

O DISCURSO SOBRE A POLÍTICA SOCIAL E AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS DO SISTEMA ONU: uma relação peculiar

Elisabete Cristina Cruvello da Silveira¹

RESUMO

A política social constitui um instrumento indispensável do discurso e da atividade das organizações internacionais pertencentes ao Sistema das Nações Unidas (ONU) voltadas para o desenvolvimento desta política no século XXI, cuja perspectiva objetiva conseguir crescimento econômico sustentável, com inclusão social e proteção ao meio ambiente. Este trabalho procura compreender a lógica e a dinâmica de atuação das organizações internacionais, explicitando peculiar relação entre essas e o Estado na formação da política pública, especialmente, da política social. A questão central é como as práticas dessas organizações impactam o processo de formação de políticas públicas no século XXI.

PALAVRAS-CHAVE: Organizações Internacionais – Política Social – Sistema ONU

ABSTRACT

The social policy is an indispensable tool of speech and activity of international organizations belonging to the United Nations (UN) focused on the development of this policy in the twenty-first century, whose objective perspective to achieve sustainable economic growth with social inclusion and environmental protection. This paper seeks to understand the logic and dynamics of international organizations, explaining peculiar relationship between the state and the formation of public policy, especially social policy. The central question is how the practices of these organizations impact the process of

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal Fluminense. lisacruvello@oi.com.br

formation of public policy in the twenty-first century.

KEYWORDS: International Organizations - Social Policy - UN System

1. INTRODUÇÃO

A política social enquanto uma política pública denota o reconhecimento das desigualdades e contradições sociais e por isso, constitui uma resposta planejada de enfrentamento e solução destas por parte do Estado. Política social não consiste meramente ajuda, piedade ou voluntariado, porém um mecanismo de realizar a democracia, ampliar a cidadania e justiça social, regular os direitos sociais e proteger o indivíduo excluído.

No século XXI a política social constitui um instrumento indispensável do discurso e da atividade das organizações internacionais pertencentes ao Sistema das Nações Unidas (ONU) voltadas para o desenvolvimento desta política social, tais como: PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) OIT (Organização Internacional do Trabalho), OMS (Organização Mundial da Saúde), UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), FNUAP (Fundo para População das Nações Unidas).

Em 2000, a “Agenda para o Desenvolvimento das Nações Unidas”, elaborada pelos especialistas e corroborada pelos Estados, defende outra perspectiva para a política social: conseguir crescimento econômico sustentável, com inclusão social e proteção ao meio ambiente. Vale à pena colocar que para essas organizações a política social implementada nos anos 80 e 90 tinham um caráter residual, secundário e assistencialista, constituindo-se a política social, no século XXI, necessária para o crescimento econômico e para se obter a estabilidade e governabilidade.

Neste sentido, este trabalho procura compreender a lógica e a dinâmica de atuação das organizações internacionais, explicitando as sutilezas da relação entre essas e o Estado na formação da política pública, especialmente, da política social. A questão norteadora a ser deslindada no trabalho: Qual é o espaço das organizações internacionais no processo de formação de políticas públicas, isto é: como suas práticas impactam esse processo?

A fundamentação teórica advém da teoria das Relações Internacionais, em específico sobre as Organizações Internacionais (Herz, Pecequillo, Cruvello) e a análise do “Guia de Orientação de Políticas Públicas” produzido pela especialista Isabel Ortiz do

Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais (DAES) da ONU em 2007. Este guia serve para orientação de Estratégias de Desenvolvimento da Política Social de cada estado participante do sistema ONU. Ainda, é relevante ressaltar a referência selecionada sobre Política Pública adotada (Labra, Meny e Thoening).

2. AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O PROCESSO DE FORMAÇÃO DA POLÍTICA SOCIAL NO SÉCULO XXI: uma sutil articulação

Com o intuito de delimitar a sutileza da relação e do impacto dos organismos internacionais no processo de formação de política pública torna-se essencial sublinhar a **natureza desses organismos** (existe uma diferença fundamental entre os de financiamento e os de cooperação técnica e científica) e a **capacidade do Estado-Membro para atender às recomendações propostas por estas organizações em seus fóruns e em outros espaços de negociação**. Existe uma tensão entre a soberania de cada país para decidir e a legitimidade da instituição multilateral, isto é: ocorre um jogo de poder multifacetado, onde por vezes, os participantes estabelecem alianças entre si (Estados) ou com as próprias organizações da ONU. Herz admite que “as organizações internacionais adquirem autoridade à medida que produzem bens públicos. São dependentes dos Estados para adquirir legitimidade – se os Estados não aderem a uma organização, ela não será um ator ou fórum legítimo.” (Herz, 2004, p.25)

O perfil das organizações internacionais como ator não estatal diz respeito a agrupamentos políticos que têm nos Estados seus membros fundadores e integrantes, que ao longo da história - desde o século XIX, com a Liga das Nações e posteriormente, com a ONU, pós-segunda guerra mundial – preconiza o propósito de minimizar a instabilidade global e as disputas diretas entre os países. Este propósito incorpora a crença de governança global: cooperação, regras e normas que permitem a resolução de conflitos e a abordagem de problemas atinentes às contradições da convivência em sociedade. A natureza, as atribuições e o funcionamento de uma organização internacional envolvem regras formais, procedimentos consentidos, práticas operacionais padronizadas que moldam a relação social entre os indivíduos, permeando a estrutura sócio-econômica.

Se uma instituição multilateral possui como principais características estabelecer uma linguagem comum e um padrão de controle a partir do emprego de distintos

mecanismos (organização de conferências para Chefes de Estados e seus representantes; produção de documentos e pesquisas; estabelecimentos de acordos de cooperação; subvenções e financiamentos condicionados; sistematização de recomendações), assim também, é necessário produzir uma expectativa para garantir a aquiescência às normas, resolvendo de alguma forma o impasse entre a autonomia do Estado-Membro e a legitimidade da instituição. Por vezes, uma instituição elabora uma recomendação que desencadeia uma “obrigação moral” ou uma necessidade de correspondência do país membro para com os outros e a organização proponente. Na interpretação de Monica Herz “as organizações internacionais são ao mesmo tempo atores centrais do sistema internacional, fórum onde idéias circulam, se legitimam, adquirem raízes e também desaparecem, e mecanismos de cooperação entre Estados e outros atores.” (Herz, 2004, p.23).

Na realidade, as organizações internacionais desenvolvem um papel de mediação em torno de questões consideradas de âmbito global ou definidas como problema social. Uma questão é pública quando ocorre uma discussão sobre o valor estimado pelos atores envolvidos e atingidos, tornando-se relevante indagar: quais as principais questões públicas para a coletividade e as preocupações-chave dos indivíduos em nossa época?

A partir dessa perspectiva sobre questão pública que atravessa as fronteiras de uma dada nação, as agências multilaterais acompanham as mudanças, realizam diagnósticos, constroem respostas e introduzem temas de agenda global. O “Guia de Orientação para as Estratégias Nacionais de Desenvolvimento” marca um trecho acerca da relevância da política social como tema de agenda global: “É de fato, a necessidade urgente de reduzir a pobreza, a exclusão e os conflitos o que tem levado a colocar a política social em primeiro lugar nas agendas de desenvolvimento no mundo”. (ONU, 2007, p.9) Outra parte deste documento, a especialista da ONU afirmou: “Na atualidade existe um consenso sobre a urgência de promover políticas sociais e econômicas em paralelo, de modo complementar”. (ONU, 2007, p.8) Se existe esse consenso, é uma amostra da atuação das agências multilaterais no processo de elaboração de políticas públicas, como se pretende evidenciar a continuação.

Em 2000, foi deliberada a Declaração do Milênio da ONU, onde os ODM (Objetivos de Desenvolvimento para o Milênio) assinalam por um lado, o compromisso político dos governos e por outro, que a política social é um compromisso essencial do Estado, superando a visão limitada de redes de assistência e serviços para corrigir as distorções do mercado, da década de 80 e 90. É interessante verificar que as próprias agências

multilaterais e outros organismos internacionais como o Banco Mundial (BM) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) apontavam um delineamento para a política social nos anos 80 e 90, que depois a qualificam de residual e assistencialista.

