

COMBATENDO A EXCLUSÃO: POR QUE OS DIREITOS HUMANOS SÃO ESSENCIAIS PARA OS ODMs¹

Anistia Internacional

1 Introdução

Os Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODMs) representam o consenso global de redução da pobreza. Retirados da Declaração do Milênio, que foi adotada em 2000 pela Assembléia Geral das Nações Unidas, os Objetivos visam a estabelecer metas concretas e mensuráveis, que os governos devem alcançar até 2015. Os ODMs tiveram um papel central em colaborar para que a atenção internacional fosse concentrada em questões de desenvolvimento e redução da pobreza. Também viabilizaram um ponto focal para a sociedade civil, que se mobilizou nacional e internacionalmente em torno dos ODMs para combater a pobreza e a exclusão.

Eles, no entanto, não refletem integralmente a ambição da Declaração do Milênio, a qual prometia esforços para a proteção e a promoção de direitos civis, culturais, econômicos, sociais e políticos para todos (NAÇÕES UNIDAS, 2000a). Um dos principais desafios nesse sentido é que as obrigações dos Estados segundo o direito internacional dos direitos humanos não estão adequadamente refletidas nos ODMs. Embora compreendam áreas nas quais os Estados têm claramente obrigações segundo o direito internacional dos direitos humanos, como alimentação, educação e saúde, os Objetivos ainda são amplamente silentes quanto aos direitos humanos.

O sistema estabelecido pelos ODMs incluiu metas globais, que alguns Estados optaram por adaptar a seus contextos nacionais. Não obstante o mérito de ter-se incluído metas com prazos determinados como estratégia para se acabar com a pobreza, as metas estabelecidas no bojo dos ODMs frequentemente não compreendem ou ignoram requisitos-chave do direito internacional dos direitos humanos. Por exemplo, a meta 2 visa a garantir educação primária universal,

Ver as notas deste texto a partir da página 79.

mas negligencia a obrigação estabelecida pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR, em inglês) de garantir que a educação primária seja gratuita, compulsória e de qualidade. Esses requisitos são centrais não apenas para que os Estados cumpram as obrigações vinculantes por eles assumidas, mas também para garantir que todas as crianças possam realmente beneficiar-se dos esforços relativos aos ODMs para aumentar o acesso à educação. Aqueles requisitos também são essenciais a partir do momento em que os Estados visem seriamente a tratar das barreiras que muitas crianças atualmente enfrentam no acesso à educação e a garantir que crianças de comunidades marginalizadas ou discriminadas não sejam excluídas. Nesse sentido, já se manifestaram preocupações com a falta de foco nas crianças com deficiências no sistema normativo estabelecido pelos ODMs.

Ainda, os ODMs não requerem que os Estados integrem padrões de direitos humanos às políticas e aos programas dos ODMs. Enquanto os ODMs incluem o compromisso de que os Estados integrarão princípios de desenvolvimento sustentável nas políticas e nos programas nacionais (NAÇÕES UNIDAS, 2010a), não existe um compromisso análogo para inclusão de princípios de direitos humanos. Embora alguns países tenham incluído aspectos de direitos humanos em seus planos nacionais de ODMs (a Mongólia, por exemplo, incluiu uma meta 9 sobre direitos humanos e democracia), muitas estratégias e relatórios de ODMs não fazem referência aos direitos humanos de maneira significativa e compreensiva.

ODM 8, que deveria representar uma parceira global entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, requer que os países desenvolvidos apoiem a realização dos ODMs, inclusive por suas políticas globais de auxílio, comércio e administração de dívidas externas. Entretanto, não especificam que tais políticas deveriam ser consistentes com padrões internacionais de direitos humanos. A assistência ao desenvolvimento, tanto técnica quanto financeira, tem um papel importante em apoiar os países a acabar com a pobreza e alcançar os ODMs. O papel da cooperação e da assistência internacionais na realização do respeito universal aos direitos humanos é também previsto em diversos tratados, dentre os quais se inclui a Carta das Nações Unidas.² A Agenda de Acra para Ação de 2008, um reflexo do compromisso internacional de melhorar a utilização da assistência ao desenvolvimento para apoiar a realização dos ODMs, também afirmou que “[o]s países em desenvolvimento e os doadores providenciarão para que as suas respectivas políticas e programas de desenvolvimento sejam concebidos e implementados de uma forma consentânea com os compromissos internacionais que assumiram em termos de igualdade de gênero, direitos humanos, incapacidades e sustentabilidade ambiental.”³ Este compromisso deveria estar refletido nos esforços nacionais e internacionais para cumprir os ODMs.

Em setembro de 2010, líderes mundiais reunir-se-ão na Cúpula das Nações Unidas para avaliar seu progresso em relação aos ODMs. Embora possa não ser possível revisar o marco global para os ODMs até 2015, os governos podem e devem se comprometer, na cúpula e em seus planos nacionais, a dar passos concretos para garantir que, ao longo dos cinco anos restantes, os ODMs sejam implementados de maneira consentânea com os padrões de direitos humanos. Um progresso real e duradouro nos ODMs somente será atingido se os esforços dos governos forem focados na realização dos direitos humanos das pessoas que vivem na pobreza.

Este artigo descreve algumas das formas nas quais os marcos estabelecidos pelos ODMs ficam aquém da Declaração do Milênio e não refletem padrões de direitos humanos universalmente acordados. Este artigo foca três questões principais – igualdade de gênero (objetivo 3), saúde da gestante (objetivo 5) e problemas enfrentados por pessoas que vivem em favelas (objetivo 7) – enquanto exemplos ilustrativos da lacuna entre compromissos de ODMs e padrões de direitos humanos. Defende-se que essa lacuna seja também um dos principais fatores por trás da falta de progresso equânime nos ODMs; e que, a menos que as questões relativas aos direitos humanos sejam abordadas, as pessoas mais desfavorecidas do mundo continuarão a ser deixadas de fora.

Obrigações dos Estados relacionadas aos direitos econômicos, sociais e culturais

De acordo com o direito internacional, os Estados têm a obrigação de concretizar os direitos econômicos, sociais e culturais progressivamente (NAÇÕES UNIDAS, 1966, art. 2(1)). Os Estados têm o dever de adotar medidas deliberadas e concretas, bem como focadas, na medida do possível, na implementação rápida e eficaz de tais direitos (NAÇÕES UNIDAS, 1993, para. 2,9). Essa é uma obrigação imediata, e a taxa e o nível de progresso que cada Estado deve obter deve levar em consideração os recursos máximos disponíveis, tanto internamente quanto a partir da comunidade internacional. Isso requer a adoção de estratégias nacionais e planos de ações que estabeleçam como o Estado visa a realizar tais direitos e o desenvolvimento de indicadores e parâmetros correspondentes (NAÇÕES UNIDAS, 2000b, para. 53).

Os Estados também têm uma obrigação imediata de priorizar a implementação de níveis mínimos essenciais de cada direito econômico, social e cultural para todos (NAÇÕES UNIDAS, 1993, para. 10; NAÇÕES UNIDAS, 2001, para. 17). Isso requer que eles garantam prioritariamente que cada pessoa tenha, pelo menos, níveis mínimos essenciais de alimentação, água, saneamento, cuidados com a saúde, habitação e educação. Os Estados devem respeitar os direitos humanos, evitando interferir direta ou indiretamente no gozo de tais direitos; proteger os direitos humanos evitando, investigando, punindo e garantindo os remédios necessários contra violações; e realizar os direitos humanos adotando as medidas legislativas, administrativas, judiciais, orçamentárias e de outra natureza para a concretização ampla dos direitos humanos. As obrigações de respeitar e proteger os direitos humanos são imediatas e não estão sujeitas à realização progressiva, pois são obrigações de garantir a não discriminação e a igualdade. Se os esforços dos Estados para atingir os ODMs não levarem em consideração essas obrigações centrais, qualquer progresso na realização dos Objetivos será muito provavelmente limitado e mascarará violações de direitos humanos em andamento, a discriminação e a desigualdade.

2 Lacunas relativas aos direitos humanos no sistema normativo estabelecido pelos ODMs

2.1 O combate à exclusão e à discriminação

O direito internacional dos direitos humanos demanda que todos os Estados garantam a igualdade e a não discriminação.⁴ Os ODMs, em contraste, não contêm um requisito explícito de que os Estados identifiquem de modo compreensivo e reparem casos de discriminação e exclusão.

Embora a Declaração do Milênio reitere o compromisso dos Estados em “combater todas as formas de violência contra a mulher e implementar a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher”, igualdade de gênero e direitos das mulheres estão apenas parcialmente refletidos nos ODMs. O objetivo 3, promover igualdade de gênero e emancipar as mulheres, foi reduzido a uma única meta – eliminar a disparidade de gênero na educação – e dois indicadores complementares relativos à porcentagem de mulheres envolvidas em trabalhos remunerados e na representação política. Isso está longe das obrigações dos Estados sob a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW, sigla em inglês), a qual estabelece que os governos deverão tratar a discriminação contra a mulher e garantir a igualdade em todas as áreas (NAÇÕES UNIDAS, 1979, art. 1). O direito internacional também proíbe a discriminação em outras bases, como raça, casta, etnia, deficiência e status marital. Enquanto aqueles sujeitos a essas formas de discriminação pertencem frequentemente aos grupos mais marginalizados e desfavorecidos da população, os ODMs não requerem que os Estados tomem medidas apropriadas para eliminar tal discriminação legalmente, nas políticas e na prática.

