Declaration of Human Rights. New York: United Nations. Available at: <http://www.un.org/en/documents/udhr/>. Last accessed on 24 Nov 2013.

UN ENABLE. No date. Disability, natural disasters and emergency situations. Available at: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1546>. Last accessed on: 05 March 2014.

UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND. 2013. Every child's birth right: Inequities and trends in birth registration. New York: UNICEF. Available at: http://www.unicef.org/media/files/Embargoed_11_Dec_Birth_Registration_report_low_res.pdf. Last accessed on: 09 April 2014.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSION ON REFUGEES. 2014. UNHCR Population Statistics mid-2013. Geneva: UNHCR. Available at: http://popstats.unhcr.org/PSQ_LDT.aspx. Last accessed on 08 April 2014.

UNITED NATIONS POPULATION FUND. No date. When Pregnancy Harms. New York: UNFPA. Available at: http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/safemotherhood/docs/fistula_factsheet_en.pdf. Last accessed on: 05 March 2014.

WAHLSTROM, M. 2013. Draft presentation. DESA Forum: Dialogue on the Post-2015 Development Framework and Disability. New York: United Nations. Available at: <http://www.un.org/disabilities/default.asp?id=1611#desaforum>. Last accessed on: 03 July 2014.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2013. Global and Regional Estimates of Violence against Women: Prevalence and Health Effects of Intimate Partner Violence and Non-Partner Sexual Violence: Geneva: WHO.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2011. Gender mainstreaming for Health Managers: A practical approach. Geneva: WHO. Available at: http://www.who.int/gender/documents/health_managers_guide/en/. Last accessed on: 12 March 2014.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2010. Countdown to 2015: Maternal, Newborn and Child Survival. Geneva: WHO. Available at: http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241599573_eng.pdf. Last accessed on: 10 October 2012.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2002. Gender and Health in Disasters. Geneva: WHO. Available at: http://www.who.int/gender/other_health/en/genderdisasters.pdf. Last accessed on: 28 February 2014.

WORLD HEALTH ORGANIZATION AND THE WORLD BANK. 2011. World Report on Disability. Geneva: WHO. Available at: http://whqlibdoc.who.int/publications/2011/9789240685215_eng.pdf. Last accessed on: 28 November 2013.

Recebido em:10/04/2014
Aprovado em:16/07/2014

GÊNERO E OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO: TRAJETÓRIAS DE ALGUMAS CONQUISTAS E MUITOS DESAFIOS

Leides Barroso Azevedo Moura¹

RESUMO

Em 2015 se encerra o período estipulado para avaliação do alcance da gestão baseada em resultados com o estabelecimento de metas e indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). O artigo tem como objetivo explorar algumas questões relacionadas à pauta das Nações Unidas referente ao ODM3. O texto apresenta uma breve incursão sobre gênero como um conceito político em constante movimento, discute a decisão política equivocada e limitada de abordar gênero como sinônimo de mulher e como uma condição absoluta de desvantagens do feminino, articula desenvolvimento com enfoque em gênero e aborda a violação de direitos nas violências experimentadas por mulheres, baseadas nas desigualdades sociais e de gênero. Avançar no desenvolvimento humano significa traduzir os ODM em processos concretos e meios mensuráveis para evitar que eles sejam apenas um “fim” e não “meios” institucionais sistêmicos, coordenados, dotados de historicidade nacional e desafios civilizatórios mínimos para evitar o contentamento com algumas vitórias e profundas ausências democráticas.

PALAVRAS-CHAVE

Gênero, desenvolvimento, direitos, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

INTRODUÇÃO

Estamos às vésperas do encerramento do período de quinze anos estabelecido para avaliação do alcance da gestão baseada em resultados com o estabelecimento de metas e indicadores para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM). Nesse período foram realizadas conferências, painéis, reuniões de grupos técnicos, relatórios de acompanhamento e avaliação dos ODM pelos países signatários, agências e organismos nacionais e internacionais com a finalidade de discutir os progressos, analisar as interdependências em relação aos desafios globais e mensurar os impactos que a persistência das extremas iniquidades sociais produzem nos países e regiões.

Até o final de 2014 os países têm a tarefa de concluir as discussões e planejamento do conjunto de metas e indicadores que deverá orientar os sistemas e

¹ Pós-Doutora pela University College London (UCL), Doutora em Ciências da Saúde, Universidade de Brasília, Professora Adjunta da Universidade de Brasília, Faculdade de Ciências da Saúde e Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares e Enfermeira, Universidade Federal de Mato Grosso.

políticas de avaliação em escala nacional em relação aos direitos humanos e dignidade para todas as pessoas. Na Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável, Rio+20, foi acordada a transição dos ODM para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). A proposta dos ODS continua em debate nas negociações internacionais da Agenda Pós-2015 e as metas e indicadores estão sendo definidos no bojo de disputas políticas, relações de poder entre países e seus modelos de desenvolvimento e das influências de instituições financeiras e grandes corporações.

A Assembleia Geral da ONU, responsável por sistematizar as negociações política sobre os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, deverá lançar a nova plataforma em setembro de 2015. Os países têm o desafio de estabelecer parâmetros para a análise dos indicadores, aprimorar suas bases de dados e estabelecer ferramentas de monitoramento mensuráveis e comparáveis que permitam a realização dos relatórios de análise de tendência das dinâmicas nacionais, regionais e globais em relação aos indicadores das metas. Alguns relatórios já têm sido divulgados analisando os resultados obtidos nos países e apresentando elementos para a construção dos novos ODS para 2030.¹⁻⁷ Fica evidente nos relatórios as contribuições da agenda dos ODM na priorização das ações dos países, muitas vezes por intermédio de articulação intersetorial de políticas já existentes, e do favorecimento da participação da sociedade civil em torno de uma agenda comum de marcos civilizatório de compromissos mínimos.

No evento de Alto-Nível sobre os ODM pós-2015 no âmbito da 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas foi produzido pelo Painel Internacional de Alto Nível um conjunto de recomendações para orientar os países nas decisões sobre a direção dos novos objetivos e metas.¹ O desafio para todos os países é superar a limitação dos objetivos e metas anteriores que minimizaram a importância da desigualdade social e tangenciaram questões estruturais que impedem o desenvolvimento.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento lançou em 2013 o relatório “A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado” reforçando a mensagem de que o crescimento econômico não é suficiente para produzir desenvolvimento humano e descreve quatro dimensões essenciais: melhorar a equidade incluindo a dimensão do gênero, a necessidade da participação social com ênfase nos jovens, enfrentar as pressões ambientais e gestão da transição demográfica.⁶

Entretanto, a manutenção do compromisso global com a redução da pobreza, considerada um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável, enfrenta o

risco de não ser sistematizada a partir da redução da desigualdade de renda e das iniquidades de acesso aos ativos e estruturas de oportunidades que determinam a qualidade de vida das populações nos aspectos social, econômico e ambiental do desenvolvimento. A desigualdade de renda tende a ser associada com uma menor mobilidade na posição social e com redução intergeracional das oportunidades de romper o ciclo da pobreza, especialmente no caso das mulheres. Além disso, a crítica é que os países nos ODM negligenciaram a essencialidade da priorização da agenda ambiental em seus modelos de crescimento econômico, marcados pelo descompromisso político com o financiamento de formas sustentáveis de produção e consumo⁸. Bourguignon, um economista francês, descreve o duplo fenômeno que vem ocorrendo nos últimos 25 anos envolvendo a redução da desigualdade entre os países e o aumento das desigualdades nacionais de muitos países, inclusive aqueles países considerados centrais.⁹

O presente artigo tem como objetivo explorar algumas questões relacionadas à pauta das Nações Unidas referente à igualdade de gênero numa perspectiva integral. O texto apresenta uma breve incursão sobre gênero como um conceito político em constante movimento e não como uma condição absoluta de desvantagens para mulheres, discute desenvolvimento com enfoque em gênero e nas mudanças nas atividades humanas na lógica dos desafios do ODM3 e aborda a violação de direitos nas violências experimentadas por mulheres e homens, baseadas nas desigualdades sociais e de gênero.

GÊNERO: UM CONCEITO POLÍTICO EM MOVIMENTO, NÃO UMA CONDIÇÃO FEMININA ABSOLUTA

A categoria gênero tem sido construída e reconstruída na esteira da história em relação aos avanços acadêmicos, mas principalmente em decorrência da articulação com os movimentos sociais de participação e mudanças societárias na luta pelos direitos humanos. Ao longo do tempo as abordagens teóricas foram delineando a complexidade das assimetrias entre homens e mulheres, bem como as relações de poder. Gradualmente observou-se um reposicionamento do debate sob uma perspectiva multidimensional da dinâmica de gênero, com o deslocamento acerca de *quem* tem poder para *como* se desenvolvem as redes de poder nas interações humanas e para o fato de que o *modus operandi* dos desdobramentos e impactos são diferenciados para mulheres e homens. Butler^{10,11} mantém a reafirmação da questão de que o inconsciente não é a-histórico e

a-social e que ele sofre a influência das redes do poder e dos meios discursivos/culturais. A autora trabalha filosoficamente com gênero para além do dualismo masculino/feminino e natureza/cultura e pauta a importância do debate sobre as relações de poder que perpassam transversalmente o social, adotando em uma perspectiva pós-estruturalista.

As construções culturais do *ser mulher*, em cada sociedade, levaram à exploração teórica dos sistemas de opressão produtores de situações de desigualdades e dependência na vida das mulheres. Assim, gradualmente, os estudos foram ampliando as questões de gênero por intermédio de perspectivas mais inclusivas narrando trajetórias de exclusão multidimensionais, como por exemplo, o *ser mulher negra pobre e residente nas áreas metropolitanas de vulnerabilidade socioambiental* e os desafios de pensar o todo dos contextos de vida dos grupos socialmente excluídos e os determinantes sociais da qualidade de vida desses grupos populacionais.¹²⁻¹⁴

Ao mesmo tempo, nas últimas décadas, as investigações sobre masculinidade e os scripts culturais nacionais e transnacionais do *ser homem* foram ampliando a concepção relacional de gênero e descrevendo os impactos na saúde das mulheres e dos homens, dos pobres e dos negros e posteriormente das mulheres e homens inseridos no espaço agrícola, nas comunidades tradicionais e nos espaços de vulnerabilidade socioambiental. Com isso, as pesquisas foram apontando evidências e situações de maior permeabilidade de trajetórias de comportamentos baseados em gênero relacionados a homens¹⁴⁻¹⁷ e mulheres¹⁸⁻²¹. Foi se destacando a necessidade de ampliar o acesso às estruturas de oportunidades e capital social que incluíssem uma educação de qualidade, oportunidade de acesso aos bens produtivos, saúde reprodutiva e sexual, a segurança e a defesa de direitos com base na capacidade de auto-organização humana.¹⁴

A partir da década de noventa as questões envolvendo as dinâmicas de gênero e pobreza passaram a ser pautadas politicamente em maior intensidade e observou-se maior ênfase nas agendas da Organização das Nações Unidas, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. Entretanto, essas agências terminaram por adotar uma ênfase na redução da pobreza feminina sem aprofundar o financiamento de ações sistêmicas estruturantes de eliminação da desigualdade social e de gênero. Ainda assim, importantes políticas com recortes em gênero foram desenhadas no Brasil, na América Latina e nos países signatários dos ODM.

O foco no ODM 1, amplamente aceito pela maioria dos países como bandeira para eliminação da fome e da pobreza extrema, expandiu-se como uma justificativa econômica concreta para validar os esforços e investimentos na conquista do ODM 3 referente ao empoderamento das mulheres. A base teórica da justificativa é que a desigualdade está sempre associada com a instabilidade econômica.²² Assim, investimento em mulheres apresenta dividendos econômicos importantes.

Na dimensão da interseccionalidade de gênero, vale mencionar algumas temáticas que têm sido abordadas nas pesquisas, como a assimetria de acesso às estruturas de oportunidades e a produção de desigualdades relacionadas à posição social ocupada pelas mulheres, a distribuição desigual das ocupações em serviços de maior remuneração para os homens, as desigualdades educacionais intragênero com significativa parcela de evasão escolar das mulheres pobres e a inserção produtiva das mulheres nas periferias urbanas que tem sido caracterizadas pelos longos deslocamentos casa-trabalho. Além disso, a literatura relata o impacto da crise financeira e os processos de vulnerabilidade socioambiental que ameaçam as mulheres. Assim, analisar o ODM3 sem considerar o impacto dos determinantes sociais na qualidade de vida das populações pós crise financeira de 2008 e não articular com uma análise do ODM 8, que propunha de maneira bem ampla uma parceria global para o desenvolvimento, pode ser um equívoco teórico, técnico-metodológico e ético.

A dificuldade de operacionalização de indicadores comparáveis e passíveis de dimensionar a gravidade da crise nos países, em especial naqueles de desenvolvimento periférico, representa um desafio para uma análise estrutural da pobreza feminina e masculina, que permaneceu como problema marginalmente vinculado aos perversos impactos das crises do capitalismo.²³

Entretanto, as condições de produção da pobreza estrutural das mulheres terminaram sendo abordadas por intermédio de pauta de maior permeabilidade política, como é o caso das questões de gênero na perspectiva do “empoderamento” feminino. Esse empoderamento é um importante mecanismo indutor de desenvolvimento,³ mas não pode responder por todas as transformações necessárias na estrutura social desigual dos países sob o risco dele não passar de cortina de fumaça para mascarar as persistentes desigualdades. A agenda pós 2015, mesmo procurando contemplar os princípios da interseccionalidade entre direitos humanos, justiça social, igualdade de gênero, responsabilidade e sustentabilidade ambiental, irá enfrentar o desafios de

romper com a discursividade, a normatividade e a tecnocracia pautada pelo mercado. A necessidade de processos concretos de transformação social como meta para 2030 transcende a agenda mínima dos ODS.

ODM E GÊNERO COM ENFOQUE NO DESENVOLVIMENTO

No campo dos direitos humanos, marcos importantes precederam a pactuação para os ODM na transição para o século XXI. Citaremos apenas alguns desses marcos globais sem a pretensão de descrever a extensão dos contratos civilizatórios dos últimos sessenta anos: a Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, a Convenção para Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento das Nações Unidas na cidade do Cairo, as Conferências Mundiais sobre a Mulher, em especial a conferência em Pequim onde foi acordada a Plataforma de Ação de Pequim e os documentos posteriormente aprovados nas sessões especiais Pequim +5, Pequim + 10, Pequim +15 para aplicar as resoluções da Plataforma de Ação. Finalmente, a Declaração do Milênio das Nações Unidas que culminou com as Metas de Desenvolvimento do Milênio acordadas por 192 países e 23 organizações internacionais. Esses estados agendaram politicamente a igualdade de gênero como prioridade em seus modelos nacionais de desenvolvimento. Mesmo sem qualificar as questões teóricas subjacentes à definição e conceituação de desenvolvimento e sua vertente positivista que divide o mundo entre os que são percebidos como “desenvolvidos” e os “em desenvolvimento”. Cabe ressaltar que as negociações destes marcos ocorreram em cenários de contradições fundamentalistas e progressistas entre os organismos e fundações internacionais dos países, sendo que nos processos de negociações pré e pós-conferências existiram forças propulsoras e desaceleradoras das ações dos países signatários para o enfrentamento das iniquidades de gênero e das violações dos direitos das mulheres.

A Comissão de População e Desenvolvimento do Conselho de Economia e Assuntos Sociais das Nações Unidas (ECOSOC), voltada para as questões demográficas e de desenvolvimento das populações, aprovou em 2011 uma resolução que conclama os governos a incorporarem perspectivas de gênero e de direitos humanos nas políticas, programas e pesquisas do setor da saúde, prestando especial atenção às necessidades e prioridades específicas de mulheres e meninas, assegurando o direito das mulheres a padrões elevados de saúde e o acesso a serviços de cuidado adequados e acessíveis,

incluindo cuidados com a saúde sexual e reprodutiva, saúde materna e cuidados obstétricos emergenciais, em consonância com o Programa de Ação da Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (Cairo/94). A comissão reconheceu que a falta de independência e capacitação econômica aumentou a vulnerabilidade das mulheres a uma gama de consequências negativas como riscos de contrair infecções sexualmente transmissíveis, a mortalidade materna e violências baseadas em gênero.²⁴

Os ODM permitem uma radiografia básica do desempenho dos países signatários e das metas a serem alcançadas por todos, ainda que estas não deem conta de delinear os princípios fundamentais de justiça e do bem comum. Eles precisam ser analisados no contexto global e regional. Neste sentido, o cenário político, social, econômico, religioso e histórico de cada país deve ser considerado em relação às estratégias de desenvolvimento adotadas. Os progressos e percalços democráticos devem ser captados nas flutuações das agendas de prioridades de investimento.¹ A análise não pode ser linear, pois nesse período de 15 anos houve avanços, mas também períodos de estagnação e retrocesso sob influência da crise financeira global de 2008, bem como conflitos armados e guerras.

O ODM 3 foi direcionado para promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres e teve como meta eliminar as disparidades entre os sexos em todos os níveis de ensino, a inserção no mercado de trabalho e a participação em cargos políticos. Algumas críticas têm sido feitas ao enfoque pontual de gênero contemplado no ODM 3 que não apresenta indicadores transversais incorporados nos demais objetivos. Nesse sentido, afirma-se que as metas e indicadores não proporcionaram material para uma análise sistêmica dos mecanismos produtores das desigualdades. Os comportamentos baseados em gênero interferem na eliminação da pobreza estrutural, na redução das doenças e nas taxas de morbi-mortalidade, sendo que a redução da desigualdade de renda é determinante para o desenvolvimento sustentável.

Apresentamos abaixo um quadro com a meta, seus indicadores e algumas observações acerca das conquistas e desafios referentes ao ODM3. O quadro revela os avanços e as permanências de desigualdades históricas. Ele pontua a maior proporção de mulheres nos três níveis educacionais, as disparidades entre os sexos e a escolha de cursos no ensino superior considerados historicamente mais frequentados por mulheres e pautados pela ênfase nas profissões de cuidado humano. Apresenta ainda as desvantagens escolares dos homens e o aumento da disparidade na educação superior que favorece as mulheres, mas não se traduz diretamente em maiores salários e

ocupação de cargos de maior função gratificada na administração pública. Observou-se redução das desigualdades na educação entre os sexos, mas pouca mudança na desigualdade dos rendimentos de mulheres. No último relatório brasileiro sobre o progresso dos ODM ficou evidente que o país não tem sido capaz de evitar a defasagem escolar e alcançar a paridade na educação em todos os níveis de instrução, que a eliminação da disparidade de renda e da divisão sexual do trabalho ainda é uma realidade distante e que não houve ampliação significativa na expansão da participação política feminina nas ocupações de cargos nos três entes federados.⁷ Numa perspectiva global, a tendência da baixa participação feminina na política foi observada na maioria dos países. Algumas regiões se destacaram na participação política feminina, mas de maneira geral em 2013 apenas 21% das vagas parlamentares foram ocupadas por mulheres.²

Quadro de Meta e Indicadores do ODM 3 segundo conquistas e desafios, Brasil 2014.

Meta e Indicadores	Conquistas	Desafios
 Indicador 1: Acesso à educação em todos os níveis de ensino	- No Brasil, a taxa de escolarização líquida do ensino fundamental para a população de 7 a 14 anos foi de 97,7% e a paridade entre os sexos dos estudantes nessa faixa etária e nível de escolaridade foi alcançada. - O acesso ao ensino médio e superior aumentou e mostra um benefício maior para as mulheres. - Em 2012, para cada 100 homens frequentando o ensino médio havia 125 mulheres e no ensino superior havia 136 mulheres. Mantém a tendência da maior escolaridade média das mulheres, mas com pequena redução da disparidade entre os sexos no ensino médio e aumento da disparidade no ensino superior que favorece as mulheres.	- Apesar dos progressos na educação, em 2010 o Brasil tinha 14 milhões de analfabetos, ou seja, 9,6% da população de pessoas com mais de 15 anos não foram alfabetizados. - Em 2012 observou-se que 23,2% dos jovens de 15 a 24 anos não completaram o ensino fundamental. - Existe também disparidade significativa entre as regiões do Brasil em todos os graus de ensino. - Os cursos superiores escolhidos pelas mulheres expressam um tipo de divisão sexual do conhecimento com maior concentração nos cursos considerados de “cuidado” humano nas áreas de educação, saúde e bem estar social, áreas com as menores remunerações. Em 2012, cursos como Estética e Cosmética (97 %), Pedagogia (92%), Nutrição e Moda (91% ambos) apresentam uma proporção equivalente à matrícula de 9 mulheres para cada 10 alunos. Enquanto cursos como Engenharia de Mecânica, Engenharia de Controle e Automação, Engenharia de Computação e Engenharia Elétrica apresentam proporção inversa com proporção equivalente à matrícula de 1 mulher para cada 10 alunos.
 Indicador 2:	- Em 2012 50% da população feminina com 15 anos ou mais de idade e 74% dos homens estavam ocupados. Destes, 57% das mulheres e 58% dos homens tinham ocupação formal.	- No Brasil, a participação das mulheres no mercado de trabalho cresce, mas o Estado não garante o cuidado e a educação integral das crianças em creches públicas, nem os trabalhos domésticos são compartilhados igualmente entre homens e mulheres. - Mesmo com o aumento da presença das mulheres no mercado formal de trabalho, a

Inserção no mercado de trabalho		remuneração ainda é desigual entre as mulheres e os demais assalariados. - As mulheres continuam a expressar maiores dificuldades de acesso a trabalhos com melhor qualificação e remuneração. - A maior escolaridade feminina não se traduz diretamente em posições mais vantajosas no mercado
 Indicador 3: Participação em cargos políticos	Em 2010 em torno de 9% das vagas na Câmara dos deputados e menos de 15% no senado foram ocupadas mulheres. Em 2012 em torno de 12% das prefeituras e 13 % das vagas de vereadores foram assumidas por mulheres. 10 pastas ministeriais foram ocupadas por mulheres	- A percentagem mundial média de mulheres parlamentares é em torno de 20%. Em 2013, uma em cada cinco pessoas que ocuparam cargos de legisladores, de gerência e alto escalão eram mulheres. No Brasil, o percentual de mulheres na Câmara e no Senado ficou abaixo da média global. - Apenas 20% das funções com maior gratificação nível DAS 6 foram ocupadas por mulheres.

Fonte: Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (PNUD, 2013); Gender Chart (PNUD, 2014); V Relatório Brasileiro (BRASIL, 2014).

Na área da saúde os ODM não operacionalizaram a dimensão relacional de *gênero* como determinante social. Os organismos multilaterais internacionais, bem as agências econômicas nacionais e internacionais, terminaram por focar na saúde da mulher e da criança como se essas tivessem função vicária de representar toda a abrangência da saúde de homens e mulheres¹⁴. A eficiência política em articular, de maneira operacional, um marco global para a cooperação ao desenvolvimento com base na abordagem relacional de gênero e suas dimensões sociais, econômicas e ambientais precisa transcender a lógica da *ajuda ao desenvolvimento* voltado apenas para mulheres.

O progresso no ODM3, assim como nos demais, tem sido desigual. As intervenções não foram suficientes, a crise financeira global impactou negativamente alguns indicadores e os planos de enfrentamento das desigualdades variaram amplamente em seus resultados em cada região e país. As decisões políticas que definiram, nacionalmente, como seria “mensurado” e definido o conjunto de indicadores de desenvolvimento das condições de vida e saúde da população feminina e masculina terminaram não priorizando indicadores de causas estruturais dos problemas definidos nas metas. Moser²⁵ menciona que são necessárias medidas sensíveis às mudanças societárias sob o enfoque de gênero com seleção de indicadores passíveis de serem desagregados não apenas por sexo, mas por nível socioeconômico e por raça/etnia que mensurem as relações de poder nos níveis domiciliares e societários. Hawkes¹⁴, na mesma linha crítica de avaliar as limitações de tratar as questões de gênero sob a ótica

exclusiva da mulher, alerta para o fato de que globalmente as mulheres têm sofrido sérios problemas de saúde, mas os homens apresentam uma carga ainda maior de morbidade pelas doenças e apresentam menores expectativas de vida em relação às mulheres. A dificuldade de promover uma agenda de políticas e investimentos priorizando mulheres e homens sem hierarquizar a importância de um em detrimento do outro é outra questão que deve ser debatida. A influência dos sistemas patriarcais alimentou comportamentos de risco na trajetória de vida de homens e mulheres nas nações de desenvolvimento central e periférico. As estatísticas vitais informam que não é possível privilegiar um em detrimento do outro. As políticas para equidade de gênero envolvem investimento na prevenção das causas de elevada carga de morbidade das doenças crônicas não transmissíveis, das infecções sexualmente transmissíveis e das causas externas de mortalidade. A incorporação da igualdade entre sexos é considerada uma das estratégias mais importantes no marco da sustentabilidade dos processos de desenvolvimento ¹⁸ e devem incluir uma abordagem relacional de gênero.

ODM3 E AS VIOLÊNCIAS BASEADAS EM GÊNERO

Os ODM não contemplaram metas concretas em relação aos efeitos das violências multidimensionais, também não expressaram a essencialidade de priorizar a não-violência e reduzir globalmente os efeitos nocivos e devastadores dos conflitos armados e das violações de direitos para o desenvolvimento humano. Não foi pautada a importância de cada país traduzir suas necessidades de enfrentamento de violências políticas, criminosas, religiosas e dos prolongados conflitos violentos na lista das pautas mínimas acordadas. Permanece para os próximos anos a urgência em mensurar a magnitude das violências e a intensidade de suas manifestações de acordo com a realidade das diferentes regiões geográficas, políticas e étnicas a fim de incorporar uma abrangência mais completa do desenvolvimento humano.

As violências contemporâneas envolvem uma miríade de dimensões e mecanismos de produção que vão desde os aspectos estruturais, simbólicos, culturais, do Estado e seus abusos do uso da força, dos efeitos da rápida urbanização do mundo, da escassez dos recursos ambientais, das forças étnico-religiosas e violências fundamentalistas, das políticas e dos governos antidemocráticos, dos deslocamentos humanos e tráfico de pessoas, da indústria bélica e seus poderes de produção das guerras, bem como das violências produzidas pelos efeitos da globalização sob a lógica da economia neoliberal com perpetuação da pobreza e da desigualdade e dos efeitos

perversos do sistema financeiro internacional. Essas violências multiescalares persistem no cenário mundial e têm fertilizado reflexões acerca das implicações civilizatórias das responsabilidades de todos os países no momento das pactuações para os ODS 2030. Todas as dimensões das violências apresentam impactos na vida das populações e os debates acerca delas não podem oferecer um caráter universal para os planos de enfrentamento, mas devem considerar as particularidades das culturas, das regiões, das realidades sociais e econômicas, sem perder a visão do enfrentamento das violações de direitos comuns mínimos a todos os cidadãos de todos os países.

Neste artigo não pretendemos abordar a diversidade do campo das violências e conflitos violentos. Escolhemos o caminho de refletir no decorrer do texto acerca da temática de gênero sob a lógica do ODM3. As violências baseadas em gênero, de diversas naturezas e tipos ocorrem em prevalências diferenciadas em todos os países, impedem o alcance dos objetivos globais de todos os ODM. É importante pautar que a diversidade de definições envolvendo as expressões “violência contra a mulher”, “violência baseada em gênero” (VBG), “violência doméstica” e “violência praticada por parceiro íntimo (VPI)” representa momentos históricos de lutas, mas também demonstra a complexidade em nomear as violências e seus mecanismos de construção nos discursos societários sobre gênero. Os atos violentos entre parceiros íntimos precisam ser analisados a partir de uma abordagem baseada no direito a uma vida livre de violências para mulheres e homens em todas as faixas de idade, para as comunidades e grupos societários. Assim, uma abordagem multidimensional e complexa das VBG precisa incluir o impacto das estruturas sociais, as transformações em curso nos espaços micro e macro onde os relacionamentos interpessoais ocorrem, onde a dimensão discursiva e cultural de gênero fica latente nas interações entre os sexos.

À medida que o tema do direito das mulheres a uma vida livre de violência foi sendo pautado pelos movimentos sociais no cenário internacional e nacional, as VPI passaram a ser reconhecidas como violação de direitos e ganharam visibilidade nos canais de comunicação. Ainda que a VPI não tenha sido traduzida como um dos indicadores utilizados por todos os países para mensurar o alcance do ODM 3, o gráfico de gênero recentemente publicado pelas Nações Unidas revela que 30% das mulheres no mundo já sofreram pelo menos um episódio de VPI.⁴

Recentemente, nos trabalhos da 58^a Comissão sobre o Status da Mulher direcionados para a avaliação dos ODM para as mulheres e meninas,²⁹ foi concluído que houve avanços, mas que questões importantes na perspectiva de gênero não foram

suficientemente tratadas pelos ODM. A comissão reconheceu que os Estados Membros da Organização das Nações Unidas, no pós-2015, precisarão manter foco no enfrentamento das persistentes desigualdades estruturais de gênero, na transformação social das atitudes, normas e padrões discriminatórios e na luta contra a pandemia de violências envolvendo mulheres e meninas em todo o mundo, no combate ao tráfico de mulheres e na eliminação das práticas de casamentos forçados e em idades precoces e mutilação genital feminina.

. A comissão propõe a instauração de ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável para o período pós-2015 como pauta de longa duração e que seja fundamentado na segurança, direitos humanos e no empoderamento das mulheres. As discussões acerca de ODS já haviam sido pautadas na Conferência Rio+20 em 2012 em detrimento da interconexão entre desenvolvimento, população, gênero e ambiente.¹²

Estudos apresentam as vulnerabilidades às violências por parceiros íntimos por parte das mulheres, especialmente em relação às relações íntimo-afetivas marcadas pela assimetria de poder, pelas iniquidades sociais e precariedade de acesso aos serviços de proteção e cuidado humano, pelo uso de álcool e substâncias químicas ilícitas pelo agressor e pela manutenção dos sistemas de opressão.^{16-21,26,30} As investigações descrevem uma masculinidade exacerbada que funciona como arquétipo identitário estereotipado na construção social do masculino e constitui-se, por assim dizer, em “prisão” mantendo homens e mulheres cativos²⁷ no ciclo intergeracional de perpetuação desse modelo de dominação. Com isso, o tema das VPI, usado muitas vezes como sinônimo para VBG ainda que o último seja mais amplo, vai se destacando nas pesquisas e apresentando uma prevalência sistêmica da prática de atos violentos na esfera das relações íntimo-afetivas.^{3,4,7,16}

O Brasil tem um Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, uma Política Nacional específica para o enfrentamento das violências contra as mulheres e um Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência contra as Mulheres, que foi aderido pelas 27 Unidades da Federação e envolve os três entes federados para garantia de ações de prevenção e enfrentamento de todas as formas de violência contra mulheres, de assistência e garantia de direito. O pacto prevê a articulação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, no sentido de garantir o ciclo completo da política. Mas a maior conquista da sociedade brasileira foi a lei específica para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher (Lei nº 11.340, de 07 de agosto de 2006), mais conhecida como “Lei Maria da Penha”. A Implementação da Lei Maria da Penha prevê a criação dos

Juizados de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, a construção do Sistema Nacional de Dados e Estatísticas sobre a Violência contra as Mulheres, a construção de unidades habitacionais para atendimento a mulheres em situação de violência e criação dos Serviços de Responsabilização e Educação do Agressor. Todas as ações de implantação da Lei estão articuladas com as metas de consolidação da política e do pacto. O “ligue 180”, a rede de atendimento à mulher em situação de violência e o programa “Mulher Viver sem Violência” integram eixos estratégicos de enfrentamento das VBG.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Não pretendemos apresentar conclusão categórica, mas apenas elucidar algumas questões que têm sido debatidas no âmbito nacional e internacional, a começar pela decisão política equivocada e limitada de abordar gênero como sinônimo de mulher e enfrentar situações de desigualdades sociais sem abordar o intenso processo de concentração e centralização de capital, particularmente nessa fase de economia neoliberal e de intensificação da sobreposição das privações humanas.

O fortalecimento da governança democrática passa pelo enfrentamento inadiável acerca do uso eficiente dos sistemas nacionais de serviços de bem comum, das políticas de defesa contra violações de direitos, da necessidade de investimentos nos sistemas de saúde de acesso universal, das responsabilidades dos países na construção de procedimentos transparentes para parcerias globais que busquem alternativas à hegemonia econômica capitalista neoliberal globalizada que intensificou as condições adversas de vida, em especial as condições de vida de mulheres em situação de vulnerabilidade socioeconômica e ambiental, o tráfico humano e a exploração sexual comercial.

Avançar nos próximos 15 anos significa traduzir os ODS em processos concretos e meios mensuráveis para evitar que eles sejam apenas um “fim” e não “meios” institucionais sistêmicos, coordenados, dotados de historicidade nacional e desafios civilizatórios mínimos para evitar o contentamento com algumas vitórias e profundas ausências democráticas como, por exemplo, a situação da persistência das iniquidades de gênero, das altas prevalências de violências baseadas em gênero e do alargamento das desigualdades sociais.

Uma condição fundamental para transformar em realidade a pasta (pauta?) dos novos ODS seria estabelecer conceitualmente, e definir operacionalmente, um enfoque

delimitando as multidimensionalidades das desigualdades sociais e estabelecendo medidas e mecanismos para monitorar as ações acordadas. Esse monitoramento e avaliação deveriam incluir a captação dos fluxos financeiros ilícitos, a implementação de mecanismos de enfrentamento da corrupção e evasão de divisas, estabelecimentos de responsabilidades mensuráveis dos compromissos financeiros assumidos com mecanismos de cobrança nas parcerias para o desenvolvimento global e aperfeiçoamento dos sistemas de informação que possibilitam a mensuração dos indicadores.

Uma meta estratégica para o desenvolvimento que deveria ser incluída tendo em vista a premência em reduzir a desigualdade social, mas certamente não será contemplado nos próximos ODS, seria a redução da intensa concentração da riqueza substantiva e o estabelecimento de uma plataforma de justa distribuição dos benefícios do crescimento econômico. A ênfase nas liberdades substantivas e justiça social sem pautar a desigualdade de renda e a função social da propriedade não permite o alcance de resultados sustentáveis de desenvolvimento para todos os países. Priorizar a desigualdade de renda e a iniquidade de oportunidades envolve analisar criticamente a influência das corporações multinacionais nos debates das organizações internacionais e nas decisões políticas. Envolve também mensurar a realidade material histórica das opressões sofridas por mulheres, inclusive as desigualdades sociais intragênero entre mulheres pobres e mulheres ricas, em todas as etapas do ciclo da vida. Assim, a dimensão de desigualdade de renda deve ser contemplada, mas também a desigualdade de gênero e da ocupação sócio-espacial, desigualdade de acesso aos serviços essenciais de cuidados de saúde, segurança, redes de proteção, educação, bem como as desigualdades nas parcerias para “desenvolvimento” entre os países e a necessidade de estabelecer economias equitativas com regulação do poder das corporações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

UNITED NATION.. Report of the High-Level Panel of Eminent Persons on the Post-2015 Development Agenda, A New Global Partnership: Eradicate Poverty and Transform Economies through Sustainable Development. New York:UN, 2013.

_____. The Millennium Development Goals Report 3. New York: United Nation, 2013.

_____. UN Women. A transformative stand-alone goal on achieving gender equality, women's rights and women's empowerment: imperatives and key components. New York: UN,2013.

_____. 2014. Gender Chart: Special edition for the 58th session of the Commission on the Status of Women. New York: UN.

_____. Regional Human Development Report 2013-2014 citizen security with a human face: Evidence and Proposals for Latin America. New York: UN.

PNUD. 2013. Relatório do Desenvolvimento Humano 2013: A Ascensão do Sul: Progresso Humano num Mundo Diversificado. Washington DC: Communications Development Incorporated.

BRASIL. 2014. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Relatório Nacional de Acompanhamento/Coordenação. Brasília: IPEA.

CORAK, M. 2013. Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility. *Journal of Economic Perspectives*, v. 27, n. 3, p. 79–102.

BOURGUIGNON, F. 2013. The Globalisation of Inequality. Italy: European University Institute Max Weber Programme.

BUTLER J. 2010. Gender trouble. 5a ed. New York: Routledge.

BUTLER J. 2011. Bodies that matter: on the discursive limits of “sex”. 2a ed. New York: Routledge.

ALVES JED. 2014. Gênero e desenvolvimento na América Latina e Caribe: desafios para a CIPD além de 2014. In: WONG, L.R., ALVES, JED, RODRÍGUEZ, JV, TURRA, CM (Orgs). Cairo+20: perspectivas de la agenda de población y desarrollo sostenible después de 2014. Rio de Janeiro: ALAP. p. 183-172.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2013. Review of social determinants and the health divide in the WHO European Region: final report. Copenhagen: WHO European Region.

HAWKES S, BUSE K. 2013. Gender and global health: evidence, policy, and inconvenient truths. *The Lancet*, v. 381, n. 9879, p. 1783-1787.

MURRAY CJL, EZZATTI M, FLAXMAN A, et al. 2012. Global Burden Disease 2010: design, definitions, and metrics. *The Lancet*, v. 380, n. 9859, p. 2063-2066.

REICHENHEIM M E, SOUZA E R, MORAES CL, MELLO M H P, SILVA C M F P, MINAYO M C S. 2011. Violência e lesões no Brasil: efeitos, avanços alcançados e desafios futuros. *The Lancet*; [acessado 02 de maio de 2014]. Disponível em: <http://download.thelancet.com/flatcontentassets/pdfs/brazil/brazilpor5.pdf>.

GOMES R. 2008. A dimensão simbólica da violência de gênero: uma discussão introdutória. *Athenea Digit*, v. 14, n. 2, p. 237-243.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. 2009. Women and health: today's evidence tomorrow's agenda. Geneva; WHO.

GRIFEN K. 1994. Violência de Gênero, Sexualidade e Saúde. Cad Saude Publica, v. 10, n. 1, p. 146-155.

BOTT S, GUEDES A, GOODWIN M, MENDOZA JA. 2012. Violence Against Women in Latin America and the Caribbean: A comparative analysis of population-based data from 12 countries. Washington, DC: Pan American Health Organization.

MOURA LBA, LEFEVRE F, MOURA V. 2012. Narrativas de violências praticadas por parceiros íntimos contra mulheres. Ciênc. saúde colet, Rio de Janeiro, v. 17, n 4, p. 1025-1035.

STIGLITZ, J, DOYLE, M. 2014. Eliminating extreme inequality: a sustainable development goal: 2015-2030. Ethics and International Affairs. New York. Acesso: <http://cgt.columbia.edu/news/joseph-stiglitz-and-michael-doyle-co-author-article-for-ethics-international-affairs/> (acesso em 26 de junho 2014)

Harvey D.

The Enigma of Capital and the Crises of Capitalism. London: ProfileBooks, 2010.

UNITED NATION. 2011. Commission on Population and Development Forty-fourth Session. Resolution adopted at the closing plenary session: Fertility, reproductive health and development. 15 April 2011.

MOSER, A. 2007. Gender and Indicators: Overview Report. United Kingdom: Institute of Development Studies.

MOURA LBA, REIS PED, FAUSTINO AM, GUILHEM D, Bampi LNS, Martins G. Experiences of Violence Lived by Women of the Federal District: Descriptive Study. *Online braz j nurs*. 2011; 10 (3).

EVANS W. A prison within a prison? The masculinity narratives of male prisoners. *Men and Masculinities*. 2008; 10:484-507.

PARLAMENTO EUROPEU. 2013. [Parecer da comissão dos direitos da mulher e da igualdade dos gêneros](#). Relatora de parecer: Anne Delvaux.

UNITED NATIONS. The fifty-eighth session of the Commission on the Status of Women. New York from 10 to 21 March 2014. 20p

GRIBOSKI RA, GUILHEM DB, MOURA LBA. Women and health: rural women workers and experiences of violence – an exploratory study. *Online braz j nurs*. 2012; 11(3): 878-82. <http://www.objnursing.uff.br/index.php/nursing/article/view/3853> (acesso em 26 de junho de 2014.)

Recebido em:30/05/2014
Aprovado em:11/07/2014

OS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO DO MILÊNIO (ODMs): A DIMENSÃO SOCIAL DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO¹

Letícia Cunha de Andrade²

RESUMO

Os ODMs foram estabelecidos na Cúpula do Milênio, realizada em 8 de setembro de 2000. Este plano global de desenvolvimento foi pensado quando já existia uma prática de definição de metas de desenvolvimento global por parte das instituições internacionais. O que os ODMs agregaram a esta dinâmica de cooperação internacional voltada primordialmente para o desenvolvimento econômico? O presente estudo visa a identificar a importância dos ODMs no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento. Ou seja, o que se pretende é analisar se os ODMs alteraram a cooperação internacional para o desenvolvimento transferindo a dimensão econômica para a social. Para tanto, tornou-se necessário reproduzir a trajetória deste tipo de cooperação internacional desde as primeiras metas internacionais de desenvolvimento, estabelecidas nos anos 1960, até os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODSs), o plano de desenvolvimento global que vai substituir os ODMs a partir de 2015. Isto foi feito a partir da análise da literatura já existente e de documentos oficiais. Tal método permitiu concluir que os ODMs, de modo análogo aos ODSs, representaram uma alteração no paradigma de desenvolvimento internacional vigente na época em que foram pensados.

PALAVRAS-CHAVE

Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs); Cooperação internacional para o desenvolvimento; e Objetivos de desenvolvimento sustentável.

INTRODUÇÃO

Em 2000, durante a Cúpula do Milênio, os membros da ONU (Organização das Nações Unidas) concordaram em estabelecer os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), um plano global de desenvolvimento cujo prazo para cumprimento se encerra em 2015. Os ODMs são oito: 1) erradicar a extrema pobreza e a fome; 2) atingir o ensino básico universal; 3) promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; 4) reduzir a mortalidade na infância; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; e 8) estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (AG, 2001).

¹ O presente artigo é parte de uma Dissertação de Mestrado e foi adaptado especialmente para esta publicação.

² Graduação em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e Mestrado em Política Internacional pela Universidade de Brasília (UnB).

O principal documento dos ODMs é a Declaração do Milênio. Este documento foi firmado em 8 de setembro de 2000 pelos 189 membros da ONU reunidos na Cúpula do Milênio (HARCOURT, 2004). A Declaração não forneceu à comunidade internacional o conjunto acabado de ODMs. Nem era essa a intenção dos membros da ONU. O documento apenas ressaltou os princípios que deveriam nortear a criação de qualquer plano global de desenvolvimento. Os ODMs, definidos um ano após a Cúpula do Milênio, num documento que sucedeu a Declaração do Milênio, foram pensados quando já existia uma prática de definição de metas de desenvolvimento por parte das instituições internacionais (HULME, 2009).

O presente estudo visa a identificar a importância dos ODMs no contexto da cooperação internacional para o desenvolvimento. Em outras palavras, o que se pretende é analisar se os ODMs provocaram alguma mudança na dimensão primordialmente econômica da cooperação internacional que vinha sendo praticada antes da Cúpula do Milênio. O artigo foi dividido em cinco tópicos. Os quatro primeiros descrevem períodos da dinâmica da cooperação internacional para o desenvolvimento. Tal dinâmica será tratada como uma trajetória ao longo do presente trabalho. A periodização desta trajetória considerou acontecimentos importantes, responsáveis por marcar a transição de um período a outro, e respeitou a longevidade de determinados processos. O primeiro tópico abarca os anos 1960 e 1970, quando a ONU estabeleceu as primeiras metas internacionais de desenvolvimento³. O segundo, os anos 1980, quando as instituições financeiras internacionais (IFIs) impuseram programas reestruturantes aos países em desenvolvimento para combater as crises econômicas. O terceiro, os anos 1990, quando a ONU retomou as conferências internacionais sobre desenvolvimento e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) criou os *International Development Goals* (IDGs). O quarto, os anos 2000, quando ambas chegaram a um consenso sobre as metas internacionais de desenvolvimento. O quinto tópico traz algumas observações sobre a Agenda Pós-2015.

Vale enfatizar que três personalidades foram entrevistadas. Rafael Guerreiro Osório, antigo diretor de estudos e políticas sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Juliana Wenceslau Biriba dos Santos, oficial de monitoramento e avaliação do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e Anna

³ Jolly (2003) e Hulme (2007, 2009) utilizam a expressão “metas globais de desenvolvimento” para tratar das metas estabelecidas ao longo da trajetória narrada. Aqui, optou-se por utilizar a expressão “metas internacionais de desenvolvimento”, uma vez que elas tinham caráter mais “internacional” do que “global”, pois abrangiam um número limitado de países.

Maria Medeiros Peliano, socióloga e antiga diretora de estudos e políticas sociais do IPEA, foram entrevistados. As entrevistas, realizadas no mês de junho de 2013, acabaram proporcionando informações relevantes, citadas ao longo do trabalho.

Uma opção teórica é digna de nota. A reprodução da trajetória da cooperação internacional para o desenvolvimento foi alicerçada nos pressupostos de David Hulme, um dos maiores estudiosos de temas relacionados ao desenvolvimento e o mais ativo participante dos debates sobre os ODMs e a Agenda Pós-2015. Isto não significa que outros estudiosos tenham sido marginalizados. O presente trabalho deu a devida atenção aos diversos olhares sobre o tema. O fato é que existe mais de uma abordagem. E a abordagem de Hulme, baseada no conceito de desenvolvimento internacional, é pertinente na tentativa de cumprir o objetivo geral traçado inicialmente.

Dois fatores principais justificam a escolha do tema aqui tratado. O primeiro consiste na escassez de estudos nacionais, pois as produções brasileiras sobre os ODMs praticamente se restringem aos relatórios oficiais do IPEA e é importante que se construa uma visão brasileira acerca do tema. O segundo fator consiste na importância do tema para a sociedade global. Os estados não são os únicos nem os mais determinantes atores envolvidos com os ODMs. A sociedade civil tem se empenhado para levar este plano de desenvolvimento global a esferas subnacionais, embora este fenômeno de internalização seja tema para outro estudo⁴. Portanto, o tema merece a atenção dos pesquisadores. Ademais, tendo em vista a proximidade de 2015, estes estudos podem fornecer subsídios para a elaboração da Agenda Pós-2015.

ANOS 1960 E 1970

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

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

⁴ A Dissertação de Mestrado que deu origem a este artigo trata minuciosamente da dimensão doméstica dos ODMs. Tal dimensão, significante para os estudos sobre o tema, não foi incluída no presente trabalho em virtude do princípio de objetividade que se exige dos artigos científicos.

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

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

Fonte: HULME, 2009.

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

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

A meta internacional de erradicação da varíola, por sua vez, foi pensada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) e proposta pela primeira vez em 1953, acordada oficialmente em 1966 e atingida em 1977. Este fato é mencionado como uma exceção

ao fracasso geral das metas internacionais de desenvolvimento dos anos 1960 e 1970 (FENNER et al, 1988). A meta de eliminação da malária é proposta frequentemente desde os anos 1940, porém, nunca foi atingida (TANNER & SAVIGNY, 2008). Tanto é que os ODMs, mais especificamente o ODM 6, consideraram a eliminação da malária como parte do plano global de desenvolvimento.

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

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

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

ANOS 1980

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

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

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

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

Já no fim dos anos 1980, o modelo de desenvolvimento das IFIs se mostrou prejudicial aos países em desenvolvimento. A austeridade dos programas reestruturantes causou impactos negativos nos serviços essenciais fornecidos pelo governo nas

economias menos desenvolvidas, sobretudo na saúde e na educação. A exigência de redução dos gastos governamentais prejudicou a oferta destes serviços e a exigência de diminuição da oferta de crédito e de aumento da arrecadação de impostos, ao provocar a queda da renda familiar, afetou a demanda por estes serviços (CORNIA et al, 1987).

ANOS 1990

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

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

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

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

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

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

Fonte: HULME, 2009.

A Figura 2 revela que 1990 foi o ano mais intenso para a ONU. Quase 50% das conferências internacionais ocorridas na primeira metade daquela década foram realizadas em 1990. A comunidade internacional passou a dedicar maior atenção a temas relacionados a direitos sociais, desenvolvimento sustentável e proteção do meio ambiente a partir da influência das conferências internacionais realizadas no período (TORRES & MÚJICA, 2004). Quatro delas influenciaram os ODMs, a saber, a Cúpula Mundial pela Criança, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), a Conferência Internacional sobre Nutrição e a Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento.

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

A Conferência do Rio ou ECO-92, realizada em 1992, gerou metas internacionais pouco rigorosas. Isto aconteceu porque não havia um consenso acerca dos temas poluição e mudança climática. Apesar disto, a conferência causou impactos na Cúpula do Milênio. Foi durante a ECO-92 que os movimentos de militância feminista intensificaram as exigências pelos direitos das mulheres. A partir de então, os documentos finais resultantes das conferências internacionais realizadas pela ONU passaram a considerar as reivindicações dos movimentos feministas. A própria Declaração do Milênio trata dos direitos das mulheres (CHEN, 1995).

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

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

Portanto, o processo de negociação para a definição dos ODMs refletiu o que já havia sido discutido antes. Outras conferências internacionais, antecedidas e sucedidas por longos procedimentos, foram realizadas no seio da ONU a partir de 1996 (ALVES, 2001). Enquanto todo o processo das conferências era conhecido pela lentidão, as reuniões de menor proporção organizadas pela OCDE através do Comitê de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) chamaram a atenção pelo dinamismo. O CAD tinha interesses menos abrangentes, o que tornava todo o processo de discussão menos moroso. Aos

poucos, as reuniões organizadas pelo CAD foram substituindo as conferências organizadas pela ONU (HULME, 2009).

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

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

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

Tal iniciativa evidenciou o fato de que a ONU tinha parceiros na definição do plano global de desenvolvimento, pois outros atores globais tinham interesse em fazer parte deste processo decisório. A própria ONU já havia sido pressionada por grupos de interesse durante as conferências internacionais da primeira metade dos anos 1990. Em meados de 1999 foi anunciado que a Cúpula do Milênio se realizaria no ano seguinte. A Assembleia Geral começou então a trabalhar no documento preparatório para o evento. O objetivo era delinear os princípios que norteariam a definição das metas internacionais de desenvolvimento durante a Cúpula (TRAUB, 2006).

ANOS 2000

O quarto período da trajetória da cooperação internacional para o desenvolvimento foi protagonizado pela ONU e pela OCDE no início dos anos 2000. De abril a setembro de 2000, ONU e OCDE negociaram o que seria priorizado na Cúpula do Milênio. Neste período, dois documentos oficiais foram elaborados. Um foi divulgado em abril, o outro em junho. A Declaração do Milênio foi ratificada em setembro. O plano de ação foi divulgado apenas um ano depois.

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

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

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

No tocante ao formato, o documento da Assembleia Geral era pouco prático. O órgão não estabeleceu metas internacionais precisas e mensuráveis. O documento

⁵ John Ruggie é atualmente Professor da Universidade de Harvard. Ruggie foi assistente do secretário-geral Kofi Annan de 1997 a 2001 durante as negociações sobre os ODMs. Sua produção acadêmica é parte importante das teorias de relações internacionais (HKS, 2014).

preparatório continha antes intenções difusas (AG, 2000a). Este formato dificultava a elaboração dos planos de ação, tanto em nível global quanto em nível nacional, e prejudicava as iniciativas de monitoramento e avaliação. Tudo isto afetava a transparência das políticas públicas nacionais executadas com vistas a cumprir o plano.

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

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

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

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

Em Setembro de 2001, a Assembleia Geral lançou *Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration*, o plano de ação elaborado para tornar executáveis as ideias pensadas na Cúpula do Milênio e ratificadas pela Declaração do Milênio. O documento apresentou ao público internacional os ODMs, um conjunto acabado de oito objetivos globais de desenvolvimento estabelecidos a partir dos oito temas priorizados pela Declaração em 2000 (AG, 2001). O documento também definiu 21 metas específicas e 65 indicadores. Cada ODM contém determinado número de metas específicas. Cada meta específica também contém determinado número de indicadores (AG, 2001).

A Figura 3, a seguir, apresenta as metas específicas dos ODMs.

Figura 3. Metas Específicas dos ODMs

1. Erradicar a Extrema Pobreza e a Fome

- 1A) Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a U\$ 1.25 por dia.
- 1B) Alcançar o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos, incluindo mulheres e jovens.
- 1C) Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

2. Atingir o Ensino Básico Universal

- 2A) Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico.

3. Promover a Igualdade Entre os Sexos e a Autonomia das Mulheres

- 3A) Eliminar a disparidade entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, a mais tardar até 2015.

4. Reduzir a Mortalidade na Infância

- 4A) Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.

5. Melhorar a Saúde Materna

- 5A) Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a taxa de mortalidade materna.
- 5B) Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva.

6. Combater o HIV/AIDS, a Malária e Outras Doenças

- 6A) Até 2015, ter detido a propagação do HIV/AIDS e começado a inverter a tendência atual.

6B) Alcançar, até 2010, o acesso universal ao tratamento de HIV/AIDS para todas as pessoas que necessitem.

6C) Até 2015, ter detido a incidência da malária e de outras doenças importantes e começado a inverter a tendência atual.

7. Garantir a Sustentabilidade Ambiental

7A) Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.

7B) Reduzir a perda de diversidade biológica e alcançar, até 2010, uma redução significativa na taxa de perda.

7C) Reduzir pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura e esgotamento sanitário.

7D) Até 2020, ter alcançado uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados.

8. Estabelecer uma Parceria Mundial Para o Desenvolvimento

8A) Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório.

8B) Atender as necessidades especiais dos países menos desenvolvidos.

8C) Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento.

8D) Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento.

8E) Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em vias de desenvolvimento.

8F) Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.

Fonte: AG, 2001.

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

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

O Sistema ONU, sob a liderança do PNUD, monitora o plano de ação em nível internacional. Órgãos como o Banco Mundial, a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), o FMI, a OMS, a Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e a UNESCO, cada qual sensível a um tema específico, realizam pesquisas e prestam informações ao PNUD. A Assembleia Geral da ONU, com base nas pesquisas, divulga relatórios anuais de acompanhamento dos ODMs e realiza reuniões quinquenais para avaliar o avanço global (HULME & SCOTT, 2009).

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

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

O PNUD não trabalha apenas com monitoramento. O órgão também estabelece vínculos entre os atores do Sistema ONU para promover políticas que facilitem o alcance dos ODMs (HARCOURT, 2004). Inclusive, o PNUD também divulga entre os países os exemplos de boas práticas em relação aos ODMs. Santos afirmou que tal divulgação ajuda a disseminar práticas favoráveis à Declaração do Milênio. Dos órgãos do Sistema ONU, o PNUD é o que mais se envolve com os ODMs. Enquanto a

Assembleia Geral é um órgão normativo, por meio do qual o plano de ação foi negociado, o PNUD é um órgão executor, por meio do qual o plano de ação é implementado.

Mas nem todo o Sistema ONU se envolveu com os ODMs. Osório, em entrevista, afirmou que a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, exerceu pouca influência no processo de definição dos ODMs. As metas internacionais sobre trabalho acabaram sendo absorvidas pelo ODM 1. Isto minimizou a importância do tema. Um ODM exclusivo deveria ter sido pensado para as questões trabalhistas que, embora estejam relacionadas aos temas priorizados pelo ODM 1, ocupam espaço considerável nas agendas de muitos países.

