

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA

O que é o Observatório da Cidadania?

A idéia de estabelecer no âmbito da sociedade civil mecanismos permanentes de monitoramento e avaliação do cumprimento da agenda do Ciclo Social surgiu em 1995 entre ONGs que participavam da Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Social, em Copenhague. Foi criado então o *Social Watch*. Seu objetivo é garantir que o esforço de participação e *advocacy* – presente na preparação e negociação das conferências – continue na implementação dos acordos nacional e internacionalmente.

A articulação internacional de organizações da sociedade civil *Social Watch* inspirou a criação da iniciativa brasileira *Observatório da Cidadania*, animada pelo Ibase. Em 1997, o relatório internacional foi publicado pela primeira vez em português, consolidando assim um grupo de referência nacional com participação do Ibase, Cedec, Fase, SOS Corpo e Inesc. A edição brasileira, apoiada pela Novib, também traz o perfil socioeconômico de diversos países. Mas difere das demais por contar com um capítulo especial sobre o Brasil e trazer artigos inéditos nos Informes Temáticos. Nesta edição outra novidade é que as estatísticas – mostrando os avanços e retrocessos em relação às metas de desenvolvimento social – estão no CD-ROM que acompanha a publicação.



OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA

RELATÓRIO 2002 Nº 6

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA

COMITÊ COORDENADOR INTERNACIONAL

Roberto Bissio (Uruguai, Secretariado), John Foster (Canadá), Patricia Garcé (Uruguai, Secretariado), Yao Graham (Gana), Jagadananda (Índia), Atila Roque (Brasil), Ziad Abdel Samad (Líbano), Janet Carandang (Filipinas), Sophia Murphy (EUA), Areli Sandoval (México), Maggie Schmeitz (Suriname), Simon Stocker (Bélgica), Najia Zerari (Marrocos)

O Secretariado Internacional do *Social Watch* está sediado em Montevidéu, Uruguai, no Instituto do Terceiro Mundo (ItEM).

OBSERVATÓRIO DA CIDADANIA – BRASIL

Coordenação executiva

Atila Roque (Ibase)

Grupo de Referência

Atila Roque, Fernanda L. Carvalho (Ibase), Sônia Correa (Ibase/Rede Dawn), Amélia Cohn (Cedec), Jorge Eduardo Durão (Fase), Iara Pietricovsky (Inesc) e Taciana Gouveia (SOS Corpo)

EQUIPE EDITORIAL

Edição internacional

Assistente de produção: Graciela Dede

Assistente editorial: Soledad Bervejillo

Edição: Patricia Garcé

Edição dos textos em inglês: Ann Heidenreich, Susan Heberling

Estatísticas e gráficos: Daniel Macadar

Estagiária/o: Jenny Aulin, Bernd Lig

Formatação dos textos: Pacris Kelbauskas

Gerente editorial: Roberto Bissio

Suporte técnico: Red Telemática Chasque

Tradutores/as: Alvaro Queiruga, Evelyn Tavarelli, Niki Jonson, Sylvia Falcao, Victoria Swarbrick

Edição brasileira

Coordenação: Atila Roque, Fernanda Carvalho e Sônia Correa

Coordenação editorial: Iracema Dantas

Edição: AnaCris Bittencourt

Produção: Geni Macedo

Produção do CD ROM: Socid – Sociedade Digital

Revisão técnica: Fernanda Carvalho e Angela Collet

Revisão: Lourdes Hargreaves e Paulo Sérgio Fialho

Tradução: Jones de Freitas

Apoio: Novib

(Organização Holandesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento)

© Copyright 2002

ItEM – Instituto del Tercer Mundo

Jackson, 1136

Montevidéu, 11200, Uruguai

item@chasque.apc.org

Fax: + 598(2)401-9222

Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Av. Rio Branco, 124/ 8º andar – Centro

CEP 20040-001 – Rio de Janeiro-RJ - Brasil

Fax: +55-21-3852 3517

observatorio@ibase.br

www.ibase.br

O conteúdo desta publicação pode ser reproduzido por organizações não-governamentais para fins não-comerciais (enviem-nos cópia). Qualquer outra forma de reprodução, armazenamento em sistema de recuperação de dados ou transmissão de qualquer forma ou por qualquer meio, com fins comerciais, requer autorização prévia do ItEM ou do Ibase.

Projeto gráfico: G. Apoio Gráfico

Diagramação: Imaginatto Design e Marketing

Fotolitos: Rainer Rio Artes Gráficas e Editora Ltda.

Impressão: Ultra-set Editora

ISSN: 0797-986X

Pedidos de exemplares e CDs podem ser feitos ao Ibase:

Av. Rio Branco, 124/ 8º andar – Centro

CEP 20040-001 – Rio de Janeiro-RJ - Brasil

Fax: +55-21-3852 3517

observatorio@ibase.br

www.ibase.br

A INICIATIVA SOCIAL WATCH ESTÁ SENDO PROMOVIDA E DESENVOLVIDA PELOS SEGUINTE GRUPOS, ORGANIZAÇÕES e PARCEIROS⁴⁶:

AAU (ActionAid Uganda) • **Abong** (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais) • **Acción Ciudadana**, Peru • **Accord** (Organização Alternativa para o Desenvolvimento Rural Baseado na Comunidade) – Filipinas • **ACJR** (Aliança Chilena por um Comércio Justo e Responsável) • **Acli** (Associação Cristã de Trabalhadores Italianos) • **Acode** (Coalizão de Defensores do Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Uganda • **ACT** (Aliança dos Professores Conscientes) – Filipinas • **ACT** (Centro de Tecnologias de Comunicação Avançadas) – Egito • **ActionAid Kenya** • **Action on Disability and Development** (Ação com Portadores de Deficiências no Processo de Desenvolvimento) – Gana • **Adab**, Bangladesh • **Adesen**, Senegal • **Adhoc** (Associação de Direitos Humanos e Desenvolvimento do Camboja) • **AER** (Ação para as Reformas Econômicas) – Filipinas • **Afra** (Associação para o Progresso Rural) – África do Sul • **Afreda** (Ação para a Assistência de Desenvolvimento Emergencial) – Tanzânia • **Afrim**, Filipinas • **Afronet**, Zâmbia • **Ahmuc** (Associação de Mulheres Camponesas de Honduras) • **AICSM** (Instituto Asiático para a Sociedade Civil) – Coreia do Sul • **Al-Nadim Center for the Rehabilitation and Management of Victims of Violence** (Centro Al-Nadim para a Reabilitação e Tratamento de Vítimas de Violência) – Egito • **Alagad-Mindanao**, Filipinas • **Fórum das ONGs Albanesas** • **Amal Society** (Sociedade Amal) – Sudão • **Amnesty International Tanzania** • **Anamuri** (Associação Nacional de Mulheres Rurais e Indígenas) – Chile • **AnCRA** (Associação pelo Progresso Rural Comunitário) – África do Sul • **Anpa** (Associação Nacional para Promoção Ativa) – Burkina Fasso • **Antep** (Associação para Educação Não-Tradicional nas Filipinas) • **Arab Center for the Independence of the Judiciary and the Legal Profession** (Centro Árabe para a Independência do Judiciário e da Profissão Legal) – Egito • **Arab NGO Network for Development** (Rede de ONGs Árabes para o Desenvolvimento) – Líbano • **Arab Program for Human Rights Activists** (Programa Árabe para Ativistas de Direitos Humanos) – Egito • **Arci** (Associação Italiana de Cultura e Recreação) • **Arena** (Intercâmbios Regionais Asiáticos para Novas Iniciativas) – Hong Kong, China • **Arom Pongpangan Foundation**, Tailândia • **Articulação de Mulheres Brasileiras** • **Articulação de Mulheres Negras**, Brasil • **Assembleia da Sociedade Civil**, Panamá • **Asia Disability Institute** (Instituto Asiático dos Portadores de Deficiência) – Japão • **Asindes** (Associação de Entidades de Desenvolvimento e Serviços Não-Governamentais) – Guatemala • **Associação Nacional dos Centros**, Peru • **Associação Nacional de Empregados Públicos e Privados**, Costa Rica • **Asset** (Acesso a Serviços de Apoio e Tecnologia Empresarial) – Filipinas • **Association Najdeh**, Palestina • **ATRC** (Centro de Terapia e Pesquisa em Acupuntura) – Filipinas • **Avancso** (Associação para o Progresso das Ciências Sociais na Guatemala) • **Bagase** (Aliança Bisaya para o Crescimento das Comunidades de Reforma Agrária e da Empresa Açucareira Sustentável) – Filipinas • **Bangon** (Aliança Bohol de Organizações Não-Governamentais) – Filipinas • **Bantay Katilingban**, Filipinas • **Bapaka**, Filipinas • **Comitê Pequim**, Gana • **BGRF** (Fundação de Pesquisa e Gênero da Bulgária) • **BHRS** (Sociedade de Direitos Humanos de Barein) – Barein • **Bisan Research Center for Development** (Centro Bisan de Pesquisa e Desenvolvimento) – Palestina • **BRC** (Comitê Rural de Fronteira) – África do Sul • **Bread for All** (Pão para Todos) – Suíça • **CAAAP** (Centro Amazônico de Antropologia e Aplicação Prática) – Peru • **Cairo Institute for Human Rights Studies** (Instituto de Estudos de Direitos Humanos do Cairo) • **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, Brasil • **Canadian Centre for Policy Alternatives** (Centro Canadense para Alternativas de Políticas Públicas) • **Canadian Consortium for International Social Development** (Consórcio Canadense para o Desenvolvimento Social Internacional) • **CAP** (Comitê da Campanha contra a Pobreza) – Zâmbia • **CAP** (Conferência contra a Pobreza) – Filipinas • **CAP** (Associação de Consumidores de Penang) – Malásia • **Capítulo Boliviano DDH, Democracia y Desarrollo** • **Caritas**, Espanha • **Caritas**, Suíça • **Comissão Católica para Justiça e Paz**, Zâmbia • **Secretariado Católico**, Zâmbia • **CDE** (Centro de Documentação e Estudos) – Paraguai • **CDHRB** (Comitê para a Defesa dos Direitos Humanos em Barein) • **CDM** (Centro de Direitos das Mulheres) – Honduras • **Ceas** (Comissão Episcopal de Ação Social) – Peru • **Ceaspa** (Centro de Estudos e Ação Social Panamenho) • **Cecma** (Centro de Estudos para a Cultura Maia) – Guatemala • **Cedec** (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea) – Brasil • **Cedem** (Centro de Estudos de Desenvolvimento da Mulher) – Chile • **Cedep** (Centro de Estudos para o Desenvolvimento e Participação) – Peru • **Cedes**, Argentina • **Cedla** (Centro de Estudos para o Desenvolvimento Trabalhista e Agrário) – Bolívia • **Cehprodec** (Centro Hondurenho de Promoção do Desenvolvimento Comunitário) • **Cels-Desc** (Centro de Estudos Legais e Sociais - Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais) – Argentina • **CEM** (Centro de Estudos da Mulher) – Chile • **CEM-H** (Centro de Estudos da Mulher) – Honduras • **CEM-UCV** (Centro de Estudos da Mulher da Universidade Central da Venezuela) • **Center for Egyptian Woman Legal Assistance** (Centro de Assistência Jurídica para a Mulher Egípcia) • **Centro de Estudos de Gênero**, Cazaquistão • **Center for Human Rights Legal Aid** (Centro de Assistência Jurídica em Direitos Humanos) – Egito • **Center for Legal Studies** (Centro de Estudos Jurídicos) – Egito • **Center for Human Rights Promotion** (Centro para a Promoção dos Direitos Humanos) – Tanzânia • **Centro de Estudos e Capacitação Mulher e Trabalho**, Chile • **Centro de Estudos e Publicações Alforja**, Costa Rica • **Centro de Pesquisas Trabalhistas e Assessoria Sindical**, Chile • **CESeC** (Centro de Estudos de Segurança e Cidadania) – Brasil • **CGD** (Centro de Governança e Desenvolvimento) – Quênia • **CGG-Coalition on Good Government** (Coalizão para um Bom Governo) – Tanzânia • **Chawata** • **Chama cha Walemayu Tanzania** • **Cidep** (Centro Intersectorial para o Desenvolvimento Econômico e o Progresso Social) – El Salvador • **Cidra** (Comissão Interinstitucional de Desenvolvimento da Região de Ayacujo) – Peru • **Ciedur** (Centro Interdisciplinar de Estudos sobre o Desenvolvimento) – Uruguai • **Cipaf** (Centro de Pesquisa para a Ação Feminina) – República Dominicana • **Ciprodeh** (Centro de Pesquisa e Promoção dos Direitos Humanos) – Honduras • **Citizen's Coalition for Economic Justice** (Coalizão Cidadã para a Justiça Econômica) – Coreia do Sul • **Cladem** – **Escritório Regional** (Comitê da América Latina e Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher) – Peru • **CMP** (Coordenação de Mulheres do Paraguai) • **Code** – **NGO**, Filipinas • **Codepu** (Corporação para Promoção e Defesa dos Direitos do Povo) – Chile • **Coletivo Mulher e Saúde**, República Dominicana • **Collective des ONG au Liban** (Coletivo de ONGs do Líbano) • **Colprosumah** (Colégio Profissional para o Aperfeiçoamento Magisterial de Honduras) • **Comissão Hábitat**, Peru • **Comissão Nacional de Acompanhamento de Pequim**, Uruguai • **Comitê Pequim**, Guatemala • **Comunicação e Cultura**, Paraguai • **Conadecus** (Conselho Nacional de Consumidores e Usuários) – Chile • **Conades** (Conferência Nacional de Desenvolvimento Social) – Peru • **Conapach** (Fórum Mundial de Pescadores Artesanais) – Chile • **Confederação Mineira do Chile** • **Confederação Nacional de Sindicatos Camponeses e da Agricultura de "El Surco"** e **Confederação Nacional Camponesa e Indígena Nhehuén**, Chile • **Consejerías de Familia** (Conselhos de Família) – Honduras • **Consórcio Apurímac**, Peru • **Convergence**, Filipinas • **Coordenação de Mulheres do Paraguai** • **Coordination Forum of NGOs Working among the Palestinian Community in Lebanon** (Fórum de Coordenação de ONGs que Trabalham na Comunidade Palestina no Líbano) • **Copeme** (Consórcio da Pequena e Microempresa) – Peru • **Corporación Región**, Colômbia • **Cusri**, **Chulanlongkorn University**, Tailândia • **Cuth** (Confederação Unitária de Trabalhadores de Honduras) • **Cysd** (Centro para a Juventude e o Desenvolvimento Social), Índia • **DA - Development Alternatives** (Alternativas de Desenvolvimento) – Uganda • **Daraja** (Fórum de Iniciativas Cívicas) – Quênia • **Dawn-Southeast Asia / Women & Gender Institute** (Rede Dawn-Sudeste Asiático/Instituto Mulher & Gênero) – Fiji • **Decidamos**, Paraguai • **Defense of Children Rights** (Defesa dos Direitos das Crianças), Iêmen • **Deniva** (Rede de Desenvolvimento da Associação Voluntária de Indígenas) – Uganda • **Departamento de Pesquisas Nacionais - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade de San Carlos de Guatemala** • **Departamento de Promoção Social ACJ**, Uruguai • **Econews Africa**, Quênia • **Ecumenical Coalition for Economic Justice** (Coalizão Ecumênica para a Justiça Econômica) – Canadá • **EED - Church Development Service** (Serviço de Desenvolvimento da Igreja) – Alemanha • **Egyptian Center for Women's Rights** (Centro Egípcio para os Direitos da Mulher) – Egito • **Egyptian Organization for Human Rights** (Organização Egípcia de Direitos Humanos) • **Emaus International**, França • **Enda Tiers Monde**, Senegal • **Emnueh** (Enlace de Mulheres Negras de Honduras) • **Envihuro** (Organização de Meio Ambiente e Direitos Humanos) – Tanzânia • **Envirocare** (Organização para o Meio Ambiente, Direitos Humanos e Gênero) – Tanzânia • **Equipe de Representantes dos Trabalhadores no BPS**, Uruguai • **Equipo Pueblo**, México • **Esanda**, Tanzânia • **Espace Associatif Marocain**, Marrocos • **Espaço de Coordenação sobre Desc**, México • **Eurostep**, União Européia • **Faculdade de Economia, Guatemala** • **Faor** (Fórum da Amazônia Oriental) – Brasil • **Fase** (Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional) – Brasil • **FDC - Freedom from Debt Coalition** (Coalizão pela Libertação da Dívida) – Filipinas • **Federation of Disabled Associations** (Federação de Associações de Portadores de Deficiência) – Gana • **Federation of Senior Citizens Associations of the Philippines** (Federação das Associações de Idosos das Filipinas) • **Femnet** (Rede de Comunicação de Mulheres Africanas) – Quênia • **FHRI - Foundation for Human Rights Initiatives** (Fundação para Iniciativas de Direitos Humanos) – Uganda • **Flora Tristan**, Peru • **Focus on the Global South**, Filipinas • **Focus on the Global South-Social Agenda Working Group**, Tailândia • **Fórum de Direitos Sexuais e Reprodutivos**, Chile • **Fórum Ecológico para o Desenvolvimento Sustentável do Peru** • **Fórum Educativo para o Tema da Educação e Emprego**, Peru • **Foundation for Children's Development** (Fundação para o Desenvolvimento da Criança) – Tailândia • **Foundation for Women** (Fundação para as Mulheres) – Tailândia • **Fovida** (Fomento à Vida) – Peru • **Fowode - Forum for Women in Development** (Fórum para a Mulher no Desenvolvimento) – Uganda • **Frete Continental de Mulheres**, Venezuela • **Fuma** (Fundação Maquillishuati) – El Salvador • **Fundação Acesso**, Costa Rica • **Fundação para o Desenvolvimento da Liberdade Cidadã**, Panamá • **Fundação Terram**, Chile • **Gawu** (Sindicato Geral de Trabalhadores Agrícolas) – Gana • **GEA** (Grupo de Estudos Agrários Regionais) – Peru • **Geledés - Instituto da Mulher Negra**, Brasil • **Gendcen** (Centro de Estudos de Gênero, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável) – Vietnã • **Gana National Association of Teachers** (Associação Nacional de Professores de Gana) • **GIN** (Grupo de Iniciativa Nacional sobre os Direitos da Criança) – Peru • **Group for Democratic Development** (Grupo para o Desenvolvimento Democrático) – Egito • **Grupo de Troca da Dívida por Desenvolvimento**, Peru • **Grupo de Trabalho sobre Segurança Alimentar das Mulheres da Área Rural Leiteira**, Peru • **Grupo Mulher e Ajuste**, Peru