Pede-se aos Estados que desagreguem, na medida do possível, os indicadores relativos aos ODMs com base no sexo e nas comunidades urbanas/rurais.⁵ Não há, entretanto, requisito análogo referente ao desagregação de informações sobre grupos que enfrentam discriminação ou são desfavorecidos num contexto nacional específico, como as populações indígenas ou as minorias. Por exemplo, um levantamento de 50 relatórios nacionais de ODMs pelo Especialista Independente das Nações Unidas sobre Questões das Minorias demonstrou que minorias étnicas ou lingüísticas foram mencionadas em apenas 19 relatórios e em relação apenas a certos objetivos. Mesmo quando foram mencionadas, contudo, não foram fornecidas informações sobre questões que afetam minorias ou análises das medidas direcionadas a grupos minoritários sob cada um dos ODMs.⁶

A natureza simétrica das metas levanta, portanto, preocupações relativas à possibilidade de os Estados demonstrarem progresso sem focarem em grupos vulneráveis e mais desfavorecidos. A falta de atenção específica a grupos desfavorecidos e vulneráveis nas metas e nos indicadores cria um perigo real de que os esforços para alcançar os ODMs perpetuem e entrincheirem a pobreza entre tais grupos.

O foco exclusivo dos ODMs na redução da pobreza nos países em desenvolvimento também negligencia bolsões de pobreza em países desenvolvidos, que são estreitamente relacionados à discriminação e à marginalização. Por exemplo,

comunidades dos Roma em muitos países europeus, como Itália, continuam a viver em condições de contraste absoluto àquelas desfrutadas pela maioria da população. Muitos vivem em habitações brutalmente inadequadas e seu acesso a serviços como água, saneamento, educação e saúde é frequentemente inadequado ou inexistente (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009a).

2.2 O estabelecimento de marcos normativos efetivos para um progresso real

Os marcos normativos estabelecidos pelos ODMs não requerem que os Estados adotem metas nacionais para seus contextos específicos. Não se requer que os Estados adaptem as metas e os indicadores relacionados aos ODMs de forma a refletir suas obrigações e priorizar a realização de um núcleo mínimo de obrigações em relação a cada direito econômico, social e cultural para todos (NAÇÕES UNIDAS, 1993, para. 10; 2001, para. 17), e focar da forma necessária nos grupos mais marginalizados da população que enfrentam as maiores barreiras para a concretização de seus direitos.

Alguns países adotaram metas nacionais que vão além das metas globais dos ODMs. Por exemplo, alguns países latino-americanos decidiram expandir seus compromissos sob os ODMs em educação para incluir a educação secundária (ACNUDH; UNICEF; CENTRO NORUEGUÊS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 14). O Quênia, a África do Sul e o Sri Lanka – países que reconhecem a água e o saneamento como direitos humanos – adotaram metas nacionais para aumentar o acesso à água e ao saneamento que são mais densas que as metas globais dos ODMs (COHRE, 2009, p. 5, 7-8, 12, 20-21). Muitos países, entretanto, usam simplesmente as metas globais, e alguns adotaram assim uma referência nacional para progresso muito mais baixa do que a requerida pelo direito internacional dos direitos humanos.

Apoiar-se apenas nas metas globais dos ODMs pode resultar numa imagem distorcida do progresso. Por exemplo, as metas não levam em consideração a acessibilidade de preço e a qualidade dos serviços, como a água. Em parte, o problema deve-se à falta de informação. Por exemplo, a Declaração do Milênio especificou a meta de reduzir pela metade o número de pessoas que não têm acesso ou não podem pagar por água potável segura (NAÇÕES UNIDAS, 2000, para. 19). Os ODMs, entretanto, limitaram tal meta a acesso à água, devido à insuficiência de dados internacionalmente comparáveis sobre acessibilidade de preço. Os indicadores consideram a água potável segura se provém de uma fonte provavelmente segura, como a água encanada ou um poço protegido (OMS, UNICEF, 2010, p. 13). Por isso, água encanada de baixa qualidade que provém de uma fonte poluída pode ser contada como segura.

2.3 A garantia de participação

O atual sistema normativo estabelecido pelos ODMs tampouco reconhece explicitamente o direito de participar ativa e significativamente nas políticas e estratégias para atingir os ODMs, a despeito do reconhecimento amplo de que o engajamento ativo das comunidades afetadas é central para garantir sucesso e resultados sustentáveis. A participação de pessoas vivendo na pobreza no planejamento, na

implementação e no monitoramento dos esforços para atingir os ODMs é a maior garantia de que tais esforços realmente beneficiaram essas pessoas.

O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ICCPR, sigla em inglês) garante o direito de todo cidadão de participar na condução dos assuntos públicos.⁷ O Comitê das Nações Unidas sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ECOSOC) reforçou que o direito de participação deve ser parte integral de políticas, programas e estratégias governamentais (NAÇÕES UNIDAS, 2000, para. 54; 2003a, art. 11-12, para. 48). Sublinhou, por exemplo, o papel vital da participação para garantir a prestação efetiva de serviços de saúde para todos (NAÇÕES UNIDAS, 2000, para. 54).

Por exemplo, uma revisão feita pelo Secretariado do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas dos relatórios nacionais de ODMs de 25 países na África, na América Latina e na Ásia/Pacífico em 2006 e 2007 (NAÇÕES UNIDAS, 2006a, 2007c) concluiu que, com poucas exceções, observações relacionadas a povos indígenas não haviam sido incluídas no monitoramento e na elaboração de relatórios nacionais relativos aos ODMs. As análises também identificaram a falta de mecanismos para assegurar a inclusão dos comentários e a participação dos próprios povos indígenas na formação, na implementação e no monitoramento das políticas elaboradas para atingir os ODMs.⁸ A revisão sumária de 2010 concluiu que: “Para relatórios futuros, a participação direta dos povos indígenas e suas comunidades deve ser encorajada pelos respectivos governos, a começar pelo processo de planejamento e preparação”. Também enfatizou que: “[...] o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas deveria ser buscado em todas as iniciativas de desenvolvimento que os envolvam. Os povos indígenas não podem simplesmente ser objeto de estudo ou metas de projetos de desenvolvimento, independentemente de quão bem intencionados sejam, mas devem ser participantes ativos no planejamento, na implementação e na revisão de políticas” (NAÇÕES UNIDAS, 2010b, p. 39).

Para que a participação seja significativa, os Estados devem também implementar outros direitos e deveres, incluindo os direitos à liberdade de expressão e associação, e devem garantir as condições para que os defensores dos direitos humanos possam realizar seu trabalho.

Direitos econômicos, sociais e culturais que são excluídos dos ODMs

Alguns direitos econômicos, sociais e culturais de central relevância não estão incluídos nos ODMs, como o direito à seguridade social e o direito à saúde. Esse último abarca a prevenção e o tratamento de doenças negligenciadas que continuam a afetar as vidas de milhões de pessoas, como a cegueira dos rios, a doença do sono, o mal de Chagas e a hanseníase. De acordo com a Organização Mundial da Saúde (OMS), tais doenças afetam grandemente pessoas pobres que vivem em zonas rurais de países de baixa renda (OMS, 2002). Os Estados também devem estabelecer referências nacionais para questões-chave de direitos econômicos, sociais e culturais que não foram compreendidos pelo sistema atual dos ODMs.

2.4 *Accountability e mecanismos de proteção*

O marco normativo estabelecido pelos ODMs para questões de *accountability* – como o monitoramento e o relato voluntário no nível nacional, além do relato às Nações Unidas sobre o progresso regional e global – é grandemente divorciado de mecanismos nacionais e internacionais de *accountability* em direitos humanos. Desta maneira, os Estados podem produzir relatórios sobre seu progresso nos ODMs sem referência a suas obrigações relativas a direitos humanos e sem levar em consideração os resultados dos escrutínios de seu desempenho em direitos humanos realizados pelos órgãos de monitoramento previstos nos Tratados da ONU. Sem uma *accountability* efetiva em direitos humanos, qualquer progresso nos ODMs continuará a ser desigual e não beneficiará as pessoas mais marginalizadas.

No nível nacional, mecanismos de *accountability*, como órgãos judiciais, instituições nacionais de direitos humanos, órgãos regulatórios e parlamentares, podem e devem ter um papel significativo no monitoramento dos esforços dos Estados para alcançar os ODMs. Devem também ter um papel relevante na averiguação da compatibilidade entre tais esforços e as obrigações dos Estados em matéria de direitos humanos. Por fim, tais mecanismos devem ser usados ainda na responsabilização dos Estados no que toca à implementação dos ODMs. O judiciário deveria poder monitorar a observância do direito nacional e internacional pelos governos e requerer que órgãos governamentais executem as reformas legais, políticas e sociais necessárias para garantir que suas obrigações sejam cumpridas.

Instituições nacionais de direitos humanos, comissões de direitos humanos, ombudsmen ou defensorias públicas deveriam ter competência e recursos para se tornar acessíveis ao público e para monitorar planos nacionais de ODMs pró-ativamente, de forma a garantir sua compatibilidade com as obrigações dos Estados relativas a direitos humanos. Estes órgãos também deveriam ter um papel fundamental na garantia do acesso à justiça. Poderiam conduzir investigações em nome das vítimas, demandar reformas necessárias da legislação e das políticas e representar demandantes perante cortes. Para que aqueles órgãos possam desempenhar esse papel, os Estados devem também garantir que seu mandato compreenda todos os direitos humanos, inclusive os direitos econômicos, sociais e culturais. (Órgãos regulatórios relevantes para os ODMs – tais como aqueles que tratam de água e saneamento, saúde e educação – geralmente têm mandato e expertise para monitorar a performance de serviços públicos e demandar melhorias, mas eles frequentemente não avaliam a observância de padrões de direitos humanos. A *accountability* em âmbito nacional seria fortalecida se os governos garantissem que padrões de direitos humanos estivessem integrados no mandato daqueles órgãos e se esses órgãos fossem obrigados a receber reclamações individuais.) No mais, órgãos parlamentares podem ter um papel importante na garantia da fiscalização e do monitoramento dos esforços para se atingir os ODMs e, em particular, na consistência destes com as obrigações dos Estados em direitos humanos.