O QUE ESPERAR DA AGENDA PÓS 2015

Em junho de 2012, foi realizada no Rio de Janeiro a Conferência Rio+20. Uma das pautas da Conferência consistia nos ODSs, o plano mundial de desenvolvimento que sucederia os ODMs. Os ODSs realmente foram pensados para dar continuidade aos ODMs. O documento resultante da Rio+20, intitulado *The Future We Want*, estabeleceu três pontos principais sobre os ODSs. Em primeiro lugar, foi estabelecido que ODSs não devem desviar a atenção dos ODMs. Em segundo lugar, foi estabelecido que os ODSs devem ser estruturados em metas precisas e indicadores mensuráveis. Em terceiro lugar, foi estabelecido que os ODSs devem reconhecer que os contextos, as capacidades e os níveis de desenvolvimento de cada país são distintos (AG, 2012).

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

Em junho de 2013, a RSDS lançou o primeiro relatório, intitulado *An Action Agenda for Sustainable Development*. O relatório esboçou dez objetivos - 1) acabar com a pobreza extrema e com a fome; 2) alcançar o desenvolvimento global; 3) garantir aprendizado eficaz às crianças e aos jovens; 4) alcançar a igualdade de gênero, a inclusão social e os direitos humanos; 5) alcançar o bem-estar e garantir a saúde em

todas as idades; 6) melhorar os sistemas agrícolas e aumentar a prosperidade rural; 7) capacitar as cidades, tornando-as inclusivas, produtivas e resistentes; 8) controlar as mudanças climáticas e garantir energia limpa a todos; 9) assegurar serviços ambientais, biodiversidade e bom gerenciamento dos recursos naturais; e 10) transformar a governança para o desenvolvimento sustentável (SDSN, 2013a). Este relatório provoca dois conjuntos de reflexões. Em primeiro lugar, os ODSs são muito mais amplos do que os ODMs. A RSDS ainda não definiu as metas e os indicadores dos ODSs. Por ora, este plano de ação parece querer englobar todos os temas referentes ao desenvolvimento. Apenas o que seria o ODS 2, que trata de alcançar o desenvolvimento global, abarca simplesmente tudo. Os ODMs de fato mobilizaram a comunidade internacional. Os ODSs têm o papel de dar prosseguimento a esta mobilização, afinal, a comunidade internacional ainda tem um longo caminho pela frente antes de alcançar o desenvolvimento global. Peliano, em entrevista, afirmou que os ODSs precisam ter uma mensagem tão clara quanto os ODMs.

Em segundo lugar, os ODSs exigem mais dos países desenvolvidos do que os ODMs. Quando as metas e os indicadores forem definidos, isto se tornará mais evidente. O que seria o ODS 2 provavelmente envolverá a participação financeira dos países desenvolvidos por meio da AOD. Nos ODMs, esta participação foi cobrada através do ODM 8. O que seria o ODS 5, que visa a melhorar os sistemas agrícolas e aumentar a prosperidade rural, possivelmente envolverá algumas renúncias dos países desenvolvidos em relação aos subsídios oferecidos aos produtores locais, demanda cobrada desde longa data pelos países em desenvolvimento. E o que seriam os ODSs 8, 9 e 10, que tratam basicamente do meio ambiente e dos recursos naturais, provavelmente envolverão o princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada, ao qual os países ricos tanto resistem. Com exceção do ODM 8, muito modesto, os ODMs não abarcaram nenhuma destes temas.

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

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

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

Esta polêmica começou a se repetir no processo de negociação dos ODSs, mas desta vez os países desenvolvidos dificilmente deixarão de se comprometer. Esta negociação não mais envolve apenas os estados. A pressão da comunidade internacional é muito maior agora do que foi durante a Cúpula do Milênio. Toda a Conferência Rio+20 foi acompanhada pela sociedade civil. Santos afirmou que o peso dos grupos civis será considerável no processo de definição dos ODSs. As atividades da RSDS têm previsão de conclusão até meados de 2014. O novo plano global de desenvolvimento ainda é passível de alterações. Os relatórios produzidos até agora são apenas documentos preliminares, portanto, suposições mais pontuais seriam prematuras.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

também iniciativas para o acompanhamento dos resultados. O êxito das primeiras metas internacionais de desenvolvimento acabou sendo prejudicado.

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

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

Na quarta fase, no início dos anos 2000, a ONU e a OCDE chegaram ao fim do processo de definição dos ODMs. A Declaração do Milênio deu origem a um plano de ação prático e capaz de abarcar os interesses de muitos grupos. Mas não se pode negar o fato de que o novo plano global de desenvolvimento foi pensado “de cima pra baixo”. Osório e Santos afirmaram que quase não houve discussão acerca das metas e dos indicadores dos ODMs. Os países desenvolvidos se comprometeram muito pouco com o plano global de desenvolvimento.

O processo de negociação dos ODSs promete ser diferente. A sociedade civil terá voz mais ativa. Os países desenvolvidos terão que compartilhar algumas responsabilidades e os países em desenvolvimento terão a possibilidade de encontrar um caminho mais eficaz para o desenvolvimento. Para pensar no futuro, é preciso tirar lições dos acertos e dos desacertos do passado.

É válido ressaltar uma constatação pertinente. A reprodução da trajetória da cooperação internacional para o desenvolvimento permitiu constatar a existência de uma prática de definição de metas internacionais de desenvolvimento. Tal prática, empreendida pelas instituições internacionais desde meados do século passado, passou por três momentos distintos. No primeiro momento, dos anos 1960 a 1980, as metas internacionais eram focadas primordialmente na ideia de desenvolvimento econômico. No segundo momento, nos anos 1990, as metas internacionais eram focadas primordialmente na ideia de desenvolvimento social. No terceiro momento, a partir dos

anos 2000 e ainda corrente, a ideia de desenvolvimento sustentável também ganhou destaque.

Tal constatação permite responder ao questionamento inicial. O que os ODMs agregaram ao processo de cooperação internacional para o desenvolvimento caracterizado predominantemente por uma dimensão econômica? É permitido concluir que os ODMs, quando começaram a ser gestados, ainda nos anos 1990, alteraram a dimensão da cooperação internacional para o desenvolvimento de primordialmente econômica para primordialmente social. E os ODSs trouxeram ao processo a noção de desenvolvimento sustentável. Isto não significa que a dimensão econômica tenha sido discriminada. A própria resistência oferecida por grupos de interesse e por países desenvolvidos durante a definição dos ODMs e dos ODSs comprova que a vertente econômica sempre esteve presente na cooperação internacional para o desenvolvimento.

Uma leitura teórica da trajetória da cooperação internacional para o desenvolvimento também se torna pertinente. Tal trajetória pode ser entendida como um processo de governança global. Por governança global entende-se um esforço coletivo que envolve uma gama de agentes encarregados de identificar, compreender e solucionar problemas globais cuja resolução transcenda a capacidade de atores individuais que atuam de forma isolada (NAJAM, PAPA & TAIYAB, 2006).

Avant, Finnemore e Sell (2010) fazem duas observações que auxiliam a compreender como a trajetória descrita pode ser encarada como um processo de governança global. Em primeiro lugar, o processo de governança global é condicionado por dois fatores e ambos estão presentes na trajetória reproduzida. Um dos fatores condicionantes consiste na variedade de atores. O conjunto de atores que faz parte dos processos de governança não se limita a unidades estatais. Quase sempre, uma gama de atores não estatais, como organizações internacionais, estados subnacionais, grandes corporações, sociedade civil e indivíduos, participa dos processos (RAUSTIALA, 1997; FINNEMORE & SIKKINK, 1998). Mesmo atores limitados nos mais diversos aspectos influenciam os processos. Tal fator justifica a atuação do CAD/OCDE, um órgão tão restrito em termos regionais e temáticos, no processo de definição de metas internacionais de desenvolvimento.

O outro fator condicionante consiste na agência dos atores envolvidos. Os atores que fazem parte dos processos de governança são agentes, e não meros ocupantes de uma estrutura global (FINNEMORE & SIKKINK, 1998). Estes atores constroem a governança a partir de um processo. A governança só surge porque estes atores iniciam

um processo com vistas a alertar a comunidade internacional sobre a existência de um problema global que demanda um esforço coletivo para ser sanado. Um problema global nem sempre preocupa toda a comunidade internacional. A necessidade de incluir determinado fenômeno na agenda global deve ser construída (AVANT, FINNEMORE & SELL, 2010).

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

Os elementos endógenos influenciaram de forma mais marcante a trajetória da cooperação internacional para o desenvolvimento. Diante do fracasso da ONU na elaboração de planos de ação para a execução das metas internacionais de desenvolvimento criadas nos anos 1960 e 1970, as IFIs tomaram a liderança da trajetória nos anos 1980. Diante do prejuízo nos serviços essenciais dos países em desenvolvimento nos anos 1980 causado pelo rigor dos PAEs a ONU retomou a liderança do processo nos anos 1990.

Os prós e os contras dos ODMs também merecem atenção. Não há como negar que a Declaração do Milênio ofereceu ao público internacional um plano de ação muito bem planejado. O principal ponto positivo de *Road Map* é a estrutura, dividida em ODMs, metas e indicadores. Isto poderia ser repetido nos ODSs. Mas Osório, em entrevista, afirmou que é preciso rever muitas metas. Por que não repensar as metas e indicadores do ODM 1, por exemplo? Os ODMs falavam em reduzir pela metade a proporção da população mundial com renda inferior a US\$ 1.25 por dia. Mas os ODSs podem falar em reduzir pela metade a proporção da população mundial com renda inferior a US\$ 2.00 por dia. Os ODMs falavam em reduzir pela metade a proporção da população mundial que sofre de fome. Os ODSs podem passar a considerar também a obesidade, doença que já está presente na maioria dos países em desenvolvimento. Enfim, uma série de adaptações deve ser feita para acompanhar as mudanças dos últimos anos.

A pouca atenção dada aos contextos locais também é um problema. Os ODSs, ao substituírem os ODMs, devem olhar para o desempenho dos países e não para o alcance de uma meta padronizada. O desenvolvimento sustentável deve ser promovido em nível local também. E *The Future We Want*, documento resultante da Rio+20, reconheceu tal preocupação. A atenção dada pelo documento a contextos, capacidades e níveis de desenvolvimento evidencia uma evolução. É certo que muito ainda deve ser feito para amenizar as assimetrias do globo. Mas o que se espera é que a Agenda Pós-2015 construa um caminho menos tortuoso rumo ao desenvolvimento global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Relatórios e Resoluções

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

NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral (AG). Declaração do Milênio, Doc. UN Resolution A/55/L.2, 55ª Sessão. 2000b.

_____. Assembleia Geral (AG). Road Map Towards the Implementation of the United Nations Millennium Declaration, Doc. UN Resolution A/56/326, 56ª Sessão. 2001.

_____. Assembleia Geral (AG). We the Peoples: the role of the United Nations in the 21st century, Doc. UN Resolution A/56/326, 55ª Sessão. 2000a.

_____. Assembleia Geral (AG). *The Future We Want*, Doc. UN Resolution A/RES/66/288, 67ª Sessão. 2012.

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

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

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

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

Artigos e Livros

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

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

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

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

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

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

CHEN, Martha. *Engendering World Conferences: the international women's movement and the UN*. Third World Quarterly, vol. 16, nº. 4, p. 477-493. 1995.

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

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

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

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

EASTERLY, Willian. *How the Millennium Development Goals are Unfair to Africa*. World Development, vol. 37, nº. 1, p. 26-35. 2009.

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

FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn. *International Norm Dynamics and Political Change*. International Organization, vol. 52, nº. 4, pp. 887-917. 1998.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

NAYYAR, Deepak. *The MDGs Beyond 2015*. South Centre. 2011.

RAUSTIALA, Kal. *States, NGOs, and International Environmental Institutions*. International Studies Quarterly, vol. 41, nº. 2, pp. 719-740. 1997.

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

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

TANNER, Marcel & SAVIGNY, Don. *Malaria Eradication Back on the Table*. Bulletin of World Health Organization, vol. 86, nº. 2, p. 82-82. 2008.

TORRES, Cristina & MÚJICA, Oscar. *Salud, Equidad y Los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Revista Panam Salud Publica, vol. 15, nº. 6, p. 420-439. 2004.

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

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

VANDEMOORTELE, Jan & DELAMONICA, Enrique. *Taking the MDGs Beyond 2015: hasten slowly*. IDS Bulletin, vol. 41, nº. 1, p. 60-69. 2010.

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

Sítios na Internet e Reportagens

Harvard Kennedy School (HKS). 2014. Disponível em: <<http://www.hks.harvard.edu/about/faculty-staff-directory/john-ruggie>> Último acesso em: 14 jun. 2014.

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

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

Recebido em: 14/02/2014
Aprovado em: 17/07/2014

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA AGENDA POST 2015

Marta Vara Novillo¹

RESUMO

La preparación de la Agenda Post-2015 es sin duda uno de los procesos clave de nuestra actualidad, pues repercutirá en la formulación de las políticas públicas a nivel nacional y mundial de los Gobiernos y diferentes organismos internacionales y, por tanto, en la vida de los ciudadanos. Pero, ¿cuál es la posición de la Sociedad Civil y los habitantes de los diferentes países ante este fenómeno?, a través del siguiente ensayo trataré de dar respuesta a la cuestión mediante la implicación en los debates, consultas y formulación de propuestas de estos actores clave en el desarrollo de los nuevos Objetivos globales.

PALAVRAS-CHAVE

Agenda Post-2015; Sociedad Civil; consultas.

INTRODUÇÃO

La adopción de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en el año 2000 supuso un acuerdo sin precedentes en la evolución de las relaciones internacionales debido a la diferente naturaleza de los implicados. La aspiración máxima estaba centrada en reducir considerablemente la pobreza mundial y formular unas metas conjuntas orientadas a conseguir el desarrollo global, por tanto, de necesaria cooperación entre los actores de desarrollo para su consecución.

En la evaluación de su alcance, alabados han sido los logros conseguidos en varios aspectos (reducción del hambre y pobreza, mayor acceso a la enseñanza...) y criticados, principalmente, los relacionados con su ideología, el enfoque hacia los efectos y no las causas de los problemas, el sistema de asistencia mediante Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), la magnitud, viabilidad y elaboración. Estas críticas proceden fundamentalmente del entorno de la sociedad civil y la ciudadanía, pues desde el inicio sintieron que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) lideró el proceso sin contar con la opinión de todos los actores implicados y las necesidades de los diferentes colectivos y países.

Desde la Declaración del Milenio hasta el punto de actual preparación y discusión sobre los Objetivos y sus componentes a incluir en la Agenda Post-2015, las naciones

¹ Economista por la Universidad Carlos III de Madrid tras un año de intercambio en la Universidade de Brasília. Actualmente, alumna del Máster en Acción Solidaria Internacional de la Universidad Carlos III en colaboración con relevantes organismos en cooperación y ayuda humanitaria, entre otros, CIDEAL, AECID y CRUZ ROJA ESPAÑOLA.

han experimentado cambios y se han visto envueltas en procesos evolutivos con repercusión global propia del presente mundo globalizado. Por su influencia en el proceso, destacar la crisis económica en países tradicionalmente proveedores de AOD y fortalecimiento de las economías emergentes, el desafío al patrón tradicional de relaciones “norte – sur”, los nuevos conflictos armados (Siria, Libia...) o recrudecimiento de algunos ya existentes (República Centroafricana, Malí...), y la preocupación por el deterioro medioambiental.

Las organizaciones de la sociedad civil instan al trabajo colectivo como fuente de mejora de la organización social, ya que consideran que los cambios no afectan a todos por igual haciendo que se incrementen algunas brechas y tensiones sociales a nivel general y local. Por otro lado, dado que el cambio climático tiene repercusiones sociales y demográficas (ej. desplazamientos forzosos de población) y, suponen influye más fuertemente en los grupos marginados inclusive en las zonas donde el crecimiento económico es un hecho presente, instan al respeto por el planeta y a la interpretación de la lógica de la economía encaminada hacia un verdadero desarrollo sin perder la esencia humana.

Por último, consideran que los nuevos Objetivos deben ser realmente inclusivos, por ello se torna fundamental hacer partícipes a los ciudadanos y a todos los actores del proceso a través de mejoras en el acceso a la información de cara a su construcción y posterior rendición de cuentas.

CRÍTICAS A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO (ODM).

El acuerdo alcanzado para establecer los ODM supuso un hito sin igual en cuanto a que fueron apoyados por todos los Estados Miembros de la ONU y por otros actores implicados en el marco (ONG, actores internacionales y movimientos sociales), además de representar una vinculación a las políticas públicas tanto nacionales como internacionales y a los compromisos de todos los países [Sanahuja 2007; Arenal 2009].

Pero, ¿fueron realmente metas de todos y para todos?

Desde el comienzo de la puesta en marcha de los ODM, la ONU, concretamente el equipo del Proyecto del Milenio², afirmó que éstos precisaban de apoyo y participación de las organizaciones civiles por su papel diferenciado del resto de los interesados en el

² El Proyecto del Milenio fue creado por el Secretario General de las Naciones Unidas en 2002 para iniciar un plan de acción con el fin de revertir la pobreza absoluta, el hambre y la enfermedad. Dirigido por Jeffrey Sachs, fue un órgano consultivo independiente. Operaron en calidad de asesores en los ODM hasta finales de 2006.

desarrollo, porque representaban a importantes segmentos de la población de diferente manera que los gobiernos, y porque trabajaban en diversos sectores vinculados a la consecución de los Objetivos (enseñanza, reducción de la pobreza...) [Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, 2005].

Las organizaciones de la sociedad civil, al igual que otros colectivos, no participaron sistemáticamente en los procesos de formulación y toma de decisiones de los ODM, por ello, se extendió el sentimiento de que éstos fueron impuestos por la comunidad internacional y no se tuvo demasiado en cuenta la importancia de corporaciones y organismos locales, por lo que el papel de todos para su logro se vio envuelto en cierta incertidumbre [Economistas Sin Fronteras, 2013].

Como resultado, consideran que se creó una interdependencia de los países en desarrollo, receptores de AOD y con menos poder en la cúpula de decisión, con los países desarrollados, cuestión actualmente muy presente en los debates por la reducción de la capacidad económica de los donantes. Por todo ello, recriminan que las metas dejaban a gente atrás y fueron homogéneas establecidas por las características de los países influyentes en la comunidad internacional.

Otra cuestión se centra en la utilización de datos agregados para evaluar los progresos de los diferentes Objetivos, que ha traído como consecuencia que muchas comunidades hayan sido excluidas de los resultados inclusive en lugares que hicieron grandes esfuerzos para alcanzar las metas y experimentaron progresos, además de crecimiento económico [Sanahuja, 2013]. Este es el caso de los grupos indígenas, minorías étnicas, discapacitados... que pueden tener mayor nivel de pobreza y hambre, sin embargo, se da por superado dicho Objetivo por su cumplimiento a nivel global dentro de sus regiones. Hay que recalcar que incluso cuando se dan progresos agregados, la desigualdad y exclusión social contribuyen a que éstos puedan ser incompletos.

En general, los reproches están orientados hacia la elección de los Objetivos, sus indicadores y procesos. Los grupos de la sociedad civil determinan que éstos fueron establecidos con cierta visión humana pero finalmente se priorizó a la economía y a su “financiarización” frente a los derechos humanos y el respeto por el medioambiente, se centraron en los efectos del subdesarrollo sin investigar sus causas, fueron demasiado generales en su enunciado, tenían una estructura dudosa y prácticamente no se dio importancia a la rendición de cuentas respecto a su grado de cumplimiento.

PROPUESTAS PARA LA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO POST-2015.

Con el fin de crear una Agenda de desarrollo verdaderamente inclusiva e integradora que fomente la participación de todos los actores políticos y sociales del mundo entero, se inició por parte de la Organización de Naciones Unidas un proceso abierto de consultas, reuniones y debates que incluye la colaboración de Gobiernos, sector privado, grupos de la sociedad civil, académicos y ciudadanos.

Como sugerencia de los Estados Miembros de Naciones Unidas en la Cumbre sobre los ODM de 2010, ante la necesidad de información sobre las actividades, análisis y consultas necesarias para establecer los pilares intergubernamentales orientados a preparar la nueva Agenda post-2015, en 2012 Ban Ki-moon implantó un Equipo de Tareas del Sistema de la ONU ³ para incentivar su creación y establecer pautas para su ejecución.

Su primer informe, “El futuro que queremos para todos” [UN System Task Team on the Post 2015 Development UN Agenda, 2012] refleja la esperanza de convertir la globalización en un elemento positivo para las actuales y futuras generaciones y romper con la desigualdad que hasta ahora genera, para ello es necesario abordar los retos desde un enfoque holístico. Propone recomendaciones para conseguir “políticas integradas que garanticen el desarrollo económico y social inclusivo, la paz y la seguridad y la sostenibilidad ambiental”, además de responder a las inquietudes de todos los ciudadanos. Y considera que el reto de hoy es lograr un consenso de ideas para formular los nuevos Objetivos que deben ir en la línea de implementar políticas globales acorde con el desarrollo sostenible.

Por otro lado, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil, otras entidades internacionales, ciudadanos de todo el mundo, think tanks y universidades, se apostó por crear un debate global basado en consultas nacionales y regionales en las que, hasta el momento, han participado más de 1.468.000 personas de 194 países diferentes.

Se trata de la encuesta on-line “My World”, dirigida a todos los ciudadanos y ciudadanas del mundo, que pueden escoger sus prioridades de entre los 16 ámbitos⁴ de actuación que se proponen de acuerdo al nivel de mejora que supondrán en sus vidas; y

³ Compuesto por más de 50 entidades y agencias de NNUU y otras organizaciones internacionales. Está presidido por el DAES (Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas) y el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo).

⁴ Las 16 cuestiones fueron elegidas a partir de las prioridades facilitadas en encuestas e investigaciones precedentes por las poblaciones más pobres del planeta; y extraídas de informaciones orientadas hacia la lucha contra la pobreza en los debates técnicos y políticos sobre la nueva Agenda.

de la conversación global on-line “The World We Want”, que consiste en un foro basado en consultas nacionales para intercambiar ideas sobre 11 áreas temáticas (desigualdades, salud, nutrición, energía, gobernanza, educación, conflicto, agua, crecimiento y empleo, sostenibilidad ambiental y dinámica de población) con el fin de incluir en el proceso a grupos de interés que generalmente no tienen acceso a las deliberaciones políticas. En resumen, ambas permiten obtener valoraciones de personas pertenecientes a diferentes colectivos y naciones respecto a una serie de temas relacionados con el desarrollo cuyos resultados y análisis se añadirán al trabajo del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes para la Agenda de Desarrollo Post-2015⁵, y serán de dominio público a finales del año 2014.

Centrándome únicamente en las organizaciones de la sociedad civil, éstas instan a orientar las nuevas pautas hacia una mejora de la organización social mediante el trabajo colectivo, el fomento del respeto por el planeta y la reinterpretación de la lógica de la economía con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible. Por otro lado, también se muestran preocupadas por el avance de las desigualdades a niveles regionales y entre países, y por los efectos del cambio climático que, lógicamente, repercuten con más intensidad en los grupos marginados inclusive en los lugares que presentan crecimiento económico.

De las deliberaciones y propuestas obtenidas mediante consultas que comenzaron en 2012 y fueron realizadas a nivel nacional, regional y comunitario en 39 países de los cinco continentes, los representantes de las asociaciones de la sociedad civil agrupadas en “Más allá del 2015”, “Llamamiento Global a la Acción Contra la Pobreza” y el “Foro Internacional de Plataformas de ONG nacionales”, recogen cinco temas básicos con necesidad de profundizar y debatir de cara a la construcción de la Agenda post 2015.

1. Igualdad

Centran el concepto en términos de género debido a su correlación con la pobreza (feminización de la pobreza) e implicación en la inclusión social; en el respeto por los derechos humanos; y en la gobernanza global. Consideran que si se consigue una verdadera igualdad en estos sentidos, junto con la asunción de responsabilidades por parte de los Gobiernos, se lograrán importantes transformaciones socialmente sostenibles.

⁵ Grupo Especial constituido en 2012 y formado por el presidente de Indonesia, la presidenta Liberia, y el primer ministro, David Cameron, del Reino Unido. Además, incluye a líderes de la sociedad civil, del sector privado y de diferentes gobiernos.

Respecto a la eliminación de la discriminación por sexo, el programa de la ONU para la Mujer, ONU Mujeres, pretende implicar y reforzar el papel de las organizaciones de la sociedad civil para promover su idea de crear un objetivo único con el fin de lograr la igualdad de género, el respeto de los derechos de las mujeres y conseguir un verdadero empoderamiento femenino. Además, considera incluir cuestiones relacionadas a este tema de manera transversal con fines e indicadores claros.

Las formaciones de la sociedad civil, a su vez, presentaron un buen número de contribuciones surgidas en la Conferencia de Bonn y de la Asamblea de Mujeres de Bali en 2013. De entre ellas, destacar los documentos “Visiones feministas sobre las transformaciones estructurales necesarias para lograr los derechos de la mujer y la igualdad de género en la agenda de desarrollo post-2015” [Varias organizaciones, marzo 2013] e “Igualdad de Género para eliminar la pobreza” [Grupo de Trabajo Feminista, coalición de redes y organizaciones para el avance de los derechos de las mujeres y Coalición de Mujeres en el marco Post 2015, 2013], donde se anima a reorientar las políticas para abordar los problemas de desigualdad, violencia y discriminación por sexo, haciendo especial mención al caso de las mujeres que trabajan en industrias extractivas y monocultivos en referencia a la “feminización de la pobreza”. Además, tratan de concienciar sobre las dificultades medioambientales acarreadas de la mercantilización de los recursos naturales.

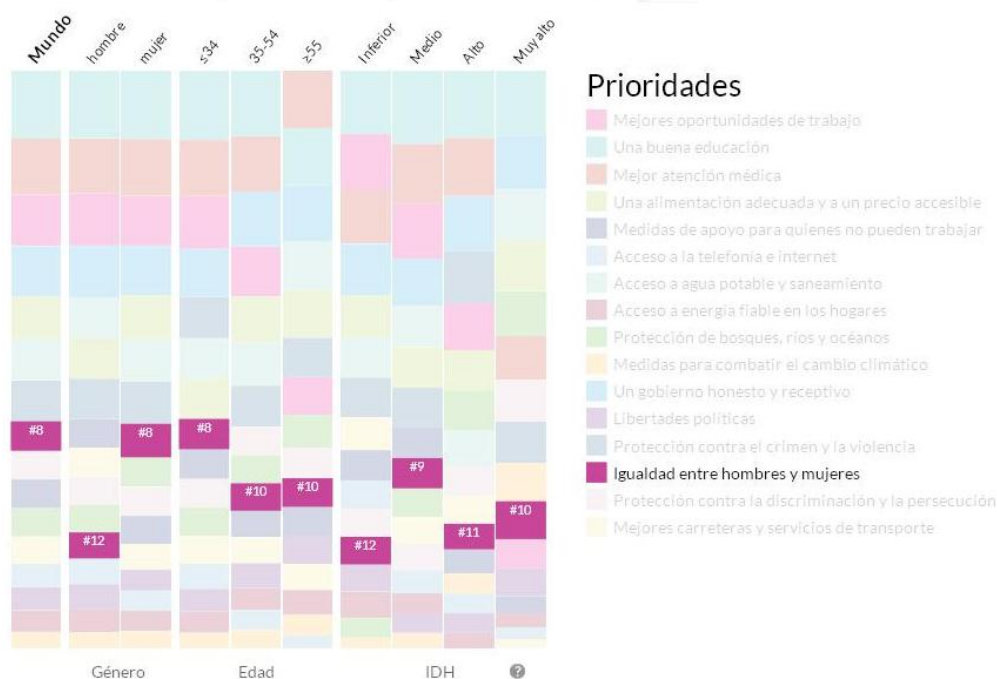
Por otro lado, un grupo formado por varias organizaciones en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos⁶, planteó al Grupo de Alto Nivel establecer un objetivo específico con tres metas: el acceso universal, reconocimiento y fortalecimiento del sistema de financiación de estos servicios.

Con todo ello, se pretende dar voz en la toma de decisiones a las mujeres que hasta ahora se encontraban excluidas de estos procesos, impulsar su liderazgo en los procedimientos de rendición de cuentas, abordar el problema de la violencia machista y conseguir, al igual que en los ODM, un objetivo específico sobre igualdad de género y empoderamiento femenino, pues las mujeres también son importantes motores de desarrollo global.

Destacar que este tema aparece incluido en la encuesta “My World” y en prácticamente todas las deliberaciones nacionales con actores de la sociedad civil y personas en general y, como se puede observar en la siguiente imagen, a nivel mundial se encuentra en el puesto número 8 (de las 16 opciones) de prioridades de los

⁶ Coalición de 11 organizaciones de salud y derechos sexuales y reproductivos de todo el mundo.

ciudadanos por encima de temas como el cambio climático, la libertad política y el acceso a determinadas infraestructuras. Aunque se desarrollará posteriormente, resaltar que esta cuestión está alcanzando especial importancia en los diálogos de las regiones del Sur, como es el caso de América Latina.



Fuente: Encuesta “My World”, febrero 2014.

En relación a la desigualdad como característica propia de la pobreza, asumen que la reducción de ésta propiciará el cambio necesario para acabar con la miseria y poder abordar los problemas de exclusión social.

Teniendo en cuenta el concepto aplicado a las relaciones entre países, se torna indispensable la reforma de la gobernanza global a través de la implantación de normas que propicien un sistema de comercio internacional justo, que incentiven la redistribución progresiva de recursos, una mayor regulación del colectivo empresarial y un control sobre las transacciones financieras para evitar los paraísos fiscales⁷, es decir, que fomenten la democracia global.

⁷ Desde finales de los años 90, el colectivo ATTAC lucha por la implantación de la “Tasa Tobin”, que consiste en gravar las grandes transacciones financieras y así evitar la proliferación de paraísos fiscales. Los objetivos principales de la Organización están relacionados con el establecimiento de mecanismos democráticos de regulación y control de los mercados /sistema financiero internacional y fomentar la participación social activa.

Por último, consideran que para llevar a cabo una evaluación y seguimiento eficaces de este indicador, es necesario establecer objetivos y metas concretos para datos desagregados, es decir, separados por nivel de pobreza, género, grupo étnico..., pues así los resultados serán más realistas y objetivos, por tanto, más útiles.

2. Sostenibilidad ambiental

En la Conferencia de Río+20 en 2012, qué contó con la presencia de líderes mundiales junto con organizaciones de la sociedad civil y representantes del sector privado, ya se mostró el interés en construir una economía ecológica y en mejorar la coordinación entre los actores internacionales para alcanzar un nivel de desarrollo sostenible y reducir la pobreza.

Piensan que queda patente que los actuales sistemas productivos y de consumo son incompatibles con la sostenibilidad medioambiental. Los límites planetarios y la estrecha relación entre el desarrollo humano y el entorno parece que pueden traspasarse y, todo ello, sin ningún perjuicio para aquellos que los sobrepasan. Por esto, los representantes de la sociedad civil consideran que se deben establecer unos cambios acorde con los límites del medio y que las empresas multinacionales y extractivas que fomenten su destrucción rindan cuentas, pues estamos en un momento de decidir progresar hacia un futuro sostenible en cuanto a empleos, nivel de vida y energías limpias.

3. Derechos humanos

Desde la creación de la Carta de las Naciones Unidas en 1945 se priorizaron pero han estado sometidos a continuas violaciones, por este motivo, reiterando la intencionalidad inclusiva de la nueva Agenda, los derechos humanos como tales (civiles, políticos, sociales, económicos y culturales) deben ser un pilar base en el marco post- 2015 pudiendo evaluar su grado de respeto.

En la declaración emitida en 2013 por Amnistía Internacional y el Centro de Derechos Económicos y Sociales (ECOSOC) con el apoyo de 300 organizaciones más, “Derechos humanos para todos en la agenda Post-2015” [Varias organizaciones. Diciembre de 2013], se hace un llamamiento a considerar los derechos humanos como elementos de justicia real y no de solidaridad e insta a los Gobiernos a firmar acuerdos oficiales por los que se comprometan a respetarlos.

Teniendo en cuenta que todos los individuos son poseedores de derechos sólo por ser personas, se debe eliminar todo tipo de discriminación en su respeto y aplicación, por ello, hacen referencia a la rendición de cuentas de todos los sectores implicados (empresas, políticos, organismos internacionales...) en ellos. Además, mencionan la Declaración del Derecho al Desarrollo de 1986⁸ como documento a tener en cuenta y no olvidar en los momentos de crisis económica y aumento de inseguridad y conflicto.

4. Erradicación de la pobreza y el hambre

A pesar del momento de crisis económica global en el que nos encontramos no podemos olvidar los avances (tecnológicos, en infraestructuras...) que se han producido en los últimos tiempos, por esto, afirman que no hay excusa para la existencia de pobreza y hambre en pleno siglo XXI si no es la falta de preocupación por el bienestar de las personas, personas que encuentran entre sus derechos fundamentales el acceso a una vida digna.

El nuevo concepto de desarrollo sostenible que se pretende introducir es incompatible con la presencia de pobreza, de ahí la preocupación de la sociedad civil por su erradicación y estudio de las causas que llevan a ella y no simplemente de las consecuencias. Causas que pueden dimanar de la preocupación por la economía y su crecimiento sin tener en cuenta la dimensión humana de ella, por lo que la sociedad civil insta a tener en cuenta medidas holísticas de buen vivir semejantes a la propuesta del índice de Felicidad Bruta Nacional de Bután⁹.

Por otro lado, creen imprescindible prestar más atención a las áreas rurales, pues por sus características de subsistencia la repercusión de la pobreza y el hambre es distinta a las zonas urbanas. En varias deliberaciones nacionales, se señaló a los subsidios a la agricultura que se conceden en los países ricos (ejemplo: Política Agrícola Común en la Unión Europea) y a las normativas de distribución de tierras y de derechos de propiedad como fuentes que dificultan el progreso de estas áreas.

⁸ Se enmarca dentro de los llamados “derechos de la solidaridad” y fue promovido principalmente por autores africanos, es por ello, que no es de extrañar que la primera definición que se conoce fuera realizada por el jurista senegalés Keba M’Baye en 1972.

⁹ Fue establecido en 1972 por el rey Jigme Singye Wangchuck de Bután. El país, ubicado en el sur de Asia, tiene por religión mayoritaria el budismo y no concibe el crecimiento económico a costa de todo. El indicador tiene como objetivo medir el bienestar de la sociedad y contiene valoraciones sobre la buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo económico equilibrado, la conservación del medioambiente y la preservación y fomento de la cultura.

5. Rendición de cuentas y participación

Aunque se reitera en los puntos anteriores, los representantes de la sociedad civil dedican un único apartado para debatir sobre la rendición de cuentas de las acciones orientadas a crear la Agenda Post-2015 y de los objetivos finales que de ella saldrán, pues cabe recalcar la responsabilidad de todos los protagonistas en su funcionamiento.

Es por este motivo, que los integrantes del Diálogo Internacional sobre la Consolidación de la Paz y del Estado ¹⁰ se unen a la propuesta para que la nueva Agenda refleje que "la fragilidad del Estado representa un obstáculo para la cohesión social, el crecimiento económico, el desarrollo sostenible y la estabilidad política" [International Dialogue on Peacebuilding and Statebuilding, 2012].

Además, dado que con la globalización los conflictos de un país repercuten de una u otra manera en el exterior, se hace referencia a temas relacionados con la paz y seguridad y se considera que la promoción de la paz y prevención de disputas deben convertirse en prioridad, pues ningún país afectado por la violencia y con un esquema social frágil alcanzado el cumplimiento de ningún ODM.

También destacan la importancia de una ciudadanía activa y comprometida capaz de pedir explicaciones a sus Gobiernos, por ello es fundamental proporcionar un fácil y transparente acceso a la información (partidas presupuestarias, acciones gubernamentales...).

Con el desarrollo de estas propuestas enmarcadas en los cinco bloques principales y el resto de ideas y aportaciones que se están realizando, la sociedad civil pretende colaborar estrechamente con los demás actores implicados en el proceso de creación de unas pautas reales de desarrollo sostenible más allá del 2015, pues consideran que con las aportaciones de los diferentes actores del desarrollo ésta será más completa y se adaptará a los intereses globales. También, aspiran a confirmar los principios iniciados en el proceso de Rio+20 y avanzar en las propuestas de Bonn y los procesos participativos a nivel nacional y regional.

UNA MIRADA DE LA SOCIEDAD CIVIL Y LA CIUDADANÍA HACIA EL FUTURO DE TODOS Y TODAS.

Más allá de los estereotipos que engloban los conceptos de "países del norte" y "países del sur" para establecer unos Objetivos inclusivos hay que tener en cuenta la

¹⁰ Grupo del G7 y 19 Estados frágiles y en conflicto, además de socios participantes en el desarrollo y organizaciones internacionales.

presencia y peticiones de los diferentes grupos es decir, como destacan los miembros de la “Plataforma 2015 y Más” [Pablo Martínez Ossés, Septiembre de 2013], hay que apostar por unos retos que engloben y propicien el reequilibrio entre los “sures” del Norte y Sur y los “nortes” de ambos.

En los apartados anteriores, aparecen agrupadas en cinco bloques las demandas generales de la sociedad civil pero hay que tener en cuenta, aunque sea un trabajo difícil, que dentro de cada una de ellas existen necesidades y vivencias diferentes para los distintos colectivos dentro de un país y entre las propias naciones, lo que repercutirá en el establecimiento de indicadores y evaluación de los resultados.

POSICIÓN DE ÁFRICA Y ASIA

En la TICAD-V de junio de 2013 (Quinta Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo Africano), reunidos los representantes de alto nivel de Japón, gobiernos africanos, ONU y las instituciones internacionales en diálogo con representantes de la sociedad civil, sector privado, universidades y medios, se aprobó la Declaración de Yokohama por la que se estableció una postura común africana para el post-2015. En ella se fijaron como prioridades la transformación económica y el crecimiento inclusivo, además de la seguridad humana (a propuesta de Japón).

Esta idea común para África de cara al post-2015 se viene fraguando a través de consultas regionales coordinadas por la UNECA (Comisión Económica para África), la AUC (Comisión de la Unión Africana), el AfDB (Banco de Desarrollo Africano) y el PNUD en torno a la transformación económica estructural y el crecimiento inclusivo, la innovación tecnológica, el desarrollo humano y la financiación y trabajo en asociación. También existe un Comité de Alto Nivel de Jefes de Estado y de Gobierno presidido por la Presidenta de Liberia, que coordina los avances hacia el establecimiento de una actitud colectiva.

Desde las organizaciones de la sociedad civil africanas y asiáticas agrupadas en el G77¹¹, se reclama redefinir las políticas macroeconómicas, financieras y comerciales, y repensar la relación existente entre éstas y los grupos o prácticas a los que benefician con sus incentivos y los que se ven perjudicados. Consideran fundamental para conseguir esto que las instituciones implicadas en su formulación rindan cuentas, proporcionen información y que se orienten hacia una economía productiva rompiendo

¹¹ El G77 agrupa a casi toda América Latina, África y las naciones del sur de Asia. Incluye a 133 países y representa dos tercios de los miembros de NNUU, lo que implica, el 60 % de la población mundial.

la tendencia de su financiarización, es decir, se torna necesario el establecimiento de unas políticas reguladoras que tengan presentes la sostenibilidad ambiental y los derechos humanos como instrumentos de desarrollo.

Del lado de las organizaciones asiáticas concentradas en la ADA (Asia Alianza para el Desarrollo), se añade la necesidad de colaborar entre todos los organismos para conseguir un verdadero consenso en cuanto a los temas anteriormente expuestos haciendo especial mención a las necesidades de la población en riesgo de exclusión.

Si bien, las organizaciones de la sociedad civil están participando del proceso consuetudinario en estas regiones, determinados autores [Salim Akoojee, 2014] perciben que la decisión final estará en manos de los organismos de NNUU implicados en los diálogos y de los gobiernos de unas pocas y determinadas zonas.

PROPUESTAS DE AMÉRICA LATINA Y CARIBE

De la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe en marzo de 2013 y de la consulta de Guadalajara (México), “Realizando el Futuro que Queremos en América Latina y el Caribe: Hacia una Agenda de Desarrollo Post-2015”¹², en abril del mismo año, donde participaron todos los grupos representativos de la región y los actores internacionales implicados en el proceso post-2015 (miembros de la ONU, indígenas, sociedad civil, medios de comunicación, academia, organizaciones privadas, niños y adolescentes, discapacitados...), se extraen las principales propuestas comunes y también las de las redes civiles latinoamericanas y caribeñas.

Primeramente, se insta a la inclusión de todos los ciudadanos y colectivos haciendo especial mención a los pueblos indígenas y a los grupos migrantes, pues consideran la diversidad ambiental y poblacional como fortaleza para el desarrollo y se valoran positivamente los avances alcanzados.

Además, piensan que las nuevas propuestas no pueden fraguarse exclusivamente desde los gobiernos sino que es necesario el apoyo de la sociedad civil, del sector privado y de los científicos para representar a la población y construir una única agenda universal de desarrollo sostenible.

Explícitamente, los grupos de la sociedad civil establecen que los nuevos retos deben ir orientados a la reducción de las desigualdades, inclusión social,

¹² Hubo más de 400 participantes, de sectores y actores clave en el proceso Post 2015, procedentes de 24 países diferentes de la zona. Las conclusiones se reflejaron en el documento “Recomendaciones de Guadalajara”.

empoderamiento femenino, mejoras en el acceso a la información y formación de los ciudadanos, y al establecimiento de normas de financiación para el desarrollo.

En cuanto a la desigualdad existente en el territorio afirman, apoyándose en el informe “Million voices: the World we want”, que el crecimiento económico ha podido incrementar éstas y no ha fomentado una mejor distribución de los recursos excluyendo de la actividad económica y social especialmente a mujeres y jóvenes.

También muestran su preocupación por la crisis social, económica, energética y alimentaria que afectan al desarrollo de algunas regiones y, es por esto, que establecen unas pautas agrupadas en: la necesidad de igualdad de oportunidades, la protección de los niños y adolescentes, el respeto por los derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes, reafirmar los derechos sexuales y reproductivos de los seres humanos, y establecer políticas considerando el envejecimiento de la población y centradas en la sostenibilidad ambiental trabajada en la Cumbre de Rio+20.

SUGERENCIAS DE EUROPA

El establecimiento de posturas comunes con proyección a la Agenda Post-2015 y el posicionamiento global de las naciones europeas se discutió en las reuniones celebradas los días 13 y 14 de febrero organizadas por el Comité Económico y Social Europeo (CESE). En ellas participaron expertos de diferentes grupos de la sociedad civil y representantes de la Unión Europea, ONU y otros interesados.

Los principales debates giraron entorno al carácter sostenible que deben tener los nuevos retos, en relación a ello, los ponentes consideraron que el desarrollo sostenible es incompatible con la existencia de pobreza y para extinguirla es necesario aceptar los límites del planeta. No existe ninguna duda de que si esto es conseguido supondrá un hito para todos los ciudadanos.

También se dialogó acerca del fomento de la igualdad de género y la capacitación femenina, la problemática y posibles soluciones para afrontar el blanqueo de dinero y la corrupción y se hicieron propuestas para implantar una cuota con el fin de reducir la huella ambiental.

Para finalizar, se hizo hincapié en la necesidad de la participación de todos asumiendo responsabilidades y aunando esfuerzos sin distinciones Norte-Sur e incluyendo a las empresas, sociedad civil y gobiernos locales y regionales.

Observando las consultas realizadas a representantes de la sociedad civil en varios países europeos (Dinamarca, España, Francia, Alemania, Irlanda, Reino Unido,

Finlandia) se puede percibir que sus propuestas de mejora y necesidades internas giran en torno a los problemas de pobreza y desigualdad surgidos por la crisis económica que afecta a algunos países de la zona, a las mejoras en la educación de los ciudadanos y a temas de paz y seguridad.

Los debates generados en las plataformas on-line “The World We Want” y “My World”, muestran que las preocupaciones de la ciudadanía europea en general se encaminan hacia la problemática del desempleo, la necesidad de buena educación y de gobiernos más receptivos, ocupando los últimos puestos conceptos que hacen referencia a mejoras en transportes y carreteras, acceso a teléfono e internet y energía en el hogar.

Con todo anterior, las organizaciones civiles reconocen y consideran un auténtico reto el establecer un futuro común pero inclusivo de verdad de todos los ciudadanos del mundo, pero están dispuestas a colaborar con todos los organismos para que este futuro global sea cierto y suponga un auténtico desarrollo sostenible.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

En el actual panorama de globalización, donde las decisiones y acciones de los países, así como sus cambios, tienen repercusión en el resto de naciones y sus ciudadanos, es importante continuar con el acuerdo de cooperación global que fija unos objetivos comunes de desarrollo y progreso.

Los cambios recientes vienen principalmente determinados por el período de crisis económica que afecta a países tradicionalmente proveedores de AOD y el creciente protagonismo de economías emergentes; la mayor preocupación por las consecuencias del cambio climático; los conflictos latentes; y por el replanteamiento de la lógica de la economía en el desarrollo, considerando dar más importancia a sus matices holísticos.

Pero también surgen de las propuestas y llamamientos de los movimientos sociales cansados de permanecer bajo la sombra de las altas esferas y dispuestos a trabajar por sus ideales e intereses comunes hacia una meta próspera para todos.

Fue por la necesidad de una motivación conjunta para contener los problemas que afectaban a todas las naciones por lo que surgieron en el año 2000 los ODM. A grandes rasgos, para la ONU un arduo trabajo de organización que mereció la pena por el alto grado de cumplimiento alcanzado en la mayoría de las metas propuestas, a pesar de los errores cometidos en algunos aspectos, por ejemplo, en la rendición de cuentas.

Para las organizaciones de la sociedad civil un proceso que partió y se desarrolló bajo el paraguas de la ONU, lo que repercutió en la dependencia entre países y la homogeneidad de los Objetivos acorde con las pretensiones de las regiones más influyentes.

Sin embargo, a pesar de las críticas y los errores, este consenso entre los Estados Miembros de la ONU y otros actores implicados, supuso un punto de inflexión en las relaciones internacionales y representó la asunción de compromisos por parte de todas las naciones, además de repercutir en sus políticas públicas y de cooperación.

Y, ¿ahora? A punto de vencer el período de vigencia de los ODM se inició el establecimiento de las bases para construir la nueva Agenda de desarrollo que determinará el rumbo global post-2015. Desde el comienzo éste pretende ser un proceso inclusivo de todos y para todos, por ello, desde la ONU se inició una discusión abierta compuesta por consultas en colaboración con los Gobiernos, sector privado, grupos de la sociedad civil, académicos y ciudadanos.

La sociedad civil en el marco post-2015, insta al trabajo colectivo como fuente de mejora de la organización social, al respeto por el medioambiente y al avance hacia un verdadero desarrollo sostenible. Mientras, sus preocupaciones están orientadas hacia las desigualdades y los efectos del cambio climático. Por todo ello, proponen cinco líneas básicas de actuación (igualdad, respeto por los derechos humanos y la gobernanza global, desarrollo sostenible, erradicación de la pobreza y el hambre, fomento de la participación y rendición de cuentas) que cada región está discutiendo en sus debates propios con el fin de tomar una dirección.

Reiterando la idea de hacer una Agenda de desarrollo realmente inclusiva y con matices que agreguen a todos los colectivos y regiones, se torna necesario un trabajo común desde el inicio hasta el fin por parte de los actores implicados. Este es un proceso de todos y para todos sin distinción, pues somos piezas clave del puzle del desarrollo, del desarrollo sostenible, y los ciudadanos estamos motivados a presionar y contribuir para que las nuevas metas sean conseguidas.

Para finalizar, recordar las palabras de Kofi Annan como Secretario General de la ONU en la Cumbre del Milenio:

“Ustedes, (organizaciones de la sociedad civil), no solamente imparten vida al concepto de ‘Nosotros, los pueblos,’ en cuyo nombre fue escrita nuestra Carta; ustedes nos acercan a la promesa de que el poder

de la gente puede hacer que la Carta funcione para todos los pueblos
del mundo en el siglo XXI”

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AKOOJEE, Salim (2014). Los ODM trabajados a la africana: consultas y transparencia en acción. En Boletín Norrag, Suiza, v.49, p. 76-78, enero.

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS. (27 de Julio de 2012). Resolución 66/288. *El futuro que queremos*. Disponible en: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=S>. Último acceso: 20 Enero. 2014.

DEL ARENAL, Celestino (2009). *Mundialización, creciente interdependencia y globalización en las relaciones internacionales*. En: VV. AA. Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz, Universidad del País Vasco, Bilbao.

ECONOMISTAS SIN FRONTERAS. (2012). *El mundo no tiene razones para celebrar*. En Anuario 2011: "Políticas coherentes para una ciudadanía global". Madrid. p. 19-38.

ECONOMISTAS SIN FRONTERAS. (2013). *La agenda de desarrollo Post-2015: ¿Más de lo mismo o el principio de la transición?* Dossieres EsF, N°11, Septiembre 2013.

EESC Conference. (13-14 Febrero 2014). *A NEW GLOBAL PARTNERSHIP: European Civil Society Positions on the Post-2015 Framework*. EESC, Brussels. Disponible en: <<http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/post-2015-conference-conclusions.pdf>> Último acceso: 20 de febrero.

GRUPO DE TRABAJO FEMINISTA, coalición de redes y organizaciones para el avance de los derechos de las mujeres y Coalición de Mujeres en el marco Post 2015 (2013). *Igualdad de Género para eliminar la pobreza*. Disponible en: <http://participacionsocial.sre.gob.mx/docs/post2015/guadalajara/esp/grupo_de_trabajo_feminista_igualdad_genero_fin_pobreza.pdf> Último acceso: 3 Enero. 2014.

INTERNATIONAL DIALOGUE ON PEACEBUILDING AND STATEBUILDING. (2012). *New Deal para el compromiso en Estados frágiles*. Disponible en: <<http://www.pbsbdialogue.org/documentupload/49669838.pdf>>. Último acceso: 8 Enero. 2014.

MARTÍNEZ Ossés, Pablo (septiembre de 2013). *La agenda post 2015 debe comprometerse (realmente) con los derechos humanos*. Disponible en: <http://www.2015ymas.org/comunicacion/destacamos/opinamos/2013/370/la-agenda-post-2015-debe-comprometerse-realmente-con-los-derechos-humanos/>. Último acceso: 29 Diciembre. 2013.

SANAHUJA, José Antonio (2007). *¿Más y mejor ayuda?: la Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo*. En Manuela Mesa (Coord.), Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ), Madrid, CEIPAZ, p. 71-101.

SANAHUJA, José Antonio (2013). *Más allá de 2015: visiones y escenarios del desarrollo global y las políticas de ayuda*. En: Domínguez, R. y Tezanos, S.(Coords.), Desafíos de los Estudios del Desarrollo: Actas del I Congreso Internacional de Estudios del Desarrollo, Santander: Red Española de Estudios de Desarrollo/Universidad de Cantabria.

SCHÖNROCK, Philipp. (2013). *Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: Seguimiento de la Agenda para el Desarrollo después de 2015 y Río +20. La visión de la sociedad civil*. Disponible en: <sustainabledevelopment.un.org/getWSDoc.php?id=737>. Último acceso: 4 Febrero. 2014.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO. (2013). *“Realizando el Futuro que Queremos en América Latina y el Caribe: Hacia una Agenda de Desarrollo Post-2015”*. Consulta en Guadalajara. Disponible en: <<http://participacionsocial.sre.gob.mx/post2015gdl.php>>. Último acceso: 25 de enero.

SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS EN MÉXICO. (2013). *Agenda para el Desarrollo Post 2015*. Disponible en: <http://www.onu.org.mx/agenda-de-desarrollo-post-2015_3.html>. Último acceso: 14 Enero.2014.

UN MILLENNIUM PROJECT. (2005). *Invirtiendo en el desarrollo: Un plan práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Disponible en: <http://www.unmillenniumproject.org/reports/fullreport_spanish.htm>. Último acceso: 28 Julio, 2014.

UN SYSTEM TASK TEAM ON THE POST-2015 UN DEVELOPMENT AGENDA. (Junio de 2012). *El futuro que queremos para todos*. Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/unttreport_sp.pdf> Último acceso: 22 Enero. 2014.

UNCETA, Koldo. (2013). *Más allá de 2015: el debate sobre la Agenda del Desarrollo y la Cooperación*. En: Revista Española de Desarrollo y Cooperación, nº 33 p. 125-136.

VARIAS ORGANIZACIONES (diciembre de 2013). *Declaración conjunta: derechos humanos para todas/os en el post-2015*. Disponible en: <<http://www.cesr.org/downloads/joint.statement.dec10.pdf?preview=1>>. Último acceso: 28 Diciembre. 2013.

VARIAS ORGANIZACIONES (marzo 2013). *Visiones feministas sobre las transformaciones estructurales necesarias para lograr los derechos de la mujer y la igualdad de género en la agenda de desarrollo post-2015*. Disponible en: <www.worldwewant2015.org/es/file/346747/download/376898>. Último acceso: 3 Enero.2014.

YOSHIZAWA , Kei (enero 2013). *Las prioridades de Japón para el desarrollo africano y la TICAD-V [Quinta Conferencia Internacional de Tokio sobre Desarrollo africano]: Haciéndose eco de las voces japonesas y africanas en la agenda post-2015*. En Boletín Norrag, Suiza, v.49, p. 20-22, enero.

Recebido em:16/03/2014
Aprovado em:29/07/2014

OS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA GOVERNANÇA GLOBAL DO DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI

Marcus Maurer de Salles¹

RESUMO

Ao longo da década de 1990, se é verdade que o desenvolvimento, em sua vertente econômica e comercial entrou em crise, ele passa a se revestir nessa quarta década da ONU de dois novos vetores, aos quais até então não estava associado: a sua inter-relação com os direitos humanos, que levou à noção de desenvolvimento humano, e também à sua associação com a preservação ambiental, tendo resultado no conceito de desenvolvimento sustentável. Em torno de ambos os conceitos, produziu-se um amplo conjunto de textos de direito internacional que passaram a orientar as relações internacionais, e de maneira indireta, a lidar com a questão da desigualdade entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento. Ao longo da primeira década do século XXI, outro importante movimento normativo internacional foi a institucionalização dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio, em torno dos quais os Estados se comprometeram com metas específicas frente aos demais membros da comunidade internacional. Em razão disso, o presente artigo sustenta que a produção normativa internacional em torno da questão do desenvolvimento revela que o direito internacional do desenvolvimento na realidade não morreu, como correntemente se afirma na literatura. Na realidade, ele passou por um processo de transformação dos seus valores, tornou-se menos ideologizado, menos adstrito ao antagonismo Norte e Sul, entre ricos e pobres, e mais condizente com a noção de interdependência global, que orienta a solução dos desafios das relações internacionais contemporâneas.

PALAVRAS-CHAVE

Direito Internacional; Desenvolvimento; Objetivos do Desenvolvimento do Milênio; UNCTAD; Policy Space

INTRODUÇÃO

¹ Professor Adjunto do Curso de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP), com estágio doutoral no exterior, junto a Cátedra Internacional OMC/Integração Regional da Universidade de Barcelona (UB). Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPEL). Como pesquisador, dedica-se aos temas de Direito Internacional Econômico e Relações Internacionais da América Latina, com ênfase nas questões envolvendo a relação entre a Organização Mundial do Comércio e os Processos de Integração e Desenvolvimento da América do Sul. É Pesquisador do UNCTAD Virtual Institute. Como Professor Universitário, leciona desde 2003 em nível de Graduação e Pós-Graduação, junto a cursos de Direito, Relações Internacionais e Comércio Exterior. Tem experiência como Gestor de Instituições de Ensino Superior desde 2005, nos cargos de pró-reitoria acadêmica, chefia de departamento, coordenação de cursos, coordenação geral de pós-graduação, presidência de comissões próprias de avaliação e em órgãos colegiados. É avaliador do INEP em processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de Cursos e consultor ad hoc da CAPES em processos de avaliação de cursos, de candidatos, de acompanhamento de bolsistas ou bolsistas egressos do exterior. Atuou junto a diversas organizações internacionais: MERCOSUL (estagiário), OEA (consultor), CICV (disseminador) e UNCTAD (pesquisador).

