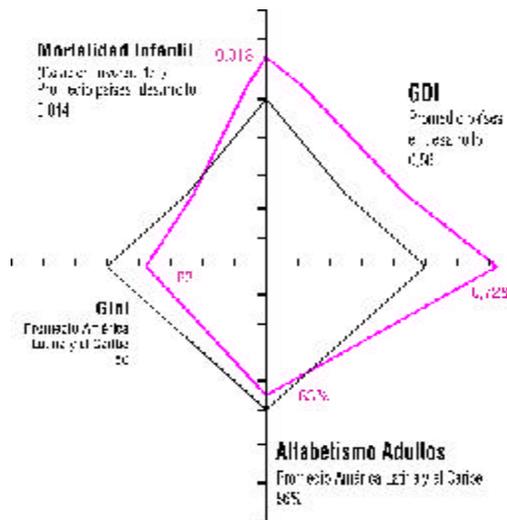


• ATILA ROQUE
SONIA CORREA

LA AGENDA DEL CICLO SOCIAL: «IMPASSES» Y DESAFÍOS



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

La gravedad de la situación social brasileña se explica más por el altísimo índice de desigualdad en la distribución del ingreso entre los diferentes segmentos de la población que por la ausencia estructural de recursos económicos.

Al retomar el análisis de la situación brasileña en esta tercera edición del informe internacional del *Observatorio de la Ciudadanía* no cabe repetir datos tratados extensamente en ediciones anteriores. Se trata, sobre todo, de esclarecer aspectos relativos a las dinámicas de exclusión social y verificar en qué medida los compromisos asumidos en el Ciclo Social de Conferencias de las Naciones Unidas están siendo adecuadamente traducidos en las políticas públicas brasileñas.

La perspectiva de la radicalización democrática enfrenta, en el

contexto brasileño, el desafío de superar un brutal patrón de desigualdad social. Esta fue una de las principales conclusiones del seminario organizado por la iniciativa del *Observatorio de la Ciudadanía* en Brasil, con la participación de representantes de ONGs, movimientos sociales, universidad y gobierno. La calificación de la lucha contra la exclusión social en Brasil exige, inicialmente, que reconozcamos que Brasil no es un país pobre. Análisis comparativos (Paes y Barros, R. y Mendonca, R., 1997) demuestran que más del 75% de la población mundial vive en países con un ingreso per capita inferior al de Brasil. Más allá de esto, el país alcanzó un nivel de ingreso per capita media que permitiría la implementación de políticas redistributivas sin mayores costos en términos de crecimiento económico. O sea, están disponibles los recursos para erradicar la pobreza absoluta en el país. Por lo tanto, es en el campo de la política donde el problema se sitúa: estrategia y voluntad.

POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN Y COMBATE A LA POBREZA

El argumento central utilizado por los defensores de la política de ajuste y de estabilización económica –en los términos en que viene siendo aplicada en Brasil desde la implantación del llamado Plan Real– es que sus efectos redistributivos ya serían *per se* una eficaz «política social», en función de la eliminación del llamado «impuesto inflacionario» que pesaba sobre el ingreso de los segmentos más pobres.

Conh (1997) analiza cómo esta argumentación vacía el debate en cuanto a la construcción de un nuevo «pacto de solidaridad social» que, efectivamente, permita la formulación de políticas económicas y sociales redistributivas. Esta opción también implica limitaciones en el plan de asignación de recursos para las políticas sociales en el ámbito del presupuesto fiscal, pues lleva a la adopción de «expedientes», como la creación de nuevos impuestos y de mecanismos de recaudación financiera, que permitan una utilización más flexible por parte del Ejecutivo¹. La sustentabilidad de

¹ Como ejemplo de tributo tenemos la aprobación de la Contribución Provisoria sobre el Movimiento Financiero (CPMF), en vigencia desde comienzos del '97, cuyos recursos estarían por ley destinados a la salud; y como mecanismo de recaudación tuvimos la creación del Fondo de Estabilización Fiscal, una contribución sobre la facturación de las empresas.

las políticas sociales queda así apoyada sobre una base de recursos inestable y/o provisoria, sujeta a las vicisitudes de la política económica.

Esta misma lógica explica la indefinición respecto a una política nacional de ingreso mínimo. Desde 1991, está en trámite en el Congreso Nacional un proyecto de ley en este sentido y, en ausencia de una política global, estados y municipios han desarrollado sus propias iniciativas. Actualmente existen más de 80 proyectos de ingreso mínimo en el país, de los cuales apenas cuatro están siendo efectivamente implementados.

