



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Administração

LARISSA CRISTINA SAMPAIO BARROS

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO:
Estudo de caso sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**

Brasília – DF

Julho - 2015

LARISSA CRISTINA SAMPAIO BARROS

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO: Estudo
de caso sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.**

Monografia apresentada como parte dos
requisitos necessários para obtenção de grau de
Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela
Universidade de Brasília
Orientadora: Professora Doutora Magda Lúcio

Brasília – DF
Julho - 2015

LARISSA CRISTINA SAMPAIO BARROS

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO: Estudo
de caso sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a) aluno (a)

Larissa Cristina Sampaio Barros

Profa. Dra. Magda de Lima Lúcio
Professor-Orientador

Prof. Dr. Luiz Fernando Macedo Bessa
Professor-Examinador

Prof.Ma. Meire Lúcia G. M. M. Coelho
Professor-Examinador

Brasília, 29 de junho de 2015

*Dedico este trabalho à minha mãe, Lucimar Pinheiro
e ao meu irmão, João Victor. Pelo apoio, paciência
e amor incondicional.*

AGRADECIMENTOS

A Deus, por me manter forte e perseverante durante toda essa trajetória, por me fazer acreditar em um futuro promissor e por guiar-me rumo aos meus sonhos e objetivos.

À minha orientadora e coordenadora do curso de Gestão de Políticas Públicas, profa. Dra. Magda Lúcio, pela disponibilidade, auxílio na realização deste trabalho, pela motivação em forma de carinho, pelas conversas e por acreditar e lutar pela excelência do nosso curso.

Aos meus queridos professores, pela grande dedicação e empenho destinados a este curso e principalmente, pelo incentivo em tornar seus alunos agentes de mudança do país.

À equipe ODM, da Secretaria-Geral da Presidência da República, em especial à Miriam Licnerski, pelo empenho em alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e pela contribuição para que esta pesquisa fosse possível.

À minha mãe, mami, mainha. Ela, que além de progenitora é alma gêmea, parceira, amiga, professora, psicóloga, conselheira e principal incentivadora. Obrigada pelo apoio incondicional, por tornar meus sonhos possíveis e pelo encorajamento durante toda a vida, não somente a acadêmica. Não há conquista minha sem que você faça parte, muito obrigada.

Ao João Victor, meu irmão, meu oposto. De tão curioso com o funcionamento do mundo, com descobertas tecnológicas e com o universo da área de exatas, acaba contagiando todos ao seu redor, tornando-os mais estudiosos, pesquisadores e curiosos também. Obrigada por ser tão você e por me deixar ser um pouquinho parecida contigo também.

Aos meus amigos, todos eles. Amigos de infância, da escola e da UnB, obrigada por fazerem com que a vida seja mais leve e divertida, pela parceria e por estarem comigo em mais uma etapa da vida. Por sempre encontrarem, e me fazerem achar também, alegria mesmo diante das dificuldades, principalmente em cálculo e economia. Carrego um pouco de cada um de vocês comigo neste novo ciclo, obrigada.

*“Tem dias que a gente se sente
Como quem partiu ou morreu
A gente estancou de repente
Ou foi o mundo então que cresceu
A gente quer ter voz ativa
No nosso destino mandar
Mas eis que chega a roda-viva
E carrega o destino pra lá”*

Chico Buarque

RESUMO

Este trabalho é resultado de uma pesquisa documental fruto da análise da participação social como estratégia para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, que faz uma análise do desempenho do Brasil em atingir as Metas do Milênio, traçadas pela ONU. A partir dos resultados obtidos, foi possível demonstrar como a inclusão da sociedade nas tomadas de decisões governamentais causou efeito na implementação das políticas públicas e no alcance dos ODM.

Palavras-chave: Participação social. Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	10
1.1.	Formulação do problema	10
1.2.	Objetivos.....	12
1.3.	Justificativa	12
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1.	O Princípio da Participação Social	14
2.1.1.	A Participação Social como Método.....	17
2.2.	Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	23
2.3.	A Participação Social nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	28
2.3.1.	Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade.....	30
3.	MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA	33
3.1.	A Secretaria Geral da Presidência da República e os ODM	34
4.	RESULTADOS E DISCUSSÃO	35
4.1.	Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o Brasil: Resultados de 2014.....	35
4.2.	Arcabouço Institucional e as Metas do Milênio	47
4.2.1.	Municipalização	47
4.2.2.	Atuação do MNCS.....	51
4.2.3.	Prêmio ODM Brasil	53
5.	CONCLUSÃO.....	56
	REFERÊNCIAS	59

1. INTRODUÇÃO

Após uma longa fase política fortemente autoritária, foi promulgada a Constituição de 1988, a qual aponta a importância da descentralização das decisões do Estado e a necessidade da participação da sociedade no processo político, bem como, no monitoramento e avaliação das políticas públicas.

A participação social tem se mostrado um importante mecanismo na busca de uma sociedade cada vez mais democrática. O direito à participação da sociedade na gestão pública não é uma formulação recente. Em 1948, após a 2ª Guerra Mundial, foi criada a Declaração Universal dos Humanos e este documento já firmava a presença da população nas tomadas de decisão do governo como um direito fundamental.

A partir de 2003, com Luiz Inácio da Silva à frente da Presidência da República, o governo federal demonstrou maior preocupação em dialogar com a sociedade e ampliou os espaços de interação entre atores políticos e civis por meio da criação e realização de Conselhos e Conferências, ouvidorias, audiências, consultas públicas, redes sociais e plataformas digitais.

Segundo o pesquisador Leonardo Avritzer, “desde a primeira conferência nacional, realizada na área da saúde, no governo Vargas até o começo de 2012, foram realizadas 115 conferências. Destas, 74 ocorreram no governo Lula” (2012, p. 8). Sendo assim, esse comportamento expandiu em nível federal por meio da ampliação dos números de Conselhos de políticas públicas e das Conferências Nacionais. A prática de conferências surgiu anteriormente à gestão de 2003, mas estava focada em poucas áreas, com destaque para saúde e assistência social.

1.1. Formulação do problema

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio – ODM – surgiram após conferências internacionais organizadas pela Organização das Nações Unidas na década de 90, que tratavam de temas que melhorariam a qualidade de vida da população. Em setembro de 2000, a ONU realizou a Cúpula das Nações, a qual contou com a presença de líderes mundiais dos 191 países e criaram a Declaração do Milênio, documento que estabelecia uma agenda global, destacando os principais problemas relacionados à qualidade de vida enfrentados por países pobres, dentre eles a pobreza, desigualdade de gênero e destruição do meio ambiente.

Os ODM são oito objetivos que visam a melhoria das condições sociais e ambientais da sociedade. Cada país tem liberdade para escolher as estratégias que auxiliam no alcance das metas, focando em políticas públicas específicas, de acordo com cada meta, entretanto, observa-se que a escolha tem sido unanimidade entre os países. Para mensurar o avanço de cada país e estabelecer parâmetros de comparação, criou-se um sistema de monitoramento e avaliação composto por 21 metas e 60 indicadores. O sistema contribui com o processo de análise das ações adotadas e garante a manutenção dos compromissos expressos no plano de ação.

A Cúpula das Nações estabeleceu que os governos têm o desafio de realizar as metas traçadas na Declaração do Milênio até o final de 2015. Neste ano, serão avaliados todos os avanços de cada país e a partir daí, traçar novas metas que continuem garantindo melhor qualidade de vida a toda a população mundial.

O Brasil tem apresentado resultados muito satisfatórios quanto ao cumprimento das Metas do Milênio. A maioria das metas já foi alcançada e, por isso, o país criou desafios ainda maiores sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Entretanto, ainda há muito para se fazer, o Objetivo 6, que será especificado mais a frente, por exemplo, ainda não foi alcançado.

Para que se obtivesse sucesso em todas as metas e fizesse com que todas as regiões, inclusive as mais periféricas, fossem beneficiadas e tivessem melhor qualidade de vida, a ONU concluiu que deveria haver um novo método para que os ODM alcançassem todas as cidades, realizando um processo de Municipalização. Neste modelo, as prefeituras, com apoio do governo federal, deveriam ter mais autonomia para decidir quais são as prioridades de seus municípios e colocar políticas públicas e programas sociais em prática de acordo com a demanda da população. Entretanto, convém ressaltar que a municipalização não significa apenas ação das prefeituras. Com o intuito de que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio sejam ampliados a todas as cidades, é necessário que a sociedade participe, seja na criação de projetos sociais, seja no acompanhamento e avaliação das políticas públicas.

Em 2004, foi criado no Brasil um movimento de caráter apartidário, ecumênico e plural para trabalhar em parceria com o governo federal e desenvolver ações que auxiliassem no alcance das Metas do Milênio -o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, Trata-se de uma grande rede inter-organizacional que conta com a participação de diversos setores do Estado, da Sociedade Civil e de empresas do setor privado com a finalidade de mobilizar a sociedade civil e os governos em prol das metas do Milênio, por meio da ampliação da implementação e monitoramento das políticas públicas. O MNCS, diferente de outros

movimentos sociais, conta com o Estado como protagonista em suas ações, ou seja, ambos tomam decisões em conjunto.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é o principal assistente do governo federal, representado pela Secretaria Geral da Presidência da República, que está relacionado aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Ele é responsável pelo diálogo direto entre a sociedade civil e o Estado; por divulgar os ODM nos municípios através de seminários realizados em lugares que já haja participação da sociedade, como Conselhos, por exemplo; por auxiliar na criação dos Núcleos Municipais; por compartilhar experiências entre os municípios; e, por sempre manter contato com a Secretaria Geral da Presidência da República, passando relatórios acerca de suas atividades e do progresso realizado nos municípios de acordo com o Núcleo que os representa.

Por fim, além do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, a Secretaria Geral da Presidência da República tem outras estratégias que relacionam a participação social e o alcance das 21 metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, como o Prêmio ODM, considerado um instrumento de mobilização social, bem como, uma oportunidade para as organizações governamentais e não-governamentais apresentarem suas iniciativas em prol dos ODM e trocarem experiências.

1.2. Objetivos

O principal objetivo do trabalho é apresentar o caso em que o Governo Brasileiro, por meio da Secretaria Geral da Presidência da República, usou a participação social como mecanismo para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Para alcançar o objetivo deste trabalho, serão apontados o conceito de participação social como método de gestão, assim como os resultados do último Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, lançado em junho de 2014. Além disso, também será identificada a atuação do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade em prol do alcance das Metas do Milênio.

1.3. Justificativa

No Brasil, o governo tem percebido a necessidade de incluir a sociedade nas tomadas de decisão, principalmente em se tratando de questões ligadas diretamente ao bem-estar social, tendo em vista que a referida gestão do governo brasileiro é pautada pelas políticas sociais.

Dessa forma, considera-se que, reconhecendo as demandas da sociedade por meio dela mesma, as ações sociais governamentais podem ser melhor direcionadas e alocadas.

Fala-se muito da participação social relacionada às políticas públicas, desde sua formulação até a implementação. Por isso, é importante entender a relação da sociedade civil com o Estado e descobrir as maneiras pelas quais a participação social pode auxiliar o governo, de modo que as tomadas de decisão sejam as mais eficientes possíveis. A participação social, além de auxiliar os governantes a entenderem suas principais necessidades, também pode contribuir para o controle social. Por isso, é interessante que a sociedade perceba que sua interferência, além de auxiliar no desenho das políticas públicas, também auxilia em sua execução, monitoramento e avaliação.

É fundamental que a sociedade entenda os conceitos de participação social e conheça o sistema participativo, principalmente os Conselhos e Conferências que em suas reuniões tratam de assuntos de interesse de acordo com cada grupo da sociedade. Dessa maneira, haverá maior interação da sociedade civil com o Estado, as demandas reais serão expostas e, a partir daí a sociedade criará um hábito de comunicação com o governo a fim de auxiliar políticas públicas e melhoria da qualidade de vida de todos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo aborda os conceitos de participação social, o contexto histórico e como ocorreu sua institucionalização no Brasil. Apresenta a ampliação dos meios de comunicação entre a sociedade civil e o governo federal e as principais dificuldades de implementação. Além disso, aborda o que são os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio - ODM, como surgiram, quais são as metas, a relação com a participação social; por fim, o capítulo apresenta o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, o qual faz a ligação entre o Estado e a participação da sociedade, e suas iniciativas em prol do alcance das Metas do Milênio.

2.1. O Princípio da Participação Social

A literatura acadêmica de participação social demonstra convergência quanto ao seu conceito. Apesar de terem ideologias distintas, não há diferenciação conceitual entre os atores. Essa concordância ocorre, principalmente, porque a participação social é um fenômeno atual no Brasil, foi legitimada somente na Constituição Federal de 1988 e sua ampliação efetiva tem sido percebida apenas nos últimos doze anos.

Segundo Moroni (2010), “participar é opinar politicamente em questões relativas a vida concreta das pessoas, mas também, nos processos decisórios do Estado que, conseqüentemente, afeta sempre a vida concreta das pessoas. ” Sendo assim, a participação social é uma reforma democrática da administração pública, baseada na necessidade de incentivar a participação de diferentes atores (governamentais e não-governamentais), dando condição paritária à participação cidadã nas tomadas de decisão do Estado.

Dagnino (2002) explicita que “a legitimidade da representação política dos interesses da sociedade civil não pode ser entendida como um cheque em branco, autorizando os governos a atuarem sem constrangimentos e cuja cobrança efetiva seja feita apenas na eleição seguinte”.

Já Modesto (2003) afirma que “a participação administrativa ou participação no âmbito da administração pública, em seu sentido mais amplo, significa todas as formas de interferência de terceiros nas realizações do Estado. ”

Entretanto, em se tratando de participação social na administração, o conceito é mais restrito: corresponde à interferência no processo de tomadas de decisão governamentais, implementadas em favor de interesses coletivos. Tal interferência pode ser feita por um cidadão

nacional ou por representante de grupos sociais nacionais, estes últimos somente se forem legitimados a agir em nome coletivo.

A participação social, também conhecida como cidadã, popular, democrática, comunitária, entre outros nomes é, portanto, aquela que configura diversas formas de intervenção, individual ou coletiva, que gera uma rede de cooperação e interação baseada na relação de pessoas, grupos e instituições com o Estado e suas tomadas de decisão relacionadas a sociedade civil. O princípio participativo pode contribuir na legitimidade do governo, promover uma cultura mais democrática e, além disso, tornar a gestão governamental e o desenho das políticas públicas mais eficientes.

Controle social e participação social são comumente confundidos quanto sua aplicabilidade. No entanto, entende-se que controle social é a “participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania. O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos” (GGU, 2008). Além disso, Siraque (2009) conceitua a expressão controle da seguinte maneira:

O ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não, através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. O “algo a ser controlado é o resultado do exercício da função administrativa do Estado. (p. 103)

Tanto a participação quanto o controle social são exercícios da cidadania e da soberania popular. A diferença entre os dois mecanismos participativos é que, o primeiro está relacionado ao poder público, ou seja, o direito de integrar-se e opinar nas decisões relativas a formação de ações normativas do Estado. Já o controle social refere-se ao direito de fazer controle das execuções das decisões políticas governamentais, com ou sem participação da sociedade civil.

Ou seja,

Enquanto a participação popular colabora para a formação das normas jurídicas estatais, a finalidade do controle social [...] é aproveitar as regras previamente elaboradas para submeter o Estado a uma posição de submissão ao cidadão controlador de seus atos. (SIRAQUE, 2009).