Mecanismos internacionais de *accountability* têm um papel importante na indicação de lacunas no monitoramento nacional e nas áreas em que sistemas nacionais não são compatíveis com os padrões de direitos humanos. Também podem auxiliar a focar a atenção dos mais altos níveis políticos em questões de direitos humanos no contexto dos ODMs. Estes mecanismos incluem órgãos de tratados internacionais de direitos humanos, compostos por comitês de especialistas independentes que revisam periodicamente o desempenho dos Estados e, em alguns casos, recebem reclamações,⁹ e o mecanismo de Revisão Periódica Universal (UPR, em inglês) do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, que envolve a avaliação dos Estados por especialistas – a cada quatro anos – em relação à sua performance em direitos humanos.

O sistema de monitoramento de direitos humanos ainda não teve um papel proeminente no monitoramento da performance nos ODMs. Em geral, os Estados não reportam seus esforços para atingir os ODMs para os órgãos e mecanismos internacionais de direitos humanos, como o UPR e órgãos de monitoramento estabelecidos por tratados internacionais, isto é, não avaliam sistematicamente as ações adotadas para alcançar ou superar os ODMs. Estes órgãos de monitoramento previstos por tratados, contudo, poderiam ter um papel muito importante no escrutínio dos esforços dos Estados em direção aos ODMs, à luz de suas obrigações relativas aos direitos humanos, garantindo, assim, que a *accountability* dos Estados por tais obrigações não seja divorciada de suas promessas perante os ODMs. Ademais, mecanismos internacionais de direitos humanos poderiam tratar de reclamações de indivíduos e grupos sobre violações de direitos humanos no contexto dos ODMs, quando o acesso à justiça em âmbito nacional lhes foi negado. Isto, no entanto, obriga os Estados a ratificar os tratados internacionais, permitindo que esses mecanismos recebam as reclamações, como o Protocolo Opcional ao ICESCR (NAÇÕES UNIDAS, 2008)¹⁰ e o Protocolo Adicional à CEDAW.¹¹

Embora o ECOSOC tenha questionado os países desenvolvidos quanto ao volume concedido em assistência ao desenvolvimento e tenha demandado que todos os Estados partes levem em consideração, de forma apropriada, as obrigações assumidas sob o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ao atuarem como membros de organizações internacionais (inclusive de organizações instituições financeiras internacionais)¹², não há um monitoramento sistemático das ações dos Estados – como doadores, por exemplo – na medida em que essas ações promovem ou impedem a realização dos direitos humanos. Para que todos os Estados sejam responsabilizados por suas ações relativas à consecução dos ODMs, os Estados deveriam estar sujeitos ao escrutínio dos mecanismos das Nações Unidas para direitos humanos, seja individualmente, seja como membros de órgãos internacionais. As responsabilidades dos Estados referentes aos ODMs são, afinal, consentâneas com suas obrigações de respeitar e promover os direitos humanos para todos, dentro e fora de suas fronteiras.

A existência de uma compatibilidade entre as obrigações em direitos humanos e os esforços para alcançar e superar os ODMs exige que *todos* os Estados, tanto os países em desenvolvimento quanto aqueles que lhes prestam assistência, sejam mutuamente responsabilizados para garantir que as políticas e os programas de ODMs estejam baseados em padrões de direitos humanos.

3 A necessidade de integrar direitos humanos nos esforços relativos aos ODMs

A falta de sucesso em refletir adequadamente padrões de direitos humanos no sistema normativo dos ODMs pode ser ilustrada pela avaliação dos Objetivos n. 3, 5 e 7. Esses três Objetivos demonstram como essa falta de sucesso pode impedir o progresso em direção aos Objetivos, inclusive no que toca aos esforços para acabar com a pobreza. Mais especificamente, o fracasso em se integrar a igualdade de gênero e os direitos humanos da mulher em todas as metas e indicadores dos ODMs leva a crer que os Estados não estão obrigados a tratar da discriminação de gênero para atingir *todos* os ODMs – na legislação, nas políticas públicas e na prática. O objetivo 5 de melhorar a saúde da gestante e reduzir os altos níveis de mortalidade materna é a área considerada mais excepcional do sistema, e uma área na qual a abordagem de questões de direitos humanos seria fundamental para assegurar um progresso real. O objetivo 7 – que visa a melhorar a vida dos moradores de favelas – é um exemplo evidente de como os ODMs não conseguem refletir a escala e o escopo dos problemas enfrentados pelas pessoas que vivem em favelas e a extensão das medidas que são necessárias para respeitar e promover seus direitos humanos.

3.1 *A promoção da igualdade de gênero e da emancipação das mulheres (ODM n. 3)*

Estima-se que mundialmente 70% daqueles que vivem na pobreza são mulheres.¹³ Em muitos países, mulheres e meninas continuam a enfrentar barreiras para conseguir um trabalho decente, participar na vida pública e ter acesso a educação, saúde, alimentação adequada, água e saneamento. As mulheres que vivem na pobreza também podem enfrentar discriminações múltiplas por pertencer a comunidades indígenas ou grupos minoritários ou ainda por sua raça, casta, etnia, deficiência ou status marital.

O sistema normativo estabelecido pelos ODMs fica aquém das obrigações legais dos Estados sob o direito internacional no que tange ao combate da discriminação contra a mulher e à garantia da igualdade em cada uma das suas metas. Ademais disso, a violência de gênero, uma questão inerente à igualdade de gênero que ameaça minar os progressos em todos os ODMs, não está refletida em nenhuma das metas dos ODMs.

A igualdade de gênero e a emancipação das mulheres são amplamente consideradas como essenciais para acabar com a pobreza (UNIFEM; PNUD, 2009). É, portanto, impressionante que estejam tão pouco refletidas nos ODMs e que as metas e os indicadores sensíveis a questões de gênero sejam limitados e inadequados (UNIFEM, 2008). Embora as metas e os indicadores para o Objetivo 3 capturem algumas questões importantes, negligenciam outras áreas fundamentais. Estas últimas incluem a discriminação contra a mulher no direito, como nas leis civis, penais e relativas ao status das pessoas, nas leis que regem as relações de matrimônio e as relações familiares em geral, no direito de propriedade e nos direitos civis em geral, nos direitos políticos e laborais.

O fracasso em integrar inteiramente os direitos humanos das mulheres nos esforços para alcançar todas as metas estabelecidas para os ODMs reflete o fato de que a discriminação e a desigualdade estruturais que as mulheres enfrentam são raramente incluídas nas políticas públicas e nos programas dos Estados para alcançar os ODMs.¹⁴ Além disso, a ausência de dados desagregados por gênero em muitas áreas relevantes aos ODMs leva simplesmente à desconsideração da discriminação de gênero e à desconsideração da ligação entre a discriminação de gênero e outras formas de discriminação (UNFPA, 2010a, p. 19).

De acordo com o direito internacional, os Estados são obrigados a prevenir, investigar e punir atos de violência contra a mulher. Elemento central para atingir isso é a garantia de que as mulheres sujeitas à violência tenham acesso à justiça e aos remédios para o mal sofrido (NAÇÕES UNIDAS, 1995, para. 124). O sistema normativo estabelecido pelos ODMs, entretanto, não obriga os Estados a tratar de todas as formas de violência de gênero em seus planos, políticas e programas de ODMs.

A discriminação e a pobreza também podem tornar as mulheres em países ricos mais suscetíveis a sofrer violência. No Canadá, por exemplo, a Anistia Internacional descobriu que o racismo alastrado e enraizado, a pobreza e a marginalização colocam as mulheres indígenas sob risco elevado de violência; elas enfrentam taxas significativamente mais altas de violência do que as mulheres da população como um todo.¹⁵ A discriminação também causa profundas desigualdades nas condições de habitação e na possibilidade das mulheres indígenas terem acesso a serviços governamentais. Por exemplo, nega-se frequentemente a elas o acesso a serviços, como o acesso a abrigos emergenciais. Da mesma forma, nega-se a elas proteção adequada pela polícia; os responsáveis por violência contra as mulheres indígenas raramente são levados à justiça (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009b).

A falta de proteção às defensoras de direitos humanos e a falta de sucesso em prevenir e punir ataques contra as mulheres dificulta sua participação ativa na defesa de direitos. As defensoras de direitos humanos são frequentemente alvos de diferentes formas de assédio sexual, discriminação e violência, elaborados para dissuadi-las e também para dissuadir outras mulheres de demandar seus direitos e participar da vida pública, em especial dissuadir mulheres de questionar a discriminação e os estereótipos de gênero.¹⁶ A Anistia Internacional documentou como defensoras de direitos humanos no Afeganistão e no Zimbábue foram identificadas e atacadas por falar sobre as violações de direitos humanos, com o objetivo de reprimir a oposição e impedir que outros também denunciasses violações (ANISTIA INTERNACIONAL, 2007, 2009c).

Para garantir que os Estados cumpram suas obrigações perante o direito internacional dos direitos humanos em seus esforços para atingir o Objetivo 3, os Estados devem ser obrigados a adotar determinadas medidas. Estas medidas incluem a identificação e a abordagem da discriminação de gênero na legislação, nas políticas públicas e na prática em todos os seus esforços relativos aos ODMs, incluindo a desagregação de dados por gênero; a identificação e a remoção de barreiras específicas enfrentadas pelas mulheres e meninas na concretização de seus direitos humanos em todos os planos, políticas e programas para acabar com a pobreza; a abolição de leis que discriminam as mulheres e o enfrentamento de práticas tradicionais e normas

consuetudinárias que minam os direitos da mulher; a adoção de todas as medidas necessárias para combater a violência de gênero em todas as suas formas e garantir que as mulheres tenham acesso à justiça quando forem sujeitas à violência; o respeito e a promoção do direito da mulher de participar igual e amplamente em todos os níveis do processo de tomada de decisão e na vida pública; e a garantia de que as defensoras de direitos humanos sejam integralmente respeitadas.