PROGRAMAS DE INGRESO MÍNIMO

Las modalidades de los programas de ingreso mínima varían de un país a otro.

Hay, no obstante, algunos trazos comunes a todos ellos:

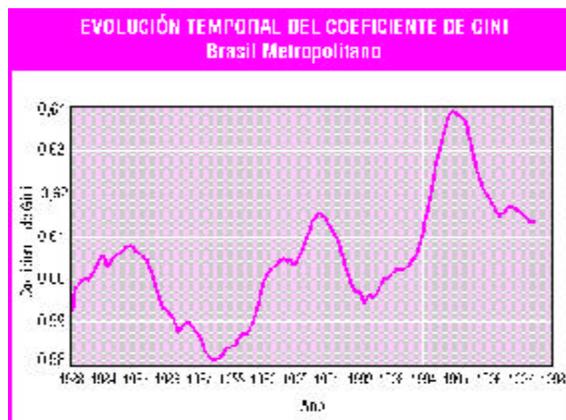
1. ser universal, destinándose a todos los que se encuentran en situación de necesidad, consecuente de la insuficiencia de ingreso;
2. ser un derecho subjetivo, esto es, atribuido según una demanda hecha por el propio interesado;
3. ser un derecho condicional, pues implica el respeto a ciertas prerrogativas y, en algunos casos, contrapartidas, como la disponibilidad para ejercer un trabajo;
4. ser un derecho subsidiario, es decir tener su valor ajustado por el monto de las demás prestaciones sociales y por el ingreso, sea individual o familiar.

En Brasil, existen diversos programas implementados, siendo la mayoría de carácter experimental. Podemos destacar entre estos, los programas de los municipios de Campinas, Vitória y Belo Horizonte, que poseen algunas características en común: apuntan a atender prioritariamente familias con hijos hasta 14 años para que estos frecuenten más asiduamente la escuela; exigen un tiempo mínimo de residencia en el municipio para que las familias reciban el beneficio; estipulan un monto mínimo para el ingreso familiar per capita, generalmente en torno de R\$ 40,00. El Distrito Federal es el único estado que posee un programa de carácter permanente que atiende, actualmente, cerca de 25.000 familias.

En el plano federal, dos proyectos de ley se tramitan en el Congreso Nacional apuntando a garantizar una ingreso mínima a las familias carenciadas, vinculando el pago del beneficio a la presencia de sus hijos o dependientes hasta 14 años en la escuela pública. Ambos procuran vincular la garantía de ingreso mínima al estudio de los niños de familias carentes y establecen la participación conjunta de los tres niveles de gobierno en el financiamiento de la transferencia de ingreso.

Fuente: Helena Lavinas, IPEA:

Sobre todo –sin negar enteramente los beneficios de la estabilización económica– es preciso relativizar el impacto del Plan Real en la reducción de la pobreza y de la desigualdad. Los datos analizados por el IPEA (Paes y Barros, R. y Mendonca, R. 1997) indican que los índices de desigualdad en Brasil (medidos por el coeficiente de Gini) alcanzaron picos extremos en los años '94 y '95, durante la etapa inicial de implementación del Real. Así, aunque en el período 1996–1997 los índices de pobreza sean menores que los observados en 1994, continúan superiores a los índices recogidos en 1993. Se registra una evolución similar en el caso de los indicadores relativos a la distribución del ingreso.



Fuente: Construido sobre la base de informaciones de la Pesquisa Mensual de Empleo (PME) de junio de 1982 a junio de 1997.

Nota: La distribución utilizada fue la de individuos según el ingreso familiar de todos los trabajadores per capita.

Nota: Gráfico elaborado por el IPEA, 1997.

Breve perfil de la desigualdad.

- La desigualdad de ingreso en Brasil es una de las mayores del mundo: el ingreso medio del 10% de los más ricos es cerca de 30 veces mayor que la del 40% de los más pobres;
- No es la presencia de los más pobres que hace del Brasil un país desigual, pero sí el elevadísimo ingreso medio de los más ricos: la desigualdad que se verifica en el 80% de la población que no son muy ricos es equivalente a la observada en otros países, como los EUA;
- La desigualdad ha aumentado sistemáticamente. Hoy es bastante más elevada que en la primera mitad de la década de los '80.