• **Grupo Pachacamac**, Peru • **Hasik** (Harnessing Self Reliant Initiatives and Knowledge) – Filipinas • **Helvetas**, Suíça • **HRA** (Associação Árabe pelos Direitos Humanos) – Israel
 • **Human Rights Center for the Assistance of Prisoners** (Centro de Direitos Humanos para a Assistência aos Prisioneiros) – Egito • **Hurinet** (Rede de Direitos Humanos) – Uganda • **IAG** (Inter Africa Group) – Etiópia • **IATP** (Instituto para Políticas Agrícolas e de Comércio) – EUA • **IAU** (InerAid Uganda) • **Ibase** (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas) • **IDS-Phil** (Integral Development Services, Phil) – Filipinas • **IEP** (Instituto de Ecologia Política - Programa de Economia Ecológica) – Chile • **IID** (Initiatives for International Dialogue) – Filipinas • **Iesc** (Instituto de Estudos Socioeconômicos) – Brasil • **Iniap** (Instituto de Pesquisa e Autoformação Política) – Guatemala • **Iniciativa pela Cidadania das Mulheres**, Nicarágua • **Iniciativa Social para o Control Ciudadano**, Guatemala • **Insgenar** (Instituto de Género e Desenvolvimento) – Argentina • **IPD** (Instituto para a Democracia Popular) – Filipinas • **Instituto de Pesquisas Econômicas** (Universidade da Costa Rica) • **Internóm Oxfam**, Espanha • **International Movement against all Forms of Discrimination and Racism** - **Japan Committee** (Movimento Internacional contra todas as Formas de Discriminação e Racismo – Comitê do Japão) • **Ipsa** (Instituto para a Análise Socioeconômica e da Pobreza) – Sri Lanka • **Iraq Amal Association** • **Isis International**, Chile • **Isodec**, Gana • **IteM** (Instituto do Terceiro Mundo) – Uruguai • **Japan NGO Forum on Social Development** (Fórum das ONGs do Japão sobre o Desenvolvimento Social) • **JET - The Journalist Environmental Association of Tanzania** (Associação de Jornalistas Ambientalistas da Tanzânia) • **Jordanian Women's Union** (União de Mulheres Jordanianas) • **JTUC-Rengo** (Confederação dos Sindicatos do Japão) • **Kalyanamitra**, Indonésia • **Kendren**, Quênia • **Kenya Human Rights Commission** (Comissão de Direitos Humanos do Quênia) • **Kenya Land Alliance** (Aliança Queniana pela Terra) • **Kihawayo** (Kikundi cha Haki za Wanawake na Watoto) – Tanzânia • **KIN** (Kitanglad Integrated NGOs) – Filipinas • **Kiwashe** (Kikundi cha Wasaidizi wa Sheria) – Tanzânia • **Koshika Women Group**, Tanzânia • **Kuleana** (Centre for Children's Rights), Tanzânia • **Kwico - Kilimanjaro Women Information Exchange and Consultancy Organisation** (Organização de Consultoria e Intercâmbio de Informação sobre a Mulher de Kilimanjaro) – Tanzânia • **Lamosa** (Land Access Movement of SA) – África do Sul • **Land Center for Human Rights**, Egito • **Las Dignas** (Mulheres pela Dignidade e a Vida), El Salvador • **Legal Defence Centre** (Centro de Defesa Jurídica) – Nigéria • **Legal Resource and Research Center for Human Rights** (Centro de Recursos Jurídicos e Pesquisas dos Direitos Humanos) – Egito • **LHRC** (Centro de Direitos Humanos e Legais) – Tanzânia • **LRC – KSK**, Filipinas • **LTDDH**, Tunísia • **Mada** (Center for Development Studies) – Líbano • **Mani Tese**, Itália • **MISR** (Makerere Institute for Social Research) – Uganda • **MLF** (Mindanao Land Foundation) – Filipinas • **Movimondo**, Itália • **Multiversity**, Filipinas • **Muslim Youth & Student Alliance**, Filipinas • **Mwengo**, Zimbábue • **National Anti-Poverty Commission Basic Sectors**, Filipinas • **National Centre for Advocacy Studies** (Centro Nacional de Estudos Jurídicos), Índia • **National Council of NGOs** (Conselho Nacional de ONGs), Quênia • **National Federation of Lebanese Women** (Federação Nacional de Mulheres Libanesas) • **National Working Group on Social Watch** (Grupo de Trabalho Nacional sobre o Social Watch) – Índia • **NCB**, Bangladesh • **NCCP**, Filipinas • **NCDO** (Comitê Nacional pela Cooperação Internacional e o Desenvolvimento Sustentável) – Holanda • **NCL** (Comitê Nacional pela Terra) – África do Sul • **NCSO** (National Council of Social Development) – Filipinas • **New Woman Research Centre** (Centro de Pesquisa da Nova Mulher) – Egito • **NGO Fórum**, Uganda • **NGO Forum Social Summit** (Fórum de ONGs sobre a Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Social) – Alemanha • **NGOCC** (Non-Governmental Coordinating Committee) – Zâmbia • **Nijera Kori & Coalition of Environment NGOs**, Bangladesh • **Nkuzi** (Nkuzi Development Association) – África do Sul • **Nocfed** (Negros Oriental Center for People's Empowerment) – Filipinas • **Norwegian Forum for Environment and Development** (Fórum Norueguês para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento) • **Norwegian People's Aid** (Ajuda do Povo Norueguês) • **Novib** (Organização Holandesa de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento) • **Nudipu** (National Union of the Disabled Persons of Uganda) • **NWLG** (National Womens Lobby Group) – Zâmbia • **NYF** (National Youth Forum) – Tanzânia • **Observatório do Desenvolvimento**, Costa Rica • **Observatório Latino-Americano de Conflitos Ambientais**, Chile • **Escritório Regional para a América Latina e o Caribe da Consumer's International**, Chile • **Oikos**, Portugal • **Olca**, Chile • **ONG Espoir**, Maurítania • **Organization Algerienne pour l'heritage Sahrawi**, Argélia • **Oxfam GB-Viet Nam** • **Oxfam Great Britain**, Filipinas • **Pagbag-O** (Panaghupong sa Gagmayng Bayanihang Grupo sa Oriental Negros) – Filipinas • **Pahra** (Philippine Alliance of Human Rights Advocates) • **Palestinian NGO Network** (Rede de ONGs Palestinas) • **Parc** (Pacific Asia Resource Center) – Japão • **Paza** (Press Association of Zambia) • **Peace Quest**, Zâmbia • **People's Forum 2001**, Japão • **Philippine Human Rights Info Center** (Centro de Informações sobre Direitos Humanos das Filipinas) • **Philippine Partnership for the Development of Human Resources in Rural Areas-Davao** (Parceria Filipina para o Desenvolvimento de Recursos Humanos em Áreas Rurais-Davao) • **Philippine Rural Reconstruction Movement** (Movimento Filipino de Reconstrução Rural) • **Phil-Net Visayas**, Filipinas • **PhilNet-RDI** (Philippine Network of Rural Development Institutes) • **Pipuli Foundation**, Filipinas • **Plataforma Brasil dos Desca** • **Plataforma Colombiana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento** • **PLCPD** (Philippine Legislators Committee on Population and Development) • **Political Economic Center, Economic Faculty**, CU, Tailândia • **PPI**, Filipinas • **PPSW** (Centro de Desenvolvimento de Recursos para a Mulher) – Indonésia • **Presidential Task Force on the 20/20**, Filipinas • **Pricphma** (Primeiro Colégio Profissional Magisterial Hondureño) • **Process-Bohol**, Filipinas • **Project - AIM** (Assistance for Impoverished Majority) – Filipinas • **Project Alert for Women's Right** (Projeto Alerta pelos Direitos da Mulher) – Nigéria • **Proshika**, Bangladesh • **Provea** (Programa Venezuelano de Educação/Ação em Direitos Humanos) • **PRRM-Colabato** (Movimento para a Reconstrução Rural das Filipinas) • **Public Law Institute** (Instituto de Direito Público) – Quênia • **RCPD** (Resource Center for People's Development) – Filipinas • **Reaps** (Rural Enlightenment & Accretion in Philippine Society) • **Rede Nacional da Mulher Rural/ Flora Tristán**, Peru • **Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos**, Brasil • **Renageco/Remte/RIGC** (Rede Nacional de Género, Comércio e Direitos Humanos) – Chile • **Repem** (Rede de Educação Popular entre Mulheres da América Latina e Caribe) • **Riad-Chile** (Rede Inter-Americana de Culturais e Democracia) • **RRN** (Reconstrução Rural do Nepal) • **Sol-Chile** • **Sahringon** (Rede de Organizações Não-Governamentais e de Direitos Humanos da África Meridional) – Tanzânia • **Sapes** (Instituto Regional para Estudos de Políticas da África Meridional) – Zimbábue • **Sarilaya**, Filipinas • **Sbilanciamoci**, Itália • **SCLC** (Southern Cape Land Committee) – África do Sul • **Serpaj** (Serviço de Paz e Justiça) – Uruguai • **Serviço das Igrejas Evangélicas na Alemanha para o Desenvolvimento Good Year**, Chile • **Sinprof** (Sindicato Nacional de Professores) – Angola • **Sitrahiss** (Sindicato de Trabalhadores do Instituto Hondureño de Seguridade Social) • **Sitraina** (Sindicato dos Trabalhadores do Instituto Nacional Agrário) – Honduras • **Centro de Estudos sobre o Desenvolvimento Social, Faculdade de Ciências Políticas**, CU, Tailândia • **Sodnet** (Rede para o Desenvolvimento Social) – Quênia • **Solidariedade e Organização Local**, Chile • **Somos Igreja-Chile** • **SOS-Corpo, Género e Cidadania**, Brasil • **SWP** (Progresso Social no Líbano) • **SPP** (Surplus People's Project) – África do Sul • **Stichting Ultimate Purpose**, Suriname • **SVA** (Associação de Voluntários Shanti) – Japão • **Spill Catholic Lenten Fund**, Suíça • **Swissaid**, Suíça • **TWG - Taaluma Women Group** (Grupo de Mulheres Taaluma) – Tanzânia • **Tacdrup** (Technical Assistance Center for the Development of Rural and Urban Poor) – Filipinas • **Taheea - Tanzania Home Economic Association** (Associação de Economia Doméstica de Tanzânia) • **Tahuret - Tanzania Human Rights Education Trust** • **Tambuyog Development Center** (Centro de Desenvolvimento Tambuyog) – Filipinas • **Tamwa - Tanzania Media Women Associated** (Mulheres da Mídia Associadas da Tanzânia) • **Tanga Paralegal Aid Scheme**, Tanzânia • **Tawla - Tanzania Women Lawyers Association** (Associação de Advogadas da Tanzânia) • **Tawova - Tanzania Women Uniteers Association** (Associação de Voluntárias da Tanzânia) • **TCDD** (Tanzania Coalition on Debt and Development) • **TCRC - Tanzania Conflict Resolution Centre** • **TDLU Unig Aglo**, Filipinas • **TDSC** (Comitê de Apoio ao Desenvolvimento Tailandês) • **Tebtebba Foundation**, Filipinas • **Terre des Hommes**, Alemanha • **TFDP** (Task Force Detainees of the Philippines) • **TGNP** (Tanzania Gender Networking Program) • **The Asia Foundation**, Filipinas • **The North-South Institute** (Instituto Norte-Sul), Canadá • **The Women's Advancement Coalition** (Coalizão para o Progresso da Mulher) – Tailândia • **Centro de Estudos do Terceiro Mundo**, Filipinas • **Trac**, África do Sul • **Tunisian League for Human Rights** (Liga Tunisiana dos Direitos Humanos) • **TWN** (Rede do Terceiro Mundo), Gana • **UGRC** (Uganda Gender Resource Center) • **UK Coalition against Poverty** (Coalizão para a Luta contra a Pobreza do Reino Unido) • **UKP** (Ugnayan ng mga Kababaihan sa Pulitika) – Filipinas • **ULA** (Uganda Land Alliance) • **U-Lead!** (Union for Fresh Leadership) – Filipinas • **Umcah** (União das Mulheres Compañes de Honduras) • **UNA** (United National Association) – Tanzânia • **Undugu Society of Kenya** (Sociedade Queniana Undugu) • **UNFPA**, Zâmbia • **Universidade de Zâmbia** • **Unnayan Shamunnay**, Bangladesh • **Urban Missionaries**, Filipinas • **Usac** (Universidade de San Carlos da Guatemala) • **Via Campesina**, Chile • **Vítimas de Desastres e Calamidades**, Filipinas • **Voices of Disadvantage Network**, Tailândia • **WAT** (Women Advancement Trust) – Tanzânia • **Weed** (World Economy Ecology & Development Assoc.) – Alemanha • **WFC** (Women for Change) – Zâmbia • **Wildaf** (Mulheres pela Lei e o Desenvolvimento na África) – Zimbábue • **Wlac** (Centro de Ajuda Legal para Mulheres), – Tanzânia • **Womanhealth Philippines** (Saúde da Mulher nas Filipinas) • **Women Initiative for Food and Environment** (Iniciativa das Mulheres por Alimentação e Meio Ambiente) – Filipinas • **Workers in the Formal Labor** (Trabalhadores no Mercado Formal) – Filipinas • **Workers in the Informal Labor** (Trabalhadores no Mercado Informal) – Filipinas • **WRD** (Women's Research and Documentation Project) – Tanzânia • **YNGO**, Iêmen • **YWCA** (Young Women Christian Association) – Zâmbia • **Zahara** (Zanzibar Human Rights Association) – Tanzânia • **Zamcom Educational Trust**, Zâmbia • **ZAW** (Zambia Alliance of Women) • **Zima** (Zambia Independent Media Association)