O presente artigo trata do processo de retomada da construção do desenvolvimento enquanto princípio de direito internacional, ao longo da década de 1990 e da primeira década do século XXI, a fim de demonstrar as transformações e renovações pelas quais passou o direito internacional do desenvolvimento (DID), desde que foi erroneamente decretada a sua extinção, ao final dos anos 80.

Para avaliar o desenvolvimento enquanto fundamento jurídico das relações internacionais contemporâneas, este estudo parte da premissa de que, em decorrência deste ressurgimento, é possível afirmar que o DID permanece ativo e vigente ao longo da primeira década do século XXI.

Em um primeiro momento, o artigo analisa o processo de surgimento do fundamento jurídico do desenvolvimento nas relações internacionais durante a segunda metade do século XX, com a emergência de um corpo normativo voltado a regular as relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, ao qual se convencionou denominar direito internacional do desenvolvimento (DID).

Em seguida, examina a emergência dos conceitos de desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável ao longo dos anos 90. Para tanto, será analisada brevemente a quarta década da ONU para o desenvolvimento com o objetivo de, em seguida, analisar-se a consolidação do desenvolvimento no rol dos direitos humanos, bem como a sua aproximação com os debates em torno da preservação ambiental.

Em um terceiro momento, foca o processo de ampliação e aprofundamento da regulação em torno do desenvolvimento no início do século XXI, por meio da Declaração e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Esta abordagem integral do desenvolvimento – concebendo crescimento econômico, preservação ambiental e justiça social – tem sido o principal parâmetro de atuação da comunidade internacional ao longo da última década.

Em seguida, detalha a relevância que a Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) voltou a ter na primeira década do século XXI. Deste modo, será necessário avaliar o contexto, os objetivos e os resultados tanto das Conferências da UNCTAD de 2000, em Bangkok, e de 2004, em São Paulo. Dentre os resultados, será dada especial atenção ao chamado Consenso de São Paulo, à tardia retomada do Sistema Global de Preferências Comerciais (SGPC) e a emergência do conceito de *policy space* que, como será analisado nesta parte, embora seja um conceito recente nos fóruns internacionais, constitui, na verdade, reivindicação tradicional do DID.

Por fim, serão apresentados os impactos que o renascimento da UNCTAD ao longo desta década provoca nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC), em especial por meio da criação do conceito de *policy space*, enquanto ideia fundamental para a promoção do desenvolvimento.

O SURGIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO AO LONGO DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

A história do direito internacional do desenvolvimento é a história da luta pela independência – política, econômica e cultural – das nações que viveram durante séculos na periferia mundial. Com efeito, os fundamentos jurídicos originários do processo de colonização levado adiante entre os séculos XV e XVIII permaneciam vigentes na segunda metade do século XX.

Tais fundamentos jurídicos surtiam duplo efeito. Se, por um lado, conferiam igualdade jurídica e legitimidade política aos novos Estados, por outro, ignoravam a desigualdade econômica e o subdesenvolvimento das ex-colônias, que estavam se tornando independentes desde o século XIX. A composição da comunidade internacional se alterava, enquanto o direito internacional permanecia estático.²

Até o fim da 2ª Guerra, o direito internacional permanece eurocêntrico. A partir da descolonização do Sul, altera-se substancialmente a geopolítica das Relações Internacionais. O processo de descolonização provoca uma mudança da agenda internacional, com a passagem do foco securitário da Guerra Fria para a pauta desenvolvimentista.³

Com o processo de descolonização do pós-guerra, a comunidade internacional, passa por uma transformação radical, tanto do ponto de vista quantitativo, pelo aumento vertiginoso do número de novos Membros, quanto qualitativo, pelo surgimento de alianças diplomáticas das antigas colônias, novos Estados independentes.

Em razão do processo maciço de libertação e independência das antigas colônias e o consequente surgimento e articulação do Terceiro Mundo, a mera igualdade formal já não mais bastaria para a manutenção da ordem internacional. O Terceiro Mundo alegava que era necessário o *reconhecimento jurídico da desigualdade econômica entre os Estados* e, a partir daí, construir um novo sistema jurídico-político internacional, no

² BEDJAOUI, Mohammed. *Hacia un nuevo orden económico internacional*. Salamanca: Ségueme, 1979, p. 11.

³ FLORY, Maurice. *Droit international du développement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977, p. 18.

âmbito das organizações internacionais, que pudesse ser condizente com a nova configuração mundial.⁴

Esta transformação na geopolítica internacional levou à articulação do Terceiro Mundo e à institucionalização do Movimento dos Não-Alinhados (MNA) e do Grupo dos 77 (G77). No âmbito de tais articulações é gerido o Direito Internacional do Desenvolvimento (DID), com um objetivo revolucionário: tentar transformar as premissas – jurídicas e políticas – vigentes para passar a consolidar a questão do desenvolvimento enquanto fundamento jurídico efetivo das relações internacionais.⁵

Foi no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e de seus órgãos que a mudança na composição estrutural da comunidade internacional se fez sentir de maneira mais emblemática, e fez com que a ONU servisse de plataforma para alavancar reformas em outras organizações internacionais e tratados internacionais, especialmente o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Ademais, tão importante quanto a reforma era a formulação de planos de ação no âmbito das organizações internacionais, para que o abismo de desigualdade fosse efetivamente encurtado e aproximado. A partir das “*décadas da ONU para o desenvolvimento*”, a comunidade internacional passou a forjar um conjunto de regras que se convencionou chamar de direito internacional do desenvolvimento.⁶

O processo de incorporação do direito internacional do desenvolvimento no âmbito do sistema multilateral de comércio levou a um conjunto de prerrogativas jurídicas à disposição dos países em desenvolvimento vigentes no período GATT. Assim, o movimento terceiro-mundista logrou criar no âmbito do GATT as seguintes prerrogativas: i) o direito à industrialização, de 1955 (artigo XVIII, GATT); ii) o direito à não-reciprocidade, de 1964 (Parte IV, GATT) e; iii) o direito ao tratamento especial e diferenciado, de 1979 (Cláusula de Habilitação).⁷

Na medida em que o direito internacional do desenvolvimento foi paulatinamente sendo incorporado às regras do sistema multilateral de comércio ao longo do século XX, os marcos regulatórios dos países em desenvolvimento foram se reformulando e renovando a fim de usufruir dos novos direitos e das novas

⁴ VIRALLY, Michel. *Vers un droit international du développement*. AFDI, 1965. p. 3.

⁵ PRASHAD, Vijay. *The Darker Nations: a people's history of the Third World*. Nova York: The New Press, 2007. p. 119.

⁶ VELASCO, Manuel Diez. *Las Organizaciones Internacionales*. 15ª ed. Madri: Tecnos, 2008. pp. 320-321.

⁷ HUDEC, Robert E. *Developing Countries in the GATT/WTO legal System*. Washington: Cordell Hull Institute, 1987, p. 19.

flexibilidades nas obrigações que emergiam no âmbito do direito internacional do comércio.

A partir da incorporação das premissas desenvolvimentistas pelo GATT, assinado em 1947, os países em desenvolvimento, dentre eles os sul-americanos, fizeram uso intenso de tais prerrogativas jurídicas. Neste sentido, destacam-se o Modelo de Industrialização pela Substituição de Importações (Import-Substitution Industrialization – ISI), os processos de integração regional, os acordos comerciais não-recíprocos com os países desenvolvidos, e a criação de uma rede de preferências comerciais que beneficiam apenas os países em desenvolvimento, posteriormente chamada de comércio Sul-Sul.

Muito embora o conjunto jurídico do DID alcançado ao final dos anos de 1980 seja alvo de numerosas críticas e defeitos por parte dos países Membros da comunidade internacional, são inegáveis os seus méritos, pois foi no âmbito deste movimento de reforma da arquitetura política e jurídica das relações internacionais, que os países em desenvolvimento lograriam o reconhecimento de dita desigualdade econômica no âmbito do sistema multilateral de comércio. O Terceiro Mundo finalmente alcançaria sua missão: transformar os fundamentos da ONU e do direito internacional clássico.

A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO E SUSTENTÁVEL DOS ANOS 90

No início dos anos 1990, a desigualdade entre os países ricos e pobres continuava a agravar-se. As condições de vida e perspectivas de crescimento dos países pobres se deterioraram depois da queda dos regimes comunistas. Frente a este cenário, a Assembleia Geral (AG) adota a Resolução nº 18/1990, que contém a *Declaração sobre Cooperação Econômica Internacional*,⁸ e em 20 de dezembro de 1990, a Resolução nº 45/1990, que lança a *Estratégia Internacional de Desenvolvimento para a 4ª Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento*.⁹

Como novidade em relação aos objetivos, cabe destacar que pela primeira vez a ONU deixa de quantificar o crescimento que a estratégia se propõe a alcançar, bem como, também pela primeira vez, vincula o desenvolvimento com as necessidades sociais e ambientais, referindo-se expressamente à noção de desenvolvimento racional e sustentável. A partir de agora, o desenvolvimento deveria prestar atenção às políticas

⁸ Resolução nº 18/3, de 1990, do 18º período extraordinário de sessões da AG.

⁹ Resolução nº 45 (CXCIX) da AG de 21 de dezembro de 1990.

necessárias para aliviar a pobreza, melhorar os recursos humanos e proteger o meio ambiente. A erradicação da fome, a educação, e a proteção do meio ambiente se converteriam nos aspectos prioritários do desenvolvimento.¹⁰

As medidas para concretizar a estratégia alcançam, como nas décadas anteriores, todas as esferas da economia (comércio internacional, produtos básicos, ciência e tecnologia, industrialização), dedicando especial atenção ao financiamento externo do desenvolvimento e ao problema da dívida externa dos países em desenvolvimento.

Em relação à renovação do desenvolvimento enquanto princípio das relações internacionais, o fenômeno mais relevante da década de 1990, para a consagração da temática do desenvolvimento na ordem internacional, foi a sua inclusão no discurso dos direitos humanos.

Tal perspectiva começa a emergir ainda nos anos de 1980, com a adoção pela AG, em dezembro de 1986, da Resolução nº 41/128, que contém a “*Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento*”. No entanto, é ao longo da década de 90 que se consolida juridicamente a passagem da questão do desenvolvimento, como tema das relações econômicas internacionais, para o campo dos direitos humanos. Enquanto a questão do desenvolvimento perdeu força nos anos 80, com o esvaecimento das discussões interestatais em torno das relações Norte-Sul, o trabalho em torno de sua concretização se desenvolve no foro dos direitos humanos.

Com fulcro na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, ao longo dos anos 90, foram realizadas uma série de conferências da ONU cujo objetivo de desenvolvimento encontrava-se centrado no ser humano, dentre as quais se destacam:

- Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro) - 1992
- Conferência Mundial para os Direitos Humanos (Viena) - 1993
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo) - 1994
- Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague) – 1995
- Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim) - 1995
- Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (Istambul) - 1996
- Conferência Mundial sobre Alimentação (Roma) – 1996

Neste contexto, Maurice Flory afirma que:

¹⁰ Junto a isso, intensifica-se a abordagem dos problemas dos países menos avançados, a partir da constatação de um dado preocupante: o número de países classificados na categoria de menos avançados, em vez de diminuir, aumentou de 24 em 1972, para 41 em 1990. in VELASCO *op. cit.*, pp. 327-328.

As profundas mudanças no equilíbrio internacional a partir de 1989 colocam em questão as medidas adotadas ou recomendadas durante 40 anos acerca do desenvolvimento. O Direito Internacional do Desenvolvimento não mais corresponde na atualidade às opções liberais da ONU, FMI, BM e OMC. Uma nova orientação parece haver sido apontada em favor do fomento da proteção dos direitos humanos de caráter social. Desse modo, o Direito Internacional do Desenvolvimento daria lugar ao *Direito Internacional do Desenvolvimento Social*. (sem grifo no original).¹¹

De acordo com Silvia Menicucci, a constatação de que o desenvolvimento econômico deve caminhar de mãos dadas com o desenvolvimento social contribuiu para uma relativização da polarização Norte-Sul em face da natureza global dos problemas, e significou uma síntese entre duas tendências contraditórias: exigência liberal e reivindicações sociais.¹²

Como se percebe, ao longo dos anos 1990, o desenvolvimento se converte em um processo econômico, social, cultural e político, que pressupõe a existência e cumprimento do resto dos direitos contidos no *corpus* internacional dos direitos humanos.

Houve uma significativa mudança de enfoque e de prioridades, se comparado ao período de ascensão do DID, entre os anos 60 e 80: enquanto as ideias e os princípios que inspiraram a (Nova Ordem Econômica Internacional) NOEI foram paulatinamente desaparecendo de cena. Em substituição, emerge a primazia dos direitos humanos, dentre os quais, o respeito ao direito de desfrutar de um regime político democrático, que passa a tornar-se elemento-chave para o desenvolvimento.

Sob este escopo, a atenção da comunidade internacional se amplia para além da estrutura da ordem econômica internacional, e passa a compreender também as ordens internas dos Estados como obstáculos ao desenvolvimento. Assim, deixa-se de perceber o desenvolvimento como um processo de natureza essencialmente econômica, dirigido principalmente pelas elites econômicas e políticas, para passar a ser contemplado em suas dimensões econômicas, políticas, sociais e ambientais. Neste processo, a participação de todo o corpo social se converte em fator essencial. O desenvolvimento passou a ser visto como uma estratégia baseada em direitos humanos (*rights-based approach*).

O direito do desenvolvimento como direito humano se insere na chamada terceira geração de direitos, caracterizada pela titularidade coletiva, como o direito à paz

¹¹ FLORY, Maurice. *Mondialisation et Droit International Du Developpement*. Revue Generale de Droit International Public. 101, v. 3, p. 625, in: OLIVEIRA, op. cit., p. 490.

¹² OLIVEIRA, op. cit., p. 491.

e a um meio ambiente sadio. Ao ser colocado na temática dos direitos humanos, o desenvolvimento sai do campo exclusivo das relações econômicas para adentrar os âmbitos sociais, culturais e políticos.¹³

Claudia Perrone Moises, ao fazer um balanço sobre a incorporação do tema do desenvolvimento no rol dos direitos humanos, conclui que:

O desenvolvimento ganha força no contexto jurídico dos direitos humanos enquanto os direitos humanos ampliam sua presença no contexto global. A questão do desenvolvimento parece beneficiar-se com essa mudança, pois sofre um *adensamento de juridicidade*. A inserção do tema no contexto internacional está definitivamente consagrada. Outra vantagem é o fato de não necessitar de sistematização nova, como foi o caso das tentativas de elaboração do direito internacional do desenvolvimento como novo ramo do direito internacional público. Mas, ao ser incorporada aos direitos humanos, a questão do desenvolvimento encontra uma estrutura teórica e instrumental nova, o que requer sua adaptação.¹⁴

Nesse sentido, a humanização do princípio do desenvolvimento, transferindo sua abordagem do campo econômico interestatal para o campo dos direitos humanos, ao invés de lhe retirar força, pelo contrário, confere-lhe legitimidade política, arcabouço jusfilosófico e aceitação de tendência universal, dos quais o DID era desprovido. Neste processo, a ampliação da noção do desenvolvimento, para além dos direitos humanos, adentrando igualmente a seara da preservação ambiental, confere uma roupagem nova para o já renovado DID dos anos 90.

Além da aproximação com os direitos humanos, há duas conferências paradigmáticas que vão aproximar o direito internacional do desenvolvimento com o tema do meio ambiente: Estocolmo, em 1972, e Rio de Janeiro, em 1992.

A *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano* foi realizada de 5 a 16 de junho de 1972, e teve como resultados:

- A Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo);
- O Plano de Ação para o Meio Ambiente;
- A criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Um fato relevante nessa caminhada entre a Conferência de Estocolmo e a do Rio de Janeiro foi a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e

¹³ CARDIA, Fernando Antonio Amaral. *Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema de direito internacional*. In AMARAL JÚNIOR, Alberto (Org.). *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005, p. 53.

¹⁴ AMARAL JÚNIOR, Alberto e MOISES, Claudia Perrone (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Edusp, 1999, p. 186.

Desenvolvimento, em 1983, no âmbito da qual se elaborou um relatório que veio a ser apresentado em 1987, denominado de *Nosso Futuro Comum*, mais conhecido por *Relatório Brundtland*.

A relevância do Relatório Brundtland se dá por dois aspectos. Utilizou-se pela primeira vez a expressão “*desenvolvimento sustentável*”, no sentido de que o desenvolvimento deve atender às necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações. Também, foi o documento propulsor da realização de uma nova conferência mundial para tratar dos temas do meio ambiente e do desenvolvimento.¹⁵

Com base nos temas e nas conclusões do Relatório Brundtland, convocou-se a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Os principais resultados da *Conferência do Rio*, que ficou conhecida como ECO-92, foram a assinatura de duas concepções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Ademais, outros três documentos de natureza declaratória, igualmente relevantes, decorreram da Conferência de 1992: A Declaração do Rio, a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a Agenda 21.¹⁶

A Declaração do Rio expandiu o conteúdo tradicional do DID, ao promover um tipo de atividade econômica que fosse ambiental e socialmente sustentável. Segundo o seu Princípio 3, o direito ao desenvolvimento deve exercer-se de maneira que responda equitativamente, tanto às necessidades de desenvolvimento quanto às de preservação ambiental, das gerações presentes e futuras. Como consequência, o Princípio 4 estabelece que a proteção ao meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerado de forma isolada.

A partir da Declaração do Rio, o DID passava a sustentar-se sobre três pilares: o desenvolvimento econômico, os direitos humanos, e a preservação ambiental. Os

¹⁵ De acordo com Rafael Santos de Oliveira, durante os 20 anos transcorridos entre a Conferência de Estocolmo e a do Rio de Janeiro houve um aumento na consciência das ameaças ao meio ambiente causadas pelas atividades humanas em âmbito global. Além disso, também ocorreu uma ampliação nas negociações e produção de instrumentos jurídicos internacionais sobre diversos temas ainda não regulados, tais como a contaminação do ar, a camada de ozônio, o direito do mar, a energia atômica e o transporte de cargas perigosas. OLIVEIRA, Rafael Santos de. *Direito Ambiental Internacional: o papel da soft law na sua efetivação*. Ijuí: Editora UNIJUI, 2007, p. 142.

¹⁶ Dois outros documentos emergiram como desdobramentos das Convenções: o Protocolo de Quioto, decorrente da Convenção sobre Mudanças Climáticas, e o Protocolo de Cartagena, decorrente da Convenção sobre Diversidade Biológica.

esforços seguintes se dariam no sentido de buscar a integração destes três pilares. Deste modo surgiu o Programa 21, como um programa detalhado de ação, por meio do qual se efetivaria a Declaração do Rio. O Programa 21 estabelece os âmbitos e as pautas de ação para a realização de um processo de desenvolvimento sustentável na prática.¹⁷

De acordo com Silvia Menicucci de Oliveira:

A Conferência do Rio não foi apenas o corolário de um processo de negociações internacionais e conquistas acerca das questões ambientais e outras relativas ao desenvolvimento, com repercussão no âmbito doméstico nacional. Seus resultados jurídicos e institucionais significaram a reafirmação e o fortalecimento de princípios internacionais voltados a reger as relações internacionais e a guiar a criação de instrumentos internacionais paralelamente à reconsideração do caráter interdependente dos direitos humanos no seio da comunidade internacional, propiciada pelo término das divergências existentes no período da Guerra Fria.¹⁸

Durante a década de 1990, a noção de desenvolvimento sustentável e o Programa 21 se configuraram como eixos centrais da ONU na esfera econômica e social, bem como na cooperação internacional para o desenvolvimento, estratégia que passa a integrar os direitos humanos e os grandes problemas de desenvolvimento humano e social. É essa lógica integradora da ONU em torno do desenvolvimento que vai pautar a sua estratégia de ação no início do século XXI.

A CONCEPÇÃO INTEGRALIZADORA DO DESENVOLVIMENTO DA VIRADA DO MILÊNIO

A estratégia da ONU para o desenvolvimento, a ser implantada na primeira década do século XXI, começou a ser desenhada ao final dos anos 90. Em junho de 1997, a AG adotou a Resolução nº 51/240, que propunha uma “Agenda para o Desenvolvimento”, o primeiro documento da ONU a assumir uma aproximação integradora da questão do desenvolvimento, levando em consideração aspectos com a paz, o desenvolvimento econômico, a proteção ambiental, a justiça social e a democracia.

Nesse sentido, a Resolução nº 55/2 de 13 de setembro de 2000 lançou a *Declaração do Milênio*, uma tentativa de combinar todos os esforços para fazer frente à pobreza e ao desenvolvimento econômico e social, de maneira holística e integradora.

¹⁷ No que se refere à avaliação dos progressos referentes aos compromissos da Declaração do Rio e da Agenda 21, já foram realizadas 4 conferências, uma a cada 5 anos: a Conferência da Terra +5 (1997), a Conferência Rio +10 (2002), a Conferência de Copenhague, a COP 15 (2007) e a recente Conferência Rio +20 (2012).

¹⁸ OLIVEIRA, Silvia Menicucci., *op. cit.*, p. 566.

Por meio desta declaração, são lançados os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e suas correspondentes metas a serem alcançadas até 2015.

O parágrafo 5º da Declaração do Milênio estabelece, como sendo um dos valores e princípios contemporâneos da comunidade internacional o seguinte:

5. Se é certo que a globalização oferece grandes possibilidades, atualmente os seus benefícios, assim como os seus custos, são distribuídos de forma muito desigual. Reconhecemos que os países em desenvolvimento e os países com economias em transição enfrentam sérias dificuldades para fazer frente a este problema fundamental. Assim, consideramos que, só através de esforços amplos e sustentados para criar um futuro comum, baseado na nossa condição humana comum, em toda a sua diversidade, pode a globalização ser completamente equitativa e favorecer a inclusão. Estes esforços devem incluir a adoção de políticas e medidas, a nível mundial, que correspondam às necessidades dos países em desenvolvimento e das economias em transição e que sejam formuladas e aplicadas com a sua participação efetiva.

Este trecho da Declaração assume relevância fundamental para o presente estudo, pois ao longo da década de 90, os documentos da ONU não manifestavam expressamente a desigualdade de oportunidades e de custos dentre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tal qual expresso no parágrafo 5º. O estabelecimento de um compromisso com a ideia de favorecer a inclusão dos países em desenvolvimento parece resgatar a construção do DID, que havia sido abandonada ao longo dos anos 90.

Para cumprir com tais princípios, foram detalhados Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), e suas correspondentes metas. Os ODM são oito objetivos de desenvolvimento internacional que os 192 Membros das Nações Unidas e uma série de organizações internacionais acordaram alcançar para o ano de 2015 com a finalidade de acabar com a pobreza. Para a realização dos objetivos e valores da Declaração, foram estabelecidos objetivos e metas, a serem cumpridas até 2015.

Os trabalhos da ONU sobre o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos se centram em dois grandes âmbitos: a participação dos países subdesenvolvidos no comércio internacional como meio para promoção do desenvolvimento, e a necessidade de adotar um enfoque integral e inter-relacionado dos diversos problemas que confluem no financiamento ao desenvolvimento.

Sobre a integração dos ODM com a questão do financiamento global para o desenvolvimento, faz-se necessário analisar a Conferência de Monterrey de 2002.

Em 2002, foi realizada a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, na cidade de Monterrey, México,. A resolução resultante dessa conferência foi denominada de *Consenso de Monterrey*.¹⁹

Há três aspectos que podem ser considerados como os princípios que orientam tal consenso:

- a) a prioridade que se outorga à mobilização dos recursos internos como base do desenvolvimento e fonte de seu financiamento;
- b) a necessidade de diversificar as fontes de financiamento do desenvolvimento;
- c) a coordenação e cooperação entre as organizações internacionais competentes em questões financeiras, comerciais e de desenvolvimento.

A novidade do processo foi o enfoque integral do financiamento do desenvolvimento e sua proposição no seio da ONU. O objetivo era tratar o financiamento do desenvolvimento de uma forma ampla e integral capaz de contemplar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômico, social, sustentável, e vinculado à paz e segurança internacional, ao sistema democrático, e ao respeito dos direitos humanos), e de formular propostas de financiamento suscetíveis de adequar-se a diversidade de aspectos, situações e problemas que implica o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos.²⁰

Sobre a integração dos ODM com a questão do comércio internacional, há ODM específicos que atinem aos objetivos da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A OMC, enquanto organização internacional voltada à regulação das relações econômicas e comerciais internacionais, assumiu importância crucial quando das negociações da Declaração do Milênio e da criação de um entorno global mais favorável para os países em desenvolvimento. Os principais ODM que dizem respeito à OMC são, de maneira direta, o 8º, e de maneira mais ampla, os 1º e 7º.²¹

O ODM 8 tem sua origem no reconhecimento de que, para que os países mais pobres alcancem os demais objetivos da Declaração do Milênio, é importante criar um entorno internacional que facilite sua consecução até 2015. Consequentemente, o ODM 8 é um importante elemento da estrutura global da Declaração, por ser mais do que um

¹⁹ Documento disponível em <http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>. Acessado em 18/06/2012.

²⁰ VELASCO, *op. cit.*, p. 351.

²¹ Ver publicação institucional da OMC, “La OMC y los Objetivos del Desarrollo Del Milenio”. Disponível em http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/mdg_e/mdg_e.htm. Acesso em 10/02/2012.

objetivo em si mesmo; é na verdade um *objetivo-meio* para alcançar os demais objetivos do milênio. Ele representa uma condição prévia para que todos esses objetivos sejam alcançáveis e sustentáveis em longo prazo.

Embora as metas do ODM 8 sejam anteriores ao lançamento da Rodada de Doha, ambas são fruto do mesmo movimento de renovação e expansão do DID. A complementaridade entre a atuação diplomática dos países em desenvolvimento em ambos os foros (ONU e OMC) e da produção normativa decorrente de ambos os foros manteve o DID vivo e presente, revelando sua natureza dinâmica e transformadora. No entanto, é no âmbito da UNCTAD que historicamente se desenvolveram as maiores ações em prol do desenvolvimento, e isto não foi diferente no início do século XXI.

A RESIGNIFICAÇÃO DA UNCTAD NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

A X Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento, lançada em Bangcoc, Tailândia, em 13 de fevereiro de 2000, foi a primeira grande reunião internacional do século XXI, sobre temas econômicos e comerciais, a ser realizada fora do âmbito da OMC. Três meses antes, a Conferência Ministerial da OMC em Seattle havia sido um rotundo fracasso, o que levou os Membros da comunidade internacional a promover um balanço sobre a experiência da promoção global do desenvolvimento na segunda metade do século XX.²²

De acordo com Rubens Ricupero, então Secretário-Geral da UNCTAD, tal reflexão foi conduzida com base em três indagações fundamentais. Primeiro, o que deu certo ou errado nesse esforço e quais foram as razões dos acertos e fracassos. Segundo, o que teria faltado à abordagem original do desenvolvimento, quando o enfoque era, sobretudo, econômico e havia pouca ou nenhuma preocupação com aspectos como o meio ambiente, a distribuição da renda, o problema de persistência da pobreza, a marginalização da mulher, a insensibilidade para os investimentos em recursos humanos. Terceiro, quais são os problemas a enfrentar no futuro, as prioridades e maneiras de lidar com eles.²³

²²Os documentos referentes à X Conferência da UNCTAD estão disponíveis em <http://unctad.org/en/Pages/MeetingsArchive.aspx?meetingid=4288>. Acesso em 22/06/2012.

²³ RICUPERO, Rubens. *Esperança e ação: a ONU e a busca de um desenvolvimento mais justo*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 43.

A Conferência de Bangcoc foi intitulada “As estratégias de desenvolvimento em um mundo interdependente: aplicando as lições do passado para tornar a globalização um instrumento efetivo de desenvolvimento para todos os países e povos.”²⁴

Rubens Ricupero afirma que havia um espírito de busca de consenso que prevalecera nas deliberações e o sentido geral do movimento de crescente convergência em direção a alguns postulados centrais do pensamento dominante à época, em matéria de desenvolvimento, em substituição ao desacreditado Consenso de Washington.

Por isso, a X Conferência da UNCTAD teria sido um momento definitivo de transição, no qual a comunidade internacional estaria passando *do Consenso de Washington à Convergência de Bangcoc*.²⁵ Este processo de transição se consolidou quatro anos mais tarde, com a realização da XI Conferência, realizada em São Paulo, Brasil, que coincidiu com a celebração dos 40 anos da UNCTAD.

A XI Conferência da UNCTAD de São Paulo, que ocorreu em junho de 2003, foi estruturada em torno de quatro subtemas:

- Subtema 1: as estratégias de desenvolvimento em uma economia mundial em vias de globalização;
- Subtema 2: Fomento da capacidade de produção e da competitividade internacional;
- Subtema 3: Obtenção de benefícios em matéria de desenvolvimento a partir do sistema comercial internacional e as negociações comerciais; e
- Subtema 4: Associação para o desenvolvimento.

Ao final da Conferência, tanto as premissas quanto as iniciativas propostas pela Declaração de Bangcoc e por seu plano de ação foram confirmadas, reafirmadas e aprofundadas na Conferência de 2004, em São Paulo, na qual emergiu o chamado “*Consenso de São Paulo*”.

Como novidade, destaca-se a importância que o Consenso de São Paulo atribui à coerência entre os diversos níveis de atuação que confluem para o desenvolvimento.

²⁴ Com este espírito, a Conferência de Bangcoc é lançada com base na seguinte premissa: O impacto da globalização sobre o desenvolvimento é variado: enquanto alguns países em desenvolvimento têm-se beneficiado, outros não. As disparidades econômicas entre os países não diminuiu. O resultado é que muitos países em desenvolvimento, especialmente os PMA, enfrentam o risco de aumentar o nível de marginalização. As tensões e os desequilíbrios de natureza sistêmica também aumentaram e, dado o alto grau de interdependência na economia global, o risco de crises financeiras ultrapassarem as fronteiras nacionais e atingirem países e regiões vizinhas é cada vez maior. *A comunidade internacional deve levar adiante uma revisão rigorosa e equilibrada do quadro institucional e político do comércio e das finanças internacionais* (Grifo nosso).

²⁵ RICUPERO, *op. cit.*, p. 55.

Destaca-se ainda a incorporação da perspectiva integralizante do desenvolvimento, oriunda da Declaração do Milênio. A partir do Consenso de São Paulo, a UNCTAD estabelece para si, como meta fundamental, sua capacidade em contribuir e garantir o sucesso dos ODM da Declaração do Milênio.

POLICY SPACE: A MARGEM DE MANOBRA JURÍDICA PARA O DESENVOLVIMENTO

Ao longo das negociações da Conferência de São Paulo, a noção de *policy space* abrangeu dois conceitos que, em português, equivaleram à *margem de ação em matéria de políticas públicas* e a *nacionalismo aberto*. A expressão *policy space* é empregada pela primeira vez nos documentos oficiais da ONU na Conferência de São Paulo.

Nos documentos da Conferência de São Paulo, este *espaço político* era percebido como “o grau de poder decisório do qual dispõem os governos nacionais no que se refere à política econômica e, por consequência, o ponto até onde este poder está limitado por disciplinas e processos internacionais”. Já o conceito de *nacionalismo aberto* se refere à necessidade de formular políticas coerentes que sejam de interesse nacional, isto é, que tenham efeitos benefícios sobre todos os setores da sociedade e sejam coerentes com a crescente integração do país na economia mundial.²⁶

Ambos estes conceitos, nacionalismo aberto e espaço político, estiveram presentes em todos os debates mantidos pelos países em desenvolvimento sobre a necessidade de impulsionar os setores econômicos nacionais estratégicos. Segundo o G-77, as disciplinas econômicas de caráter vinculante no plano internacional limitam cada vez mais a capacidade dos governos em elaborar e aplicar políticas econômicas específicas para cada país.²⁷

Ao contextualizar a emergência do debate sobre *policy space*, Sheila Page explica:

Acordos internacionais contendo obrigações juridicamente vinculantes necessariamente restringem a liberdade de manobra dos Estados, esta é a sua intenção. A criação do GATT refletiu esta escolha por maiores limitações: uma visão de que havia demasiado *policy space* para os países implantarem políticas comerciais contra os demais, como aconteceu na guerra comercial dos

²⁶ Ver documento informal intitulado *Notes on the Concept of Economic Policy Space, Note prepared by the Secretariat of UNCTAD at the request of member states*.

²⁷ Ver documento da Agência de Cooperação e Informação para o Comércio Internacional intitulado *Nota Informativa referente aos trabalhos preparatórios para a XI UNCTAD*. Circulação restrita em maio de 2004.

anos de 1930. *O debate atual questiona se este movimento em prol das limitações de policy space não foi longe demais.*²⁸

O termo *policy space* surgiu nos documentos preparatórios da UNCTAD e adquiriu status oficial na XI Conferência da UNCTAD, no documento de encerramento, denominado Consenso de São Paulo.²⁹

Nesse mesmo sentido, o parágrafo 8º do documento intitulado *Espírito de São Paulo*, relaciona a UNCTAD com as negociações da Rodada Doha:

As negociações multilaterais sobre comércio devem ser aceleradas, com base no Programa de Trabalho de Doha, como o fim de concluí-las com êxito, de maneira a refletir plenamente as ambições acordadas em Doha. Tal programa, que *pela primeira vez põe o desenvolvimento em primeiro plano das negociações multilaterais sobre comércio, coincide com o mandato da UNCTAD e o reforça* (grifo nosso).

Como decorrência das Conferências de Bangcoc e São Paulo, a UNCTAD acabou por gerar um Relatório que estava diretamente voltado à questão do *policy space*. O Relatório de Comércio e Desenvolvimento de 2006 (2006 *Trade and Development Report*), intitulado *Aliança Mundial e Políticas Nacionais para o Desenvolvimento*, teve o *policy space* como tema central, nos diversos aspectos abarcados: regras monetárias, financiamento internacional, dívida externa, políticas industriais, políticas macroeconômicas e políticas comerciais *stricto sensu*.³⁰

A expressão *policy space*, que até o relatório anterior, nunca havia aparecido nos documentos oficiais da ONU, aparece vinte e seis vezes no documento, o que por si só já indica a relevância do tema para os países em desenvolvimento, tanto na UNCTAD quanto na Rodada Doha da OMC.

O DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO E AS NEGOCIAÇÕES DA OMC

²⁸ PAGE, Sheila. *Policy space: are WTO rules preventing development?* Briefing Paper n. 14. Overseas Development Institute. Janeiro, 2007. Disponível em <http://www.odi.org.uk/resources/docs/106.pdf>. Acessado em 11/09/2011.

²⁹ O parágrafo 8º do Consenso expressa que: A interdependência crescente das economias nacionais em um mundo globalizado, bem como a emergência de regimes jurídicos das relações econômicas internacionais, se refletiu no espaço para políticas econômicas nacionais, por exemplo, o escopo das políticas domésticas, especialmente em áreas de comércio, investimento e desenvolvimento industrial, está sujeito a regras e compromissos internacionais, em consonância com objetivos comerciais globais. Cabe a cada governo avaliar o *trade-off* entre os benefícios de aceitar as regras e os compromissos internacionais, e as consequentes obrigações, que levam a uma *perda de policy space*. Isto é particularmente relevante para os países em desenvolvimento, ao levar em consideração seus objetivos e metas de desenvolvimento, que todos os países devem avaliar a *necessidade de um equilíbrio apropriado entre o policy space nacional e os compromissos e regras internacionais* (grifos nosso).

³⁰ Relatório disponível em: http://unctad.org/en/Docs/tdr2006_en.pdf.

No âmbito desse abarcamento pela ideia-força dos ODM da ONU, a OMC envolveu-se num processo de revisão dos seus propósitos e objetivos. Este foi o momento que os países em desenvolvimento esperavam para, com a legitimidade decorrente desse movimento global, tentar rever e ampliar o conjunto de prerrogativas jurídicas para o desenvolvimento existentes no escopo da OMC. Com base nos documentos da UNCTAD, o *policy space* tornou-se argumento central das negociações da Rodada Doha.

O lançamento da atual estratégia da ONU para o desenvolvimento, por meio da Declaração do Milênio, levou ao estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Para a consecução de tais objetivos, todas as organizações internacionais do Sistema ONU foram envolvidas e abrangidas, dentre as quais, a OMC. É este movimento global de produção normativa e de estabelecimento de planos de ação em torno da questão do desenvolvimento que o presente artigo sustenta ser um processo de renascimento do direito internacional do desenvolvimento.

No âmbito desse abarcamento pela ideia-força dos objetivos de desenvolvimento do milênio da ONU, a OMC envolveu-se num processo de revisão dos seus propósitos e objetivos. Tal momento tornou-se oportuno para os países em desenvolvimento para que, com a legitimidade decorrente desse movimento global, pudessem tentar rever e ampliar o conjunto de prerrogativas jurídicas para o desenvolvimento existentes no escopo da OMC.

Logo nas primeiras Rodadas de Negociações da OMC – Singapura e Seattle – houve uma grande pressão por parte dos países em desenvolvimento para a revisão do viés da natureza da OMC, pois a falência dos modelos de desenvolvimento fundados no neoliberalismo ao redor do mundo clamava por uma reorientação ideológica nas relações econômicas internacionais, inclusive para as suas regras. Período que refletiu a preparação do retorno do viés (neo) desenvolvimentista ao sistema multilateral de comércio.

O fracasso no lançamento da Rodada de Seattle, que visava aprofundar e ampliar ainda mais o processo de liberalização econômica e comercial em escala global, foi fruto do despertar do mundo em desenvolvimento que percebia a necessidade de retomar a construção e a renovação do direito internacional do desenvolvimento. No âmbito da OMC, isto significou a necessidade de aprofundar e ampliar as prerrogativas jurídicas no sistema multilateral de comércio.

Como consequência, em 2001, a OMC lançou a Rodada de Doha, com natureza absolutamente diferente da tentativa anterior. Rodada batizada como Rodada do Desenvolvimento que, com fulcro na Declaração Ministerial de Doha, se propôs a levar adiante uma ampla revisão dos acordos vigentes no escopo da OMC, com a finalidade de melhor adaptá-los às necessidades dos países-Membros, atendendo em especial, às demandas dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a Rodada de Doha revelou-se uma oportunidade para a renovação e a ampliação do direito internacional do desenvolvimento no âmbito da OMC.

Com a Declaração Ministerial de Doha, surge uma nova lupa para analisar a OMC e seus acordos. Ademais, o cenário global, de emergência de uma situação economicamente mais favorável para os países em desenvolvimento incita tais Estados a implantarem políticas sólidas de desenvolvimento a fim de aproveitar o bonde da história que os favorece neste momento.

Do ponto de vista do cenário internacional, a situação que se vive hoje é paradoxal: há um relativo consenso em torno da necessidade dos países em desenvolvimento levarem adiante políticas de desenvolvimento; contudo, as regras da OMC, em geral, não permitem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da década de 1990, se é verdade que o desenvolvimento, na sua vertente econômica e comercial, entrou em crise, é precisamente nessa quarta década da ONU que o desenvolvimento passa a se revestir de dois novos vetores, aos quais até então não estava associado: a sua inter-relação com os direitos humanos, que levou à noção de *desenvolvimento humano*, e também à sua associação com a preservação ambiental, tendo resultado no conceito de *desenvolvimento sustentável*. Em torno de ambos os conceitos, produziu-se um amplo conjunto de textos de direito internacional que passou a orientar as relações internacionais, e de maneira indireta, lidar com a questão da desigualdade entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

As diferentes décadas da ONU para o desenvolvimento, ao longo do século XX, não podem ser percebidas como fracassos, mas como avanços graduais na longa luta contra a desigualdade, a fome, a pobreza e o subdesenvolvimento. São esforços que formam parte de um conjunto de ações levadas adiante no âmbito da ONU e de suas agências especializadas, que repercutiram em diversas outras organizações

internacionais. Em cada década, foi necessário reajustar-se às mudanças ocorridas no cenário internacional e situar os problemas globais dentro de contextos mais amplos.

Em razão disso, o presente artigo sustenta que a produção normativa internacional em torno da questão do desenvolvimento ao longo da década de 1990 revela que o DID na realidade não morreu, como correntemente se afirma na literatura. Na realidade, ele passou por um processo de transformação dos seus valores, tornou-se menos ideologizado, menos adstrito ao antagonismo Norte e Sul, entre ricos e pobres, e mais condizente com a noção de interdependência global, que passou a orientar as relações internacionais a partir da virada do século.

O DID vem enfrentando, desde o seu surgimento até os dias atuais, desafios fundamentais: o constante embate com a hegemonia dos princípios econômicos liberais; a crescente heterogeneidade dos países em desenvolvimento e; a consolidação de uma perspectiva jurídico-política (*rights-based approach*) das relações internacionais.

Os ODM, por exemplo, a mais recente ideia-força produzida pela ONU, podem ser percebidos como os avanços mais recentes dentro do dinamismo internacional que pretende guiar as ações governamentais no diapasão dos direitos socioeconômicos. Os ODM se converteram, assim, na consolidação instrumental de um *corpus* internacional mínimo para garantir o cumprimento dos direitos humanos de conteúdo socioeconômico, vinculando as estratégias de desenvolvimento nacional às obrigações jurídicas dos Estados no plano internacional.

O presente estudo sustenta que a solução desse cenário paradoxal pode se resolver a partir de uma interpretação pró-desenvolvimentista dos atuais acordos. Imbuído deste *Zeitgeist* (neo)desenvolvimentista, viabilizado pela Declaração de Doha, em conjunto com toda a produção normativa em torno do desenvolvimento, no âmbito da ONU e nas demais organizações internacionais, pode-se constituir num marco jurídico pró-desenvolvimentista para realizar tal interpretação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMARAL JÚNIOR, Alberto (Org.). Direito internacional e desenvolvimento. Barueri: Manole, 2005.

_____.; MOISES, Claudia Perrone (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Edusp, 1999.

BEDJAOUI, Mohammed. *Hacia un nuevo orden económico internacional*. Salamanca: Ségueme, 1979.

CARREAU, Dominique; JUILLIARD, Patrick. *Droit International Économique*. 3ª ed. Paris, LGDJ, 2007.

FEUER, Guy; CASSAN, Hervé. *Droit international du développement*. Paris: Dalloz, 1985.

FLORY, Maurice. *Droit international du développement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

_____. *Mondialisation et Droit International Du Developpement*. Revue Generale de Droit International Public. 101, v. 3, p. 625.

HUDEC, Robert E. *Developing Countries in the GATT/WTO legal System*. Washington: Cordell Hull Institute, 1987.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. *Direito Ambiental Internacional: o papel da soft law na sua efetivação*. Ijuí: Editora UNIJUI, 2007.

OLIVEIRA, Silvia Menicucci. *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e o direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

PAGE, Sheila. *Policy space: are WTO rules preventing development?* Briefing Paper n. 14. Overseas Development Institute. Janeiro, 2007.

PRASHAD, Vijay. *The Darker Nations: a people's history of the Third World*. Nova York: The New Press, 2007.

RICUPERO, Rubens. *Esperança e ação: a ONU e a busca de um desenvolvimento mais justo*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

RIST, Gilbert. *Le development: histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presse de Science Po, 1996.

VELASCO, Manuel Diez. *Las Organizaciones Internacionales*. 15ª ed. Madri: Tecnos, 2008.

VIRALLY, Michel. *Vers un droit international du développement*. AFDI, 1965.

Recebido em: 13/03/2014

Aprovado em: 18/06/2014

HUMAN RIGHTS AND OIL BLESSING: POSSIBILITIES OF APPLYING FREEDOM OF INFORMATION TO ENSURE RIGHT OF ACCESS TO PRIMARY OIL AGREEMENTS¹

Piti Eiamchamroonlarp²

ABSTRACT

In combating oil-linked corruption in oil-rich developing countries, coercive legal force must be established to protect individuals' and civil society organisations' right of access to primary oil agreements. The paper concludes that individuals and civil society organisations could rely on constitutional freedom of information to access production sharing agreements and concessionary agreements for the purpose of deterring oil-linked corruption and protecting national interests. Correspondingly, the government assumes a duty to provide or at least not to impede the flow of such information. It is very unlikely that primary oil agreement disclosure would cause any substantial competitive harm to oil companies. Therefore, the counter-arguments which are based on confidentiality are losing their viability. Being based on the doctrinal approach, this research examines the evolving manner of freedom of information found in the reasoning of the *Claude Reyes v. Chile* case.

KEY-WORDS

Resource curse, human rights, transparency, corruption, and soft law.

"Sunlight is the best disinfectant"
Justice Brandies (1914)

INTRODUCTION

As one component of the transparency notion,³ individual's and CSOs' right of access to PSAs and CAs have recently and globally been introduced as a means to

¹ The original version of this Article was written in Septem 2013. It was presented for the Ministry of Finance of Timor-Leste in November 2013 and in Edinburgh Postgraduate Conference in December 2013. This version was finalised in January 2014. The author is grateful for useful comments from Professor John Paterson of the University of Aberdeen and Dr. James Harrison of the University of Edinburgh.

² The author is a former lawyer handling administrative disputes relating to energy investment in the Southeast Asia region. Being sponsored by the Thai Government, he is now conducting a PhD research concerning legal dimension of transparency in oil and gas revenue management in Southeast Asia at the University of Aberdeen.

³ Despite being widely used, the term "transparency" is multi-dimensional. It can imply, for example, availability of information, disclosure duty of information possessor, to whom access to information will be given. Please see Frederick Schauer. 2011. *Transparency in Three Dimensions*. University of Illinois Law Review, Champaign, v. 2011, p. 1348, Nov. Patrick Birkinshaw. *Freedom of information and Openness: Fundamental Human Rights?*. Administrative Law Review, Washington, v. 58, p. 189, Winter. For anti-corruption purposes, this paper restricts its scope of discussion and analysis to only the right of access to information.

combat corruption associated with oil development in oil-rich developing countries.⁴ In pushing the aforesaid attempt forward, this paper concerns the possibilities of applying freedom of information as guaranteed by the ACHR as evolved by the ACtHR to influence the interpretation development of constitutional freedom of information in Southeast Asian countries. The question is, to what extent the evolution of the Inter-American human rights regime can facilitate the individual's right of access to PSAs and CAs? Regarding the reasoning of the *Claude Reyes v. Chile* case, this paper analyses that individuals and CSOs could rely on constitutional freedom of information to access PSAs and CAs for the purpose of deterring oil-linked corruption and protecting national interests.

To date, a plethora of academic literature and research conducted by international transparency organisations address the vital roles of the people in facilitating transparency in oil revenue management.⁵ Interestingly, few pieces of work display the supportive relationship between transparency, sovereignty over natural resources and freedom of information.⁶ Only acknowledging the importance of soft law initiatives, this literature does not provide an in-depth analysis of how freedom of information can actually be invoked by individuals and oil CSOs against secrecy. Several scholars including, Rosenblum and Maples, Stiglitz, and Bell and Faria asserted that keeping PSAs and CAs confidential is only an excuse.⁷ Nevertheless, this claim must be further examined and, importantly, fully legalised. From the aforesaid literature review, this paper identifies a gap concerning the possibilities of applying constitutional freedom of information to protect individuals' and CSOs' right of access to PSAs and

⁴ Peter Eigen. 2006-2007. Fighting Corruption in a Global Economy: Transparency Initiatives in the Oil and Gas Industry. *Houston Journal of International Law*, Houston. v. 29 n. 2 p. 327; John C Bell and Teresa Maurea Faria. 2007. Critical Issues for a Revenue Management Law. In: Macartan Humphreys, Jeffery D Sachs, and Joseph E Stiglitz (Eds.). *Escaping The Resource Curse*. 1st edition. New York: Columbia University Press 2007, p. 306.

⁵ Michael L Ross. 2012. *The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations*. 1st edition. New Jersey: The Princeton University Press, p. 60-61; Open Society Institute. 2005. *Legal Remedies for the Resource Curse: A Digest of Experience in Using Law to Combat Natural Resource Corruption*. 1st edition. New York: Open Society Institute, p. 51.

⁶ Ann Florini. Introduction: The Battle over Transparency. In: Ann Florini (Ed). *The Right to Know: Transparency for an Open World*. 1st edition. New York: Columbia University Press; Bede Nwete. Revenue Transparency, National Sovereignty and Authoritative Government: Any Way out of the Dilemma?. 18th World Petroleum Congress, Johannesburg, 25-29 September 2005, p. 9; Andreanna Truelove. 2003. Oil, Diamonds, and Sunlight: Fostering Human Rights Through Transparency in Revenues from Natural Resources. *Georgetown Journal of International Law*, New Jersey, p. 201, Sep.

⁷ Joseph E Stiglitz. 2006. *Making Globalisation Work*. 1st edition. London: Penguin Groups, p. 152; Bell and Faria (n2) 306; Peter Rosenblum and Susan Maples. 2009. *Contract Confidential: Ending Secret Deal in the Extractive Industries*. 1st edition. New York: Revenue Watch Institute, p. 36.

CAs. A consequent challenge is to overcome the counter-arguments based on the commercial interests of oil companies which are protected by confidential information.

In filling the foregoing academic gap, this paper begins by answering why the government of oil-rich developing countries cannot theoretically invoke its right to freely exploit and manage oil resources against oil agreement transparency. In turn, the second section criticises sovereignty over natural resources and soft law initiatives on oil revenue transparency as being insufficient means to protect individual right of access to PSAs and CAs. The third section analyses the possibilities of applying the reasoning of the *Claude Reyes v. Chile* case to ensure individuals' and oil CSOs' right of access to PSAs and CAs. Lastly, the fourth section proposes an approach to strike a right balance between public interests offered by the transparency notion and commercial interests protected by the confidentiality notion.

1. THE RIGHT OF ACCESS TO PRIMARY OIL AGREEMENTS

Individuals' right of access to PSAs and CAs strongly assists the government to perform a duty to develop oil resources for the good of the people which is a duty of the state under customary international law. It does so by effectively deterring oil-linked corruption and influences the government to respond more to the people's interests.

1.1 INDIVIDUALS' AND CSOs' RIGHT OF ACCESS TO PSAs AND CAs AND OIL-LINKED CORRUPTION

In this research, the term 'oil-linked corruption' implies a situation whereby governmental officials plunder resources for self-enrichment or where senior they demand large kick-backs from private companies.⁸ Furthermore, governmental officials can directly take oil money away from the state treasury. For example, a number of Angolan governmental officials involved in 4-billion dollars oil revenue missing during 1997 and 2002.⁹ It was believed that the oil money was transferred to offshore accounts.¹⁰ In addition, the ruling elites could simply spend these revenues for their

⁸ Ivar Kolstad and Arne Wiig. 2009. Is Transparency the Key to Reducing Corruption on Resource-Rich Countries? *World Development*, v. 37 n. 3, p. 522, Mar.

⁹ Human Rights Watch. 2010 Transparency and Accountability in Angola: An Update. Human Right Watch. Available at: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/angola0410webwcover_1.pdf Last accessed on: 13 Aug 2013.

¹⁰ Matthew Genasci and Sarah Pray. 2008. Extracting Accountability: The Implications of the Resource Curse for CSR Theory and Practice. *Yale Human Rights & Development Law Journal*. Connecticut, v. 11, p. 49, Mar.

personal interests rather than spending on public services.¹¹ Consequently, there appears to be a clear causal link between corruption and detrimental impacts on the well-being of the people.¹²

This abuse of power has been exacerbated in oil-rich developing countries mainly because of the geographically specific nature of oil reserves¹³ and the deeply-ingrained secretive practices of the government and the oil companies.¹⁴ A point-based characteristic makes oil reserves and revenue arising from this industry easily controllable by the government.¹⁵ In these countries, a few foreign oil companies or a public mining enterprise tend to hide revenue and expenditure from the public view.¹⁶ Under this non-transparent environment, public officials can opportunistically take personal advantage of oil wealth instead of protecting the public interests of the country.¹⁷

One approach to shed light on this secretive environment and, therefore, to combat corruption is to allow individuals and CSOs to access and examine primary oil agreement such as PSAs and CAs. The systematic publication of PSAs and CAs will deter the provision that was drafted corruptly.¹⁸ Once agreements are available for the public examination, the provision that is a product of corrupt practices can be criticised or even attacked by the public.¹⁹ The aforesaid finding is based on the assumption that the more people involved, the less the chance for governmental officials to act corruptly²⁰ and that when the people have information, governmental officials have a greater incentive to respond more to the country's interest rather than their own.²¹

¹¹ Paul Stevens and Evelyn Dietsche. 2008 Resource curse: An analysis of causes: Experience and possible ways forward, *Energy Policy*, v 36 n.1, p. 57, Jan; Cecily Rose. 2011. The application of human rights law to private sector complicity in governmental corruption. *Leiden Journal of International Law*, Leiden, v. 24, n. 3, p. 718, Sep.

¹² Truelove (n5), p. 207.

¹³ Andrew Williams. 2011. Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis of the Relationship between Natural Resources, Transparency, and Economic Growth. *World Development*, v. 39, n. 4, p. 490, Apr.

¹⁴ Rosenblum and Maples (n6), p. 17.

¹⁵ *ibid.*

¹⁶ Mick Moore. 2001. Political Underdevelopment: What causes 'bad governance'. *Public Management Review*, v. 3, n. 3, p. 307, Jan.

¹⁷ Stevens and Dietsche (n10), p. 57.

¹⁸ Rosenblum and Maples (n6), p. 17.

¹⁹ Jenik Radon. 2007. How to Negotiate an Oil Agreement. In: Macartan Humphreys, Jeffery D Sachs, and Joseph E Stiglitz (Eds.). *Escaping The Resource Curse*. 1st edition. New York: Columbia University Press, p. 97.

²⁰ Joseph E Stiglitz. What is the Role of the State?. 2007. In Macartan Humphreys, Jeffery D Sachs, and Joseph E Stiglitz (Eds.). *Escaping The Resource Curse*. 1st edition. New York: Columbia University Press, p. 26.

²¹ Rosenblum and Maples (n6), p. 16.

It can be said that the public access to primary oil agreements deters oil-linked corruption and incentivises government officials to protect the country's interests. Despite acknowledging these merits, a rent-seeking and corrupt government may have less incentive to facilitate transparency in oil revenue management. In supporting this, they may invoke the right to freely exploit and manage oil resources against transparency. However, to what extent is this claim admissible?

1.2 DUTY OF THE GOVERNMENT TO DEVELOP RESOURCES FOR THE GOOD OF THE PEOPLE

The principle of permanent sovereignty over natural resources (PSNR) was formulated during the decolonisation process in order to ensure that newly-independent states were not bound to respect pre-existing resource concessions agreed to during colonial rule.²² The principle empowers the state to freely use, exploit and exercise effective control over natural resources and their exploitation.²³ In particular with oil resources, the state is entitled to the rights to establish a state monopoly over oil and gas activities including exploration, development and production of these resources.²⁴ Apart the principles of PSNR acts as a legal basis of the state's right to collect revenue resulting from all oil and gas developments.²⁵ Hence, it is not wrong to say that governments are responsible for deciding the best way to explore and manage their oil and gas resources as well as the way in which oil and gas revenue should be collected and managed.