TIPOS HETEROGÉNEOS DE DESIGUALDAD

Los estándares brasileños de desigualdad varían mucho cuando se consideran diferencias regionales, siendo sistemática la disparidad observada entre los patrones de ingreso en el Nordeste – donde el 45% de las personas vive en situación de pobreza– y las

Evolución Temporal de la Desigualdad*													
Indicadores de desigualdad	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1992	1993	1995
Proporción del ingreso que recibe el 10% de los más pobres	0,78	0,76	0,76	0,82	0,76	0,81	0,67	0,59	0,54	0,58	0,40	0,38	0,43
Proporción del ingreso que recibe el 20% de los más pobres	2,5	2,4	2,4	2,6	2,4	2,5	2,2	2,0	1,9	2,0	1,9	1,8	1,9
Proporción del ingreso que recibe el 30% de los más pobres	5,0	4,8	4,8	5,1	4,8	5,0	4,5	4,2	3,8	4,1	4,3	4,1	4,2
Proporción del ingreso que recibe el 40% de los más pobres	8,4	8,1	8,1	8,4	8,0	8,4	7,7	7,2	6,6	7,1	7,8	7,4	7,3
Proporción del ingreso que recibe el 50% de los más pobres	12,9	12,5	12,3	12,7	12,3	12,8	12,0	11,2	10,4	11,2	12,4	11,6	11,6
Coefficiente de Gini	0,59	0,6	0,6	0,59	0,60	0,6	0,61	0,62	0,64	0,62	0,59	0,61	0,61
Grado de desigualdad**	82/0	78/0	78/0	92/0	78/0	89/0	57/0	38/-4	26/-1	36/-4	7/-6	0/-10	

Fuente: IPEA. Construida sobre la base de informaciones de la Encuesta Nacional por Amostra de Domicilios (Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios) (PNAD).

Nota: * La distribución utilizada es la de individuos según el ingreso familiar per capita.

** El primer número se refiere al aumento en el ingreso de 1995, medido como porcentaje del ingreso del año de la columna, necesario para que 1995 tenga un nivel de pobreza menor que el del año referido; el segundo número se refiere a la disminución en el ingreso de 1995, medido como porcentaje del ingreso del año de la columna, necesario para que 1995 tenga un nivel de pobreza mayor que el del año referido.

- El año 1995 no es comparable con el año referido en la columna.
- El año 1995 muestra un valor mejor para el indicador en cuestión que el referido en la columna.
- El año 1995 muestra un valor peor para el indicador en cuestión que el referido en la columna.

demás regiones del país (*Relatório Brasileiro de Desenvolvimento Humano 1996*) Hay también diferencias significativas cuando se analizan la ocupación y forma de inserción de las personas en el mercado de trabajo. Hay desigualdades importantes entre los rendimientos de trabajadores y trabajadoras con o sin certificado de trabajo, lo mismo se verifica cuando se compara el ingreso de los asalariados y aquellos que son ocupados por cuenta propia.

Dos factores de disparidad atraviesan los diferentes niveles de reproducción de la desigualdad social y tienen raíces profundas en la cultura brasileña: género y raza. Ser mujer o ser de raza negra genera la diferencia respecto a las posibilidades de inclusión social en Brasil. Negros y pardos² en Brasil ganan en promedio 40 a 50% menos que los blancos, y que los hombres reciben en promedio un salario 42% superior al de las mujeres.

Estos datos son confirmados cuando se observan relacionados con indicadores cualitativamente estratégicos, como es el caso de la educación. Lavinás (1997) indica que el tiempo de escolaridad afecta diferencialmente a hombres y mujeres en términos de empleo e ingreso. Más allá de la ya referida disparidad salarial entre hombres y mujeres con el mismo grado de escolaridad, el efecto positivo del aumento en años de estudio en la tasa de empleo tiende a ser menos benéfico para las mujeres que para los hombres, especialmente en el caso de personas con escolaridad entre primero y segundo grado.

En el caso de la población de raza negra, una investigación realizada recientemente por investigadores de FASE³ aplicó una metodología utilizada por el PNUD para la determinación del Indicador de Desarrollo Humano (IDH) para comparar la situación socioeconómica de la población afrobrasileña. Los resultados demuestran que el IDH de la población afrobrasileña varía entre 0,575 y 0,607, dependiendo de los criterios utilizados para la definición del ingreso, o sea, es muy inferior al IDH nacional promedio que es de 0,796. De acuerdo con los estándares internacionales, el IDH de la población negra y mestiza sería considerado a lo sumo medio-bajo y ocuparía la posición 109 en el ranking mundial.

CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD

La gravedad de la situación social brasileña se explica más por el altísimo índice de desigualdad en la distribución del ingreso entre los diferentes segmentos de la población que por la ausencia estructural de recursos económicos. Una estrategia de desarrollo que no tenga eso en cuenta –aunque sea capaz de estimular índices altos de crecimiento económico– estará profundizando la brecha que separa los muy ricos de los miserables en Brasil. Analizando los datos recientes relativos a pobreza, desigualdad y crecimiento

2 En la Encuesta Nacional de Domicilios (PNDA), realizada por el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadísticas (IBGE), en 1997, los «negros» aparecen siendo el 5,5% de la población total, los «pardos» el 37,2%, los «amarillos» 0,6% y los «blancos» el 56,4%. Está excluida la población rural de la región Nordeste.

3 Paixão, Marcelo e Sant'anna, Wania. «Desarrollo Humano y Población Afro-descendiente en Brasil: una cuestión de raza». Revista Propuesta, FASE, Río de Janeiro, Junio/Agosto de 1997.

económico, Paes y Barros, R. y Mendonca, R. (1996) demuestran que políticas de desarrollo estrictamente basadas en el crecimiento económico fueron poco eficaces en términos de erradicación de la pobreza absoluta.

Esto no significa que el crecimiento económico deba ser descartado como factor de inclusión social. Sin embargo, –considerando las dimensiones de la economía brasileña y los recursos disponibles– estrategias que busquen la superación de la desigualdad tienen un peso más determinante que el crecimiento *per se*. Según los autores mencionados, una pequeña reducción de la desigualdad equivalente a una variación de apenas 0,05 en el coeficiente Gini corresponde a toda una década de crecimiento económico a 2,6% al año. Por lo tanto, una estrategia consistente de desarrollo social y humano en Brasil pasa, necesariamente, por políticas que sean capaces de combinar crecimiento económico con acciones efectivas en el sentido de la superación de las desigualdades, las cuales reconozcan el modo diferenciado que la dinámica de la inclusión–exclusión afecta los varios sectores de la sociedad brasileña, en particular la población negra/mestiza y las mujeres.

IMPLEMENTANDO POLÍTICAS: DINÁMICAS Y CONTRADICCIONES

La implementación de la Agenda del Ciclo Social, en Brasil, está determinada por condicionantes que no son específicamente brasileñas, entre ellas la lógica que privilegia la estabilización y el crecimiento económico en detrimento de la promoción de la equidad. Mientras, también deben ser contabilizados: el estándar de desigualdad; la heterogeneidad regional, social, racial del país; la descentralización de las políticas y las trabas de naturaleza política y patrones culturales.

En el Informe 1997, fueron listadas algunas políticas que materializan, en el país, la Agenda del Ciclo Social: el Programa Nacional de Derechos Humanos (Programa Nacional de Direitos Humanos); el combate a la mortalidad infantil; la prioridad de la enseñanza primaria; las iniciativas tomadas por el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer (Conselho Nacional de Direitos da Mulher); la instalación de la Comisión Nacional de Población y Desarrollo. (Comissão Nacional de População e Desenvolvimento).

Están ratificadas las convenciones de derechos humanos, las políticas sociales son descentralizadas, existen mecanismos de

participación y control social (salud, educación, niños y adolescentes, mujeres). Se debate un nuevo marco regulatorio para las OSC⁴. También están siendo perfeccionados los diagnósticos del mercado de trabajo⁵. Existe legislación laboral de protección y no-discriminación (niños, mujeres y discapacitados). Hay políticas de apoyo a la pequeña y mediana empresa. El sistema nacional de calificación profesional está en reformulación. Se desarrollan programas de generación de empleo e ingreso en los cuales el movimiento sindical está directamente involucrado⁶.

En el campo de la promoción del trabajo e ingreso, la Política de Reforma Agraria es, sin dudas, la más relevante pues incide sobre un factor determinante de la desigualdad social brasileña: la concentración de tierras. Además, es preciso decir que el avance relativo de la política de Reforma Agraria, entre 1996 y 1998, se debe más bien a la presión sistemática del Movimiento de los Trabajadores sin Tierra y la eclosión de graves conflictos agrarios, que a la definición anticipada de una prioridad gubernamental.