^{NE} Optamos por traduzir os nomes da maioria das instituições para que fique claro ao público a área de atuação de cada uma. A tradução, no entanto, nem sempre é literal.

Sumário

Prefácio / 9

Por Atila Roque e Sônia Correa

Apresentação / 11

Por Roberto Bissio

INFORMES TEMÁTICOS

Confrontando a desordem internacional / 14

Por Jorge Eduardo S. Durão

FSM, amplificador de vozes contra a crise / 20

Por Atila Roque

Frustrações e desafios cinco anos depois / 23

Por Flavio Luiz S. Valente

Destaque: Como está a segurança alimentar no Brasil? / 28

Por Francisco Menezes

Depois de Monterrey / 29

Por John W. Foster

Destaque: Em debate / 32

Por Fernanda Carvalho, Fernando Cardim e Sônia Correa

Globalização às custas das mulheres / 35

Por Marina Fe B. Durano

Dez anos depois, ainda as mesmas dúvidas / 40

Por Henri Acsehrad

PANORAMA BRASILEIRO

Por que é tão difícil implementar uma política de segurança pública? / 46

Por Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Sílvia Ramos

Ação afirmativa, estratégias pós-Durban / 55

Por Rosana Heringer

Perspectivas da descentralização na saúde pública / 62

Por Sérgio Francisco Piola

Destaque: O que falta é prevenção / 68

Por M. Cristina Pimenta

Indicadores da saúde sexual e reprodutiva / 70

Por Wilza Vilella e Sônia Correa

Crise financeira, ciclo interminável? / 75

Por Fernando J. Cardim de Carvalho

O lugar do social / 83

Por Amélia Cohn

Radiografia orçamentária do governo FHC / 86

Por Paulo E. Rocha e Austregésilo Melo

PANORAMA MUNDIAL

África do Sul

Fim do *apartheid*, mas não da pobreza / 96

Argentina

Pobreza e repressão no marco da crise / 99

Bulgária

O preço de agradar ao FMI / 102

Chile

Crescimento sem equidade / 104

Colômbia

Aos credores, tudo, à população, nada / 107

Coréia do Sul

Sociedade civil vigilante / 110

El Salvador

Salvo pela emigração / 113

Estados Unidos

Recessão cresce e benefícios sociais encolhem / 116

Filipinas

É possível juntar os pedaços? / 119

Holanda

Pobreza no meio da abundância / 122

Índia

Retórica e privação / 125

Indonésia

Em busca de um novo país / 128

Itália

Sistema contra a igualdade / 130

Marrocos

Falta de compromisso e de direitos / 133

México

Prioridades invertidas / 136

Nigéria

Economia em coma / 139

Palestina

Reocupação israelense provoca crise humanitária / 141

Quênia

A feminização da pobreza mora aqui / 145

Tailândia

Nas mãos do capital transnacional / 148

Fontes e recursos internacionais de informação / 151

Grupo de Referência – Brasil / 155

Fontes nacionais de informação / 156

PREFÁCIO

Esta é a sexta edição brasileira do relatório anual Observatório da Cidadania. Em 2001, os labores de finalização do relatório anual se deram em meio à perplexidade imediata perante o 11 de setembro e às expectativas quanto ao iminente ataque ao Afeganistão. A tônica do prefácio, então, era a da incerteza e do apelo firme ao multilateralismo e à tolerância. Este ano, são incomparavelmente mais nítidos os efeitos deletérios da era pós-11 de setembro sobre o sistema multilateral e, em particular, sobre as Nações Unidas.

Escrevemos, hoje, numa atmosfera que, além de incerta, é determinada pelo temor e pela indignação (surda) que envolvem a estratégia norte-americana de crescente unilateralismo. É impossível dizer se, no momento de lançamento deste relatório, estaremos ou não imersos no reordenamento bélico do Oriente Médio e suas imprevisíveis repercussões.

Esses são também tempos de grande frustração. Quer seja no plano da sociedade civil global, quer no plano das opiniões públicas nacionais – após uma década de abertura e expansão da legitimidade ético-política das Nações Unidas –, experimenta-se um enorme desapontamento em relação às grandes negociações conduzidas pelo sistema. Na origem mais imediata desta frustração estão os resultados pífios da Conferência de Financiamento do Desenvolvimento (Monterrey, março de 2002) e, mais especialmente, os da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Johannesburgo, setembro de 2002).

É preciso reconhecer, portanto, que esta edição situa-se em um ponto de inflexão, o qual decorre dos enormes desafios de uma iniciativa que tem como característica incidir na interseção entre dinâmicas políticas globais e nacionais. Nesse sentido, cabe desenvolver aqui, ainda que de maneira breve, algumas reflexões sobre as implicações dessa nova cena, tanto para o próprio Observatório, quanto para outros atores da sociedade civil que se situam nesse mesmo campo e terreno de incidência.

Não temos dúvidas que os indícios do enfraquecimento do sistema ONU são hoje dramáticos. Todavia, é preciso lembrar que eles não devem ser vistos apenas como um efeito do governo Bush ou do pós-11 de setembro. Desde os anos 1980, debatem-se limites do sistema ONU, em especial o desequilíbrio entre o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral, assim como a sua lentidão operacional. Conforme analisamos, em edições anteriores, essas debilidades se fizeram flagrantes nos processos de revisão do Cairo+5 (1999), Copenhague+5 (2000), e Pequim+5 (2000).

O cenário fica, sem dúvida, ainda mais crítico quando observado à luz dos efeitos do unilateralismo norte-americano e do gradativo deslocamento das principais negociações comerciais e financeiras para o âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC). Contudo, o “esgotamento” de um modelo de negociação global (na forma das grandes conferências) não deveria, a nosso ver, ser interpretado de maneira simplista, como uma espécie de fim anunciado do sistema ONU. Nem, tampouco, deveria nos levar à conclusão de que a ONU é uma inutilidade. Num mundo

interdependente, é cada vez mais fundamental a existência de mecanismos de governança global que sejam efetivos e democráticos. Os déficits atuais do sistema ONU não justificam seu abandono. Para invocar a perspectiva da Paz Perpétua de Kant, a única posição razoável contra o Hobbesianismo e o unilateralismo é mais multilateralismo. Diante dos esforços sistemáticos do governo Bush para enfraquecer as Nações Unidas – que decorrem da aversão histórica da direita americana ao multilateralismo –, não deveríamos ser nós a adicionar água ao moinho das forças para quem a ONU não serve para nada.

Também devemos levar em consideração que é justamente em meio a este cenário pessimista que vemos o fortalecimento do Fórum Social Mundial como um processo de mobilização das diferentes forças sociais na luta em favor de uma outra globalização. A consolidação do FSM como espaço civil mundial – multifacetado, aberto a todos e todas que queiram participar, desde que respeitem os valores expressos em sua Carta de Princípios – é um dos elementos mais animadores na perspectiva de fortalecimento de processos políticos contra-hegemônicos.

Além disso, os investimentos realizados no sentido de articular as políticas nacionais com consensos internacionais tampouco deveriam ser minimizados. As muitas iniciativas nacionais e globais de monitoramento das conferências contribuíram, sem dúvida, para consolidar, em particular na sociedade civil brasileira, uma cultura de atenção permanente às políticas públicas numa perspectiva ampla. Já não se trata de monitorar, de forma isolada, a política de saúde da mulher ou as medidas de combate à violência. Mas de observar criticamente essas políticas na sua relação com outros setores e dimensões: a economia, os orçamentos, os constrangimentos globais.

A sociedade civil brasileira pode vir a ter um papel fundamental se souber resgatar os acúmulos adquiridos até aqui, especialmente em um contexto de mudança de governo, qualquer que seja o resultado eleitoral. O Brasil deveria ter reforçada a sua capacidade de atuar globalmente especialmente em três áreas estratégicas:

- o debate sobre uma nova arquitetura de governança econômica global, que inclua não apenas a reforma da ONU, mas também das demais instituições globais, como o Banco Mundial, o FMI e a própria OMC;*
- a preservação e ampliação do sistema internacional de promoção e proteção dos direitos humanos. Essa tarefa poderia e deveria ser facilitada pela recente ascensão de um brasileiro, Sérgio Vieira, ao posto de Alto Comissário para os Direitos Humanos;*
- o campo da sustentabilidade ambiental. Os frágeis resultados da Rio+10 não deveriam significar o abandono da agenda do desenvolvimento sustentável. O Brasil deveria assumir a liderança internacional nesse debate, com a autoridade de país que sediou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, a Rio-92.*

Este cenário converge e contrasta com a conjuntura brasileira de eleições gerais. À luz da agenda de debates trazida pelo Observatório, desde 1997, algumas questões e temas presentes na agenda eleitoral são de enorme relevância. Por exemplo, a discussão envolvendo a nova “ida” ao Fundo Monetário Internacional demonstrou o quanto permanece atual a “ditadura” dos constrangimentos econômicos – que determinou os limites e possibilidades da política pública no Brasil dos anos 1990. Avaliamos, no entanto, que esse tema não foi tratado com a profundidade e a transparência devidas no decorrer do debate eleitoral. As eleições serão mais um ponto de partida do que um ponto de chegada, implicando enormes desafios tanto para o futuro governo, quanto para a sociedade civil.

Do ponto de vista de uma agenda positiva, o processo eleitoral incorporou temas essenciais, sistematicamente abordados em nossos relatórios anuais. Este foi o caso das discussões em torno da questão do emprego e da educação, assim como das várias dimensões do problema das desigualdades sociais. A cena eleitoral, portanto, não remete apenas a riscos e constrangimentos econômicos mais ou menos anunciados, mais ou menos debatidos. Envolve também várias dimensões fundamentais de uma agenda de igualdade, justiça social e direitos humanos.

Foi a primeira eleição presidencial em que as mulheres estiveram, de fato, visíveis. Embora essa visibilidade tenha se expressado, em um primeiro momento, como simulacro (estavam as mulheres, mas não os seus interesses e aspirações), a situação evoluiu ao longo da campanha. Os conteúdos ganharam densidade, entre outras razões, porque as coordenações de campanhas descobriram que os votos femininos são decisivos para determinar os resultados eleitorais. A novidade irá, sem dúvida, definir um novo patamar para o debate sobre mulheres e política no país.

A questão da discriminação e desigualdade racial também se fez presente no debate eleitoral, quer seja em razão de candidaturas de afrodescendentes – como no caso do Rio de Janeiro – quer seja por efeitos de atitudes desastradas de alguns atores da cena eleitoral. Os próximos governos federal e estaduais terão que considerar as propostas contra a discriminação e a aplicação de ações afirmativas. O grande desafio que teremos pela frente é como monitorar e avaliar a implementação dessas medidas, de modo a corrigir rumos e evitar distorções. Para isso, será preciso um esforço ainda maior de colaboração e abertura para o debate entre diferentes setores da sociedade.

Outro destaque no debate eleitoral foi, sem dúvida, a temática da violência e da segurança pública, a qual apresenta claras interseções com a pauta do Observatório, em especial no que diz respeito aos temas transversais das desigualdades e dos direitos humanos. As dificuldades apresentadas pelos principais candidatos em delinear, claramente, suas propostas nessa área – independentemente do enorme acúmulo e conhecimento hoje existente sobre o assunto – demonstram de forma evidente ser essa uma das áreas a merecerem atenção especial do futuro governo.

O presente relatório busca cobrir as muitas facetas deste cenário complexo, multidimensional e paradoxal. No que diz respeito ao “esgotamento” das negociações das Nações Unidas, por exemplo, publicam-se duas avaliações da Conferência de Monterrey (John Foster e Marina Durano), um balanço preliminar da Rio+10 (Henri Acsehrad), assim como um artigo sobre os resultados da revisão de cinco anos da Cúpula Mundial de Alimentação (Roma, junho de 2002), cuja dinâmica foi também afetada pela mesma lógica de impasse (Flávio Valente e Francisco Menezes). O artigo de Jorge Durão faz um balanço severo da cena política internacional e Atila Roque escreve sobre o papel do Fórum Social Mundial nesse contexto. Na seção dedicada aos relatórios dos países, destacam-se os da Argentina e da Palestina como ícones da persistente desordem global.