Mais de um século após o processo de organização da administração pública – quando surgiu a burocracia moderna -, a participação social surgiu como um dos mecanismos para

assegurar a efetividade da gestão pública, para dar mais transparência às decisões do Estado e para não comprometer as instituições políticas democráticas. Estimular o engajamento de cidadãos e organizações da sociedade nas tomadas de decisões do Estado era considerado um modelo de gestão pública contemporânea.

Nos anos 90, esse mecanismo foi considerado, por agências nacionais e internacionais, um dos princípios organizativos do processo de deliberação, de formulação e avaliação das políticas públicas. As origens do discurso acerca da participação social são variadas, como cita Milani, (2008):

Encontram-se referências e elogios à necessidade do uso de ferramentas participativas nos manuais das agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento, no âmbito dos programas de reforma do Estado e das políticas de descentralização, mas também na prática de alguns governos locais que afirmam promover, graças à participação dos cidadãos, estratégias de inovação e, em alguns casos, de radicalização da democracia local.

Ao longo dos anos, alguns autores perceberam a existência de diversas dificuldades na implementação da participação social no Estado. Tais problemas partiam tanto da falta de interesse/conhecimento dos cidadãos, quanto da inércia do Estado. Moreira Neto (1992) classificou as dificuldades da implementação da participação social em três níveis: a abulia política, a acracia política e a apatia política.

- a) Abulia política refere-se ao cidadão que não quer participar, que recusa a participação social e é cético em relação as atividades de participação popular.
- b) Acracia política está relacionada ao cidadão que não pode participar por diversos motivos: baixo grau de escolarização, falta de esclarecimento dos direitos e deveres nos processos administrativos e jurídicos e à complexidade excessiva das regras administrativas, por exemplo.
- c) Apatia política ocorre pela falta de estímulo para a sociedade, ou seja, a excessiva demora na resposta de críticas e solicitações, e a falta de canais de comunicação diretos e ágeis da sociedade civil com o Estado.

Essas situações gerais, extraídas da análise política, merecem reflexão. A consideração isolada de cada qual pode evitar a teorização abstrata, que uniformiza as situações reais, como se os problemas de participação popular fossem os mesmos para todas classes sociais e, especialmente, fossem idênticos aos problemas enfrentados pela classe média urbana. A participação não é uniforme em qualquer lugar do planeta e essas diferenças devem ser consideradas ao se considerar a participação social como método de governo, pois um nicho da

sociedade sempre será melhor representado e opinará mais no ciclo das políticas públicas do que outro.

Milani (2008) cita mais duas dificuldades relacionadas a este mecanismo da democracia. O primeiro ponto crítico é que, muitas vezes, os atores da sociedade civil (e somente alguns deles) são consultados apenas durante o processo de tomada de decisões, sendo assim, eles participam somente antes e depois da negociação. A participação desenvolvida dessa maneira aumenta a qualidade da transparência do Estado para com os cidadãos, porém não garante a legitimidade do processo institucional, ou seja, em casos como esse, a participação popular é semelhante a uma consulta, não há cooperação entre os atores governamentais e não-governamentais.

O segundo problema abordado pelo autor é referente à burocracia. Em se tratando de participação social, tanto o excesso quanto a falta de burocracia podem ser prejudiciais, Milani (2008) afirma:

[...] um ambiente de relações entre governo e sociedade marcado pela espontaneidade, pelo voluntarismo coletivo e por estratégias de curto prazo impostas pelo sistema eleitoral pode impedir a concretização dos resultados na fase de instalação de uma política social, muitos programas sociais são interrompidos causando graves problemas para os cidadãos beneficiários. [...] Paradoxalmente, a institucionalização de experiências de participação pode cair na armadilha de burocratização do processo de participação em um esquema mais corporativo. A criação de instâncias formais pode corresponder ao início da cristalização do processo social de participação.

2.1.1. A Participação Social como Método

No caso brasileiro, a reivindicação por uma maior participação da sociedade civil foi encaminhada para a Assembleia Constituinte. No fim dos anos 80, houve uma série de propostas de movimentos sociais (movimento negro, de mulheres, socioambientalista, indígena, homossexual, de pessoas com deficiência, de crianças e adolescentes, sem tetos, sem-terra, etc.), até então sub-representados na política brasileira, para transformar demandas em direitos, para construir outro modelo de sociedade e para ter uma participação institucionalizada nas deliberações do Estado. Era necessária a criação de outros mecanismos de participação, além do voto, que incluíssem a expressão das multiplicidades e minorias da sociedade. Segundo Moroni (2009), o Estado precisava “criar estratégias e propostas além da garantia e efetivação

de direitos civis, políticos, sociais, (...), permitindo e assegurando a participação popular efetiva nas políticas públicas e em todas as decisões de interesse público”.

Após uma longa fase política fortemente autoritária, Constituição Federal de 1988 foi promulgada e nela é abordada a necessidade de descentralização do Estado, assim como a transformação da participação social em diversas diretrizes políticas, principalmente com relação as políticas sociais. A Carta Magna garante a participação da sociedade civil nas tomadas de decisão governamentais, contanto que sejam a nível social. “Entretanto, quanto ao âmbito da economia, do sistema político e da democratização da informação e da comunicação, dimensões fundamentais para a construção de um Estado democrático, a Constituição de 1988 foi extremamente conservadora” (Moroni, 2009).

No artigo 194, Parágrafo Único, Inciso VII, a respeito da Seguridade Social, a Constituição dispõe que “o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregados dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados”. No artigo 227, Parágrafo 1º, com relação a Família, a Criança, ao Adolescente e ao Idoso, assegura que “o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais (...)”. Por último, no artigo 204, Inciso II, sobre a Assistência Social, garante “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. ”

Sendo assim, Avritzer (2009) reiterou a ideia de que “a própria Constituição deu origem a um conjunto de instituições heterogêneas que mais tarde, nos 90, foram legitimadas como conselhos de políticas, referendo, plebiscito e iniciativa popular, ou formas de participação social”

Durante o processo em que a sociedade civil pressionava o Estado por mais participação nas deliberações das políticas públicas, uma das forças sociais e políticas mais importantes na construção dessas ideias foi o Partido dos Trabalhadores, um partido que se auto definia como “socialista moderno”. No final dos anos 70, um grupo com mais de 100.000 trabalhadores de indústrias automobilísticas de São Paulo resolveu entrar e greve, desafiando a vontade dos patrões e da legislação vigente na época, e demonstrando coragem e insatisfação com as condições de trabalho que lhes eram impostas.

A partir daí entrou em movimento diversas áreas trabalhistas insatisfeitas: construtores civis, bancários, químicos, ferroviários, entre outras, se mobilizaram envolvendo setores cada vez mais amplos e importantes do proletariado que buscavam apresentar suas reivindicações e passaram a lutar contra a repressão, ou seja, contra o regime ditatorial.

Após a ditadura militar, o Brasil tinha duas vertentes políticas:

De um lado, a da construção de um partido socialista democrático, em que se empenhavam figuras políticas de prestígio e de tradição, como [...]. Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1978, com apoio das lideranças operárias de São Bernardo, suplente de senador na chapa encabeçada por Franco Montoro [...] De outro, a proposta de Leonel Brizola, lançada ainda do exílio, em Lisboa, em 1979, antes da anistia, quando refundara o Partido Trabalhista Brasileiro/PTB, conservando a tradição trabalhista, associando-a a reivindicações novas, que passariam, desde então, a agitar as esquerdas brasileiras: o racismo na sociedade, a criança marginalizada e aba abandonada, a opressão da mulher, a questão, considerada decisiva, da educação [...]. (REIS, 2010).

Mesmo com duas veias políticas fortes já existentes no Brasil, o grupo, cada vez maior de trabalhadores, uniu-se e em 1980 criou o Partido dos Trabalhadores. Partido este que dotou o proletariado brasileiro de consciência de classe e o organizou nacionalmente. O PT defendia ideias que iam contra as instituições do Estado burguês, a ditadura militar e a política do PCB. Com o passar dos anos, recebeu mais apoio e, teve representação parlamentar nas eleições, conquistando espaço no cenário político brasileiro.

Em 2002, na terceira vez em que concorreu à Presidência da República, Luís Inácio Lula da Silva, um dos primeiros integrantes do Partido dos Trabalhadores em 1980, foi eleito, e seu governo foi prorrogado por mais quatro anos após sua reeleição em 2006. Nessa ocasião, a sociedade brasileira criou expectativas quanto a efetivação do que era conhecido como “sistema descentralizado e participativo”. Acreditava-se que seriam criados mecanismos novos de comunicação e participação e que os cidadãos brasileiros pudessem participar cada vez mais ativa e diretamente das decisões públicas.

Para fortalecer e ampliar a participação popular em seu primeiro mandato, o presidente Lula delegou à Secretaria-Geral da Presidência da República (SG-PR) a atribuição de relacionar-se com as entidades da sociedade civil e a criação e implementação de consulta popular de interesse do Executivo. Até 2002, essa Secretaria relacionava-se apenas com os poderes legalmente instituídos – Executivo Federal, Legislativo e Judiciário – e demais entes da federação. Durante o governo Lula houve um grande avanço na criação de espaços de participação e uma de suas primeiras ações como Presidente foi repensar o desenho e a institucionalização da participação social. Desse modo, Moroni, declara:

“Se nos basearmos no desenho inicial, podemos concluir duas coisas: que a participação era vista como estratégia de governabilidade e os diferentes sujeitos políticos da participação eram reconhecidos como pesos diferenciados, com prioridade para os sujeitos políticos da relação capital-trabalho. (2009, p.126)”

Um dos mecanismos encontrados para a ampliação de espaços de diálogo entre o Estado e a sociedade civil, ainda durante o primeiro mandato do Presidente Lula, foi a ampliação do número de conselhos e reestruturação dos já existentes. Estes são responsáveis pelo deslocamento de espaço da decisão do estatal-privado para o estatal-público, têm como objetivo dar oportunidade à transformação dos sujeitos sociais em sujeitos políticos e fazer com que a governabilidade seja compartilhada e democrática para todos. Nos conselhos, a sociedade civil (membros escolhidos para representar o povo) e o Estado – em sua maioria, a quantidade de participantes das suas esferas é paritária – dialogam a respeito das principais demandas da população e quais são as maneiras mais eficazes de atendê-las. As principais características dos conselhos de políticas públicas são:

- a) criação por iniciativa do Estado;
- b) composição integrada por representantes do Poder Público e da sociedade;
- c) principal finalidade servir de instrumento para garantir a participação popular, o controle social e a gestão democrática das políticas e dos serviços públicos, envolvendo o planejamento e o acompanhamento da execução de tais políticas e serviços;
- d) atividades dos conselhos estão passíveis a controle institucional e social (SIRAQUE, 2009, p. 123-124)
- e) estão presentes nas três esferas de governo, funcionando em forma de sistema centralizado (MORONI, 2009, p. 114).

As estatísticas quantitativas acerca dos Conselhos Nacionais são muito diversas. Santos (2007), afirma que:

Na esfera Federal, podem ser identificados 85 colegiados com a participação de representantes da sociedade civil, onde a capacidade decisória é compartilhada com representantes da sociedade civil, onde a capacidade decisória é compartilhada com representantes de inúmeros setores-trabalhadores, organizações não-governamentais, movimentos sociais entidades empresariais, especialistas de renome e cidadãos com reconhecida liderança em suas áreas de atuação. Desses, identificam-se 39 Conselhos e colegiados semelhantes e dotados de caráter consultivo, 40 de caráter consultivo e deliberativo e ainda outros 8 com caráter exclusivamente deliberativo, sendo que, desse total, 20 integram diretamente, a estrutura da Presidência da República ou seus órgãos essenciais ou de assessoramento direto e imediato, enquanto os outros 65 vinculam-se a Ministérios.

Enquanto isso, Moroni identificou apenas 64 conselhos nacionais. Destes, 13 foram criados durante o governo Lula e 09 foram reestruturados neste mesmo período. Observa-se a expansão dos conselhos e, conseqüentemente, da participação social, ao se comparar que do período em que a Constituição foi promulgada, em 1988, até o ano de eleição do Presidente Lula, 2002, foram criados 42 Conselhos de Políticas Públicas. Contudo, em 8 anos de mandato do governo Lula, a Secretaria Geral da Presidência da República criou e reestruturou 22 Conselhos. Segue abaixo duas tabelas, a primeira com todos os Conselhos Nacionais criados no Governo Lula e a segunda, com os Conselhos reformulados durante o mesmo período, segundo Moroni (2009):

Quadro 1. Conselhos Nacionais criados no Governo Lula

Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES
Conselho Nacional de Segurança Alimentar – CONSEA
Conselho Nacional de Juventude – CNJ
Conselho das Cidades
Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial – CNPIR
Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGIbr
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial – CNDI
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca – CONAPE
Conselho Nacional de Economia Solidária
Conselho Nacional do Trabalho
Conselho Nacional do Programa Primeiro Emprego
Conselho Nacional do Esporte

Quadro 2. Conselhos Nacionais reformulados no Governo Lula

Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual
Conselho Nacional do Turismo
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CONDRAF

Conselho Nacional de Recurso Hídrico
Conselho Nacional de Combate à Discriminação – CNCD
Conselho Assessor Nacional da Embrapa
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência – CONADE

Outra investida do governo Lula na ampliação da participação social foi o aumento das conferências nacionais. Estas têm caráter mais abrangente e só acontecem depois de conferências em níveis mais restritos, podendo ser regionais, estaduais ou municipais. Os temas abordados em todas as conferências são o mesmo, de acordo com sua área, entretanto, o assunto será tratado no âmbito nacional ou municipal, de acordo com a abrangência do evento, tendo em vista a representatividade de todos os outros âmbitos do governo, além do federal. Esse tipo de Conferência é essencial para troca de experiências, assim como para que sejam percebidas comparações, além de apresentação de modelos que podem ser seguidos por outras cidades, municípios, entre outros.

As Conferências Nacionais são espaços de diálogo e construção coletiva, de políticas públicas ou programas sociais, que envolvem membros da sociedade civil (seja um cidadão comum ou membro de algum movimento social), do governo federal, estaduais e dos municípios. Normalmente, esses encontros são abertos ao público como ouvinte, entretanto, somente indivíduos previamente escolhidos (representantes de diversos setores interessados no tema da conferência em questão) podem dar opinião e auxiliar na tomada de decisão.

As Conferências Nacionais têm caráter mais amplo que os conselhos e envolvem mais pessoas, não somente os representantes previamente escolhidos, como nos conselhos. Tendo em vista que não há restrição quanto à participação da sociedade civil, as conferências também tem caráter de mobilização social e, por isso, outra característica é que elas têm caráter consultivo-propositivo e não deliberativo, como no caso de alguns Conselhos. Além disso, as Conferências Nacionais só ocorrem após a realização de Conferências Municipais, Regionais e/ou Estaduais, que normalmente são organizadas por seus respectivos conselhos.

A partir do início do primeiro mandato do governo Lula, o processo das conferências passou a ser muito mais abrangente, abarcando uma quantidade muito maior de temas. Durante esse período, muitas conferências foram realizadas pela primeira vez, dentre elas: políticas para as mulheres; promoção da igualdade racial; povos indígenas; arranjos produtivos locais; direitos da pessoa idosa; economia solidária e educação profissional e tecnológica; aquicultura e pesca; medicamentos e assistência farmacêutica; terra e água; esporte; cultura e meio ambiente.