3.2 A melhoria da saúde das gestantes (ODM n. 5)

Embora um estudo recente (HOGAN et al., 2010, p. 1609-1623) afirme que houve alguma melhora na saúde das gestantes, considera-se que as metas relacionadas ao Objetivo 5 são as menos prováveis de serem alcançadas até 2015.

Estima-se que, globalmente, uma mulher morra a cada minuto por causas relacionadas à gestação e ao parto. Além disso, estima-se que de 10 a 15 milhões de mulheres por ano tenham complicações sérias que as deixam com lesões ou deficiências permanentes (UNFPA, 2010b). As mulheres que têm complicações durante a gestação e o parto frequentemente sofrem conseqüências físicas, psicológicas, sociais e econômicas de longo prazo. A gravidez indesejada ou não planejada e a falta de disponibilidade de planejamento familiar seguro, voluntário e efetivo e de métodos contraceptivos também contribuem para as altas taxas de abortos inseguros que resultam na mortalidade materna. A inadequação do monitoramento e da coleta de dados sobre a mortalidade materna e sobre casos que quase levaram à morte contribui para a produção de relatórios incompletos sobre essas mortes e impede uma compreensão integral de suas causas diretas e indiretas.

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a População (UNFPA, sigla em inglês), 99% das mulheres que morrem a cada ano por complicações relacionadas à gestação vivem em países em desenvolvimento. Afirma-se que as complicações relacionadas à gestação consistem na maior causa única de morte entre meninas de 15 a 19 anos e mulheres em países em desenvolvimento (UNFPA, 2010c). As causas diretas da mortalidade materna são: hemorragia severa, infecções, desordens hipertensivas (como eclampsia), trabalho de parto prolongado e obstruído e complicações em abortos inseguros.

Os níveis de mortalidade materna diferem tanto entre os países quanto dentro destes. As disparidades nos níveis de risco enfrentados pelas mulheres estão relacionadas a uma série de fatores, que incluem discriminações múltiplas, pobreza e negligência. O escopo, as metas e os indicadores relacionados ao Objetivo 5 não reconhecem a variedade dos fatores subjacentes que contribuem para mortes e lesões maternas e que poderiam ser evitados. Por exemplo, não tratam adequadamente de questões de direitos humanos como matrimônio precoce ou forçado, violência contra as mulheres e meninas, a discriminação e a pobreza. Esses fatores impedem que mulheres e meninas desfrutem de serviços de saúde sexual e reprodutiva e que tomem decisões sobre sua própria saúde ou vida. Estas questões devem ser sistemática e compreensivamente tratadas para que haja um progresso significativo na redução da mortalidade materna.

A existência de dados inadequados sobre a mortalidade e as lesões maternas, em especial nos países com as mais altas taxas de mortalidade materna, leva à

existência de dados sobre a redução da mortalidade materna (Meta 5.A) que podem ser enganosos. O fato de não haver a obrigação de desagregar os dados pelo critério de gênero implica que um progresso aparente no nível de mortalidade materna pode esconder, por exemplo, a falta de sucesso em diminuir a mortalidade materna entre grupos marginalizados e desfavorecidos – como entre mulheres que vivem em áreas rurais remotas ou em favelas, ou entre mulheres indígenas e adolescentes. Da mesma forma, o indicador de assistência qualificada no momento do parto é importante, mas não leva em consideração se os serviços obstétricos são de qualidade, disponíveis, acessíveis e distribuídos equitativamente (OMS; UNICEF, UNFPA, 1997).

No Peru, por exemplo, as mulheres provenientes de comunidades indígenas, rurais e sem recursos enfrentam barreiras específicas no acesso a serviços para a saúde da gestante em razão de uma discriminação enraizada. Algumas não têm documento de identificação e, assim, não podem desfrutar da prestação gratuita desses serviços aos quais integrantes de comunidades marginalizadas e sem recursos têm direito. Outras barreiras incluem a falta de informação clara e acessível sobre os serviços relacionados à saúde da gestante e da criança, o fato de as instituições de saúde estarem localizadas longe de suas casas, custos de transporte proibitivos, atitudes discriminatórias nos serviços de saúde, o não oferecimento de métodos de parto adaptados às culturas específicas e dificuldade de comunicação – muitas mulheres indígenas não falam espanhol e poucos profissionais da saúde falam quéchua (ANISTIA INTERNACIONAL, 2006).

Desde 2006, o governo peruano adotou algumas medidas para tratar dessas barreiras. Por exemplo, promoveu métodos de parto adaptados às culturas específicas, aumentou o número de casas de parto e a cobertura dos seguros de saúde para populações rurais e introduziu um sistema de alocação orçamentária focada em resultados. As mulheres que vivem em áreas remotas e comunidades indígenas, contudo, continuam a enfrentar dificuldades no acesso ao cuidado de que necessitam. Entre as razões que impedem o progresso estão a inadequação da implementação e do monitoramento de políticas públicas e a falta de clareza sobre responsabilidade e *accountability* (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009d). A menos que o Peru adote todas as medidas necessárias para acabar com as barreiras específicas às mulheres indígenas no acesso ao serviço de saúde, nenhum progresso que faça em direção à consecução do Objetivo 5 beneficiará os grupos mais desfavorecidos, mascarando a discriminação sistemática existente.

Restringir os esforços relativos ao ODM 5 ao aumento no acesso a serviços, negligencia os compromissos pré-existentes dos Estados de garantir a igualdade de gênero e promover a ampla gama dos direitos das mulheres, incluído aqui os direitos sexuais e reprodutivos. Esses direitos são estabelecidos em determinados instrumentos fundamentais, que compreendem a Plataforma de Ação, adotada na 4ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mulheres em Pequim (1995), o Programa de Ação do Cairo da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (1994) e a CEDAW, da qual 186 Estados são partes.¹⁷

O progresso no Objetivo 5 requer a realização dos direitos sexuais e reprodutivos e o completo respeito ao direito dos indivíduos de decidir livremente sobre assuntos relacionados a sua sexualidade e vida reprodutiva. Isso inclui os

direitos de decidir se e quando o indivíduo se tornará sexualmente ativo, de escolher livremente o parceiro, de se casar voluntariamente, de decidir livremente sobre o número e o espaçamento entre os filhos e de estar livre de abortos inseguros e da violência de gênero, incluindo a violência sexual e outras práticas danosas.¹⁸ A realização dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres também requer que outros direitos sejam cumpridos como o direito à educação, à alimentação, ao melhor estado de saúde física e mental possível e à proteção igualitária perante a lei.

Em Serra Leoa e Burkina Faso, embora os governos tenham reconhecido a necessidade de melhorar a saúde das gestantes e tenham tomado passos para resolver isso, não trataram de forma suficiente as questões fundamentais de direitos humanos que contribuem para as altas taxas de mortes evitáveis entre gestantes, como a discriminação de gênero, o matrimônio e a gravidez precoces, a negação dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, o baixo status sócio-econômico das mulheres (na esfera doméstica e na sociedade como um todo) e a falta de poder para a tomada de decisões. Em Serra Leoa, as mulheres enfrentam muitas barreiras para obter serviços de saúde necessários, incluindo a longa distância até as instituições de saúde e serviços de referência ineficazes (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009e). Em Burkina Faso, as barreiras financeiras aos serviços de saúde contribuem para os altos níveis de mortes e problemas de saúde maternos que poderiam ser evitados (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009f). Tanto Burkina Faso quanto Serra Leoa reconheceram que as mulheres enfrentam barreiras financeiras significativas ao acesso a serviços de saúde. Em resposta a esta situação, em abril de 2010, Serra Leoa introduziu um serviço de saúde gratuito para gestantes e crianças abaixo dos cinco anos. Burkina Faso afirmou que, a princípio, é a favor da remoção das barreiras financeiras que impede as mulheres de desfrutar do cuidado de que necessitam. Ambos os progressos são bem-vindos, e, se adequadamente implementados, podem ter um impacto muito positivo sobre o acesso das mulheres a serviços essenciais. As violações subjacentes dos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres, contudo, também devem ser sistematicamente abordadas para melhorias sustentáveis e de longo prazo na saúde da gestante.

Barreiras ao acesso a serviços de saúde também refletem disparidades entre diferentes grupos da população e afetam a saúde da gestante tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. Nos EUA, mais de duas mulheres morrem diariamente por complicações relacionadas à gestação e ao parto. Aproximadamente metade destas mortes poderia ser evitada, se os serviços de saúde para a gestante fossem disponibilizados, acessíveis e de boa qualidade para todas as mulheres sem discriminação nos EUA. Para aquelas que podem pagar, os EUA oferecem alguns dos melhores cuidados em saúde do mundo. Para muitas, no entanto, esses cuidados estão além de seu alcance. Apesar das altas somas de dinheiro gastas em cuidados com gestantes, as mulheres, em especial aquelas de baixa renda, continuam a enfrentar uma ampla gama de barreiras para a obtenção dos serviços de que elas necessitam. O acesso de um indivíduo a serviços de saúde depende do fato de ter ou não seguro e do fato de o seguro, quando existente, ser privado ou público. Embora as minorias étnicas e raciais correspondam a apenas 34% da população (US CENSUS BUREAU, 2008a), elas constituem

aproximadamente metade dos não segurados (US CENSUS BUREAU, 2008b, p. 21, quadro 7) e, por isso, têm mais chances de engravidar com problemas médicos não tratados, acarretando riscos adicionais à saúde durante a gestação.