A seção nacional cobre tanto aspectos macro, quanto angulações setoriais das políticas públicas brasileiras. A política macroeconômica e a questão social são tratadas com diferentes ênfases nos artigos de Fernando Cardim Carvalho, Amélia Cohn e Paulo Rocha – que exploram, respectivamente, os fundamentos filosóficos da política econômica vigente, os efeitos do ajuste fiscal sobre o orçamento federal e a sua relação com as políticas sociais. Já no que se refere a políticas setoriais, esta edição é multifacetada. Trata tanto das bases para uma política de segurança pública (Julita Lemgruber, Leonarda Musumeci e Silvia Ramos), quanto da descentralização do Sistema Único de Saúde, com especial atenção para seus efeitos na política nacional de DST e Aids (Sérgio Piola e Crisitina Pimenta), além de oferecer um primeiro balanço sobre os impactos da Conferência de Durban no Brasil (Rosana Heringer). A expectativa é de que as análises aqui desenvolvidas possam informar debates e iniciativas da sociedade civil no momento pós-eleitoral.

Finalmente, duas novidades editoriais. A primeira é que esta edição inaugura um exercício de discussão crítica dos indicadores existentes (Wilza Vilella e Sônia Correa; Francisco Menezes) em algumas áreas selecionadas, com vistas a uma análise mais crítica dos “indicadores de compromissos cumpridos” (ICC). A segunda é o deslocamento da nota metodológica e do conjunto de tabelas que medem a evolução dos compromissos para um CD-ROM que acompanha esta edição, o qual também inclui os textos da edição brasileira e as edições completas em inglês e em espanhol do relatório internacional do Social Watch. Com isso, ampliamos os acesso aos conteúdos e aos debates produzidos por organizações civis de diferentes países. ■

ATILA ROQUE E SÔNIA CORREA

APRESENTAÇÃO

A publicação Observatório da Cidadania Relatório 2002 é produto de coalizões de cidadãs e cidadãos de mais de 40 países, reunidos na iniciativa Social Watch. O relatório resumido de cada país é resultado de muitas semanas de pesquisas, consultas e deliberações. Autoras e autores vêm de campos distintos: alguns se dedicam a defender os direitos humanos, enquanto outros ajudam pessoas pobres a se organizarem na esfera comunitária. Alguns trabalham para sindicatos que representam milhares de trabalhadores, enquanto outros estão concentrados em questões de gênero.

Todos/as colaboradores do Social Watch devem pesquisar os fatos e as últimas tendências em países onde as estatísticas vitais são freqüentemente inexistentes, ocultas ou distorcidas para refletir o ponto de vista oficial. O passo seguinte é resumir, em poucas páginas, as conclusões extraídas das longas discussões, perguntando-se: qual é a nossa mensagem principal? Esse detalhe fornece uma prova convincente ou é meramente um fato curioso?

A riqueza de informações e o debate fértil por trás de cada relatório poderiam encher livros inteiros e, de fato, muitas das coalizões nacionais do Social Watch começaram a publicar livros similares para não perder esses importantes recursos. Porém, nosso trabalho não está concluído com a publicação de relatórios; os resultados devem ser divulgados amplamente para que possam dar forma e influir positivamente nas políticas que irão corrigir as injustiças.

Em 1995¹, os líderes mundiais assumiram o compromisso de erradicar a pobreza do mundo. Desde então, o Social Watch pergunta anualmente aos governos o que fizeram para implementar esse compromisso e, a cada ano, informamos o que foi ou não alcançado.

Dar informações no âmbito internacional sobre o que ocorre na esfera nacional garante maior transparência e responsabilidade social. Proporcionar indicadores numéricos é uma tentativa primitiva de captar realidades complexas de modo simplificado. Entretanto, como mostram os Jogos Olímpicos e os concursos de beleza, as comparações internacionais são um instrumento de motivação poderoso.

O Social Watch acompanha atentamente os indicadores de cada uma das principais metas internacionais para identificar em que áreas são necessários mais esforços e que políticas precisam ser modificadas.

Os compromissos foram reafirmados e sofreram evolução. Em 2000, na reunião mais numerosa da história de chefes de Estado e de governo, foi prometido por unanimidade: “Não pouparemos esforços para livrar nossos semelhantes – homens, mulheres e crianças – das condições abjetas e desumanas da pobreza extrema.”² Em grande medida, o tema da pobreza esteve no centro das deliberações de dirigentes empresariais e governamentais reunidos/as no Fórum Econômico Mundial de Nova York, em fevereiro de 2002, da mesma forma que esteve presente no Fórum Social Mundial das organizações da sociedade civil, realizado simultaneamente em Porto Alegre.

Na história, nenhuma outra causa ou campanha popular desfrutou de tanto apoio moral... nem de tão poucos resultados concretos.

A tarefa de eliminar a pobreza não é simples. Como mostram os dados deste relatório, mais da metade da humanidade vive na pobreza. As mulheres e as crianças constituem uma maioria desproporcional desses pobres. A luta futura parece desanimadora.

No entanto, os recursos necessários para eliminar a pobreza são abundantes. Para alimentar e educar adequadamente todas as crianças e oferecer serviços de saúde a todas as mães seria necessário um percentual muito pequeno das fortunas pessoais de alguns dos homens mais ricos do planeta (há poucas mulheres na lista). De fato, grande parte dessa riqueza está justamente naqueles lugares onde vivem muitos dos mais pobres dos pobres.

Tem sido afirmado recorrentemente que a globalização é a chave para resolver esse problema. Se fossem eliminadas todas as restrições ao comércio e ao movimento dos capitais internacionais, mais riqueza seria criada e sua circulação seria como a da água em vasos comunicantes, elevando todas as pessoas ao patamar de vida daquelas que tiveram a sorte ou a astúcia de começar mais cedo.

Na realidade, isso não está acontecendo. Mais do que nunca, a riqueza e o poder estão concentrados. Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia de 2001, concluiu:

“não vemos a ‘mão invisível’ de Adam Smith porque ela não existe”.³

Para que o mercado funcionasse como mecanismo eficaz de distribuição, todos/as participantes deveriam ter as mesmas informações. Isso jamais acontece na prática.

1 Esse compromisso foi assumido na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, realizada em Copenhague, Dinamarca, por 115 chefes de Estado e de governo, um comparecimento histórico, somente superado pelo número de presentes na Cúpula do Milênio da Assembléia Geral da ONU em 2000.

2 Parágrafo 11 da Declaração do Milênio, ONU.

3 De notas do autor feitas na conferência de Joseph Stiglitz, realizada no Banco Central, Montevideu, novembro de 2001.

Os chefes de Estado da Cúpula Social de 1995 chegaram à mesma conclusão:

“sabemos que a pobreza, a falta de emprego produtivo e a desintegração social são ofensas à dignidade humana. Sabemos também que elas se reforçam negativamente, implicam um desperdício de recursos humanos e constituem uma manifestação de ineficácia do funcionamento dos mercados e das instituições e processos econômicos e sociais”.⁴ Portanto, “é preciso que existam políticas oficiais para corrigir as falhas dos mercados, complementar os mecanismos comerciais, manter a estabilidade social e criar um ambiente econômico nacional e internacional favorável ao crescimento sustentável em escala mundial.”⁵

Cada um dos relatórios nacionais deste livro se refere a políticas públicas necessárias para combater a pobreza naquele país. Na esfera internacional, a lista é bem conhecida: uma solução para o problema da dívida, acesso aos mercados internacionais para os produtos dos países em desenvolvimento, controles para os fluxos desestabilizadores do capital especulativo e, por último mas não menos importante, mais ajuda (e de melhor qualidade) para o desenvolvimento que chegue efetivamente às pessoas pobres.

Devemos pôr um fim a essa postura de dois pesos e duas medidas e à hipocrisia de um sistema internacional que movimenta os capitais livremente por todo o mundo, porém não concede às trabalhadoras e aos trabalhadores esse mesmo direito; que exige dos países pobres que abram seus mercados, mas não requer o mesmo dos países ricos; que obriga os países em desenvolvimento a apertar o cinto em tempos de recessão, mas permite aos governos ricos intervir em tempos de crise.

Essa postura dupla gera cinismo, apatia, corrupção e deterioração da vida democrática e da estrutura social que mantém as comunidades unidas. Esse duplo padrão também motiva as pessoas a levantar suas vozes, a se organizar, exigir transparência e defender mudanças. Aí reside nossa esperança. Afinal, presidentes/as, primeiros/as-ministros/as e monarcas reunidos em Copenhague, que têm o poder de introduzir as reformas, escreveram:

“só poderemos continuar merecendo a confiança da população do mundo se considerarmos prioritárias suas necessidades”.⁶ ■

ROBERTO BÍSSIO

4 Parágrafo 23 da Declaração de Copenhague.

5 Parágrafo 6 do Programa de Ação de Copenhague.

6 Parágrafo 23 da Declaração de Copenhague.

◉ INFORMES TEMÁTICOS



Confrontando a desordem internacional

JORGE EDUARDO S. DURÃO¹

A rede internacional de ONGs do *Social Watch*, com membros ativos em mais de 50 países, e um razoável respaldo internacional e ampla legitimidade amplamente reconhecida, não poderia deixar de fazer, como de fato já começou, um movimento cuidadoso de revisão de suas estratégias, num momento em que ocorrem, com força avassaladora, mudanças dramáticas do cenário internacional, produzindo uma profunda reversão de expectativas.

O esforço de atualização das estratégias do *Social Watch* exige, como primeiro passo, a explicitação dos seus pressupostos relativos à interpretação do significado geral dos processos deflagrados pelo Ciclo Social das Nações Unidas. Inclusive no tocante ao alcance relativo da implementação dos acordos e do cumprimento das metas, perante outros processos econômicos, políticos e sociais da maior relevância.

Uma série de fatores pode estar comprometendo radicalmente os impactos dos esforços de implementação dos compromissos das conferências que são a referência para a atuação do *Social Watch*. Entre estes estão a instabilidade da economia mundial; as novas guerras (e aquelas que se perpetuam); as crises financeiras catastróficas que desmantelam a economia de muitos países – inclusive alguns dotados de recursos e com inserção consolidada na modernidade, como é o caso da Argentina –; e a sucessão de desastres ecológicos.

Devemos nos perguntar se construímos as nossas estratégias sobre as bases de uma interpretação pouco consistente do contexto mundial, no qual se inseriu o Ciclo Social das Nações Unidas – o qual se apoiaria na premissa inquestionada de que se inaugurava efetivamente um processo virtuoso de desenvolvimento social, de desenvolvimento humano, de redução das desigualdades, de avanço rumo à sustentabilidade e de afirmação da universalidade dos Direitos Humanos. A resposta mostrará se, apesar do monitoramento rigoroso e crítico (revelando que muitos países não tiveram nenhum avanço e outros ficaram piores do que antes do Ciclo Social das Nações Unidas), contribuimos ou não, para alimentar ilusões acerca das perspectivas da humanidade no futuro próximo.

Se ilusões havia, é possível que estas estivessem informadas por crenças mais abrangentes na natureza das vertiginosas transformações do contexto mundial. Em especial pela aposta que muitas ONGs fizeram no significado – segundo se supunha, radicalmente novo – da globalização, e na esperança de que havia se iniciado um processo promissor, embora pleno de incertezas, de avanço no sentido de uma globalização política. Esta nos esboçava um horizonte no qual se encontrariam novas formas de participação e de exercício da democracia, pela constituição de um novo ordenamento jurídico supranacional e de um sistema multilateral – que superasse as assimetrias de

poder entre os povos e as nações que caracterizam a ONU e demais instituições multilaterais. Como discutiremos aqui, um olhar por pouco atento que seja ao atual cenário mundial parece desautorizar essas esperanças.

Promessas quebradas

O reconhecimento dos acúmulos realizados internacionalmente pelas organizações da sociedade civil, tanto em Pequim (Conferência da Mulher, Desenvolvimento e Paz) quanto em Copenhague (Conferência de Desenvolvimento Social), e nos processos + 5, não deve impedir o reconhecimento de que o Ciclo Social das Nações Unidas chegou a certo impasse ou esgotamento. Vários elementos reforçam essa constatação. A falta de vontade política de cumprir os compromissos de Copenhague, demonstrada pela maioria dos governos, autorizou a constatação de Juan Somavia² de que a receita de Copenhague, mesmo partindo de um diagnóstico adequado, não foi aplicada.

Apesar de a Conferência de Pequim ter-se distinguido de Copenhague (que envolveu um grande número de atores e de políticas) pela presença de um ator identificado com a sua agenda (o movimento de mulheres), Pequim+5 também não constatou maiores avanços. Segundo o balanço feito por diversas organizações de mulheres, estas têm sido as mais prejudicadas pela globalização, continua em marcha a *feminização* da pobreza, e se reconhece o fato de que a situação das mulheres continua muito atrasada, tanto em relação ao sistema econômico quanto à sua participação na gestão governamental.

As ONGs que participam da iniciativa *Social Watch* avaliaram a Conferência de Monterrey nos seguintes termos:

“não somos parte do Consenso de Monterrey. Com ele não se cumprirão as metas do Milênio. O chamado financiamento do desenvolvimento fora derrotado antes mesmo de começar a Conferência no México, para atender às exigências do presidente Bush.”

Como lembra Jean Pierre Leroy, a Rio-92 não aconteceu em vão:

“hoje, a preocupação com o meio ambiente não é mais considerada um luxo frente a outras questões consideradas como os verdadeiros problemas da humanidade. A sua manutenção é associada às lutas do campesinato e dos povos tradicionais; setores operários começam a perceber que não

¹ Diretor da Fase e secretário-geral da Associação Brasileira de ONGs, faz parte do Grupo de Referência do *Observatório da Cidadania*.

² Embaixador chileno que presidiu a Cúpula Mundial do Desenvolvimento Social.

podem sacrificar a sua saúde e a dos outros sob o pretexto de manter seu emprego; discussões sobre a água, sobre uma alimentação sadia, sobre os Organismos Geneticamente Modificados – OGM's associam o mundo rural e o urbano”.

Leroy mostra que na conferência foram travadas batalhas decisivas nas questões de energia, biodiversidade e florestas, comércio, campesinato e agroecologia e justiça ambiental, a maioria perdida pelos grupos defensores da sustentabilidade. Isso não impede que o próprio Leroy e a maioria dos/as observadores/as comprometidos/as com as deliberações da Rio-92, tenham considerado a Conferência de Johannesburgo como um fracasso retumbante. Atila Roque, do Ibase, escreveu:

“a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio + 10), recém-encerrada na África do Sul, pode ser vista como o evento que simboliza o fim de uma era de esperanças frustradas. Um período que ficou conhecido, entre os que acompanham o debate internacional, como a década das promessas quebradas, uma alusão aos compromissos sociais assumidos e não cumpridos pelos governos.”³

Os bloqueios e dificuldades para a universalização efetiva dos Direitos Humanos transcendem o plano conceitual e esbarram nas percepções e nas questões práticas decorrentes do atual cenário mundial. Este cenário se revela extremamente adverso à transferência da proposição da universalidade e indissolubilidade dos Direitos Humanos – proclamada pela Conferência de Viena – do plano puramente normativo (relativo ao que deve ser) para o plano das realidades.