Durante o período de 2003 a 2006, foram realizadas 43 conferências - 38 nacionais e 5 internacionais -, que mobilizaram cerca de 2 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder Público. Nota-se que, do conjunto de conferências realizadas de 2003 a 2006, 16 foram realizadas pela primeira vez (ROCHA, 2009). Ao considerar até 2009, o total aumenta para 55 conferências. Isso significa que, em apenas sete anos (2003-2009), foram realizadas aproximadamente 70% de todas as conferências ocorridas no Brasil em 21 anos (POGREBINSCHI, 2010, p. 45).

2.2. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

A origem dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio é encontrada na própria história da Organização das Nações Unidas (ONU), que diversas vezes se empenhou em criar objetivos e metas globais para os países participantes, obtendo sucesso na maioria de suas propostas, mas também fracassando em algumas iniciativas.

Um dos primeiros triunfos da ONU foi a questão da descolonização, assunto predominante durante os anos de 1950 e 1960. O resultado foi a liberação e criação de Estados soberanos no século XX. Segundo o BANCO MUNDIAL, em 20 anos o número de países cresceu exponencialmente: em 1950, havia apenas 60 unidades soberanas, em 1970 este número de países havia subido para 127 e por fim, em 2010 já eram contabilizados 270 países no mundo.

Das iniciativas da ONU, também pode-se destacar alguns fracassos, como os objetivos estabelecidos na Declaração de Alma Ata, de 1977, na qual os países comprometeram-se com os cuidados da saúde para todas as pessoas até o final do século XX, entretanto, contrariando as expectativas geradas pela Organização das Nações Unidas, milhões de pessoas pobres continuavam morrendo de doenças endêmicas e da falta de cuidados básicos de saúde.

Ao superar os riscos da Guerra Fria, do confronto entre as ideologias do comunismo e do capitalismo, e abrir as portas para o novo milênio, o cenário internacional mostrou-se propício à mobilização global, em busca de soluções que pudessem atender às exigências da nova agenda de interesse da humanidade e das relações internacionais. Diante disso, a ONU tomou frente e organizou conferências internacionais, importantes da nova agenda, com tema social ambiental que poderiam ser abordados pelas nações.

As seguintes conferências tiveram relevância fundamental na preparação do países para o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que ocorreu no ano 2000: Cúpula Mundial sobre a Criança (Nova York – 1990); Conferência sobre o Meio Ambiente e o

Desenvolvimento (Rio de Janeiro – 1992); Conferência sobre os Direitos Humanos (Viena – 1993); Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento (Cairo – 1994); Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento Social (Copenhague - 1995); IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim – 1995); Conferência sobre os Assentamentos Humanos: Habitat II (Istambul – 1996). (ALVES, 2001).

Durante os sete primeiros anos da década de 1990, as conferências com temas sociais mobilizaram grande parte da comunidade internacional e, além de coletarem informações, geraram o impulso necessário para que em 2000 os 191 países se comprometessem com um novo programa voltado a qualidade de vida da humanidade, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Em setembro de 2000, a ONU realizou a Cúpula das Nações, que contou com a presença de líderes mundiais dos 191 países e criaram a Declaração do Milênio, documento que estabelecia uma parceria internacional da agenda global, destacando os principais problemas relacionados à qualidade de vida enfrentados por países pobres, dentre eles a pobreza, educação, a sustentabilidade social e desigualdade de gênero.

A partir da Declaração do Milênio foi elaborado o Sistema ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, ou os “Oito Jeitos de Mudar o Mundo”, como ficou conhecido no Brasil. Os ODM são oito objetivos que visam a melhoria das condições sociais e ambientais da sociedade.

Cada país tem liberdade para escolher as estratégias que auxiliarão no alcance das metas, entretanto, observa-se que em sua maioria, os governantes optam pela mesma técnica e focam em políticas públicas e programas sociais específicos, de acordo com cada meta.

Para mensurar o avanço de cada país e estabelecer parâmetros de comparação, criou-se um sistema de monitoramento e avaliação composto por 8 objetivos, 21 metas e 60 indicadores. Entretanto, esse formato, com mais metas e indicadores, foi aprovado somente em 2007, após constatação de que seriam necessárias alterações da primeira proposta, a qual vigorou de 2002 a 2007 e compunha-se de 8 objetivos, 18 metas e 40 indicadores. O sistema contribui com o processo de análise das ações adotadas e garante a manutenção dos compromissos expressos no plano de ação.

A Cúpula das Nações estabeleceu que os governos têm o desafio de bater essas metas traçadas da Declaração do Milênio até o final de 2015. Neste ano, serão avaliados todos os avanços de cada país e, a partir daí, traçar novas metas que continuem garantindo melhor qualidade de vida a toda a população mundial. Os oito objetivos estabelecidos, assim como suas origens e as 21 metas apontadas para alcançar cada um dos respectivos objetivos são:

✓ **1 - Acabar com a fome e com a miséria**

A Conferência de Copenhague, em 1995, que tratou sobre desenvolvimento social foi o pontapé inicial para a criação do primeiro objetivo, considerado o mais importante de todos. Esta conferência caracterizou-se pela tentativa de superar o estado de descaso da comunidade internacional em relação à problemática do desenvolvimento. A ONU tratou o assunto como um meio para o aperfeiçoamento da vida humana.

- Meta 1: Reduzir, pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia.
- Meta 2: Alcançar o emprego pleno e produtivo do trabalho digno para todos, incluindo mulheres e jovens.
- Meta 3: Reduzir pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população que sofre de fome.

✓ **2 - Educação Básica de qualidade para todos**

Sua origem deu-se após a Cúpula Mundial sobre a Criança, em 1990. Na ocasião o intuito foi conscientizar os países que, além de se preocuparem com o desenvolvimento científico e tecnológicos da civilização, as novas gerações apresentavam diversos problemas a serem resolvidos. Para o Brasil, este encontro, em conjunto com as recomendações dadas pela conferência, serviu como base para a definição dos princípios do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

- Meta 4: Garantir que, até 2015, todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino médio.

✓ **3 – Igualdade entre os sexos e valorização da mulher**

Dois eventos alertaram a ONU, assim como a comunidade mundial, para a importância da igualdade entre os sexos: a Cúpula do Cairo (1994) e a IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim (1995). Ambos os encontros trataram da relação entre meio ambiente, crescimento econômico e população, assim como o empoderamento da mulher. No Cairo, a Cúpula já começou a preparar o mundo para o lançamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Aproveitaram o momento de trégua entre as rivalidades ideológicas do comunismo e capitalismo para abordar temas que antes seriam inviáveis, como a parceria entre governos e organizações não-governamentais. (ALVES, 2001).

- Meta 5: Eliminar a disparidade de gênero no ensino fundamental e médio, se possível até 2005, e em todos os níveis de ensino, o mais tardar até 2015.

✓ **4 – Reduzir a mortalidade infantil**

O quarto objetivo tem relação estreita com os direitos à saúde e seus respectivos aspectos éticos e sociais. A ONU considera a boa saúde um fator decisivo e crucial para o bem-estar das pessoas, assim como, para a erradicação da pobreza e da fome. Sendo assim, percebe-se que vários objetivos e metas dos ODM estão diretamente relacionados a redução da mortalidade infantil, controle de enfermidades – como a malária e o HIV/Aids -, tuberculose e a melhoria da saúde materna.

- Meta 6: Reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.

✓ **5 – Melhorar a saúde das gestantes**

Este tema, assim como a saúde da mulher de maneira geral, foi debatido na Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento, em Copenhague no ano de 1995 e na IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim, em 1995. A Organização Mundial da Saúde – OMS – destaca o alto índice de mortalidade ou graves sequelas diante do indevido controle e acompanhamento durante a gravidez, principalmente quanto a realização de abortos, partos não assistidos, alta incidência de enfermidades sexualmente transmissíveis e elevada infertilidade. Este objetivo apresenta importância, não somente por uma questão de direito à saúde, mas também por se tratar de um fator que auxilia no combate à miséria e que tem enorme impacto no bem-estar das famílias.

- Meta 7: Reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de 5 anos.
- Meta 8: Alcançar, até 2015, o acesso universal à saúde reprodutiva.

✓ **6 – Combater a AIDS, a malária e outras doenças**

O combate a essas doenças está previsto através de políticas que garantam níveis mínimos e básicos de atenção à saúde. Dentre esses serviços estão inclusas medidas de prevenção e de acompanhamento direto no tratamento do HIV/Aids, malária e tuberculose, incentivo do uso generalizado de preservativos para conter a disseminação de doenças

sexualmente transmissíveis e a expansão de informações para a sociedade acerca de métodos preventivos e combativos a essas doenças.

- Meta 9: Deter a propagação do HIV/AIDS e começar a inverter a tendência atual, até 2015.
- Meta 10: Alcançar, até 2015, o acesso universal ao tratamento do HIV/AIDS para todos aqueles que precisam.
- Meta 11: Deter a incidência da malária e de outras doenças importantes e começar a inverter a tendência atual, até 2015.

✓ 7 – Qualidade de vida e respeito ao meio ambiente

As metas desse objetivo chamam atenção para a necessidade de mudanças nos padrões de produção e de consumo, para a integração dos princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e nos programas sociais e, a partir daí, reverter perdas de recursos ambientais visando a melhoria do acesso à água potável e ao saneamento básico, assim como a melhoria da qualidade de vida habitacional.

O sétimo objetivo teve origem na Conferência do Rio de Janeiro, que também ficou conhecida como Rio-92 e ECO-92. Na ocasião a comunidade internacional realizou a segunda conferência da série sobre meio ambiente e desenvolvimento. O conceito do desenvolvimento sustentável foi consagrado nesta conferência e já integrava documentos que continham assuntos como padrões de consumo, pobreza, crescimento econômico, população e sustentabilidade da vida no planeta.

Dentre alguns documentos resultantes da Rio-92 destaca-se a Agenda 21, este aponta a importância da cooperação na preservação da natureza e estabelece as formas como cada país deve comprometer-se a tomar decisões, por meio dos governos, empresas e organizações da sociedade civil para preservar o meio ambiente. As ações de preservação deveriam ser pensadas em âmbito global, mas sofreriam adaptações respeitando a necessidade e realidades nacionais e globais.

- Meta 12: Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais e reverter a perda de recursos ambientais.
- Meta 13: Reduzir, pela metade, até 2015, a proporção da população sem acesso permanente e sustentável a água potável segura.
- Meta 14: Alcançar uma melhora significativa nas vidas de pelo menos 100 milhões de habitantes de bairros degradados, até 2020.

✓ 8 – Todo mundo trabalhando para o desenvolvimento

O oitavo objetivo estabelece sete metas para uma cooperação internacional que prevê o apoio de países desenvolvidos aos países em desenvolvimento. A Organização das Nações Unidas estipula que países ricos contribuam para a superação de estágios de pobreza e miséria através de assistência técnica, acesso as novas tecnologias de comunicação e informação, implementação de um sistema comercial aberto e justo (com regras claras, acessíveis e previsíveis a todos) e alívio de dívidas externas. A discussão sobre essa cooperação mundial teve um início discreto na Conferência Internacional sobre a População e o Desenvolvimento realizado no Cairo, em 1994.

- Meta 15: Avançar no desenvolvimento de um sistema comercial e financeiro aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. Inclui: um compromisso com governabilidade, desenvolvimento e redução de pobreza nos âmbitos nacional e internacional.
- Meta 16: Atender às necessidades especiais dos países menos desenvolvidos.
- Meta 17: Atender às necessidades especiais dos países sem acesso ao mar e dos pequenos países insulares em desenvolvimento.
- Meta 18: Tratar globalmente o problema da dívida dos países em desenvolvimento, mediante medidas nacionais e internacionais, de modo a tornar sua dívida mais sustentável em longo prazo.
- Meta 19: Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e executar estratégias que permitam que os jovens obtenham um trabalho digno e produtivo.
- Meta 20: Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar o acesso a medicamentos essenciais a preços acessíveis, nos países em desenvolvimento,
- Meta 21: Em cooperação com o setor privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em especial das tecnologias de informação e de comunicações.

2.3. A Participação Social nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

Desde o início do processo de criação dos ODM, a sociedade civil teve papel fundamental na efetivação dessas metas, pois pressionou os governos para que aderissem aos compromissos assumidos nas conferências internacionais das quais participava. Em função da pressão da sociedade, a Cúpula Social das Nações Unidas reconheceu, em 1995, que era possível diminuir os índices de pobreza e fome, ao usar um conceito de desenvolvimento mais

abrangente, que também considerasse o pleno emprego e a inclusão social como fatores relevantes para erradicar a miséria.

Outra demonstração da importância da colaboração da sociedade para atingir as metas dos ODM estava no próprio reconhecimento da ONU, que além de trazer valores como a solidariedade, também afirmou que a democracia participativa era o cenário ideal para cumprir as metas do milênio:

Os homens e as mulheres têm o direito de viver a sua vida e de criar os seus filhos com dignidade, sem fome e sem medo da violência, da opressão e da injustiça. A melhor forma de garantir esses direitos é através de governos de democracia participativa baseados na vontade popular. (ONU. Declaração do Milênio).

Ao usar a participação social como o principal mecanismo para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e perceber os bons resultados obtidos, o Brasil passou a se destacar e tornou-se referência para os outros países pela maneira com que tem combatido os problemas sociais e ambientais. Ainda que indicadores demonstrem que algumas metas não foram atingidas e que realizá-las até o final de 2015 será um grande desafio, o Brasil tem sido reconhecido internacionalmente por suas estratégias de ação em prol dos ODM. Vale ressaltar que as metas pré-estabelecidas são amplas e, por isso, limitam-se na maioria dos casos a uma visão geral das realidades socioeconômicas dos países que colocaram os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em suas agendas.

O Brasil, como maior e mais populoso país da América do Sul, mantinha no início da década de 1990 posições inferiores à Argentina, Chile, Uruguai e Venezuela em diversos indicadores que definem o ranking dos ODM. Os avanços do Brasil em direção ao cumprimento das Metas do Milênio foram muito expressivos e constantes ao longo de duas décadas. Entretanto, mesmo que em alguns pontos o Brasil tenha alcançado as metas estipuladas pela ONU, não há garantia que o retrato social relacionado àquela meta esteja satisfatório. Este trabalho é constante, e se prolongará para além de 2015, quando os governos se reunirem novamente para atingirem novas metas e indicadores.

Observa-se a mobilização da sociedade civil e uma ativa participação social nos ODM devido ao aumento da quantidade de pessoas e organizações sociais envolvidas nos processos participativos e decisórios, na elaboração de políticas públicas e na participação em seminários de ODM. Um exemplo dessa crescente participação foram as oito mil lideranças presentes nos seminários de divulgação da 4ª Edição do Prêmio ODM Brasil em 2011. (Secretaria Geral da Presidência da República, 2012).

Os principais espaços de participação social existentes no Brasil e que auxiliam diretamente a implementação, monitoramento e avaliação dos ODM são:

- a) **Conselhos:** Os Conselhos de Políticas Públicas e Direitos fazem parte do princípio constitucional da participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio servem como condutor de esforços em favor do desenvolvimento humano e tornou-se um desafio para a sociedade civil para encontrar novas formas de cooperação entre todos os atores envolvidos. Sendo assim, é fundamental buscar convergências entre as agendas dos movimentos sociais, do governo, dos conselhos e a plataforma proposta pelos ODM.
- b) **Conferências:** As Conferências representam instâncias de debates, reflexão e negociação em níveis municipal, estadual, regional e nacional e são instrumentos essenciais e específicos para a definição de prioridades, de agenda e de subsídios para a construção e avaliação de políticas públicas. As propostas e ideias que surgem durante as conferências têm contribuído positivamente para a criação de políticas e metade desenvolvimento social e assim, impactando diretamente nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Além dos principais espaços de participação social existente no Brasil, que auxiliam na implantação dos ODM, a participação social nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio se consolidou após a criação da rede do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, composta por núcleos estaduais, regionais e municipais, e por um colegiado nacional que tem a função de representar todos os núcleos criados no país.