The principle of PSNR does not only empower the state to freely exploit its natural resources, but also specifies "guideline for the exercise of the right to permanent sovereignty over their natural resources"(Schrijver, 1997).²⁶ One important guideline stressed by UNGAR 1803 (XVII) is a duty to exercise PSNR for the interest of the country and the good of the people. The resolution states that:

*"The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources **must be exercised in the interest of***

²² James Stewart. 2011. Corporate War Crimes: Prosecuting the Pillage of Natural Resources. 2nd edition. New York: Open Society Institute, p. 42.

²³ Nico Schrijver. 1997. Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties. 1st edition. Cambridge: Cambridge University Press, p. 264.

²⁴ Victor Rodriguez-Padilla. 1991. Sovereignty over Petroleum Resources: The End of an Era?'. Energy Study Review, Ontario, v. 3, n. 2, p. 110, Oct.

²⁵ Elena Blanco and John Razzaque. 2011. Globalisation and Natural Resources Law. 1st edition. Cheltenham: Edward Elgar, p. 9.

²⁶ Schrijver (n22), p. 308.

their national development and of the well-being of the people of the State concerned."(United Nations, 1962)²⁷

In the other words, UNGAR 1803 (XVII) seeks to ensure that states are developing their natural resources for the good of the people by imposing certain limitations on their sovereignty over natural resources.²⁸

The term "must" applied in UNGAR 1803 (XVII) does not imply a direct obligation of the member States. UNGARs can formulate, develop, and reflect the evolution of the principle of PSNR,²⁹ but cannot impose a direct obligation upon the member States.³⁰ Hence, it is insufficient to impose a legal obligation upon the state on the basis of this UNGAR. Nevertheless, lacking legally binding effect does not mean that UNGAR 1803 (XVII) absolutely lacks legal effect. Theoretically, UNGARs can embody consensus of opinion about what the PSNR is so that, indirectly, become evidence of international law.³¹ In the light of this, Schrijver admitted that UNGAR 1803 (XVII) formulated a new *opinio juris communis* with respect of the principle of PSNR.³²

Beyond the above scholarly claim, the principle of PSNR was explicitly recognised by the ICJ in the *DRC v. Uganda* case in 2005.³³ The Democratic Republic of Congo ("DRC") sought relief from the presence of Uganda troops in its territory after August 1998. One allegation involved the alleged illegal exploitation of Congolese mineral resources.³⁴ DRC argued that the illegal exploitation of Congolese mineral resources violated Congo's sovereignty and a people's PSNR.³⁵ Although dismissing the Congolese submission,³⁶ the ICJ recognised the principle of PSNR as a principle of customary international law.³⁷

²⁷ UNITED NATIONS. 1962. General Assembly Resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962 (emphasis added).

²⁸ Blanco and Razzaque (n24), p. 10.

²⁹ Philippe Sands and Pierre Klein. *Bowett's Law of International Institutions*. 5th edition. London: Sweet & Maxwell, p. 29.

³⁰ *ibid.*

³¹ *Ibid.*

³² Schrijver (n22), p. 373.

³³ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)* (Judgment) [2005] ICJ Reports. Before this case, Schrijver opined that the PSNR principle has achieved a firm status in international law in 1997. Please see Schrijver (n7) 377.

³⁴ Phoebe N Okowa. 2006. *Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda)*. *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, v. 55, n. 3, p. 751, Jul.

³⁵ *ibid.*

³⁶ The ICJ ruled that UNGAR are inapplicable to "*the specific situation of looting, pillage and exploitation of certain natural resources by members of the army of a State military intervening in*

The *DRC v Uganda* case transformed the principle of PSRN from a political claim into an accepted principle of customary international law.³⁸ Regarding this legal status, the guideline for the exercise of the right to permanent sovereignty embodied by UNGAR 1803 (XVII) should also be considered as a part of principle of customary law. This finding is compatible with that of Duruigbo who asserted that: “...governments have an obligation to manage the natural resources for the benefit of the citizens.” (Duruigbo, 2011)³⁹

1.3 ENSURING THE WELL-BEING OF THE PEOPLE BY MEANS OF TRANSPARENCY

To ensure the well-being of the people as well as turn the oil wealth into sustainable development, oil revenue must be prudently collected, managed and distributed.⁴⁰ These massive revenues should be distributed to finance basic infrastructure such as roads and hospitals as well as promote education. The aforesaid distributions are very unlikely to be made in a country where oil-linked corruption is prevalent.⁴¹ The ruling elites can simply spend these revenues for their personal interest rather than spending them on public services.⁴² Consequently, there appears a clear causal link between corruption and detrimental impacts on the well-being of the people.⁴³

Primary oil agreement transparency disconnects the above causal link by making it more difficult for those in power to corruptly negotiate an agreement that might limit the state's take and maximise that of the oil companies. Furthermore, it helps the government to achieve a better and fairer oil agreement. Consequently, it directly ensures that the government is developing oil resources for the good of the people. Hence, this right of access strongly assists the government to perform its constitutional duty to develop oil resources for the good of the people.

another State...” Please see *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)* (Judgment) [2005] ICJ Reports, para 244.

³⁷ *ibid.*

³⁸ Emeka Duruigbo. 2011. Realising the People's Right to Natural Resources. *The Whithead Journal of Diplomacy and International Relations*. New Jersey, v. 12, n. 1, p. 111 Spring/Winter.

³⁹ *ibid.*, p. 114.

⁴⁰ Naazneen H Barma, Kai Kaiser, Tuan Minh Le, and Lorena Viñuela. 2012. *Rents to Riches?: The Political Economy of Natural Resources-Led Development*. 1st edition. Washington DC: The World Bank, p. 5.

⁴¹ Adefolake Adeyeye. 2007. Corporate responsibility in international law: which way to go?, Singapore, v. 11, p. 147.

⁴² Stevens and Dietsche (n10), p. 57; Rose (n10), p. 718.

⁴³ Truelove (n5), p. 207.

2. LEGAL INSTRUMENTS FACILITATING OIL AGREEMENT TRANSPARENCY

The supportive relationship between transparency and the sovereignty over natural resources, as analysed in the first section, neither limits the competence of the state to ignore soft law initiatives on oil revenue transparency, nor does it appear to be a sufficient means to protect the individual right of access to PSAs and CAs. This finding justifies the need to consider additional legal force that can actually protect individuals' right of access to PSAs and CAs.

2.1 SOFT LAW INITIATIVES AND THE GOVERNMENT

The PWYP campaign and the IMF CGPFT are two examples of soft law initiatives that recognise the significance of oil agreement transparency. The PWYP campaign has been broadened to cover 'how you extract' rather than only 'what you pay' by clearly demanding PSAs and CAs to be publicly available.⁴⁴ Interestingly, some PWYP members, the Kyrgyz Republic and the Democratic Republic of Congo admitted that secrecy surrounding primary oil agreement makes it difficult to implement a meaningful EITI process.⁴⁵ On the other hand, the IMF CGPFT explicitly recognises the accessibility of PSAs and CAs by stating that:

“Contractual arrangements between the government and public or private entities, including resource companies and operators of government concessions, should be clear and publicly accessible.” (International Monetary Fund, 2007)⁴⁶

Despite clearly supporting primary oil agreement transparency, the PWYP campaign and the IMF CGPFT lack legally-binding effect and are categorised as soft laws.⁴⁷ In contrast to the hard law, they are based on the voluntary approach and, as

⁴⁴ Publish What You Pay. 2006. Contract Transparency. Available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/about/advocacy/contract-transparency>. Last accessed on: 7 October 2013.

⁴⁵ Publish What You Pay. 2006. Eye on EITI: Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative. 1st edition. London: Publish What You Pay, p.25.

⁴⁶ International Monetary Fund's Code of Good Practices on Fiscal Transparency, Article 1.2.4 (emphasis added).

⁴⁷ Abdullah Al Faruque. 2006. Transparency in Extractive Revenues in Developing Countries and Economies in Transition: A Review of Emerging Best Practice. Journal of Energy & Natural Resources Law, London, v. 24, n. 1, p. 74, Feb.

such, promote primary oil agreement transparency through moral-political pressure.⁴⁸ These initiatives facilitate the values of social actors and generate looser internal sanctions, such as peer pressure.⁴⁹ In the context of the oil industry, the moral pressure arising from ignoring the soft law principle of transparency is, for example, the pressure from a country implementing oil agreement transparency on a country ignoring these initiatives.

Given its voluntary nature, the Achilles heel of soft law initiatives is that the sovereign government of a country is free to adopt or not to adopt the PWYP campaign and the IMF CGPFT.⁵⁰ Unfortunately, it is very likely that the governments of oil-rich developing countries who have benefited from massive oil revenue will have little incentive to implement transparency⁵¹ and, consequently, minimise its chance to corrupt⁵². Despite the fact that PSNR should not be invoked against transparency, a sovereign state can always refuse or ignore soft law initiatives on transparency on the ground of its sovereignty.

2.2 FREEDOM OF INFORMATION AND THE PEOPLE

The well-being of the people is non-negotiable and, therefore, should not totally depend on the willingness of the state to adopt and implement primary oil agreement transparency. This justifies why it is also practically important to place the responsibility to promote transparency on the people.⁵³ To empower the people, this research concentrates on legal instruments that protect individual and CSOs' right of access to primary oil agreement information, even given the absence of willingness on the part of the government and oil companies to provide such information.

2.2.1 ENFORCEABLE LEGAL INSTRUMENTS FOR THE PEOPLE

Primary oil agreement information is not always publicly available and even has traditionally been kept confidential.⁵⁴ As a result of this secretive environment, this research argues that the conceptual supportive relationship between transparency and

⁴⁸ Thio Li-ann, 'Constitutional. 2004. Soft law' and the Management of Religious Liberty and Order: The 2003 Declaration on Religious Harmony. Singapore Journal of Legal Studies, Singapore, p. 434, Dec.

⁴⁹ *ibid.*

⁵⁰ Eigen (n3), p. 337; Faruque (n46), p. 75.

⁵¹ Ivar Kolstad and Tina Søreide. 2009. Corruption in natural resource management: Implications for policy makers'. Resources Policy, v. 34, n. 4, p. 224, Dec.

⁵² David L Goldwyn. 2004. Extracting Transparency. Georgetown Journal of International Affairs, v. 5, n. 1 p. 8, Spring/Winter.

⁵³ Natural Resource Charter, Precepts 2

⁵⁴ Rosenblum and Maples (n6), p. 17; Radon (n18), p. 105.

sovereignty over natural resources is not sufficient to foster primary oil agreement transparency. Hence, it is necessary to establish appropriate legal force that ensures availability of such information.⁵⁵

Several legal instruments can establish legal force that imposes duties to make primary oil agreement information publicly available.⁵⁶ For example, Article 30 of the Timor-Leste Petroleum Act mandates the Ministry to make copies of petroleum agreements available to the public.⁵⁷ Moreover, the people living in some oil-rich developing countries where a freedom of information law does exist could rely on such legislation to request the primary oil agreement information from the government.⁵⁸

Nevertheless, ‘availability’ of legal mechanisms facilitating transparency is usually a problematic issue. Some oil-rich countries including Myanmar do not possess a robust legal and regulatory framework governing the free flow of information about oil revenues and primary oil agreements.⁵⁹ Even in a country where a special oil revenue statute has been enacted like Timor-Leste, the people may still face difficulty in practically accessing a primary oil agreement. Revenue Watch Institute noted that if the Timor government does not publish PSAs as mandated by Article 30 of the Timor-Leste Petroleum Act, there is no legal mechanism which the people and CSOs can rely on for requesting the information.⁶⁰

2.2.2 FREDDOM OF INFORMATION AND TRANSPARENCY

Given the need to establish the legal force and the problem of the availability of the necessary legal instrument, this paper proposes freedom of information as recognised by a constitution as a means to ensure the public access to primary oil agreement information. At the conceptual level, freedom of expression and information, as examples of fundamental rights, can help to ensure the proper functioning of government and deter abuse. Individual right of access to government-held information

⁵⁵ Faruque (n46), p. 70.

⁵⁶ Anthony Mason. The Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Information. In Jack Beatson and Yvonne Cripps (Eds). Freedom of Expression and Freedom of Information: Essays in Honour of Sir David Williams. 1st edition. Oxford; New York: Oxford University Press, p. 223.

⁵⁷ Petroleum Act 2005 (TL), Article 30(a)(i)

⁵⁸ Rosenblum and Maples (n6), p. 36.

⁵⁹ Faruque (n46), p. 86-87.

⁶⁰ Revenue Watch Institute. 2011. Timor-Leste: Transparency Snapshot. Revenue Watch Institute. January. Available at: <http://www.renewwatch.org/countries/asia-pacific/timor-leste/transparency-snapshot>. Last accessed on 9 October 2013.

acts as a crucial element of governance in any democratic regime.⁶¹ However, is there any relevance between this conceptual finding and the primary oil agreement?

To begin with, it should be noted that constitutional freedom of information does not directly recognise access to oil agreements or to transparency. Constitutions of oil-rich countries such as that of Timor-Leste explicitly guarantee freedom of expression, but do not specify what is included. For example, Article 40(1) of the constitution of Timor-Leste states:

*“Every person has the right to **freedom of speech and the right to inform and be informed impartially.**”*(The Constitution Timor-Leste)⁶²

This, lack of specification is, however, an advantage insofar as it means that it is harder for a state to argue that something is to be excluded. The absence of specification does not axiomatically imply that freedom of information cannot be construed to ensure individual right of access to primary oil agreement information. However, this requires an evolving constitutional interpretation. To influence constitutional interpretation development in Southeast Asia, this paper studies the evolving nature of freedom of expression and information as guaranteed by Article 13 the ACHR which states that:

*“Everyone has the right to freedom of thought and expression. This right includes freedom to **seek, receive, and impart information** and ideas of all kinds, regardless of frontiers, either orally, in writing, in print, in the form of art, or through any other medium of one's choice.”* (American Convention on Human Rights)⁶³

Like the problem of constitutional freedom of information, freedom of information and expression as guaranteed by the ACHR was neither originally framed to address the right of access to officially-held information⁶⁴ nor to facilitate primary oil agreement transparency. However, the reasoning of the *Claude Reyes v. Chile* case exposes the evolving nature of freedom of information and the possibilities of applying this freedom to ensure primary oil agreement transparency.

⁶¹ Roy Peled and Yoram Rabin. 2011. The Constitutional Right to Information. Columbia Human Rights Law Journal, New York, v. 42, n. 2, Winter; Lydia Belotsky. 1998. Freedom of Access to Environmental Information: A Survey of Problems and Legislative Development. Tel Aviv University Studies in Law, Tel Aviv, v. 14, p. 287.

⁶² Constitution of the Democratic Republic of Timor-Leste (TL), Article 40(1) (emphasis added)

⁶³ American Convention on Human Rights "Pact of San Jose, Costa Rica" (adopted 22 November 1969, entered into force 18 July 1978) 1144 UNTS 144, Article 13 (emphasis added)

⁶⁴ Philip Coppel. 2007. Information Rights. 2nd edn. Oregon: Sweet & Maxwell, p. 88.

It must be noted that the *Claude Reyes v. Chile* case is not directly applicable in Southeast Asia, since they belong to the EU and the Inter-American human rights regime not Southeast Asia. However, the reasoning of the cases in relation to right of access to government-held information can influence the interpretation development in Southeast Asia. This is because freedom of information as guaranteed by the constitution of Southeast Asian countries is essentially the same as that of the ACHR. In other words, regardless of the name of the legal instrument recognising it, freedom of information is still a human right.⁶⁵ It should be noted that domestic courts have increasingly paid attention to human rights recognised by international treaties and the jurisprudence of international courts when interpreting national constitutional rights.⁶⁶

3. FREEDOM OF INFORMATION AS A MEANS OF THE PUBLIC TO ACCESS PRIMARY OIL AGREEMENTS

In the light of the *Claude Reyes v. Chile* case, individuals and oil CSOs could rely on freedom of information to access PSAs and CAs for the purpose of deterring oil-linked corruption and protecting national interests. It appears unreasonable for oil companies to deny such access by relying on their private status and the third party status of individuals. Moreover, the government cannot escape a positive duty to provide individuals with PSA and CA information.

3.1 THE CLAUDE REYES V. CHILE AND PRIMARY OIL AGREEMENTS

In 2006, the ACTHR delivered a historic judgement concerning a refusal to give access to public documents named the *Claude Reyes v. Chile* case. The state was alleged to have refused to provide Marcel Claude Reyes and others with information requested from the Foreign Investment Committee on a deforestation project called the Río Cóndor, a project that could be “prejudicial to the environment and to the sustainable development of Chile”.⁶⁷ The information seekers claimed that they “were not granted an effective judicial remedy to contest a violation of the right to access to information”;⁶⁸ in addition, they “were not ensured the rights of access to information

⁶⁵ Eric Barendt. 1998. *An Introduction to Constitutional Law*. 1st edition. Oxford; New York: Oxford University Press, p. 1; O Hood Phillips, Paul Jackson, and Leopold. 2001. *O Hood Phillips & Jackson: Constitutional and Administrative Law*. 8th edition. London: Sweet & Maxwell, p. 13.

⁶⁶ Douglass Cassel. 2001. Does International Human Rights Law Make a Difference. *Chicago Journal of International Law*, Chicago, v. 2, p. 126, Spring.

⁶⁷ Order of the Inter-American Court of Human Rights Case of Claude-Reyes et al. v. Chile Judgment of September 19, 2006 (Merits, Reparations and Costs), para 3.

⁶⁸ *ibid.*

and to judicial protection, and there were no mechanisms guaranteeing the right of access to public information”.⁶⁹ The court found that the agreement was of public interest by ruling that:

*“...the information the State failed to provide **was of public interest**, because it related to the foreign investment contract signed originally between the State and two foreign companies..., **in order to develop a forestry exploitation project that caused considerable public debate owing to its potential environment impact.** (The Claude Reyes v. Chile case, para 73)⁷⁰*

Furthermore, the court made clear that freedom of thought and expression as guaranteed by Article 13 of the ACHR includes the right of access to state-held information and such access is an essential element of democratic control as demonstrated below:

*“...the right to freedom of thought and expression **includes the protection of the right of access to State-held information**, which also clearly includes the two dimensions, individuals and social, of the right to freedom of thought and expression that must be guaranteed simultaneously by the State.⁷¹ ... Access to State-held information of public interest can **permit participation in public administration through the social control that can be exercised through such access.** (The Claude Reyes v. Chile case, para 86)⁷²”*

Ultimately, the court ruled that the refusal in this case hindered the environmentalists’ ability to carry out social control of public administration.⁷³ It affirmed that:

*“...The possibility of Messrs, Claude Reyes, and Longton Guerrero carrying out social control of public administration was **harmful by not receiving the requested information, or an answer justifying the restrictions to their right of access to State-held information.**” (The Claude Reyes v. Chile case, para 99)⁷⁴*

⁶⁹ *ibid.*

⁷⁰ *ibid* para 73. (emphasis added)

⁷¹ *ibid* para 77. (emphasis added)

⁷² *ibid* para 86. (emphasis added)

⁷³ *ibid* para 99.

⁷⁴ *ibid.* (emphasis added)

The *Claudes Reyes v. Chile* case reveals that an agreement signed between the government and private companies for authorising natural resources exploitation can be considered information of public interest. The aforesaid agreement must be made publicly accessible to permit public participation in public administration. Importantly, the individual's right of access to this piece of information is protected by freedom of expression and information as guaranteed by Article 13 of the ACHR. The above ACtHR Court's reasoning could be applied to protect individual rights of access to PSAs and CAs because of the following reasons:

(1) Agreement authorising natural resources exploitation

The Río Cóndor agreement was signed to allow private companies to carry out a forestry exploitation project. Like the Río Cóndor agreement, PSAs and CAs are signed to authorise natural resources exploitation. For example, a CA and a PSA signed by the Thai and the Myanmar government clearly authorise oil companies to carry out oil operation activities.⁷⁵

(2) Information causing considerable public debate

PSAs and CAs could cause considerable public debate about the fairness of the state's take and, therefore, should be considered information of public interest. They contain the financial terms of the deal.⁷⁶ For example, oil companies under a PSA will be allowed to recover the costs through a cost recovery clause, if there is a discovery.⁷⁷ The remaining oil is defined as 'profit oil' and will be divided between the government and the oil company in accordance with a profit oil clause.⁷⁸ Given the inclusion of financial terms, these legal arrangements determine how much the government and the oil company will earn from the project.⁷⁹ Therefore, individuals with information on these oil agreements can debate and determine whether a nation is receiving a fair

⁷⁵ Model Production Sharing Contract for the Exploration and Production of Petroleum (Myanmar), Article 2.2; Petroleum Concession NO 3/2535/47 awarded to Texaco Exploration (Thailand) II Limited and Fina Exploration (Thailand) Limited, clause 2.

⁷⁶ Bernard Taverne. Production Sharing Agreements in Principle and Practice. In David Martyn (Ed). Upstream Oil and Gas Agreements with Precedents. 1st edition. London: Sweet & Maxwell, p. 75.

⁷⁷ Carole Nakhle. 2008. Petroleum Taxation Sharing the Oil Wealth: A Study of Petroleum Taxation Yesterday, Today and Tomorrow. 1st edition. London: Routledge, p. 36.

⁷⁸ *ibid.*

⁷⁹ Ross (n4), p. 61

return⁸⁰ as well as whether oil companies are plundering the oil resources of the country.⁸¹

(3) Permitting social control

The individuals' right of access to PSAs and CAs can permit individuals to carry out social control over oil wealth management in terms of corruption deterring. Regarding the dictum "*sunlight is the best disinfectant*",⁸² it is more difficult for government officials to corruptly conclude an agreement with oil companies when the agreement will be made publicly accessible.⁸³ On the other hand, this right of access partly deters those in power from opportunistically taking money from the state coffers for their own interest or other illegitimate spending.⁸⁴ It is fair for Schauer to claim that access to information is a vehicle for the control of the government by the people.⁸⁵

3.2 POSSIBLE COUNTER-ARGUMENTS

Despite the advantages offered by the public access to PSAs and CAs being obvious, it is too pessimistic to assume that oil companies and the government will welcome oil agreement transparency. They may invoke the following counter-arguments:

3.2.1 THE OIL COMPANY'S COUNTER-ARGUMENTS

The contractors of PSAs and concessionaires of CAs are typically private oil companies. These agreements are, therefore, not only held by the government but also the oil company. Given the presence of private companies, it is reasonable to consider whether PSA and CA information really belongs to the government and is subject to public disclosure.⁸⁶ Furthermore, do individuals and CSOs, as the third party to these agreements, have a right of access to oil agreement information?

3.2.1.1 THE ARGUMENT BASED ON THE PRIVATE STATUS OF OIL COMPANIES

⁸⁰ Radon (n18), p. 105.

⁸¹ David Johnston. 2007. How to Evaluate the Fiscal Terms of Oil Contracts. In: Macartan Humphreys, Jeffery D Sachs, and Joseph E Stiglitz (Eds). *Escaping the Resource Curse*. 1st edition. New York: Columbia University Press, p. 55.

⁸² Louis D Brandies. 1914. *Other People's Money and How the Bankers Use It*. 1st edition. New York: Federick A Stoke Company, p. 92.

⁸³ Rosenblum and Maples (n6), p. 17.

⁸⁴ Jennifer Drysdale. 2007. *Timor Leste-Sustainable development or resource cursed?*. 1st edition. Berlin: VDM Verlag Dr Müller, p. 22.

⁸⁵ Schauer (n2), p. 1348.

⁸⁶ Helen Rose 2012. *FOI from a commercial perspective: Part1. Freedom of Information*. London, v. 9, n. 1, p. 16.

Under primary oil agreements, oil companies discharge the government's oil exploiting function and, thus, could also be considered a public authority assuming a legal disclosure obligation. Oil reserves belong to the state and, therefore, can be directly exploited by the government, for example, through a national oil company.⁸⁷ Alternatively, the government can delegate this function to private oil companies through PSAs or CAs.⁸⁸ While a CA is an 'administrative authorisation'; a PSA is considered a 'contractual authorisation'.⁸⁹ For this reason, private oil companies under PSAs and CAs should be considered entities that discharge a function of government. It is reasonable to make information that is held by private contractors relating to the discharge of any function of a public authority publicly accessible.⁹⁰

Labeling a private party to an agreement that is signed for delegating the government's function can be compared with the meaning of public authority defined by freedom of information laws. Nowadays, public authorities usually enter into contracts with business entity in order to deliver services and goods.⁹¹ It should be noted that huge sums of money are normally involved in a contract signed between the government and companies; hence, the possibility of corruption and mismanagement is high.⁹² For this reason, transparency is necessary to monitor these contracts.⁹³

3.2.1.2 THE ARGUMENT BASED ON THE THIRD-PARTY STATUS OF INDIVIDUALS

Being literally a third party to PSAs and CAs does not override the status of being the real owner of sovereignty over natural resources.⁹⁴ This status is explicitly

⁸⁷ Ross (n4), p. 33, 38.

⁸⁸ Greg Gordon. 2011. Petroleum Licensing. In Greg Gordon, John Paterson, and Emre Üşenmez (Eds). *Oil and Gas Law: Current Practice and Emerging Trends*. 2nd edition. Dundee: Dundee University Press, p. 66; Patrick Park. 2013. *International Law for Energy and the Environment*. 2nd edn. London: CRC Press, p. 75.

⁸⁹ Bernard Travene. 1999. *Petroleum Industry and Governments: An Introduction to Petroleum Regulation, Economics and Government Policies*. 1st edition. The Hague; Boston: Kluwer Law International, p. 136.

⁹⁰ Victoria Moody. 2005. Implementation of the right to know. *Legal Information Management*. Cambridge, v. 5, n. 2, p. 96.

⁹¹ Ibid, p. 95.

⁹² Heather Brooke. 2007. *Your Right to Know: A Citizen's Guide to the Freedom of Information Act*. 2nd edition. London: Pluto Press, p. 263.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ It should be noted that there have been different interpretations of the beneficiaries of the right of sovereignty over natural resources. Not only belonging to the people, it has also been viewed as either belonging solely to the state or jointly to the state and the people. YT Chekera and VO Nmehielle. 2013. *The International Law Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources as an Instrument for Development: The Case of Zimbabwean Diamonds*. *African Journal of Legal Studies*, Ontario, v. 6, n. 1, p. 77; E Duruigbo. 2006. Permanent sovereignty over natural resources and people's ownership of natural

reflected in, for example, the United Nation General Assembly Resolution 1803 and the constitution of Timor-Leste. The resolution stresses that:

“The right of peoples and nations to permanent sovereignty over their natural wealth and resources...” (The United Nations, 1962)⁹⁵

Article 8 of the constitution of Timor-Leste explicitly states that:

“The Democratic Republic of East Timor shall govern itself by... the permanent sovereignty of the peoples over their wealth and natural resources...” (The constitution of Timor-Leste)⁹⁶

PSAs and CAs are forms of oil exploiting delegation from the government to oil companies and, as such, could be considered outputs of sovereignty over natural resources exercise. The government exercises its sovereign power as a ‘trustee’ on behalf of the people.⁹⁷ It is, therefore, rational to say that the people are linked to these agreements through the exercise of sovereign power by the government. Hence, they should have a right of access to PSAs and CAs.

3.2.2 THE GOVERNMENT’S COUNTER-ARGUMENT

For many years, the function of human rights has been considered to provide only the protection of an individual’s freedom against a potentially hostile state.⁹⁸ Human rights are therefore presumed to give rise only to duties preventing the state from unreasonable interference, instead of imposing any positive duties to take action on a state.⁹⁹ Crucially, can the government rely on this negative function of human rights to deny a duty to provide individuals with PSAs and CAs?

The positive obligation of the state to provide individuals with state-held information was recognised in the *Claude Reyes v. Chile case*. The ACtHR ruled that freedom of information as guaranteed by Article 13 of the ACHR protects the right of

resources in international law. Washington DC, George Washington International Law Review, v. 38, p. 43.

⁹⁵ UNITED NATIONS. 1962. General Assembly Resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962, (emphasis added)

⁹⁶ Constitution of the Democratic Republic of Timor-Leste (TL), Article 8 (emphasis added).

⁹⁷ Nwete (n5), p. 8.

⁹⁸ Sandra Fredman. 2008. Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties. 1st edition. Oxford: Oxford University Press, p. 9.

⁹⁹ *ibid*, p. 9.

all individuals to request access to state-held information, and, simultaneously, recognises “*the positive obligation of the State to provide it, so that the individual may have access to such information*”(Claude Reyes v, Chile, 2006).¹⁰⁰ Regarding this reasoning, PSA and CA information which is the information already held by the government should be made publicly available by the state.

4. PROTECTION OF THE COMMERCIAL INTERESTS OF OIL COMPANIES AND CONFIDENTIAL INFORMATION

As opposed to the oil companies’ argument that is based on confidentiality, this paper analyses that making PSAs and CAs publicly accessible will not cause substantial competitive harm to oil companies. This is because it is very unlikely that technological and innovative information will be found in these agreements. Furthermore, the sensitivity of the information contained in PSAs and CAs such as, the financial terms of the deal, work obligation, and local content and training provisions is diluted.

4.1 CONFIDENTIAL INFORMATION AND ITS COMMERCIAL ADVANTAGES

The principle of transparency and the access to primary oil agreement information may clash with values of confidentiality.¹⁰¹ It is possible that disclosure of oil operation-related information might detrimentally affect the viability of business.¹⁰² Given this potential clash, if freedom of information as recognised by international human rights instruments would be applied to mandate disclosure of primary oil agreement information, it must not harm oil companies’ commercial interests which are protected by confidential information.

Confidentiality of information in the oil industry is justified by the need to protect commercial interests.¹⁰³ Information that could be justifiably kept confidential must be information that has the natural quality of confidence. The disclosure of such information will cause substantial competitive harm to oil companies, for example,

¹⁰⁰ Order of the Inter-American Court of Human Rights Case of Claude-Reyes et al. v. Chile Judgment of September 19, 2006 (Merits, Reparations and Costs), para 77. (emphasis added)

¹⁰¹ Bronwen Morgan and Karen Yeung. 2007. An introduction to law and regulation: text and materials. 1st edition. Cambridge: Cambridge University, p. 97.

¹⁰² Radon (n18), p. 98.

¹⁰³ Nwete (n5), p. 10.

disclosure of technological and innovative information relating to oil exploration and production.¹⁰⁴

Industrial actors are normally required to develop subsea technologies and automated platforms to reduce costs for effectively exploiting offshore oil reserves especially, those of a mature province like the UKCS.¹⁰⁵ To increase recovery from and defer the decommissioning liabilities, the 4D seismic might be used to identify precision-drilling opportunities to access small pockets of by-passed oil.¹⁰⁶ Keeping aforesaid information secret allows an innovator and a “first-mover” to gain competitive advantages over his competitors.¹⁰⁷ Given these examples, it appears rational to keep technological and innovative information relating to oil exploration and production confidential. Hence, not all information in the oil industry can be made publicly accessible.¹⁰⁸ The challenge emerges in determining whether this finding can prevent individuals and CSOs from accessing PSAs and CAs.

4.2 REPONSES TO ARGUMENTS BASED ON CONFIDENTIALITY: A TWO-TIER ANALYTICAL FRAMEWORK

In responding to arguments based on the commercial interests of oil companies and the need to protect confidential information, this paper proposes a two-tier approach. The first tier excludes the information that does not normally exist in PSAs and CAs. Attention is paid to technological and innovative information. The second tier concerns the sensitivity of the information that is normally contained in PSAs and CAs. Attention is paid to commercially sensitive information as usually claimed by oil companies.

4.2.1 EXISTENCE OF CONFIDENTIAL INFORMATION IN PSAs AND CAs

Both PSAs and CAs are legal arrangements that establish the fundamental relationship between the government and the oil company. The main features of these agreements include governmental authorisation, rights and duties between the government and the oil investor, such as work obligations, and the financial terms of the

¹⁰⁴ Martin Ewan. 2011. Law and Technology in the Oilfield. In: Greg Gordon, John Paterson, and Emre Üşenmez (Eds.). Oil and Gas Law: Current Practice and Emerging Trends. 2nd edition. Dundee: Dundee University Press, p. 500-502; Mugo Hardwicke-Brown. 1997. Confidentiality and Dispositions in the Oil and Gas Industry. Alberta Law Review, Alberta, v. 35, p. 356.

¹⁰⁵ Ewan (n103), p. 500.

¹⁰⁶ *ibid.*

¹⁰⁷ *ibid.*

¹⁰⁸ Radon (n18), p. 98.

deals.¹⁰⁹ They do not typically contain information relating to technologies and innovations. This finding appears in line with Rosenblum and Maples who concluded that technological and innovative information is unlikely to be found in primary oil agreements.¹¹⁰ Since this information is not found in PSAs and CAs, the public access to these primary oil agreements will not cause substantial competitive harm to oil companies. Hence, in relation to technological and innovative information, Stiglitz's claim, oil agreement secrecy is only an excuse, is valid.

Nevertheless, it is impossible to conclude that the above finding is true for every PSA and CA. It is true that these agreements contain similar principal clauses, for example, authorising clauses, work obligation clauses, and the financial terms of the deal.¹¹¹ However, it is also undeniable that they can always contain different details. Given this nature of primary oil agreements, absence of technological and innovative information in one agreement might not be true for another agreement.

If technological and innovative information is found in a primary oil agreement, this research opines that such information should be redacted prior to disclosure of PSAs and CAs for the commercial interests of oil companies. Possibly, this redacting exercise will lead to procedural problems, for example, which organisation should be in charging of determining or how to appeal the decision?

It should be noted that redacting this information will not undermine the effectiveness of the transparency notion in deterring oil-linked corruption and protecting national interests. The transparency notion in this regard places its focus on 'oil revenue-related' information.¹¹² For example, the EITI principle and the PWYP campaign demand the disclosure of the oil money paid to and received by the government.¹¹³ Additionally, the Dodd-Frank Act¹¹⁴ also mandates oil and mining companies to publish and disclose to the market authority oil money paid to the

¹⁰⁹ Claude Duval, Honoré Le Leuch, André Pertuzio, and Jacqueline Lang Weaver. 2009. *International Petroleum Exploration and Exploitation Agreements: Legal, Economic & Policy Aspects*. 2nd edition. New York: Barrows, p. 58-59, p. 69-70.

¹¹⁰ Rosenblum and Maples (n6), p. 36.

¹¹¹ *ibid.*

¹¹² International Monetary Fund. 2007. *Guide on Resource Revenue Transparency*. 1st edition. Washington DC: IMF Publication Services, p. 7.

¹¹³ Duruigbo (n93), p. 48,51.

¹¹⁴ An amendment of the US Securities and Exchange Act of 1934 which imposes mandatory disclosure requirement on oil and mining companies listed on the New York Stock Exchange with an aim to combat oil-linked corruption Please see Julein Topal and Perrine Toledano. 2013. *Why the Extractive Industry Should Support Mandatory Transparency: A Shared Value Approach*. Business and Society Review, Oxford, v. 118, n. 3, p. 271.

government.¹¹⁵ Hence, it is reasonable to say that technological and innovative information falls outside the scope of the public information that is required by the transparency notion in this regard.

4.2.2 SENSITIVITY OF INFORMATION THAT IS CONTAINED IN PSAs AND CAs

Excluding the presence of technological and innovative information is not the end of the analysis. This is because in practice, oil companies typically invoke an argument claiming that PSAs and CAs contain commercially sensitive information to avoid disclosure.¹¹⁶ Will the presence of commercially sensitive information as claimed by oil companies prevent the public having access to a primary oil agreement? What is the approach to counter-argue oil companies and legally justify transparency?

At the conceptual level, only information that has a natural quality of confidence and its disclosure will cause competitive harm to oil companies can justifiably be kept away from the public eye for a specific period of time.¹¹⁷ Although the rule for determining is clear, it is still difficult to make a definitive response to an argument based on commercially sensitive information. This is because oil companies can label all information as commercially sensitive.¹¹⁸ In addition, it appears problematic to answer a question asking when and for how long the harm will occur and last.

Despite no easy and definitive answer being provided, this paper attempts to illustrate examples of how the above determining rule could be applied. It selected the information that oil companies typically claim to be commercially sensitive information, including the financial terms of the deals, work obligations, local employment and training.¹¹⁹

(1) Financial terms of the deal

Confidentiality is usually intended to keep a contract's financial parameters secret.¹²⁰ For example, Article 8 of the Cyprus Model PSC 2012 contains detail about recovery hydrocarbon costs and production sharing.¹²¹ Article 12 of the Mozambique

¹¹⁵ The Securities and Exchange Act of 1934 (The United States), Section 1504; David Chekroun, Pauline Ehrhart, and Sevan Karian. 2012. Energy and infrastructure. *International Business Law Journal*, London, v. 3, p. 155.

¹¹⁶ Rosenblum and Maples (n6), p. 34.

¹¹⁷ Nwete (n5), p. 10; Radon (n18), p. 97.

¹¹⁸ Tim Boykett et al. 2012. *Oil Contracts: How to read and understand them*. 1st edition. Linz: Times Up Press, p. 191.

¹¹⁹ Rosenblum and Maples (n6), p. 35-36.

¹²⁰ Truelove (n5), p.236.

¹²¹ Model Exploration and Production Sharing Contract (2012), Republic of Cyprus, Article 8.

Model Exploration and Production Concession Contract imposes a duty upon the concessionaire to pay production bonuses to the Mozambican government.¹²² Containing these financial parameters, PSCs and CAs determine how much the government and the oil company will receive from a petroleum project.¹²³

However, knowing these parameters does not necessarily reveal whether the government signed a good deal.¹²⁴ This is because calculation of both the state's and the company's take is subject to other external factors, such as depreciation, depletion, and amortization (DD&A) and intangible drilling costs.¹²⁵ Truelove observed that it is essential to look at the lifetime of the contract to decide whether the government or the company received a good deal.¹²⁶ Hence, disclosing financial terms of PSAs and CAs does not indeed infringe business confidentiality.

Furthermore, sensitivity of information is not static. Information that is once considered confidential will lose its quality of confidence if it becomes publicly known.¹²⁷ The financial terms of the deal are already available through pay-for-access sites, existing government disclosures and industry publications.¹²⁸ Since the financial terms of many deals are known within the industry, the disclosure is unlikely to cause competitive harm. Therefore, there appears no admissible and justifiable business reason why financial matters of an oil investment project should be hidden from the public eye.¹²⁹

(2) Work obligation

Like the financial terms, disclosing work obligations is unlikely to cause substantial competitive harm because work obligation clauses in primary contracts are substantially similar across the globe. Work obligations included in PSAs and CAs detail duties of oil companies to carry out exploration and production.¹³⁰ Given this fact, it is very unlikely that one oil company would be able to use work obligation information against other oil companies. To date, there has been no literature asserting

¹²² Model Exploration and Production Concession Contract (2010), Republic of Mozambique, Article 12.

¹²³ Johnston (n80), p. 55.

¹²⁴ Truelove (n5), p. 236.

¹²⁵ Daniel Johnston. 1994. International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts. 1st edition. Tulsa, Okla: Pennwell Books, p. 30.

¹²⁶ Truelove (n5), p. 236.

¹²⁷ Moody (n89), p. 96.

¹²⁸ Rosenblum and Maples (n6), p. 43.

¹²⁹ I Bantekas. 2007. Inherent Tensions between Natural Resources Contracts and Sustainable Development. OGEL (2007) Available at: <http://www.ogel.org/article.asp?key=2618>. Last accessed on: 21 Oct 2013.

¹³⁰ Taverne (n88), p. 147-148.

that work obligations are a secret within the industry and the disclosing them could cause substantial harm to companies.¹³¹

(3) Local content employment and training information

Local content employment and training information clauses in PSAs and CAs similarly recognises commitments to train and engage domestic labour as well as support community development and cohesion.¹³² As such, knowing others' commitments will not cause a detrimental competitive harm to oil companies.

The key factor diluting sensitivity of information on financial terms of the deals, work obligations, local employment and training is the fact that this information is widely known among oil companies. Therefore, it is unlikely that disclosing PSAs and CAs will cause substantial competitive harm to oil companies. In reality, Ghana's agreement with Tullow, Timor Leste's with Eni, Azerbaijan's with BP, and Afghanistan's with CNPC have been published.¹³³ Supporting the transparency trend, no substantial competitive harm has been reported.¹³⁴

CONSIDERAÇÕES FINAIS

This paper contends that it is not theoretically acceptable for the government to deny primary oil agreement transparency on the grounds of sovereignty over natural resources. Since primary oil agreement transparency helps the government to perform its duty to develop oil resources for the good of the people which is the duty imposed by the principle of PSNR, it appears illogical for the government to deny transparency by relying on its PSNR. On the other hand, it is clear that individuals' right of access to PSAs and CAs is an effective disinfectant to oil-linked corruption which is one fundamental cause of oil wealth mismanagement. Hence, this right of access strongly assists the government to perform its constitutional duty to develop oil resources for the good of the people.

Nevertheless, it must be made clear that the above supportive relationship between sovereignty over natural resources and oil agreement transparency does not override the competence of the state to ignore soft law initiatives on transparency. Given their voluntary nature, the government of oil-rich developing countries can always avoid implementation of the PWYP campaign and the IMF CGPFT. This is one

¹³¹ Rosenblum and Maples (n6), p. 39.

¹³² Radon (n18), p. 91-92.

¹³³ Tim Boykett et al. (n117), p. 191.

¹³⁴ *ibid.*

key reason why these soft law initiatives appear insufficient to practically underpin a transparent oil revenue management regime in oil-rich developing countries. This problem justifies why it is practically important to place the responsibility to promote transparency on individuals and CSOs.

To empower individuals and CSOs, this paper proposes the constitutional freedom of information as a legal force that makes primary oil agreement information publicly accessible. The paper finds that the evolving manner of freedom of expression and information as demonstrated in by the ACtHR in the *Claudes Reyes v. Chile* case could influence constitutional interpretation in Southeast Asia. Crucially, there are possibilities of applying constitutional freedom of information to ensure individuals' right of access to PSAs and CAs.

Regarding the *Claudes Reyes v. Chile* case, the deforestation agreement was of public interest and must be made publicly accessible to permit public participation in public administration. This paper opines that the foregoing ACtHR's reasoning could be applied to ensure individuals' right of access to PSAs and CAs. PSAs and CAs clearly contain information of public interest. It is fair to say that the individuals' right of access to PSAs and CAs can permit individuals to carry out the social control of oil wealth. Moreover, it is widely admitted that public access to PSAs and CAs strongly incentivises the government to respond more to the citizen's interests.

Nevertheless, it is too pessimistic to expect that oil companies will welcome primary oil agreement transparency without criticism and counter-arguments. Oil companies may argue that PSAs and CAs are privately-held information and individuals are literally a third party to these agreements. As opposed to these arguments, this paper views PSAs and CAs as legal arrangements delegating the government's oil exploiting functions to private oil companies. Hence, private oil companies should be considered public authorities in relation to oil exploration and production, although being privately-incorporated. Consequently, primary oil agreement information should be accessible by individuals. Moreover, PSAs and CAs are signed on the basis of sovereignty over natural resources. Given the fact that the people are the real owners of the sovereignty over natural resources, they should be entitled to a right of access to PSAs and CAs.

In practice, the government can, however, argue that freedom of information as guaranteed by Article 13 of the ACHR does not explicitly impose any positive duty to provide information to the people. This paper opposes the aforesaid claim. The *Claude*

Reyes v. Chile case demonstrated that contractual information relating to the forestry exploitation project must be positively provided to all individuals by the state.

Another main analytical issue of this paper concerns an approach to determining and protecting the commercial interests of oil companies. It would not be appropriate to protect only the public interests offered by the public access to PSAs and CAs without considering commercial interests arising from confidential information. This paper finds that PSAs and CAs do not normally contain confidential information, especially those relating to technologies and innovations. As a result, it is very unlikely that disclosure of primary oil agreements will cause any substantial competitive harm to oil companies. However, if there is technological and innovative information, it is necessary to redact this information prior to the disclosure.

Excluding the presence of technological and innovative information is not the end of the analysis. This is because oil companies usually avoid disclosure by claiming that PSAs and CAs contain commercially sensitive information, such as the financial terms of the deal, work obligations, and local content and training information. Given the fact that the financial terms of the deal, work obligations, and local content and training clauses are conceptually similar and widely known among oil companies, the sensitivity of this information is diluted. Hence, the argument based on sensitivity of information is losing its viability. Nevertheless, it must be noted that this finding is only an example on how to determine and respond to the oil companies' argument, and, not a definite answer for every case. In practice, oil companies can label all information as commercially sensitive. Furthermore, it appears problematic to consider when and for how long the harm will occur and last.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Books

BARENDT, E. 1998. *An Introduction to Constitutional Law*. 1st edition. Oxford; New York: Oxford University Press, p. 1

BARMA NH, KAISER K, Le TM, and Viñuela L. 2012. *Rents to Riches?: The Political Economy of Natural Resources-Led Development*. 1st edition. Washington DC: The World Bank, p. 5.

BLANCO, E and RAZZUQUE J. 2011. *Globalisation and Natural Resources Law*. 1st edition. Cheltenham: Edward Elgar, p. 9.

- BOYKETT, T et al. 2012. Oil Contracts: How to read and understand them. 1st edition. Linz: Times Up Press, p. 191.
- BRANDIES, LD. 1914. Other People's Money and How the Bankers Use It. 1st edition. New York: Federick A Stoke Company, p. 92.
- BROOKE, H. 2007. Your Right to Know: A Citizen's Guide to the Freedom of Information Act. 2nd edition. London: Pluto Press, p. 263
- COPPEL, P. 2007. Information Rights. 2nd edition. Oregon: Sweet & Maxwell, p. 88.
- DRYSDALE, J. 2007. Timor Leste-Sustainable development or resource cursed?. 1st edition. Berlin: VDM Verlag Dr Müller, p. 22.
- DUVAL, C, LEUCH, HE, PERTUZIO, A, and WEAVER JL. 2009. International Petroleum Exploration and Exploitation Agreements: Legal, Economic & Policy Aspects. 2nd edition. New York: Barrows, p. 58-59, p. 69-70.
- FREDMAN, S. 2008. Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties. 1st edition. Oxford: Oxford University Press, p. 9.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND. 2007. Guide on Resource Revenue Transparency. 1st edition. Washington DC: IMF Publication Services, p. 7.
- JOHNSTON, D. 1994. International Petroleum Fiscal Systems and Production Sharing Contracts. 1st edition. Tulsa, Okla: Pennwell Books, p. 30.
- MORGAN, B. and YEUNG, K. 2007. An introduction to law and regulation: text and materials. 1st edition. Cambridge: Cambridge University, p. 97.
- NAKHLE, C. 2008. Petroleum Taxation Sharing the Oil Wealth: A Study of Petroleum Taxation Yesterday, Today and Tomorrow. 1st edition. London: Routledge, p. 36.
- OPEN SOCIETY INSTITUTE. 2005. Legal Remedies for the Resource Curse: A Digest of Experience in Using Law to Combat Natural Resource Corruption. 1st edition. New York: Open Society Institute, p. 51.
- PARK P. 2013. International Law for Energy and the Environment. 2nd edn. London: CRC Press, p. 75.
- PHILLIPS, OH, JACKSON, P, and LEOPOLD. 2001. O Hood Phillips & Jackson: Constitutional and Administrative Law. 8th edition. London: Sweet & Maxwell, p. 13.
- PUBLISH WHAT YOU PAY. 2006. Eye on EITI: Civil Society Perspectives and Recommendations on the Extractive Industries Transparency Initiative. 1st edition. London: Publish What You Pay, p.25.
- ROSENBLUM, P. and MAPLES, S. 2009. Contract Confidential: Ending Secret Deal in the Extractive Industries. 1st edition. New York: Revenue Watch Institute, p. 36.

ROSS, ML. 2012. The Oil Curse: How Petroleum Wealth Shapes the Development of Nations. 1st edition. New Jersey: The Princeton University Press, p. 60-61.

SANDS, P and KLEIN, P. Bowett's Law of International Institutions. 5th edition. London: Sweet & Maxwell, p. 29.

SCHRIJVER, N. 1997. Sovereignty over Natural Resources: Balancing Rights and Duties. 1st edition. Cambridge: Cambridge University Press, p. 264.

STEWART, J. 2011. Corporate War Crimes: Prosecuting the Pillage of Natural Resources. 2nd edition. New York: Open Society Institute, p. 42.

STIGLITZ, JE. 2006. Making Globalisation Work. 1st edition. London: Penguin Groups, p. 152

TAVERNE, B. Production Sharing Agreements in Principle and Practice. In David Martyn (Ed). Upstream Oil and Gas Agreements with Precedents. 1st edition. London: Sweet & Maxwell, p. 75.

TRAVERNE B. 1999. Petroleum Industry and Governments: An Introduction to Petroleum Regulation, Economics and Government Policies. 1st edition. The Hague; Boston: Kluwer Law International, p. 136.

Published articles in books

BELL JC and FARIA TM. 2007. Critical Issues for a Revenue Management Law. In: HUMPHREYS, M, SACHS, JD, and STIGLITZ, JE. (Eds.). Escaping the Resource Curse. 1st edition. New York: Columbia University Press 2007, p. 306.

EWAN M. 2011. Law and Technology in the Oilfield. In: GORDON, G, PATERSON, J, and ÜŞENMEZ, E. (Eds.). Oil and Gas Law: Current Practice and Emerging Trends. 2nd edition. Dundee: Dundee University Press, p. 500-502

FLORINI, A. Introduction: The Battle over Transparency. In: FLORINI, A (Ed). The Right to Know: Transparency for an Open World. 1st edition. New York: Columbia University Press

GORDON, G. 2011. Petroleum Licensing. In GORDON, G, PATERSON, J, and ÜŞENMEZ, E. (Eds). Oil and Gas Law: Current Practice and Emerging Trends. 2nd edition. Dundee: Dundee University Press, p. 66;

JOHNSTON, D. 2007. How to Evaluate the Fiscal Terms of Oil Contracts. In: HUMPHREYS, M, SACHS, JD, and STIGLITZ, JE. (Eds). Escaping the Resource Curse. 1st edition. New York: Columbia University Press, p. 55.

MASON, A. The Relationship between Freedom of Expression and Freedom of Information. In BEATSON, J. and CRIPPS, Y (Eds). Freedom of Expression and Freedom of Information: Essays in Honour of Sir David Williams. 1st edition. Oxford; New York: Oxford University Press, p. 223.

RADON, J. 2007. How to Negotiate an Oil Agreement. In: HUMPHREYS, M, SACHS, JD, and STIGLITZ, JE. (Eds.). Escaping the Resource Curse. 1st edition. New York: Columbia University Press, p. 97.

STIGLITZ, JE. What is the Role of the State?. 2007. HUMPHREYS, M, SACHS, JD, and STIGLITZ, JE. (Eds.). Escaping The Resource Curse. 1st edition. New York: Columbia University Press, p. 26.

Journal Articles

ADEYEYE, A. 2007. Corporate responsibility in international law: which way to go?, Singapore, v. 11, p. 147.

BELOTSKY, L. 1998. Freedom of Access to Environmental Information: A Survey of Problems and Legislative Development. Tel Aviv University Studies in Law, Tel Aviv, v. 14, p. 287.

BIRKINSHAW, P. Freedom of information and Openness: Fundamental Human Rights?. Administrative Law Review, Washington, v. 58, p. 189, winter.

CASSEL, D. 2001. Does International Human Rights Law Make a Difference. Chicago Journal of International Law, Chicago, v. 2, p. 126, Spring.

CHEKERA, YT and NMEHIELLE, VO. 2013. The International Law Principle of Permanent Sovereignty over Natural Resources as an Instrument for Development: The Case of Zimbabwean Diamonds. African Journal of Legal Studies, Ontario, v. 6, n. 1, p. 77

CHEKROUN, D, EHRHART, P, and KARIAN, S. 2012. Energy and infrastructure. International Business Law Journal, London, v. 3, p. 155.

DURUIGBO, E. 2006. Permanent sovereignty over natural resources and people's ownership of natural resources in international law. Washington DC, George Washington International Law Review, v. 38, p. 43.

DURUIGBO, E. 2011. Realising the People's Right to Natural Resources. The Whithead Journal of Diplomay and International Relations. New Jersey, v. 12, n. 1, p. 111 Sprinh/Winter.

EIGEN P. 2006-2007. Fighting Corruption in a Global Economy: Transparency Initiatives in the Oil and Gas Industry. Houston Journal of International Law, Houston, v. 29 n. 2 p. 327

FARUQUE, AA. 2006. Transparency in Extractive Revenues in Developing Countries and Economies in Transition: A Review of Emerging Best Practice. Journal of Energy & Natural Resources Law, London, v. 24, n. 1, p. 74, Feb.

GENASCI, M and PRAY, S. 2008. Extracting Accountability: The Implications of the Resource Curse for CSR Theory and Practice. Yale Human Rights & Development Law Journal. Conecticut, v. 11, p. 49, Mar.

GOLDWYN DL. 2004. Extracting Transparency. *Georgetown Journal of International Affairs*, v. 5, n. 1 p. 8, Spring/Winter.

HARDWICKE-BROWN, M. 1997. Confidentiality and Dispositions in the Oil and Gas Industry. *Alberta Law Review*, Alberta, v. 35, p. 356.

KOLSTAD, I and SØREIDE, T. 2009. Corruption in natural resource management: Implications for policy makers'. *Resources Policy*, v. 34, n. 4, p. 224, Dec.

KOLSTAD, I and WIIG, A. 2009. Is Transparency the Key to Reducing Corruption on Resource-Rich Countries? *World Development*, v. 37 n. 3, p. 522, Mar.

LI-ANN, T. 'Constitutional. 2004. Soft law' and the Management of Religious Liberty and Order: The 2003 Declaration on Religious Harmony. *Singapore Journal of Legal Studies*, Singapore, p. 434, Dec.

MOODY, V. 2005. Implementation of the right to know. *Legal Information Management*. Cambridge, v. 5, n. 2, p. 96.

MOORE, M. 2001. Political Underdevelopment: What causes 'bad governance'. *Public Management Review*, v. 3, n. 3, p. 307, Jan.

OKOWA, PN. 2006. Case Concerning Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v Uganda). *International and Comparative Law Quarterly*, Cambridge, v. 55, n. 3, p. 751, Jul.

PELED, R and RABIN, Y. 2011. The Constitutional Right to Information. *Columbia Human Rights Law Journal*, New York, v. 42, n. 2, Winter

RODRIGUEZ-PADILLA, V. 1991. Sovereignty over Petroleum Resources: The End of an Era?'. *Energy Study Review*, Ontario, v. 3, n. 2, p. 110, Oct.

ROSE, C. 2011. The application of human rights law to private sector complicity in governmental corruption. *Leiden Journal of International Law*, Leiden, v. 24, n. 3, p. 718, Sep.

ROSE, H 2012. FOI from a commercial perspective: Part1. *Freedom of Information*. London, v. 9, n. 1, p. 16.

SCHAUER, F. 2011. Transparency in Three Dimensions. *University of Illinois Law Review*, Champaign, v. 2011, p. 1348, Nov.

STEVENS, P and DIETSCH, E. 2008 Resource curse: An analysis of causes: Experience and possible ways forward, *Energy Policy*, v 36 n.1, p. 57, Jan

TOPAL, J and TOLEDANO, P. 2013. Why the Extractive Industry Should Support Mandatory Transparency: A Shared Value Approach. *Business and Society Review*, Oxford, v. 118, n. 3, p. 271.

TRUELOVE, A. 2003. Oil, Diamonds, and Sunlight: Fostering Human Rights Through Transparency in Revenues from Natural Resources. *Georgetown Journal of International Law*, New Jersey, p. 201, Sep.