Para cumprir as obrigações perante o direito internacional dos direitos humanos em seus esforços para alcançar o Objetivo 5, os Estados devem adotar determinadas medidas, que incluem o respeito ao direito à saúde, evitando ações de particulares que interfiram na realização desse direito pela mulher. Ilustrativamente, o Estado deve evitar a restrição do acesso a serviços de saúde pela falta de consentimento do marido, do parceiro, dos pais ou de autoridades da saúde (NAÇÕES UNIDAS, 2010, para. 14). Os Estados devem também garantir a proteção adequada do direito à saúde das mulheres, evitando que terceiros interfiram no gozo de tal direito. Por exemplo, os Estados devem garantir que práticas sociais e tradicionais lesivas não interfiram no acesso aos cuidados da saúde sexual e reprodutiva (NAÇÕES UNIDAS, 2000b, para. 21). Os Estados também devem adotar as medidas apropriadas, sejam elas legislativas ou não, para garantir a realização do direito à saúde, incluindo a remoção de barreiras ao acesso aos cuidados da saúde (dentre as quais, as barreiras financeiras) para que todas as mulheres possam ter os cuidados necessários – como os cuidados obstetáricos de emergência – quando deles necessitam (NAÇÕES UNIDAS, 1966, Art. 12). Os Estados também devem identificar e enfrentar a discriminação na legislação, nas políticas públicas e na sociedade, incluindo aqui a discriminação em relação aos direitos sexuais e reprodutivos das mulheres. O Estado deve, ainda, combater problemas relacionados aos direitos humanos, como o matrimônio precoce e forçado, a mutilação genital feminina, o aborto não seguro e a violência contra a mulher, inclusive a violência sexual.

Por fim, os Estados devem garantir a existência de mecanismos adequados de *accountability* – regulatórios, administrativos e políticos – para garantir o monitoramento, a fiscalização e o acesso a remédios efetivos para aquelas cujos direitos sexuais e reprodutivos foram violados.

3.3 A melhoria da vida das pessoas que vivem em favelas (ODM n. 7)

Embora um relatório do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT) de 2010 afirme que “227 milhões de pessoas no mundo deixaram de viver em favelas desde 2000, implicando que os governos superaram coletivamente a meta de desenvolvimento do milênio 2,2 vezes” (NAÇÕES UNIDAS, 2010e, p. 33), o número de pessoas que vivem em favelas e assentamentos informais, na realidade, aumentou no mesmo período. Dados coletados pelo UN-HABITAT indicaram que quase um bilhão de pessoas viviam em favelas em países desenvolvidos e em desenvolvimento em 2005 (NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 18-22).¹⁹ Os últimos dados divulgados pelo UN-HABITAT indicam que, apenas nos países em desenvolvimento, o número de pessoas vivendo em favelas aumentou de 767 milhões em 2000 para, estima-se, 828 milhões em 2010 (NAÇÕES UNIDAS, 2010e, p. 33). Pelo menos um em três residentes de áreas urbanas vive, portanto, em condições de habitação inadequadas, isto é, que não satisfazem os requisitos para uma habitação adequada estabelecidos pelo Artigo 11(1) do ICESCR (NAÇÕES UNIDAS, 1991, para. 8). Essas condições

incluem: 1) segurança jurídica quanto ao título de posse; 2) disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infra-estrutura; 3) localização; 4) habitabilidade; 5) acessibilidade financeira; 6) acessibilidade física e 7) adequação cultural.

O monitoramento global realizado pelo UN-HABITAT demonstra a extensão na qual as condições de vida e habitação em favelas e assentamentos informais ao redor do mundo deixam em grande medida de respeitar esses requisitos. Exemplos disso vão de riscos associados com a localização de muitas favelas e assentamentos informais em áreas tendentes a enchentes, deslizamentos e outros desastres naturais a habitações superlotadas, mal construídas e inadequadas.²⁰

Os Estados são obrigados, de acordo com o direito internacional, a adotar medidas imediatas e progressivas para concretizar tanto o direito à habitação adequada quanto outros direitos humanos, intitulados por aqueles que vivem em favelas e assentamentos informais.

Estima-se que haverá 1,4 bilhões de pessoas vivendo em favelas até 2020. No Objetivo 7, a comunidade internacional comprometeu-se a melhorar as vidas de ao menos de 10% da população que vive em favelas (em 2001, essa população girava em torno de 900 milhões) (NAÇÕES UNIDAS, 2010e, p. 47). A meta é uma das mais vagas metas estabelecidas em relação aos ODMs. Demanda, por exemplo, uma “melhoria significativa” das vidas dos moradores de favelas, sem identificar o que constitui uma melhoria. O indicador de progresso é a proporção da população urbana em favelas, o que possibilita que os Estados apresentem progressos ainda que o número total de pessoas naquelas condições tenha aumentado no período. Concedeu-se ainda, um período adicional de cinco anos, até 2020, para que os Estados atinjam esta meta.

A meta é evidentemente inadequada quando considerada à luz das obrigações dos Estados sob o direito internacional dos direitos humanos de priorizar a realização de níveis mínimos essenciais de abrigo e habitação para todos, adotar medidas deliberadas, concretas e direcionadas para atingir o direito à moradia adequada e priorizar os grupos mais desfavorecidos e vulneráveis quando da alocação de recursos.

O sistema normativo estabelecido pelos ODMs ignora a obrigação crucial e imediata dos Estados de prover um mínimo de segurança jurídica quanto aos títulos de posse (NAÇÕES UNIDAS, 1991, para. 8(a)). Esse é um requisito essencial para a proteção dos habitantes de favelas diante de violações de direitos humanos, que são acobertadas, mas que continuam a gerar e aprofundar a pobreza. Também possibilita a segurança de que as pessoas precisam para melhorar suas próprias condições de vida e habitação e para se beneficiarem de serviços e programas públicos.

A vasta maioria das pessoas que habitam assentamentos ou favelas consideradas “ilegais” ou “irregulares” pelos governos não tem nenhuma segurança ou têm apenas uma segurança limitada no que tange à posse do terreno. Desse modo, essas pessoas são extremamente vulneráveis a evicções forçadas. Isso pode ocorrer mesmo quando os habitantes são proprietários ou alugam suas casas. Estima-se que entre 30% e 50% das residências urbanas nos países em desenvolvimento não têm nenhum tipo de documento legal que comprove o título de posse (NAÇÕES UNIDAS, 2006b, p. 92).

Os efeitos de evicções forçadas podem ser catastróficos, em especial para aqueles que já vivem na pobreza. Evicções forçadas não apenas fazem com que

as pessoas percam suas casas, vizinhanças e bens pessoais, mas também levam à ruptura de comunidades e redes sociais. Por exemplo, a Operação Murambatsvina no Zimbábue, um programa de evicções forçadas em massa e demolição de casas e negócios informais, destruiu 32.538 micro e pequenas empresas por todo o país, pondo um fim, de forma arbitrária, aos meios de subsistência de 97.614 pessoas (a maioria, mulheres) (ANISTIA INTERNACIONAL, 2007).

Apesar da importância central da segurança do título de posse para o aumento do acesso a uma série de serviços e para a redução do risco de outras violações de direitos humanos, o indicador sobre status da posse (proporção de domicílios com posse segura) foi retirado do sistema de monitoramento dos ODMs (ACNUDH; UNICEF, CENTRO NORUEGUÊS PARA OS DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 40).

A falta de segurança na posse também aumenta o risco de outras violações de direitos humanos e pode levar à exclusão das pessoas que vivem em favelas e assentamentos informais no que toca ao acesso a serviços públicos essenciais e a processos orçamentários e de planejamento da cidade. Em muitos países, a falta de segurança na posse limita o acesso a serviços de abastecimento de água e saneamento, estando, portanto, estreitamente ligado às metas relativas à água potável e ao saneamento. O sistema de monitoramento dos ODMs, entretanto, não presta atenção suficiente a essas relações.

No Camboja, por exemplo, a Anistia Internacional documentou que aproximadamente 15.000 habitantes de Phnom Penh que viviam em condições inadequadas às margens do Lago Boeng Kak passaram por deslocamentos em razão de trabalhos para transformar o lago em aterro. Desde então, e antes de qualquer adjudicação formal dos seus direitos de propriedade, por volta de 1.000 famílias foram retiradas forçadamente pelas autoridades. As comunidades afetadas, muitas das quais já viviam na pobreza, temem que o desenvolvimento possa conduzi-las para fora da capital numa área onde milhares de pessoas foram reassentadas após evicções e que é, de fato, uma nova favela fora do perímetro urbano, na qual faltam saneamento, eletricidade e outros serviços básicos e são escassas as oportunidades de trabalho. Este é um exemplo entre muitos de políticas governamentais que contrastam com políticas de desenvolvimento e redução da pobreza adotadas pelo governo do Camboja como parte de seus esforços para atingir os ODMs.²¹

As pessoas que vivem em favelas ou assentamentos informais também podem ser excluídas da legislação de proteção aplicável a outros residentes. No Quênia, por exemplo, os proprietários não forneciam saneamento e outros serviços para pessoas que alugavam casas em assentamentos informais, em contravenção à lei queniana sobre saúde pública. As autoridades locais, entretanto, decidiram não aplicar a lei aos proprietários e investidores que construíram e alugaram casas em favelas e assentamentos (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009g).