La legislación brasileña contra la discriminación racial es rigurosa⁷. En 1996, se creó un Grupo de Trabajo Ministerial para la Valorización de la Población Negra (Trabalho Ministerial para Valorização da População Negra). Si bien su calidad y eficacia son altamente cuestionables, existen políticas específicamente dirigidas a las poblaciones indígenas. La política nacional de protección a los niños y a los adolescentes, apoyada por legislación específica (Estatuto del Niño y del Adolescente [Estatuto da Criança e do Adolescente]) está muy desarrollada. A partir de 1994, el Ministerio de Relaciones Exteriores viene implementando un programa de apoyo consular a migrantes brasileños viviendo en el exterior.

Desde la década de los 80 existe legislación y programas contra la discriminación y violencia de género. En 1995, fueron establecidas cuotas para mujeres en las listas electorales y están siendo debatidas iniciativas de acción positiva en el mercado laboral. Fue elaborado un Plan Nacional de Igualdad para la implementación de la Conferencia de Beijing, que se replica en programas estatales y municipales⁸. En julio de 1997, se instaló en el Congreso Nacional una Comisión Especial para Acompañamiento de la Implementación de la Plataforma de Acción de Beijing.

En el ámbito de la salud, se están desarrollando programas de expansión de acceso al agua potable y saneamiento, especialmente en las regiones Norte y Nordeste. Desde los años '80, está en operación un Programa de Prevención y Asistencia en HIV/SIDA⁹. El programa de Asistencia Integral a la Salud de la Mujer está siendo revitalizado y se anuncian metas para la reducción de la mortalidad materna.

4 La iniciativa que integra el Consejo de la Comunidad Solidaria, el Consejo Nacional de Asistencia Social y la Asociación Brasileña de ONGs.

5 Esto incluyó la definición de nuevos indicadores para la medición del desempleo, pues las diferentes fuentes productoras de información sobre el mercado de trabajo –FIBGE, DIEESE, Fundación SEAD– han usado metodologías y criterios diferentes de medición. Esta iniciativa tiene el apoyo de la OIT.

6 Las centrales sindicales participan del Consejo Gestor del Fondo de Amparo al Trabajador que es fuente básica de financiamiento de los programas.

7 La Ley Afonso Arinos (1952), perfeccionada por la Ley Caó (1988) que definen el racismo como un crimen.

8 En el Estado de Rio de Janeiro, el Consejo Estatal de la Condición Femenina (CEDIM) está siendo desarrollado un programa de interiorización de la Plataforma de Beijing que involucra a más de 70 municipios contando con la adhesión formal de las alcaldías.

9 El Programa Nacional de HIV/SIDA es financiado por el Banco Mundial y está estructurado en varios componentes (investigación, vigilancia epidemiológica, prevención, asistencia) e incluye la alianza con ONGs. Desde 1996 los inhibidores de las proteasas (cóctel antiviral) están siendo distribuidos gratuitamente por el Sistema Único de Salud a los portadores de HIV.

Este breve balance puede sugerir que el gobierno brasileño está cumpliendo, a satisfacción, los compromisos asumidos. Sin embargo, un examen más cuidadoso, revela obstáculos importantes. Las políticas sociales son fragmentadas, de baja efectividad y carecen de una evaluación sistemática. Sobre todo, no fue definido, hasta el momento, un Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza Absoluta.

Entre 1995 y 1997, se multiplicaron los diagnósticos sobre la composición y distribución de la pobreza absoluta en el país. Están en curso –bajo coordinación de la Comunidad Solidaria– (Comunidade Solidária) iniciativas focalizadas de combate a la pobreza en 1.368 municipios. La agenda articula 14 programas en seis componentes: reducción de la mortalidad infantil; alimentación; apoyos a la enseñanza primaria; desarrollo urbano; desarrollo rural; generación de ingreso y calificación profesional¹⁰. La estrategia focaliza, prioritariamente, los municipios menores y más pobres, excluyendo, por lo tanto las regiones metropolitanas donde se concentran el 29% de los pobres brasileños.

No obstante, frente a la desigualdad social brasileña estas iniciativas han sido persistentemente analizadas como insuficientes. De la misma forma, al examinar la fuerte correlación entre los bajos niveles educacionales y la desigualdad social algunos autores consideran tímida la política educacional (Paes y Barros 1997 entre otros). En 1996, fue definida la meta de educación primaria universal para el 2007. Inversiones en infraestructura y nuevas tecnologías pedagógicas vienen siendo desarrolladas.¹¹ Orientan la política la nueva Ley de Directrices y Base (Lei de Diretrizes e Base LDB), el Fondo de Valorización de la Educación y del Magisterio (Fundo de Valorização da Educação e do Magistério FVEM) y la municipalización. El FVEM establece un apoyo mínimo de 300 reales per capita/alumno/año, de los cuales el 60% están vinculados al pago de salario de profesor en efectivo ejercicio. En los estados en que las inversiones no alcanzan los 300 reales per capita/año, el Gobierno Federal hará la complementación.