WILLIAMS, A. 2011. Shining a Light on the Resource Curse: An Empirical Analysis of the Relationship between Natural Resources, Transparency, and Economic Growth. *World Development*, v. 39, n. 4, p. 490, Apr.

Documents of the United Nations

UNITED NATIONS. 1962. General Assembly Resolution 1803 (XVII) of 14 December 1962

Documents taken from the internet

BANTEKAS, I. 2007. Inherent Tensions between Natural Resources Contracts and Sustainable Development. *OGE* (2007) Available at: <http://www.ogel.org/article.asp?key=2618>. Last accessed on: 21 Oct 2013.

HUMAN RIGHTS WATCH. 2010 Transparency and Accountability in Angola: An Update. Human Right Watch. Available at: http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/angola0410webwcover_1.pdf Last accessed on: 13 Aug 2013.

PUBLISH WHAT YOU PAY. 2006. Contract Transparency. Available at: <http://www.publishwhatyoupay.org/about/advocacy/contract-transparency>. Last accessed on: 7 October 2013.

REVENUE WATCH INSTITUTE. 2011. Timor-Leste: Transparency Snapshot. Revenue Watch Institute. January Available at: <http://www.revenuwatch.org/countries/asia-pacific/timor-leste/transparency-snapshot>. Last accessed on 9 October 2013.

Other documents

International Monetary Fund's Code of Good Practices on Fiscal Transparency
Model Exploration and Production Concession Contract (2010), Republic of Mozambique

Model Exploration and Production Sharing Contract (2012), Republic of Cyprus

Model Production Sharing Contract for the Exploration and Production of Petroleum (Myanmar), Article 2.2; Petroleum Concession NO 3/2535/47 awarded to Texaco Exploration (Thailand) II Limited and Fina Exploration (Thailand) Limited

Natural Resource Charter

TABELA DE ABREVIACÕES

ACHR	American Convention on Human Rights "Pact of San Jose, Costa Rica" (adopted 22 November 1969, entered into force 18 July 1978) 1144 UNTS 144
ACtHR	Inter-American Court of Human Rights
CA	Concessionary agreement

Claude Reyes v Chile	Order of the Inter-American Court of Human Rights Case of Claude-Reyes et al. v. Chile Judgment of September 19, 2006 (Merits, Reparations and Costs)
DRC	Democratic Republic of the Congo
DRC v. Uganda	<i>Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda) (Judgment)</i> [2005] ICJ Reports
CSO	Civil society organization
EIA	Environmental impact assessment
EITI	Extractive Industries Transparency Initiative
ICJ	International Court of Justice
IMF CGPFT	International Monetary Fund's Code of Good Practices on Fiscal Transparency
PSA	Production sharing agreement
PSNR	Permanent sovereignty over natural resources
PWYP	Publish What You Pay
UNGAR	United Nations General Assembly Resolution

Recebido em: 11/04/2014

Aprovado em: 23/07/2014

FORMULAÇÃO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA PÚBLICA FEDERAL DE DIREITOS HUMANOS: A ATUAÇÃO DO CONSELHO NACIONAL DOS DIREITO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NA FORMULAÇÃO DO SISTEMA NACIONAL SOCIOEDUCATIVO – SINASE

Anderson Rafael Nascimento¹

RESUMO

O processo de formulação do Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE (Lei 12.594/12) é tratado neste artigo como exemplo de efetividade das instituições participativas que permite compreender encontros entre participação social e políticas públicas. Alguns fatores influenciaram nessa elaboração: (1) defesa contra as investidas em prol da redução da idade penal; (2) novos procedimentos para o julgamento de infrações juvenis e (3) as constantes rebeliões e a crise nas FEBEMS à época. Nesse contexto, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) acaba se destacando como um locus para a formulação da política pública, especialmente quando associado com os gestores do Executivo. Como ponto de problematização, refletimos sobre o lugar da Instância Participativa na formulação das políticas públicas para essa área que tradicionalmente estão vinculadas às políticas de direitos humanos no Brasil. Duas perspectivas de análise são problematizadas: 1) O espaço do conselho como responsável por pautas polêmicas e 2) O espaço do conselho como produtor de inovações nas políticas públicas.

PALAVRAS-CHAVE

Conselho de Política Pública, Poder Executivo, Criança e Adolescente.

INTRODUÇÃO

Os Conselhos são novidades institucionais fundamentadas no princípio constitucional da participação social e regulamentados, pós-constituente, por normatizações específicas das políticas públicas. Eles nascem em contextos institucionais existentes (*policy feedback*) e são influenciados pelos projetos políticos em disputa (DAGNINO et al., 2006). São, também, mais uma estrutura organizacional para a tomada de decisão no ato da formulação da política pública (Monteiro, 1982). A formulação não é tratada como algo racionalmente construída e controlada desde o momento da formação da agenda pública. Em certos casos, esse processo recebe aportes de diferentes atores e é delimitado no decorrer do próprio processo (Kingdon, 1995).

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. É docente no curso de Ciência Política na UDF, Brasília. Atualmente atua como consultor para elaboração do V Relatório Brasileiro à Convenção do Direito da Criança.

No caso em tela, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda - será tratado como uma institucionalidade estatal híbrida formada por governo (sociedade política) e sociedade civil, e com condições de influenciar o processo de tomada de decisão. Esse pode ser um espaço para colaborar no processo de formulação. Convive com outras estruturas estatais, bem como com a própria burocracia. Ele é mais uma das organizações no processo de formulação da política e de mudanças institucionais. Não o faz isoladamente e muito menos descolada das outras agências estatais, mas em certos contextos pode assumir uma posição de destaque.

As instituições passam a ser um elemento destacado nos estudos sobre o processo de formulação de políticas públicas. Entretanto, muito mais do que centrar o enfoque contemporâneo nas análises sobre como as instituições se formam, busca-se compreender como elas se mudam. Daqui surge a vertente neoinstitucional de estudo para a qual instituições têm um largo rol de conceitos desde aspectos formais (regras, leis, organizações, decretos, etc) até questões informais (como laços comunicacionais e relações interpessoais).

Tentando compreender o processo de mudança institucional, o neoinstitucionalismo tem, atualmente, uma de suas preocupações tentar responder o porquê e o como que diferentes preferências são transformadas em uma resultante. A partir de seu pressuposto de que uma sociedade divide o poder entre os grupos e atores sociais desigualmente², questiona-se como que alguns desses grupos se fortalecem na defesa de seus argumentos enquanto outros abrem mão (em alguma medida) de suas visões para transformar ou criar uma determinada institucionalidade. Se pensado a partir desse viés, as instituições poderiam ser tomadas como um agente neutro nesse fogo cruzado entre os grupos e atores sociais. Todavia, elas são centrais na vida política. São uma ‘variável estruturante’ dos processos e dos comportamentos políticos (STEINMO, 2001) ou, em outras palavras, cenários para as disputas entre esses poderes que são tidos como desiguais.

Outro ponto caro na vertente neoinstitucionalista de estudo é a compreensão de que as instituições nascem (ou são mudadas) em contextos históricos determinados e, portanto, são influenciadas pelas políticas anteriores (*policy feedback*). Isso ocorre

² Essa noção estabelece um contraponto à corrente pluralista que “concebe a distribuição do poder como um aspecto mais ou menos permanente das sociedades, especialmente as de democracia liberal” (ROCHA, 2005, p. 12).

desde o nível da aprendizagem, do que ou de como (não) fazer. Nessa forma de ver, os fatores endógenos ganham peso nas explicações das mudanças das estruturas institucionais, deixando de lado uma visão *society-centered* “segundo as quais a ação estatal seria resultado de fatores exógenos à dinâmica interna das instituições estatais” (Arretche, 1995, p. 54).

Diante dessas premissas, os aparatos estatais voltam a ser *locus* privilegiado de análise dos estudos neoinstitucionalistas e aqui os Conselhos são tomados como pertencente ao Estado. Entretanto, ao invés de focar unicamente na forma como essas estruturas institucionais estatais atuam (*state-centered*), desenvolve-se estudos *polity-centered* nas quais, suas premissas, segundo Arretche (1995, p. 56), são:

i) as burocracias passam a ser tanto as eleitas quanto as indicadas; ii) a análise da formação histórica do Estado nacional é importante para que se observe o caráter e a natureza do conjunto das estruturas políticas (estatais e partidárias), iii) as formas históricas de interação entre estrutura estatal e instituições políticas explicam a natureza das instituições presentes e, finalmente, iv) a forma pela qual tais estruturas condicionam as identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais envolvidos na formulação de políticas passa a ser relevante.

A partir dessas premissas, a mudança institucional passa a ser um intrincado jogo nos aparatos estatais resultante da relação entre atores da sociedade civil, da sociedade política e da burocracia. Nessa leitura, os processos de mudança institucional podem ser momentos para compreender encontros entre a participação social e as políticas públicas, uma vez que lançam luzes sobre os atores sociais e as estruturas dentro de um cenário institucional e de controle social sobre o Estado.

O presente estudo opta por uma perspectiva *polity-centered* na qual busca “equilibrar o papel do Estado e da sociedade nos estudos de caso, concebendo que o Estado é parte da sociedade e pode portanto, em certos casos, ser influenciado por ela em maior grau do que a influencia” (ROCHA, 2005, p. 16). Assim, busca compreender o espaço do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda - na formulação das políticas públicas voltadas para o adolescente infrator.

Diante disso e como seção final, duas linhas de análise são problematizadas: a primeira, na qual ele foi responsável por assumir pautas polêmicas; e a segunda, o Conselho como *locus* de diálogo para produção de inovações. Inicialmente, o texto versará sobre a institucionalidade do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/90) e do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda. Em seguida, abordará o desenvolvimento histórico do tema, a partir das organizações

federais responsáveis pela formulação das políticas para atendimento do adolescente em conflito com a lei.

A problematização do ato infracional cometido por adolescente não será objeto direto desse artigo, mas entende-se que as respostas formuladas do ponto de vista das políticas públicas são também resultante de diferentes visões sobre o lugar da infância na sociedade. Concepções baseadas em perspectivas repressivas/punitivas ainda influenciam o debate e a opinião pública, mesmo quando princípios socioeducativos e de proteção integral demarcam o horizonte institucional pós-ECA. Esse estatuto condiciona as identidades, objetivos e capacidades dos grupos sociais envolvidos na formulação da política formando um Coalizão de Defesa (*advocacy coalitions*)³ desses princípios. Essas políticas se configuram como arenas sociais em que as disputas (materiais e simbólicas) se dão em torno dos recursos específicos para a decisão sobre o futuro das crianças e dos adolescentes. Elas são um sistema estruturado por posicionamentos sociais, composto por indivíduos e instituições, e em relacionamento com outros campos de conhecimento, como, por exemplo, jurídico, serviço social, psicologia, dentre outros.

Como resultado, entende-se que o Conselho representou um elemento importante para manter a agenda viva e assumiu, em determinados momentos, a liderança do processo de decisão da política em detrimento dos fluxos governamentais e das possíveis discontinuidades do Estado brasileiro.

O ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE E O CONSELHO NACIONAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – CONANDA: MOBILIZANDO ATORES, MUDANDO PERSPECTIVAS E TRAÇANDO TRAJETÓRIAS

O Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei 8.069/90) – foi mais um resultado da mobilização social na década de 1980. Um vasto número de profissionais se associou ao debate internacional concomitante em prol do reconhecimento dos direitos de crianças e adolescentes. Esse movimento internacional iniciou com a proclamação pela ONU do Ano Internacional da Criança em 1979 e foi se desenvolvendo ao longo da década de 1980. Ele deu bases para a criação da Convenção Internacional sobre o Direito da Criança ratificada em 1989. O processo de assinatura

³ Coalizão de defesa é usado a partir dos estudos de Sabatier (1988) que valoriza o papel dos atores na escolha da agenda governamental, ao invés de enfatizar o tema.

dessa convenção no Brasil⁴ possibilitou alterações no marco jurídico nacional em relação aos direitos da infância culminando com a promulgação assinatura do ECA, a primeira normatização específica para uma política pública, após a Constituição Federal.

Internamente, o país vivia a fase de reivindicação social contra o Estado militar-autoritário e seu modelo de gestão da política pública. Grupos de profissionais apoiavam e compunham uma esfera de debate e incidência sobre o processo constituinte e trouxeram elementos fundamentados no debate internacional para a redação do ECA. Esse movimento era conhecido como Fórum Nacional Permanente das Entidades Não-Governamentais dos Direitos da Criança e do Adolescente (Fórum DCA), mas não se restringia somente a ele. Essa mobilização tinha como atores destacados aqueles movimentos associados à Igreja Católica⁵, aos educadores que atuavam com as políticas⁶, aos técnicos do sistema de Justiça, técnicos das organizações governamentais atuantes na área⁷ e aos profissionais dos organismos internacionais, principalmente o *UNICEF*⁸. Essa mobilização social incidiu diretamente no processo de Assembleia Nacional Constituinte (PINHEIRO, 2004), fato que introduziu em um artigo o termo “prioridade absoluta”⁹ destinado para essa parcela da população, expressão que aparece uma única vez na Constituição Federal. Esses atores e instituições são os responsáveis por sustentar a formação de uma Coalizão de Defesa das políticas públicas para a criança e o adolescente.

O questionamento das instituições nascidas no momento anterior, durante a ditadura, fortaleciam esse clima de descontentamento e unificavam essa coalizão a partir da existência de um inimigo comum: o modelo repressivo/punitivo no trato da infância. Representando esse modelo, foi implementado o segundo Código de Menores (Lei 6.697/79) que alterava o Código anterior do final da década de 1920 (Código Melo Mattos). A lei de 1979 estava vinculada às mudanças institucionais trazidas pela Lei 4.513/64 que estabelecia a Política de Bem Estar do Menor – PNBEM. Essa política

⁴ O Decreto 99.710/90 promulgou a Convenção Internacional no território nacional.

⁵ Destaca-se a Pastoral do Menor que foi uma das mobilizadoras de Crianças e Adolescentes o que resultou nos encontros nacionais de crianças e adolescentes em situação de rua (1º em 1986, 2º em 1989, 3º em 1992, 4º em 1995, 5º em 1998). Fonte: <http://www.forumdca.org.br/historia>

⁶ Destaca-se o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, nascido em 1985 e organizador dos Encontros Nacionais de Meninos e Meninas de Rua. Fonte: <http://www.forumdca.org.br/historia>

⁷ Representados, principalmente, pela Fundação Centro Brasileiro para a Infância – FBCIA que será abordada mais a frente.

⁸ “United Nations International Children's Emergency Fund - UNICEF”

⁹ Trata-se do artigo 227 que será apresentado posteriormente.

criava o sistema Fundação Nacional de Bem Estar do Menor – FUNABEM – e seus respectivos correspondentes nos Estados: as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem's). “Ao primeiro, com a função de formulação e implantação de programas, coube centralizar a política nacional do bem-estar do menor; aos correspondentes estaduais, a execução dessas políticas” (CASTRO; NASCIMENTO, 2008). Nesse código e leis anteriores, o princípio demarcador era a ideia de “situação irregular” que por falta de uma precisão normativa abarcava inúmeras possibilidades na aplicação da lei e dava ao juizado de menores a necessidade da definição dos mecanismos adotados para punição ao “menor” delinquente. Essa situação gerava uma sobrecarga nesses juzizados que se tornavam a instância de decisão sobre a política social de “cuidado” dos pobres, ou seja, era uma forma de *juridicização* da política social (SILVA, 1996).

O ECA, influenciado pela Convenção Internacional, nasce com base no princípio da “proteção integral” que substitui o princípio anterior da situação irregular. Nessa nova roupagem, a função protetiva passa a ser responsabilidade da família, da sociedade e do Estado¹⁰. Outra novidade é que o ECA, diferentemente dos Códigos anteriores, coloca as políticas sociais (promoção de direitos) como forma de garantir os direitos fundamentais nele estabelecidos¹¹ no mesmo grau de importância das medidas de proteção para os vulneráveis. Esses dois elementos subsidiam princípios e valores para a formação discursiva das políticas públicas para a infância e adolescência.

Todavia, a demarcação central dessas políticas busca consolidar mecanismos estáveis de intervenção (social e protetiva) na política pública, valendo-se, principalmente, de uma articulação entre as organizações atuantes, governamentais e/ou não-governamentais. Essa ação encontra tensões históricas para a sua consolidação, pois atuaram com predomínio das instituições privadas fundamentadas na caridade¹². Em um país com pouca tradição de prestação de serviços estatais para a parcela pobre e não

¹⁰ O artigo 227 da Constituição Federal aponta que “é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

¹¹ De acordo com o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) são direitos fundamentais: Do Direito à Vida e à Saúde (Arts. 7º a 14), Do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade (Arts. 15 a 18), Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (Arts. 19 a 52), Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer (Arts. 53 a 59) e Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho (Arts. 60 a 69).

¹² Essa é um dos motivos para uma disputa estabelecida entre a Assistência Social e os Direitos Humanos nessas políticas.

trabalhadora, essa característica histórica demarca fortes interesses privados associados às políticas públicas.

Como forma de criar essas noções públicas e, principalmente, *desjuridicizar* a política da infância (NASCIMENTO; ZUQUIM, 2010), o ECA cria duas instâncias de controle social para a aplicação e formulação das políticas públicas a partir dos seus princípios: o Conselho Tutelar¹³ e o Conselho dos Direitos.

Os Conselhos dos Direitos são ambientes de participação social dentro da institucionalidade estatal e reproduzidos em todas as unidades federativas. O Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente - Conanda, foco desse artigo, é o órgão que controla e delibera sobre a Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente¹⁴. Ele foi criado pela Lei 8.242 em 12 de outubro de 1991, mas iniciou suas atividades somente em 1993. A primeira assembleia ordinária foi em 08 de março de 1993 e já nesse momento foi discutida a proposta de criação de uma comissão para debater o tema do ato infracional na estrutura do Conselho.

Atualmente, a lei de criação do Conanda está regulamentada pelo Decreto nº 5.089 em 20 de maio de 2004. Ele está disposto como órgão colegiado da Secretaria de Direitos Humanos que, por sua vez, é ligado à Presidência da República, mas anteriormente esteve vinculado ao Ministério da Justiça. Lima (2009, p. 49) aponta essa vinculação como uma evolução, pois desde a I Conferência Nacional do Direito da Criança e Adolescente (1995) deliberou-se sobre a proposta de vinculação em algum órgão da Presidência.

Esse Conselho deliberou 150 vezes¹⁵ ao longo de sua história. O período de maior quantidade foi nos dois primeiros anos de existência do Conselho (1993 e 1994) com um total de 39 resoluções. Entretanto, se compararmos os períodos posteriores, FHC e Lula, tem-se certa equivalência na quantidade de resoluções aprovadas, 31% e 38% respectivamente.

¹³ O Conselho Tutelar, inovação trazida pelo ECA, é um órgão não jurisdicional e autônomo, pois não pertence a estrutura do judiciário e não existe hierarquia entre ele e os outras instâncias de poder, como o executivo, por exemplo. Seria uma forma de intervenção nas estruturas de poder, já que ele pode intervir no ambiente privado da família, desde que constatadas situações de violência contra a criança, e no poder público, pois pode requerer serviços de políticas sociais para a garantia dos direitos. Essa estrutura é encontrada somente no nível municipal e, por isso, não será trabalhada nesse artigo, mas demonstra a preocupação citada anteriormente de consolidar aparatos públicos de intervenção (CASTRO; NASCIMENTO, 2008).

¹⁴ Descrição que aparece no Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei 8.609/90), Artigo 88, Inciso II.

¹⁵ Contagem até o mês de outubro de 2012.

O Conanda, sendo uma estrutura vinculada ao executivo, não deixou de sofrer com os projetos políticos hegemônicos de cada governo. Exemplo disso são os planos desenvolvidos ou ratificados por esse Conselho ao longo do tempo. Marques (2008) aponta que o Plano Básico de Ação para a Proteção da Criança e do Adolescente, datado de 1993, tinha uma leitura “*estadofóbica*”, por ainda ser marcada pelo momento da redemocratização e contra os perigos do autoritarismo estatal. Já em 1996, entra em vigor outro plano: Plano Nacional de Ação para a Atenção Integral à Criança e ao Adolescente. Esse período coincide com o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso em que se criou a Comunidade Solidária e se alterou o eixo das relações Estado-sociedade, enxergando as organizações da sociedade como braços operativos da política social. Conforme Marques (2008, p. 127)

...o Plano de 1996 fez uma mudança em relação ao Plano Básico de Ação elaborado em 1993. Este entendia a descentralização e a parceria com a sociedade como resposta aos anseios democráticos, enquanto o Plano de 1996 passou a ver a participação como busca de “eficiência” das organizações não-governamentais, dentro de três grandes estratégias para o desenvolvimento brasileiro: construção de um Estado moderno e eficiente, redução dos desequilíbrios espaciais e sociais e modernização produtiva e inserção competitiva.

Almeida (2006), estudando o marco do discurso que balizou esse segundo Plano, aponta que a estratégia do período, com fundamento no modelo de Estado imaginado por aquele governo, era de retirar a questão social do campo das decisões públicas limitando assim o papel dos fóruns públicos de debate como lugares para buscar sinergias operativas. Foi o período de estruturação da democracia gerencial (TATAGIBA, 2003) gerada dessas políticas públicas, caracterizado pelo forte interesse privado e de responsabilidade social, iniciativas para reduzir a dimensão do conflito nos espaços de deliberação da política pública. Questiona-se a fertilidade que tal discurso encontrou nessas políticas públicas por ser tradicionalmente realizado pela esfera privada e, conforme apontou-se, buscar maneiras públicas de atuação.

A partir da entrada no poder de um governo com tendências mais fortes do projeto político democrático-popular (DAGNINO, 2006) e mesmo com uma visão de administração pública societal (PAULA, 2008) foi possível criar condições para um diálogo mais virtuoso entre sociedade civil e governo e enfrentar pautas históricas nessas políticas públicas, por exemplo, a questão do adolescente em conflito com a lei.

No final do governo FHC e início do governo Lula, o Conanda tinha como norte buscar formas de integração da política pública, tanto que as deliberações da IV

Conferência Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (2001) visaram traçar diretrizes para a política de atenção integral à infância e à adolescência. Essas formas de diretrizes encontram baixa aderência na compreensão do lugar dessas políticas no Estado¹⁶. Elas ainda são demarcadas pelos temas relacionados ao enclausuramento de criança, em sua maioria pobre, e aventa-se que o passo da integração não ocorreria sem antes enfrentar suas grandes áreas históricas. Portanto, nessa mesma época, ganham força estratégias mais efetivas para normatizar a questão do acolhimento institucional de crianças e adolescentes (Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária) e o adolescente em conflito com a justiça (Sistema Nacional de Medidas Socioeducativa – SINASE), ambas resoluções do ano de 2006.

O Sistema Nacional Socioeducativo (Sinase) concretizou-se em resolução do Conanda em Julho de 2006. O reconhecimento desta questão foi algo tradicional na área da infância e adolescência e desde as primeiras reuniões do Conselho (1993) já estava presente. O “Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária – PNFC” foi uma resolução aprovada pelo Conselho em 2006. Ele buscou normatizar sobre os temas do funcionamento de instituições que acolhem crianças e adolescentes que estão em vulnerabilidade, da adoção e de outras formas de garantia de convivência familiar e comunitária.

A próxima seção se debruçará sobre essa agenda do ponto de vista das instituições públicas voltadas para o seu atendimento e sua relação ao longo do ciclo de vida do Conanda.

AS MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO PROCESSO DECISÓRIO INTERORGANIZACIONAL: AGENDA, MUDANÇA INSTITUCIONAL E CONTINUIDADE

O Código de Menores de 1927, primeira lei brasileira de proteção à criança e ao adolescente, já trazia em seu texto elementos sobre a questão da delinquência infanto-juvenil, mas ele tinha uma maior concentração em políticas assistencialistas para prevenir a sociedade dos futuros problemas. A “situação irregular” era a doutrina que o código estava fundamentado. O teor dessa lei foi influenciado com princípios da *eugenia*, na qual buscava retirar as crianças dos lares que não apresentassem condições

¹⁶ Não será objeto do presente artigo, mas houve ao longo da história do Conanda uma disputa demarcada entre Assistência Social e Direitos Humanos para protagonizar a área.

adequados para a sua educação. Existia margem para o tratamento inquiridor e de culpabilização dos pobres por sua pobreza. A ação naquele momento era prioritariamente privada e demarcada pela caridade; por isso, há certa consolidação de serviços não-governamentais nessas políticas públicas. Ocorre que crianças abandonadas e pobres movimentam as rodas da caridade, enquanto o “menor” delinquente passa a ser um problema sem rentabilidade. Como resultado, o Estado passou a assumir o problema com essa parcela da população que ninguém quer (NASCIMENTO, ZUQUIM, 2010).

Cria-se, então, o primeiro Serviço que buscou centralizar e responder a essas demandas sociais durante o Estado Novo, em 1941: o Serviço de Assistência ao Menor (SAM) no Ministério da Justiça e dos Negócios Interiores. Esse serviço não logrou êxito, pois não conseguiu atender todo o território nacional. Ele foi extinto em 1964 com a chegada do regime militar-autoritário quando se criou a Fundação Brasileira de Bem-Estar do Menor - FUNABEM.

Há controvérsias sobre a extinção do SAM e a criação da FUNABEM. Costa (1998) aponta que a liderança de Dom Helder Câmara e um grupo de trabalho formado por representantes da sociedade civil e funcionários públicos produziu bases para a criação da FUNABEM. Já Pinheiro (2006) cita que a PNBEM foi elaborada na Escola Superior de Guerra. Independente da forma do nascimento da FUNABEM, essa instituição se valia de um modelo centralizado de decisão da política nacional de atendimento ao adolescente infrator sendo a execução da política feita de forma descentralizada, especialmente, pelos estados.

Esse modelo centralizado foi motivo de muitas críticas ao longo do processo de redemocratização. Como contraponto, buscou-se formas descentralizadas de implementação da política, institucionalidade que conviveu com uma falta de adaptação dos entes subnacionais para o enfrentamento de suas questões públicas. Essa é outra fonte de tensão entre o desenho da política e a formulação realizada por um Conselho em nível federal. Voltaremos nesse ponto posteriormente.

Em 1975, foi realizado um trabalho pela Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara dos Deputados, chamada a CPI do Menor. O relatório dessa Comissão tinha como subtítulo: “Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o problema da Criança e do Menor carente do Brasil”. Em seu diagnóstico apontava para

as excepcionais dimensões e periculosidade iminentes da realidade do menor desamparado, num país predominantemente jovem, em cuja população global de 110 milhões de habitantes compreende-se o impressionante segmento de 52,6% desse total na faixa etária de 0 a 19 anos.

A CPI também reconheceu a incapacidade da Funabem em enfrentar a problemática nacional dado o crescimento demográfico e a magnitude do problema” (Câmara dos Deputados, 1976, p. 17 e 49)¹⁷.

Com base nesses diagnósticos, promulgou-se o 2º Código de Menores em 1979. Permaneciam nos discursos, no entanto, a divisão criança x menor e a associação deste último à marginalidade, à delinquência e à mendicância. Esses e outros denominativos associados à criança pobre foram substituídos por um único “*criança em situação irregular*” e foi mantida a prevalência de um modelo correcional-repressivo (FRANCISCHINI, 2006).

Historicamente, no caso brasileiro temos como pano de fundo a necessidade de reservar ao “menor” considerado perturbador da ordem social espaços que pudessem “curá-lo”. Esse processo de reestruturação do “menor” passa pela via dos internamentos. As crianças e adolescentes eram “separados” e enviados aos locais responsáveis por sua recuperação e restituição dentro dos padrões normais da vida social. (CASTRO; NASCIMENTO, 2009, p. 221)

Até aqui é possível compreender o histórico das ações em relação à assistência ao menor antes do período da Constituição. Como foi falado, o período da Constituição buscou romper com esse modelo de política agravado, no final da década de 1980 e início dos 1990, pelas constantes rebeliões no sistema destinado à internação do adolescente infrator e pelo aumento do número de crianças e adolescentes nas ruas das cidades. Esse foi um movimento frutificado no interior da sociedade civil em contraponto ao modelo de Estado anterior. Movimentos sociais e mobilizações geraram assim inúmeras experiências de influência sobre o processo de produção constitucional.

A partir do Fórum DCA, como falamos, foi possível criar um espaço de troca de conhecimento das entidades e de pressão política na assembleia nacional constituinte. Junto com esse Fórum surge, em 1988, outra instituição que congrega os dirigentes estaduais das Febems que se envolveram no fim do Código de Menores e da PNBEM. É o chamado Fórum Nacional dos Dirigentes Estaduais de Políticas para a Criança e o Adolescente (FONACRIAD) formado por agentes localizados no fogo cruzado entre o Coalizão de Defesa por políticas públicas mais avançadas e a institucionalidade conservadora.

¹⁷ Documento disponível em <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=66908&tp=1> acesso em 11 de março de 2012

O processo para a institucionalização do ECA, ao longo da década de 1980, passa a ser uma fonte de questionamento da burocracia pública existente para o atendimento da criança e do adolescente. Tanto é assim, que três meses antes do Estatuto ser assinado, o então Presidente Fernando Collor de Melo decreta, por meio da Lei 8.029/90, o encerramento da FUNABEM e a criação da Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência – FCBIA. As atribuições delaeram:

formular, normatizar e coordenar a política de defesa dos direitos da criança e do adolescente e prestar assistência técnica a órgãos e entidades que executam essa política. Manteve a execução direta de serviços herdados da Funabem nos estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Minas Gerais. (MARQUES, 2008, p. 99)

Mais uma vez, as ações desse novo aparato burocrático se davam em “toneis” velhos. A estrutura do FBCIA foi herdada da velha FUNABEM, apesar de ter funções novas. Essas funções se chocariam, poucos anos depois, com uma instituição nascente: o Conanda. Exemplo disso são as discussões realizadas ao longo das primeiras assembleias do Conselho para discutir onde ele seria alocado: no FBCIA ou em outro Ministério (atas da 2ª até a 7ª assembleias do Conanda¹⁸). Para além das rivalidades com o Conselho, as descontinuidades administrativas e a falta de legitimidade política foram marcas do FBCIA, mas não serão detalhadas aqui.

O poder legislativo foi também um ator na composição dessa Coalizão: em 1993, foi criada a Frente Parlamentar pelos Direitos da Criança, instituída por iniciativas de parlamentares de todos os partidos. Essa era uma tentativa de superar possíveis diferenças partidárias e ideológicas em prol da defesa dos direitos das crianças.

O Fórum DCA na fase inicial do ECA, chamada de *estadofônica*, passou a ser uma fonte de estudos e apresentação de alternativas para algumas questões afeitas à área da infância. Nesse momento, o UNICEF foi um grande apoiador dessa iniciativa¹⁹. Essa conjuntura produziu propostas iniciais inclusive para o tema das medidas socioeducativas. A mobilização desses atores continuou com a produção de novas pautas, independente da conquista anterior dada pela aprovação do ECA.

¹⁸ Na 7ª Assembleia Ordinária (14/09/1993), o Conselho emite a Resolução nº 10 que “Define a vinculação do CONANDA, da Secretaria Executiva e do Fundo Nacional da Criança e do Adolescente, seja em um único órgão do Governo Federal, e solicita uma definitiva solução para o assunto aos Ministros da Justiça e do Bem-Estar Social”.

¹⁹ Pesquisadores da área apontam que esse fortalecimento do UNICEF se deu a partir do esvaziamento dos aparatos nacionais vistos como fonte de corrupção pelo então governo Collor de Melo (SCHEINVAR, 2009).

Todavia, ainda faltava um espaço de debate mais ampliado que pudesse aglutinar esses atores e as produções vindas do governo. Espaço esse que só pôde ganhar forma quando o Conanda foi instituído em 1993. Inicialmente, como dito, uma marca desse Conselho foi a tensão na definição do que era sua função e o que era do FCBIA.

Essa dúvida sobre a função do Conselho continuou ao longo dos governos seguintes de maneira que foram feitos quatro decretos para alterar o seu posicionamento: “Decreto nº 408, de 27 de dezembro de 1991, que sofreu diversas alterações de 1992 até 2003, sendo modificado completamente pelo Decreto nº 5.089, de 20 de maio de 2004, durante o governo Lula” (MARQUES, 2008, p. 104).

Como falamos, desde a primeira assembleia do CONANDA a questão das medidas socioeducativas apareceu. Mas, a proposta daquela reunião de criar uma comissão para discutir o assunto somente foi retomada em 1994 com a ampliação do debate sobre a redução da maioria penal no Congresso²⁰. Essa relação entre o ataque à maioria penal e a defesa dos princípios dos direitos da criança e do adolescente é uma tônica no histórico de atuação dessas políticas públicas. Na 7ª assembleia do Conanda (14 de setembro de 1993), por exemplo, o Vice-presidente do Conselho na época, inicia a reunião enfocando os constantes ataques que a maioria penal vem sofrendo, discussão que reaparece em diversas reuniões do Conselho.

Em 1994, o Conselho discutiu algumas vezes sobre a violência em unidades de internação do Distrito Federal, do Espírito Santo e do Mato Grosso levando uma conselheira da Sociedade Civil a declarar em assembleia que “essa matéria seja prioridade do Conanda, no ano vindouro, a fim que seja tratada de forma global a temática que cuida do adolescente autor de ato infracional” (Ata da 19ª assembleia do CONANDA de 17 a 19 de outubro de 1994)²¹. Ao final desse ano, muda-se também o governo: entra FHC e altera-se a maneira como a política social passou a ser conduzida, como já falado. Segundo Marques (2008, p. 113, grifos nossos)

A visão de política integrada - aspiração do UNICEF, do CBIA e do Conanda - passou a se confrontar com a estratégia do governo Fernando Henrique

²⁰ Ata da 11ª Reunião do Conselho realizada em 08 e 09 de fevereiro de 1994 com a presença dos Deputados da Frente Nacional de Defesa da Criança e do Adolescente: Dep. Rita Camata e o Dep. Laerte Bastos que foram ao Conanda para expor as defesas feitas pela Frente contra as propostas de alteração constitucional e pedir apoio e articulação para defender a temática.

²¹ Nessa assembleia foram feitas quatro resoluções sobre as condições do atendimento socioeducativos nos estados citados (Res. 31, 32, 33 e 34 todas de 19/10/1994). Entretanto, essas resoluções ainda tem um caráter denunciativo, algo que será diminuído posteriormente com a chegada do Conselho dos Direitos da Pessoa Humana (CDPH)

Cardoso de política focalizada nos segmentos mais vulneráveis da população, que no caso são as crianças e adolescentes envolvidos no trabalho infantil.

Com a chegada da Comunidade Solidária foi extinto a FBCIA (1995), mas não houve a criação de uma nova agência ou algo que centralizasse a ação federal no âmbito da infância. Assim, o Conanda passou a rivalizar espaço com a Comunidade Solidária e chegou-se a questionar sobre a permanência do colegiado (relato do chefe de gabinete do Ministério da Justiça na época em entrevista concedida para Marques, 2008) dado sua baixa produtividade.

Diferentes fontes de pressão sobre o executivo garantiram o espaço do Conselho, mas praticamente sem dotá-lo de importância, ou como disse o Ministro dos Direitos Humanos à época: “o Conanda pela amplitude é um órgão ecumênico, não é um órgão propriamente que se possa chamar governamental” (Entrevista concedida para Marques, 2008).

Mesmo com a alegação de poucos resultados atribuída ao Conanda, suas resoluções, em 1996, tiveram como foco prioritário o eixo “Adolescente Autor de Infração e Aplicação das Medidas Socioeducativas”²². Assim, a agenda continuou sendo trabalhada por ele, pelo Fórum DCA, pela Frente Nacional DCA. Além disso, essa prioridade foi concretizada pela criação de um grupo de trabalho para conceber um projeto político-pedagógico para a execução das medidas socioeducativas.

A priorização desse tema naquele ano resultou na criação de uma mesa temática sobre ato infracional e medidas socioeducativas na II Conferência Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (realizada em 1997). Foram retiradas vinte deliberações para esse tema, bem como posicionamentos e moções dos participantes contra as investidas de redução da maioria penal no Congresso.

A estrutura do executivo federal passou por inúmeras mudanças em relação à definição do gestor da política pública para a criança: em 1995, foi criada a Secretaria dos Direitos da Cidadania, que concentrou parte das políticas públicas para a criança e o adolescente; em seguida, foi assinado um protocolo de atribuições e competências entre essa secretaria e a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social para delimitar funções entre os dois órgãos; e, em outubro de 1995, foi criado o Departamento da Criança e do Adolescente (DCA) no âmbito do Ministério da Justiça.

²² Foram decididas quatro resoluções sobre o tema: resolução nº 44, 45, 46 e 47.

Esse departamento passou a ser um canal de diálogo permanente e produtivo, mas com tensões com o Conselho. A sociedade civil nesse conselho também continuou a promover inúmeras discussões e elaboração de propostas tanto nas organizações atuantes no Conselho²³ quanto no próprio Fórum DCA. Estabelece-se assim tensão que será uma tônica nessas políticas públicas entre a criação de uma institucionalidade estatal e a ação propositiva e organizada da sociedade.

Aquele departamento passou a tomar uma série de decisões em relação ao tema da aplicação das medidas socioeducativas levando ao conhecimento do Conselho: na assembleia de 05 de maio de 1997²⁴, o presidente do Conselho e Ministro da Justiça Milton Seligman informou que “o Plano de 1997, centrado no adolescente infrator, somente apoiará programas estaduais avalizados pelos Conselhos de Direitos”; em junho²⁵, a diretora do DCA trouxe ao Conselho a informação de que foi constituído um grupo de trabalho para auxiliar na avaliação do atendimento sócio-pedagógico ao adolescente infrator. Esses fatores demonstram a produção de resultados em diferentes organizações já que foram propostas advindas da burocracia. Entretanto, naquele ano outras frentes de resposta nasciam, tendo como alvo o enfrentamento das investidas em favor da redução da maioria penal. Rememorando esse momento, um entrevistado cita:

Lá atrás, quando o secretário de direitos humanos era o Dr. José Gregório, ele virou para o Conanda e disse: - Olha, não tem mais como nós barrarmos as propostas. Vai passar o rebaixamento da idade penal. Então, a gente tem que ter uma proposta, não dá para ficar só na defesa. (Entrevista concedida ao pesquisador)

Nesse mesmo ano, foi constituído um grupo de trabalho pelo Ministério da Justiça, sendo demandado para o desembargador do Estado de Santa Catarina, Antônio Fernando do Amaral e Silva, a elaboração de um anteprojeto de lei que buscasse o aperfeiçoamento do processo de aplicação e execução das medidas socioeducativas nos âmbitos do judiciário e do executivo (dados levantados por meio das entrevistas). Essa discussão era em relação a maneira de se aplicar as responsabilizações presentes no ECA, demanda vinda principalmente do Sistema de Justiça. Assim, duas ações começam andar simultaneamente, às vezes de maneira dependente e outras autônoma,

²³ Destaque para a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Área da Infância e Adolescência – ABMP e a Associação Nacional dos Centro de Defesa de Crianças e Adolescentes – ANCED.

²⁴ Ata 43ª Assembleia do CONANDA.

²⁵ Ata da 44ª Assembleia do CONANDA, realizada em 2 e 3 de junho de 1997.

uma que pensa o projeto político-pedagógico e outra em um projeto de lei. De acordo com um entrevistado:

tinha uma grande discussão que era a seguinte: o que está no Estatuto é auto aplicável ou ele precisa de regulação? Eu até entendo que isso está claro. Mas, na prática os participantes do Sistema de justiça insistiram muito de que precisava regulamentar algumas coisas. Eles estavam do lado de tentar garantir o direito de crianças e adolescentes. (Entrevista concedida ao pesquisador)

Silva (1996) aponta essa concepção ao estudar a prática de uma vara da infância na década de 1990. Além dessa amplitude, a autora aponta a divergência entre interesses dos promotores e juízes na disputa pelo ato infracional. Aqui o Conselho, bem como a organização representativa desse segmento, passam a ser fontes de diálogo para a alteração normativa incentivada pelo próprio sistema de justiça. Em síntese, aquele texto produzido pelo desembagador foi a primeira iniciativa de criação de inovação institucional para acrescentar uma normatização ao sistema socioeducativo, que foi aprovado somente nove anos após pela Lei 12.594/12. Entretanto, esse texto ainda vinha por uma via tecnicista, pois foi demandado pelo Estado e executado por um técnico. Em contraponto a isso, voltam a existir iniciativas mais ampliadas de discussão na qual o Conselho e as outras institucionalidades presentes nesse debate ganham destaque.

Nos anos seguintes, essa temática passa a receber a atuação de novas institucionalidades: o Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana (CDDPH) do Ministério da Justiça e a Comissão de Direitos Humanos (CDH) da Câmara dos Deputados. Outro fato importante desse momento foi a aprovação do I Plano Nacional de Direitos Humanos - PNDH, trazendo a temática do ato infracional para a conjunção dos direitos humanos. Segundo Marques (2008, p. 124)

A Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados exerceu um papel importante na aglutinação de novos atores institucionais ou individuais em torno da questão do adolescente em conflito com a lei, recebendo denúncias de entidades não-governamentais do atendimento socioeducativo em algumas unidades da federação e pautando o governo federal em diversos momentos.

Em 2001, essa comissão ganha um protagonismo ao promover a IV Caravana Nacional de Direitos Humanos que investigou a situação de adolescentes privados de liberdade nas Febems das unidades federativas²⁶. Eram diversas denúncias de

²⁶ Mais informações em <http://www.dhnet.org.br/dados/caravanas/br/ivcaravana.html>

defensores dos direitos humanos sobre a precária situação desses adolescentes e das entidades voltadas para o seu atendimento.

Já a CDDPH foi um núcleo de recebimento de denúncias sobre essa mesma situação precária. Ele tinha um perfil mais voltado para a apuração das denúncias (MARQUES, 2008), enquanto que o Conanda passou a ser o formulador da política. Essa tríade de Conselhos e Comissão permitiu manter a agenda sustentada de forma democrática como pauta para ser denunciada e enfrentada. Essa sustentação se deu em uma interessante complementariedade, já que o CDDPH serviu para enfrentar os casos de maior repercussão nacional e isso ocultava a fragilidade do Conanda na elaboração da política.

O DCA/MJ nesse momento sofria uma crise, pois diversas rebeliões nas Febems estaduais, principalmente em São Paulo, congelavam outras ações mais propositivas e tornavam o departamento um lugar de enfrentamento das crises. Em cada rebelião se restabelecia as disputas entre a Coalizão de Defesa das políticas para a infância conquistadas com o ECA e a parte da sociedade que as questionava.

Essa fragilização do DCA deu margens para o Conanda ser um centro de maior efetividade para a política. Nesse sentido, e tentando enfrentar as ineficiências do Plano de 1996, o Conselho começa a buscar uma ideia de integração da política pública. Como falamos, a IV Conferência Nacional (2001) teve como tema: Diretrizes Nacionais para a Política de Atenção Integral à Infância e à Adolescência. Para a área em tela, as diretrizes buscavam a integração da política de atendimento socioeducativo em um contexto intersetorial e federativo. Nessas diretrizes, ainda estavam demarcadas as campanhas para garantir a manutenção da idade penal, fortalecendo a ideia de um sistema contra essas investidas. Nesse contexto, vale ressaltar a disputa entre a visão de uma política integrada, sustentada pelo Conanda, Fórum DCA, Unicef, e as políticas focalizadas governamentais, capitaneadas no Comunidade Solidária.

Existia, dessa forma, uma tensão entre as lógicas do governo do momento e sua política de substituição estatal e o enfrentamento da temática do serviço de atendimento ao adolescente infrator. Essa disputa era sentida na própria (não) valorização do espaço do conselho enquanto deliberador da política.

Conforme Marques (2008, p. 133),

Coexistiam assim, nesse momento, dois planos paralelos: um plano integral com orçamento e metas definidas discutido em planejamento estratégico e em conferências, que ficou, no entanto, no âmbito do Conanda e DCA; e o PNDH

com ações pontuais, que representava a política de governo ao se articular com o Programa Comunidade Solidária.

O arranjo institucional do tema do adolescente infrator estava configurado com os seguintes atores: o Conanda, o Departamento da Criança e do Adolescente da Secretaria de Direitos Humanos, o CDDPH, a Comunidade Solidária e, no Legislativo, a Comissão de Direitos Humanos e a Frente Nacional do Direito da Criança. Essas organizações acessam de maneira diferente, ou com desigual recurso de poder, o processo de decisão. Decisão que era tomada de forma difusa pelas diferentes disputas em relação à temática em foco. Mais à frente e analisando dois caminhos para as observações desse arranjo propõem-se, primeiramente, o Conselho como um dos responsáveis por assumir pautas eleitoralmente polêmicas e, depois, o Conselho como produtor de inovações para as políticas públicas.

Em 2000, o DCA/MJ passa a ser estruturado em duas gerências: “Gerência de Adoção e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente e Gerência de Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei” (MARQUES, 2008, p. 136). Essa estruturação permitiu trazer para o departamento funcionários capacitados e com leitura sobre o funcionamento do Estado. Cada gerência teria uma função destinada a um servidor de cargo comissionado e especialistas em políticas públicas. A chegada dessa burocracia permitiu uma conjunção de aspectos técnicos e entendimento sobre o Estado, trazido por eles, bem como leitura política e entendimento sobre a problemática encontrada no Conselho. Aqui foi o encontro frutífero entre conhecimentos da burocracia, atores governamentais indicados e os conselheiros, governamentais e não-governamentais, com aportes políticos e compreensão sobre a área.

Apesar disso, esses serviços tinham como característica a precariedade, por alguns motivos: (1) pela falta de uma sistemática pública de aprovação de projetos para captação federal de recursos, (2) uma indefinição sobre as funções federativas e (3) visões repressivas no trato da questão. Mesmo com a situação de crises das Unidades estaduais e com as investidas pela redução da idade penal não foram realizadas grandes alterações e inovações até aquele momento, o que fragilizava ainda mais a pauta. Isso demandava do Conanda e das outras institucionalidades esforço para conduzir uma inovação assentada nos direitos dos adolescentes contra visões mais coercitivas e punitivas.

Naquele mesmo ano, a Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Área da Infância e Adolescência (ABMP) apresentou em seu Congresso²⁷ o tema da aplicação das medidas para responsabilização do adolescente infrator, buscando construir alternativas para o projeto do desembargador Amaral que iniciou em 1997.

Na finalização do segundo mandato do governo FHC, o então Secretário de Direitos Humanos, Paulo Sérgio Pinheiro, solicitou diagnósticos sobre as temáticas de atuação da secretaria. O DCA, a partir de uma pesquisa do IPEA, chegou ao secretário com informações nada animadoras:

Nós fizemos um diagnóstico da defensoria, das delegacias, do sistema socioeducativo, de vários serviços. Foram oito anos de nada. E é claro que o Secretário disse: - O que vocês querem com isso? Querem que eu entregue um relatório de oito anos de governo e que nós não fizemos nada? Era isso que dizia os relatórios. (Entrevista concedida ao pesquisador)

Em 2003, é chegado o novo secretário de direitos humanos no primeiro governo Lula, Nilmário Miranda. Ele já tinha se destacado anteriormente como membro da Comissão de Direitos Humanos, sendo responsável por trazer para essa comissão a temática dos direitos de crianças e adolescentes. Assim, recoloca o tema como prioridade de governo, assume a presidência do Conanda e continua o apoio às iniciativas que vinham ocorrendo. Esse é mais um fator conjuntural que auxilia o lugar do Conselho na formulação dessa política.

O novo secretário não mudou os nomes dos técnicos do Departamento dos Direitos Humanos que garantiu uma continuidade positiva na condução dos trabalhos, mas também recebeu críticas por não trazer seus assessores que dariam apoio a sua forma “petista” de governar. Além disso, os principais conselheiros da sociedade civil envolvidos na temática já estavam no Conselho desde o primeiro mandato do governo FHC e continuaram até o momento da aprovação da resolução em 2006.

Em mais um momento de crises da FEBEM, em 2003, um desses atores da sociedade civil foi chamado pelo Secretário de Direitos Humanos para ir até a unidade do Distrito Federal acompanhar a morte de um adolescente interno. Segundo o entrevistado

...no momento de mais uma dessas crises, ele me fez a proposta de eu ir lá ver a morte de um menino, e aí eu falei na assembleia do Conanda: - Está bem vou lá, mas tem uma coisa que é mais importante do que a gente chorar mais uma perda, é pegar o material que nós temos aí e que falta, na verdade, um trabalho

²⁷ Informação coletada em entrevista. 18º Congresso da ABMP realizado em Gramado/RS.

de sistematização para que a gente proponha uma deliberação do Conanda. E aí, ele topou na hora: - Então vamos fazer o que tem que ser feito. Então, tinha esse ambiente de se construir algo que fosse mais permanente que reformulasse esse sistema. Nós estávamos numa crise muito grande, principalmente ameaçados com as constantes propostas de rebaixamento da idade penal tendo em vista do sistema Febem falido e ainda persistente. Então, foi nesse período que a gente conseguiu, 2004, 2006, finalizar todo esse cenário. (Entrevista concedida ao pesquisador)

Diante disso, já em 2003, foram várias iniciativas e momentos para o enfrentamento do tema: 1997, projeto de lei do desembargador Amaral e proposta do grupo de trabalho feita pelo Conanda e DCA; 2000, proposta da ABMP. Assim, após essa retomada de 2003, foi criado um grupo composto por Conanda, FONACRIAD, ABMP e DCA que foi responsável por duas ações: a primeira foi a criação de parâmetros político-pedagógicos para os funcionamento das medidas socioeducativas, a outra foi a proposta de projeto de lei para auxiliar os procedimentos de aplicação das medidas de responsabilização do ato infracional cometido por adolescentes. Essas ações receberam o nome de Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas – SINASE. Segundo um entrevistado

...esses quatro coordenarem, então, um trabalho no Brasil inteiro para se produzir uma alternativa de políticas públicas para combater as propostas de rebaixamento, que eram irregular porque a aplicação das medidas socioeducativas sempre foi muito confusa, precária e de forma até ilegal. E esse trabalho, desde esse momento até a aprovação, foram seis anos. Então, nós fizemos encontros em todas as regiões do Brasil, precedido de encontros estaduais. Desses encontros, participavam quem era da gestão das medidas socioeducativas, o sistema de segurança, o sistema de justiça e o controle social através dos conselhos e dos fóruns. Então, nós fizemos isso. Em cada encontro desses tinha dois textos que aí se chegou a conclusão que um conjunto de procedimentos era para uma resolução e outro conjunto era para uma alteração da lei, que é essa lei que é aprovada agora em 2012, que não é igual àquela que saiu lá, mas enfim, foi o resultado do debate democrático possível aí. Então, durante seis anos, a gente movimentou todo o sistema de garantia para escrever o SINASE, né? E, finalmente, em 2006, então, ele é aprovado em julho, na resolução 119 do Conanda.

Esse foi um processo de discussão nacional feito por meio de seminários que congregavam atores envolvidos com as medidas socioeducativas. Foram realizados seminários em todas as cinco regiões brasileiras. O projeto de lei foi encaminhado à Casa Civil para coordenar o processo de elaboração normativa que resultou na Lei 12.594/12. Os parâmetros político-pedagógicos resultaram na Resolução nº 119/2006 do Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente.

O CONSELHO E SEU LUGAR NA DELIBERAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: DOS ENCONTROS ENTRE PARTICIPAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O processo de mudança institucional trazido com a Constituição Federal de 1988 não conseguiu encerrar as heranças históricas nas políticas para a infância. O novo nasceu, mas o velho ainda não tinha morrido. Questão que ganha maior amplitude se for pensada a partir da incorporação de uma cultura de direitos humanos no fazer do Estado e da sociedade. O tema das políticas para a responsabilização do adolescente em conflito com a justiça é uma temática que traz aportes para essa compreensão.

Somado a isso, vale trazer à tona, nesse debate, a tensão entre a criação das instituições participativas e certa prática centralizadora da administração pública brasileira, principalmente se o foco for a estrutura federal.

Tais fatores dessas políticas públicas seriam suficientes para trazer aportes problemáticos para o debate sobre um assunto polêmico como é esse relacionado aos cuidados para com o adolescente que cometeu um ato infracional. O Conselho sozinho não poderia ser uma instituição concentradora, mas foi um *locus* importante da manutenção da agenda e criação de massa crítica para o enfrentamento da temática. Assim, em certos momentos ele assumiu uma posição de protagonismo nessa temática e analisa-se dois exemplos disso.

O CONSELHO COMO RESPONSÁVEL POR PAUTAS POLÊMICAS

No caso analisado, foi possível verificar duas situações que forçaram o trato da questão: uma primeira diz respeito às constantes tentativas por redução da idade penal e a segunda à omissão do poder público nos diferentes níveis federativos em assumir a temática das políticas públicas para o adolescente infrator. O que pode ser visto nesse caso é uma dificuldade dos governos adotarem uma pauta em relação aos direitos humanos por conta de desgastes sociais ocasionados pela defesa dessa temática. Se a burocracia a partir de uma visão *polity-centered* são os funcionários indicados e eleitos, eles poderiam ser questionados sobre suas ações em prol da proteção dos “menores bandidos”.

As reuniões do Conselho tocavam frequentemente em tentativas de proteger a idade penal nos 18 anos. Essa pressão foi constantemente trazida ao Conselho como ponto de pauta, além do que o Conselho articulado com outras institucionalidade

buscava criar um aparato protetor desse conteúdo conquistado pelo ECA. Assim, pode ser visto a articulação entre o Conanda e a Frente Nacional dos Direitos da Criança articuladas em meados da década de 90. Em seguida, a complementariedade entre Conanda e CDPH como forma de transferir desgastes políticos das situações denunciadas.

O segundo ponto diz respeito as constantes omissões dos governos em realizar ações nessa área. A dificuldade da consolidação das estruturas estatais para essa temática tem relação com a própria formação do Estado e o seu lugar enquanto provedor de serviços para a parcela mais pobre. As instituições imobilizadas são formas de postergar uma ação mais efetiva para a área. A criação do Conanda permitiu criar canais para vocalização e denúncia contra esse imobilismo, mas ele e suas deliberações por si teve poucas possibilidades de normatização para corrigir esse problema, já que o pacto federativo permite a autonomia dos entes subnacionais. Então, nesse caso foi criada uma lei para tentar regulamentar essas relações ponto que trabalharemos no próximo item.

O CONSELHO COMO PRODUTOR DE INOVAÇÕES PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

O conselho foi uma arena de constante troca de informações sobre a produção de conhecimento sobre a temática, tanto pelo governo quanto pela sociedade civil. Isso vinha, dentre outras, das experiências das organizações da sociedade civil que atuavam na temática, bem como nas organizações representativas de setores que não podem participar dos Conselhos, como o sistema de justiça, por exemplo.

Aqui se estabelece um intrincado jogo da autoria das iniciativas, pois o movimento de diálogo entre a burocracia e a participação social gerou formas para desenvolver ações tanto para um projeto de lei quanto para a resolução. Além disso, o Conselho foi um espaço para recebimento de inovações geradas por técnicos do sistema de justiça criando por meio dele uma interlocução com o executivo. Assim, foi, por exemplo, a contraproposta oferecida pela AMBP em 2000.