2.3.1. Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade

Em 2004, a mobilização da sociedade civil ganhou força e expressão na contribuição para o alcance das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. O governo federal, em parceria com os governos estaduais e municipais, com o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento – PNUD -, e organizações sociais e empresariais se uniram para criar o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é um dos principais atores em prol do alcance das Metas do Milênio. É uma grande rede inter-organizacional que conta com a participação de diversos setores do Estado, da Sociedade Civil e de empresas do setor privado com a finalidade de mobilizar a sociedade civil e os governos em prol das metas do Milênio

através da ampliação da implementação e monitoramento das políticas públicas. "O MNCS é um movimento que, diferente de outros movimentos sociais, conta com o Estado como protagonista em suas ações, ou seja, ambos tomam decisões em conjunto" (COSTA, 2013).

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade – MNCS - surgiu em 2004 durante uma reunião realizada em São Paulo com um grupo de empresários comprometidos com os conceitos de responsabilidade social de suas empresas. A ideia partiu do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva que conheceu, em 1998, a experiência de um empresário do Rio Grande do Sul, Daniel Tevah, cujo envolvimento em ações de solidariedade serviu de modelo para propor a criação do Movimento.

Tevah, um dos donos de uma fábrica de roupas em Porto Alegre (RS) adepto a ações filantrópicas por meio de doações em dinheiro, descobriu em um determinado momento que o montante de suas doações não era suficiente para suprir necessidades básicas dos indivíduos que recebiam esse auxílio. A partir daí, ele idealizou um sábado solidário para os funcionários do Grupo Tevah. Em sua primeira edição, a adesão dos funcionários foi total, e desde então todo o terceiro sábado do mês de maio ele ‘empresta’ a fábrica para que funcionários ou cidadãos que se interessarem possam se dedicar voluntária e espontaneamente na produção de cobertores, lençóis, roupas em geral que são doadas para idosos e crianças.

Baseado nessa história e com o intuito de gerar uma reflexão sobre o impacto das ações de responsabilidade social para a emancipação das comunidades beneficiárias por estas ações, o ex-presidente Lula sugeriu a criação do movimento nacional. Um dos princípios defendidos era de que o movimento criado pudesse modificar o conceito clássico de responsabilidade social que “historicamente é estruturado e baseado em ações assistencialistas que são insatisfatórias para promover a inclusão social” (CAETANO; 2012).

Durante um período de dois anos desde sua criação, o Movimento ficou restrito à cidade de São Paulo, até que em 2006, surgiu no Paraná, o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, com a bandeira “Nós Podemos Paraná”, que montou uma estrutura para apoiar a organização do Movimento. Essa experiência no Paraná qualificou lideranças que distribuíam as ações e estratégias em todo o país. A partir da experiência do Nós Podemos Paraná, foi criada em 2009, a Secretaria Executiva do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade e o Movimento ampliou seu raio de ação, incorporando outras organizações sociais comprometidas com essa agenda.

Hoje, o Movimento Nacional é integrado, em sua maioria, por cidadãos voluntários, mas também tem participação de empresas, associações e organizações sociais, entidades de classes profissionais, sindicatos, ONGs, fundações, institutos, universidades, representantes dos

poderes públicos, movimentos religiosos e igrejas, grupos, segmentos comunidades, entre outros. O Movimento tem pautado suas ações por meio da mobilização e articulação de lideranças sociais com a finalidade de implantar e fortalecer Núcleos Estaduais e Municipais dos ODM.

É fundamental que sejam aperfeiçoadas continuamente as práticas adotadas para gerar resultados, no sentido de uma apropriação das comunidades em relação aos rumos da sua própria história, tal como acontece e pode ser observado hoje pelo trabalho do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, que incorporou às ações baseadas apenas na boa vontade e no esforço fragmentário, uma tecnologia social que permite o aperfeiçoamento contínuo das estratégias nacionais, regionais e municipais, em torno da construção de uma nação que pretende fornecer ao mundo um modelo de civilização humanizado e sustentável. (FARES, superintendente Sesi/PR)

Por fim, o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade se auto define como apartidário, ecumênico e plural. Tem como missão institucional divulgar os ODM para a sociedade, estimular o voluntariado de pessoas e organizações e estimular o compromisso de instituições públicas e privadas; potencializar ações já existentes; formar parcerias e implementar ações que promovam sustentabilidade e melhor qualidade de vida; promover e incentivar projetos, programas e ações sinérgicas nos estados, municípios e nas comunidades; monitorar a evolução das metas e indicadores dos ODM e propor estratégias de ação para indicadores aquém do esperado (NÓS PODEMOS, 2010a).

3. MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

Para realizar a pesquisa, houve uma análise e comparação de dados e gráficos. Trata-se de um trabalho de caráter exploratório - de fontes primárias e secundárias, por meio de análise documental – bem como qualitativo, pois o objetivo não era analisar os números em si, mas averiguar o desenvolvimento e as melhorias nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio durante os 12 anos de governo do PT. Além disso, há apresentação de mecanismos de participação social utilizados para tornar as políticas públicas diretamente relacionadas aos ODM as mais eficazes possíveis.

Os dados analisados foram extraídos do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. A cada dois anos, o IPEA, com participação do PNUD, da Secretaria Geral da Presidência da República, Ministérios da Educação, Saúde e Meio Ambiente, faz um levantamento e apresenta os avanços e o que precisa ser melhorado para o alcance das Metas do Milênio até o período estipulado pela ONU, final de 2015.

Apesar do Brasil ter assinado o compromisso com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em 2000, o primeiro Relatório foi lançado somente em 2004, pois as iniciativas para alcance das metas começaram em 2002. O Relatório apresenta detalhadamente o monitoramento de cada uma das metas de cada objetivo em nível nacional. Portanto, houve uma análise comparativa do Relatório Nacional de Acompanhamento de 2002 com o de 2014 e, depois a constatação de quais objetivos foram alcançados e quais ainda não foram. A pesquisa apresenta os instrumentos de participação social utilizados pela Secretaria Geral da Presidência da República para incentivar a sociedade civil, o setor privado e organizações não-governamentais a trabalharem em prol dos ODM.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade tem competências quanto a regulamentação de projetos sociais relacionados com os ODM, assim como a fiscalização e orientação das prefeituras que decidem direcionar sua agenda a fim de alcançar os Objetivos em seu município. Portanto, o MNCS também foi abordado com o intuito de compreender sua funcionalidade de interlocução entre a sociedade civil e a Secretaria Geral da Presidência da República, suas atividades e como atua em prol do cumprimento das Metas do Milênio.

Além do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, foi feito um levantamento de vários documentos da Secretaria Geral da Presidência da República e do Movimento Nacional. Este material engloba relatórios, livros, guias e 12 cartilhas que divulgam as atividades dos Núcleos ODM em todo o país e os resultados alcançados por essas ações.

3.1. A Secretaria Geral da Presidência da República e os ODM

Foi delegada à Secretaria Geral da Presidência da República, manter uma estreita relação com os movimentos sociais, organizações não-governamentais e sociedade civil de modo geral a descobrir suas principais opiniões e demandas acerca do desenho das políticas públicas, ou seja, a função da SG/PR é ser o principal canal de comunicação entre a população e o Estado. A Secretaria Geral é dividida em outras 6 Secretarias de modo que cada uma tenha sua função específica e possa focar em suas próprias atividades. São estas: Secretaria Executiva, Secretaria Nacional de Articulação Social, Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais, Secretaria Nacional da Juventude, Secretaria de Administração e Secretaria de Controle Interno.

A responsável por estimular e apoiar iniciativas para que o Brasil alcance os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e coordenar o Prêmio ODM Brasil é a Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais – SNARPS. Esta é a responsável por acompanhar as atividades e iniciativas das prefeituras e da sociedade civil em prol dos ODM. Além disso, também é sua função divulgar e incentivar a participação de todos os níveis do governo, assim como da sociedade civil em programas e projetos sociais que impactem positivamente os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Além de ser a representante do Governo Federal nos ODM, a Secretaria Nacional de Relações Político-Sociais também tem a atribuição de fazer a articulação social e política dos eventos nacionais realizados com a presença do Presidente da República, externos ao Palácio do Planalto. Para tal, promove diálogos com entidades da sociedade civil, lideranças, personalidades, entes federativos e poderes constitucionais, visando assegurar condições adequadas para o êxito institucional das missões presidenciais. Por fim, também é responsável por elaborar análises de políticas públicas de interesse da Presidenta da República.

Após analisar os dados fornecidos pelo Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o trabalho apresenta quais são as estratégias da Secretaria Nacional de Relações Político-sociais – SNARPS – para alcançar as metas estabelecidas a fim de atingir todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio até o prazo estipulado pela ONU, dezembro de 2015, assim como quais atividades são delegadas para o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade a fim de tornar a relação com a sociedade civil mais direta e ágil e de descentralizar a função fiscalizadora quanto aos ODM.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo aborda o percurso dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no Brasil desde que o documento foi assinado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2000. Embora os esforços fossem concentrados em prol dos ODM somente em 2002, o prazo estipulado pela ONU para o cumprimento das metas foi de 15 anos e, por isso, o primeiro Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi lançado em 2002, tendo em vista que seriam lançados a cada dois anos.

Por meio desses Relatórios, pode-se acompanhar como o Brasil vem construindo o cumprimento de cada uma das metas, quais delas precisam de maior investimento para serem atingidas e alocar as estratégias usadas de acordo com as necessidades de cada Objetivo.

Neste capítulo, também serão apresentados os resultados utilizados pelo Brasil com relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio no prazo estipulado pela Organização das Nações Unidas e a maneira como atuou o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, principal canal de comunicação entre a sociedade civil que está envolvida com os ODM e o governo federal. Também mostra o desenho institucional do Movimento, bem como suas principais atribuições e contribuição para os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

4.1. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e o Brasil: Resultados de 2014

Os ODM formam um conjunto de propósitos globais com metas e indicadores, assumidos com o compromisso de promover uma direção internacional em prol da melhoria das condições de vida da humanidade. As metas estabelecidas são amplas, se limitando em grande parte dos casos, a uma visão macro das realidades socioeconômicas dos países que aderiram a este desafio, portanto devem ser adequadas de acordo com a realidade de cada país.

Observa-se que o Brasil já alcançou algumas metas estipuladas pela ONU, porém, isso não significa que o retrato social relacionado à sua respectiva meta esteja sanado de maneira satisfatória. A busca pela melhoria da qualidade de vida no mundo é um trabalho constante e deve ser prolongado para além de 2015, prazo final estipulado pela Organização das Nações Unidas para que os países alcancem todas as metas.

Os Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são instrumentos de monitoramento e avaliação das políticas públicas e programas

sociais lançados a cada dois anos. A partir deles é possível mensurar o desenvolvimento e as melhorias obtidas em cada Objetivo, assim como estabelecer novas estratégias e diretrizes para o cumprimento de todas as metas até o final de 2015.

OBJETIVO 1: Acabar com a Fome e a Miséria

Não ter acesso a alimentos é considerada uma das mazelas mais graves e urgentes da pobreza extrema, embora não seja a única. Também é destinada atenção à qualidade da alimentação, tendo em vista que, quando é inadequada, afeta não somente aos que vivem em “condições de extrema pobreza, mas também aos que integram os grupos de pessoas que residem em regiões de insegurança alimentar” (KORBES, 2011, p.15).

A meta colocada pela ONU é reduzir pela metade a proporção da população com renda inferior a US\$ 1,25 PPC por dia, o que equivale a R\$70 por mês. O PPC significa Paridade do Poder de Compra, responsável por mensurar quantos reais são necessários para comprar o mesmo que um dólar americano compraria nos Estados Unidos.

Alguns programas sociais e políticas públicas foram fundamentais para que o Brasil fosse um exemplo no alcance da primeira meta dos ODM. Dentre eles estão o Plano Brasil Sem Miséria – Bolsa Família, Programa Crescer – Microcrédito Produtivo Orientado, Programa Brasil Carinhoso, Proteção Social Básica e o Programa de Aquisição da Agricultura Familiar.

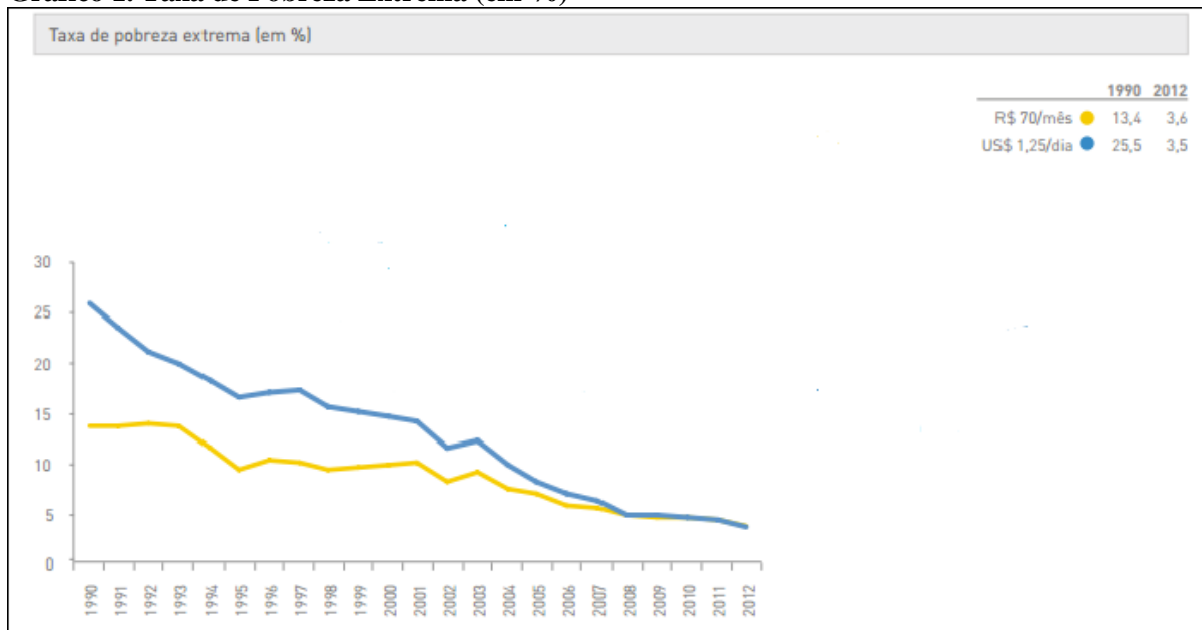
Segundo os dados do Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio lançado em 2014, o Brasil foi um dos países que mais contribuiu para o alcance global da Meta 1 - Reduzir, pela metade, entre 1990 e 2015, a proporção da população com renda inferior a um dólar por dia. Ademais, além de superar a meta colocada pela ONU para todos os países, o Brasil não somente reduziu a pobreza a um terço ou um quarto, o país reduziu a miséria menos de um sétimo do nível de 1990: de 25,5% para 3,5% em 2012. (Gráfico 1)

O Brasil superou a meta da Organização das Nações Unidas em 2002 e a partir daí, passou a estipular suas próprias metas para que o número de pessoas que vivem na pobreza seja cada vez menor. Em 2003, o Brasil adotou uma meta ainda mais rigorosa que a internacional: reduzir a pobreza em um quarto do nível apontado em 1990, que contabilizava-se que 36,2 milhões de pessoas viviam na extrema pobreza. Em 2008 essa meta também foi superada e, em 2011 a meta brasileira passou a ser a erradicação da pobreza até no país até 2015.