A universalidade permanece assim, na pior das hipóteses, uma mera ficção jurídica e uma ilusão ideológica. Uma hipótese mais otimista faz dos Direitos Humanos a legítima “plataforma libertária do nosso tempo”,⁴ sem cair, porém em ilusões acerca do estado em que se encontra hoje a sua real implementação.

Passando agora mais concretamente aos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Desc), constatamos uma brutal defasagem entre o pressuposto jurídico da sua efetiva vigência – com base no qual envidamos esforços para efetivar a sua exigibilidade e *justiciabilidade* – e os processos sociais e econômicos em curso nas duas ou três últimas décadas.

As condições de vida da maior parte das populações do hemisfério sul têm piorado cada vez mais. Isto graças à ainda forte hegemonia das políticas macroeconômicas neoliberais – que determinam o movimento de globalização econômico-financeira – e do Consenso de Washington – que ainda lhes dá sustentação política. Na Europa, tradicional baluarte do Estado de Bem-Estar

Social e da ajuda ao desenvolvimento, as pessoas pobres e marginalizadas também vêm perdendo direitos e benefícios sociais de forma acelerada. Com isso, cresce o clima de insegurança, de violência e de individualismo nestas sociedades.

O caos social e a insustentabilidade atingem grande parte da população mundial. Esta é vítima do fenômeno crescente da fome; do aprofundamento das injustiças; do aumento da desigualdade social e do desemprego dito estrutural; da pobreza e da marginalização social; assim como da radicalização dos preconceitos étnicos, raciais, religiosos, de gênero e de comportamento, e da desenfreada degradação ambiental. O livre mercado sem regulação social-pública, a flexibilização e desregulamentação do mercado de trabalho e a promoção de uma lógica de competição selvagem são travestidos de soluções para esses problemas, quando, na verdade, são parte das suas causas.

Falar de afirmação dos Desc nesse contexto parece uma irrisão. Analisando a inserção da América Latina nesse contexto, José Luis Fiori⁵ descreve um quadro altamente regressivo, mostrando que o consenso em torno do modelo neoliberal:

“Perdeu força, mesmo nos organismos multilaterais de Washington, na medida em que se sucediam as crises financeiras de 1994, no México; 1998, no Brasil; 2001 na Argentina e, agora em 2002, de novo no Brasil. E ainda mais, quando se olha para o panorama conjunto da América do Sul, depois de uma década, e se constata que a pobreza atingiu cerca de 44% da população enquanto o desemprego duplicava, durante a década de 1990. Hoje, as projeções de crescimento para 2002 são negativas e a região já amarga uma queda de 30% no volume de entrada de investimento estrangeiro direto. A Argentina deve fechar o ano de 2002 com uma queda de 12% do PIB, liderando uma recessão e/ou desintegração econômica que atinge também o Uruguai, o Paraguai, o Equador, a Bolívia, o Peru e a Venezuela, enquanto na Colômbia se enfrenta um processo de guerra e desintegração territorial. Resumindo, uma certeza percorre a América Latina: a década liberal foi um retumbante fracasso, e deixou o Continente sem rumo, apesar de que sua situação lembre um quadro parecido, na segunda metade do século XIX, quando os ingleses e demais países europeus também tiveram que se enfrentar com a expansão geométrica do endividamento de suas periferias, e como consequência imediata, com suas falências e moratórias nacionais”.

Paralelamente a esse quadro de retrocesso generalizado no tocante à efetivação dos Desc, a América Latina vive um processo de enfraquecimento de suas sociedades civis e de crise política e institucional grave, apesar de multiforme.

3 Atila Roque. “Esperanças quebradas”. In: *Jornal do Brasil*, de 11/09/2002.

4 Para utilizarmos a expressão do professor Boaventura de Souza Santos.

5 “O Brasil no Império Americano”, texto apresentado no seminário nacional *Metrópoles entre a coesão e a fragmentação, entre a cooperação e o conflito* promovido pelo Observatório de Políticas Públicas Ippur/UFRJ – Fase.

No caso brasileiro, a sociedade e, em particular, os candidatos à Presidência da República estão sendo confrontados neste momento com o dilema de renunciarem a quaisquer propósitos de mudança ou serem responsabilizados pelo agravamento de uma crise financeira que já assume proporções alarmantes. Enquanto isso, a mídia – que expressa os interesses do mercado financeiro internacional –, o megaspeculador George Soros, as agências de risco e outros observadores menos cotados, ameaçam o país ou a economia brasileira de seguirem o caminho da Argentina e “sangrarem até a morte” (Soros). Nessa situação, paira uma sombra desanimadora sobre a capacidade dessas sociedades de conquistarem avanços significativos do ponto de vista da ampliação e efetivação dos Desc.

Em relação ao direito ao desenvolvimento, não podemos esquecer a sucessão de fracassos das Nações Unidas, já que esta havia proclamado, há mais de 30 anos, os anos 70 como “a década do desenvolvimento”. Portanto, é extremamente melancólico que agora as “Metas do Milênio” se contentem com medíocres objetivos como o de reduzir a fome e a indigência à metade, por volta de 2015.

Depois dessa rápida revisão dos resultados do Ciclo Social, e da verificação de que grande parte das suas decisões não foi implementada, não causa espanto constatar que até mesmo o coordenador do Programa de Relações Internacionais da ONU, Mahendra Shah, tenha declarado em recente visita ao Rio de Janeiro, que:

“o modelo está falido porque todo ano nos reunimos para dizer que vamos reduzir determinado problema, mas nunca conseguimos, de fato, fazer isso”.

A (ir)relevância da ONU

“a ONU servirá ao propósito para o qual foi criada ou é irrelevante?” (George W. Bush). Analisando a estratégia norte-americana, Samuel Pinheiro Guimarães afirma que:

*“a grande estratégia política americana pode ser resumida na idéia de manter a hegemonia política americana em âmbito mundial, adquirida com a Segunda Guerra, através de um sistema político internacional que garanta a igualdade soberana dos Estados, sem contestação pela força de suas fronteiras, e a autodeterminação para fins de organização política interna”.*⁶

Pinheiro Guimarães informa ainda que essa grande estratégia tinha como objetivo intermediário, entre outros:

*“implantar por tratado e preservar uma organização política internacional, de âmbito universal, de duração indefinida e garantir o direito de veto dos Estados Unidos nas decisões dessa organização e a preponderância das decisões do governo americano sobre qualquer decisão internacional”.*⁷

Essa interpretação realista do contexto histórico do surgimento da Organização das Nações Unidas não diminui em nada o nosso reconhecimento da validade e atualidade dos princípios consagrados no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, fundados na aspiração de:

“preservar as gerações futuras do flagelo da guerra que duas vezes no espaço de uma vida humana infligiu à humanidade indizíveis sofrimentos”.

Passando por cima de mais de 50 anos de história e das vicissitudes da página virada da guerra fria, é preciso reconhecer que esse objetivo intermediário foi plenamente realizado, a ponto de já se encontrar superado hoje por novas e maiores ambições. Parece inevitável que nos questionemos acerca da permanência ou não dos princípios da garantia da *“igualdade soberana dos Estados, sem contestação pela força de suas fronteiras, e a autodeterminação para fins de organização política interna”* como parâmetro efetivo do funcionamento da ONU.

Particularmente no que diz respeito à atuação do Conselho de Segurança, fica evidente a desigualdade entre Estados soberanos, do que é exemplo claro a aplicação seletiva de suas resoluções, algumas das quais são implementadas *manu militari* (por exemplo, no caso do Iraque), enquanto outras permanecem letra morta (por exemplo, resoluções contrárias a Israel e favoráveis ao reconhecimento dos direitos do povo palestino).

Tampouco a autodeterminação dos povos e o respeito pela integridade das fronteiras parecem pesar muito nos tempos atuais quando a eles se contrapõe a única superpotência restante. O escritor Gore Vidal fala de cerca de 250 intervenções militares dos Estados Unidos desde 1948, mas basta lembrar aqui Granada e Panamá.

A assimetria das relações internacionais chegou a uma situação de tal forma absurda que parece fazer parte do senso comum e não causa nenhum espanto o fato de o Estado que detém o maior arsenal atômico e a maior concentração de armas de destruição em massa (e o mesmo governo que derrubou o protocolo contra as armas biológicas) considerar uma ameaça o fato de outro Estado possuir esse tipo de armamentos.

6 Cf. “Quinhentos anos de periferia”, S. Pinheiro Guimarães, Editora da Universidade / UFRGS e Contraponto, 1999, p. 85.

7 Idem, ibidem.

O anunciado ataque ao Iraque dos Estados Unidos é emblemático desse novo patamar de controle do sistema das Nações Unidas exercido pela potência hegemônica. Nos termos propostos hoje pelos EUA, a guerra contra o Iraque – com suas complexas motivações que vão do petróleo ao intento de reafirmar a hierarquia de poder entre os Estados, o que não nos impede de reconhecer o quanto é abominável e monstruosa a ditadura de Saddam Hussein –, constitui uma flagrante violação do Direito Internacional. Representará, nas palavras insuspeitas de Henry Kissinger,⁸ uma ruptura com o sistema de Westfália, que embasa o sistema internacional desde 1648 (quando a Paz de Westfália pôs fim à sangrenta Guerra dos Trinta Anos). Sistema esse segundo o qual um Estado não deve intervir nos assuntos internos de outros Estados. Kissinger chega às raízes do cinismo, sem perder a coerência lógica na defesa unilateral dos interesses norte-americanos, deixando claro que, na sua opinião, esse direito de intervenção deve ser reservado aos Estados Unidos e aos aliados que atuam sob a sua mais estrita orientação.

A nova realidade das relações internacionais, que coloca a ONU no olho do furacão, talvez tenha sido definida nos termos dos vencedores, com absoluta clareza, pelo diplomata britânico e consultor de Tony Blair, Robert Cooper. Cooper prega “um novo internacionalismo e uma nova doutrina de intervenção humanitária que poria limites à soberania dos Estados”. Segundo ele:

*“o desafio para o mundo pós-moderno é o de se acostumar à idéia de duplos padrões. Entre nós, nós operamos na base de leis e segurança cooperativa aberta. Mas quando lidamos com tipos de Estados mais antiquados, fora do continente pós-moderno da Europa, precisamos voltar aos métodos mais duros de uma era mais primitiva – força, ataque preventivo, e engano, tudo o que seja necessário para lidar com aqueles que ainda vivem no mundo do século XIX de cada Estado por si. Entre nós, guardamos a lei, mas quando estamos operando na selva, precisamos também usar as leis da selva”.*⁹

No âmbito das agências especializadas, o desgaste do sistema ONU atinge de forma mais evidente aquelas voltadas para o desenvolvimento. No entanto, o episódio da demissão por imposição dos Estados Unidos do secretário da Agência das

Nações Unidas para o Controle das Armas Químicas, o diplomata brasileiro, José Bustani, e o veto destes à continuidade de Mary Robinson¹⁰ nas funções de alta comissária para os Direitos Humanos mostram que os estragos são generalizados.

Como que passando recibo do esgotamento do Ciclo Social das Nações Unidas, o secretário-geral da ONU, Kofi Anan, procura ajustar os seus ponteiros com as transnacionais (“the global compact”) e as IFMs, enquanto Bush (com o seu unilateralismo) vai fazendo *tabula rasa* de um acordo internacional após outro. Aliás, a posição das empresas transnacionais na correlação mundial de poder é outro elemento-chave nesta discussão. Sobretudo se considerarmos que boa parte dos 191 países-membros da ONU representa menos economicamente do que as grandes transnacionais.

Há que considerar ainda a séria crise de legitimidade a que a ONU fica exposta em decorrência da estratégia norte-americana de acioná-la ou não em distintas circunstâncias, ora recorrendo à Otan, ora agindo de forma totalmente unilateral (Afeganistão).

Desse modo, aqueles e aquelas que compreendem a importância histórica da ONU, e sonhavam vê-la como embrião de um verdadeiro sistema global (isto é supranacional, e não puramente internacional) – que contribuiria para pôr fim às guerras e estabelecer a equidade entre as nações – são forçados a admitir a penosa hipótese de que a ONU possa estar destinada a repetir o destino da Liga das Nações e se tornar um mero instrumento para a política americana e, conseqüentemente, totalmente irrelevante para os demais Estados e para a própria humanidade.

Cenário mundial ambíguo

A grande dificuldade para nos situarmos perante o desafio quase paralisante de entender o atual contexto internacional parece residir no fato de que geralmente tendemos a escolher entre dois modelos excludentes de leitura da realidade. Os/as que acreditam na globalização como uma ruptura irreversível com a ordem internacional, baseada nos Estados nacionais e na sua decadência inelutável, tendem a apostar tudo na emergência de um novo sistema multilateral – constituído de instituições e de um verdadeiro ordenamento jurídico, inclusive com tribunais¹¹ capazes de lhes assegurarem um efetivo poder de sanção – ao qual os Estados nacionais iriam sendo pouco a pouco submetidos. Os/as céticos/as da globalização apostam na continuidade histórica e tendem a interpretar o suposto enfraquecimento dos Estados

8 No artigo em que discute a questão do Iraque, Kissinger estimula e considera inadiável o ataque armado ao regime de Saddam Hussein. Suas considerações sobre a ruptura do sistema de Westfália são uma obra-prima da aplicação da lógica dos “double standards”, já que ele enxerga como possível consequência prática desse ataque a hipótese de que outros países queiram fazer o mesmo. Por exemplo, a Índia pode querer atacar o Paquistão, e assim por diante. Kissinger se preocupa em como conciliar a possibilidade de os EUA atacarem o Iraque com o impedimento de que esse procedimento se generalize de forma inconveniente para os interesses estratégicos dos EUA.

9 Traduzi livremente esta citação de “The Observer – The new liberal imperialism”. Edição impressa do *Observer Today* de 7/04/2002.

10 Substituída pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello, que governou provisoriamente em nome da ONU o Timor Leste e que se propõe a atuar “com mais diplomacia”. Para Vieira de Mello, “criticar a ONU é uma prova de ignorância”.

11 A exemplo do Tribunal Penal Internacional que os Estados Unidos repudiam a ponto de pressionarem os governos da Colômbia, da Argentina e do Brasil a concederem imunidades aos seus soldados em relação a esse tribunal.

nacionais como um processo que atinge alguns Estados, enquanto outros concentram enormes poderes – inclusive no caso dos Estados Unidos uma hegemonia militar incontestável – o que resulta numa clara hierarquia entre os Estados.