Uma questão importante a ser levantada diz respeito a sustentação dessa agenda ao longo do tempo. Mesmo com o desprezo dos governos em agir, foi por meio do Conselho que essa temática foi acumulada e gerou as mudanças necessárias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carla. O marco discursivo da “participação solidária” e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, A. J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006

ARRETCHE, Marta. Emergência e Desenvolvimento do Welfare State: teorias explicativas. In: *Boletim Informativo e Bibliografia de Ciências Sociais*. São Paulo, n. 39, p. 3 – 40, 1995

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

CASTRO, Dagmar Silva Pinto; NASCIMENTO, Anderson Rafael. Os Conselhos Tutelares e a construção da cidadania infanto-juvenil. In: ALVES, Luiz Roberto; CARVALHO, Marcelo. *Cidades: Identidade e Gestão*. São Paulo: Editora Saraiva, 2009

CONANDA. *Diretrizes nacionais para a política de atenção integral à infância e à adolescência 2001-2005*. Brasília: Conanda, 2001. 46 p.

COSTA, Antônio Carlos Gomes. Um histórico do atendimento socioeducativo aos adolescentes autores de ato infracional no Brasil: mediação entre o conceitual e o operacional. 1998. In: BRASIL, MJ/DCA. *Políticas públicas e estratégias de atendimento socioeducativo ao adolescente em conflito com a lei*. Brasília: Ministério da Justiça, 1998. p. 13-24.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, A. J.; PANFICHI, Aldo. *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006

FRANCISCHINI, Rosangela e CAMPOS, H.R., Adolescentes em conflito com a lei e medidas socioeducativas: limites e (im)possibilidades. *Psico*, v. 36, set/dez, 2005, p. 267-273.

LIMA, Meire Lia. SOUSA, Sônia M. G. (Orient.). *Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente: Os significados da redução da idade penal*. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Psicologia da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009.

KINGDON, John. W. *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Harper Collins College Publishers, 1995.

MARQUES, Paulo. AGUILAR, Luis Enrique (Orient.). *Implementação de Política Pública: Uma leitura a partir da esfera federal – política de atendimento do adolescente em conflito com a lei no Brasil*. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação. Faculdade de Educação. UNICAMP. Campinas, 2008.

MONTEIRO, Jorge V. O processo decisório de política. 1982. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006a. v. 1, p. 269-288.

NASCIMENTO, Anderson Rafael; ZUQUIM, Judith. *Matrizes Históricas das Políticas Públicas para Infância e Adolescência: Assistencialismo, tecnicidade e educatividade em disputa*. In: XXXIV, 2010, Rio de Janeiro, Encontro Nacional da Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010

MONTEIRO, Jorge V. O processo decisório de política. 1982. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.) *Políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2006a. v. 1, p. 269-288.

PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública*. 2º Ed., São Paulo: Editora FGV, 2008

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. A Criança e o Adolescente, Representações sociais e processo constituinte. In: *Psicologia em Estudo*. Maringá. v. 9, n. 3, pp. 343 – 355, 2004

PINHEIRO, Ângela de Alencar Araripe. *Criança e adolescente no Brasil: porque o abismo entre a lei e a realidade*. Fortaleza: Editora UFC, 2006.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: Algumas observações. In: *Civitas - Revista de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 5, n. 1, p. 11 – 28, 2005

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy- oriented learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129-168, 1988.

SCHEINVAR, Estela. *O Feitiço da Política Pública: Escola, sociedade civil e direitos da criança e do adolescente*. Rio de Janeiro: FAPERJ, Lamparina, 2009

SILVA, Catia Aida Pereira da. Promotores de Justiça e Novas Formas de Atuação em Defesa de Interesses Sociais e Coletivos. São Paulo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 45, 2001

SILVA, Catia Aida Pereira da. *A Disputa pela Jurisprudência na área da Infância: Promotores, Juizes e Adolescentes Infratores*. Caxambu, XX ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS. 1996. Disponível em http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=5339&Itemid=361. Acesso em 10 de março de 2013.

STEINMO, Sven. The New Institutionalism. In: *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routledge. 2001

TATAGIBA, Luciana; DAGNINO, Evelina (Orient.). *Participação, Cultura Política e Modelo de Gestão: A democracia gerencial e suas ambivalências*. 2003. 182 p. Tese

(Doutorado em Ciências Sociais, Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2003

Recebido em: 10/04/2014

Aprovado em: 30/06/2014

SISTEMA PRISIONAL, FAMÍLIA E CUIDADO: UM RELATO DE EXPERIÊNCIA

Tatiana Machiavelli Carmo Souza¹
Ana Paula Melo Juiz²

RESUMO

A atuação no Sistema Prisional trata-se de campo emergente para a Psicologia, exigindo posturas inovadoras dos profissionais. O presente trabalho tem como objetivo propiciar reflexões sobre os diversos papéis que o psicólogo pode assumir a partir de sua prática em instituições carcerárias e frente aos direitos humanos. Apresenta-se recorte de vivência da disciplina Estágio Específico em Psicologia e Processos Psicossociais, no decorrer de 2013, com relato das experiências de intervenção junto a detentos e familiares. O estágio foi dividido em três etapas: caracterização dos visitantes do presídio, formação de grupos para atendimento psicossocial e atendimento psicossocial individual de detentos. Percebeu-se intenso sofrimento por parte dos detentos ao se encontrar em situação de clausura e por parte dos familiares, dada a impotência frente a esse contexto. A falta de diretrizes para a atuação do psicólogo possibilita a construção de variadas práticas, acarretando dificuldades na constituição do papel do profissional.

PALAVRAS-CHAVE

Psicólogo; instituição carcerária; direitos humanos; detento; psicologia social.

“Porque é mais fácil condenar quem já cumpre pena de vida.” (Max Gonzaga, 2006).

INTRODUÇÃO

A inserção do psicólogo no contexto prisional e carcerário trata-se de experiência recente no Brasil (Conselho Federal de Psicologia, 2008) e tem sido impulsionada pelo aumento de políticas públicas de enfrentamento dada a lotação e o alto índice de reincidência ao crime. Além das condições precárias que os presídios brasileiros apresentam, como infraestrutura sucateada e falta de espaço para abrigar a população carcerária, outro problema que agrava a lista de dificuldades vivenciadas por esta instituição é a falta de preparo de profissionais qualificados para exercerem a função de mediadores entre detento, família e sociedade. O agravamento das questões carcerárias demanda o desenvolvimento de inovadoras ações por parte de diversas

¹ Professor Adjunto I na Universidade Federal de Goiás, no curso de Psicologia - Câmpus Jataí; Doutora e Mestre em Serviço Social pela UNESP; atua nas áreas de Processos Psicossociais, com ênfase em práticas sócio-jurídicas, gênero e trabalho com famílias.

² Graduanda do Curso de Psicologia da Universidade Federal de Goiás Campus de Jataí. Membro Efetivo da Humaniza Consultoria Junior em Gestão de Pessoas. Desenvolve Projeto de Extensão na Área de Cinema, Formação do Psicólogo e Desenvolvimento Humano.

profissões que buscam contribuir com o processo de humanização e desenvolvimento dos encarcerados.

Pinto e Hirdes (2006) retratam que o Brasil conta com população carcerária de aproximadamente 250.000 presos e déficit prisional da ordem de 63.000 vagas. As condições subumanas de encarceramento neutralizam o desenvolvimento de valores humanos básicos, fazendo da prisão um local onde se perpetua a violência e se expande a marginalização. Barreto (2006) destaca que a superlotação das prisões, as condições de vida a que os presos são submetidos e a violência existente no interior dos cárceres tornam aversivo o ambiente do recluso, gerando a sensação de constante patrulhamento. Carvalho e Amaral (2009) assinalam que existe enorme distância entre as necessidades daqueles que estão dentro da prisão e o aparato que a justiça penal lhes oferece, contexto propício ao surgimento de intensos conflitos. Na compreensão dos autores, o mundo jurídico dificulta e até mesmo impossibilita a participação do encarcerado no andamento de seu processo, pois este não entende os mecanismos e critérios que decidem seu futuro. Além das péssimas condições físicas a que são submetidos comumente – como as celas superlotadas e sujas, a falta de ventilação, a escassez de medicamentos para tratar os doentes, a inexistência de atividade educacional e laboral, a inadequação dos espaços para higiene pessoal – a dinâmica do sistema prisional provoca nos presos enorme insegurança acerca do próprio destino.

Coyle (2002) destaca que apesar do preso estar privado de liberdade não perde sua humanidade, ou seja, não abandona o estado de ser humano, independentemente do crime cometido. Conforme o autor, o Estado confisca do detento o direito à liberdade de movimento, contudo o direito de ter contato com a família, apesar de não ser totalmente confiscado, se vê comprometido pela situação de encarceramento e pela necessidade de regras que permitam o acesso à instituição. Nessa trama, as relações sociais entre encarcerado e família são ainda mais fragilizadas, comprometendo os direitos assegurados na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948).

Nessa direção, é importante que as instituições carcerárias organizem seu funcionamento a partir dos direitos humanos. Sarkin (2008), ao realizar discussão ampliada sobre os direitos de prisioneiros na África, aponta a dificuldade de lidar com essa questão, visto que apesar de existirem órgãos como a *UN Standard Minimum Rules for the Treatment of Presons*, que prima pelos direitos humanos no tratamento dos detentos, nem sempre é possível localizar padrões que explicitem quando estes direitos são violados. O papel de órgãos como o assinalado perpassa o levantamento de queixas

das necessidades vivenciadas dentro das prisões. A superlotação ocasionada pelo excesso de detenções provisórias onde os encarcerados esperam pela pena de condenação, a falta de programas que pensem na reintegração dos detentos e o despreparo vivenciado por equipes de profissionais que estão em contato com a população carcerária são problemas citados pelo autor que se assemelham à realidade brasileira.

Toda a problemática apontada por Sarkin (2008) aponta o descaso vivido pelo detento e a falta de interesse e preparo da sociedade e, especialmente dos governos, em lidar com as questões ligadas ao sistema prisional, e sinaliza a necessidade de reformulação nas instituições prisionais. Assim como Coyle (2002), o autor também apresenta a urgência na discussão de novas formas atuação com a população carcerária de modo a respeitar os seus direitos humanos sem deixar de responsabilizá-los por seus atos.

A literatura internacional aponta que a dura realidade verificada no sistema prisional brasileiro também é encontrada em outros países da América Latina. A falta de recursos para acompanhamento dos detentos e a carência de políticas públicas efetivas são problemáticas recorrentes em outros contextos, notadamente na Colômbia e no México (Hernandez, 2010; Correa; 2013; Ruiz, 2010). Ao problematizar o desrespeito aos direitos humanos dos detentos nos presídios e cadeias, Guedes (2006) evidencia que a eles são impostas múltiplas penas. Para além da privação de liberdade, “[...] são ainda penalizados com castigos corporais, exposição ao uso de drogas e ao contágio a várias enfermidades. Soma-se a isso o descumprimento dos dispositivos legais que regulamentam a [...] possibilidade de trabalho e da educação formal do detento” (p. 564).

Partindo da contextualização acerca do sistema prisional, acredita-se ser este um espaço importante à prática do psicólogo, em especial na luta pela garantia dos direitos humanos. Destaca-se, entretanto, que por se tratar de novo campo de trabalho, há escassez de literatura e diretrizes para a atuação do psicólogo em presídios e/ou instituições semelhantes, levando à construção de práticas muitas vezes alicerçadas na subjetividade de cada profissional. Nesse sentido, o presente trabalho busca apontar reflexões acerca do trabalho do psicólogo em presídio do interior do estado de Goiás, a partir de experiência na disciplina curricular do Curso de Psicologia denominada Estágio Específico em Psicologia e Processos Psicossociais, realizado no decorrer do ano de 2013. A atuação e as discussões propostas tiveram amparo nas políticas públicas

brasileiras (Brasil, 1988, 2005, 2011; CFP, 2008, 2009, 2010), almejando se esquivar de posturas assistencialistas, que em diversos momentos foram perpetuadas na história do país. Ademais, partindo dos pressupostos da Psicologia Sócio-histórica (BOCK, GONÇALVES e FURTADO, 2007), buscou-se compreender o detento como ser pensante, capaz de entender, lutar e se posicionar de modo ativo diante do mundo, mesmo em situações onde as escolhas são limitadas.

Illescas (2000) aponta que a intervenção da Psicologia em contextos penitenciários pode assumir finalidades distintas, visto que, ao se aproximar das necessidades do mundo das prisões, se detectam diferentes demandas dos encarcerados, dos familiares e da organização institucional. Dessa forma, as práticas profissionais em psicologia podem ganhar contornos diferenciados, com objeto de análise e intervenção diversificados.

Compreende-se que o trabalho em instituições carcerárias pode ser realizado de modo a oportunizar a transformação e a autonomia tanto dos presos como de seus familiares. Mueller (2014) afirma que o conceito de pena vem tomando novo significado, no qual os detentos se preparam para retornar à sociedade em melhores condições. A psicologia com o compromisso social também no âmbito jurídico, pode auxiliar na tentativa de propiciar o desenvolvimento do sistema prisional e dos indivíduos que estão envolvidos nesse processo. Sendo assim, reflexões nesse âmbito são de extrema importância para a construção de novo olhar sobre a temática.

Nesse sentido, compreende-se que o trabalho do psicólogo em instituições carcerárias deve oportunizar a transformação e a autonomia tanto dos presos como de seus familiares. Na tentativa de propiciar o desenvolvimento do sistema prisional, reflexões nesse cenário são de extrema importância para a construção de novo olhar sobre a temática.

METODOLOGIA

Esse trabalho trata-se de relato de experiência profissional desenvolvido nas dependências de um presídio em município do sudoeste-goiano, no decorrer do ano letivo de 2013. As atividades foram realizadas por estagiária do quinto ano nas disciplinas de Estágio Específico em Psicologia e Processos Psicossociais I e II, com carga horária de 512 horas, divididas em prática profissional, supervisão acadêmica, leituras e elaboração de relatórios. O estágio foi subsidiado pelo acompanhamento

institucional de uma psicóloga no campo de estágio e pela supervisão de docente do curso de Psicologia da Universidade Federal de Goiás.

No período das atividades de estágio, a instituição contava com 236 detentos, sendo 228 sujeitos do sexo masculino e 8 do sexo feminino. Com relação à equipe de trabalho, o presídio dispunha de 22 agentes penitenciários, sendo 18 do sexo masculino e 4 do sexo feminino; 1 diretor e equipe de saúde formada por 1 psicóloga, 2 enfermeiros, sendo 1 do sexo masculino e 1 do sexo feminino, 1 assistente social e 1 dentista. Os serviços de cozinha e limpeza eram realizados por detentas que apresentavam conduta de bom comportamento.

O percurso metodológico foi realizado em diversas etapas. Inicialmente, foi feito levantamento com a equipe de saúde acerca das necessidades institucionais e verificada a ausência de ações junto às famílias dos presos. Para tanto, foi estabelecido plano de trabalho com práticas destinadas a essa população que visavam à constituição de grupos de acolhimento e orientação com familiares dos presos. Como estratégia, escolheu-se o dia da visita para fazer a primeira abordagem. Nessa etapa, com duração de um mês, buscou-se realizar a caracterização dos visitantes do presídio com o intuito de levantar as necessidades dos familiares. Essa atividade deu-se por meio da aplicação de breve questionário na fila de espera para a entrada no presídio. O roteiro do questionário contava com cinco questões: nome do visitante; grau de parentesco com o detento; nome do detento; investigação sobre interesse em participar dos referidos grupos; e sugestão de temas para serem abordados nos mesmos. Os dados obtidos a partir do questionário foram tabulados e feita a análise estatística

Posteriormente, foram realizadas triagens e organizados três tipos de grupos, sendo dois grupos fechados e um aberto. Entre os grupos de modalidade fechada, o primeiro era destinado às mães e o segundo às esposas dos detentos. O terceiro grupo teve modalidade aberta e estava voltado para todos os outros familiares que tivessem interesse em participar. Cada grupo era realizado no dia da visita, com duração de cerca de uma hora. Como instrumento interventivo foram utilizados recursos audiovisuais, revistas, textos e dinâmicas. Simultaneamente, foram realizados atendimentos psicossociais e acompanhamento dos detentos cujos familiares participaram dos grupos.

Para a compreensão da realidade prisional, foram analisados os discursos dos sujeitos envolvidos com o estágio, ou seja, detentos, familiares e trabalhadores do sistema prisional. Os discursos foram apreendidos nas narrativas dos sujeitos durante os

atendimentos, os grupos e nas reuniões com os profissionais. Foi realizada análise de discurso, já que esse instrumento teórico-metodológico possibilita o reconhecimento de elementos que estão nas “entrelinhas” do discurso dos sujeitos e o reconhecimento de contradições (CHARAUDEAU e MAINGUENEAU, 2004; ORLANDI, 1999). A análise de discurso tem por objetivo básico compreender as formas de produção social de sentido, isto é, buscar os significados impressos nos discursos.

RESULTADOS E DISCUSSÕES

Grupos de Familiares

Na etapa de triagem, foram entrevistadas 106 pessoas, sendo que 57% apresentaram interesse em participar dos grupos e 43% demonstraram recusa. A caracterização dos visitantes/familiares revelou que a maioria, composta por 87% era do sexo feminino, sendo estas mães, esposas ou irmãs dos detentos. Apesar de o presídio ter composição mista, os homens foram visitados com maior frequência do que as mulheres, sendo que houve algumas presas que não chegaram a receber nenhuma visita no período em que as triagens ocorreram. Levantou-se a hipótese de que as mulheres são julgadas socialmente de modo negativo e abandonadas pelos familiares. Já os homens, apesar da reincidência nos delitos, parecem ter maior acessibilidade à redenção por parte da sociedade e maior apoio de suas famílias. As sugestões apontadas pelos visitantes foram temas relacionados ao alcoolismo, a dependência química e a impotência do familiar diante da privação de liberdade do detento.

Os grupos com familiares dos detentos consistiu em espaço para o acolhimento e orientação, especialmente de mães e esposas, de modo que pudessem compartilhar e ressignificar queixas e angústias referentes à situação do aprisionado a partir das trocas de experiências. Constatou-se o intenso estranhamento das mães ao chegar ao presídio e conhecer a realidade carcerária, somado a isso verificou-se grande dificuldade de aceitação delas sobre o que ocorria atrás das grades do presídio, já que este tipo de reflexão nunca havia sido debatida no contexto familiar até o momento da prisão do parente.

A família do apenado tem significativa importância na reabilitação e reinserção social do detento. A visita dos familiares colabora neste processo, auxiliando no resgate do detento de situações de marginalidade, pois o ato de visitar o parente preso é considerado como um dos momentos mais importantes da vida no cárcere. Guedes (2006) afirma que o universo prisional inclui também as relações externas que

influenciam e afetam os encarcerados, desta forma as preocupações com acontecimentos diversos e as repercussões que são causadas na vida de seus familiares são agentes que os mobilizam para realizar tentativas de manter seu papel no mundo familiar e social.

Segundo Pinto e Hirdes (2006), com a visita o preso pode aprender a valorizar filhos e esposas, assim como buscar trabalho dentro da cadeia como forma de se sentir útil. Quando o familiar vai preso, de acordo com os autores, há uma alteração de papéis sociais. Muitas das vezes o parente que foi privado de liberdade é o mantenedor da família, tanto financeira quanto emocionalmente. Com a prisão, muitas esposas assumem o papel de “chefe de família” e ainda ajudam o detento dentro do presídio, além de suprir a falta afetiva e educacional junto aos filhos. Comumente, essas famílias também são vítimas e alvo de discriminação e preconceitos por parte da sociedade. Assim, o familiar se encontra também em situação de privação de liberdade, já que não estava preparado para se afastar de um membro da família. Esta separação pode gerar dificuldades psicológicas sentidas pelo encarcerado, como ansiedade, pressão e medo, dificultando o cumprimento da pena.

Buoro (1998) destaca que os familiares de presos compõem grupo de pessoas depositárias dos estigmas existentes na sociedade. Nesse sentido, o grupo revelou-se em espaço de compartilhamento das angústias sentidas naquela situação. Muitos familiares afirmaram que seu sofrimento às vezes ultrapassava as dificuldades que os detentos passam durante o período de confinamento, já que o encarcerado se vê pagando por dívidas e o familiar sente-se culpado por um delito que não cometeu, ou seja, são excluídos da vida social sem ter praticado nenhum crime. Percebeu-se que a pena executada ao detento era também vivenciada de modo subjetivo pelos seus familiares.

Na medida em que iniciaram os atendimentos, percebeu-se a dificuldade de atuação neste contexto. Durante os cinco anos de universidade foi a primeira vez que a estagiária teve orientações sobre políticas públicas e direitos humanos. Para pensar em uma atuação em concordância com este contexto se faz necessária, mesmo que de modo mínimo, a compreensão da Lei de Execução do Código Penal (Brasil, 1984) e a adequação de posturas e pensamentos condizentes à realidade carcerária. Refletindo sobre estas questões Sawaia (2012) declara que em contextos de exclusão são necessárias práticas em que devem ser utilizadas a “conscientização” e “educação popular”, de modo a “potencializar” a ação e em prol da efetivação dos direitos humanos e do desenvolvimento de ações que garantam o exercício da cidadania. A

autora afirma que potencializar significa atuar na perspectiva coletiva e individual. Cruz e Guareschi (2012) relatam que é necessário trabalhar em uma mudança de posição entre quem dá e quem recebe, buscando o exercício da autonomia/autoria, essencial para o reconhecimento da capacidade de exercitar os direitos/deveres enquanto cidadão.

Atendimentos psicossociais com os presos

Perceber os presos como construtores de sua história é permitir que eles compreendam os fenômenos que os cercam à sua maneira; é abrir espaço para que também se percebam como sujeitos sócio-históricos ativos desse processo (GUEDES, 2006). Neste sentido, durante o estágio buscou-se realizar a aproximação do detento com sua própria realidade, a partir de atendimentos psicossociais individuais, auxiliando-o a tomar consciência e se colocar como sujeito autônomo e responsável pelas suas escolhas e possíveis mudanças. Essa modalidade de atendimento contribui com o processo de conscientização acerca das atitudes realizadas no cotidiano do presídio.

Desta maneira, o atendimento psicossocial se constituiu como tentativa de resgate do sujeito como autor de sua própria vida. Os atendimentos demandaram que o preso assumisse postura ativa em que deixasse de lado a condição de refém da própria sorte, tantas vezes reproduzida em sua vida privada e na instituição. Para a realização deste trabalho se fez necessário refletir sobre a postura do psicólogo em instituição carcerária e ter conhecimentos sobre os direitos humanos e a forma como estes devem ser articulados na prática da instituição.

Pode-se verificar o papel e significado do trabalho para os encarcerados. Durante a estadia do reeducando no presídio, o trabalho tem valor essencial dentro de sua rotina, já que a maior parte de seu tempo é ociosa. Os dias se tornam monótonos e repetitivos, visto que a vida cotidiana na cela não apresenta grandes mudanças com o passar do tempo. Conforme Tavares (2013), espaços de leitura/escrita e o trabalho podem ser vistos como estratégias de sobrevivência dentro do contexto prisional, já que assim é possível realizar o enfrentamento das adversidades da clausura. Durante os atendimentos individuais, os detentos destacaram a vontade de realizar algum tipo de trabalho dentro ou fora das acomodações do presídio, acreditando que essas atividades poderiam ocupar o tempo e impedir a vivência unicamente da rotina da cela. Ademais, apontavam que o convívio com os outros apenados que não realizavam nenhum tipo de

atividade era mais difícil, pois esse ambiente auxiliava a recuperar pensamentos de vingança e destruição.

Nos atendimentos, foi possível perceber nos discursos dos encarcerados o medo e a dificuldade de lidar com os preconceitos da sociedade em relação à sua condição, sendo este um dos grandes empecilhos para a reinserção social. Na visão de Barreto (2006), para a sociedade, “o mundo” que está atrás das grades do presídio pouco interessa. Há repetição constante da ideologia camuflada de que a culpa individual atenua as obrigações do Estado e da sociedade. Por isso, os maus tratos nas cadeias são menos condenáveis, pela sociedade, do que os maus tratos às crianças, por exemplo. Independentemente da questão da culpa, o fato é que esse descuido deixa o recluso mais vulnerável e coloca-o numa situação de desamparo, de exposição à violência policial e carcerária, o que pode causar momentos de tensão e agressividade.

O estágio mostrou nitidamente esta postura preconceituosa da sociedade, visto que em vários momentos se detectaram falas estigmatizadas - de agentes, dos próprios detentos e de terceiros - que denotavam a dificuldade de compreensão acerca do ato criminoso e dos determinantes sociais que compõem essa conjuntura. Correa (2013) define o estigma como atributo que reduz uma pessoa completa e comum a uma pessoa diminuída e marcada. Desse modo, o sujeito estigmatizado é apreendido pela sociedade como portador de atributo que o desvaloriza e o diferencia dos demais. No que diz respeito às questões prisionais, na visão do autor, o castigo penal trata-se de processo de estigmatização. Pinto e Hirdes (2006), em concordância, afirmam que a sociedade não conhece a realidade das cadeias e possui opinião negativa formada e influenciada pelos meios de comunicação, que fornecem visão coletiva e generalista, sem considerar as particularidades de cada instituição.

Embora não fosse tônica nos atendimentos psicossociais, verificou-se nos discursos dos detentos que em muitas ocasiões a falta de dinheiro e de condições materiais tornou-se a causa para que cometessem o delito. Paiva, Rocha e Carraro (2010) assinalam que a dura realidade da vida, que a torna mais embrutecida e penosa a cada dia, faz com que a ausência de condições materiais para participação dos sujeitos – que ocupam seu cotidiano na tentativa de garantir a sua reprodução material, social e a de sua família – seja vivenciada como fatalidade. Mueller (2014) destaca que o ex-presidiário leva consigo o estigma por ter sido penalizado pela justiça, e isto dificulta sua reinserção social. A autora afirma ainda que ao observar histórias de ex-presidiários e seu contexto de origem, muitas vezes estes nunca chegaram a ser socializados.

Guedes (2006) destaca que os indivíduos pertencentes às classes de baixa renda tendem a sofrer maior ação da justiça através do aparato judiciário policial. Deste modo, os presídios apresentam superlotação de pessoas de baixa renda, fazendo com que permaneça o estereótipo de que criminoso é aquele que é pobre. Assim, a população carcerária não representa fielmente o conjunto total de pessoas que transgridem a lei. Esse retrato foi constatado no estágio, notadamente pela ausência de condições financeiras dos detentos para contratar advogados, culminando na permanência no presídio por tempo superior ao estabelecido pela lei e estando à mercê de decisões judiciais que extrapolavam o período demandado. Ainda, detentos com poder aquisitivo ou com maior grau de escolaridade conseguiam acompanhamento direto de seus advogados e acesso a recursos disponíveis para conseguir a liberação. Percebeu-se o desconhecimento e a ignorância de grande parte dos detentos acerca da realidade vivida, dada pela ausência de advogados e de aparato jurídico, fatores que comprometiam a organização emocional-afetiva dos detentos.

Durante o estágio foi verificado que muitas necessidades dos detentos não eram asseguradas, devido ao funcionamento da instituição carcerária e à organização informal que surgia a partir do convívio dos detentos. Celas superlotadas são exemplificadoras do descumprimento dos direitos humanos. Ademais, detentos novatos que se viam obrigados a cumprir regras impostas pelos veteranos na cela, como por exemplo a responsabilização pela limpeza, se mostrava como práticas que feriam a igualdade de direitos e deveres do apenados. Tavares e Menandro (2004) afirmam que a interação entre esses dois modos de vida (o oficial e o informal) traz o surgimento de conflitos entre detentos, requerendo constante processo de adaptação em suas relações interpessoais.

Observou-se que para os detentos o sofrimento estava ligado a fatores objetivos, tais como a impossibilidade de comer a comida feita pela família no dia da visita ou a dificuldade em não conseguir ver os familiares em horários que não os já estabelecidos pela instituição. Neste sentido, percebeu-se que fatores materiais que poderiam ser considerados corriqueiros fora da instituição eram pontos valorizados no cotidiano. Almeida e Machado (2013) afirmam que os danos provocados pela organização formal do presídio ou pelo Estado estão relacionados às privações excessivas que, extrapolando o necessário ou legalmente estipulado, sobrepenalizam o indivíduo custodiado com danos materiais, físicos e psicológicos.

Na ótica de Moreira e Gonçalves (2010), o recluso, quando confrontado com realidade completamente distinta da que vivenciava, necessita de processos adaptativos que até o momento eram desconhecidos em seu repertório pessoal. Tal fato associado a sentimentos que lhe causam tensão interior, sofrimento e tristeza, acentuam o pensamento de que não tem suporte social e familiar. Quando estes sentimentos ultrapassam determinado limiar, o recluso pode evidenciar comportamentos autolesivos. Esta afirmação se aproxima do que foi encontrado nas falas dos detentos, na medida em que o suicídio apresentou-se como tema recorrente para muitos deles, pois a privação a determinados direitos lhes causava dificuldades a ponto de repensarem o sentido da própria vida.

Os atendimentos psicossociais possibilitaram averiguar a religiosidade como instrumento que auxiliava os detentos e familiares a enfrentarem a realidade. A religiosidade, segundo Moraes e Dalgalarondo (2006), ocupa lugar importante na vida dos presos e modifica de alguma forma a pesada rotina da unidade prisional. A oferta de encontros religiosos não decorre apenas de direito assegurado por lei, que garante ao preso o atendimento religioso solicitado, mas também da crença generalizada de que a religiosidade e a espiritualidade podem trazer benefícios psíquicos e sociais para os presos e contribuir para a tranquilidade da unidade carcerária e a reabilitação de alguns detentos. O presídio onde o estágio foi desenvolvido não contava com nenhum espaço que permitia a realização de celebrações e/ou cultos religiosos, porém averiguou-se a existência de trabalhos voluntários, especialmente de igrejas evangélicas, momento intensamente esperado por vários detentos. Conforme Almeida e Machado (2013) e Moraes e Delgalarondo (2006), a religião juntamente a outros fatores como trabalho, estudo, possibilidade de manutenção dos vínculos familiares, parece contribuir para melhor organização do indivíduo frente à realidade e para a superação de situações difíceis como a experiência do aprisionamento.

Atuação do psicólogo social no presídio

A atuação do psicólogo no sistema prisional pode revelar-se em ação diversificada, perpassando desde o atendimento do preso até o desenvolvimento de ações junto aos trabalhadores desse contexto. Mueller (2014) ressalta que o sistema prisional ainda é visto como tabu na sociedade brasileira, que muitas vezes se posiciona defendendo a punição do criminoso sem refletir sobre o que tem causado esse contexto social. Motta e Scarparo (2013) relatam que as práticas do psicólogo podem favorecer a

manutenção da exploração ou reconstituir, através de processos de conscientização, a subjetividade dos usuários assistidos. Dessa forma, problematizar o papel e o significado do trabalho do psicólogo junto ao sistema prisional torna-se tarefa importante, já que o mesmo pode auxiliar em processos de desenvolvimento humano e social, bem como pode sustentar contextos discriminatórios.

Ilhescas (2000) destaca que estudos realizados na Europa e Estados Unidos têm se comprometido a buscar um “ideal de re-habilitação” para o encarcerado. O autor traz contribuições importantes na medida em que se propõe a avaliar a eficácia de diferentes intervenções para reclusos e conclui que na maior parte das vezes ainda é mais fértil realizar tratamentos psicológicos do que não fazê-los. Destaca, ainda, que as técnicas e os programas de alta efetividade são aqueles que desenvolvem as competências e habilidades sociais dos detentos, tais programas devem ser aplicados da maneira mais ampla e intensiva possível.

Nesse sentido, as atividades descritas nesse trabalho tiveram suas limitações quanto à amplitude e à intensidade, por se tratar de estágio de psicologia e haver período de duração limitado, porém tiveram como foco a promoção de direitos humanos. Esta idéia corrobora com os apontamentos de Hernández (2010), entendendo que psicólogos que trabalham no âmbito jurídico têm como dever conhecer e buscar práticas que se alicercem em políticas desenvolvidas com premissas nos direitos humanos, conhecimentos imprescindíveis à realização de ações congruentes com a necessidade vivenciada no sistema judiciário. O autor compreende os direitos humanos como conjunto de valores intrínsecos à pessoa humana. Assim, cada indivíduo deve ser respeitado independentemente de seu gênero, raça, crença religiosa ou política, condição social, pensamento, etnia, cultura ou qualquer outra condição.

Acredita-se que a atuação do psicólogo social deve contribuir com o processo de reeducação do presidiário e revelar-se em instrumento para a construção de transformações de âmbito individual, social e político (FALEIROS, 2004). Isso requer que o psicólogo seja capaz de enxergar o preso como detentor de direitos e deveres, ou seja, compreendê-lo para além da infração e crime cometido.

Conforme o Conselho Federal de Psicologia (2009), os profissionais envolvidos no atendimento psicossocial devem estar aptos a lidar permanentemente com o novo, sendo capazes de observar, interpretar e compreender as situações que se apresentam. Para tanto, devem ser instrumentalizados com sólido material teórico que permita leitura e interpretação da realidade apresentada e estratégias metodológicas e técnicas que

possam ser utilizadas como referências de suas ações. A experiência de estágio mostrou-se rica para o desenvolvimento dessa postura profissional na medida em que demandou flexibilidade e ajuste às necessidades e peculiaridades da população assistida.

As experiências vividas no estágio proporcionaram maior contato com uma realidade pouco debatida dentro dos “muros da universidade”, ou seja, o cotidiano da vida nas prisões, conduzindo ao rompimento com a ideia de uma psicologia “pronta”, que poderia ser aplicada em qualquer circunstância, com qualquer grupo social. Dessa forma, foi preciso buscar readaptação às condições de desenvolvimento das práticas, como por exemplo, o atendimento psicossocial aos detentos foi realizado sempre com a porta da sala aberta, dada a necessidade de resguardar a segurança da estagiária. Porém, foi possível estabelecer acordos com os detentos para desenvolver estratégias em que eles pudessem falar sem se sentirem ameaçados pelos sujeitos que rondavam a sala de atendimento. Dentre as dificuldades no campo da estrutura física, percebeu-se a inexistência de espaço adequado ao acolhimento das famílias, já que a sala utilizada era pequena e contava com poucas cadeiras.

O contato com denúncias envolvendo profissionais e presos foi ponto nevrálgico da experiência de estágio. A ausência de instrumentos protetivos da equipe de trabalho levou ao questionamento sobre a postura ética e o papel do psicólogo no presídio. Verificou-se que o psicólogo pode se sentir desprotegido em situações de conflito de interesse. A falta de diretrizes e apoio para as intervenções neste tipo de instituição podem ser destacadas como fatores importantes que agravam os sentimentos de vulnerabilidade.

Os desafios para a atuação do psicólogo tangenciam, ainda, a organização do sistema carcerário, configurado por Pinto e Hirdes (2006, p. 679) como “[...] aparato de reprodução da criminalidade” ao retratar as péssimas condições encontradas. Na visão de Salla (2006, p.14) “os presos, independentemente de sua periculosidade, idade, reincidência, tipo de crime, são recolhidos em estabelecimentos, em geral, lotados, em condições sanitárias ruins, mantidos misturados [...]”. Verificou-se que os detentos viviam em condições miseráveis, colocados em celas lotadas que não lhes permitia o desenvolvimento e a reeducação, já que muitos gastavam a maior parte de seu tempo de forma ociosa ou no uso de drogas. Esse modelo de estrutura carcerária torna-se impeditivo para o desenvolvimento de práticas assertivas em psicologia, acentuadas pela falta de espaço físico adequado e de atividades laborais e educacionais para os detentos.

Sequeira (2006) declara que as condições vividas fazem com que os detentos fiquem despersonalizados, podendo ser marcados por esta experiência ao longo de sua vida, mesmo após a saída da instituição. Na seguinte afirmação, o autor assinala a dificuldade em pensar na prisão como local de reabilitação:

A prisão é uma lixeira humana, um lugar de horror, de total invisibilidade, um lugar de aniquilamento do homem, de aprisionamento do ser. Condições desumanas, um lugar onde não se dorme sossegado, onde ninguém confia em ninguém, nem se garante quem estará vivo amanhã, um lugar fora da lei. Em nome da lei e de um suposto tratamento penal, encontramos homens abandonados, em bandos, excluídos, sem lugar, embora incluídos pela lei (SEQUEIRA, 2006, p. 668).

Acredita-se que a mudança desse contexto dar-se-á pela reforma e pelo incremento das políticas públicas para o setor, visto que a forma como vêm sendo executadas estão claramente fracassadas, bem como pela superação da percepção do detento como objeto de punição. As transformações somente podem se efetivar na medida em que surgirem novas tentativas de enxergar e lidar com esse complexo problema. Nessa direção, o Conselho Federal de Psicologia (2010) aponta que o investimento humano é maneira significativa de produzir transformações efetivas, permanentes e duradouras no que tange ao sistema carcerário, já que esta é a única forma de fazer com que o sujeito que fora excluído da vida em sociedade volte a se importar com os demais, podendo assim restabelecer a convivência social.

Frente às dificuldades e estratégias que foram apresentadas, Paiva, Rocha e Carraro (2010) indicam que é hora de reivindicar a experiência de organização do protagonismo popular, na perspectiva de socialização das estruturas de poder político, capazes de afetar, em favor das majorias, as decisões vitais no espaço dos direitos sociais. Verificou-se que a falta de condições muitas vezes pode desencorajar, não apenas os detentos, mas também os profissionais que trabalham nesta área.

Constatou-se o descrédito quanto à possibilidade de reabilitação dos detentos por grande parte dos profissionais que trabalhavam na unidade prisional. Seja pela dificuldade de lidar com este público ao viver diversas experiências negativas, pelas péssimas condições que são oferecidas não apenas aos detentos, mas também aos trabalhadores que estão em contato direto com esta população, ou pela reprodução do pensamento presente no senso comum; foi notória a percepção da incredulidade que os trabalhadores têm em relação às mudanças significativas no ambiente prisional.

Paiva, Rocha e Carraro (2010) destacam a necessidade de articular um sistema de atenção e proteção das necessidades humanas, buscando mudanças políticas que envolvam a redistribuição de recursos de forma democrática. O caminho da mudança é a tônica para a construção de ações que garantam o efetivo exercício da cidadania e dos direitos dos detentos e seus familiares, bem como dos profissionais que estão inseridos no sistema prisional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo da experiência de Estágio em Psicologia e Processos Psicossociais, buscou-se problematizar as possibilidades de atuação desse profissional em unidades prisionais, buscando entrelaçar a vivência prática à escassa literatura existente na área. Essa iniciativa fez-se importante na medida em que existem poucos relatos de pesquisas, especialmente no campo da Psicologia, que versam sobre as vivências de familiares de detentos. Ao trazer relatos de experiências de intervenções efetivadas em ambientes prisionais foi possível fomentar discussões que enriqueçam a atuação do profissional psicólogo nesta área e verificar que o trabalho nesse contexto constitui-se em rico espaço de aprendizagem para o campo da Psicologia.

Pode-se verificar que, quanto à participação nos grupos de acolhimento e orientação, houve maior adesão por parte das mães dos detentos. Verificou-se que os familiares, situados fora do espaço físico do presídio, também vivenciam sentimento de privação de liberdade, como se estivessem presos, pois a prisão do parente afeta diretamente a sua vida social. O espaço dos grupos com familiares contribuiu para a criação de novas estratégias de enfrentamento do preconceito, ao mesmo tempo em que propiciou continência afetiva a esta parcela da sociedade tantas vezes negligenciada.

As intervenções auxiliaram na construção de novas percepções para o campo da Psicologia, dadas as dificuldades em encontrar na literatura referências de atuação para o psicólogo nesta área. Percebeu-se a importância da atuação multiprofissional e interdisciplinar para o desenvolvimento de práticas profissionais mais adequadas e assertivas frente às necessidades presenciadas no cotidiano prisional. O comprometimento ético-político do psicólogo com o desenvolvimento dos encarcerados e suas famílias também é fator de suma relevância para o trabalho nos presídios. Foi percebido lacuna na interlocução entre Psicologia e Direito; acredita-se que essa parceria poderia contribuir para a promoção dos direitos no presídio.

Embora esse trabalho problematize a atuação profissional do psicólogo em instituições carcerárias, acredita-se que as discussões apontadas possam contribuir com outras disciplinas, como o Serviço Social, o Direito, a Sociologia, a Antropologia, já que esses campos teóricos se entrelaçam na tentativa de buscar ações que garantam os direitos humanos no referido cenário. Pensar a atuação do psicólogo no presídio, bem como de outros profissionais, é pensar também a construção de conhecimento e a busca por melhorias dando visibilidade para um local para onde pequena parcela é capaz de olhar. A necessidade de maior humanização desse contexto é latente. Para tanto, é importante que sejam pensadas práticas que incluam não apenas o detento, mas também sua família, já que esta é forte elemento das relações sociais dos presos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, O. L.; MACHADO, E. P. Processos de Vitimização Prisional. *Tempo Social*. São Paulo, v. 25, n. 1, p.257-289, Jun. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ts/v25n1/13.pdf>. Último acesso em 8 Set. 2013.

BARRETO, M. L. S. Depois das grades: um reflexo da cultura prisional em indivíduos libertos. *Psicologia Ciência e Profissão*, Brasília, v. 26, n. 4. 582-583, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v26n4/v26n4a06.pdf>. Último acesso em 10 Nov. 2013.

BOCK, A. M. B.; GONÇALVES, M. G. M.; FURTADO, O. (org.). *Psicologia sócio-histórica: uma perspectiva crítica em psicologia*. São Paulo: Cortez, 2007

BRASIL. *Lei de Execução Penal*. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7210.htm. Último acesso em 15Mar. 2014.

_____. *Constituição Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Último acesso em 02 Mar. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Norma Operacional Básica (NOB/Suas). Brasília/DF, 2005.

_____. Ministério da Justiça/Depen. *Sistema Nacional de Informações Penitenciárias – InfoPen*. Dados consolidados. Brasília/DF, 2011.

BUORO, A. B. A cabeça fraca. Familiares de presos frente aos dilemas da percepção dos direitos humanos. *Revista USP*, São Paulo, v. 37, p. 70-81, Mar/Mai, 1998. Disponível em: <http://www.usp.br/revistausp/37/07-andreabueno.pdf>. Último acesso em 20 Fev. 2014.

CARVALHO, J. G.; AMARAL, A. J. *Etnografia Prisional: Presídio Estadual de Camaquã: Apontamentos iniciais sobre as vozes do "cemitério dos vivos"*. 2009. Disponível em:

http://www.uniritter.edu.br/eventos/sepesq/vi_sepesq/arquivosPDF/27960/2344/com_identicacao/trabalho.pdf. Último acesso em 10 Jan. 2014.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. *Falando Sério Sobre Prisões, Prevenções e Segurança Pública. Proposta do Conselho Federal de Psicologia para o enfrentamento da crise do sistema prisional*. Brasília/DF: CFP, 2008. Disponível em: http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2008/12/cartilha_falando_serio.pdf. Último acesso em 28 Mar. 2014.

_____. *A prática profissional dos (as) psicólogos (as) no Sistema Prisional*. Brasília/DF: CFP, 2009. Disponível em: <http://crpsp.org.br/interjustica/pdfs/outros/a-pratica-profissional-dos-as-psicologos-as-no-sistema-prisional.pdf>. Último acesso em 20 Mar. 2014.

_____. *Atuação do psicólogo no sistema prisional*. Brasília/DF: CFP, 2010. Disponível em: http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2010/09/Atuacao_dos_Psicologos_no_Sistema_Prisional.pdf. Último acesso em 10 Mar. 2014.

CHARAUDEAU, P; MAINGUENEAU, D. *Dicionário de análise do discurso*. São Paulo: Contexto, 2004.

CORREA, C. P. Marcando al delincente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho. *Revista Mexicana de Sociología*, México, v. 75, n. 2, p.287-311. Abr-Jun, 2013. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000200005&lang=pt. Último acesso em 19 Jun. 2014.

COYLE, A. *Administração penitenciária: uma abordagem de direitos humanos*. Brasília: Centro Internacional de Estudos Penitenciários, 2002.

CRUZ, L.R.; GUARESCHI, N. (org.) (2012). *Políticas Públicas e Assistência Social - diálogo com as práticas psicológicas*. Petrópolis: Vozes, 2012

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS (1948). Disponível em: http://portal.mj.gov.br/sedh/ct/legis_intern/ddh_bib_inter_universal.htm. Último acesso em 20 Jun 2014.

DIMENSTEIN, M. A cultura profissional do psicólogo e o ideário individualista: implicações para a prática no campo da assistência pública à saúde. *Revista Estudos de Psicologia*, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 53-81, 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/epsic/v5n1/a06v05n1>. Último acesso em 10 Mar. 2014.

FALEIROS, E. A. Aprendendo a ser psicoterapeuta. *Psicologia: Ciência e Profissão*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 14-27, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/pcp/v24n1/v24n1a03.pdf>. Último acesso em 15 Mar. 2014.

GUEDES, M. A. Intervenções Psicossociais no Sistema Carcerário Feminino. *Psicologia Ciência e Profissão*, Brasília, v. 26, n. 4, p. 558-569, Dez, 2008. Disponível em: http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?pid=S1414-98932006000400004&script=sci_arttext. Último acesso em 20 Mar. 2014.

GONZAGA, M. *Classe Média*. Disponível em <http://www.youtube.com/watch?v=KfTovA3qGCs>. Último acesso em 05 Fev. 2014.

HERNÁNDEZ, G. M. Los derechos humanos, una responsabilidad de la psicología jurídica. *Revista Diversitas – Perspectivas em Psicología*, Bogotá, v. 6, n. 2, p. 415-428, 2010. Disponível em: www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1794-99982010000200014&lang=pt. Último acesso em 19 Jun. 2014.

ILLESCAS, S. R. Psicología penitenciaria aplicada: los programas de rehabilitación en Europa. *Ponencia en las I Jornadas de Tratamiento Penitenciario*. Departamento de Personalidad, Evaluación y Tratamiento Psicológicos. Facultad de Psicología. Universidad de Barcelona, 2000. Disponível em: http://www.ub.edu/geav/contenidos/vinculos/publicaciones/public1_6/publicac_pdf/3_5_%20Redondo%20Illescas,%20S%20%282000%29.pdf. Último Acesso em: 20 Jun. 2014. Último acesso em 19 Jun. 2014.

MOTTA, R. F.; SCARPARO, H. B. K. A. A psicologia na assistência social: transitar, travessia. *Psicologia & Sociedade*, São Paulo, v. 26, n. 1, p. 230-239, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-71822013000100025&script=sci_arttext. Último acesso em 27 Mar. 2014.

MORAES, P. A. C.; DELGALARONDO, P. Mulheres encarceradas em São Paulo: saúde e religiosidade. *Brasil Jornal Psiquiatria*. São Paulo, v. 55, n. 1, p. 50-56, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0047-20852006000100007. Último acesso em 12 Mar. 2014.

MOREIRA, N. A. C.; GONCALVES, R. A. Perturbação mental e ideação suicida entre reclusos preventivos. *Anál. Psicológica*, Lisboa, v. 28, n. 1, p. 133-148, Jan, 2010. Disponível em: http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0870-82312010000100010&lng=pt&nrm=iso. Último acesso em 24 Jan. 2014.

MUELLER, B. A reintegração social do egresso do sistema prisional e o papel da psicologia: um estudo de caso. *Cadernos de Segurança Pública*, v. 6, n. 5, p. 1-10, Jun. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/revista/download/Rev20140603.pdf>. Último acesso em 21 Jun. 2014.

ORLANDI, E. *Análise de discurso: princípios e procedimentos*. Campinas: Pontes, 1999.

PAIVA, B.; ROCHA, M.; CARRARO, D. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. *Katálogo*, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 250-259, 2010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-49802010000200012&script=sci_arttext. Último acesso em 26 Jan. 2014.

PINTO, G.; HIRDES, A. O processo de institucionalização de detentos: perspectivas de reabilitação e reinserção social. *Revista de Enfermagem*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 678-683, Dez, 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ean/v10n4/v10n4a09.pdf>. Último acesso em 05 Fev. 2014.

RUIZ, J. I. Actitudes sociales hacia ex reclusos: um estudio exploratorio. *Suma Psicológica*. Bogotá, v. 17, n. 2, p. 169-177, Abr/Dez, 2010. Disponível em: www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-43812010000200006&lang=pt Último acesso em 19 Jun. 2014

SALLA, F. As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira. *Sociologias*. Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 274-307, Jul/Dez, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a11n16.pdf>. Último acesso em 15 Jan. 2014.

SARKIN, J. Prisons in Africa: An evaluation from a human rights perspective. *Revista Internacional de Direitos Humanos*, São Paulo, v. 4, n. 9, p. 22-49. Dec, 2008. Disponível em: http://socialsciences.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452008000100002&lang=pt. Último acesso em 24 Jun. 2014.

SAWAIA, B. *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 2012.

SEQUEIRA, V. C. Uma vida que não vale nada: prisão e abandono político-social. *Psicologia Ciência e Profissão*. Brasília, v. 26, n. 4, p. 660-671, 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1414-98932006000400012&script=sci_arttext. Último acesso em 12 Mar. 2014.

TAVARES, D. O. Imagens da prisão feminina: ilustrações presentes no jornal *Só Isso! Educação e Realidade*. Porto Alegre, v. 38, n. 1, p. 137-153, Jan/Mar, 2013. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/viewFile/30708/24327>. Último acesso em 12 Mar. 2014.

TAVARES, G. M.; MENANDRO, P. R. M. Atestado de Exclusão com Firma Reconhecida: o Sofrimento do Presidiário Brasileiro. *Psicologia: Ciência e Profissão*, v. 24, n. 2, p. 86-99. Jun, 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98932004000200010&lang=pt. Último acesso em 20 Jun. 2014.

Recebido em: 30/03/2014

Aprovado em: 04/07/2014

APROXIMACIONES A LA CULTURA ARGENTINA DURANTE LOS AÑOS 70

Marco Iazetta Chiroleu¹

RESUMO

La década del 70 en Argentina es sin lugar a dudas uno de los períodos más convulsionados de la historia del país. El presente trabajo tiene por objeto realizar una aproximación a la cultura política argentina durante este período, haciendo hincapié en dos de sus elementos característicos: la violencia política y el surgimiento de las organizaciones armadas de izquierda. Para ello, analizaremos el contexto político que motivó la aparición de la “violencia popular”, la relación entre los procesos de movilización social y las organizaciones guerrilleras -poniendo especial atención en el *Cordobazo*-, y en segundo término discutiremos en torno al consenso social que estas últimas gozaban. Por último, nos ocuparemos de analizar, desde la perspectiva propuesta por Carassai (2013), cómo la violencia se fue transformando, progresivamente durante este período, en un lugar común para la sociedad argentina hasta volverse en algo natural o banal.

PALAVRAS-CHAVE

Cultura Política-Década del 70; Organizaciones Armadas de Izquierda; Argentina

“Matar a un hombre no es defender una doctrina, es matar a un hombre”

Castellón

“La vida del Che Guevara y la acción de los estudiantes
franceses son obras de arte mayores
que la mayoría de las paparruchadas colgadas en los miles de museos del mundo”.

**Asalto a la conferencia de Romero Brest. Juan Pablo Renzi,
Norberto Puzzolo, Rodolfo Elizalde y otros**

INTRODUÇÃO

La década del 70 en Argentina es sin lugar a dudas uno de los períodos más convulsionados de la historia del país. Se caracterizó tanto por las grandes movilizaciones populares, sindicales y estudiantiles como también por el accionar de los diferentes grupos armados de izquierda y de derecha.

Entre los rasgos más singulares de estos años, probablemente uno de los más destacados sea el interés por la política. En este sentido, siguiendo el modelo propuesto

¹ Lic. en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y RR.II en la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Becario Tipo II por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctorando en Ciencia Política en la Facultad de Ciencia Política y RR.II, UNR, en cotutela con l'Université Paris 8. Maestrando en Ciencia Política en el Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES) de la Universidad Nacional de San Martín. Docente en la Facultad de Ciencia Política y RR.II, UNR.

por Albert Hirschman (1986), los años 60 y 70 deberían incluirse en una teoría de ciclos de comportamiento colectivo, como un ejemplo de la clase de ciclo definida por el interés repentino e intenso por los asuntos públicos.

Inclusive, podríamos destacar como otra particularidad de la época al nacimiento de una “nueva estructura de sensibilidad” (ideas y creencias pero también valores, sentimientos y pasiones) emergente en los años de la segunda posguerra. En efecto, Terán (2008) propone la existencia de cuatro almas que habitaron el período: el alma Becket del sinsentido, el alma Kennedy de la Alianza para el Progreso, el alma Lennon del *flower power* y el alma Che Guevara de la rebeldía revolucionaria².

Asimismo, existía la convicción de que una transformación radical, en todos los órdenes, era inminente. Como señala Gilman (2012), todos los estudiosos del período coinciden en caracterizarlo por la percepción generalizada de una transformación inevitable y deseada del universo de las instituciones, de la subjetividad, del arte y la cultura. La lógica de la historia parecía ineluctable, y su modo de temporalidad se expresaba por la emergencia de *tiempos rápidos*, cuya mejor metáfora es la del *carro furioso de la historia*, que atropellaba a los tibios en su inevitable paso (Ibídem).

Esta convicción sobre una inminente transformación de las estructuras estaba muy ligada a la creencia de la inevitabilidad de la revolución socialista. A comienzos de los años sesenta atravesaba al mundo el sentimiento de la proximidad de una victoria mundial que iba a cambiar el rostro del mundo y del hombre. Esta creencia se debía principalmente a las expectativas que había generado la Revolución Cubana, la cual fue leída como la demostración evidente de que un emprendimiento de transformación radical podía triunfar a partir de un núcleo reducido de militantes que tuviera la voluntad de oponerse a un régimen autoritario.

A su vez, la juventud y la cuestión generacional constituyen otra de las claves para entender a este período. En efecto, los jóvenes se volvieron actores políticos importantes a nivel mundial, lo cual puede visualizarse en las grandes manifestaciones populares ocurridas a partir de 1968 en México, Praga y París. Con respecto a Argentina, el ingreso de los jóvenes en la arena política ocurrió de forma estruendosa en

² En este sentido, señala que en el período 1956-1976, en el sector intelectual –aunque con extensiones que van más allá hasta abarcar zonas considerables de las clases medias y hasta fracciones populares- se sucedieron y cohabitaron estructuras de sentimientos análogas a las que recorrían el arco occidental: éstas fueron desde las sensaciones de angustia, soledad e incomunicación hasta las de confianza en que la voluntad tecnocrática o política podía modificar, por vía reformista o revolucionaria, realidades tradicionales. También la cultura juvenil imaginó y muchas veces realizó una huida gozosa del moderno mundo tecnocrático hacia paraísos naturales y artificiales (Terán, 2008).

1969 a partir del *Cordobazo*³, siendo a su vez, la multitud que marchó a Ezeiza a recibir a Perón el 20 de junio de 1973⁴, otra de las manifestaciones de su número y capacidad de movilización.

Sin embargo, a pesar que los jóvenes radicalizados de las clases medias tenían mayor visibilidad, esto no indica necesariamente que superaran en número a los jóvenes no radicalizados. Efectivamente, el entusiasmo por las corrientes de izquierda, se concentró en los jóvenes –fundamentalmente universitarios- de “clase media superior” y de “clase alta”⁵.

No obstante, la sola mención de estas características (la centralidad de la política, la “nueva estructura de sensibilidad”, la convicción de la posibilidad de una transformación radical de las estructuras y la inevitabilidad de la revolución socialista, la radicalización de la juventud, etc.) nos brindaría un panorama acotado de los años 70’s si no hiciéramos hincapié en su rasgo más distintivo: la violencia política.