Embora favelas estejam localizadas em zonas urbanas, que tendem a ter saúde, educação e outros serviços de melhor qualidade do que as zonas rurais, tais serviços não são igualmente distribuídos entre a população urbana. Quando o UN-HABITAT começou a desagregar dados nessa área, descobriu que as pessoas que vivem em favelas não se beneficiam das “vantagens urbanas” (NAÇÕES UNIDAS, 2006, p. 102-127).²²

Elas ficam muito atrás em relação a áreas urbanas não degradadas em acesso a cuidados de saúde, educação e emprego e têm taxas de mortalidade infantil e má nutrição muito próximas, ou tão altas quanto, às taxas encontradas nas zonas rurais.

O fato de muitas favelas ou assentamentos informais serem irregulares também afeta o acesso dos residentes a serviços, como o serviço de policiamento. Como resultado, as pessoas podem ter sua proteção negada pela polícia e podem se ver entre a violência de gangues criminosas e a violência da polícia (ANISTIA INTERNACIONAL, 2005; 2008a). Em favelas e em algumas outras comunidades urbanas no Brasil e na Jamaica, o Estado se encontra amplamente ausente. O fracasso das autoridades em oferecer proteção a essas comunidades permitiu que gangues criminosas e facções do narcotráfico assumissem o controle e dominassem quase todo aspecto das vidas de seus moradores. Por exemplo, em algumas comunidades, as gangues impõem toque de recolher e sistema de controle de transporte e acesso a serviços de educação, trabalho e saúde (ANISTIA INTERNACIONAL, 2005, 2008a, 2008b).

As pessoas que vivem em favelas também são desproporcionalmente vítimas de crimes violentos. Um levantamento sobre mulheres habitantes de favelas em seis cidades ao redor do mundo realizado pelo Centro sobre Direitos de Habitação e Evições (*Centre on Housing Rights and Evictions*, COHRE) identificou que a violência contra a mulher é “extrema” em favelas (COHRE, 2008, p. 14). As mulheres sofrem violência tanto em casa quanto fora, por exemplo, enquanto voltam do trabalho ou se encaminham para banheiros públicos ou outras instalações comunitárias. As mulheres também descrevem as dificuldades de relatar tanto a violência doméstica quanto outras formas de violência para a polícia em razão da percepção negativa dos moradores das favelas ou simplesmente pela falta de postos policiais nas favelas (ANISTIA INTERNACIONAL, 2008b; COHRE, 2008, p. 79, 103, 109).

O direito das pessoas de participar do desenvolvimento e da implementação de programas de melhorias nas favelas também tem sido frequentemente ignorado nas iniciativas dos ODMs. Num desses programas em Nairóbi, por exemplo, os moradores não foram apropriadamente informados ou genuinamente consultados. A falta de consulta resultou em preocupações consideráveis por parte da comunidade com questões como a acessibilidade financeira das moradias oferecidas e a adequação dessas novas moradias às suas necessidades em termos de localização e subsistência. Em 2006, o governo afirmou que iria redesenhar programas de melhorias nas favelas, para tratá-los como “zonas de regularização fundiária”. Também comprometeu-se a “determinar sistemas apropriados de títulos de posse seguros a ser introduzidos em consultas com os moradores, proprietários das estruturas e outros agentes interessados... e a assegurar os direitos de ocupação dos moradores em primeiro lugar, eliminando, evicções ilegais, e garantindo a certeza de residência” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009g). Quatro anos mais tarde, esses compromissos ainda não foram implementados, deixando as pessoas incertas e preocupadas com possíveis evicções forçadas durante a implementação do projeto (ANISTIA INTERNACIONAL, 2009g, p. 27).

Para cumprir suas obrigações internacionais nos seus esforços para alcançar a meta 7.D do Objetivo 7 sobre a melhoria de vida dos moradores de favelas, os governos devem adotar uma série de medidas. Devem respeitar o direito à moradia adequada, cessando e evitando evicções forçadas de pessoas que vivem em favelas,

inclusive pela edição de leis e políticas que garantam títulos de posse. Devem proteger o direito à moradia adequada, inclusive quanto à garantia da proteção contra evicções forçadas e o assédio por proprietários e outros atores privados, estendendo a proteção oferecida pela lei a moradias localizadas em favelas e a pessoas que vivem em favelas, de forma a possibilitar-lhes o questionamento de aluguéis desproporcionais e da discriminação por atores privados. Devem cumprir o direito à moradia adequada, quanto ao desenvolvimento de estratégias nacionais de habitação, a melhorias em favelas, moradias sociais e outros programas elaborados e implementados de forma participativa, e à garantia de que políticas públicas e programas priorizarão os grupos mais desfavorecidos e vulneráveis. Devem garantir ainda a não discriminação pelas leis, políticas e programas relativos à melhoria de favelas ou a outros programas de habitação por meio, por exemplo, da garantia de que as mulheres não serão deles excluídas em razão de seu status marital ou por outros fatores, como discriminação no direito de herança e de propriedade. Por fim, devem garantir que as pessoas que vivem em favelas tenham acesso a mecanismos de *accountability* para que possam acessar os remédios existentes, quando seus direitos forem violados.

4 Conclusão

Os padrões internacionais de direitos humanos oferecem um marco importante para políticas e programas de desenvolvimento que visam a atingir o progresso nos ODMs. A compatibilidade com as obrigações em direitos humanos – de todos os esforços para atingir e superar os ODMs – requer que *todos* os Estados, tanto os Estados em desenvolvimento quanto aqueles que oferecem apoio para o alcance das metas (incluindo agências de desenvolvimento bilaterais e multilaterais e instituições financeiras internacionais) sustentem suas estratégias para os ODMs em padrões de direitos humanos.

Todos os Estados devem garantir o foco adequado na realização de níveis mínimos essenciais de direitos econômicos, sociais e culturais para todos, priorizando aqueles que são mais marginalizados e excluídos, e devem identificar e combater a discriminação – a qual inclui a discriminação de gênero – em relação a todos os ODMs. Isso também requer que os Estados adotem ou modifiquem leis, políticas e práticas para combater todas as formas de discriminação. O direito internacional dos direitos humanos exige que os governos – nacionalmente e por meio de cooperação internacional – utilizem padrões de direitos humanos para informar e guiar o diálogo e as escolhas políticas, as estratégias de redução da pobreza e a identificação das prioridades em todos os esforços para se atingir os ODMs. Como tal, os governos deveriam revisar as leis, os programas e as práticas existentes e em planejamento que visam a atingir os ODMs para garantir sua compatibilidade com os padrões de direitos humanos; e adotar ou modificar leis, políticas e práticas para garantir uma maior proteção aos direitos humanos. Os Estados também devem garantir que aqueles que vivem na pobreza estejam envolvidos em todos os níveis do planejamento, da implementação e do monitoramento dos ODMs. Isso também requer a participação igualitária das mulheres e o oferecimento de um ambiente propício para o trabalho de defensores dos direitos humanos, o que compreende a garantia do direito à informação,

da liberdade de expressão e a de associação. Deve também haver mecanismos nacionais e internacionais de *accountability* para garantir que todos os Estados respeitem, protejam e observem os direitos humanos em todos os esforços relativos aos ODMs e que haja remédios efetivos para as violações de direitos humanos.

A prioridade agora é enfocar na implementação dos ODMs de maneira consistente com os direitos humanos até 2015. Também é importante, entretanto, que qualquer consideração sobre um sistema global pós-2015, que seja completamente novo ou revisado, dê a devida atenção à necessidade de refletir as obrigações existentes dos Estados sob o direito internacional dos direitos humanos. Qualquer novo sistema deve tratar da discriminação de modo amplo, estabelecer metas globais e nacionais e prazos para o cumprimento de níveis mínimos essenciais dos direitos econômicos, sociais e culturais para todos e garantir a existência de mecanismos nacionais e internacionais efetivos de *accountability* para monitorar a implementação dos Objetivos que visam a combater a pobreza e a exclusão e para conceder a reparação nos casos em que não se respeitou ou se promoveu os direitos humanos.

REFERÊNCIAS

Bibliografia e outras fontes

- ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS (ACNUDH); UNICEF; CENTRO NORUEGUÊS PARA OS DIREITOS HUMANOS, UNIVERSIDADE DE OSLO. 2008. **Human Rights and MDGs in Practice: A Review of Country Strategies and Reporting**. New York.
- ANISTIA INTERNACIONAL. 2005. “**They Come in Shooting**” – Policing Socially Excluded Communities, AI Index: AMR 19/025/2005.
- _____. 2006. **Peru: Poor and Excluded Women – Denial of the Right to Maternal and Child Health**, AI Index: AMR 46/004/2006.
- _____. 2007. **Zimbabwe: Between a Rock and a Hard Place – Women Human Rights Defenders at Risk**, AI Index: AFR 46/017/2007.
- _____. 2008a. “**Let Them Kill Each Other**”: Public Security in Jamaica’s Inner Cities, AI Index: AMR 38/001/2008.
- _____. 2008b. **Picking Up the Pieces: Women’s Experience of Urban Violence in Brazil**, AI Index: AMR 19/001/2008.
- _____. 2009a. **Europe’s Roma Community Still Facing Massive Discrimination**. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/en/news-and-updates/feature-stories/europes-roma-community-still-facing-massive-discrimination-20090408#czech>>. Último acesso em: 24 maio 2010.