Haddad (1997), apunta como aspectos positivos la equiparación de recursos a nivel intraestatal, el mayor control sobre la asignación de los mismos, y la vinculación para el pago de salarios de los profesores. Pero subraya que la LDB no incluye medidas para la erradicación del analfabetismo y que el FVEM no prevé inversiones en enseñanza supletoria, agotando también la obligatoriedad progresiva del segundo grado. Quedan, así, excluidos los adultos analfabetos y los jóvenes con desfasaje de escolarización, dos contingentes poblacionales importantes. El propio MEC admitía, en julio de 1997, que 300 USD/per capita/año es un «monto mínimo»

y que la política no es redistributiva, desde el punto de vista macro, pues no promueve la transferencia entre unidades de la federación (Guimaraes 1997).

Es preciso registrar, que está adquiriendo cada vez mayor relevancia la propuesta de mayores inversiones en educación. En setiembre de 1997, el Ministro de Hacienda reconoció que estaban agotados los impactos positivos de la estabilización sobre la pobreza, la educación básica será la prioridad estratégica para los próximos años (*Folha de Sao Paulo*, 14/09/1997). Simultáneamente, el MEC redefinió el plazo para que sea cumplida la meta de educación primaria universal para 2004 y anunció la propuesta de erradicación del analfabetismo en diez años (*Folha de Sao Paulo* 16/09/1997). La efectividad de estas nuevas directrices, sin embargo, parece condicionada a una definición más firme en términos de financiamiento y de la lógica que presidirá su asignación. Este segundo aspecto es fundamental pues, en Brasil, aunque las inversiones en el área social sean voluminosas, no siempre alcanzan a los grupos desfavorecidos o son, de hecho, orientadas sólo para responder necesidades básicas¹².

DESCENTRALIZACIÓN: MÉRITOS Y LÍMITES

La descentralización de las políticas sociales está muy avanzada en los casos de educación, salud, niños y adolescentes, y programas focalizados de combate a la pobreza. La experiencia demuestra que la descentralización permite la adecuación de las políticas a las heterogeneidades regionales y locales y a las necesidades de la población, la ampliación de las posibilidades de control social y, potencialmente, la desconcentra ingresos y gastos entre estados y regiones.

Al mismo tiempo, continúa siendo difícil la transferencia de recursos y atribuciones entre Unión, Estados y Municipios. Algunos municipios financian el 80% de los presupuestos sociales con recursos propios pero hay estados y municipios cuyo ingreso es enteramente dependiente de las transferencias federales. En atención de esto, Haddad (1997) sugiere que no se debería considerar como automáticamente positivo el impacto de la municipalización de la enseñanza fundamental, pues esto depende de como será hecha la descentralización y, sobre todo, de una orientación redistributiva más efectiva en el ámbito federal.

Más aún, las reglas de descentralización son heterogéneas. En el caso de la educación la división de responsabilidad (entre los

¹⁰ Son los siguientes 14 programas: Combate a la Desnutrición Materno Infantil; Programa Nacional de Inmunización; Programa de Agentes Comunitarios de Salud; Acciones de Saneamiento Básico; Programa Nacional de Alimentación; Programa de Distribución de Alimentos; Programa de Asistencia Integral a la Salud Escolar; Programa Nacional de Transporte Escolar; Programa de Educación Infantil; Programa de Acción Social en Saneamiento; Programa Habitar–Brasil; Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar; Programa de Generación de Empleo y Ingreso; Programa Nacional de Formación Profesional.

¹¹ Entre las prioridades está el Programa TV Escuela que apunta a expandir el acceso a las tecnologías televisivas al conjunto de la red básica de la educación primaria.