No entanto, a ambivalência da globalização em curso, com a inegável expansão e intensificação de fluxos, interações e redes em escala transnacional e global que a acompanham – impondo-se como a representação social maior do atual momento histórico – consiste no fato de que enquanto um conjunto de Estados perde o controle efetivo de suas fronteiras nacionais e sofre restrições mais ou menos severas às suas margens de ação autônomas; outros Estados (e, sobretudo, a potência hegemônica) conservam a plenitude dos seus poderes estatais. Podem até se dar ao luxo de acionar, simultânea e contraditoriamente, ora a agenda da globalização liberal, ora uma política nacionalista (inclusive com uma dose crescente de protecionismo comercial) e a ideologia patriótica e chauvinista reavivada após o 11 de setembro.

Essa situação ambígua sugere a hipótese de que assistimos a uma disputa na cena mundial entre duas tendências que talvez já tenham prevalecido alternadamente no final do século XIX e ao longo do século XX. Em primeiro lugar, a tendência a uma crescente ampliação dos fluxos comerciais entre as nações, sob a hegemonia imperial britânica, que produziu a globalização e atingiu o seu auge às vésperas da Primeira Guerra Mundial. Depois, a ruptura de vários países com a economia mundial no período da Grande Depressão e da Segunda Guerra, e o surgimento de blocos fechados durante a Guerra Fria. Finalmente, o novo ciclo de globalização do final do século XX e início deste novo século.

Não é possível desenvolver aqui as distintas linhas de interpretação dessas tendências que, a partir de visões contraditórias do atual período histórico, poderiam nos levar a apostar numa nova volta do pêndulo de um movimento cíclico do capitalismo. Por exemplo, através da desestruturação da atual economia mundial hegemônica pelos EUA, com a constituição de uma nova hegemonia. Assim como poderiam nos levar a apostar no aprofundamento do movimento da globalização, inclusive com a constituição de um *Império* que constituiria uma nova estrutura de poder no centro da nova ordem mundial.¹²

Entretanto, a violência e arbitrariedade já presentes neste contexto global fazem com que até mesmo muitas pessoas que apostaram no fim das fronteiras nacionais e no nascimento de uma nova sociedade civil e política planetária, nascida da globalização, estejam agora ressabiadas. E tomando consciência de que a importância e a hierarquia dos Estados está mais viva do

que nunca e é, já agora, marcada por uma gritante diferença de poder entre eles – o que faz com que o predomínio do Direito na ordem internacional esteja subordinado, em todas as situações, aos *double standards* acima apontados.

Assim, não podemos cair na esparrela de dar um tratamento genérico à questão da soberania nacional e da democracia no contexto da globalização. Não podemos nos deixar embair por uma aceitação de declínio da soberania nacional, eivada de servilismo, que marca o pensamento de grande parte das elites latino-americanas e brasileiras.

Essas elites expressam com pragmatismo e pretenso realismo político a idéia de superação da noção de soberania, contestando os/as que reivindicam uma inserção internacional soberana dos nossos países na economia internacional. O argumento que defendem é de que esse projeto é inviável no contexto de:

*“uma realidade mundial policêntrica, em cujo âmbito as negociações e a redefinição das diferentes instituições multilaterais são um processo contínuo”.*¹³

Nessa linha de argumentação, chama a atenção a neutralidade (ou indiferença) ética com que se constata a hierarquia dos poderes mundiais, nos quais fica evidenciado que todos são iguais, mas uns são mais iguais do que os outros. Essa diluição das soberanias nacionais significaria, pura e simplesmente, que um governante latino-americano *realista* deveria saber se adequar às diretrizes emanadas dos centros do poder globalizado, para não correr o risco de ver o seu governo desestabilizado pelo *mercado* ou agredido pelo *Império*.

Redirecionando forças

As organizações da sociedade civil, em escala global, estão desafiadas a realizar um esforço para resgatar os acúmulos de mais de uma década, inclusive aqueles que decorreram da participação das ONGs no Ciclo Social das Nações Unidas. Além disso, reconhecer em bases realistas a atual desordem internacional e a ameaça de decomposição do sistema internacional centrado na ONU. Mas este cenário não deve nos levar a conclusões precipitadas que façam *tabula rasa* dos esforços de construção do direito internacional realizados ao longo do último meio século, lentos e incertos é verdade – mas nem por isso menos relevantes, sobretudo no que tange à proteção e defesa dos Direitos Humanos.

Analisando as origens da nossa época e as transformações que precederam a etapa da globalização que culminou com a Primeira Guerra Mundial, Karl Polanyi não apenas mostrou o caráter singular e destrutivo da separação do mercado das demais instituições sociais, constituindo-se numa esfera autônoma, “auto-regulável”.

¹² Referenciamos, a propósito dessa discussão, entre outras, as obras de Giovanni Arrighi e Beverly J. Silver (“Caos e governabilidade no moderno sistema mundial”, Contraponto, Editora UFRJ, maio de 2001); e de Michael Hardt e Antonio Negri (“Império”, Editora Record, 2001).

¹³ Para utilizarmos as palavras de um banqueiro e ex-ministro das relações exteriores do Brasil.

Mas também analisou os esforços de autoproteção da sociedade e a ruptura que acompanhou o fracasso do sistema internacional na década de 1920. Aqui nos interessa apenas lembrar que as necessidades da situação decorrente da crise dos anos 20 do século passado resultaram também em algumas saídas para o impasse atingido pelo capitalismo liberal que tinham um caráter degenerativo evidente. Era o caso do fascismo, descrito como:

*“uma reforma da economia de mercado, alcançada ao preço da extinção de todas as instituições democráticas, tanto no campo industrial como no político”.*¹⁴

Outra lição do passado que se prende a esse período é a constatação de que o forte impulso dos nacionalismos, que se seguiu à Primeira Guerra, não apenas contribuiu decisivamente para o surgimento de ditaduras belicosas, como serviu de justificativa para a privação de direitos por parte das “minorias nacionais”, em muitos casos. O resultado foi o surgimento de refugiados/as e “apátridas”, vítimas de toda sorte de violações dos Direitos Humanos, perpetradas pelos Estados totalitários.

Tendo em vista as analogias com as referidas situações históricas que podem nos ajudar a enfrentar as dificuldades próprias dos tempos atuais, vamos nos limitar a levantar poucas indagações que constituem questões-chave para repensarmos a atuação da sociedade civil neste cenário.

1. O reconhecimento da situação de falência para a qual caminha o sistema ONU coloca a exigência de pensarmos alternativas a uma atuação das ONGs, muito marcada pela espécie de diplomacia exercida no âmbito das Nações Unidas, no período do Ciclo Social. Trata-se não apenas de definir outros espaços privilegiados de atuação – opinião pública em geral, atuação direta com governos, redes e articulações da sociedade civil, movimentos antiglobalização neoliberal, e em especial o espaço do Fórum Social Mundial. Mas construir uma plataforma societária para a questão da governança mundial, indo além do debate sobre a reforma das atuais instituições multilaterais, e formulando propostas que apontem para uma efetiva democratização do sistema de poder internacional.
2. Como apontamos no começo, ao longo do Ciclo Social, muitas organizações incorporaram de forma pouco refletida a perspectiva de um processo virtuoso de mudanças. Como se o mundo vivesse sob a égide de uma estratégia global de desenvolvimento social, o que talvez tenha contribuído para nos deixar hipnotizar pelas metas (de Copenhague, do Milênio etc.) –, e a prestarmos pouca atenção às dramáticas ações e iniciativas dos países ricos e do capital financeiro que produzem brutais retrocessos em relação a essas mesmas metas. A sugestão que fariamos aqui é a de reorientarmos o monitoramento e a avaliação dos avanços e retrocessos no tocante às nossas referências fundamentais – democracia, redução da pobreza e das desigualdades, sustentabilidade etc – de maneira que contemple um conjunto de processos que afete de forma relevante (positiva ou negativa) esses objetivos. Escapariamos assim da armadilha de circunscrevermos o nosso monitoramento a metas muitas vezes insuficientes e de legitimarmos implicitamente os marcos políticos e institucionais da sua definição (por exemplo, engolir implicitamente as políticas de ajuste estrutural como ocorre quando se diz que elas devem ser compatibilizadas com os compromissos de Copenhague).
3. A conjuntura ameaçadora pós-11 de setembro, a ameaça iminente de guerras em escala cada vez mais assustadora, e a debilidade das respostas a essas ameaças – dadas por alguns países que dispõem em princípio de poder para resistirem a essa situação –, exigem uma ação mais coordenada das organizações e movimentos da sociedade civil. Uma percepção clara de que se trata de uma situação de emergência para a defesa da paz mundial. No que diz respeito ao *Social Watch*, trataria-se de coordenar a sua agenda com a do Fórum Social Mundial, cujos principais eixos de discussão e mobilização coincidem com as preocupações e questões aqui formuladas. ■

14 Karl Polanyi, “A Grande Transformação”, Editora Campus, 2000, p. 276.

FSM, amplificador de vozes contra a crise

ATILA ROQUE¹

No momento em que caminhamos para a realização do III Fórum Social Mundial (FSM), novamente na cidade de Porto Alegre, em janeiro de 2003, convém refletir sobre o seu significado diante do contexto internacional. A frustração e a crise de legitimidade que contaminam o atual sistema de governança global tornam urgente um trabalho de formulação de alternativas que permita superar o sentimento de impotência que experimentamos diante desta conjuntura.

Efetivamente o cenário mundial não deixa espaço para grandes ilusões. O unilateralismo extremado dos EUA sob a liderança de Bush – sustentado de maneira cada vez mais explícita pela reafirmação de poderio militar – alterou, de maneira radical, o contexto em que vivemos. O bipolarismo parece ter dado lugar a um novo tipo de império, no qual a potência hegemônica serve de suporte burocrático-militar para interesses financeiros e comerciais de natureza essencialmente globais.

O resultado mais dramático desse processo é o esvaziamento político das Nações Unidas. Desmoralizada pela sua incapacidade de fazer valer os compromissos mínimos – alcançados em longas e cansativas negociações internacionais – o principal organismo multilateral da ordem mundial entra no século XXI sob a maior crise política de toda a sua história. A Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+10), realizada em setembro na África do Sul, pode ser vista como um símbolo do fim de uma era de esperanças frustradas. Um período que ficou conhecido, entre os que acompanham o debate internacional, como “a década das promessas quebradas”.

Embora nada disso seja uma completa novidade, o fato é que a guinada do governo Bush em direção a um fundamentalismo unilateralista, especialmente no período pós-11 de setembro – que contou com momentos de truculência aberta, como foi a defenestração do embaixador Bustani da direção da agência da ONU que busca controlar a produção de armas químicas e biológicas –, imprimiu um ritmo acelerado à desmoralização do sistema. A pressão para que o Conselho de Segurança autorize a guerra contra o Iraque foi o último capítulo em uma estratégia que busca a submissão total da ONU aos interesses norteamericanos. Um cenário inimaginável pelo mais empedernido realista apenas alguns anos atrás.

Ordem danificada

As ilusões alimentadas, no início da década de 1990, sobre as possibilidades de edificação de uma ordem global mais democrática e de um sistema multilateral menos oligárquico caíram por terra nesse trágico começo de século. Os desequilíbrios e as desigualdades persistentes entre os países vêm sendo agravados, em vez de ponderados, pelo modo como operam os

organismos multilaterais. As negociações e os acordos que se dão no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) talvez representem o melhor exemplo das iniquidades vigentes, em prejuízo acentuado dos países menos desenvolvidos. A agenda democrática se depara, mais do que nunca, com a urgência de se repensar a arquitetura do poder mundial.

O processo de construção do Fórum Social Mundial ocupa um lugar central nesse esforço. A crise do sistema de governança global nos leva a refletir sobre a necessidade de uma esfera pública internacional não-estatal, capaz de acolher um processo de constituição e de fortalecimento de uma onda contra-hegemônica que ofereça alternativas à situação atual.

A gradativa captura dos organismos e instituições multilaterais pelos interesses econômicos e financeiros das grandes corporações internacionais – agravada pelo unilateralismo norteamericano e a cumplicidade maldisfarçada da Europa – está gerando um déficit de legitimidade institucional no sistema internacional de consequências imprevisíveis. O acirramento de conflitos sub-regionais, a tragédia do conflito Israel-Palestina, a intensificação das várias formas de fundamentalismos (civil e estatal), a guerra e a militarização dos conflitos sociais são alguns sinais de que a presente ordem global não vai nada bem.

Oferecer espaços para a reflexão crítica voltada à ação política constitui-se um dos mais importantes papéis a ser cumprido pelo Fórum Social Mundial. Herdeiro direto da onda de contestações ao modelo de globalização neoliberal, que cresceu ao longo da década de 1990 – e teve nas manifestações contra a OMC realizadas em Seattle, em novembro de 1999, seu momento midiático inaugural –, o FSM avança com a importância estratégica de expressar a multiplicidade de vozes que se insurgem contra o modelo dominante.

É justamente essa multiplicidade que se constitui em um dos elementos cruciais na metodologia na qual se baseia a organização dos trabalhos no FSM. O apreço pela diversidade, o esforço de permitir a máxima expressão possível das diferentes lutas e posições existentes, sem hierarquias ou dirigismos, vem transformando o FSM em um ponto de convergência das lutas civis contra a globalização neoliberal. Nos dizeres de Boaventura de Souza Santos:

“são tão variadas as lutas e as propostas de resistência que nenhuma vanguarda as pode unificar. As rebeldias têm de se encontrar a partir de baixo, da participação de todos” (O Novo Milênio Político, *jornal Folha de São Paulo*, de 10/04/2001).

A maior inovação do FSM talvez se encontre justamente no seu método, no esforço de se manter aberto à diversidade e à pluralidade de posições. Assim, pode ser classificado como uma experiência única. É o que aponta uma série de elementos: a ausência de uma declaração final; a organização de conferências e painéis – especialmente a partir da segunda edição do FSM, em

¹ Coordenador do Observatório da Cidadania/Brasil

janeiro de 2002 – de maneira a dar o máximo de visibilidade às propostas alternativas elaboradas pelas diversas redes civis internacionais e movimentos sociais; assim como o incentivo à livre manifestação de participantes, com a realização de centenas de oficinas e seminários.

Também merecem nossa atenção algumas outras características que reforçam sua qualidade de espaço público global. A primeira diz respeito ao seu duplo caráter mundial e civil. Esses dois elementos constituem o cerne do que podemos chamar de “o processo do FSM”. Mais do que um evento – ou mesmo um conjunto de eventos organizados em vários países – o FSM, especialmente a partir do segundo ano, vem buscando os meios de fortalecer tanto a sua dimensão mundial, quanto a sua natureza essencialmente civil.