Na Conferência Mundial de 1995 sobre Desenvolvimento Social, os líderes reconheceram o esgotamento do modelo de política social da época e levam 10 anos estabelecendo propostas de reorientação do rumo da política social enquanto uma política pública prioritária. Em específico, três fóruns mundiais serviram como espaço de debate sobre este tema de agenda – formulação da política social: conferências mundiais de 2005, 2000 e 1995.

De modo sintético, os principais temas que permeiam as políticas da agenda global são:

- ✓ Convivência social sobre a base dos direitos humanos;
- ✓ Proteção dos grupos minoritários;
- ✓ Gestão de fluxos migratórios causados por motivos econômicos;
- ✓ Recolocação das massas de exilados por motivos étnicos, religiosos e políticos;
- ✓ Preservação da biosfera e proteção do meio ambiente;
- ✓ Regulamentação do uso dos recursos naturais comuns;
- ✓ Emergência sanitária e grandes enfermidades;
- ✓ Luta contra o crime internacional e tráfico de ilícitos.

O quadro a seguir serve como exemplo dos principais temas globais abordados pela ONU no período 1990-1996, traduzindo eixos da Política Social (educação, trabalho, saúde, segurança) no contexto internacional:

1. Quadro - Temas de agenda globais

ANO	TEMA DA CONFERENCIA	LUGAR	ORGANIZADOR
1990	Educação para Todos	Jomtien, Tailândia	UNESCO/ PNUD/ BM/ UNICEF
1990	A Infância	Nova York, EUA	ONU / UNICEF
1992	Meio Ambiente e Desenvolvimento	Rio de Janeiro, Brasil	ONU
1993	Direitos Humanos	Viena, Austria	ONU
1994	Necessidades Especiais	Salamanca, Espanha	ONU
1994	As famílias	Nova York, EUA	ONU

1994	População e Desenvolvimento	Cairo, Egito	ONU
1995	Desenvolvimento Social	Copenhague, Dinamarca	ONU
1995	A mulher	Pequim, China	ONU
1996	Assentamentos Humanos	Istambul, Turquia	ONU

Elaborado pela autora - 1998

Assim também, esta tendência para tratar de questões da agenda internacional e global de modo conjunto nos fóruns de Chefe de Estado e de Ministros de cada pasta gera que certos interesses comuns sejam compartilhados pelas autoridades e outros atores, definindo linhas gerais para a orientação da política pública ou na linguagem dos organismos internacionais, **construção de consensos**. Na perspectiva das agências multilaterais o processo de construção de consenso ocorre em primeiro lugar no contexto preparatório das conferências, quando os especialistas circulam os documentos preliminares, discutem os temas de agenda dos fóruns, representando assim a posição do seu país e de seu governo. Em segundo lugar, esse consenso é referendado na conferência propriamente dita, quando os temas polêmicos, em geral, relativos à financiamento, são negociados por Estados de maior peso ou representatividade. Assim, esse processo de construção de consenso leva em conta o conflito, as diferenças de opiniões e as resistências existentes antes da realização da conferência, no dito contexto preparatório como na conferência propriamente dita. Um fórum mundial da ONU e de suas agências não é um espaço neutro, uniforme, onde domina a coesão. Contraditoriamente, para colocar-se de acordo com freqüência é importante adotar uma estratégia de negociação, onde a concertação cria um mecanismo através do qual esses conflitos e tensões são resolvidos mediante o diálogo e os acordos para a ação. (Cruvello, 1998)

O impacto sutil das organizações internacionais na elaboração da política pública pode ser demonstrado a partir de seis práticas articuladas:

I. Organização de conferências mundiais – “facilita a atuação conjunta e a persecução de interesses e objetivos comuns. A função dos organismos internacionais é promover foros e debates e prestar serviços.” (Pecequillo, 2004, p.67) Cabe dizer que a organização de um foro não constitui apenas uma atividade protocolar e rotineira. Não obstante, a realidade que perpassa essas organizações seja fortemente burocrática e voltada para os protocolos do Ministério de Relações Exteriores, não é neutra axiologicamente. De cada conferência

realizada resulta uma série de alternativas de cunho universal, que merece ser aplicada pelos países, na ótica dessas organizações e dos analistas das Relações Internacionais.