- _____. 2009b. **No More Stolen Sisters**. The Need for a Comprehensive Response to Discrimination and Violence Against Indigenous Women in Canada, AI Index: AMR 20/012/2009.
- _____. 2009c. **Afghan Women Human Rights Defenders under Attack**, AI Index: ASA 11/006/2009.
- _____. 2009d. **Peru: Fatal flaws – Barriers to Maternal Health in Peru**, AI Index: AMR 46/008/2009.
- _____. 2009e. **Out of reach**. The Cost of Maternal Health in Sierra Leone, AI Index: AFR 51/005/2009.
- _____. 2009f. **Giving life risking death – Maternal Mortality in Burkina Faso**, AI Index: AFR 60/001/2009.
- _____. 2009g. **Kenya: The Unseen Majority – Nairobi’s Two Million Slum Dwellers**, AI Index: AFR 32/005/2009.
- _____. 2010a. **From Promises to Delivery: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals**, AI Index: IOR 41/012/2010, jun. 2010. Disponível em: <<http://www.amnesty.org/es/library/asset/IOR41/012/2010/es/9b4144aa-c964-4a08-ab92-6fb892cbfab5/ior410122010en.pdf>>. Último acesso em: 2 ago. 2010.
- BRZOZOWSKI, J.A.; TAYLOR-BUTTS, A.; JOHNSON, S. 2006. Victimization and Offending among the Aboriginal Population in Canada. **Juristat**, Canadian Centre for Justice Statistics, v. 26, n. 3.
- CENTRO SOBRE DIREITOS DE HABITAÇÃO E EVICÇÕES (COHRE). 2008. **Women, Slums and Urbanisation: Examining the Causes and Consequences**. Disponível em: http://www.cohre.org/sites/default/files/women_slums_and_urbanisation_may_2008.pdf Último acesso em: 20 Nov. 2010.
- _____. 2009. **The Significance of Human Rights in MDG-Based Policy Making on Water and Sanitation: An Application to Kenya, South Africa, Ghana, Sri Lanka and Laos**. Disponível em: <<http://www.cohre.org/news/documents/the-significance-of-human-rights-in-mdg-based-policy-making-on-water-and-sanitation>>. Último acesso em: 20 Nov. 2010.
- HOGAN, M. et al. 2010. Maternal Mortality for 181 Countries, 1980-2008: A Systematic Analysis of Progress Towards Millennium Development Goal 5. **The Lancet**, v. 375, n. 9726, p. 1609-1623.
- NAÇÕES UNIDAS. 1966. **Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (ICESCR)**, UN Doc. GA Res 2200A (XXI) 16 dez. 1966. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm>>. Último acesso em: 20 maio 2010.
- _____. 1979. Divisão para o Progresso da Mulher. **Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW)**.
- _____. 1990. ECOSOC. **General Comment 3: The Nature of States Parties’ Obligations**, UN Doc. E/1991/23, 5ª Sessão.
- _____. 1991. ECOSOC. **General Comment 4. The Right to Adequate Housing**, UN DOC. (Art.11 (1)): 13/12/1991, 6ª Sessão.

- _____. 1995. **Report of the Fourth World Conference on Women**, Beijing, 4-15 September 1995, UN Doc. A/CONF.177/20/Rev.1, Platform for Action.
- _____. 1996. Comitê de Direitos Humanos. **General Comment 25: the Right to Participate in Public Affairs, Voting Rights and the Right of Equal Access to Public Service (Art. 25)**, UN DOC. CCPR/C/21/Rev.1/Add.7, 12 jul. 1996. Disponível em: <<http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2000a. **Declaração do Milênio das Nações Unidas**, Resolução adotada pela Assembléia Geral, UN Doc. A/RES/55/2, 8 set. 2000. Disponível em: <<http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2000b. ECOSOC. **General Comment 14. The Right to the Highest Attainable Standard of Health**, UN Doc. E/C.12/2000/4. Disponível em: <[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)/E.C.12.2000.4.En](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)/E.C.12.2000.4.En)>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2001a. ECOSOC. **Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights**, UN Doc. E/C.12/2001/10, 25ª Sessão.
- _____. 2001b. **Concluding Observations of the CESCR: Germany**, UN Doc. E/C.12/1/Add.68, 24 set. 2001.
- _____. 2003a. ECOSOC. **General Comment 15: The Right to Water**, UN Doc. E/C.12/2002/11, 20 jan. 2003.
- _____. 2003b. Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT). **The Challenge of Slums. What are Slums and Why Do They Exist?** Disponível em: <http://www.unhabitat.org/documents/media_centre/whd/GRHSPR5.doc>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2004. Comissão sobre Direitos Humanos. **The Right of Everyone to the Enjoyment of the Highest Attainable Standard of Physical and Mental Health**, UN Doc. E/CN.4/2004/49, 16 fev. 2004.
- _____. 2006a. **MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review, 2006**. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/mdgs.html#_ftn8>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2006b. UN-HABITAT. **State of the World's Cities 2006/7. The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the HABITAT Agenda**. New York: UN-HABITAT; Earthscan.
- _____. 2007a. **Report of the Secretary-General on the Work of the Organization**, UN General Assembly, 2007, UN. Doc. A/62/1, 31 ago. 2007, 62ª Sessão.
- _____. 2007b. Conselho de Direitos Humanos. **Achieving the Millennium Development Goals (MDGs) for Minorities: A Review of MDG Country Reports and Poverty Reduction Strategies**, UN Doc. A/HRC/4/9/Add.1, 2 mar. 2007.
- _____. 2007c. **MDG Reports and Indigenous Peoples: A Desk Review, 2007**. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/mdgs.html#_ftn8>. Último acesso em: 24 maio 2010.

- _____. 2007d. **Annual Ministerial Review of The High Level Segment of ECOSOC**. Genebra, 2-4 jul. 2007.
- _____. 2008. **Protocolo Opcional ao ICESCR**, Resolução Adotada pela Assembléia Geral, UN DOC. A/RES/63/117, 10 dez. 2008. Disponível em: <<http://www.un.org/ga/63/resolutions.shtml>>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2010a. PNUD. **Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**, objetivo 7, meta 7.A. Disponível em: <<http://www.undp.org/mdg/goal7.shtml>>. Último acesso em: 2 ago. 2010.
- _____. 2010b. **MDG Reports, CCAs, UNDAFs and Indigenous Peoples: A Desk Review 2010**. Disponível em: <<http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/publications.html>>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2010c. **Linkages Between Implementation of the Beijing Platform for Action and the Achievement of the Millennium Development Goals: Moderator's Summary**, UN Doc. E/CN.6/2010/CRP.7, 10 mar. 2010.
- _____. 2010d. Comitê da CEDAW. **General Recommendation 24**. Disponível em: <<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom24>>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2010e. UN-HABITAT. **State of the World's Cities 2010/11: Cities for All, Bridging the Urban Divide**. New York: UN-HABITAT; Earthscan.
- OMS. 2002. **Global Defence against Infectious Diseases Threat**. Disponível em: <<http://www.who.int/infectious-disease-news/cds2002/index.html>>. Último acesso em: 20 Nov. 2010.
- OMS; UNICEF. 2010. **Progress on Sanitation and Drinking-Water: 2010 Update**. Disponível em: <http://whqlibdoc.who.int/publications/2010/9789241563956_eng_full_text.pdf>. Último acesso em: 20 Nov. 2010.
- OMS/UNICEF. **Joint Monitoring Programme for Water Supply and Sanitation**. Disponível em: <<http://www.wssinfo.org/>>. Último acesso em: 20 Nov. 2010.
- OMS; UNICEF; UNFPA. 1997. **Guidelines for Monitoring the Availability and Use of Obstetric Services**. Disponível em: <http://www.who.int/making_pregnancy_safer/documents/9280631985/en/index.html>. Último acesso em: 20 Nov. 2010.
- SEPÚLVEDA, M. 2006. Obligations of 'International Assistance and Cooperation' in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. **Netherlands Quarterly of Human Rights**, v. 24, n. 2.
- UNFPA. 2007. **State of World Population 2007**. Disponível em: <<http://www.unfpa.org/public/publications/pid/408>>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2010a. **Beijing at Fifteen: UNFPA and partners charting the way forward**. Disponível em: <<http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2010/beijing15.pdf>>. Último acesso em: 24 maio 2010.
- _____. 2010b. **No Woman Should Die Giving Life**, Facts and Figures 1. Disponível em: <<http://www.womendeliver.org/assets/UNFPA%20MH%20fact%20sheet.pdf>>. Último acesso em: 24 maio 2010.

_____. 2010c. **Giving Birth Should Not Be a Matter of Life and Death**. Disponível em: <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/safemotherhood/docs/maternalhealth_factsheet_en.pdf>. Último acesso em: 24 May 2010.

UNIFEM. 2008. **Making the MDGs Work for All**. Gender-Responsive Rights-Based Approaches to the MDGs, 2008. Disponível em: <http://www.unifem.org/materials/item_detail.php?ProductID=135>. Último acesso em: 24 maio 2010.

UNIFEM; PNUD. 2009. **Making the MDGs Work Better for Women**. Implementing Gender-Responsive National Development Plans and Programmes, 2009. Disponível em: <http://www.unifem.org/attachments/products/MakingTheMDGsWorkBetterForWomen_eng.pdf>. Último acesso em: 24 maio 2010.

US CENSUS BUREAU. 2008a. **National Characteristics: National Sex, Race and Hispanic Origin Estimates**, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.census.gov/popest/national/asrh/NC-EST2008-srh.html>>. Último acesso em: 24 maio 2010.

_____. 2008b. **Income, Poverty, and Health Insurance Coverage**. Disponível em: <<http://www.census.gov/prod/2008pubs/p60-235.pdf>> e <<http://www.census.gov/prod/2009pubs/p60-236.pdf>>. Último acesso em: 20 Nov. 2010.

NOTAS

1. Este artigo é baseado em uma publicação da Anistia Internacional: *Promises to Delivery: Putting Human Rights at the Heart of the Millennium Development Goals*, AI Index 41/012/2010, jun. 2010.