Reforçar esses dois componentes é essencial na conformação de um processo dinâmico e aberto o suficiente para permitir maior interação e sinergia possível de lutas e dinâmicas originadas em diferentes contextos nacionais, regionais e internacionais. É também fundamental para possibilitar a mais plena expressão das propostas e idéias que têm origem em processos nascidos no âmbito das sociedades civis, sem com isso desmerecer o papel e a responsabilidade de outras esferas públicas, em particular os governos e os partidos políticos.

Ao contrário, o FSM busca justamente uma maior capacitação e o fortalecimento das organizações e movimentos civis para que o embate e/ou diálogo com as demais esferas possa ocorrer de forma construtiva e democrática. E, com isso, contribuir para a revisão do lugar e do papel ocupado por cada um desses agentes.

Revisão social

O FSM busca contribuir para a conformação de um poderoso movimento de opinião global que questione e crie constrangimentos aos principais agentes promotores do atual modelo de globalização, sejam governos, grandes corporações ou instituições multilaterais. É um processo de empoderamento das diferentes lutas sociais, por uma dinâmica de reconhecimento mútuo e confronto aberto de idéias. Uma nova ordem global, baseada em critérios mais participativos e equitativos, depende, cada vez mais, da existência de uma contrapartida na esfera da sociedade civil global.

O fortalecimento dos estados nacionais, em particular os do Sul, essencial a uma ordem multilateral democrática, depende de sociedades civis fortes e atuantes, tanto nacional quanto globalmente. O FSM permite, justamente, a convergência de diferentes processos, lutas e movimentos, criando um efeito disseminador de novas idéias altamente subversivo da lógica dominante, rompendo a camisa-de-força do modelo único.

A constituição, desde junho de 2001, de um Conselho Internacional (CI), que exerce, cada vez mais, a função de instância

principal de orientação política do FSM, foi essencial para impulsionar sua mundialização. Atualmente, cerca de 100 redes e organizações civis internacionais fazem parte do CI. O planejamento e a realização das diferentes edições regionais (Africano, Asiático, Europeu, Pan-Amazônico) e temáticas (Argentina e Palestina) do FSM, além do evento centralizado (FSM III), encontram-se sob responsabilidade direta do Conselho Internacional, com o apoio executivo da Secretaria Internacional, função atualmente exercida pelo Comitê Organizador Brasileiro.² Todos esses eventos – e não apenas o centralizado em Porto Alegre – formam parte integrante do que chamamos “o processo FSM”.

Outro aspecto que merece ser destacado: o FSM não é, nem deseja ser, uma rede internacional. Também não pretende ser uma espécie de “rede das redes” nem aspira qualquer ambição de se transformar em uma “coordenação internacional dos movimentos antiglobalização neoliberal”. Isso seria mortal para o método do FSM. Ele procura ser fiel às novas formas de atuação internacional implementadas pelas redes e movimentos civis, empreendendo um mínimo de estruturação institucional. A sua força mobilizadora se encontra organicamente vinculada ao sentimento de adesão voluntária e de afinidades de princípios entre os/as participantes.

Seu principal documento balizador é uma Carta de Princípios, aprovada pelo CI, que delimita os parâmetros, a natureza, os objetivos e o campo político do FSM. A Carta estabelece que o FSM é:

“um espaço plural e diversificado, não confessional, não governamental e não partidário, que articula de forma descentralizada, em rede, entidades e movimentos engajados em ações concretas, do nível local ao internacional, pela construção de um outro mundo.”

O documento também expressa o caráter não-deliberativo do FSM, e afirma que este *“não pretende ser uma instância representativa da sociedade civil mundial”*.

Finalmente, é importante chamar a atenção para a força mobilizadora do FSM, especialmente em um período – pós-ataentados terroristas de 11 de setembro nos EUA – que se anunciava extremamente desfavorável aos movimentos de contestação contrários à globalização neoliberal. Para examinarmos apenas o evento centralizado, o II FSM, realizado em janeiro de 2002, reuniu cerca de 50 mil pessoas. Dentre essas, cerca de 15 mil delegados(as) vindos de 131 países e representando 5 mil organizações. Para o III FSM existe a expectativa de que esses números sejam duplicados.

² As organizações que compõem o Comitê Organizador, atual Secretaria Internacional do FSM, são as seguintes: Abong (Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais), Attac-Brasil (Ação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos), Comissão Brasileira de Justiça e Paz da CNBB (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil), Cives (Associação Brasileira de Empresários pela Cidadania), CUT (Central Única dos Trabalhadores), Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), MST (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra), e Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.

Os debates e as inúmeras atividades do III FSM estarão organizados em torno de cinco eixos temáticos, definidos no âmbito do CI: (1) desenvolvimento democrático e sustentável; (2) princípios e valores: direitos humanos, igualdade e diversidade; (3) mídia, cultura e contra-hegemonia; (4) poder político, sociedade civil e democracia; (5) ordem mundial democrática, contra a militarização e pela paz.

O universo de atividades cobrirá um leque que inclui conferências, painéis, seminários, mesas de controvérsias, oficinas, entre outras. As informações detalhadas são encontradas no endereço do Fórum na internet: www.forumsocialmundial.org.br.

Enfim, o processo do FSM abre uma avenida de oportunidades para o aperfeiçoamento da ação coordenada entre redes, organizações e movimentos civis do mundo inteiro, sem prejuízo

de suas especificidades. Após uma década em que as principais mobilizações da sociedade civil internacional se davam de maneira quase sempre *reativas* – em reuniões e eventos paralelos aos encontros dos organismos multilaterais ou conferências da ONU –, o FSM representa mudança importante no modo de atuar no cenário internacional.

Ao propor um novo ordenamento dos debates, sem a pretensão de esgotá-los ou de trazer “a palavra final”, o processo do FSM confronta as visões convencionais e perturba a *pax americana*. A reforma do sistema de governança global não poderá ser realizada, com o risco de novas frustrações, sem que as inquietações, críticas e propostas expressas no âmbito dos FSM sejam de alguma maneira contempladas. ■

Frustrações e desafios cinco anos depois

FLAVIO LUIZ SCHIECK VALENTE¹

Muita expectativa cercava a realização da Cúpula Mundial da Alimentação – cinco anos depois (CMA-5ad). Realizou-se em junho de 2002, depois de idas e vindas do governo Berlusconi, que chegou a propor que o evento fosse realizado na África ou no interior da Itália, preocupado com a possível repetição dos confrontos de Gênova.

A Organização para a Agricultura e a Alimentação das Nações Unidas (FAO) vinha há alguns anos alertando que, se não fossem adotadas medidas enérgicas, a modesta meta de reduzir pela metade o número mundial de pessoas famintas, até 2015, somente seria atingida em 2060.

Diagnósticos da FAO apontaram que o fracasso do Plano de Ação da Cúpula Mundial da Alimentação (CMA), de 1996, foi decorrente da falta de vontade política e da alocação insuficiente de recursos por parte dos governos. Por isso, a Organização propôs a realização da nova Cúpula. O objetivo central seria obter dos chefes de Estado uma reafirmação de seu compromisso com relação ao cumprimento das metas originais. Muitos governos consideraram a idéia um desperdício de recursos. Ainda assim, aceitaram participar, desde que o debate sobre a Declaração e o Plano de Ação de 1996 não fosse reaberto.

Desde o processo de preparação da CMA-5ad, a sociedade civil organizada colocou-se radicalmente contra a não-reabertura do debate, na medida em que entendia que o fracasso do Plano estava nele próprio e não nos motivos apontados pela FAO. Nesse sentido, as entidades participantes prepararam documentos abordando cinco temas-chave, cujas discussões eram consideradas fundamentais para a reversão do quadro atual de agravamento da fome:

- acesso à terra;
- acesso a recursos genéticos;
- modos alternativos sustentáveis de produção agrícola;
- soberania alimentar e o comércio internacional;
- direito humano à alimentação adequada.

A declaração final do Fórum Global da Sociedade Civil sobre a soberania alimentar, realizado paralelamente à CMA-5ad, foi muito clara em seu diagnóstico sobre as causas para o fracasso do Plano firmado em 1996. Na realidade, a redução do número de pessoas famintas no mundo, muito abaixo da esperada, é reflexo da forte vontade política e investimentos dos recursos de governos e organismos internacionais de finanças e comércio para implantação acelerada do modelo internacional de desenvolvimento, baseado na liberalização do comércio internacional.

A posição da sociedade civil foi uníssona: “Não mais do mesmo remédio”. O desapontamento das representações civis lá presentes ficou ainda maior quando foi divulgada a declaração final da CMA-5ad. Não foi aprovada nem mesmo a proposta de elaboração de um código de conduta sobre o direito humano à alimentação adequada – discutida e apoiada pela maioria dos governos presentes.

Em seu lugar, sob a pressão dos governos dos Estados Unidos e do Reino Unido, foi incluída no documento a proposta de elaborar diretrizes voluntárias em direção à operacionalização nacional do referido direito. Ao mesmo tempo, a declaração reforçou o compromisso intergovernamental para com a pesquisa na área de engenharia genética, apoiando de forma direta as pressões exercidas pelo setor privado pela liberalização da utilização de alimentos transgênicos.

A FAO perdeu mais uma oportunidade de transformar o Conselho Mundial de Segurança Alimentar em um verdadeiro Fórum da ONU, capaz de discutir e promover políticas integradas de segurança alimentar e nutricional nos diferentes países do globo. A preparação da Cúpula foi mantida dentro dos limites estreitos dos temas agrícolas, especialmente na área da produção, evitando integralmente a discussão da nutrição e outros temas relevantes para a implementação efetiva da segurança alimentar e nutricional para todas as pessoas.

Onda mundial

O Fórum da Sociedade Civil produziu um plano de ação incluindo cerca de 180 propostas de iniciativas concentradas nas cinco áreas já mencionadas. Dentre estas, selecionou prioridades estratégicas que serão promovidas pelos movimentos e organizações da sociedade civil de todo o mundo:

- a) defender o conceito de soberania alimentar e lutar pela negociação de uma convenção internacional sobre o tema, retirando a negociação do Acordo Internacional sobre o Comércio Agrícola da OMC, partindo do princípio de que o alimento não é exclusivamente uma mercadoria, mas também um bem público;
- b) defender o direito de acesso aos recursos produtivos;
- c) defender uma moratória completa na produção de alimentos transgênicos; e
- d) opor-se a patentes sobre a vida.

¹ Relator Nacional para os Direitos Humanos à Alimentação, à Água e à Terra (rural) - Brasil; secretário executivo da Ação Brasileira pela Nutrição e Direitos Humanos; Ponto Focal para a América Latina e Caribe da Wanahr; membro da Coordenação Nacional do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional; representante da sociedade civil no Comitê Permanente de Nutrição da ONU.

O eixo central da proposta do Fórum está na adoção do conceito de soberania alimentar, definido de uma forma bastante abrangente:

“soberania alimentar é o DIREITO dos povos, comunidades, e países a definir suas próprias políticas agrícolas, de trabalho, de pesca, alimentares e agrárias que sejam ecológica, social, econômica e culturalmente apropriadas as suas condições específicas e singulares. Inclui o verdadeiro direito à alimentação e à produção de alimentos, o que significa que todas as pessoas têm o direito a uma alimentação segura, nutritiva e culturalmente adequada e aos recursos necessários para a produção dos alimentos e a habilidade para sustentar a si próprias e suas sociedades.”²

Todas as outras propostas são vistas como pré-requisitos para a obtenção da soberania alimentar. É interessante ressaltar que tanto a Cúpula como o Fórum passaram ao largo da discussão de temas relevantes para a questão da alimentação, tais como a alimentação no setor urbano, a promoção de uma alimentação saudável, bem como dos aspectos nutricionais que são fundamentais para que o alimento se transforme efetivamente em cidadãos e cidadãos saudáveis.

Isso reflete o aprofundamento da hegemonia do modelo neoliberal no mundo, sob a tutela dos EUA e seus aliados, após o desmonte da União Soviética e do bloco socialista – que servia de contraponto, com todas as suas limitações, à política de liberalização indiscriminada do mercado internacional. A crescente imposição de ações unilaterais, sejam de caráter político ou militar, associada ao enfraquecimento e à desmoralização intencional dos instrumentos multilaterais do sistema da ONU – especialmente após a ascensão ao poder de George W. Bush – vem acirrando o confronto entre esse bloco e a sociedade civil global, com uma progressiva radicalização de posições.

Mas expressa também o embate político em torno de marcos conceituais das últimas décadas, que infelizmente está sendo vencido pelos interesses políticos e econômicos hegemônicos que promovem uma visão fragmentária do mundo. Nessa visão, a FAO trata do produto agrícola, virtual alimento; a OMS trata das doenças; o Unicef das crianças, a OMC do comércio de alimentos etc. Não existem organismos internacionais que tratem de uma alimentação saudável e digna para as pessoas, que decorreria das múltiplas ações setoriais. O problema é que as ações prioritizadas são geralmente aquelas que levam a problemas alimentares, na medida em que estão mais preocupadas em alimentar o mercado e os lucros do que as pessoas.

O alimento só adquire sentido humano quando transformado em gente saudável, crítica e participativa.³ Isso implica que o processo alimentar não pode ser visto exclusivamente do ponto de vista da produção e/ou disponibilidade, e muito menos só do ponto de vista médico ou sanitário. Tem que ser entendido e tratado como um processo que exige uma abordagem holística que integre as diferentes áreas relevantes, sem perda da especificidade de cada uma. Uma breve apreciação sobre esses embates, que estão intimamente imbricados, é apresentada a seguir.

Questão de conceito

O ato de alimentar-se, alimentar seus familiares e às outras pessoas é um dos assuntos que mais profundamente reflete a riqueza e a complexidade da vida em sociedade. Os hábitos e práticas alimentares de um ser humano, de sua família e de sua comunidade são um produto da história e da vida de seus antepassados, um reflexo da disponibilidade de alimentos na localidade onde residem, e de sua capacidade econômica e física de ter acesso aos mesmos.

A discussão sobre o tema da alimentação deve incorporar elementos sobre a produção – tipos de alimentos produzidos, quantidade, composição nutricional, qualidade; quem produz, como e onde; acesso físico e econômico aos alimentos; modos de preparo; informações sobre o balanceamento nutricional recomendável da dieta; riscos e benefícios potenciais à saúde de diferentes alimentos, como os transgênicos, entre outros.

No entanto, a alimentação incorpora muitos outros aspectos que também precisam ser levados em conta nessa discussão: criatividade, amor, carinho, socialização, cultura, espiritualidade e, mesmo, religiosidade.