De 1990 a 2012, mais de 31 milhões de brasileiros deixaram a condição de pobreza extrema. Relativamente ao tamanho de sua população, o Brasil foi um dos maiores contribuintes

para o alcance global da primeira meta do ODM 1, pois não reduziu a pobreza somente à metade ou a um quarto, mas a menos de um sétimo do nível de 1990: de 25,5% para 3,5%.

Gráfico 1. Taxa de Pobreza Extrema (em %)



Fonte: Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, 2014

OBJETIVO 2: Educação Básica de Qualidade para Todos

A meta da ONU é a universalização da educação, ou seja, a garantia de que todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino. No caso brasileiro, esse ciclo corresponde ao ensino fundamental completo, que atualmente compõe nove anos. Além disso, a UNESCO afirma que a educação básica deve contemplar o aprendizado vinculado à formação da identidade das pessoas, sólida educação básica em leitura, escrita e aritmética em conjunto com conhecimentos gerais, ciências naturais, artes e música.

O Ministério da Educação e Cultura apresentou em 2007 o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Neste documento, o MEC colocava, à disposição dos estados e municípios, instrumentos eficazes de implementação, monitoramento e avaliação de políticas que visassem a melhoria da qualidade da educação, com enfoque na educação básica pública. O PDE visa assegurar a qualidade do ensino e a permanência de crianças e jovens na escola

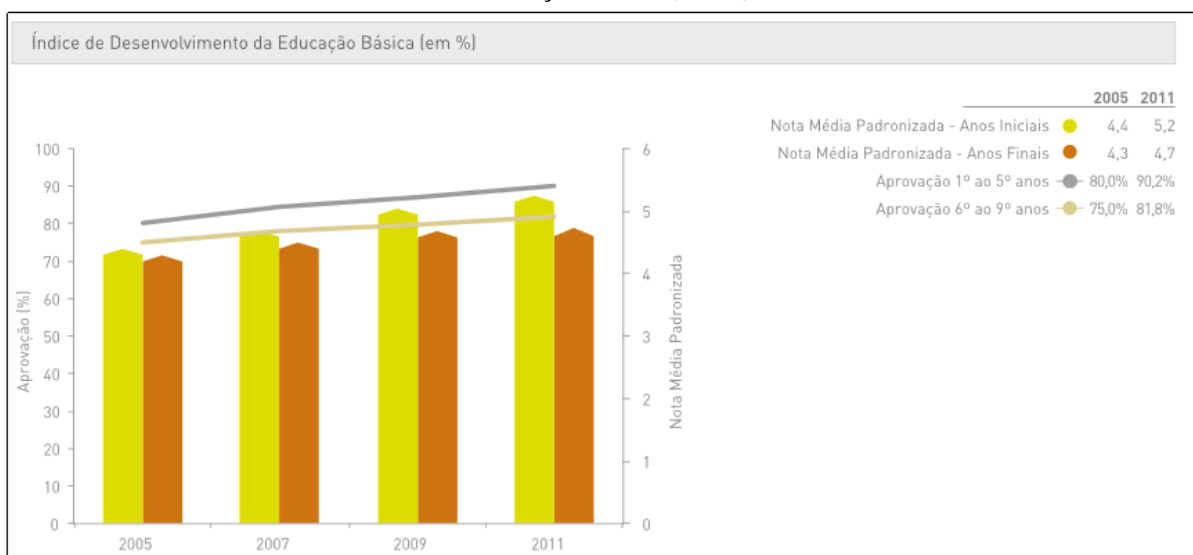
Ainda em 2007, foi criado um programa estratégico do PDE, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Este plano tem como objetivo criar um ambiente colaborativo entre todos os entes federados, mas sem que intervisse em sua autonomia,

envolvendo a decisão política, a ação técnica e atendimento de demanda educacional, visando à melhoria dos indicadores educacionais.

Analisando os dados dos Relatórios Nacionais de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2002 e de 2014, observa-se que o percentual de jovens de 15 a 24 anos, com pelo menos seis anos completos de estudo passou de 59,9% em 1990, para 84% em 2012. Enquanto isso, o percentual de jovens que não tinha concluído o primeiro ciclo de ensino completo, caiu de 41,1% para 16% no mesmo período.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), do Ministério da Educação, é um indicador de qualidade educacional, que agrega informações sobre o fluxo escolar e o desempenho dos estudantes em avaliações de língua portuguesa e matemática. A partir do índice, são estabelecidas metas nacionais, estaduais, municipais e até para cada escola. Os dados apresentados no gráfico abaixo mostram que esse índice tem progredido ao longo dos anos. Os avanços nos anos iniciais e nos anos finais, em cada componente, mostram que o ensino fundamental público no Brasil está evoluindo para superar problemas históricos de fluxo e de aprendizado.

Gráfico 2. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (em %)



Fonte: Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM – 2014.

As principais iniciativas que contribuíram para o bom desempenho do Brasil na melhoria da qualidade de ensino para todos foram o Programa ProInfância, Programa Mais Educação, Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica/Piso salarial nacional dos professores, a Condicionalidade em Educação do Programa Bolsa Família, o

Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE).

OBJETIVO 3: Igualdade entre os Sexos e Valorização da Mulher

A preocupação com a autonomia econômica das mulheres e a igualdade no âmbito de empregos, assim como o enfrentamento à violência contra as mulheres são os pontos centrais do terceiro Objetivo. Uma das metas a ser batida até 2015 é eliminar a desigualdade de ensino entre homens e mulheres. A ONU afirma que essa desigualdade de gêneros é um fator determinante para situações de pobreza e fome, sendo assim, estabeleceram metas e indicadores relacionados à educação – principalmente taxa de alfabetização – entre mulheres e homens, assim como maior presença feminina nos parlamentos de todos os países.

Superar as disparidades entre meninos e meninas no acesso à escolarização formal e promover políticas que ofereçam oportunidades para mulheres ocuparem papéis cada vez mais ativos e de alto escalão no mundo econômico e político são condições para atingir a superação das desigualdades de gênero. No que diz respeito ao acesso à educação, o Brasil já alcançou a meta prevista: meninas e mulheres já são maioria em todos os níveis de ensino. Entretanto, a desigualdade de gênero ainda persiste no mercado de trabalho, nos salários recebidos e na política.

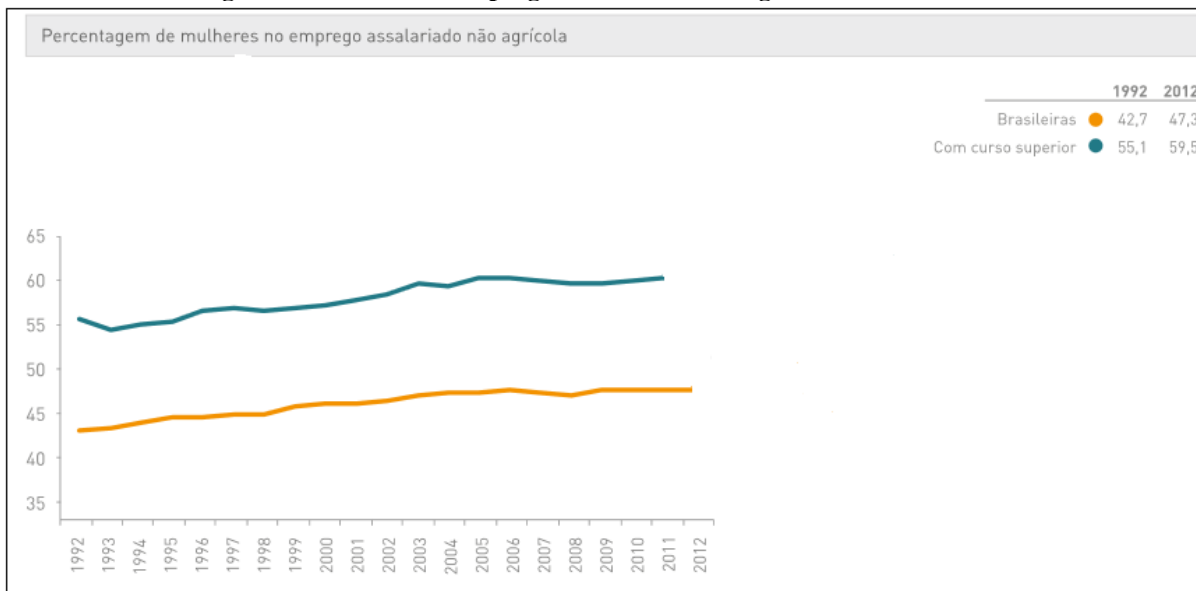
A violência doméstica ainda atinge milhares de mulheres brasileiras e, uma das medidas para combater esse problema, foi a criação do Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher. Esta medida inclui assistência, prevenção e a garantia de direito às mulheres. Atualmente, existem 1.011 serviços de atendimento às mulheres em situação de violência. A Lei Maria da Penha, após apenas 6 anos desde sua criação, prendeu mais de 4 mil agressores, instaurou aproximadamente 680 mil procedimentos com intuito de coibir a violência e recebeu mais de 2,7 milhões de denúncias pela Central de Atendimento à Mulher.

O governo federal, em parceria com estados e municípios, criou algumas ações e medidas que têm garantido mais autonomia às mulheres: Lei Maria da Penha, Central de Atendimento à Mulher (Ligue 180), Pronaf Mulher, Ampliação da Licença-Maternidade, Pacto Nacional pelo Enfrentamento à Violência Contra a Mulher e Programa de Autonomia Econômica das Mulheres e Igualdade de Gênero.

Ainda que as mulheres, estatisticamente comprovado, tenham níveis educacionais superiores aos homens, a segmentação do conhecimento, associada a fatores como a distribuição desigual das tarefas domésticas, levam a um quadro de persistentes distâncias entre os dois sexos no acesso a postos de trabalho, na renda e na qualidade dos vínculos de emprego.

O ODM 3 tem um indicador que mede a “percentagem de mulheres no emprego assalariado não agrícola” e, como os empregos assalariados neste setor costumam ser de melhor qualidade, a baixa presença de mulheres é um indicador da existência de barreiras de gênero que dificultam o acesso delas aos melhores setores do mercado de trabalho.

Gráfico 3. Percentagem de mulheres no emprego assalariado não agrícola.



Fonte: Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM – 2014.

A presença das mulheres em espaços de poder e decisão é relevante para a avaliação da situação de desigualdade entre os sexos, sendo uma dimensão que foi também incluída pela ONU para o acompanhamento do ODM 3. Um marco nesse sentido foi a eleição, em 2010, da primeira mulher presidente do Brasil. O fato, entretanto, não repercutiu nos demais cargos, mostrando-se necessárias políticas que contribuam para aumentar a representação das mulheres em cargos eletivos e nos principais postos dos poderes Executivo e Judiciário.

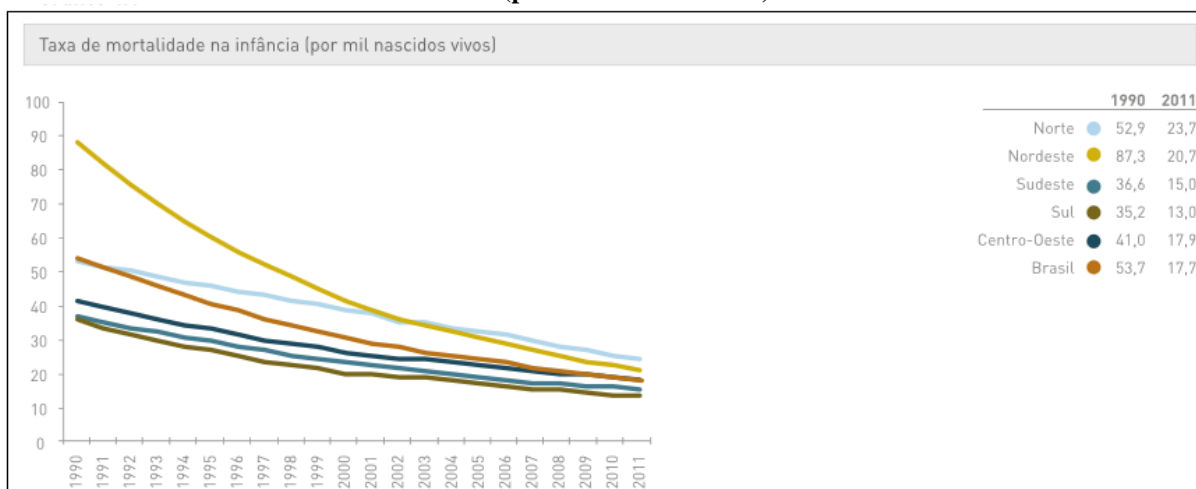
As mulheres representavam, em 2012, 51,7% do eleitorado brasileiro, mas o acesso feminino a cargos eletivos permanece baixo. Medidas legislativas foram tomadas para reverter esse quadro, com destaque para a Minirreforma Eleitoral de 2009, que promoveu mudanças na Lei dos Partidos Políticos e no Código Eleitoral. Além da previsão de obrigatoriedade de um percentual mínimo de candidaturas femininas inscritas por partido para as eleições proporcionais, determinou-se dotação de tempo na propaganda eleitoral gratuita e de recursos para a campanha.

OBJETIVO 4: Reduzir a Mortalidade Infantil

Este objetivo tem relação estreita com os direitos à saúde e aos seus aspectos éticos e sociais. “A boa saúde é um fator decisivo para o bem-estar das pessoas, das famílias e das comunidades, um fator preponderante para a erradicação da pobreza e da fome.” (KORBES, 2011). Em função disso, os ODM possuem várias metas e indicadores relacionados à saúde e que direcionam atenção especial para a redução da mortalidade infantil, a prevenção e o controle de doenças como HIV/Aids, a malária e a tuberculose e a melhoria da saúde materna.

Esse é considerado um dos Objetivos mais importantes do Sistema ODM. A ONU estabeleceu a meta de reduzir em dois terços, entre 1990 e 2015, a mortalidade de crianças menores de cinco anos. Em 1990, no Brasil, a taxa de mortalidade infantil era de 53,7 óbitos para cada 1000 nascidos vivos. Após 11 anos, essa taxa já era de 17,7 para cada 1000 nascidos vivos.

Gráfico 4. Taxa de mortalidade na infância (por mil nascidos vivos)



Fonte: Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM – 2014.

O Brasil atingiu o quarto objetivo com quatro anos de antecedência ao prazo máximo estipulado pela ONU. De acordo com a Organização Mundial de Saúde, OMS, o caso brasileiro está entre os vinte países que reduziram, em mais de 70%, a mortalidade infantil nos últimos 20 anos.

O país desenvolveu algumas políticas e programas sociais que impactaram positivamente para o alcance do quarto objetivo. O Programa Brasil Carinhoso, o Pacto pela Redução da Mortalidade Infantil, Programa Mais Médicos, Programa Rede Cegonha, a Vigilância da mortalidade Infantil e Fetal e a Estratégia Saúde da Família são alguns exemplos.

Além desses exemplos, municípios em parceria com a sociedade também desenvolveram algumas iniciativas relacionadas à melhoria da saúde das crianças: acompanhamento do desenvolvimento de crianças recém-nascidas, condicionamento da permanência nos programas sociais a ações de acompanhamento de saúde, garantia de creches nas comunidades para que as mães possam trabalhar e criação de campanhas de contribuição para fundos municipais da criança e do adolescente.