2. As Nações Unidas (1966, Art. 2(1), ICESCR) declaram que: "Cada Estado Membro no presente Pacto compromete-se a adotar medidas, *tanto por esforço próprio como pela assistência e cooperação internacionais*, principalmente nos planos econômico e técnico, até o máximo de seus recursos disponíveis, que visem a assegurar, progressivamente, por todos os meios apropriados, o pleno exercício dos direitos reconhecidos no presente Pacto, incluindo, em particular, a adoção de medidas legislativas." (grifos não presentes no original). A importância da assistência e da cooperação internacionais para a realização dos direitos humanos também é refletida em outros tratados internacionais e regionais de direitos humanos como a Convenção sobre os Direitos da Criança e a Convenção sobre os Direitos das Pessoas Portadoras de Deficiências.

3. 3º Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, 2-4 set. 2008, para. 13 (c). **Agenda de Acra para Ação**. Acra, Gana. Disponível em: <www.undp.org/mdtf/docs/Accra-Agenda-for-Action.pdf>. Último acesso: 24 maio 2010.

4. Veja, por exemplo, Artigo 2(1), Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

(NAÇÕES UNIDAS, 1966) e Artigo 2, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (NAÇÕES UNIDAS, 1979).

5. Marco de monitoramento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio revisado, incluindo novas metas e indicadores, como recomendado pela Inter-Agência e Grupo de Especialistas sobre Indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, contidos no relatório do Secretário Geral sobre a organização (NAÇÕES UNIDAS, 2007a, Anexo II, p. 66).

6. Relatório do Especialista Independente sobre Questões das Minorias, Gay McDougall (NAÇÕES UNIDAS, 2007b).

7. O Comitê de Direitos Humanos esclareceu que a "condução dos assuntos públicos... é um amplo conceito que se relaciona com o exercício do poder político, em especial no exercício dos Poderes Legislativo, Executivo e Administrativo. Compreende todos os aspectos da administração pública e a formação e a implementação de políticas nos níveis internacional, nacional, regional e local" (NAÇÕES UNIDAS, 1996, art. 25, para. 5).

8. Página eletrônica do Fórum Permanente das Nações Unidas sobre Questões Indígenas. Disponível em: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/en/mdgs.html#_ftn5>. Último acesso em: 24 maio 2010.

9. Ademais, o Conselho das Nações Unidas sobre Direitos Humanos estabeleceu “Procedimentos Especiais”, consistentes em indivíduos ou grupos de trabalho, que realizam investigações independentes em situações temáticas ou nacionais de direitos humanos.

10. O Protocolo Opcional foi aberto à assinatura em 24 de setembro de 2009 e foi ratificado por 2 Estados e assinado por 33, até 20 de agosto de 2010.

11. Adotada em 6 de outubro de 1999, entrou em vigor em 22 de dezembro de 2000. O Protocolo Opcional foi ratificado por 99 Estados até o fim de abril de 2010.

12. Veja, por exemplo, as Observações Conclusivas do ECOSOC sobre a Alemanha (NAÇÕES UNIDAS, 2001b, para. 31) e ECOSOC, Comentário Geral n. 14 (NAÇÕES UNIDAS, 2000, para. 39). Veja também SEPÚLVEDA (2006, p. 287).

13. Veja *Women, Poverty and Economics*. Disponível em: <http://www.unifem.org/gender_issues/women_poverty_economics/>. Último acesso em: 24 maio 2010.

14. Na ocasião do 15º aniversário da Plataforma de Ação de Pequim, a Comissão sobre o Status das Mulheres afirmou que “as perspectivas sobre igualdade de gênero não estão bem refletidas na formulação atual de muitos dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e suas metas e indicadores; e, frequentemente, não estão explicitamente integrados nas estratégias e nos planos para atingir os objetivos. Não há coerência suficiente entre os esforços para implementação da Plataforma de Ação e as estratégias e ações para atingir os objetivos; e esta falta de coerência é um fator que contribui para a performance lenta e desigual para a realização de muitos dos objetivos” (NAÇÕES UNIDAS, 2010c, para. 2).

15. Em levantamento realizado pelo governo do Canadá em 2004, mulheres indígenas reportaram taxas de violência, incluindo taxas de violência doméstica e sexual, que eram três vezes e meia maior do que as de mulheres não indígenas (BRZOWSKI; TAYLOR-BUTTS; JOHNSON, 2006).

16. Por exemplo, em seu relatório “Zimbabwe: Between a Rock and a Hard Place – Women Human Rights Defenders at Risk” (ANISTIA INTERNACIONAL, 2007), a Anistia Internacional documentou que o governo regulava de modo mais restrito as defensoras de direitos humanos no país a fim de minar a oposição e evitar que outras mulheres e homens se tornassem ativos na defesa dos direitos humanos.

17. O Comitê da CEDAW declarou que “o acesso a serviços de saúde, incluída a saúde reprodutiva, é um direito básico de acordo com a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres” (NAÇÕES UNIDAS, 2010d, para. 1). Também afirmou que o Artigo 12 da

Convenção “requer que os Estados eliminem a discriminação contra as mulheres no acesso à serviços de saúde, ao longo de todo o seu ciclo de vida, em especial nas áreas de planejamento familiar, gestação, parto e pós-parto” e que “[m]edidas para eliminar a discriminação contra as mulheres são consideradas não apropriadas se o sistema de saúde não tem serviços para prevenir, detectar e tratar doenças específicas às mulheres” (NAÇÕES UNIDAS, 2010d, para. 2,11).

18. O Relator Especial das Nações Unidas sobre o melhor estado de saúde física e mental possível de se atingir esclareceu que “[n]o contexto da saúde sexual e reprodutiva, as liberdades incluem o direito de controlar sua própria saúde e seu próprio corpo. Estupro e outras formas de violência sexual, as quais incluem a gravidez forçada, métodos contraceptivos não consensuais (como a esterilização forçada ou o aborto forçado), a mutilação ou o corte genital feminino, todos representam sérias violações às liberdades sexuais e reprodutivas, e são fundamental e inerentemente incompatíveis com o direito à saúde” (NAÇÕES UNIDAS, 2004).

19. De acordo com o UN-HABITAT, uma “favela” é uma área que combina, em várias medidas, as seguintes características: acesso inadequado à água segura; acesso inadequado a saneamento e outros aspectos de infra-estrutura; pouca qualidade estrutural das habitações; superlotação e status residencial incerto (NAÇÕES UNIDAS, 2003b).

20. Pelo menos três ou quatro em cada 10 casas não permanentes em cidades em países em desenvolvimento estão localizadas em áreas perigosas propensas a enchentes, deslizamentos e outros desastres naturais. Em 2003, aproximadamente 20% da população mundial vivia em habitações inadequadas, que eram superlotadas ou não tinham uma área útil suficiente. Estimava-se também que 18% de todas as unidades de moradia em âmbito global correspondiam a estruturas não permanentes, e que 133 milhões de pessoas em países em desenvolvimento viviam em moradias para as quais faltavam materiais de acabamento. Em razão das dificuldades para a coleta de dados sobre esta questão e da falta de avaliação sistemática, estes números podem ser “fortemente subestimados” (NAÇÕES UNIDAS, 2010e, p. 58, 62, 70, 137-139; UNFPA, 2007, p. 59-61).

21. “A partir da adoção da Declaração do Milênio em 2000, o Camboja manifestou seu compromisso integral com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs). Em 2003, os ODMs globais foram concentrados no Camboja e são chamados de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio para o Camboja (ODMCs). Os ODMCs refletem as realidades do Camboja com base num forte consenso nacional” (NAÇÕES UNIDAS, 2007d).

22. Para os dados mais recentes, veja UN-HABITAT (NAÇÕES UNIDAS, 2010e, p. 52-119).

ABSTRACT

The Millennium Development Goals (MDGs) represent a global consensus on the need to tackle poverty. While the MDGs have played an important role in focusing international attention on issues of development and poverty reduction, this article argues that the MDGs do not fully reflect the ambition of the Millennium Declaration, which promised to strive for the protection and promotion of all human rights - civil, cultural, economic, social and political - for all.

This article outlines some of the aspects in which the MDG framework, while covering areas where states have clear obligations under international human rights law such as food, education and health, fails to reflect these standards. It focuses on three main issues - gender equality (Goal 3), maternal health (Goal 5) and slums (Goal 7) - as illustrative examples of the gaps between MDG commitments and human rights standards. It argues that this gap is also one of the main factors behind the lack of equitable progress on the MDGs. The article stresses the importance of ensuring that all efforts towards all the MDGs are fully consistent with human rights standards, and that non-discrimination, gender equality, participation and accountability are at the heart of all efforts to tackle poverty and exclusion.

KEYWORDS

Millennium Development Goals (MDGs) – Human rights

RESUMEN

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) representan un consenso global acerca de la necesidad de combatir la pobreza. En el presente artículo se argumenta que si bien los ODM han desempeñado un importante papel al atraer la atención internacional hacia temas relativos al desarrollo y la reducción de la pobreza, no reflejan por completo la ambición de la Declaración del Milenio, en la que se promete luchar por la protección y promoción de todos los derechos humanos -civiles, culturales, económicos, sociales y políticos- para todos.

El presente artículo analiza algunos de los aspectos –como alimentación, educación y salud—sobre los cuales las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos no se encuentran debidamente reflejadas en los ODM. El artículo destaca tres temas principales: igualdad de género (Objetivo 3), salud materna (Objetivo 5) y asentamientos precarios (Objetivo 7), como ejemplos que ilustran las distancias entre los compromisos de los ODM y las normas de derechos humanos. Se argumenta que esta brecha es también uno de los principales factores que subyacen a la falta de avance equitativo en los ODM. Se hace hincapié en la importancia de asegurar que todos los esfuerzos por alcanzar todos los ODM sean plenamente coherentes con las normas de derechos humanos, y que la no discriminación, la igualdad de género, la participación y la rendición de cuentas se encuentren en el centro de todas las acciones destinadas a combatir la pobreza y la exclusión.

PALABRAS CLAVE

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs) – Derechos humanos