¹² Varias políticas sociales brasileñas benefician grupos de mayor ingreso, en detrimento de los más pobres. No siempre los gastos están orientados a solucionar problemas que afectan a los más pobres. Entre 1994 y 1997, el Sistema Unico de Salud gastó más de 500.000 dólares/años en procedimientos hospitalarios directamente asociados a la salud reproductiva. Mientras, continúan faltando recursos para acciones de prevención y promoción de la salud que constituyan una inversión fundamental para reducir la morbilidad y la mortalidad femenina entre las mujeres más pobres.

niveles federal, estatal y municipal) está bien definida. En el sector de la salud, la descentralización de la asistencia contrasta con el financiamiento centralizado en el ámbito federal. Todavía no existen reglas para orientar la descentralización del Programa Nacional de Derechos Humanos y la promoción de la igualdad entre los géneros, lo que hace que su implementación quede a merced de las lógicas locales. Tal heterogeneidad, sobre todo, dificulta el montaje de estrategias intersectoriales.

Una novedad en este campo es la descentralización de iniciativas de generación de empleo e ingresos. En 1992, apenas 363 de los casi 5.000 municipios brasileños implementaban políticas y programas en esta área. En este momento, están siendo creadas secretarías especiales en el ámbito municipal y están en funcionamiento 800 comisiones estatales y municipales de empleo, involucrando órganos gubernamentales, sindicatos y OSCs. El Programa Nacional de Formación Profesional (Planfor) capacitó 1,2 millones de personas en 1996, 1,6 en 1997 y proyecta la calificación de 8 millones de trabajadores y trabajadoras hasta 1999. El programa debe invertir 320 millones de dólares en 1997.

Pero, según Mehedeff (1997), el nivel federal continúa manteniendo un control excesivo sobre el programa y no ha invertido, adecuadamente, en el fortalecimiento de las instituciones locales. Sobre todo, es preciso considerar que las estrategias locales de generación de puestos de trabajo exigen incidir sobre las políticas macroeconómicas como en el caso de los fondos constitucionales de apoyo a la generación de empleo, las estrategias industriales y las inversiones en infraestructura. Sin embargo, frecuentemente estas decisiones escapan a la órbita de influencia y poder de los niveles locales o de las comisiones de empleo recientemente instaladas (Cunha 1997).

CULTURA Y POLÍTICA

La implementación de la Agenda del Ciclo Social en Brasil también se enfrenta con límites impuestos por los estilos culturales y por la lógica política. El desempeño del Programa Nacional de Derechos Humanos es ejemplar en este sentido. Aunque una de las prioridades sea el combate contra la violencia perpetrada por el Estado, el programa contempla los derechos humanos, civiles y políticos, de hombres, mujeres, niños, adolescentes, presos, refugiados, migrantes, policías, extranjeros, viejos, discapacitados físicos, portadores de HIV, desposeídos, homosexuales, blancos, negros, amarillos, indios, grupos étnicos.

Las acciones emprendidas han focalizado el control de armas y el desarme en el área de violencia crítica; la formación en derechos humanos para policías; la protección a víctimas y testigos; la erradicación del trabajo forzado y del trabajo infantil; implementación de la Convención 111 de la OIT contemplando estrategias de acción positiva (raza y género). Las OSCs han evaluado positivamente esta evolución. Pero consideran que, por no incluir la defensa de derechos económicos y sociales, los impactos del programa serán siempre limitados en un contexto de desigualdades sociales tan acentuadas como es el caso de Brasil (Almeida 1997).

Santos (1997) –en calidad de miembro de la coordinación de parte del programa– señala que su mayor desafío es la internalización de sus premisas por otras instancias gubernamentales y por la propia sociedad. Todavía prevalece, en Brasil, la noción de que los derechos humanos se limitan a defender a los ciudadanos contra la violencia del Estado. Las representaciones sociales siguen impregnadas por el preconceito de que los derechos humanos son «defensa de los bandidos». Se registra, sobre todo, una profunda resistencia cuando se trata de desnaturalizar la discriminación de género y, especialmente, de raza.

De ahí resulta que –en el mismo escenario en que se desarrolla el Programa Nacional de Derechos– un Ministro de Estado no se sienta limitado en hacer, públicamente, una observación racista (Carneiro 1997)¹³. Al evaluar las políticas vigentes de calificación profesional, Mehedeff (1997) sugiere que este sesgo atraviesa el tejido socio-institucional brasileño:

«Las instituciones más eficientes de calificación profesional, son blancas, urbanas, industrialistas, masculinas y, principalmente, privatistas. No tienen como perspectiva hacer que las oportunidades de estabilidad y de crecimiento económico, sean igualitariamente absorbidas por todas las capas y grupos sociales.»