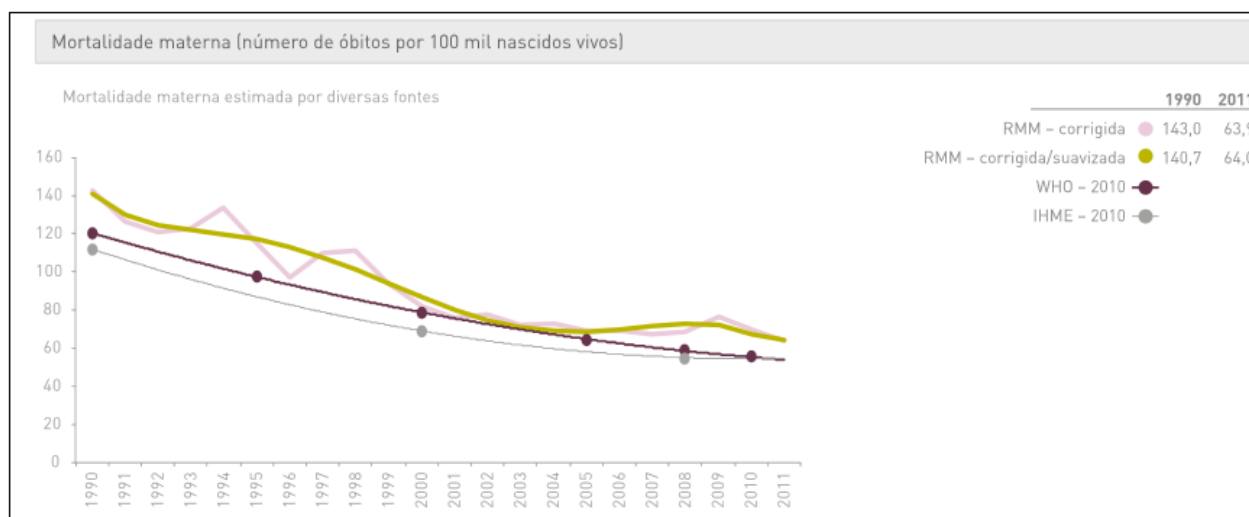
OBJETIVO 5: Melhorar a Saúde das Gestantes

A ONU estabeleceu como meta para esse indicador reduzir em três quartos, entre 1990 e 2015, a razão da mortalidade materna, por se tratar de uma questão de direito à saúde, mas também por se tratar de um fator que tem enorme impacto no bem-estar das famílias e na redução da pobreza e da fome no mundo. O governo brasileiro criou mais duas metas: promover a cobertura universal por ações de saúde sexual e reprodutiva até 2015, na rede do SUS e ter detido o crescimento da mortalidade por câncer de mama e de colo de útero invertendo a tendência atual.

A razão da mortalidade materna estima a frequência de óbitos maternos ocorridos até 42 dias após o parto. No Brasil, em 1990, esse indicador era de 141 mortes por 100 mil nascidos vivos. Em 2011 este número caiu para 64 óbitos a cada 100 mil nascidos vivos. Após esforços governamentais e implementação de políticas de saúde, em 2013 esse número recuou para 55 óbitos, em 2013. A meta brasileira é que o número máximo de óbitos seja de 35 para cada 100 nascidos vivos, até 2015.

O país melhorou, mas ainda não alcançou a meta. Apesar de esse ser o Objetivo que o Brasil tem mais dificuldade de atingir, graças a uma grande quantidade de programas e iniciativas sociais direcionadas à saúde das gestantes, o país vem registrando redução em todas as principais causas de mortalidade materna, dentre elas, hipertensão, hemorragia, abortos, infecções e doenças no aparelho circulatório complicadas pela gravidez e parto.

Gráfico 5. Mortalidade Materna (número de óbitos por 100 mil nascidos vivos)



Fonte: Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM – 2014.

Diante de diversas políticas e ações, algumas podem ser ressaltadas: Distribuição de sulfato ferroso para gestantes, Política de Atenção Integral à Saúde da Mulher, Programa e Fortalecimento de Prevenção, Diagnóstico e Tratamento do Câncer de Colo do Útero e de Mama, Rede Cegonha e Pacto pela Redução da Mortalidade Materna e Neonatal.

Uma maior redução da mortalidade materna depende das ações de promoção integral da saúde das mulheres em idade fértil, em um contexto de desenvolvimento de sistemas integrados de saúde pública em regime de cooperação entre os governos Federal, Estadual e Municipal e com a participação da sociedade.

OBJETIVO 6: Combater a Aids, a Malária e Outras Doenças

Para atingir o desafio proposto pelo Objetivo 6, os países precisam alcançar três metas estabelecidas pela Organização das Nações Unidas: 1) interromper, até 2015, a propagação e diminuir a incidência de HIV/Aids; 2) universalizar o acesso ao tratamento do HIV/Aids até 2015; e 3) reduzir a incidência de malária e outras doenças, como tuberculose, até 2015.

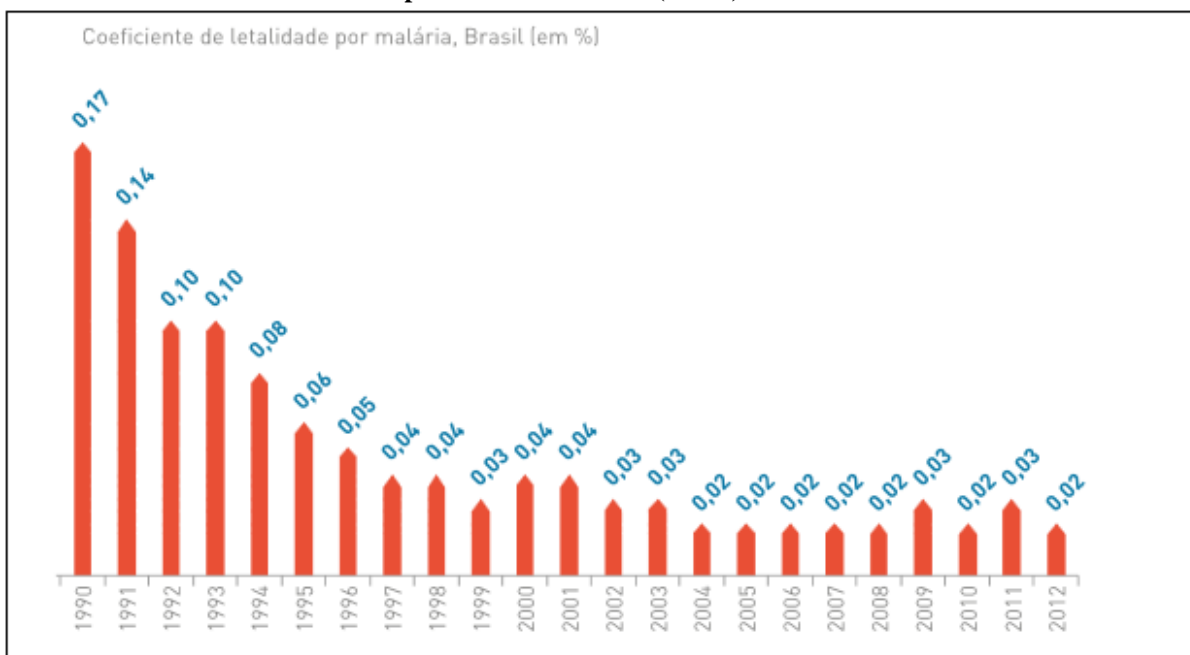
Para atingir tais objetivos, era necessário criar políticas que assegurassem níveis mínimos de acesso aos serviços básicos de saúde, que incentivassem e conscientizassem a população acerca do uso generalizado de preservativos para conter a disseminação de doenças sexualmente transmissíveis e medidas de prevenção e de vigilância direta, no tratamento de HIV/Aids. O Brasil inseriu mais uma meta ao Objetivo: eliminar a hanseníase.

Outra doença que deve ser controlada é a dengue, um dos principais problemas de saúde pública mundial. No Brasil, as condições socioambientais favoráveis à expansão do vírus *Aedes aegypti* possibilitaram a dispersão desde seu ressurgimento em 1976 e o avanço da doença. No

entanto, nos primeiros seis meses do ano de 2012, 84.535 pessoas tiveram dengue, enquanto que, em 2003, as notificações chegaram a 299.764. Em relação a 2011, houve uma redução de 90% de óbitos e menos 66% de casos graves da doença.

Alguns investimentos do Brasil no desenvolvimento de ações para a promoção da saúde pública e prevenção têm mostrado resultados eficientes, entre 1990 e 2012 a taxa de incidência da malária caiu de 3,9 por mil habitantes para 1,3 por mil habitantes, por exemplo.

Gráfico 6. Coeficiente de letalidade por malária no Brasil (em %)



Fonte: Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM – 2014.

Dentre os programas nacionais de controle de doenças, que foram colocados em prática para atingir o sexto Objetivo de Desenvolvimento do Milênio, estão o Programa Nacional de Controle da Dengue, o Programa Mais Médicos, o Programa Nacional de Controle da Tuberculose, o Programa Nacional de Controles da Malária e o Programa Nacional de Doenças Sexualmente Transmissíveis (DST-Aids).

OBJETIVO 7: Qualidade de Vida e Respeito ao Meio Ambiente

O sétimo Objetivo de Desenvolvimento do Milênio diz respeito à sustentabilidade ambiental. Para garanti-la, a ONU estipulou que deveria ser reduzida pela metade a proporção da população sem acesso permanente e sustentável à água potável e ao esgotamento sanitário.

As metas desse objetivo direcionam a atenção para a necessidade de mudanças nos padrões de produção e consumo e a integração dos princípios de desenvolvimento sustentável

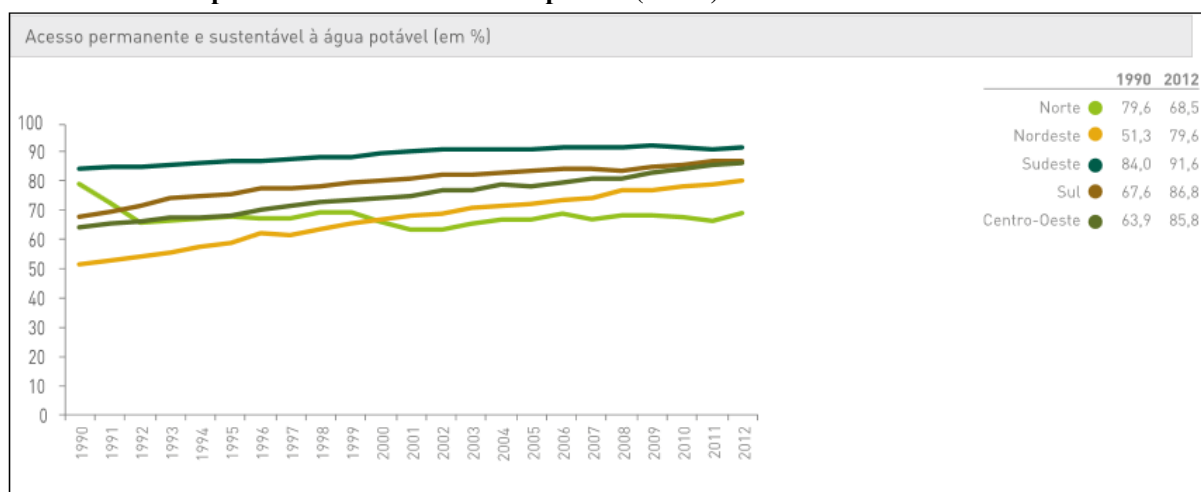
nas políticas e programas nacionais, para reverter perdas de recursos ambientais, para a melhoria do acesso à água potável, ao saneamento básico e promover a melhoria da qualidade habitacional .

Quatro metas foram definidas para alcançar o ODM 7: as duas primeiras são relativas à proteção dos recursos ambientais e da biodiversidade, e as duas últimas são em favor do acesso à água potável e ao saneamento básico, assim como a melhoria das condições de vida da população urbana em assentamentos precários. A primeira e a segunda metas são facilmente confundidas e até compartilham indicadores, entretanto, enquanto a primeira visa integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas e reverter a perda de recursos ambientais, a segunda tem como foco reduzir a perda da biodiversidade.

A redução do desmatamento mostra o avanço das iniciativas brasileiras para o alívio dos efeitos das mudanças climáticas. O novo Código Florestal também surgiu para somar ao esforço brasileiro de preservação ambiental. O Código contém regras claras para recomposição da Reserva Legal e das Áreas de Preservação Permanente (APP) e prevê financiamento para recuperar áreas desmatadas. Pelo Código, a reserva legal deve ser mantida com vegetação nativa e cujos limites mínimos variam de acordo com o bioma. Na Amazônia Legal, o produtor deve manter 80% da floresta em pé. No Cerrado a reserva de 35% e nas demais regiões 20%.

Com o propósito de atingir o Objetivo 7 e além disso, incentivar e ampliar o crescimento sustentável – baseado nos desenvolvimentos social, econômico e ambiental, e tendo como eixo central o combate à pobreza - foram criadas ações e políticas públicas específicas que vão de encontro às metas do sétimo ODM. Dentre elas: Construção de cisternas, Programa Nacional de Florestas, Novo Código Florestal, Bolsa Verde, Programa de Conservação e Recuperação dos Biomas Brasileiros e Políticas de abastecimento de água, esgoto e resíduos sólidos.

Quanto ao abastecimento de água e esgotamento sanitário, o governo brasileiro afirma que uma das maiores influências para o cumprimento da meta foi o Programa Minha Casa, Minha Vida. Entre 2011 e 2013, o Programa já havia entregue mais de 1,51 milhão de moradias, beneficiando mais de 5 milhões de brasileiros, isso equivale à região metropolitana de Belo Horizonte, terceira maior do país.

Gráfico 7. Acesso permanente e sustentável à água potável (em %)

Fonte: Relatório Nacional de Acompanhamento dos ODM – 2014.

OBJETIVO 8: Todo Mundo Trabalhando pelo Desenvolvimento

O oitavo Objetivo visa a formação de uma cooperação global para o desenvolvimento. As mudanças a serem feitas incluem: atenção às necessidades dos países isolados e daqueles que não têm acesso ao mar; ampliação do acesso a medicamentos e a tecnologias da informação e comunicação; atendimento a demandas específicas dos países menos desenvolvidos com relação a assuntos comerciais e financiamento externo; e repactuação das dívidas de nações altamente endividadas.

No cenário geopolítico mundial, o Brasil vem fortalecendo a cooperação internacional com países do Sul; foram 5.095 iniciativas de cooperação técnica em diversos países. Além disso, também integram a estratégia de colaboração mútua, as parcerias com nações africanas, a defesa de mudanças nas regras do sistema financeiro em prol do desenvolvimento e o apoio ao multilateralismo.

No âmbito interno, o Brasil busca dar maior capacidade às administrações públicas para desenvolver e implementar políticas públicas para um aumento da inclusão social. Em uma federação complexa, como a brasileira, isto envolve esforços para tornar a gestão municipal e eficaz, capaz de acelerar a execução dos investimentos públicos; de manter as políticas sociais; de realizar ações de diversificação da economia local; bem como, de melhorar o ambiente de negócios e a qualidade do gasto público.

Ainda sobre o plano interno, o país apoia iniciativas de empreendedorismo individual para micro e pequenos empresários, assim como o fortalecimento de cooperativas e de espaços de participação social, por exemplo: Reformulação do Simples, dando início ao Simples Nacional; Lei do Microempreendedor Individual (MEI); Programa de Cooperação Técnica

Internacional; Lei de Responsabilidade Fiscal e Estabelecimento dos projetos e parcerias de Cooperação Sul – Sul.