II. Criação de canais, redes de comunicação e de cooperação horizontal entre os Estados e outros parceiros (instituições privadas, públicas, ONGs, nacionais e internacionais) – “Tentam estabelecer um ponto de apoio para os Estados menos desenvolvidos, garantindo sua autonomia e legitimidade política, e, um ponto moderador para os mais desenvolvidos, barrando seu avanço político e militar sobre os demais.” (Pecequillo, 2004, p.67)

III. Sistematização de recomendações – significa uma série de estratégias e medidas que refletem o consenso das delegações participantes da conferência internacional. De certa forma, representa um pacto com autonomia pelos estados para implementação ou não, ou seja: se de fato a recomendação estiver fundamentada em um diagnóstico concreto sobre o conjunto dos países, apresentando uma seleção de prioridades, espera-se que os atores responsáveis pela política pública defendam sua aplicação. O Guia de Orientação da ONU DAES define cinco recomendações a serem consideradas nas Estratégias Nacionais de Desenvolvimento, sendo que as principais relativas à política social são o abandono do enfoque residual e a ênfase no capital humano.

IV. Elaboração de projetos de assistência técnica, ajuda humanitária, cooperação científica e multilateral. – A recomendação da ONU para a formulação das Estratégias Nacionais de Desenvolvimento destaca o papel prioritário que a cooperação internacional tem no sentido de envolver as agências de financiamento do Sistema da ONU (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), assim como, contar com a participação das Organizações Não-Governamentais, com o fim de que empreguem seus conhecimentos e experiências, harmonizando as doações com as prioridades nacionais. (ONU, 2007, p.13)

V. Produção de documentos e pesquisas, onde a coleta, análise e divulgação de informação são cruciais – Duas organizações servem como exemplos de estudos recentes: uma é o Banco Mundial (Avaliação dos Níveis de Vida por Domicílio) e a outra o PNUD (Índice de Desenvolvimento Humano- IDH).

VI. Transferência de fundos, apoio, financiamento condicionado, que segundo a ONU DAES os instrumentos de ajuda têm evoluído de projetos de transferências de renda para orçamentos denominados de MTEFs e SWAPS (ONU, 2007, p.70)

Essas seis práticas esclarecem a complexidade do relacionamento das organizações internacionais com os Estados-Membros e outros participantes no que diz respeito ao processo da política pública. Não é uma relação de causa e efeito, isto é, determinista. O poder como uma relação de intercâmbio e de negociação se plasma no cerne desse relacionamento. Ademais, a manifestação do poder depende da configuração de várias dimensões - econômica, política, intelectual, tecnológica - de cada país, da reputação ou prestígio das agências e da margem de liberdade que cada ator comprometido disponha para recusar o que o outro aprova e recomenda.

No que se refere ao processo de formulação da política pública, o poder no âmbito de uma agência multilateral é distinto do poder de um estado. Este tem a real possibilidade de definir e implementar as políticas, porém as agências têm estratégias de influenciar os temas de agenda, negociar os acordos, sugerir recomendações e construir consensos amplos em seu espaço internacional e nacional. No entendimento das agências multilaterais, a formulação de uma política pública cabe ao estado e aos outros participantes da arena nacional. Na realidade, as políticas públicas podem ser definidas como a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas, sendo que as ações da administração pública se reportam também às atividades de auxílio imediato no exercício do Governo.