Como señala Ollier (1986), éste fue un período de la historia argentina donde la reducción de los términos de la política a los de la guerra alcanzó su expresión más acabada. A pesar de esto, cabe aclarar que la violencia y el autoritarismo son elementos que se pueden observar en la cultura política argentina previa al período en cuestión. La sola mención de algunos acontecimientos de los años anteriores a los 70’s justifica esta afirmación: el bombardeo de la Plaza de Mayo el 16 de Junio de 1955 unos meses antes del derrocamiento de Perón, la represión de quienes intentaron oponerse a la ilegalidad del gobierno dictatorial, en particular los fusilamientos de José León Suárez⁶, la prohibición de pronunciar públicamente el nombre del líder Juan Domingo Perón, el secuestro del cadáver de su esposa “Evita”, la anulación de elecciones con un resultado

³ Se conoce como *Cordobazo* a un importante movimiento de protesta ocurrido en la ciudad de Córdoba el 29 de mayo de 1969. Su consecuencia más inmediata fue la caída del gobierno de Juan Carlos Onganía.

⁴ Juan Domingo Perón había sido derrocado el 21 de Septiembre de 1955 y regresaba al país definitivamente después de 18 años en el exilio.

⁵ Carassai (2013), afirma que el grueso de la actividad política juvenil tenía su epicentro en las universidades, y sólo una minoría de la juventud tenía acceso a ellas. Los jóvenes universitarios, de hecho, eran una minoría social. Hacia mitad de la década del setenta, el total de los estudiantes de la Universidad de Buenos Aires representaba el 1% de la población del país, y el de todas las universidades nacionales alcanzaba el 2%. Estos datos ayudan a mensurar la gravitación que tenían las juventudes militantes de clase media. Considerando a la población en edad universitaria (18 a 25 años), hacia 1970 sólo el 8,22% de los jóvenes asistía o había asistido a algún instituto de educación superior. La simpatía por la izquierda decaía en forma notable conforme se ascendía en la edad de la población. Sólo el 5% de quienes tenían 47 años o más simpatizaba con ella. En cambio, ascendía al 13% en los menores de 26 años. Sin embargo, aun en los segmentos de jóvenes universitarios esas simpatías fueron minoritarias.

⁶ Los fusilamientos de José León Suárez sucedieron el 9 de junio de 1956 durante el gobierno de facto autodenominado “Revolución Libertadora”, en los basurales de la localidad José León Suárez, en el partido de General San Martín, Gran Buenos Aires. Las víctimas fueron militantes políticos, civiles y militares peronistas.

adverso para las fuerzas en el gobierno, al favorecer a los seguidores de Perón, la “Noche de los Bastones Largos”⁷, etc., son características de una época marcada por la violencia.

Un capítulo nuevo de la historia argentina se inicia entre los años 1968 y 1970 con el surgimiento de las organizaciones armadas de Nueva Izquierda (NI). Desencantadas de las experiencias del sistema democrático a partir de 1959 reciben el aliento espiritual y material de la revolución cubana, primera revolución socialista triunfante en el continente e inauguran la lucha armada en Argentina.

Si bien debemos mencionar que anteriormente hubo intentos de establecer guerrillas, como fue el caso de los Uturuncos y el Ejército Guerrillero del Pueblo (EGP), estos grupos se limitaron a operar en zonas de difícil acceso en el noroeste argentino y fueron rápidamente descubiertos y desarticulados por las Fuerzas Armadas. Esta situación cambió con posterioridad al año 1968 a partir de la constitución, particularmente, de cinco organizaciones: las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), las Fuerzas Armadas Peronistas (FAP), las Fuerzas Armadas de Liberación (FAL), los Montoneros y el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), siendo este último el brazo armado del Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT). Algunas de estas organizaciones luego de espectaculares acciones iniciales no volvieron a aparecer, otras se fusionaron y así finalmente no quedaron más que dos: los Montoneros y el PRT-ERP.

Con respecto a la magnitud de la violencia, solamente entre los años 1973 y 1976 se produjeron 8.509 hechos armados, 1543 asesinatos por motivos políticos, 900 personas desaparecieron y 5148 fueron encarcelados como presos políticos⁸. Además, a partir de octubre de 1973, es decir durante el gobierno peronista, la Alianza Anticomunista Argentina o Triple A (AAA) inició el accionar de las organizaciones armadas de derecha estableciendo la práctica de desaparición forzosa de personas. Esta última tomará el carácter de modalidad represiva oficial a partir del 24 de marzo de 1976 durante la última dictadura argentina, el autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional”.

El presente trabajo tiene por objeto realizar una aproximación a la cultura política argentina de los años 70’s, haciendo hincapié precisamente en la violencia

⁷ La “Noche de los Bastones Largos” se refiere al desalojo violento ocurrido el 29 de Julio de 1966, por parte de la Dirección General de Orden Urbano de la Policía Federal Argentina, de cinco facultades de la Universidad de Buenos Aires (UBA) ocupadas por estudiantes, profesores y graduados, en oposición a la decisión del gobierno militar de intervenir las universidades y anular el régimen de gobierno.

⁸ MARIN, Juan Carlos (1984), *Los hechos armados. Un ejercicio posible*. Citado en Crenzel (2008).

política y en el surgimiento de las organizaciones armadas de izquierda. Para ello, analizaremos el contexto político que motivó la aparición de la “violencia popular”, la relación entre los procesos de movilización social y las organizaciones guerrilleras - poniendo especial atención en el *Cordobazo*-, y en segundo término discutiremos en torno al consenso social que estas últimas gozaban. Por último, nos ocuparemos de analizar, desde la perspectiva propuesta por Carassai (2013), cómo la violencia se fue transformando, progresivamente durante este período, en un lugar común para la sociedad argentina hasta volverse en algo natural o banal.

A los efectos, entenderemos por cultura política al “conjunto de normas, creencias, símbolos, prácticas y representaciones ampliamente compartidas que se articulan en una trama de significados acerca del orden económico, social y político deseables (...) así como las formas específicas de canalización de la protesta y las pautas de reconocimiento que sustentan una identidad colectiva”⁹. Entendemos, además, que la cultura política representa una configuración de valores formados históricamente, existiendo una mutua interacción entre comportamientos políticos y valores políticos. Ésta última perspectiva propuesta por Scott Mainwaring y Eduardo Viola que asume la frecuente inconsciencia de los actores políticos de esos valores, sostiene que los mismos estarían incluidos tanto en el discurso político como en el estilo de hacer política¹⁰.

CONDICIONES DEL SURGIMIENTO DE LA “VIOLENCIA POPULAR”

La aparición de las organizaciones de Nueva Izquierda expresa, por un lado, la crisis del sistema político argentino, al mismo tiempo que pone en cuestión los fundamentos de su legitimidad.

Después de la caída del régimen de Perón en el año 1955, su movimiento político será sistemáticamente proscripto en las subsiguientes elecciones hasta el año 1973. Esto se debió a la intervención progresiva de las FF.AA. como árbitro, pues eran las que establecían las reglas del juego político. Como consecuencia natural, todo gobierno elegido en estos comicios restringidos, parecerá como ilegítimo para un amplio sector de la población que se identificaba con el peronismo, poniéndose en entredicho, a la vez, el modelo de democracia Parlamentaria como marco de resolución de conflictos y como mecanismos de acceso al gobierno (Hilb, 1986).

⁹ GORDILLO, Mónica (2001) “Introducción” en *Actores, prácticas, discursos en la Córdoba combativa. Una aproximación a la cultura política de los '70*. Ferreyra Editor, Córdoba. Citado en Weisz (2006).

¹⁰ VIOLA, Eduardo y MAINWARING, Scott (1985), *Novos Movimentos sociais, cultura política e democracia: Brasil e Argentina na década del 80*. Cadernos de Ciencias Sociais Vs. No.2, UFSC. Citado en Ollier (1986).

Esta situación se profundizará con el golpe de Estado de 1966, la autodenominada “Revolución Argentina”¹¹: el congelamiento oficial de toda actividad política, la represión contra la Universidad, la censura, terminarán cerrando los canales de expresión de los sectores medios urbanos, que se habían desarrollado sin mayores dificultades durante los gobiernos civiles pos-peronistas.

En este contexto de crisis del sistema político, los ejemplos revolucionarios a nivel internacional aparecerán como modelos de participación política alternativa, substituyendo a los modelos tradicionales que se mostraban o bien inadecuados e ineficientes o bien complacientes con la represión del peronismo y la limitación de la democracia. En particular, como señalamos anteriormente, el ejemplo de la Revolución Cubana, triunfante en el continente Latinoamericano, coloca nuevamente el problema de la “toma del poder” en el centro del imaginario político y del debate.

En realidad, la idea de la revolución, de los cambios sociales, de la subversión de los valores tradicionales de la sociedad, atraviesa a la Argentina desde fines del siglo XIX. El recurso de la violencia –ya sea para destruir la sociedad existente, para mantenerla, para hacerla regresar a algún punto original del cual alguna vez se desvió – es un lugar común durante el siglo XX de la historia argentina tanto en el terreno de los hechos como en el de los universos ideológico-políticos (Ollier, 1986).

La mayoría de los trabajos que se ocupan de “los setenta” previos a la dictadura militar de 1976 enfatizan la presencia de la violencia política como parte de la vida pública argentina, en un contexto de fuerte radicalización y con marcado énfasis en el fenómeno de las guerrillas.

A su vez, no se puede soslayar que la legitimidad política de la violencia formaba parte de un “clima de época” mundial que inclusive terminó penetrando en los discursos de la Iglesia, pues durante el papado de Pablo VI la encíclica “Populorum Progressio” (promulgada el 26 de marzo de 1967) llegó a justificar la violencia en casos de “tiranía” evidente y prolongada (Gilman, 2012).

Simultáneamente, hay que considerar a la guerra fría como marco internacional que interpretaba los sucesos latinoamericanos con la clave invariable del enfrentamiento de Estados Unidos y la Unión Soviética; por la otra, la revolución cubana y el

¹¹ La “Revolución Argentina” es el nombre con el que se autodenominó la dictadura militar que derrocó al presidente radical Arturo Illia, mediante un golpe de Estado llevado a cabo el 28 de junio de 1966. Se sucedieron en el poder tres miembros de las FF.AA: Juan Carlos Onganía (1966-1970), Roberto Marcelo Levingston (1970-1971) y Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973).

guevarismo que sacuden las tendencias pacifistas y reformistas de las izquierdas latinoamericanas (Sarlo, 2013).

Es en este contexto mundial y local que surgen las organizaciones armadas de izquierda argentinas. Éstas tienen en común el mismo discursos autojustificador – legitimador- de la necesidad de la lucha armada y de que la violencia popular (o desde abajo) había sido una reacción frente a la violencia opresora (o desde arriba). Se consideraba a la violencia como fundadora del orden político, social y económico en el cual descansa el conjunto de la sociedad, por lo que las organizaciones tenían como preocupación permanente el desnudar la “violencia oculta” en la sociedad. En consecuencia, en sus publicaciones aparecían signos evidentes de su interés por delimitar y denunciar una violencia que oprime y proclamar otra que salva y libera (Ollier, 1986).

Sin embargo, la validez de este discurso legitimador de las organizaciones armadas, es discutido por una serie de autores. Waldman (1982), por ejemplo, señala que la fórmula corriente “violencia produce violencia” posee una plausibilidad seductora pero no alcanza para explicar el origen de la guerrilla bajo Onganía, pues el uso de la violencia por parte de los gobernantes no implica forzosamente una reacción de los concernidos. Señala que contrariamente a esa tesis, en determinadas circunstancias una reacción demasiado “blanda” por parte de un régimen atacado puede animar a los disidentes políticos a aumentar los disturbios y las protestas.

Vezzetti (2009) en el mismo sentido señala como un “cliché” la visión de que la violencia desde la izquierda, sobre todo peronista, tuvo un carácter reactivo a violencias mayores. Establece que entre los “Fusilamientos de León Suárez” y el asesinato de Aramburu¹² hay algo más que acción y reacción: la evidencia de un colapso en la relación entre los fines y los medios, y en los límites morales de la política que arrastraba a los contendientes e impregnaba extensamente a la sociedad.

Otra cuestión que refutaría según el autor esta tesis sería que con el nuevo período democrático que se inicia en 1973, el cual trajo aparejado la liberación de los presos políticos y la apertura de amplios espacios para el ejercicio de los derechos democráticos, no interrumpió las acciones armadas de la izquierda revolucionaria. Para

¹² Pedro Eugenio Aramburu fue un Teniente General y presidente de facto de la nación durante los años 1955-1958. Fue secuestrado el 29 de mayo de 1970 en la primera acción pública del grupo guerrillero Montoneros. Durante su cautiverio, se le realizó un “juicio popular”, acusado por su accionar durante el Golpe de Estado de 1955, los fusilamientos de José León Suárez de 1956 y la desaparición del cadáver embalsamado de Eva Perón. Posteriormente fue “ajusticiado”.

comprobar esta situación basta recordar, como señala Tcach (2006), el asesinato del sindicalista más cercano a Perón, José Ignacio Rucci, por los Montoneros o las espectaculares acciones del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) en Azul y Sanidad.

Por último, Vezzetti afirma que el escenario, las figuras y cierto utillaje imaginario estaban preformados antes de la era de Onganía, pues había ingredientes de la configuración guerrillera que dibujaban, a partir de la revolución cubana, un camino de radicalización armada, una decisión que no era sólo la reacción a eventos decididos por otros, sino que se proponía forjar un mundo a su medida.

De igual modo, con frecuencia se relaciona la aparición de las organizaciones armadas de izquierda con el proceso de movilización y protesta social iniciado en nuestro país en 1969. Esta perspectiva tiende a pensar el desarrollo de la guerrilla como fruto, en gran parte, del proceso contestatario que encontró en los sucesos de Córdoba su punto de partida (Ollier, 1986).

En este sentido, el *Cordobazo* adquirió la dimensión de un mito y fue vislumbrado por las organizaciones armadas de izquierda como un acontecimiento que confirmaba el papel indispensable de la violencia en la construcción de una sociedad más justa. De este modo, este acontecimiento fue considerado por las organizaciones armadas de izquierda como el esbozo, sin dirección revolucionaria, de la insurrección. Como señala Altamirano, “captada de acuerdo con un imaginario arcaizante, la protesta daba forma sensible a una expectativa que la precedía” (2011:142).

En el imaginario guerrillero su propia presencia se debía a un pedido y a una necesidad del pueblo y no a los anhelos, deseos, sentimientos, creencias y necesidades arraigadas en ellos mismos (Ollier, 1986). No se le podría haber asignado otro sentido a este episodio mientras el futuro de la sociedad argentina fuera el de la revolución socialista y mientras el camino para lograrlo fuera la guerra revolucionaria.

EL CONSENSO SOCIAL DEL ACCIONAR DE LAS ORGANIZACIONES ARMADAS DE IZQUIERDA ARGENTINAS

Otra cuestión en la que se insiste en los trabajos que se ocupan de esta temática es que la violencia armada contaba con un consenso social relativamente vasto y que era apoyado por grandes sectores de la población (Gilman, 2012). Para justificar esta afirmación, se recurre por lo general a los datos duros aportados por O'Donnell (1982) surgidos de unas encuestas a cargo del sociólogo estadounidense Frederick Turner

realizadas entre los años 1971 y 1972. Según estos datos, el 51 % de la población de Rosario, el 53% de la de Córdoba, el 49,5% de la del interior del país y el 45,5% de la del Gran Buenos Aires aprobaban el accionar de las guerrillas. A partir de este índice, el autor argentino terminaba concluyendo que la guerrilla contaba con notable apoyo, o simpatía, de la población, proporcionando un índice de actitud hacia el terrorismo que adjudicaba a la ciudadanía altos porcentajes de aprobación (Carassai, 2013).

Sin embargo, hay otras perspectivas que proponen reexaminar la creencia de que hubo un clima de consentimiento, de aceptación tácita de la violencia y de consenso hacia el proceso de radicalización política (Vezzetti, 2009; Franco, 2012; Carassai, 2013).

Marina Franco (2012), señala que si hubo un cierto consenso social con respecto al accionar de las organizaciones armadas de izquierda, éste sin lugar a dudas, comenzó a revertirse hacia mediados de 1973 a partir del inicio de una nueva etapa democrática en Argentina a partir de la circulación progresiva de un discurso compartido por casi todo el arco político: el discurso sobre la ilegitimidad de la “violencia”. Mientras eso sucedía, como consecuencia del creciente proceso de represión estatal, fueron perdiendo voz y peso público los sectores políticos más radicalizados, especialmente a partir de la censura y las condiciones de ilegalidad y de clandestinidad. Ello confluyó en una lenta homogeneización del universo de sentidos públicamente adjudicados a “la violencia”, y sobre ese proceso se articuló en una serie de discursos y de prácticas de carácter represivo que, con pocos cuestionamientos y en una progresión imparable, se acumularon hasta 1976.

Otra perspectiva va más allá de este planteo e inclusive discute el consenso social hacia la guerrilla en los años previos al período democrático que comienza en 1973. Carassai (2013), se refiere a los índices que utilizó O'Donnell para su investigación y advierte a aquellos que hicieron un uso mecánico de los mismo, que hasta el propio autor afirmó no haber podido certificar la confiabilidad de esos datos, advirtiendo al lector que podían incluir un gran margen de error. En este sentido, Carassai señala algunas fallas en la metodología utilizada por Frederick Turner y concluye que en realidad la percepción de la simpatía de la sociedad hacia la guerrilla, como dato empírico, fue una construcción del investigador y no una respuesta concreta de los encuestados¹³.

¹³ Para mayor información con respecto a la construcción de este índice ver Carassai, 2013:123.

Asimismo, Carassai destaca otros estudios de opinión realizados en la época que ponen en cuestión estos datos anteriormente mencionados. Este sería, por ejemplo, el caso de Roberto Pereira Guimarães quien a partir de los datos de Turner se propuso conocer las razones del “apoyo al terrorismo” en la Argentina. El relevamiento arrojó que de los 737 encuestados invitados a valorar de 0 a 100 su simpatía hacia la guerrilla, 499 escogieron el 0; 123 dijeron no saber y 30 no respondieron¹⁴.

Otra investigación mencionada por Carassai es la realizada en el año 1971 por José Miguens en la cual se señala un nivel de aprobación a las guerrillas bastante más reducido que el hasta ahora aceptado. Al respecto, las preguntas sobre la guerrilla se insertaban en una indagación más amplia acerca de la necesidad de realizar cambios en el país. A la pregunta “¿A usted le parece que la acción de los grupos terroristas, montoneros, subversivos o como se lo quiera llamar, en general merece aprobarse o desaprobarse?”, respondió desaprobatoriamente un 73,5% en Capital Federal, y el mismo porcentaje en el conurbano bonaerense, un 70,5% en Rosario y un 62,5% en Córdoba. Muchos de quienes no respondieron de este modo, además, eludieron contestar o dijeron no saber. En rigor de verdad, sólo aprobó la acción de estos grupos un 9,2% en Capital Federal, un 14% en el conurbano bonaerense, un 11,7% en Rosario y un 27% en Córdoba.

Asimismo, otra pregunta realizada durante este relevamiento confirmó la escasa simpatía que tenía la población con respecto a la guerrilla. “Aunque no esté a favor del gobierno, ni a favor de los terroristas”, decía el cuestionario, “¿qué le parece que merece más apoyo: lo que quiere el gobierno o lo que quieren los terroristas?”. La pregunta no tenía grises; exigía pronunciarse a favor de un gobierno largamente desacreditado o del terrorismo. Según el distrito entre un 28% y un 40% de los entrevistados no respondieron o dijeron no saber. Con respecto a las respuestas a favor del gobierno, (lo cual sólo significaba preferirlo antes que a las guerrillas) se pronunció un 50,5% en Capital Federal, un 60% en el conurbano bonaerense, un 54,7% en Rosario y un 39% en Córdoba. Fue en Córdoba donde un mayor porcentaje de entrevistados prefirió a las organizaciones armadas (31%). En los otros distritos, los porcentajes de tal preferencia fueron muy inferiores: un 10% en Capital Federal, un 11,7% en el conurbano bonaerense y un 13,7% en Rosario.

¹⁴ Los datos fueron tomados de Carassai, 2013.

En conclusión, el análisis de los datos presentados alcanza para cuestionar la idea de que las guerrillas contaban en sus inicios con altos porcentajes de simpatía en la población y específicamente en las clases medias. Al contrario, ese apoyo fue escaso (alrededor del 11% promedio, exceptuando Córdoba), y los sectores medios no fueron su vanguardia.

NATURALIZACIÓN Y BANALIZACIÓN DE LA VIOLENCIA EN LA VIDA COTIDIANA DE LA SOCIEDAD ARGENTINA

Como señala Carassai (2013) el excesivo énfasis en la justificación ideológica de la violencia o su condena moral, la mayoría de las veces ha terminado por eclipsar la vinculación existente entre la violencia política y el fondo cultural agresivo y autoritario en el que aquella encontró tanto un fundamento como un estímulo. Al respecto, el autor sostiene que el análisis del espacio simbólico constituido por los medios de comunicación constituye una vía de acceso al mundo valorativo y al sistema de ideas predominante de los años setenta. Su análisis intenta poner el acento en que más allá de las manifestaciones concretas de violencia y de sus protagonistas personales o grupales, durante los 70's se desarrollaron sobre un fondo de creciente violencia inconscientemente compartido por amplios sectores sociales, "una especie de segunda naturaleza preideológica".

En este sentido, los medios de comunicación de la época manifestaban una notable presencia de las armas, la reivindicación de la agresividad, la audacia, el vivir peligrosamente, la impiedad y la búsqueda del poder, valores que se contrastaban con el titubeo, lo cotidiano, la duda, la indecisión, la piedad, etc.

Con respecto a la presencia de las armas en las publicidades de la época, lo que se buscaba era resaltar la hombría, la seguridad, la ambición o la disposición a tomar soluciones drásticas. En otros casos, connotaban valores como la amistad o el animarse a llevar una vida emocionante o aventurera. Finalmente, tanto en la moda como en algunos consumos destinados a las mujeres, las armas sirvieron como metáforas de sensualidad y seducción.

Asimismo, éstas eran publicitadas como mercancías en los diferentes medios de comunicación, hasta en algunos diarios nacionales y provinciales se incluía información, instrucciones y consejos para la manipulación de armas, no solamente relacionados con la actividad de la caza sino también con su uso para finalidades no deportivas.

Con respecto a lo que las armas representan, no puede pasarse por alto que en sí mismas ellas son símbolos de una acción drástica, inapelable, irreversible. A su utilización se vincula la idea de una clausura radical, total e instantánea, que al mismo tiempo es una promesa de un comienzo originario, desheredado de todo pasado. Reñidas con las ideas de paciencia, tolerancia y moderación, las armas son metáforas perfectas de la urgencia, la intolerancia y el extremo. La agresividad, el peligro, la impiedad eran tan sólo las disposiciones temperamentales que debían ostentar quienes compartieran el imaginario implicado en ellas.

Las armas fueron, en los primeros años setenta, símbolos arquetípicos de un conjunto de creencias, valores y deseos compartido por buena parte de los sectores medios: “Borrón”, “cuenta nueva”, “cambiar todo de raíz”, junto al rechazo expresado por soluciones gradualistas, por una estrategia escalonada de transformación social.

Las soluciones debían ser inmediatas, las cosas debían cambiar radicalmente, las transformaciones sólo se concebían eficaces si se asimilaban a *shocks*, y esto era completamente independiente de estar a favor o en contra de las organizaciones guerrilleras o del gobierno militar, o de encontrarse más próximo a la izquierda que a la derecha. La década de 1970 coincidió, más que sus sucesoras, con un culto a la implacabilidad de las acciones, con una necesidad compartida de producir o desear que se produjeran hechos irreversibles.

Como señalamos anteriormente, la percepción de una crisis terminal y la búsqueda de transformaciones drásticas, refundadoras, formaron parte del trasfondo de representaciones y creencias comunes que amasaron la experiencia social de los ‘70s (Vezzetti, 2002). La nación tenía que morir y nacer de nuevo: Onganía buscó “revolucionarla”, el peronismo “reconstruirla” y la dictadura “reorganizarla”. La sílaba “re” en cada caso testimonia la intención de hacer “borrón y cuenta nueva” y la vocación, siempre juzgada como necesaria, de “hacer un cambio de raíz” (Carassai, 2013).

Esta fantasía colectiva acerca de la necesidad de un cambio acelerado de “las estructuras” (Romero, 2011), puede ser observada a través del análisis de una encuesta realizada en 1971. En los cuatro distritos –Capital Federal, Gran Buenos Aires, Rosario y Córdoba-, los miembros de las clases medias se pronunciaron, en grandes proporciones, a favor de “hacer borrón, cuenta nueva y cambiar todo de raíz”. Otra medición, realizada por IPSA-Turner en noviembre del año 1972, volvió a constatar que

importantes sectores de la población se inclinaban por soluciones drásticas, mientras que las opciones gradualistas entusiasaban sólo a minorías¹⁵.

Los años setenta aborrecieron los grises, las posiciones intermedias, los puntos de vista. El mundo que se avecinaba, cualquiera fuera, no parecía destinado a los indecisos ni a los dubitativos, sino a los que se animaran a concebirlo en blanco y negro, a todo o nada. En este sentido, las armas condensaban a nivel simbólico todo lo que, paradójicamente, se asociaba a lo vital: un triunfo glorioso o un éxito profesional, una conquista amorosa o una victoria política. La violencia del deseo fue también deseo de violencia.

Asimismo, los niveles de violencia pueden ser percibidos en el lenguaje cotidiano utilizado por los argentinos durante este período. Por un lado, se observa en el lenguaje político una radicalización en cuanto a las metáforas utilizadas, y en especial fueron predominantes las metáforas militares. Sin embargo, un caso particular lo constituye el verbo “matar”, el cual se volvió especialmente para los jóvenes, una expresión superlativamente positiva, sinónimo de algo espectacular o grandioso, que denotaba que aquello que “mataba” superaba las expectativas que pudieran tenerse sobre algo o alguien¹⁶.

La violencia fue naturalizada y banalizada, las prácticas violentas se volvieron cotidianas y comenzaron a darse por sentadas, llegaron a ser parte de lo que todo el mundo consideraba obvio, natural y, hasta cierto punto, indiscutible. Sus expresiones más contundentes provenían de los actores radicalizados envueltos en la lucha política y de las instituciones estatales encargadas de la represión. Pero también integraba un orden simbólico que excedía en mucho a los actores políticos, y es allí donde deben rastrearse las fantasías sociales que sirvieron de soporte al comportamiento de amplios sectores sociales.

CONCLUSIÓN

El presente trabajo tuvo por objeto realizar una aproximación a la cultura política argentina de los años 70's, siendo la violencia política la característica más relevante del período. Sostenemos, por un lado, que el contexto político nacional durante los años previos propició esta cuestión: la proscripción del peronismo, la

¹⁵ Los datos fueron tomados de Carassai, 2013.

¹⁶ En un diccionario publicado por el semanario *Gente* con el vocabulario de la juventud de 1975, la expresión “mató mil” fue definida como “algo sensacional; que llama la atención, que provoca sorpresa. Ejemplo: ‘La flaca se puso los jeans nuevos y mató mil’” (Carassai, 2013).

intervención de las FF.AA. como árbitros que fijaban las reglas del juego político, etc. Finalmente, la “Revolución Argentina” profundizará esta situación de democracia restringida al clausurar definitivamente la actividad política.

Esta situación favoreció el surgimiento progresivo de expresiones de violencia en la sociedad. En primer lugar de carácter reactivo, con las grandes movilizaciones populares que se inauguraron con el *Cordobazo*. Posteriormente, con el surgimiento de las organizaciones armadas de izquierda, la violencia reactiva dejó lugar a una violencia de carácter racionalizado, pues tenía como fin la realización de la revolución.

Asimismo, estas organizaciones construyeron un discurso autolegitimador, apropiándose simbólicamente de estas grandes manifestaciones para justificar una expectativa que la precedía. En efecto, las barricadas de Córdoba fueron consideradas como el inicio de la guerra revolucionaria.

Además de la construcción de este mito, las organizaciones se ampararon en un supuesto consenso social generalizado, sin tener en cuenta los cambios que fue sufriendo paulatinamente el escenario político argentino después del año 1973, con el inicio de un nuevo período democrático. Por otro lado, como señala Carassai (2013), estas organizaciones confundieron la empatía que mostraron amplios sectores de la población frente a la represión que sufrían sus militantes, especialmente durante el *Cordobazo*¹⁷, con un apoyo real al proyecto de construir una sociedad radicalmente igualitaria.

La percepción de que la violencia constituía una herramienta legítima para intervenir en política, se vio justificada, además, por una serie de valores, creencias y representaciones que surgieron de manera progresiva a lo largo de la historia argentina. En este sentido, nos referimos a la visión generalizada de una crisis terminal y a la necesidad de transformar radicalmente a las estructuras, ambas opuestas a cualquier opción favorable a un cambio gradual. A esta cuestión la relacionamos, a su vez, con la creencia de la inevitabilidad del triunfo del socialismo, justificado por las expectativas generadas por la Revolución Cubana, la victoria del FLN en Argelia, la guerrilla del “Che” Guevara en Bolivia y los avances que se observaban en Vietnam.

La democracia fue un valor desestimado a lo largo de todo el período a partir de la comprobación de la falta de funcionamiento efectivo de las instituciones

¹⁷ En este sentido, abundan las anécdotas sobre diferentes expresiones de solidaridad de la población con respecto a los militantes: muchos brindaron auxilio a los heridos, participaron en la construcción de las barricadas e inclusive les brindaron un techo para ocultarse de la policía.

democráticas a lo largo de la historia del país y en particular, durante el período previo al gobierno de Onganía. Las armas se convirtieron en el símbolo de una época que reivindicó la audacia, la agresividad, la búsqueda del poder y la necesidad de transformaciones irreversibles. Habrá que esperar hasta el año 1983, con la elección de Raúl Alfonsín como presidente de la nación, para observar algún cambio sustantivo en la cultura política argentina.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALTAMIRANO, Carlos (2011), *Peronismo y Cultura de Izquierda*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

CARASSAI, Sebastián (2013), *Los años setenta de la gente común. La naturalización de la violencia*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

CRENZEL, Emilio (2008), *La historia política del Nunca Más*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

FRANCO, Marina (2012), *Un enemigo para la nación. Orden interno, violencia y “subversión”, 1973-1976*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

GILMAN, Claudia (2012), *Entre la pluma y el fusil. Debates y dilemas del escritor revolucionario en América Latina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

HILB, Claudia y LUTZKY, Daniel (1984), *La nueva izquierda argentina: 1960-1980*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

HIRSCHMAN, Albert (1986), *Interés Privado y acción pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

O'DONNELL, Guillermo (1982), *El Estado burocrático autoritario*, Buenos Aires: Editorial Belgrano.

OLLIER, María Matilde (1986), *El fenómeno insurreccional y la cultura política (1969-1973)*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

ROMERO, Luis Alberto (2011), “1973, la vuelta de Perón” en *La Historia de las elecciones Argentinas*, Buenos Aires: Arte Gráfico Editorial Argentino.

SARLO, Beatriz (2013), “Por la historia” en FERNÁNDEZ MEIJIDE, Graciela, *Eran Humanos no Héroe*s, Buenos Aires: Sudamericana.

TCACH, César (2006) “Entre la lógica del partisano y el imperio del Gólem: dictadores y guerrilleros en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay” en QUIROGA, Hugo y

TCHACH, César (2006) *Argentina 1976-2006. Entre la sobra de la dictadura y el futuro de la Democracia*, Rosario: Homo Sapiens.

TERÁN, Oscar (2008), *La historia de las ideas en la Argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

VEZZETTI, Hugo (2002) *Pasado y Presente. Guerra, dictadura y sociedad argentina*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

VEZZETTI, Hugo (2009), *Sobre la Violencia Revolucionaria: Memorias y Olvidos*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

WALDMANN, Peter (1982), “Anomia Social y Violencia” en ROUQUIÉ, Alain (comp) *Argentina, hoy*, Buenos Aires: Siglo XXI.

WEISZ, Eduardo (2006), *El PRT-ERP. Claves para una interpretación de su singularidad. Marxismo, Internacionalismo y Clasismo*, Buenos Aires: Ediciones CCC.

Recebido em: 11/04/2014

Aprovado em: 15/07/2014

DEMOCRACIA, MUDANÇA DE VALORES E TRANSFORMAÇÃO IDEOLÓGICA DA ESQUERDA NA AMÉRICA LATINA

Camilo Negri¹

RESUMO

O artigo analisa o paradoxo da restrição ideológica na América Latina que atua delimitando as ideologias que compõem o espectro de conteúdos democraticamente viáveis na região. Característica do jogo eleitoral das democracias liberais, a restrição ideológica afeta as esquerdas latino-americanas e constitui-se como processo de hegemonização de valores e propostas econômicas liberais. Assim, a mudança de valores, ao mesmo tempo em que amplia a democratização das sociedades, reduz suas possibilidades de transformação.

PALAVRAS-CHAVE

Democracia, ideologia, esquerda, mudança de valores, América Latina.

INTRODUÇÃO

O presente texto tem por objetivo problematizar o paradoxo da restrição ideológica que caracteriza a democratização na América Latina. A questão de fundo é entender a relação entre a mudança de valores políticos que, por um lado, amplia o “espírito democrático”, mas por outro, reduz as variações ideológicas de contestação, especificamente aquelas defendidas pelas novas esquerdas latino-americanas que ascendem ao poder no início do século XXI. Para isso, primeiramente, são considerados os fundamentos teóricos da democracia; após, a situação geral das esquerdas latino-americanas é analisada, especificamente aquelas que ascendem ao poder no início do século XXI, em diversos países da região; e, por fim, as transformações ideológicas que viabilizaram a eleição de representantes identificados com a esquerda, mas que impossibilitam propostas econômicas à esquerda, são problematizadas.

Em termos gerais a teoria democrática procedimental é representada pela concepção elaborada por Robert Dahl, na qual determinadas regras garantem a consecução de um conjunto de procedimentos determinantes da democracia. Essa concepção, mesmo que repleta de críticas, como a realizada por Norberto Bobbio (2000, p.427), que afirma que não basta apenas a observância dessas regras para a existência

¹ Professor do Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – Universidade de Brasília. E-mail: camilo@unb.br. Agradeço à leitura atenciosa, comentários e contribuições de Henrique Carlos de Oliveira de Castro e Sonia Ranincheski e isento-os de qualquer incorreção no artigo.

real da democracia, ainda mantêm-se como uma das mais fortes teorias da democracia por seu caráter minimalista e, portanto, inclusivo.

A posição privilegiada dessa perspectiva é atingida devido à definição de características objetivas e de requisitos mínimos para a conformação prática da democracia. Dois requisitos principais devem ser considerados, a abertura à participação e à contestação. (DAHL, 2000).

Um importante indicativo da democracia é a condição que ela deve fornecer para que os mais variados tipos de propostas eleitorais concorram, em igualdade de condições e de forma livre, à possibilidade de concretização. Isso significa afirmar, nos termos de Dahl (2001, p.99), que a democracia deve proporcionar “eleições livres justas e freqüentes (...) [e] autonomia para associações”. A noção de poliarquia de Dahl (2005) reconhece no direito à oposição a característica mais importante da democracia, superando a participação. É por meio da pluralidade de forças políticas em oposição que os melhores resultados sociais podem ser atingidos pela democracia. Além disso, a existência de oposições ideológicas configura dinâmica política que permite avanços democráticos.

Apesar das possíveis garantias próprias das regras democráticas, é incomum a chegada de programas de governo de esquerda à presidência das nações latino-americanas. O caso de Luiz Inácio Lula da Silva, eleito presidente do Brasil em 2002 e, posteriormente, o de Tabaré Vázquez, da coalizão Encontro Progressista – Frente Ampla, eleito presidente do Uruguai em 2004, são exemplos significativos por apresentarem a necessidade da esquerda deslocar-se para a direita no espectro ideológico para chegar ao poder (NEGRI & CASTRO, 2009).

O exemplo histórico mais importante de programa de esquerda viabilizado eleitoralmente é o do chileno Salvador Allende Gossens, da coligação Unidade Popular, eleito presidente do Chile em 1970. Allende apresenta, em meio a um cenário conflituoso devido à guerra fria e às implicações políticas no continente, o que se definiu como *Via Chilena ao Socialismo*. Uma proposta original de aplicação dos objetivos socialistas à realidade latino-americana.

Existem diferenças claras entre os dois momentos históricos em que se situam os três exemplos citados acima, que se refletem, inclusive, na compreensão do que são propostas de esquerda; contudo, em todos os casos, programas de governo de esquerda não se consolidam. Allende é deposto por meio de golpe militar em 1973, quando chegava à metade do seu mandato. Lula e Vázquez, por sua vez, abdicam de propostas

caracterizadas como sendo de esquerda durante o transcorrer de processos eleitorais modificando seus programas de governo para vencerem as eleições.

A inviabilização das propostas de esquerda, nos programas de governo de Lula e Vázquez, pode ser interpretada como um resultado característico da democracia liberal, pois corresponderia à opinião individual dos eleitores, que são os juízes do processo democrático. Tratar-se-ia da vontade da maioria, expressa durante sucessivas e periódicas votações. Isso poderia definir o conteúdo dos programas se os dirigisse para responder a essas vontades individuais. Embora as regras garantam a incerteza do resultado, elas indicariam o caminho a ser seguido. Esses caminhos que vão sendo delimitados pelo jogo democrático podem ser nítidos dentro do próprio jogo, contudo, não respondem ao que aconteceu quando um programa de esquerda chega a ser escolhido democraticamente, como no caso chileno, mas é inviabilizado devido ao seu conteúdo.

A DEMOCRACIA LIBERAL: A VISÃO PROCEDIMENTAL

A construção de uma definição de democracia, a partir da perspectiva que privilegia o conjunto de suas regras, pode ser entendida inicialmente através das qualidades que lhe são atribuídas, isto é, das justificativas para a sua utilização. Para Bobbio, “a democracia diferencia-se de outras formas de governo pelas regras que presidem à escolha dos líderes, que consiste na eleição periódica” (BOBBIO, 2000, p.426). Contudo, “a principal razão que nos permite defender a democracia está precisamente no pressuposto de que o indivíduo singular, o indivíduo como pessoa moral e racional, é o melhor juiz do seu próprio interesse” (BOBBIO, 2000, p.424). Przeworski complementa essa visão, ao afirmar que os dois elementos essenciais da democracia são “os resultados do processo democrático são incertos, indeterminados de antemão, e ‘o povo’, isto é, as forças políticas que competem pela realização de seus interesses e valores, é que determina esses resultados” (PRZEWORSKI, 1994, p.25).

A democracia, portanto, se diferenciaria de outras formas de governo pelas regras que permitem a escolha periódica de representantes pelos indivíduos transformados assim em “povo”. Essa escolha está fundamentada na ideia de que o indivíduo é o único capaz de decidir o que é melhor para si; com isto, as regras democráticas garantem a possibilidade de participação equânime dos indivíduos, que, ao final, seriam os que decidem na democracia liberal.

Participação e a igualdade são fatores fundamentais da democracia. É por isso que as seis instituições exigidas pela democracia, conforme Dahl (2001, p.99), são relativas à estes dois critérios. São elas: “1. Funcionários eleitos; 2. Eleições livres justas e freqüentes; 3. Liberdade de expressão; 4. Fontes de informação diversificadas; 5. Autonomia para associações e, 6. Cidadania inclusiva”. Para o autor, esses elementos permitem alcançar aquilo que a democracia tem para oferecer²: além da “1. Participação efetiva” e da “2. Igualdade de voto”, há a “3. Aquisição de entendimento esclarecido; 4. Exercer o controle definitivo do planejamento” e “5. Inclusão dos adultos” (DAHL, 2001, p.50).

Os funcionários (representantes) são eleitos pelos cidadãos (participação efetiva com igualdade de voto) para o controle das decisões do governo. Quanto às eleições, elas são livres para possibilitar a participação tranquila dos cidadãos, o que permite a participação efetiva, pois não existe coerção impedindo que elas aconteçam; são justas, pois todos os cidadãos contam igualmente um voto cada um; e frequentes para que haja participação efetiva e para que seja possível um controle do planejamento de governo.

Os demais critérios elaborados por Dahl, que seriam exigidos pela democracia (liberdade de expressão, fontes de informação diversificadas, autonomia para associações e, cidadania inclusiva) visam a permitir a promoção dos seguintes elementos: participação efetiva, entendimento esclarecido, controle do programa e plena inclusão.

Outro elemento que pode ser acrescentado aos critérios elaborados por Dahl é que, na democracia os partidos políticos³ perdem as eleições: “na democracia há partidos, isto é, divergências de interesses, valores e opiniões; há competição organizada segundo regras estabelecidas e, periodicamente, alguns são perdedores e outros, vencedores” (PRZEWORSKI, 1994, p.25). Com isto, Przeworski quer indicar que não basta haver vencedores no processo democrático, “somente quando há partidos que perdem e a derrota não é nem uma desgraça social, nem um crime, a democracia pode florescer” (1994, p.25). Além disso, o autor concorda com Dahl, para quem outro

² Para o autor a democracia oferece liberdade e igualdade política para todos os membros da sociedade.

³ Conforme Dahl (2001, p.29) os partidos políticos que hoje são diretamente relacionados ao sistema democrático, não o eram quando da construção da constituição norte-americana quando se temia que eles pudessem ferir, através de uma postura de facção, os ideais democráticos. Para Przeworski, “os protagonistas da interação democrática são coletivamente organizados, isto é, são capazes de formular interesses coletivos e agir estrategicamente para torná-los realidade” (PRZEWORSKI, 1994, p.27). O mesmo autor continua, afirmando que “os indivíduos não agem diretamente na defesa de seus interesses, eles delegam a outros que o façam em seu nome” (PRZEWORSKI, 1994, p.27).

caráter fundamental da democracia é a contestação aberta à participação, principalmente porque a democracia pressupõe um governo *pro tempore* (1994, p.26), ou seja, um governo que seja temporário (o que corresponde ao critério de Dahl sobre eleições periódicas e frequentes para permitir o controle do projeto de governo). Para Przeworski, ainda, a derrota é normalizada para que os perdedores não desistam de competir nas eleições seguintes, o que se constitui como um critério importante para o processo democrático.

As decisões no sistema democrático são tomadas pelo princípio da maioria. Esse princípio serve, conforme Bobbio, para “tomar decisões coletivas com o máximo de consenso e pacificamente” (2000, p.426). O mesmo autor, contudo, realça que “nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, particularmente o direito de se tornar por sua vez maioria em igualdade de condições” (2000, p.427). Esta última característica está atrelada diretamente ao rol das preocupações dos pais fundadores da Constituição dos Estados Unidos e é identificada por Dahl (1989) como princípio da teoria democrática madisoniana.

Em função do princípio da maioria, “várias forças políticas competem entre si dentro de estruturas institucionais” (PRZEWORSKI, 1994, p.26) que “conferem a todos uma oportunidade de lutar por seus respectivos interesses” (1994, p.29). Disso decorre que “a democracia é um sistema de resolução de conflitos em que os resultados dependem do que seus participantes fazem, mas nenhuma força tem condições de controlar sozinha os acontecimentos” (1994, p.28). Contudo, conforme o mesmo autor, essa “incerteza organizada” da democracia

“não quer dizer que tudo seja possível, ou que nada seja previsível (...) os atores sabem o que é possível, pois os prováveis resultados estão previstos na estrutura institucional (...). Se os resultados fossem predeterminados ou totalmente indeterminados, não haveria razão para que os grupos se organizassem como participantes. A incerteza é que os atira no jogo democrático” (1994, p.28-9).

Essa realidade do sistema democrático fornece a possibilidade de ação instrumental por parte dos atores que podem investir,

“recursos econômicos, organizacionais e ideológicos desiguais na disputa. (...) se as instituições democráticas são universalistas – isto é, neutras em relação à identidade dos participantes – os que têm maiores somas de recursos têm mais probabilidade de sair vencedores” (PRZEWORSKI, 1994, p.27).

No sentido proposto por Przeworski, a democracia teria um caráter neutro, o que permitiria que todos lutassem por seus interesses; todavia, o mesmo autor destaca que “os resultados desse processo são determinados conjuntamente pelos recursos e pelas instituições e, portanto, a probabilidade de um grupo qualquer, identificado por sua posição na sociedade civil, chegar a realizar seus interesses de uma determinada forma e dentro de um determinado grau é, de um modo geral, distinta da de outros grupos” (PRZEWORSKI, 1994, p.27). Como em qualquer jogo, a incerteza do resultado anima a competição política e a vitória depende da construção de cenários em que a incerteza é gradualmente menor.

NOVA ESQUERDA LATINO-AMERICANA

Historicamente marcada pelo pensamento e atuação da esquerda, a América Latina alimentou visões, desejos, utopias, lutas e debates em praticamente todo o mundo, por suas experiências e contribuições teóricas às ideologias posicionadas à esquerda do espectro político. A partir dos processos de independência, pensados, organizados, executados e representados por liberais, a região tende periodicamente a se agitar em torno de ideais que buscam romper com a ordem política, econômica e social.

Além de ações isoladas, os intelectuais, artistas, militantes e políticos de esquerda, extremamente ativos e engajados politicamente, já formaram redes de *intelligentsias* que ligaram a América Latina em movimentos artísticos, revolucionários e de proteção de ativistas políticos, dentre outros. Muitos revolucionários e guerrilheiros, anônimos ou ícones culturais, participaram ativamente de lutas e revoluções em seus e em outros países, circulando ativamente pela região.

Se, por um lado a esquerda latino-americana é marcada por sua contribuição para o mundo, pela atuação conjunta de grupos de diferentes países da região e pela busca de unidade identitária regional; por outro, é cindida internamente em múltiplas tendências, que dificilmente atuam conjuntamente em seus países ou se sintonizam ideologicamente na luta por um objetivo comum. Muito mais que um projeto genuinamente latino-americano, a região foi um espaço de implementação de modelos europeus, reelaboração crítica da práxis socialista e adaptação ao contexto local das ideologias de esquerda originárias principalmente da Europa. (LOWY, 1999).

Na prática, a região sustenta inúmeros exemplos, nem sempre bem sucedidos, mas ideologicamente frutíferos. Revoluções, movimentos sociais, culturais e políticos, partidos e governos de esquerda são motores da história latino-americana conferindo

profunda identificação entre a região e as lutas populares, movimentos de contestação, líderes revolucionários e heróis libertadores.

Há, porém, uma característica relevante para o estudo das esquerdas na região. A diversidade de experiências políticas identificadas como ideologicamente orientadas à esquerda, contrasta com a dificuldade de categorização precisa das semelhanças e diferenças entre elas. Dito de outra forma, a atual dificuldade em delimitar os contornos da definição de esquerda contrasta com a relativa facilidade de alguns anos atrás, quando a oposição ao sistema capitalista liberal era um definidor categórico. Entretanto, como afirma Norberto Bobbio (2001), isso não significa que atualmente a distinção entre direita e esquerda possa ter perdido o seu valor. A diáde ainda possui significado. Além disso, na política brasileira, como aponta Ranincheski (1998), as distinções contidas no espectro direita-esquerda ainda são indicativas e influenciam a opinião dos eleitores. Na mesma linha de argumentação está André Singer (2000). O autor defende a tese de que, no momento do voto, a maior parte dos eleitores brasileiros divide-se em esquerda, centro e direita. A análise é baseada na interpretação dos resultados das eleições presidenciais brasileiras de 1989 e 1994. Além desses autores, uma série de estudos conclui que, mesmo que não tenhamos clareza do que são esquerda e direita, essas posições ideológicas influenciam os eleitores do mundo inteiro (INGLEHART e ABRAMSON, 1994; KNUTSEN, 1998; NOELLE-NEUMANN, 1998; POTTER, 2001).

A dificuldade dos cientistas em delinear alguma definição e, ao menos, retornar ao estágio que perdurou até a década de 1980, é relativamente compreendida. Em termos gerais, considera-se que as transformações advindas do fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) marcam a redefinição do campo político e, principalmente, das esquerdas. Essa redefinição, que se reflete no conteúdo programático de parte da esquerda, não indica que as perspectivas tradicionais tenham perdido a validade ou demonstrado a limitação dos seus projetos. A vitória da democracia liberal na Guerra Fria não foi, necessariamente a vitória do melhor sistema para a humanidade, mas, possivelmente, do sistema que melhor soube disputar a guerra ideológica travada no pós II Guerra Mundial (NEGRI, 2003).

Na América Latina, o acirramento da disputa entre direita e esquerda, decorrente das ditaduras militares que perduraram até os fins do século XX, levou boa parte da esquerda a optar ou pela luta armada pela democracia popular, ou pela luta por qualquer abertura política. Com o fim das ditaduras, as esquerdas também se redefiniram. Além

disso, como havia uma identificação muito grande entre a esquerda e a URSS e se iniciava um período de abertura à participação no jogo democrático, parte das esquerdas buscou dissolver essa ligação para legitimar a participação na democracia liberal. Com isso, alguns setores que eram identificados como de esquerda desviaram-se dos propalados defeitos do socialismo, alcunhados, principalmente, pelos vitoriosos da Guerra Fria.

Um olhar panorâmico sobre a história recente revela a multiplicidade de esquerdas que coexistiram na América Latina no início do século XXI. Havia experiências de diferentes matizes ideológicos governando sob tal denominação. Os exemplos vão desde a esquerda tradicional de Cuba, ostentando quase solitariamente um modelo de características socialistas, ao Governo de Hugo Chávez, na Venezuela, propondo o “socialismo para o século XXI”. Algumas versões mais moderadas coloriam, com suas “novas” cores, o eixo das esquerdas latino-americanas.

Evo Morales, por exemplo, defendendo a inclusão de minorias políticas historicamente alijadas do poder, cuja sobrevivência era incompatível com o tipo de organização econômica que, acima de tudo, não atendia a suas necessidades e feria a sua cultura, formou uma nova sub-espécie da esquerda na região. A novidade do seu discurso foi converter a defesa da “*Pacha Mama*” em possibilidade de inserção da Bolívia no mercado internacional, dando significado, portanto, a uma ideologia de convívio crítico com o capitalismo.

Neste sentido, excetuado o caso de Cuba, que ostenta uma ideologia anti-capitalista, os demais governos latino-americanos identificados com a esquerda oscilavam entre ideologias mais ou menos permissivas na dimensão econômica. De um lado, casos como Evo Morales, Hugo Chávez e quiçá, Rafael Correa, do Equador, ostentando um discurso crítico ao capitalismo. De outro lado, exemplos como o de Lula no Brasil, dos Kirschner na Argentina, de Vázquez no Uruguai, dentre outros, que se alinham a uma ideologia pró-mercado e de convívio com o capitalismo.

Diferentes interpretações buscam explicar o fenômeno. Alguns intelectuais se posicionam contra a designação desses governos como sendo de esquerda (PETRAS, 2007; RAUS, 2006). Outros, separam em dois grupos, um denominado neopopulista e outro de governos da nova esquerda (CASTAÑEDA, 2006). Um terceiro conjunto de pensadores divide em governantes de esquerda (ou nova esquerda) e governantes de centro ou direita (MOREIRA, 2006). Por fim, outros intelectuais consideram todos

esses políticos como sendo de esquerda (ou nova esquerda), as diferenças entre as propostas seriam explicadas por variáveis locais (SADER, 2006).

As transformações ideológicas da esquerda latino-americana, entretanto, são reconhecidas com certa naturalidade pela literatura política. O mundo mudou e não se esperaria outra possibilidade senão modificar-se conforme a realidade.

O PAPEL DOS VALORES SOCIOPOLÍTICOS DEMOCRÁTICOS PARA A TRANSFORMAÇÃO DAS ESQUERDA

Para Inglehart e Welzel (2006), uma nova configuração de valores sociopolíticos seria característica do desenvolvimento econômico das sociedades e não exatamente do fim da URSS ou da redefinição da agenda da esquerda. A modernização decorrente do desenvolvimento econômico leva, quase que inevitavelmente, à expansão de valores pós-materialistas. Em contraste com os valores materialistas, ligados à sobrevivência, na sociedade pós-industrial os valores de auto-expressão são o centro das preocupações dos indivíduos. O autor utiliza duas dimensões para demonstrar as transformações nos valores sociais. A primeira está nos polos valores tradicionais e valores secular-rationais e a segunda nos polos valores de sobrevivência e valores de auto-expressão. Com certas variações, a regra geral desenvolvida por Inglehart é que o desenvolvimento econômico (do capitalismo) conduz à passagem de uma sociedade industrial para uma pós-industrial, cujos valores principais são pós-materialistas. (INGLEHART e WELZEL, 2006).

Conforme Inglehart, a busca por auto-expressão e autonomia individual, ou, utilizando os termos de Fraser (2001), a centralidade do reconhecimento das identidades individuais, é característica das sociedades pós-materialistas. Em sociedades de baixo desenvolvimento econômico, de industrialização recente ou que ainda não atingiram a pós-industrialização, os valores centrais ainda estão ligados à necessidade de sobrevivência, portanto, ainda são valores materialistas e tradicionais. Nesse sentido, o estudo de Inglehart permite afirmar que a chamada nova esquerda é o reflexo da modernização e segue um direcionamento dos valores definido pelas condições econômicas.

A além disso, para Inglehart, outro aspecto praticamente inevitável da modernização é a democracia. Os processos de modernização iniciam com o desenvolvimento econômico, que provê segurança existencial aos indivíduos, o que conduz a mudanças

culturais (valores pós-materialistas) e culminam em mudanças políticas (instituições democráticas).

Nas palavras do autor,

“the rise of knowledge society brings another set of changes that move in a new direction, placing increasing emphasis on individual autonomy, self-expression, and free choice. Emerging self-expression values transform modernization into a process of human development, giving rise to a new type of humanistic society that is increasingly people-centered” (INGLEHART e WELZEL, 2006, p.1).

Essa transformação leva à democracia que, conforme o autor, é o sistema que melhor responde à liberdade e autonomia individual.

Para Inglehart, a sociedade que emerge da passagem do capitalismo para a sua fase pós-industrial é, portanto, composta por um conjunto de dimensões valorativas que engloba a democracia, a liberdade de expressão individual e a centralidade do indivíduo, esferas de valores com os quais a esquerda concorda. Dito de forma mais específica, se trata da emergência praticamente inevitável dos valores liberais, mas com um acento maior no reconhecimento das diferenças entre os indivíduos. É a exacerbação de um caminho que já estava idealizado no pensamento liberal clássico (GIDDENS (1996), desgarrado das amarras da tradição e da moral conservadora, o qual a esquerda adota nessa sua nova roupagem.

Partindo dos mesmos pressupostos de Inglehart, Flanagan (INGLEHART e FLANAGAN, 1987)⁴, contudo, questiona a dimensão de análise utilizada pelo autor para interpretar as transformações nos valores individuais. Conforme Flanagan, a dimensão de transformação dos valores materialista – pós-materialista é insuficiente, pois, “two distinct kinds of value change taking place in the advanced industrial democracies” (INGLEHART e FLANAGAN, 1987, p.1303). Além da distinção de Inglehart, Flanagan acrescenta a díade autoritário – libertário. Essa outra díade é fundamental, pois, conforme Flanagan, Inglehart simplifica a realidade e por isso, concebe as mudanças de forma linear. Para o autor, a sociedade não caminha apenas para a defesa da liberdade individual e da auto-expressão, mas também para o seu oposto, o acirramento das restrições morais. Nessa esfera é que se encontraria a distinção entre esquerda e direita, no que o autor chama de nova política. Assim como

⁴ Inglehart e Flanagan, no artigo “INGLEHART, Ronald, FLANAGAN, Scott. *Controversies: Value change in industrial societies*. American Political Science Review 81, 1289-1319, 1987” debatem que a transformação da política (o surgimento da nova política) é resultado das transformações no eixo de valores materialismo-pós-materialismo. Apesar de algumas divergências, ambos compartilham pressupostos e estão de acordo na maior parte das conclusões.