A las barreras que se manifiestan en el plano cultural se suman contradicciones de naturaleza política. Las políticas públicas del área social se desarrollan en un escenario conflictivo en que están en juego muchas «voluntades políticas». Hay, por ejemplo, tensiones flagrantes entre los distintos niveles del ejecutivo, y entre este, el legislativo y el judicial¹⁴. Sobre todo, es preciso no perder de vista que las políticas se definen a partir del juego de intereses en el interior de los aparatos estatales. La prioridad de la estabilización y del crecimiento que se hace en detrimento de políticas de reducción de la desigualdad expresa una relación de fuerza entre intereses divergentes en la sociedad brasileña. Desde 1995, se desarrolla en el legislativo federal una lucha reñida para que se

13 El ministro Eliseu Padilha de Transporte, al asumir la cartera en el primer semestre de 1997 afirmó que: «Existen dos negros que son admirados por todo Brasil. Uno es Pelé, que es nuestro rey de siempre. El otro es el rey asfalto, el negro del que todo el mundo gusta». La permanencia del racismo en las prácticas cotidianas ha llevado a los movimientos de defensa de la población negra a una acción persistente de denuncia y apertura de acciones judiciales contra el Estado, personalidades públicas, medios de comunicación masiva.

14 El Estado de Rio Grande del Sur abrió una acción de censura constitucional contra la iniciativa movilizadora por el Consejo Nacional de Derechos de la Mujer de priorizar el acceso a la vivienda para mujeres jefas de familia. La acción se basa en el argumento de que la propuesta contradice la premisa constitucional de igualdad entre hombres y mujeres.

cumplan las recomendaciones internacionales con relación al aborto como grave problema de salud pública¹⁵. La implementación de una política de salud más equitativa ha chocado, históricamente, con los intereses del sector privado de asistencia. Sobre todo, en la medida en que la internalización de la Agenda del Ciclo Social es débil, la naturaleza de la composición política que sustenta el gobierno federal, ha tenido con frecuencia efectos problemáticos en el plano de la implementación de las políticas sociales relevantes¹⁶. Por consiguiente, aunque los esfuerzos de monitoreo y presión por parte de la sociedad civil, deban ser delimitados por requisitos técnicos calificados, siempre implicarán una dimensión política en el sentido clásico de la palabra.

- IBASE (coordinación), CEDEC, FASE, INESC, SOS-CORPO componen el grupo de referencia de Control Ciudadano.

Bibliografía

Subsidios al I Seminario Nacional Observatorio de la Ciudadanía, Rio de Janeiro, julio de 1997:

Almeida, W (1997). *Análise do Programa Nacional de Direitos Humanos*
Carneiro, S. (1997). *Raça e Direitos Humanos no Brasil*.

- Cohn, A (1997). Políticas Sociais: *Contribuição ao Workshop Social Watch –Brasil*
Cunha, P. (1997). *Precarização e Políticas de Geração de Emprego e Renda*
Guimarães, M.H. (1997). *Política de Educação Fundamental . Transcrição da fala.*
Haddad, S (1997). *Balanço da Reforma Educacional Brasileira . Transcrição da fala.*
Lavinias, H. (1997). *Desigualdades Sociais no Brasil. Transcrição da fala.*
Mehedeff, N (1997). *Reformulação da Política de Qualificação Profissional. Transcrição da fala.*
Paes e Barros, R. e Mendonça, R., «O impacto do crescimento econômico e de reduções de desigualdade sobre a pobreza». IPEA, Série Seminários No.25, Rio de Janeiro, Out.1996.

OTRAS REFERENCIAS

- Paes e Barros, R. e Mendonça, R. «*Desigualdade no Brasil: Fatos, Determinantes e Políticas de Combate*». IPEA, setembro 97, mimeo.
«*O Papel dos Parceiros na Comunidade Solidária*». Programa da Comunidade Solidária Brasília, 1997.
«*Relatório Brasileiro de Desenvolvimento Humano*». IPEA/PNUD. Brasília, 1996.

¹⁵ En 1995, fue hecha una propuesta de enmienda para incluir en la Constitución la premisa de derechos a la vida desde la concepción. En 1997, se desarrolló un obstinado debate con relación al proyecto de ley que obliga al servicio público de salud a realizar el procedimiento de interrupción de embarazo en los casos permitidos por la ley: estupro y riesgo de la vida de la madre.

¹⁶ Una ilustración contundente fue indicación de un nuevo Ministro de Justicia en el primer semestre de 1997, cuyas posiciones públicas contradicen, en aspectos sustantivos, algunas de las premisas básicas del Programa Nacional de Derechos Humanos, establecido hasta entonces en el Ministerio en cuestión.