4.2. Arcabouço Institucional e as Metas do Milênio

O governo federal, em parceria com iniciativas da sociedade civil, de empresas e dos governos municipais passaram a seguir estratégias traçadas a favor das Metas do Milênio. A maioria delas estão relacionadas à ampliação da participação social, desde a criação de um plano de trabalho que tenha foco em demandas específicas da sociedade, até o acompanhamento e avaliação da agenda dos governos municipais.

Há uma estratégia relacionada a maior autonomia das prefeituras para escolher políticas públicas e programas sociais voltados para as maiores necessidades da sua população, de acordo com a realidade de cada município. Por fim, o último método citado neste capítulo está relacionado ao incentivo, mobilização e valorização das boas práticas de organizações sociais e prefeituras que contribuem para os ODM.

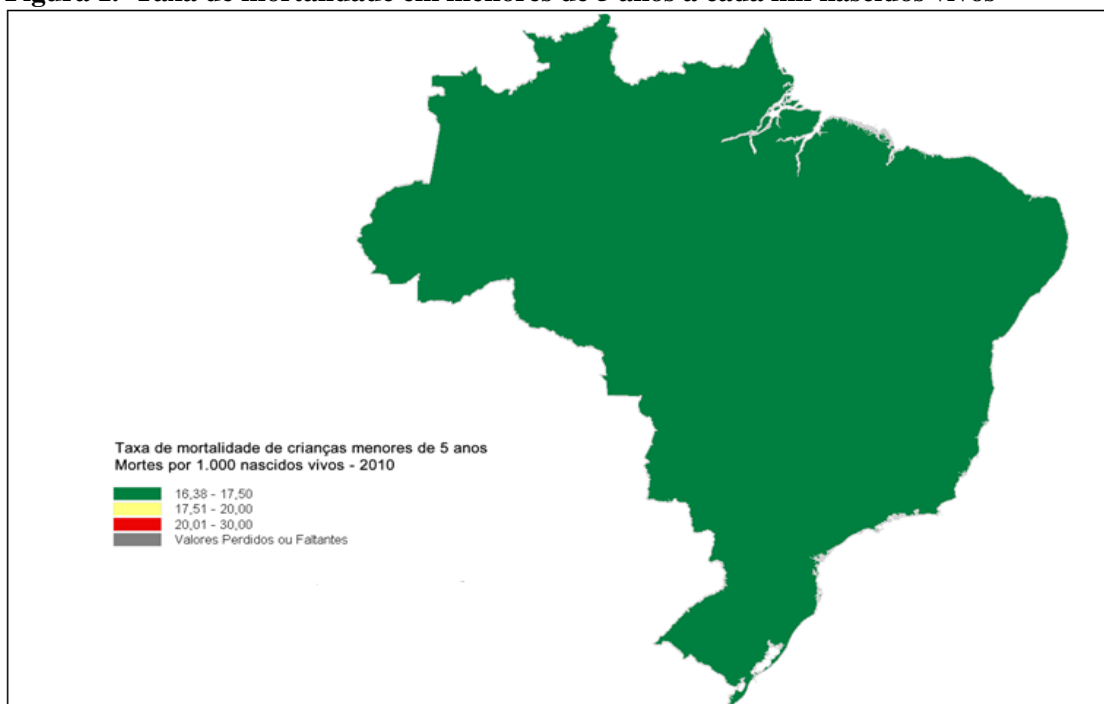
4.2.1. Municipalização

O formato federativo do Estado brasileiro, previsto na Constituição Federal, gerador da descentralização administrativa, faz com que cada vez mais serviços sejam delegados à execução no âmbito municipal: saúde, educação, ambiente, tributação e cultural (KRUEL, 2011, p. 167). Assim sendo, o município é o cenário em que as demandas sociais se apresentam. São notórias também as desigualdades socioeconômicas que se estabelecem em um país de dimensões continentais quando partimos de uma comparação entre os entes federados.

Em nível nacional, o Brasil está progredindo gradativamente no cumprimento das Metas do Milênio. Atualmente, o país serve de modelo para outros países que também estão engajados com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Entretanto, quando o olhar deixa de ser no Brasil como um todo e passa a ser focado em municípios, a situação torna-se menos otimista. Esse fenômeno ocorre porque alguns Estados e municípios brasileiros superam as metas e ofuscam os resultados inferiores de outras regiões. Com isso, a média brasileira aparece com dados extremamente positivos.

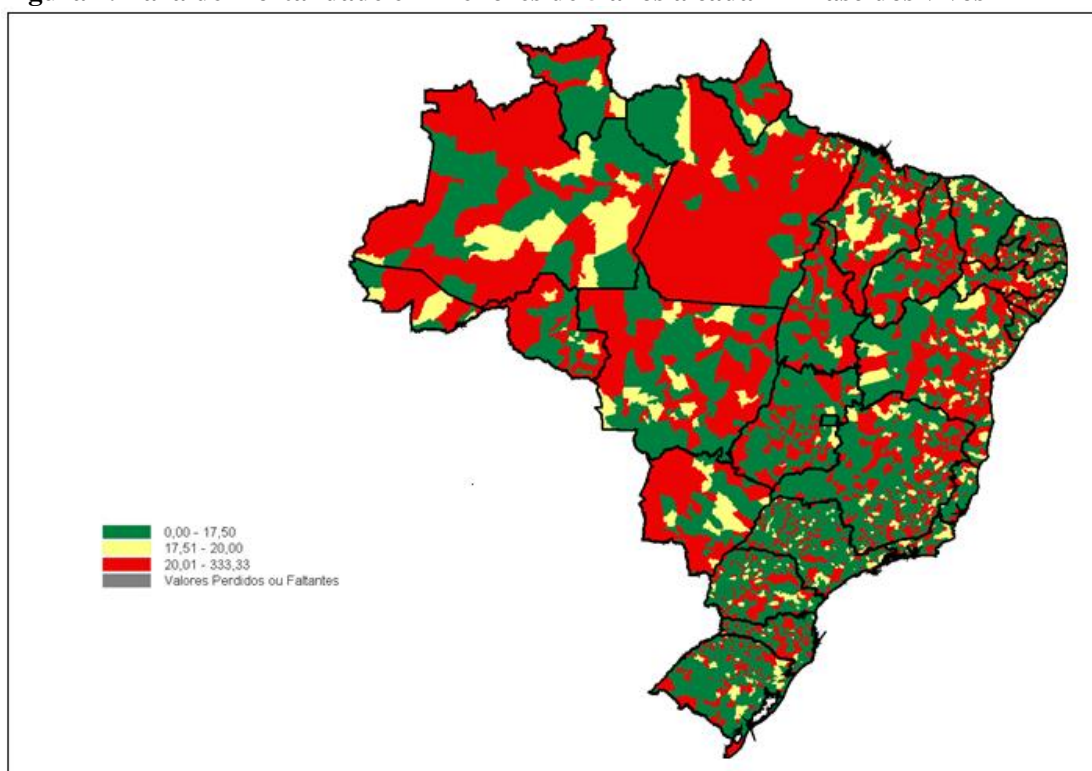
As imagens abaixo mostram como o Brasil está com relação ao Objetivo 4 – Reduzir a Mortalidade Infantil – dividido em duas partes: a primeira imagem retrata a realidade brasileira em nível nacional e a segunda apresenta a situação do Brasil de acordo com os municípios:

Figura 1. Taxa de mortalidade em menores de 5 anos a cada mil nascidos vivos



Fonte: Datasul – Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

Figura 2. Taxa de mortalidade em menores de 5 anos a cada mil nascidos vivos



Fonte: Datasul – Sistema de Informações sobre Mortalidade - SIM

Em 2010, foi realizada em Nova York a Conferência de Revisão das Metas do Milênio com todos os países que assinaram e aceitaram participar dessa iniciativa da Organização das Nações Unidas. Nessa conferência foram apresentados os resultados parciais dos países, o progresso de cada um, as estratégias utilizadas e os bons exemplos que poderiam ser seguidos por outros países.

Dentro dos debates, a ONU sugeriu aos países que adotassem a localização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para que as metas fossem alcançadas. “Municipalizar” significa “chegar aos municípios”, onde as políticas públicas são capilarizadas. Ou seja, identificar os locais que as políticas públicas federais não tinham tanto alcance e criar métodos para que a melhoria da qualidade de vida da população de lugares mais distantes também fosse garantida. Somente contemplando também as necessidades brasileiras no âmbito municipal é que o Brasil alcançaria todas as Metas do Milênio.

Caetano ressalta que esse conceito não pode ser confundido com a ideia de “prefeiturização”, esse processo não significa envolver apenas os gestores locais. Municipalizar é chegar aos municípios através do poder público, via sociedade civil, ou por meio dos dois. Isso quer dizer que, agenda de municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio deve ser um compromisso do município e não apenas do prefeito municipal. Sem isso, dificilmente a municipalização será institucionalizada, podendo ser interrompida durante o próprio governo ou nas mudanças de mandato.

Para operacionalizar a municipalização e o trabalho das prefeituras em conjunto com a sociedade civil, algumas ferramentas foram criadas para facilitar o trabalho, dar diretrizes e auxiliar nos planos de ação dos municípios. Por meio dessas ferramentas, a execução da municipalização torna-se mais regular e igualitária, facilitando o acompanhamento do progresso de todos os municípios feito pela Secretaria Geral da Presidência da República.

O primeiro mecanismo que auxilia a municipalização é o Portal ODM. Esta ferramenta de consulta foi desenvolvida e, ainda é, mantida pelo Serviço Social da Indústria do Estado do Paraná (Sesi – PR), em parceria com o PNUD e Secretaria Geral da Presidência da República - **www.portalodm.com.br** - e nele consta o desempenho dos 5.565 municípios brasileiros em relação a cada um dos oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, apresentados por meio de indicadores, gráficos, números e mapas os quais são atualizados constantemente, à medida que novos dados são disponibilizados pelos órgãos públicos.

Tendo em vista que o resultado da busca dos dados nessa plataforma de consulta serve como indicativo para a elaboração de diagnósticos e tendências dos indicadores municipais, os dados apresentados devem ter caráter oficial. Portanto, essas informações são sempre fornecidas pelo IBGE, pelos Ministérios e por informações prestadas pelos municípios aos bancos de dados federais.

Outro método facilitador utilizado para que as prefeituras e a população consolidem os ODM nos municípios é a Agenda de Compromissos. Este mecanismo consiste em indicadores sociais que facilitam o planejamento e o monitoramento dos programas nos municípios. Esses indicadores, alinhados às políticas sociais federativas e aos Objetivos do Milênio, permitem traçar um diagnóstico local e estabelecer metas anuais executáveis para os quatro anos de mandato. A Agenda de Compromissos sugere que os gestores deem prioridade à implantação de um conjunto de 25 programas sociais propostos pelo governo federal que visa a melhoria dos indicadores sociais dos municípios brasileiros. Cada Objetivo conta com programas definidos pelos ministérios de maior aderência ao tema e dão foco à gestão dos municípios para melhorar o desempenho nas áreas da ação social, da educação, dos direitos humanos/crianças/mulher, da saúde e do meio ambiente.

A Agenda de Compromissos é vista como um compromisso do gestor público com seu próprio município e sua respectiva população. É uma ferramenta prática de gestão municipal, que incentiva os prefeitos a acompanhar seu próprio desempenho, a implementar e a executar diversos programas e políticas federais, geridos pelos municípios, além de monitorar os indicadores de resultado desses programas e das políticas públicas.

A implementação da Agenda de Compromissos implica um processo de institucionalização de espaços criados pela gestão municipal. Trata-se aqui da “centralidade do Estado no processo político decisório que ocorre, todavia, articulado pelas demandas sociais que pulsam, dentre outros, de um processo comunicativo exercido por cidadãos na esfera pública” (LUCHMANN, 2002, p. 3)

De acordo com teóricos do neo-institucionalismo:

As instituições apresentam duas características fundamentais, quais sejam, a capacidade de modelar comportamentos e ditar normas, agindo diretamente como mecanismo de socialização, por um lado, e o forte grau de efetivação dos objetivos e metas que lhes dão justificação. Nesta perspectiva, as instituições existem e se estabilizam tanto pelo fato de “fazerem sentido” ao conjunto dos atores sociais, quanto pelo fato de apresentarem resultados funcionais. (LUCHMANN, 2002, p. 26)

Ao disponibilizar informações que podem ser compartilhadas com a sociedade, a Agenda de Compromissos também funciona como instrumento de transparência, controle e coesão social. Sendo assim, o estímulo efetivo à cooperação federativa entre governos e sociedade é incentivado e o apoio social para um planejamento e execução de maneira competente e eficaz é cada vez mais fortalecido.

A agenda de Municipalização dos Objetivos de Desenvolvimento do milênio deve ser um compromisso do município visto como conjunto, e não apenas do prefeito municipal. Sem o esforço de todos os setores do município, dificilmente a essa estratégia será institucionalizada, podendo ser interrompida durante o próprio governo ou nas mudanças de mandato. Na próxima seção serão apresentadas as estratégias de municipalização utilizadas pela Secretaria-Geral da Presidência da República, com apoio do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, que consiste em criar um Núcleo ODM (estadual, regional ou municipal); conhecer a situação dos municípios em relação aos ODM; construir um plano de ação e por fim, estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação.

4.2.2. Atuação do MNCS

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é coordenado por uma Secretaria Nacional, à qual compete propor diretrizes e articular parcerias no âmbito, nacional e internacional, integrar as informações e disseminá-las, apoiar as ações dos Núcleos Estaduais e Municipais constituídos. As entidades públicas e privadas, organizações da sociedade civil e cidadãos comprometidos com os ODM que se constituírem em Núcleos, seja no âmbito Estadual ou Municipal, funcionarão de forma autônoma em seus planos de trabalho e em sintonia com o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, sendo responsáveis pela elaboração, execução e administração do respectivo plano de trabalho físico e financeiro, assim como pela implementação das ações necessárias para o alcance dos ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Além disso, o movimento tem a função de articular a organização de setores da sociedade civil e do poder público local para a realização de programas e projetos que visem atingir as Metas do Milênio; promover, incentivar e organizar a composição de Núcleos de ODM municipais e regionais e dar apoio aos já existentes; capacitar gestores e representantes da sociedade civil por meio de cursos presenciais e a distância, oficinas e seminários, a desenvolverem ações que objetivam alcançar os ODM; divulgar os Objetivos de

Desenvolvimento do Milênio (ODM) para amplo conhecimento da sociedade brasileira; promover a participação da sociedade civil, das instituições públicas e privadas, e do poder público local na plataforma ODM; incentivar o trabalho voluntário de pessoas e organizações, potencializando ações já existentes; formar parcerias e implementar ações para promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida; promover e incentivar a realização de projetos, programas e ações sinérgicas nos estados, municípios e comunidades; monitorar a evolução das metas e dos indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) em nível nacional, estadual e municipal e propor estratégias de ação para situações em que os indicadores não apresentem os resultados esperados.