Por outro lado, a ONU exerce seu papel persuasivo ao elaborar um documento como a Estratégia Nacional de Desenvolvimento para encaminhar a política social no contexto de cada país, propondo a metodologia e o conteúdo dessa política em geral, a saber: realizar um levantamento dos principais problemas econômicos e sociais; rever a efetividade das políticas sociais em curso; propor opções a curto, médio e longo prazo segundo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da ONU; conseguir recursos financeiros para apoiar os programas prioritários; implementar efetivamente; elaborar mecanismos de monitoramento e de avaliação para aperfeiçoamento da Estratégia Nacional de Desenvolvimento e sua revisão a cada 3 ou 5 anos. (ONU, 2007, p.13)

O quadro a seguir, exemplifica a atuação das instituições multilaterais e nas distintas fases do processo da política pública (definição do tema de agenda, formulação, decisão, implementação e avaliação):

2. Quadro - Atuação das Organizações Internacionais na Política Pública

FASES DO PROCESSO	ESTADO	ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS
DEFINIÇÃO DO TEMA DE AGENDA OU AGENDA SETTING	ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS DO PAÍS	ATUAÇÃO MAIS PRESENTE – CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS
FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	ANALISTAS NACIONAIS	ATUAÇÃO MAIS PRESENTE – CONSTRUÇÃO DE CONSENSOS
DECISÃO DA POLÍTICA	REPRESENTANTES NACIONAIS	ATUAÇÃO MAIS AUSENTE EM RELAÇÃO AOS ATORES DO CONTEXTO INTERNO
IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA	GESTORES NACIONAIS	ATUAÇÃO MAIS AUSENTE (PNUD, ASSESSORIA EXTERNA, QUANDO NECESSÁRIO)
AVALIAÇÃO DA POLÍTICA	GESTORES, TRIBUNAS DE CONTA, OUVIDORIA	ATUAÇÃO MAIS PRESENTE (QUADRO DE ESPECIALISTAS OU EXPERTS INTERNACIONAIS)

ELABORADO PELA AUTORA - 2010

Fica demonstrado que essas organizações têm um alcance sutil e peculiar na formação da política pública dos países, sendo que sua atuação também se diferencia dependendo da capacidade ou poder de resposta e negociação de cada país, ou seja: trata-se de um país limitado e dependente ou um país com maior recurso econômico e influência política? Da mesma forma, esta lógica vale para as agências: é uma organização de cooperação técnica ou de financiamento? O poder de cada uma na arena é distinto. Vale lembrar que política pública constitui “um aglomerado (cluster) de atores, instituições, processos de decision-making e resultados, existindo relações causais entre os quatro componentes mencionados”. (Labra, 1999, p.13). A não decisão ou inação pelo governo representa outro lado desta política no que se refere aos temas candentes da agenda.

3. CONCLUSÃO

Para as organizações internacionais os vínculos entre política social e econômica objetivando produzir o desenvolvimento fundamentam-se na necessidade de superar a crise do capital a partir dos anos 90, crise esta inerente ao modo de produção capitalista. No final

do século XX ocorreu uma reconfiguração de balanço de poder em termos de formação de blocos econômicos, de novos Estados, de envolvimento de outros participantes na política pública, como a atuação mais intensa das agências do Sistema da ONU. Neste sentido, outros desafios foram engendrados para a política social frente à crise do capital, como por exemplo, a peculiar relação entre as organizações internacionais na política pública.

No século XXI é significativa a presença das organizações internacionais no contexto nacional e mundial atuando nos temas de agenda globais, particulares e nacionais. Compreender a dinâmica e a lógica de atuação dessas organizações possibilitam tomar consciência e aproveitar os espaços visíveis e invisíveis para interlocução e diálogo no complexo jogo do fazer e implementar a política pública, argumento deste trabalho.

REFERÊNCIAS

HERZ, Monica e HOFFMANN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais**. História e Práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

LABRA, Maria Eliana. **Análise de Política, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses**. Uma Revisão. Revista Physis, vol.9, n2, 1999.

MENY, Ives e THOENIG, Jean-Claude. **Las Políticas Públicas**. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1992.

ORTIZ, Isabel. **Política Social. Guías de Orientación de Políticas Públicas**. Estrategias Nacionales de Desarrollo. Nueva York: Naciones Unidas - Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), 2007.

PECEQUILLO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais**. Temas, atores e visões. Petrópolis, RJ: Vozes editora, 2004.

SILVEIRA, Elisabete Cristina Cruvello da. **El Rol de las Conferencias Internacionales de Educación da la OIE-UNESCO y las políticas educativas**. Buenos Aires: FLACSO, 1998.