Fraser (1996), Flanagan afirma que a nova esquerda defenderia a liberdade de auto-expressão e a nova direita os valores morais tradicionais. Para Inglehart, a oposição aos valores pós-materialistas seria uma reação materialista à modernidade e não um conflito entre dois polos.

Assim, a esquerda, além de buscar o igualitarismo (BOBBIO, 2001) nos marcos da democracia liberal, também reivindicaria a liberdade individual, em termos de auto-expressão e identidade. Se tratando da esfera de valores, a esquerda seria, atualmente, a melhor representante dos valores característicos das sociedades pós-industriais, cujos valores, conforme Inglehart, inevitavelmente emergem do desenvolvimento do capitalismo. Pode-se concluir da descrição desses autores, que a nova esquerda perdeu o caráter reivindicativo e radical característico da esquerda marxista, não se opondo mais às bases valorativas do liberalismo. Ao contrário do que diz Giddens (1996), entretanto, a esquerda manteria seu caráter progressista e transformador.

Essas linhas gerais de análise não são suficientes para descrever a complexidade desses dois posicionamentos ideológicos que antes eram tão simples de definir. Ao investigarem o Canadá, Bakvis and Nevitte (1987) afirmam que os pós-materialistas não são necessariamente tolerantes, isto é, a homogeneidade e a linearidade percebidas por Inglehart não são claras quando observadas localmente. Se em uma dimensão um indivíduo pode ser considerado pós-materialista, em outra "postbourgeois man may not be as liberal and democratic as generally supposed" (p.357). Até mesmo Inglehart reconhece que, por exemplo, os Estados Unidos, uma sociedade pós-industrial, ainda mantém um pensamento conservador arraigado (INGLEHART e WELZEL, 2006).

Aparentemente, o que os autores vêm descrevendo é a readequação dos polos do espectro ideológico em torno de valores morais liberais. Assim, esquerda não mais é uma linha de pensamento contrária a um modelo econômico baseado no individualismo possessivo (MACPHERSON, 1978), liberdade de mercado, propriedade privada e salário, cujo objetivo é suplantiar esses elementos ou pelo menos torná-los menos injustos. A esquerda, como reflexo das sociedades existentes, busca avançar em termos de direitos identitários, liberdade de expressão e democracia, tendo o indivíduo como centro. A descrição mostra que, ao menos nessa esfera, a nova esquerda perdeu o sentido de contraposição à direita enquadrando suas propostas não apenas à democracia mas aos valores sociopolíticos liberais.

IDEOLOGIA DEMOCRÁTICA E AMARRAS LIBERAIS: OS LIMITES DA ESQUERDA NA TRANSFORMAÇÃO ECONÔMICA

O conceito de ideologia desvenda como os valores liberais penetram no conjunto do tecido social. Assim como a teoria democrática e as noções de esquerda, porém, o conceito repousa na incerteza de significados, o que dificulta a sua compreensão. Além disso, a diversidade de interpretações se traduz em divergências. Conforme Giddens, “if are such things as contested concepts, and if there were a prize for the most contested concept, the concept of ideology would very nearly rank first” (GIDDENS, 1991, p.21).

Eagleton (1997) lista pelo menos 16 concepções diferentes para o termo e deixa claro que a sua lista não abarca a totalidade. Essa variedade ocorre, em grande medida, porque o seu uso foi sendo adotado por interesses políticos e discursivos nos múltiplos espaços de comunicação existentes na sociedade atual. A popularização do termo foi seguida pelo aprofundamento de sua conotação negativa. Como afirma Bourdieu, “descrever uma afirmação como ideológica é, muitas vezes, um insulto, de modo que essa própria designação torna-se um instrumento de dominação simbólica” (BOURDIEU e EAGLETON, 1996, p.266).

A noção de ideologia possui duas vertentes principais, uma **política** e a outra **epistemológica** (EAGLETON, 1997). A noção política remonta à desconfiança entre adversários (MANNHEIM, 1956, p.56). Essa perspectiva, conforme Mannheim (1956), é descrita primeiramente por Maquiavel, que apesar de não utilizar o termo ideologia, afirma que “o pensamento do palácio é uma coisa e outra bem diversa o da praça pública” (MANNHEIM, 1956, p.58). Desta forma, ressalta que existiriam diferenças entre o pensamento dos senhores e dos servos, motivadas por suas distintas posições sociais. A noção epistemológica, por sua vez, possui raízes ainda mais profundas que chegam às origens da metafísica, com o pensamento platônico⁵, passando pelo *Novum Organum* de Francis Bacon e sua concepção sobre os *ídolos*, que representam as falsas crenças que impediriam o desenvolvimento do conhecimento objetivo.

Mannheim alerta, porém, que “a história do conceito de ideologia, de Napoleão ao marxismo, a despeito das mudanças no conteúdo, conservou o mesmo critério político de realidade” (1956, p.68). Esse critério se baseia na observação das relações

⁵ Como afirma Konder (2002, p.15), em seu Mito da Caverna, “Platão já advertia seus contemporâneos de que podiam estar enxergando sombras e pensar que estavam vendo seres reais”. Com isso, Platão alerta para a distinção entre a essência de um ser e a sua aparência, o que pode ser considerado uma construção teórica fundamental para a posterior formulação do termo ideologia (no sentido de falsa consciência).

sociais, ou, dito de outra forma, o conceito de ideologia sempre exprime a preocupação com a forma com que a situação de vida influencia o pensamento (MANNHEIM, 1956).

A literatura sobre ideologia costuma se dividir em duas principais correntes conceituais. A primeira,

“is called a ‘world-view’, or even a Weltanschauung, by English American writers who believe that there is no exact English equivalent of this German word. This notion of a ‘world-view’ or Weltanschauung or (to give it another name) ‘total ideology’, is not altogether clear” (PLAMENATZ, 1970, p.17).

Essa primeira acepção do conceito, denominada, portanto, como ideologia total, ou, como ideologia fraca, nos termos de Stopinno (2003), “designa sistemas de crenças políticas, conjunto de ideias e valores cuja função é a de orientar comportamentos coletivos relativos à ordem pública”

A segunda corrente, denominada concepção particular⁶, forte, negativa ou falsa consciência, considera que ideologia são as ideias e representações deformadas ou disfarçadas da realidade, “cujo verdadeiro reconhecimento contraria interesses” (MANNHEIM, 1956, p.51). Essa acepção está vinculada diretamente ao trabalho de Marx, que a desenvolve, principalmente, no texto *A Ideologia Alemã*, definindo a ideologia como falsa consciência. Löwy (1985, p.12) ressalta que, “quando Marx, na metade do século XIX, encontra o termo em jornais, revistas e debates, ele está utilizado em seu sentido napoleônico, isto é, considerando ideólogos aqueles metafísicos especuladores, que ignoram a realidade”.

De certa forma, para Marx, em *A Ideologia Alemã*, a formação da ideologia inicia com a universalização dos valores contrários aos valores dos grupos dominantes, que abarcam interesses tanto da futura classe dominante quanto dos grupos que serão dominados. Neste primeiro momento, segundo Marx, não se trata de ideologia, mas da consciência das contradições sociais. Somente com o estabelecimento de uma nova classe dominante, a consciência se torna ideologia (falsa consciência), pois a nova classe dominante necessita legitimar a manutenção de sua posição, escondendo as novas contradições que se estabelecem na sociedade. Para isso, conseguem naturalizar os

⁶ Se considerarmos a compreensão de Mannheim (1956), em seu livro “*Ideologia e Utopia*”, a perspectiva particular tem duas características principais, a primeira é a sua origem psicológica, portanto, individual. A segunda é a noção de que ideologia se trata de uma mentira cujo objetivo é enganar o interlocutor. Por isso, o autor afirma que a noção de ideologia como falsa consciência, tal qual a formulada por Marx, não é particular, mas uma fusão entre a perspectiva total e a particular. O detalhe é que parte da literatura sobre ideologia denomina o conceito marxista como particular, principalmente por não conhecerem integralmente a obra de Marx.

valores que haviam sido universalizados (LARRAIN, 1979). Embora para Marx ideologia seja a falsa consciência, se se considera a ideologia como visão de mundo decorrente da posição social (ou classe), ela está presente na teoria marxista como consciência, durante a necessária universalização dos valores que torna possível a revolução (MARX, 1965). Dito de outra forma, a ideologia total está presente em Marx, porém é compreendida como consciência.

Frente à diversidade de compreensões a que o conceito de ideologia está submetido, uma tentativa sociológica de pôr ordem na confusão foi “realizada pelo famoso sociólogo Karl Mannheim em seu livro *Ideologia e Utopia*, onde procura distinguir os conceitos de ideologia e utopia” (LÖWY, 1985, p.13). O autor compreende dois significados do conceito, a ideologia total e a particular, ambas

“retornam ao sujeito seja este indivíduo ou grupo, tencionando compreender o que ele afirma (...) isso quer dizer que opiniões, afirmações, proposições e sistemas de idéias não são considerados na forma em que se apresentam, mas interpretados à luz da situação de vida de quem as exprime” (MANNHEIM, 1956, p.52).

Por conseguinte, tanto o conceito de ideologia total quanto o conceito de ideologia como falsa consciência, consideram que as ideias são funções de quem as sustenta decorrentes do seu meio e posição social.

Segundo Mannheim, ideologia e utopia são duas formas de um mesmo fenômeno. Para ele, a primeira é caracterizada pelo objetivo de manter o *status quo* e a segunda pelo objetivo de sua transformação. Assim, ideologia é considerada como o conjunto de representações, ideias e concepções que servem para legitimar e conservar a tradição e a ordem estabelecida, enquanto utopia corresponde aos ideais que aspiram outra realidade, possuindo uma dimensão crítica e outra subversiva.

Löwy (1985) propõe denominar esse tipo de ideologia como visões sociais de mundo, que “seriam, portanto, todos aqueles conjuntos estruturados de valores, representações, ideias e orientações cognitivas” (p.13). Como Mannheim se dedica à tarefa de constituir uma sociologia do conhecimento⁷, sua premissa é que a formação do pensamento advém em grande medida da estrutura social em que os indivíduos estão inseridos.

O autor afirma que é incorreto acreditar que o indivíduo isolado pense, mas que “ele participa do processo levando avante o que outros pensaram antes dele. Encontra-se

⁷ A preocupação de Mannheim, portanto, é também com a condição particular das ciências sociais devido à peculiaridade de seu objeto de estudo. Como garantir objetividade às ciências sociais se elas são tão facilmente marcadas pelos valores? A resposta era o reconhecimento e controle desses valores.

dentro de uma situação herdada, com padrões de pensamento a ela apropriados” (MANNHEIM, 1956, p.3). Decorre que, mesmo em sociedades em que existe multiplicidade de pensamentos, “enquanto os mesmos sentidos de palavras, as mesmas maneiras de deduzir idéias são inculcadas desde a infância em cada membro do grupo é impossível existirem neste, processos de pensamento divergentes” (MANNHEIM, 1956, p.6).

Mesmo que ocorram, as modificações graduais na forma de pensar são imperceptíveis em sociedades estabilizadas. Segundo o autor, em sociedades estáveis o ritmo de adaptação do pensamento aos problemas que se apresentam na vida social é lento. A multiplicidade de formas de pensar somente surge aos olhos dos indivíduos devido a um processo histórico gradual, que envolve diversas gerações.

Quando há movimento social em uma sociedade aparentemente estável, porém, a diversidade de pensamentos se torna perceptível. Especificamente, quando o indivíduo se move de uma posição para outra, de um país para outro, de uma cultura para outra etc. (mobilidade horizontal) ou passa por uma ascensão ou descensão entre camadas sociais (mobilidade vertical) a diversidade de pensamento é percebida.

A diversidade de pensamento em uma sociedade estável e a sua percepção pelos indivíduos, por sua vez, é insuficiente para alterar ou abalar intelectualmente os grupos dominantes. Para Mannheim, em uma sociedade, os indivíduos “cooperam ou competem em grupos diversamente organizados e, assim fazendo, ora pensam em comum, ora antagonicamente” (1956, p.3). Consequentemente, “enquanto só se concede prestígio social às realizações da camada superior, esta classe não vê motivos para questionar a sua própria existência social e o valor de suas realizações” (MANNHEIM, 1956, p.7).

Cada grupo, por sua vez, possui um conjunto de intelectuais que desenvolvem a forma de pensar e o aparato conceitual que fornece uma interpretação do mundo para o grupo social de que faz parte. Essa camada intelectual, denominada por Mannheim de *Intelligentsia*, possui um caráter bem definido em sociedades mais estáticas e menos em sociedades em movimento.

Os intelectuais (*Intelligentsia*), por sua posição e função singulares na sociedade se distanciam da realidade concreta, dos conflitos e dos problemas da vida cotidiana. Por isto, suas formulações são ideológicas, no sentido napoleônico do termo, escolásticas e descoladas dos conflitos com as demais formas de pensamento presentes na sociedade.

Para Mannheim, portanto, não se trata de uma tentativa de enganar, mentir, dissimular uma realidade para as demais classes ou indivíduos. A ideologia é o conjunto de valores e crenças relativos a determinada posição social, por isto, se uma sociedade é marcada pela contradição entre classes, diversidade religiosa, oposição entre grupos etc. as suas ideias e concepções de mundo também estarão em disputa. A camada dominante terá suas ideias e visões de mundo como dominantes em sociedades em que outros grupos não consigam expressar suas próprias ideias por meio de seus intelectuais. Segundo o autor, contudo, com a democracia moderna é possível que grande parte dos grupos sociais se expresse e que suas ideias e forma de pensar causem um impacto real nos valores de uma sociedade. Nas suas palavras,

só quando se processa uma democratização geral que a elevação das camadas inferiores permite que seu pensamento adquira importância pública. É esse processo de democratização que primeiro possibilita às maneiras de pensar das camadas inferiores, até então desprovidas de validade pública, adquirir validade e prestígio. (MANNHEIM, 1956, p.7-8).

Para Mannheim, portanto, na democracia existe multiplicidade de formas de pensar. Diferentes ideologias – trazidas e interpretadas por intelectuais – disputam espaço político e, simultaneamente, se fundem umas nas outras, uma vez que existe mobilidade social.

Neste sentido, pesquisas (SINGER, 2000; LIPSET, 1959) mostram que, para o eleitorado, o pertencimento a determinada classe não identifica necessária e diretamente o conteúdo do voto, mas consiste em uma aproximação de posições ideológicas em um sentido fraco. Dito de outra forma, a disputa política apresenta formas de identificação ao eleitor (como bandeiras, cores, lemas etc.) que vão ao encontro dos seus sentimentos ideológicos (MILLER & SHANKS, 1996; KNIGHT & LEWIS, 1996), porém, não são suficientes para definir, de forma estruturante, o tipo de conteúdo escolhido pelos indivíduos. Essas ideologias, portanto, são fracas (STOPINNO, 2003) por não possuírem força para definir o que pensam e desejam os eleitores. Por outro lado, existem ideologias capazes de fornecer uma visão estruturante do mundo, sob a qual se baseiam as opiniões ditas individuais, por isso, são chamadas de ideologias fortes por Stopinno (2003), ou, utilizando a concepção de Gramsci, como ideologias hegemônicas. A ideologia hegemônica, portanto, é capaz de definir os limites internos da democracia em relação aos possíveis conteúdos ideológicos por ela suportados (ideologia fraca).

A ideologia forte, estruturante ou hegemônica, pode ser identificada naquilo que Inglehart (2006) denomina como valores sociopolíticos que moldam, em termos gerais,

as visões de mundo, convicções morais e juízos de valor. Na esfera política, envolve a valorização de ideais liberais que legitimam e dão sentido à democracia. Como descreve Sartori (1994), a democracia se torna um valor em si. As críticas ao liberalismo político e, portanto, à democracia, trazidas pela esquerda mais radical, de cunho marxista, perdem sua força. A nova esquerda se molda aos limites ideológicos, reformulando suas propostas, não apenas para atender aos ditames do poder econômico, mas para conformar seus ideais aos valores liberais que moldam a existência social dos indivíduos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os critérios mínimos para a existência de democracias, elaborados por Robert Dahl, estão presentes na América Latina no período posterior aos regimes autoritários vividos na região. O postulado da abertura à contestação ou, dito de outra forma, a necessária garantia às diversas concepções ideológicas presentes nas complexas sociedades modernas de postularem transformações profundas da sociedade, entretanto, não pode ser considerada sem a devida atenção às mudanças ideológicas que legitimam a democracia e restringem os conteúdos da esquerda.

Dahl (2005) define como hegemonia inclusiva a condição de sistemas parcialmente democráticos em que existe participação, mas não há possibilidades de contestação institucional plena. Embora não existam limitações institucionais à proposição de programas de esquerda, a mudança de valores sociopolíticos (ideologia forte) analisada por Inglehart, configura-se como um paradoxo da democratização. Por um lado, o desenvolvimento socioeconômico amplia uma cultura política democrática, por outro, confere homogeneidade aos conteúdos de contestação, delimitando-os aos valores liberais.

Desta forma, mesmo em uma região marcada pela desigualdade socioeconômica, em que as demandas redistributivas que definem a contestação da esquerda poderiam estar vívidas, parte da esquerda reformula sua agenda político-econômica com o objetivo de atingir a vitória eleitoral. Sob a alcunha de pós-neoliberal (SADER, 2010), parte da esquerda - ou da denominada nova esquerda - adere a uma agenda que destoa daquela defendida no passado e se aproxima tanto da direita quanto de novos horizontes de reivindicações e lutas que surgem devido, em grande parte, à consolidação de instrumentos de participação e valores democráticos pós-materialistas.

O paradoxo da mudança de valores e da democratização na América Latina é percebido na nova esquerda que perde o caráter anti-sistêmico que definia as ideologias de esquerda na região. Não se trata de resultado esperado pela dinâmica da democracia, que por meio da busca pelo consenso equilibra institucionalmente as propostas conforme as distintas forças existentes no cenário político. A nova esquerda assume que para chegar ao poder deve abandonar programas eleitorais ideologicamente caracterizados como de esquerda. Assim, o fenômeno de restrição dos conteúdos ideológicos que compõem o espectro político na democracia reduz também a dimensão da abertura à contestação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAKVIS, Herman; NEVITTE, Neil. *In Pursuit of Postbourgeois Man: Postmaterialism and Intergenerational Change in Canada*. Comparative Political Studies, Vol. 20, No. 3, 357-389, 1987.

BOBBIO, Norberto *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

_____. *Direita e esquerda: razões e significados de uma distinção política*. São Paulo: Unesp, 2001.

BOURDIEU, Pierre; EAGLETON, Terry. *A doxa e a vida cotidiana: uma entrevista*. In: ZIZEK, Slavoj (org.). *Um mapa da ideologia*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996

CASTAÑEDA, Jorge G.. *Latin America's Left Turn*. Foreign Affairs, May/June 2006. Disponível em: <http://www.foreignaffairs.org/20060501faessay85302/jorge-g-castaneda/latin-america-s-left-turn.html>. Acessado em: outubro de 2006.

Dahl, Robert. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: EDUSP, 2005.

_____. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

_____. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1989.

EAGLETON, Terry. *Ideologia: uma introdução*. São Paulo: Boitempo e UNESP, 1997.

FRASER, Nancy. *Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista*. In: SOUZA, Jessé. *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2001.

GIDDENS, Anthony. *Four Theses on Ideology*. In: KROKER, Arthur; KROKER, Marilouise (orgs.). *Ideology and Power in the age of Lenin in Ruins*. New York: St. Martin's Press, 1991.

_____. *Para Além da Esquerda e da Direita: o futuro da política radical*. São Paulo: Unesp, 1996.

INGLEHART, Ronald. *Modernization and Postmodernization*. Princeton University Press, 2006.

_____; ABRAMSON, Paul R. *Economic Security and Value Change*. American Political Science Review. n. 88, 1994

_____; FLANAGAN, Scott. *Controversies: Value change in industrial societies*. American Political Science Review 81, 1289-1319, 1987

_____; WELZEL, Christian. *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge University Press, 2006.

KNIGHT, Kathleen; LEWIS, Carolyn V.. Does Ideology Matter? In: GINSBERG, Benjamin; STONE, Alan (orgs.). *Do Elections Matter?* Armonk: Sharpe, 1996.

KNUTSEN, Oddbjorn. *Europeans Move Towards The Center: A Comparative Longitudinal study of Left-Right Self-Placement in Western Europe*. International Journal of Public Opinion Research. n 10. 1998.

KONDER, Leandro. *A Questão da Ideologia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

LARRAIN, Jorge. *The Concept of Ideology*. Athens: The University of Georgia Press; London: Hutchinson, 1979.

LIPSET, Martin Seymour. *Political man: the social bases of politics*. Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1959.

LOWY, M. *O marxismo na América Latina: uma antologia de 1909 aos dias atuais*. São Paulo: Perseu Abramo, 1999.

_____. *Ideologias e Ciência Social: elementos para uma análise marxista*. São Paulo: Ed. Cortez, 1985.

MACPHERSON, C.B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1978.

_____. *A Teoria Política do Individualismo Possessivo: de Hobbes a Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia e Utopia. Introdução à Sociologia do Conhecimento*. Porto Alegre: Globo, 1956.

MARX, Karl. *A Ideologia Alemã e outros escritos*. Rio de Janeiro: Zahar, 1965.

MILLER, Warren; SHANKS, J. Merril. *The New American Voter*. Cambridge: Harvard University Press, 1996.

MOREIRA, Carlos. *El nuevo mapa político en América Latina: Giro a la izquierda?* América Latina: Revista del doctorado en procesos sociales y políticos en América Latina. n.6. sd. Santiago do Chile: Editorial ARCIS, 2006.

NEGRI, Camilo. *A não consolidação de propostas de esquerda na democracia latino-americana: um estudo comparativo entre Brasil e Chile*. Brasília: UnB, 2003. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Estudos Comparados sobre as Américas da Universidade de Brasília).

_____; CASTRO, Henrique Carlos. de Oliveira de. *Governos de Esquerda? O deslocamento ideológico dos governos Lula (Brasil) e Tabaré Vázquez (Uruguai)*. In: A. M. Fernandes; S. Ranincheski (Eds.); *Américas Compartilhadas*, 2009. Brasília: Editora Francis e Verbena Editora.

NOELLE-NEUMANN, Elisabeth. *A shift from the right to the left as an indicator of value change: a battle for the climate of opinion*. International Journal of Public Opinion Research Vol. 10 No. 4, 1998.

PETRAS, James. *Latin America: Four Competing Blocs of Power*. Disponível em: <http://petras.lahaine.org/articulo.php?p=1700&more=1&c=1>. Acesso em: dezembro de 2007.

PLAMENATZ, John. *Ideology*. New York, Praeger, 1970.

POTTER, Corrie. *Left-Right Self-Placement in Western Europe: What Responses and Non-Responses Indicate*. Disponível em: <http://www.polisci.wisc.edu/~behavior/papers/Potter2001.pdf>. 2001.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado: reformas políticas e econômicas na Europa Oriental e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994

RANINCHESKI, Sônia. *A dimensão esquerda-direita e a sua relevância no comportamento eleitoral: um estudo longitudinal*. In: BAQUERO, Marcello; CASTRO, Henrique de Oliveira de; e GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf (orgs.). *A construção da democracia na América Latina: estabilidade democrática, processos eleitorais, cidadania e cultura política*. Porto Alegre/Canoas: Ed. Universidade/ Centro Educacional La Salle, 1998.

RAUS, Diego. *Las Izquierdas en el Gobierno en América Latina*. América Latina: Revista del doctorado en procesos sociales y políticos en América Latina. n.6. sd. Santiago do Chile: Editorial ARCIS, 2006.

SADER, Emir. *A nova toupeira: os caminhos da esquerda latino-americana*. São Paulo: Boitempo, 2010.

_____. *O longo ciclo eleitoral latino-americano*. OSAL, Ano VII, Nº 21 Set-Dec, 2006.

SARTORI, Giovanni. *A Teoria da Democracia Revisitada. 1. O debate contemporâneo*. São Paulo: Ática, 1994.

SINGER, André. *Esquerda e Direita no Eleitorado Brasileiro*. São Paulo: Edusp, 2000.

STOPPINO, Mario. *Ideologia* (verbetes). In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 2003.

Recebido em: 04/05/2014

Aprovado em: 28/07/2014

INTERVIEW WITH PROF. PAUL HUNT

By Journal Perspectives on Development (RPD)

Professor Paul Hunt, a New Zealand and British national, practised as a litigation solicitor in London before specialising in international and domestic human rights law. He has lived, and undertaken human rights work, in Europe, the Middle East, Africa and the South Pacific. In 1998, he was nominated by the Government of New Zealand and elected by the UN to serve as an independent expert on the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights (1999-2002). Between 2002-2008, he served as UN Special Rapporteur on the right to the highest attainable standard of health and, in 2008, was awarded an Honorary Doctorate by the Nordic School of Public Health. Between 2011-2013, he was senior human rights advisor to WHO Assistant Director-General Dr. Flavia Busteo. He is a Professor in law at Essex University (UK), Member of the Human Rights Centre at Essex, and Adjunct Professor at Waikato University (New Zealand).

RPD: *Recent reviews of the MDGs have highlighted the critical importance of overarching guiding principles such as human rights which were missing from the MDG framework. Analysing MDG 5, there is a close relationship between maternal health and the right to the highest attainable standard of health. How could initiatives against maternal mortality benefit from the human rights approach?*

Hunt: 13 or 14 years ago, we did not really know what a human rights-based approach to health, including the right to health, looked like. Today, we have a much clearer idea. In the last decade, WHO and the Office of the High Commissioner for Human Rights have agreed the key features of a human rights-based approach to health. In 2012, the UN Human Rights Council agreed technical guidance on human rights and maternal mortality and morbidity. This guidance sets out the key elements of a human rights-based approach and then applies them to maternal mortality and morbidity.

Early in 2014, WHO published technical guidance on human rights and contraceptive information and services. This sets out the key elements of a human rights-based approach and applies them to contraceptive information and services. During April, 2014, a UN group of experts met to discuss technical guidance on human rights and under-5 mortality and morbidity. I expect this process will lead to identification of key elements of a human rights-based approach and apply them to child mortality and morbidity.

Many others, both outside and inside the UN, have also tried to identify the key elements of a human rights-based approach to health. The pioneers were those working

on HIV/AIDS. They were the first to think through what is a human rights-based approach to health. And Brazil played a key role in that pioneering work.

The key challenge is to consistently and systematically apply a human rights-based approach to all health-related issues, including sexual, reproductive and maternal health. There is not yet *one* universally agreed understanding of what a human rights-based approach to health looks like. But there is much common ground between all of them.

Here I just mention some of the widely agreed features of a human rights-based approach to health. It requires that health facilities and services are: *Available* in sufficient number, for example, all safe, modern methods of contraception, such as emergency contraception, have to be stocked and available; *Accessible* to all without discrimination in law or in fact, for example, emergency obstetric care has to be accessible to poor women living in the rural areas, as well as better-off women living in the urban areas; *Sensitive to cultural diversity*, for example, health services have to be respectful of indigenous cultures; And of *good quality*, for example, health facilities must be clean and health staff polite.

In addition, a human rights-based approach to health requires as much *participation* as possible. For example, safe spaces must be established for the voices of the marginal and excluded to be heard in health policy-making.

A human rights-based approach is also *underpinned by law*. Human rights are not optional extras. They are mandated by national and international law. This legal component is vital because it means that those with human rights duties are to be held *accountable*.

There are other elements of a human rights-based approach, such as *transparency* of health information, subject to confidentiality of personal health data. The public is entitled to know which sexual, reproductive and maternal health services are available; and which outcomes achieved; in relation to which populations. Crucially, a human rights-based approach to health requires that patients be treated with *dignity, compassion and empathy*. I appreciate that many health workers are under colossal pressure. If a health system is flawed, two groups of people suffer the most: not only the patients, but also the staff working in the system. However, it is imperative that health staff always treat patients with dignity.

So this sketch signals some of the key elements of a human rights-based approach to health: access, respect for cultural difference, quality, participation, accountability, transparency, dignity and so on.

These key elements of a human rights-based approach need to be *integrated into health policies and other interventions*. These key human rights elements should *shape* health policies and implementation measures. This approach is required by international human rights law.

RPD: *Isn't it difficult for states to accomplish the full enjoyment of the right to health under such approach?*

Hunt: In international human rights law the right to health is subject to *progressive realisation* and *maximum available resources*. *Progressive realisation* means that Governments are not expected to establish first-class health systems overnight. Of course such a huge task takes time. But Governments are not permitted to coast along broadly in the right direction. Rather, they have to take concrete, targeted measures that are part of a participatory, transparent strategy informed by reliable evidence. And *indicators and benchmarks* are needed to measure whether or not progressive realisation is actually happening.

As for the requirement of *maximum available resources*, Governments are obliged to raise revenues, allocate reasonable resources for health, and ensure they are properly spent. This sounds complex, and sometimes it is. But sometimes it is simple. When I served as UN Rapporteur on the right to health, I found that many countries were not devoting anywhere near enough public funds to health. Some Governments did not keep their own financial promises. Sometimes Ministries of Health were returning unspent funds to the Treasury.

RPD: *What about the role played by non-State actors, such as private health companies?*

Hunt: To a large degree, international human rights law emerged after the Second World War as a response to fascism (e.g. the Holocaust) and the *causes* of fascism (e.g. the acute poverty arising from the Great Depression). This explains why international human rights law is primarily a binding code of behaviour for *States*. It was mainly a response to the abuse of *State* power. Thus international human rights law is primarily designed to regulate *State* behaviour. But today we have numerous powerful *non-State* actors.

In my view, human rights can and should be applied, in modified form, to powerful non-State actors. Human rights are - at root - about the regulation of *power*, wherever it may be seated, whether it is State power or non-State power. The case for applying human rights to non-State power is especially convincing when the non-State actor provides a public function and benefits from public funds.

As UN Special Rapporteur on the right to health, I spent a lot of time talking with pharmaceutical companies, especially patent-holding pharmaceutical companies. Clearly, they provide a public function and in many cases they benefit from public funds. I argued that such companies have right-to-health responsibilities. Predictably, the pharmaceutical companies were resistant – “If pharma have right-to-health responsibilities”, they asked, “what are they?” So by way of a lengthy consultative process, and based on international human rights law, I prepared 47 *Human Rights Guidelines for Pharmaceutical Companies in relation to Access to Medicines*. The *Guidelines* address issues such as differential pricing (within and between countries), marketing, transparency, and neglected diseases. I submitted the *Guidelines* to the UN General Assembly and also wrote a UN report that examined the work of GlaxoSmithKline, one of the world’s most powerful pharmaceutical companies, through the right-to-health ‘lens’.

Quite apart from my work, the UN has adopted *Guiding Principles on Business and Human Rights*, known as the *Ruggie Principles* after their main author. Also, the UN has established an independent body of experts to consider the human rights practices of business enterprises. Neither the *Ruggie Principles*, nor the UN independent body, are strong. Just the reverse. They are fledgling initiatives. Nonetheless, they confirm that the UN considers that business enterprises have human rights responsibilities. Perhaps this subject needs to be considered in Brazil in relation to health generally and also sexual, reproductive and maternal health. If it is difficult for judges to hold accountable a pharmaceutical company - or other business enterprise - for its right-to-health responsibilities, could this task be undertaken by a non-judicial accountability mechanism?

RPD: *Is there evidence of impact of human rights regarding women's and children's health?*

Hunt: Between 2011-2013, I worked as senior human rights advisor to WHO Assistant Director-General Dr. Flavia Bustreo. When I took up these duties, I asked my WHO

colleagues what they thought I should do. Their answer was very clear. They said they knew that the right to health is required by law. And they knew that there are often strong political reasons for respecting health-rights. But they wanted to know what the evidence is that a human rights-based approach contributes to health gains.

Some complained that the human rights community was normative (i.e. interested in law and ethics); and political; but insufficiently evidential. So the Assistant Director-General asked me to head a project looking at the evidence of impact of human rights on women's and children's health.

During the 18-month project, we looked at four countries: Italy (and women's and children's health), Brazil (and sexual, reproductive and maternal health), Nepal (and maternal and children's health) and Malawi (and children's health). There is much to be learnt from these instructive country experiences, but they are not offered as models to be followed: implementation of a human rights-based approach is contextual.

The research addressed two questions. *First*: has a human rights-based approach *explicitly* shaped Brazil's laws, policies and other interventions relating to women's and children's health?

As is well-known, there is a justiciable right to health in the Constitution; courts frequently decide right-to-health cases; and the 1990 law establishing SUS says "health is a fundamental right to the human person".

Moreover, there is some evidence that human rights have been integrated into some health policies and other interventions. For example, PAISM (1984) states that "control of one's fertility (is) a fundamental right of the person".

PAISM is implemented via various interventions e.g. the Family Planning Law (1996) which holds that "family planning is a right of every citizen".

Also, PHPN (2000) recognises the "right to dignified and quality care during pregnancy, birth and the post natal period". And PNAISM (2004) "aimed to make sexual and reproductive rights concrete". The National Pact to Reduce Maternal Mortality (2004) emphasises "the high rates of maternal and neonatal mortality in Brazil are a violation of the human rights of women and children". PNDSR (2005) affirms that "the Brazilian Government abides by the respect and guarantee of human rights, among which are sexual and reproductive rights".

Of course, the human rights language in PAISM, PHPN, PNAISM, PNDSR and in other interventions could be cosmetic! So our research analysed each of these four programmes and asked if they had all the elements of a human rights-based approach.

The answer was ‘no’. But we found all four programmes had some human rights elements. In short, the human rights language in the four programmes was neither cosmetic nor comprehensive. We concluded: “In Brazil a human rights influence is more evident in policies (e.g. PNAISM) than in implementation programmes”.

Then our research turned to a *second* question: what is the evidence that these explicitly human rights-shaped interventions contributed to health gains?

We found a significant fall in women’s fertility levels; a significant increase in use of modern contraceptive methods; a significant increase in antenatal care coverage and in institutional deliveries; and a narrowing of inequalities between wealth quintiles. But the record was mixed e.g. the percentage of C-sections in Brazil is very high and climbing. Brazil’s efforts to reduce C-sections have not yet succeeded. In summary, we found there were some impressive health gains but their remained much room for improvement.

However, did Brazil’s human rights-shaped interventions lead to these health gains? Importantly, the research does not conclude that human rights alone led to the health gains. Several factors have contributed to the health gains e.g. political will and increased investment. But the research concludes that there are plausible levels of evidence that Brazil’s human rights-shaped interventions contributed positively to the gains in women’s and children’s health.

Please read the multi-author report which was published by WHO last year. It is called *Women’s and Children’s Health: Evidence of Impact of Human Rights*.¹

RPD: *What are the main challenges on the issue of evidence of impact of human rights on women’s and children’s health?*

Hunt: There is an urgent need for multi-disciplinary, multi-method research and evaluation on human rights impact. Also, there is an urgent need for a high-level global platform, or other arrangement, to facilitate exchange of experiences, provide advice, support and encouragement on implementation of a human rights-based approach on women’s and children’s health.

Applying a human rights-based approach to sexual, reproductive and maternal health is not rocket science. Moreover, its consistent application can help to ensure a Government complies with its legal obligations. It can also help health professionals

¹ Available at: http://www.who.int/iris/bitstream/10665/84203/1/9789241505420_eng.pdf

achieve their professional objectives. And it can help to ensure individuals, communities and populations are treated with respect and enjoy equitable access to an effective and responsive health system for all.

Done on the 29th of April, 2014.

ENSAIO FOTOGRÁFICO

SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE: UMA SOCIEDADE EM FORMAÇÃO

Marina Bolfarine Caixeta¹
Ricardo de Carvalho Jatobá²



A todos os homens e mulheres que contribuíram para que S. Tomé e Príncipe fosse o que hoje é, e continuará a ser no futuro, criando esta sociedade crioula, num cumprir de deveres e direitos naturais, união de vontades e de quereres, a que chamo *santomensidade*.

¹ Mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional pelo CEAM/UnB; especialista em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB e bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Brasília; trabalhou com cooperação Sul-Sul (horizontal) no Ministério da Saúde e no UNODC-Brasil em que teve a oportunidade de se dedicar às reflexões sobre o desenvolvimento humano e das nações e conhecer sobre os distintos países africanos.

² Especialista em gestão de programas de cooperação internacional pela USP e em gestão de iniciativas sociais pela UFRJ, graduado em administração pela Universidade Católica de Brasília, trabalha no PNUD-Brasil há duas décadas e como músico.

O trecho acima constitui-se na dedicatória do livro do autor santomense Francisco Costa Alegre, intitulado “Santomensidade” e publicado, em 2005, pela União Nacional dos Escritores e Artistas de São Tomé e Príncipe (UNEAS). O livro discute a construção de identidade própria para São Tomé e Príncipe como algo que permita convergir todas as ideias, iniciativas, expectativas e sentimentos em prol do país que, em última instância, resulte no bem-estar de toda sua população.

Este ensaio fotográfico é parte de uma pesquisa mais ampla³ realizada no Brasil que contou com a permanência por duas semanas em São Tomé e Príncipe. Destarte, as fotos tiradas mostram pessoas e paisagens do país a partir da perspectiva estrangeira e curiosa; as fotos contribuíram para reflexões críticas e somaram-se às leituras e aos dados coletados no país. Dentre os achados da pesquisa, encontra-se a inferência de que São Tomé e Príncipe está em pleno processo de tomada de consciência de seu povo em torno de ideais e objetivos comuns. Semelhante discussão ocorreu no Brasil com a contribuição de Sérgio Buarque de Holanda sob o nome de “sociologia da formação brasileira”, unindo análises sociológicas e fontes históricas, conforme explica Antonio Candido, no prefácio do livro:

Com este instrumento, Sérgio Buarque de Holanda analisa os fundamentos do nosso destino histórico, as “raízes”, aludidas pela metáfora do título [do livro “Raízes do Brasil”], mostrando a sua manifestação nos aspectos mais diversos, a que somos levados pela maneira ambulante da composição [...] Trabalho e aventura; método e capricho; rural e urbano; burocracia e caudilhismo; norma impessoal e impulso afetivo – são pares que o autor destaca no modo-de-ser ou na estrutura social e política, para analisar e compreender o Brasil e os brasileiros (HOLANDA, 2006, p. 13).

A proposta de Alegre (2005) parece se inserir nessa mesma e nobre tentativa, mas do outro lado do oceano Atlântico e em tempo cronológico mais avançado. Isso porque o conceito de *santomensidade* representa a sociologia santomense que parte da literatura pós-independência para exercitar esse princípio, o de suscitar manifestações pós-independentistas, para assegurar o processo de reconstrução societária desta nação africana. A *santomensidade*, explica o autor “é a conjunção, a súpula de diferentes sensibilidades, diferentes ideias, em torno de um objetivo aglutinador, numa sociedade

³ Pesquisa intitulada “Cooperação Sul-Sul como nova tendência da cooperação internacional: o discurso e a prática da cooperação técnica do Brasil com São Tomé e Príncipe para o combate à tuberculose” para obtenção do grau de mestre em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília, defendida e aprovada em março de 2014.

que anda à procura duma convergência digna, que a leve a construir uma identidade própria” (ALEGRE, 2005, p. 11).

Sobre a sociologia da formação brasileira e santomense, respectivamente, temos:

[...] em plena voga das componentes lusas avaliadas sentimentalmente, percebeu o sentido moderno da evolução brasileira, mostrando que ela se processaria conforme uma perda crescente das características ibéricas, em benefício dos rumos abertos pela civilização urbana e cosmopolita, expressa pelo Brasil do imigrante, que há quase três quartos de século vem modificando as linhas tradicionais [...] Raízes do Brasil trouxe elementos como estes, fundamentado numa reflexão que nos foi da maior importância. (HOLANDA, 2006, p. 20)

A nação santomense é por excelência uma nação emergente, não moderna, inserida na época universal e afrocentricamente contemporânea, embora alguns sociólogos e antropólogos consideram S. Tomé e Príncipe uma nação não puramente africana. De qualquer forma, o estudo desta sociedade deve ser sócio-histórico versando sobre os valores que nos são confiados a trabalhos já apresentados por historiadores, para deste modo enunciarmos alguns aspectos da sociologia autóctone (ALEGRE, 2005, p. 21)

São Tomé e Príncipe é um país africano composto por duas ilhas (ilha de São Tomé, com 859 km², e ilha do Príncipe, com 142 km²) localizadas no Golfo da Guiné. Independente desde 1975, possui uma população de cerca de 169 mil habitantes e tem como língua oficial o português. Sua formação, como sociedade, revela um processo lento e complexo, com características, línguas, costumes e tradições africanos e europeus. A localização geográfica mostra que as duas ilhas se encontram próximas à Linha do Equador e do Meridiano de Greenwich e possuem uma vegetação exuberante, com matas tropicais densas, como as do parque do “Obô”, e Savana no norte da ilha, com destaque para os baobás⁴. Possui riqueza de fauna e flora, com picos de mais de 2 mil metros de altura e conta com a presença de mais de cinquenta rios que nascem no centro da ilha e se escoam até o litoral (STP, 2013). A sociedade santomense atual é formada por diferentes matrizes sociais e étnicas.

Com relação à situação socioeconômica, encontra-se em melhor posição do que outros países africanos com relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Apesar das poucas condições sociais e econômicas do país, São Tomé e Príncipe é a menor economia da União Africana. As atividades econômicas estão eminentemente baseadas no setor primário, com forte dependência do exterior, crescimento econômico fraco e uma economia não diversificada (ALEGRE, 2005).

⁴ Os baobás são árvores típicas do continente africano e emblema da África.

O processo de formação e evolução de São Tomé e Príncipe está baseado nas duas principais atividades econômicas que configuraram, política e socialmente, o país. Os séculos XVI e XVII caracterizam-se pela chegada dos primeiros habitantes às ilhas; pela introdução de nova fauna e flora; pela produção de açúcar e; pelo tráfico de escravos com destino ao Brasil e às colônias espanholas da América do Sul. Os séculos XVII e XVIII, entretanto, foram um período de relativa decadência, com o fim do ciclo da cana-de-açúcar, o tráfico de escravos e a agricultura de subsistência que caracterizaram a formação dos grupos autóctones (negros e mestiços) e o nacionalismo embrionário. Os séculos XIX e XX trouxeram as culturas de cacau e café, além de importantes mudanças estruturais para a economia e a sociedade (NEVES & CEITA, 2004).

Os critérios adotados pela sociedade escravagista portuguesa classificavam os indivíduos das ilhas em grupos antagônicos: brancos e livres ou negros e escravos. Com isso, não eram previstos grupos intermediários e as miscigenações, isto é, povos mestiços, provenientes do cruzamento dos brancos portugueses com os negros africanos, muito frequentes na época, eram socialmente marginalizados.

Nesse cenário, o encontro de diferentes povos e a formação social santomense constituem-se em processos complexos, o que Maino (2004) definiu como “caleidoscópio de identidades”. Houve distintos processos de assimilação cultural e formação identitária, conforme o grupo social, a saber: a assimilação social, individual ou familiar que foi adotada pela elite local com o fim de afirmar sua situação sociopolítica e ocupar uma posição hegemônica na organização social; a adaptação dos sujeitos alforriados e dos colonos forçados, como forma de fazer valer os privilégios adquiridos pela via jurídica; a libertação-adaptação adotada pelos escravos, via alforria, obtida por vontade própria ou de outra pessoa; e a libertação-resistência dos escravos fugitivos ou insurgentes, que se opunham à dominação de seus proprietários (MAINO, 2004).

Além disso, outros dois fenômenos bastante significativos ainda influenciam a formação da sociedade e identidade santomense: a africanização e a crioulação.

A africanização da sociedade santomense explica dois diferentes movimentos. O primeiro é o fato de que São Tomé e Príncipe foi criado para servir como entreposto do tráfico negreiro no contexto da colonização europeia e, por isso, formado por distintos povos africanos. No entanto, essa particularidade também faz de São Tomé e Príncipe um país diferente entre os demais países do continente africano, já que, diferentemente

deles, na chegada dos europeus, não possuía nações e etnias próprias. O segundo remete ao contexto mais atual, em que a africanização passou a ser símbolo de reivindicações libertárias dos países do continente, até então relegados à condição de colônias, mas que posteriormente valorizaram o retorno às tradições e raízes culturais dos povos africanos para marcar o período de pós-independência e para buscar identidades próprias.

A criouliização, por sua vez, trata da mistura de povos e culturas, que assumiu características próprias no contexto santomense. O termo “crioulo” refere-se ao campo cultural e linguístico; “mulato” à herança genética e “forro” à unificação nacional, em prol da independência. Os termos encontram fenômenos similares em outros contextos ligados aos processos de nativização e autoctonização, no entanto, a palavra “forro” é também adjetivo, como na expressão “crioulo-forro” que, conforme Alegre (2005), chegou a ser usado como sinônimo de resistência dos povos nativos e, por isso, utilizado de forma escrita, atendendo aos propósitos literários engajados, desde o fim do século XIX.

Semelhante ao ocorrido no Brasil, a sociedade santomense, desde o início, contou com elementos de alto grau de complexidade para sua formação. Isso dificultou, por muito tempo, a emergência de uma identidade comum, impactando consequentemente, na debilidade da defesa de patrimônio comum, do orgulho nacional, do culto e valorização de símbolos, rituais e fatos históricos, além do projeto de nação, que parece ainda tão pouco expressivo. Conforme Holanda (2006), sobre a situação brasileira, as fronteiras com a Europa eram sentidas no enfoque dinâmico e no senso da complexidade da formação social que se impôs às colônias, e também na exaltação do prestígio pessoal, dos privilégios concedidos a uns em detrimento de outros, o que denominou de “personalismo” e de onde provêm a fraqueza das instituições e a falta de coesão social.

Com isso, de grande valia se faz o movimento que Alegre (2005) propõe suscitar, o qual denominou de “santomensianismo”. Atualmente, o contexto político santomense tem passado por instabilidades políticas, que são também sociais. Além de significarem as frágeis república e democracia existentes no país, também são demonstrações positivas de amadurecimento de um povo que busca realizar a síntese de um passado histórico comum, convergir os anseios e expectativas e definir as características que fazem de São Tomé e Príncipe uma sociedade própria e distinta das demais. Afinal, o país demonstra passar por momentos de tomada de consciência de seu

povo sobre seu próprio legado, o que tem sido refletido nas discussões sobre a santomensidade. Dessa forma,

O que interessa é, então, interrogar os processos de afirmação coletiva, a fim de expor a formação de uma identidade, e fazer a distinção entre mitos, reelaboração dos relatos e realidades sociológicas e históricas. O paradigma pós-colonial considera São Tomé e Príncipe como uma comunidade histórica detentora, desde a gênese de sua formação social, de uma alteridade radical, em busca de emancipação da dominação colonial e, ao mesmo tempo, como uma sociedade etnicamente diferenciada. (MAINO, 2004, p. 11, tradução nossa)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEGRE, F. C. *Santomensidade*. São Tomé: UNEAS, 2005.

HOLANDA, S.B. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006. 26 ed.

MAINO, Elizabetta. *Le Kaléidoscope Identitaire: anthropologie historique de São Tomé e Príncipe*. 2004.567f. Tese (Doutorado em Antropologia Social e História) - École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris, 2004.

NEVES, C. A.; CEITA, M. N. *História de S. Tomé e Príncipe: breve síntese*. S. Tomé, 2004.

SÃO TOME E PRÍNCIPE – *Guia Turístico 2013/2014*.



Recebido em: 22/02/2014

Aprovado em: 18/06/2014



RESENHA

THE FUTURE OF FOREIGN AID: DEVELOPMENT COOPERATION AND THE NEW GEOGRAPHY OF GLOBAL POVERTY

Angela Pires Terto¹

Andy Sumner, co-diretora do Instituto de Desenvolvimento Internacional do King's College, e Richard Mallett, pesquisador do também renomado *Overseas Development Institute*, ambos baseados em Londres, trazem a discussão sobre o futuro da cooperação internacional tendo em vista o cenário atual. A entrada de novos atores no cenário da cooperação, o surgimento de novas modalidades de cooperação e o retrato atual da pobreza no mundo ensejam mudanças na abordagem tradicional da cooperação.

O livro está dividido em duas partes. A primeira cuida do que é a ajuda (*Aid*) e retrata como ela tem sido empreendida no que chamam de *Aid 1.0*. Já a segunda parte discute uma nova visão de ajuda, que seria a *Aid 2.0*.

Questionando o poder da elevação do crescimento para a redução da pobreza, eles chamam a atenção à própria natureza do problema da extrema pobreza. Nos anos 1990, 90% da população vivendo nestas condições estava localizada nos países de menor renda e em 2008, três quartos dessa população estava nos países de média renda. Por isso, faz-se necessário perguntar-se qual o papel da ajuda estrangeira e o que ela quer atingir. Nesse contexto, os autores sugerem a demanda por um novo multilateralismo e por uma cooperação para o desenvolvimento que vai além do tradicional bilateralismo. Ambos, receptores e provedores da cooperação, precisam se adaptar.

No primeiro capítulo da Parte 1, os autores partem do conceito de “mercados de ajuda” (*AidMarkets*) para definir o que é ajuda (*Aid*). Os mercados de ajuda seriam resultado da interação de cinco componentes: demanda por ajuda, o provimento da ajuda, produtos ou instrumentos de ajuda, determinantes da efetividade da ajuda e custos de oportunidade. Enquanto a demanda está relacionada à necessidade, o provimento pode estar relacionado tanto à motivação ético-compensatória quanto a

¹ Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Essex, Reino Unido. Doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional da Universidade de Brasília.

interesses individuais, que variam de acordo com os doadores, sejam eles novos, tais como Brasil, Índia e China, ou tradicionais.

A ajuda oficial para o desenvolvimento (*Official Development Assistance - ODA*) é reconhecida pelos autores como principal forma de ajuda. Ela pode ocorrer de diferentes maneiras, podendo ser essencialmente não financeira, como a promovida pelo governo indiano, ou uma mistura de financeira e não financeira, como a promovida pela China. Neste último caso, a China ainda vincula sua ajuda à utilização necessária de produtos e serviços chineses. Os conceitos tradicionais deixariam de fora a ajuda humanitária, a realizada em contextos de reconstrução e de combate ao terrorismo, trazendo dificuldades para a análise que dificilmente consegue identificar quando termina, por exemplo, a reconstrução e quando inicia a promoção do desenvolvimento. Os autores também questionam os objetivos que movem a ODA, por exemplo, quando são motivados por interesses de segurança nacional. Observando que a prestação da ajuda é heterogênea, os autores apresentam a tipologia a seguir, que pode ser sobreposta uma a outra.

Segundo os autores, a ajuda financeira pode ser concessional, quando se refere a doações ou empréstimos subsidiados, ou não concessional, quando se tratam de empréstimos de acordo com o mercado. A ajuda pode ser condicionada (*tied*), embora os autores reconheçam que esse tipo de ajuda é cada vez mais impopular. A ajuda também pode ser enquadrada como projeto e programa de ajuda, evoluindo para abordagens amplas de setores (*Sectorswide approaches - SWAps*), que muitas vezes são promovidas a partir de um *pool* de recursos. Os tradicionais ajustes de operações estruturais vêm sendo cada vez mais substituídos pelo apoio geral ao orçamento, envolvendo novas abordagens. A estratégia de redução da pobreza tem sido um instrumento para viabilizar esse tipo de ajuda. A ajuda financeira também pode ser *upstream* (apoio a políticas e instituições) ou *downstream* (implementação de ações) e também pode servir para redução de débito. A ajuda não financeira inclui a ajuda para alimentação e a assistência técnica. A assistência humanitária poderia ser separada em ajuda de alívio (*relief*) e ajuda reconstrução.

Os autores também oferecem uma tipologia de instrumentos desde os anos 1950 até os dias atuais, rotulados como instrumentos inovadores. Estes últimos incluem abordagens baseadas nos mercados, em insumos públicos globais ou regionais e financiamentos inovadores, além da demanda por coerência. Nesse contexto, os autores

sugerem que a palavra “ajuda” atualmente seria inadequada, devendo ser substituída por “cooperação internacional”.

O capítulo 2 dedica-se a discutir a finalidade da ajuda, a partir da perspectiva demandante e da provedora. Os autores discutem elementos que vão desde o preenchimento de lacunas de capacidade, interesses comerciais e de segurança internacional - considerando que as motivações nem sempre são visíveis - à seletividade e heterogeneidade. Sumner e Mallet questionam os objetivos da ajuda quanto à promoção de crescimento, uma vez que os dados indicam a promoção do aumento do consumo em detrimento do crescimento sustentável. Focar o elemento econômico, como no caso das estratégias de combate à pobreza, seria algo equivocado e, se for essa a abordagem, deveríamos reduzir nossas expectativas quanto à ajuda.

O capítulo 3 discute a efetividade da ajuda a partir de vasta literatura sobre o tema. Os autores sugerem que o problema do desenvolvimento pode não estar relacionado à falta de recursos. A partir dos estudos escolhidos, os autores reúnem algumas conclusões quanto ao que a ajuda favorece ou lhe é indiferente. Os autores destacam a dificuldade em medir o impacto da ajuda para o desenvolvimento, uma vez que ela é circunscrita a múltiplos fatores e atores, muitas vezes dependentes de movimentos internos que estão fora do controle dos atores externos.

Para uma nova visão de cooperação, na parte II do livro, os autores tomam como base três cenários para a redução da pobreza - otimista, moderado e pessimista - a partir de estimativas de crescimento. Segundo os autores, se assumimos a redução da pobreza como o objetivo principal da ajuda para o desenvolvimento, avaliando os custos necessários para reduzir a pobreza, teríamos o volume de ajuda necessária. Entretanto, um novo modelo de alocação de recursos para a ajuda deveria incluir também recursos domésticos e globais em potencial. Os autores propõem que a ajuda gradualmente evolua de contribuições financeiras à, por exemplo, construção de sistemas de impostos e à contratação de advogados que consigam melhores acordos em negociações com empresas internacionais. Para eles, a ajuda deve continuar focando os bens públicos e países que seriam parte da solução. Além disso, as dinâmicas atuais requerem atentar para especialmente quatro grandes questões: bolsões de pobreza, efeitos de crescimento em países de média renda, transferência de conhecimento e apoio mútuo à coerência de políticas.

Os autores partem do pressuposto de que se o futuro é de cada vez menos países pobres, devem-se utilizar instrumentos apropriados a esse contexto. Além disso, a

manutenção de altos níveis de ajuda pode ser prejudicial ao desenvolvimento de instituições públicas em países de baixa e média renda, criando um desincentivo doméstico. Para isso, eles propõem um *upgrade* na ajuda, de 1.0 para 2.0, evoluindo da visão de que “pessoas pobres vivem em países pobres” para a visão de que a pobreza é um problema global; da transferência de recursos para a transferência e intercâmbio de conhecimentos e para a construção de processos inclusivos; de intervenções externas a demandas com liderança doméstica; e da visão de ajuda para preencher lacunas para ajuda como catalizadora de desenvolvimento.

Recebido em: 09/04/2014
Aprovado em: 10/05/2014