Institucionalmente, o MNCS tem a missão de articular e integrar todos os setores da sociedade para promover o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio em nível nacional, estadual e municipal. É um movimento que busca efetivar a participação social como uma forma legítima do ‘fazer política’. O discurso utilizado procura incitar o protagonismo da sociedade em ações de desenvolvimento, por meio da responsabilização de todos - cidadãos, governos, empresas, OSCs – bem como do enaltecimento de iniciativas e dos resultados alcançados.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade tem pautado suas ações por meio da mobilização e articulação de lideranças sociais com a finalidade de implantar e fortalecer Núcleos Estaduais e Municipais dos ODM. Atualmente, em todos os estados brasileiros, estão funcionando os Núcleos Estaduais dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, que servem como desaguadouros das ações do Movimento Nacional os quais são mobilizados pelo próprio movimento e funcionam com o objetivo principal de motivar a sociedade para impulsionar e disseminar os ODM em todo o Brasil.

As ações desenvolvidas pelo Movimento são, resumidamente, “juntar as pontas”. No sentido de que, havendo governos, empresas e organizações dispostos a trabalhar voluntariamente pelos ODM, aumentaria a chance de se obter melhorias nas condições de vida das localidades brasileiras. As principais limitações enfrentadas pelo MNCS referem-se, principalmente, à falta de recursos financeiros para dar suporte à implementação, capacitação e funcionamento dos Núcleos.

A metodologia de atuação adotada pelo Movimento é simples e possível de replicar em qualquer localidade, sendo pautada a partir de cinco eixos:

- voluntários: o envolvimento de pessoas é que garante a realização de qualquer tipo de atividade;

- diálogo: as iniciativas devem partir do diálogo entre interessados em colaborar com ações voluntárias para o desenvolvimento local;
- informações: o diálogo precisa ter como base, informações organizadas que orientem as conversas, as decisões e as ações;
- parcerias: a superação dos desafios será mais facilmente conseguida numa ação colaborativa entre empresas, governos, OSC e sociedade;
- projetos: os projetos é que possibilitarão concretizar ideias em ações, que levarão as transformações desejadas.

São com ações multidimensionais que o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade tem dado a sua contribuição aos ODM. O Movimento auxilia para que sejam formatados novos arranjos institucionais e novas formas de gestão. Da mesma maneira, os governos locais também contribuem para essa finalidade. Nesse sentido, governos e sociedade civil, juntos, redesenham a forma de se fazer inclusão social e de resgatar a cidadania para milhares de pessoas.

Anualmente, o Movimento promove o evento Semana Nacional pela Cidadania e Solidariedade o qual concentra e integra a energia cívica do país por meio da informação, conscientização e mobilização para o exercício da cidadania e da solidariedade, dando foco à sustentabilidade e às várias práticas sociais espontâneas. O evento também gera um balanço de como o Brasil vem trabalhando para atingir os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, além de ser um momento para a reflexão, debates e definição de ações práticas e concretas.

Por fim, o Movimento encoraja e disponibiliza aos Movimentos Estaduais e Municipais, ferramentas e metodologias inovadoras que promovam as necessidades e culturas locais, com abordagem prospectiva e apreciativa, para o desenvolvimento e facilitação de processos de criatividade e planejamento, a fim de alcançarem os ODM.

4.2.3. Prêmio ODM Brasil

O governo federal editou um decreto em 15 de dezembro de 2005 – revogado em 2007 pelo Decreto nº 6.202 – propondo que um prêmio fosse concedido a partir de 2005 até 2015, estabelecendo como suas finalidades “incentivar, valorizar e dar visibilidade a práticas que contribuíssem para os compromissos dos ODM”, assim como “construir um banco de prática de referência para a sociedade e gestores públicos, no marco das políticas públicas e reconhecer publicamente os esforços em favor dos ODM” (CAETANO, 2012).

Dessa forma, o governo brasileiro criou o Prêmio ODM Brasil, com o intuito de incentivar e dar visibilidade a boas práticas de órgão governamentais, órgãos do setor privado, associações da sociedade civil, fundações, universidades públicas, entre outros, que contribuíram diretamente para o alcance das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Desde sua criação, em 2004, o Seminário de Divulgação do Prêmio já mobilizou mais de 30 mil lideranças sociais, políticas e empresariais em todo o país. Ao longo das 4 edições foram apresentados 6.187 projetos e 110 foram premiados. A 5ª edição, encerrada em maio de 2014, selecionou 65 práticas e premiou 30, dentre elas iniciativas de prefeituras e de organizações sociais.

O Prêmio ODM Brasil é coordenado pela Secretaria-Geral da Presidência da República, em parceria com o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade e o Programa das Nações Unidas pelo Desenvolvimento – Pnud. O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

A escolha dos júris é feita de maneira criteriosa, de forma que nenhum deles tenha ligação com os projetos ou com as prefeituras concorrentes ao Prêmio. Além disso, também são escolhidos segundo área de atuação ou interesse, relacionando as atividades exercidas pelo membro do júri a um Objetivo, a fim de que haja maior capacidade de julgamento dos projetos e decisões mais assertivas.

Segundo a Secretaria Geral da Presidência da República, os critérios para que as organizações da sociedade civil e as prefeituras possam inscrever seus projetos são: 1) contribuição para o alcance dos ODM; 2) impacto no público atendido; 3) participação da comunidade; 4) existência de parcerias; 5) potencial de replicabilidade; 6) completaridade e/ou articulação com outras políticas públicas já existentes.

A 5ª edição do Prêmio ODM Brasil teve início em 2013 e foi concluída em junho de 2014. Dessa vez, 1.090 práticas foram enviadas (sendo 804 organizações e 286 prefeituras), 65 projetos foram selecionados para finalistas e 30 foram contemplados com o Prêmio. Das 65 iniciativas finalistas, 5 foram da região Centro-Oeste, 19 do Nordeste, 9 do Norte, 21 da região Sudeste e 11 do Sul. Com relação aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio contemplados, as práticas ficaram divididas da seguinte maneira: Objetivo 1 – 14 iniciativas; Objetivo 2 - 11 iniciativas; Objetivo 3 - 9 iniciativas; Objetivo 4 - 3 iniciativas; Objetivo 5 - 5 iniciativas; Objetivo 6 – 5 iniciativas; Objetivo 7 - 11 iniciativas; e Objetivo 8 – 7 iniciativas.

O Prêmio ODM tornou-se um fator de mobilização social, pois incentiva e apresenta para a sociedade projetos bem-sucedidos que garantem melhoria na qualidade de vida dos indivíduos e conseqüentemente, auxiliam no alcance das Metas do Milênio. Ademais, com a visibilidade gerada pelo Prêmio, essas organizações tornam-se mais conhecidas e suscetíveis a parcerias com empresas privadas na forma de patrocínio e investimento.

Por serem de fácil replicabilidade e obterem sucesso, as boas práticas finalistas transformam-se em modelos de projetos que podem ser implementados em outras comunidades. Portanto, o Prêmio ODM é uma “janela” na qual são expostos modelos de sucesso de iniciativas sociais de diferentes órgãos, que podem ser replicados com o objetivo de ampliar o acesso a melhores condições de vida.

5. CONCLUSÃO

A participação social no Brasil teve sua institucionalização marcada com a promulgação da Constituição de 1988. A partir daí, os canais de comunicação entre o Estado e a sociedade civil vêm sendo ampliados à medida em que o governo sente necessidade em saber a opinião, o interesse e as principais demandas da sociedade, a fim de que sejam desenhadas políticas públicas eficazes e que atendam ao maior número de indivíduos beneficiados.

Especificamente no Brasil, percebe-se a participação social por meio da criação de Conselhos e Conferências, os quais recebem membros da sociedade civil que representem os grupos de interesse de acordo com o assunto de cada evento. Entretanto, nota-se que a participação social existe somente em alguns setores do Estado, principalmente nos que dizem respeito a políticas públicas voltadas diretamente para a sociedade, políticas assistencialistas e programas sociais. Em áreas relacionadas a orçamento, investimentos nacionais e internacionais, não há interferência da sociedade civil.

Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são um conjunto de metas determinadas pela ONU para os 190 países, relacionadas com a melhoria na qualidade de vida de todos os indivíduos, garantindo que tenham o mínimo necessário para viver dignamente e com a sustentabilidade. Apesar de cada país ter liberdade para escolher suas estratégias a fim de alcançar as metas de cada Objetivo e também poder adequá-las de acordo com suas realidades, em 2000, ano em que os países assinaram o acordo das Metas do Milênio, a ONU estabeleceu que o prazo final para que todos os países tenham obtido sucesso no alcance de todos ODM é o final de 2015.

Em nível federal, os dados relacionados aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio são muito otimistas; embora ainda não tenha alcançado todas as metas, o Brasil caminha cada vez mais em direção ao cumprimento de todas as Metas do Milênio e a superação das metas mais desafiadoras colocadas pelo próprio país, logo após obterem sucesso nos ODM estabelecidos pela ONU.

Com os dados apresentados pelo Relatório Nacional de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, percebe-se que o Brasil já cumpriu a maioria dos ODM em nível federal. Entretanto, ao focar em regiões ou municípios, observa-se que muitos municípios estão com desenvolvimento baixo e que quase não há progresso. Por isso, após uma conferência com todos os países engajados a favor dos ODM, a Organização das Nações Unidas

decidiu que seria necessário um novo mecanismo que alcançasse todas as regiões, cidades e municípios, principalmente os mais periféricos. O método recomendado foi a Municipalização.

Entendendo que “Municipalizar” não deve ser confundido com ações somente das prefeituras e órgãos públicos, para que desse certo, era necessário a colaboração de todos os membros da sociedade. O governo federal priorizou a descentralização das políticas públicas e deu autonomia para que os prefeitos decidissem as prioridades de seus respectivos municípios e quais programas sociais e iniciativas da sociedade civil seriam usados e direcionados para cada meta dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Além disso, para auxiliar a Secretaria Geral da Presidência da República, criou-se o Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade, uma organização não governamental que se tornou responsável pelo diálogo entre a sociedade civil e o Estado.

No cenário político e social atual, nem todos os movimentos sociais são caracterizados por um ativismo de embate e conflito contraposto ao poder do estado. O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é um exemplo de articulação conjunta com diferentes setores sociais, incluindo o próprio estado como ator e protagonista. O movimento se organizou em torno de uma proposta desenvolvimentista, em que a plataforma ODM foi abraçada como um projeto político de combate à pobreza e desenvolvimento social.

A principal estratégia usada pelo governo brasileiro para atingir todos os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio foi a participação social. A Secretaria Geral da Presidência da República é a responsável por manter o contato com a sociedade civil, informando e incentivando que todos participem, criem projetos e monitorem as atividades governamentais em prol dos ODM.

O Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade é diretamente ligado à Municipalização, pois, entre suas atividades, está a de identificar grupos da sociedade civil, empresas e prefeituras engajadas e apoiadores de projetos sociais, bem como apresentar-lhes os Objetivos de Desenvolvimento do milênio, para que possam agir como agentes participativos em prol dos ODM. Para facilitar a Municipalização, o indicado é procurar grupos que já participem das tomadas de decisões governamentais, como Conselhos e Associações, por exemplo, e fazer com que eles sejam também comprometidos com as Metas do Milênio.

A gestão de políticas públicas pode ser cidadã, ou seja, influenciada pela sociedade civil, desde que se trabalhe um efetivo empoderamento, democratização das redes de movimentos e conscientização da sociedade sobre o direito de participar. Além do que, no caso dos ODM, o Movimento está interessado não só que as ações se concretizem no plano de políticas públicas, mas que cada setor desenvolva projetos que contribuam no alcance dos

ODM; dessa forma, as pequenas práticas dentro de associações locais também são incentivadas, formando um espaço com grande pluralidade de atuação. A formação de redes de movimentos tem contribuído para a horizontalidade do movimento, sendo que a parceria dos diferentes setores contribui para a valorização da participação social.

Conclui-se que o Brasil avançou muito no cumprimento das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e, embora não tenham sido analisados outros aspectos, como o orçamento destinado aos Núcleos para continuidade aos projetos dos municípios ou a qualidade da capacitação dada aos membros do Movimento Nacional de Cidadania e Solidariedade, observa-se que usar a participação social como método de governo, especialmente no caso dos ODM, teve impacto positivo nas políticas públicas. Poucas metas ainda não foram cumpridas e, várias outras já foram até ultrapassadas.

O trabalho em prol da melhoria da qualidade de vida da população do mundo, combinado com a sustentabilidade, não deve parar no final de 2015, prazo final para o alcance dos ODM; as iniciativas sociais e políticas públicas devem garantir o mínimo para que todos possam viver com dignidade e dar oportunidades de crescimento para os indivíduos através da garantia de saúde, escolas e empregos, entre outros aspectos.

Sabendo que atividades relacionadas aos ODM devem ser contínuas, a Organização das Nações Unidas já instituiu novos debates com os países sobre a criação dos Objetivos de Desenvolvimento de Sustentabilidade – ODS - para suceder os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio de 2015. A principal diferença percebida entre os ODM e os ODS está na ampliação da participação social desde a definição das novas metas e Objetivos.

Na definição dos ODS, há canais diretos ou indiretos para as opiniões. A ONU e alguns governos estão realizando diferentes modalidades de consultas. A chance de refletir os anseios da sociedade é maior nessa etapa. É uma oportunidade rara dos cidadãos apontarem o caminho que querem que seus governos sigam. Na Assembleia Geral da ONU, que irá ocorrer em setembro desse ano, é possível que se obtenha uma definição do conteúdo dos prováveis ODS. Após novas consultas aos governos nacionais e à sociedade, pode haver uma decisão final e consensuada entre os países, em setembro de 2015, especialmente quanto às formas de implementação dos ODS, para vigorar a partir de 2016.

REFERÊNCIAS

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

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil.** Texto preparado para a coordenação da área social do projeto Brasil em Três Tempos. DCP-UFMG

BRASIL. Presidência da República. Secretaria – Geral da Presidência da República. Revista Municipalização dos Objetivos do Milênio. 2013.

BANCO MUNDIAL. **Dados Estatísticos.** Disponível em: <http://data.worldbank.org/country/brazil/portuguese> [Acesso em: 13/10/2014]

CAETANO, Wagner. Participação Social como Ferramenta para o Alcance das Metas do Milênio. Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade: Uma experiência de mobilização no Brasil. [Dissertação]. Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. 2012

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social.** Brasília: CGU, 2008. <http://www.pnud.org.br/Docs/declaracao_do_milenio.pdf>.

COSTA, Lilian Raquel da Silva. Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade: Refletindo sobre as relações entre Estado e sociedade. [Monografia]. Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades.** In:_____. *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

Diretrizes do Funcionamento do Movimento Nacional pela Cidadania e Solidariedade (aprovado no Encontro Nacional do MNCS, em Curitiba/ Agosto 2012).

DOS SANTOS, Luiz Alberto. Controle social e a transparência da administração pública brasileira. **IX Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y de la Administración Pública,** Madri, p 2-5, nov. 2004.

KÖRBES, Laurêncio João. Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio nos Países da América do Sul. [Dissertação]. Universidade de Brasília. Brasília, 2011.

MILANI, Carlos. R.S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias.** RAP – Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro 42(3): 551-79, maio/jun. 2008.

MORONI, José A. O direito à participação no governo Lula. In: AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social.** São Paulo: Cortez, 2009.

MODESTO, Paulo. **Participação social na administração pública**. Mecanismos de operacionalização. **Jus Navegandi**. N.54, fev.2002. Disponível em: <<http://www.jusnavegandi.com.br>>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração do Milênio**. Climeira do Milênio. Nova Iorque, 2000. Disponível em:

POGREBINSCHI, Thamy (Coord.); Santos, Fabiano. Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. **Relatório Final da Pesquisa 16/03/2010**, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Municipalização dos ODM e participação social**, 2013.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle social da função administrativa do Estado**. Possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.