Por isso, dizemos que a definição do que é uma alimentação adequada não pode ser reduzida à de uma ração nutricionalmente balanceada. É aquela que colabora para a construção de seres humanos saudáveis, conscientes de seus direitos e deveres como cidadãos e cidadãos do Brasil e do mundo. Conscientes, inclusive, de sua responsabilidade para com a qualidade de vida de seus descendentes. Como já foi dito antes:

“nós tomamos a Terra emprestada de nossos ascendentes, temos que ser capazes de devolvê-la como a recebemos, ou melhor.”

A evolução do conceito de segurança alimentar e nutricional tem que ser entendida em seu contexto histórico das lutas sociais. Em síntese, poderíamos dizer que, na década de 1970, a causa principal da insegurança alimentar/fome era atribuída à produção insuficiente de alimentos. Na década de 1980, reconheceu-se que

² “Food Sovereignty: A Right For All”. Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty. Roma. Junho/2002. (ver: www.forumfoodsovereignty.org/pressoffice/pressreleases/political_statement-ing.doc, consultado no dia 18/08/2002).

³ Flávio L.S. Valente. “Do combate à fome à segurança alimentar e nutricional: o direito à alimentação adequada”. In: *R. Nutr. PUCAMP*, Campinas. 10 (1): 20-36, jan.-jun., 1997.

o problema da falta de acesso aos alimentos era causado centralmente pela pobreza – falta de acesso e controle sobre a terra, água, meios de produção e dinheiro. Na década de 1990, foram incorporadas várias questões adicionais: o impacto das doenças sobre a capacidade de absorção dos alimentos, o acesso diferenciado a alimentos utilizados em ambiente doméstico, a abordagem do direito humano à alimentação e a temática do controle de qualidade dos alimentos.

Assim, chegamos aos meados da década de 1990 com uma abrangência do conceito oficial de segurança alimentar e nutricional que muito se aproximava da abordagem holística do tema – defendida pela sociedade civil e por muitos/as especialistas socialmente engajados/as. No entanto, fatores políticos e econômicos na esfera nacional e internacional interferiram, e continuam a interferir, de forma direta, com a possibilidade concreta da operacionalização de políticas públicas nacionais e internacionais que deem resposta ao problema e estejam em efetiva consonância com esse conceito mais holístico.

A quem interessa a insegurança alimentar?

Na esteira do processo de desmonte do bloco socialista, em meados da década de 1980, o FMI (Fundo Monetário Internacional) endureceu as negociações da dívida externa, impondo aos governos a implantação de Programas de Ajuste Estrutural. Coordenados pelo Banco Mundial, os Programas baseavam-se na redução dos mecanismos de regulação e do tamanho dos Estados nacionais; dos gastos sociais; dos gastos com funcionalismo público; de subsídios à indústria e à agricultura nacional; e na abertura das fronteiras à penetração de produtos, empresas e do capital internacional, inclusive o financeiro.

Dentro da mesma lógica, o processo de revisão do Gatt (Acordo Geral de Tarifas e Comércio) foi acelerado, e os grupos econômicos e financeiros internacionais se sentiram à vontade para fazer o que queriam ter feito desde 1945. Relançaram a proposta de criação da Organização Mundial do Comércio (OMC), a terceira irmã de Bretton Woods.

Paralelamente, os mesmos grupos lançam um movimento de desmoralização, enfraquecimento e *modernização* da ONU. Passam, assim, a estabelecer um controle ainda maior sobre o processo político da organização. Um dos exemplos mais claros da situação está nas barganhas políticas exigidas pelos EUA para o pagamento de sua contribuição a agências da ONU. Esse processo ocorre sem nenhuma oposição organizada, na medida em que todos os países agora dependem cada vez mais, direta ou indiretamente, do grupo hegemônico, e não se sentem com poder político para se contrapor.

A Rodada Uruguai do Gatt refletiu a total hegemonia norte-americana, junto com o G-8 – Alemanha, Itália, EUA, Canadá, Inglaterra, França, Japão e Rússia. A cláusula que autorizava os governos a desenvolverem iniciativas nacionais de proteção à

agricultura, com base na garantia da segurança alimentar de sua população, foi retirada do novo acordo.

Ao mesmo tempo, foi assinada a Declaração de Marrakech, com o objetivo de apoiar os países, cuja segurança alimentar nacional fosse afetada pela liberalização do comércio agrícola internacional, proposta no Uruguai. Essa disposição nunca foi implementada, sob a argumentação de que não se podia provar que a piora da segurança alimentar era uma decorrência das deliberações da Rodada do Uruguai. Estaria muito mais ligada à implementação dos programas de ajuste estrutural.

Na reunião do Uruguai definiram-se claramente, de um lado, os interesses dos diferentes grupos de países em relação à sua situação como grandes exportadores de alimentos. De outro lado, ficaram os grandes importadores de alimentos, que dependem disso para garantir a segurança alimentar de sua população. A proposta de redução progressiva de tarifas protecionistas da agricultura nacional e dos subsídios à produção e à exportação foi acertada, mas não cumprida pelos países ricos.

A tese geral do Acordo é que a *promoção da segurança alimentar se dará pela liberalização do comércio, queda dos preços, valorização das capacidades comparativas e maior acesso a alimentos baratos para todos.*

É importante ressaltar que a evolução histórica vem confirmando nossas suspeitas: a globalização e a liberalização acelerada do comércio internacional não só não promoveram a segurança alimentar, como têm acelerado o processo de exclusão, empobrecimento e aumento do fosso entre as pessoas mais ricas e as mais pobres – nacional e internacionalmente. Aí está uma das causas principais do não cumprimento das metas da Cúpula.

Neste contexto, os grupos hegemônicos atacam o conceito de segurança alimentar e nutricional, reduzindo-o à questão da fome e buscando subsumi-lo à questão da pobreza. Separam-no do debate de temas centrais relacionados à estrutura do modelo de desenvolvimento vigente. No entanto, a maior mobilização da sociedade civil internacional acontece exatamente em relação às várias facetas da segurança alimentar e nutricional e sua interação com a proposta de revisão do Acordo sobre o Comércio Agrícola Internacional estabelecido na Rodada do Uruguai do Gatt, que a OMC vem tentando desencadear, sem sucesso, desde a malfadada Conferência de Seattle.

A sociedade civil associa à temática da segurança alimentar e nutricional o debate sobre temas variados, tais como:

- relações entre o sistema agrário, acesso aos recursos naturais, modos de produção agrícola, êxodo rural e segurança alimentar;
- introdução de produtos alimentícios transgênicos, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, com suas conseqüências sociais, ambientais, econômicas e de saúde;
- industrialização e verticalização do sistema agroalimentar com suas implicações para os hábitos alimentares e a qualidade da alimentação;

- *dumping* de produtos agrícolas subsidiados da Europa e dos EUA e seu impacto sobre a agricultura nacional de países em desenvolvimento;
- patentes de organismos vivos e dos direitos de propriedade intelectual de produtores/as e comunidades agrícolas tradicionais;
- privatização dos serviços de abastecimento de água e o acesso à água em quantidade e qualidade adequadas por produtores/as rurais, pescadores/as e populações de centros urbanos;
- contaminação das reservas aquíferas por insumos agrícolas;
- utilização do *Codex Alimentarius* como barreira não tarifária ao comércio internacional, especialmente para produtos oriundos de países do Sul;
- industrialização da agricultura versus agricultura sustentável e familiar;
- migração das grandes indústrias e grande produtoras de alimentos para o Sul, com perdas de emprego no Norte.

A segurança alimentar e nutricional, vista nesse conceito ampliado, deixa efetivamente de ser uma questão restrita ao tema da fome e da pobreza e à mobilização de populações pobres e excluídas. Passa a envolver fortes grupos de pressão ligados ao setor ambientalista, aos interesses dos/as consumidores/as de países ricos, remediados e pobres, à luta sindical, aos/as produtores/as agrícolas, entre outros.

Não é por acaso que, nos últimos dois ou três anos, a União Européia, o Banco Mundial e outros atores internacionais vêm-se afastando do tema da segurança alimentar, nesse conceito abrangente, aprovado inclusive na Cúpula Mundial da Alimentação, e buscando subsumi-lo integralmente à questão do combate à pobreza. Certamente, a pobreza é uma das principais causas da insegurança alimentar prevalente no mundo, mas existem outros elementos que estão provocando e compondo a insegurança alimentar.

Síndrome de Estocolmo

As posições atuais da sociedade civil refletem a total falência da Cúpula Mundial da Alimentação e da FAO como fóruns internacionais para se discutir segurança alimentar e nutricional dos povos. O progressivo fortalecimento das organizações mundiais ligadas ao comércio e às finanças, associado ao crescimento de políticas e ações militares unilaterais e ao enfraquecimento do Sistema e dos instrumentos da ONU, levaram o movimento da sociedade civil a se reagrupar contra essas principais ameaças à sobrevivência da própria humanidade.

Os resultados incipientes da Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento, em Monterrey, da Cúpula Mundial da Alimentação – cinco anos depois e a falta de transparência e de oportunidade de participação efetiva em encontros da OMC estão levando a um severo questionamento,

por parte da sociedade civil global, da legitimidade e eficácia das múltiplas cúpulas e conferências internacionais. A sociedade civil se vê vítima de uma crise de “Síndrome de Estocolmo”, perambulando nos labirintos e corredores desses encontros.

Tal sensação se agrava quando se percebe a facilidade com que alguns governos conseguem reverter decisões tomadas em várias dessas conferências, com ameaças de retirada de suas contribuições para o Sistema. Um exemplo foi a retirada de qualquer menção à Convenção dos Direitos da Criança – por pressão dos Estados Unidos – da declaração final da Conferência Mundial sobre a Criança, realizada em junho de 2002 em Nova York. É preciso ressaltar que os Estados Unidos são o único país do mundo a não ratificar a Convenção, após a ratificação este ano pela Somália.

Ao mesmo tempo, o enorme impacto das iniciativas internacionais no âmbito macroeconômico sobre a capacidade local e nacional de superar a insegurança alimentar e nutricional abre outras dúvidas. Por exemplo, o questionamento sobre a validade de dedicar energia e tempo à discussão de iniciativas de pequena escala, as “boas práticas”, que aparentam ter mero caráter simbólico.

O que a sociedade civil claramente identifica é o crescimento do unilateralismo, da arrogância e da falta de compromisso dos governos dos países ricos e poderosos – e da maioria dos governos – no que se refere ao enfrentamento das raízes estruturais da fome e da pobreza. Apenas dois chefes de Estado dos 29 países que compõem a Organização para o Desenvolvimento e Cooperação Econômica (OECD), um clube de países ricos, compareceram à Cúpula Mundial da Alimentação – cinco anos depois.

A magnitude do desinteresse em discutir o tema e fortalecer os instrumentos multilaterais só se iguala à desfaçatez com que são criminalizados os movimentos sociais e à facilidade com que se recorre a ações militares contra quem se opõe à crescente crise social internacional e ao seu impacto sobre a qualidade de vida das populações.

Desde a retirada da cláusula de Segurança Alimentar do acordo do Gatt, por ocasião da Rodada do Uruguai em 1994, o Conselho Mundial de Segurança Alimentar, que tem sua Secretaria Executiva na FAO, perdeu completamente a capacidade de desenvolver ações de promoção de segurança alimentar dos povos que contrariem os interesses da liberalização do comércio internacional. Já durante a Cúpula Mundial de Alimentação, em 1996, ficava claro que todos os conflitos entre segurança alimentar e interesses comerciais eram remetidos, pelos governos, à discussão no Fórum da OMC. Tal tendência se confirmou nos anos que se seguiram. Progressivamente, o Comitê de Segurança Alimentar da ONU ficou cada mais restrito ao tratamento da fome, vista como reflexo da pobreza extrema, sem autorização para abordar e tratar as causas estruturais da questão.

Percebendo isso, a sociedade civil global aprofundou sua articulação em torno do conceito ampliado de segurança alimentar e nutricional. Ao mesmo tempo, passou a *forçar* as portas das reuniões da OMC, defendendo o conceito de soberania alimentar, em oposição à proposta de liberalização integral do comércio internacional defendida pela OMC sob a tutela dos EUA e do G-8.

Contra a parede

No entanto, todas as tentativas de conseguir um diálogo, nacional e internacionalmente, em relação ao tratamento da segurança alimentar e nutricional como um eixo do desenvolvimento sustentável, vêm sendo boicotadas pela hegemonia dos EUA e seus aliados e dos grandes interesses econômicos internacionais. Nesse contexto, fortaleceu-se a articulação em torno da proposta de soberania alimentar, que a partir da confrontação em Seattle, em 1999, passa a ser a grande bandeira do movimento social global nessa área.

O tom dos debates desenvolvidos no Fórum da Sociedade Civil sobre Soberania Alimentar, em Roma, em junho de 2002, refletiu o acirramento das posições do capitalismo internacional, especialmente após a posse de George Bush. Colocada contra a parede pela ofensiva dos interesses internacionais – que buscam expandir a liberalização do comércio para as áreas de serviços e de investimentos e o estabelecimento de patentes sobre a vida – a sociedade civil concentrou toda a sua energia em desenvolver estratégias que garantam à agricultura escapar ao controle da OMC.

Pouco foi discutido em termos de como garantir, em âmbito nacional, que as pessoas das áreas rurais e urbanas tenham acesso a uma alimentação adequada, ou seja, realizem seu direito humano à alimentação. E pior, acabou por imperar um reducionismo em todas as discussões, levando a crer que a luta pela soberania alimentar prescinde dos conceitos de segurança alimentar e nutricional e de direito humano à alimentação.

Mesmo entendendo as condições em que se dá esse debate, setores da sociedade civil alertam para que evitemos a adoção de soluções simplistas que acabam, muitas vezes, levando-nos a bicos sem saída.

Na realidade, o acirramento do confronto entre os defensores da globalização e os movimentos sociais exige que tenhamos clareza contra o que lutamos, mas principalmente porque lutamos. É nessa perspectiva que a proposta do Fórum Social Mundial, de construção de um mundo onde caibam muitos mundos, apresenta-se muito superior a uma mera negação da globalização. Tal construção, por outro lado, só será possível se for baseada na universalização dos direitos como base de qualquer processo de globalização.

A garantia da segurança alimentar e nutricional das populações urbanas e rurais não será conseguida, seja mediante mecanismos exclusivamente relacionados ao comércio internacional – conforme pretendido pelos defensores da liberalização do comércio –, seja por uma eventual garantia internacional da soberania alimentar dos povos. As pessoas precisam de meios concretos para construir sua própria capacidade para alimentar-se, com dignidade, nos ambientes urbanos e rurais.

Cabe a cada sociedade garantir que essas condições existam, com o apoio da comunidade internacional, quando necessário. A construção de tais condições passa pelo estabelecimento de um modelo de desenvolvimento humano sustentável, que se traduza em estratégias nacionais integradas de promoção de segurança alimentar e nutricional; de fortalecimento da sociedade para promover seus direitos; e da capacidade popular para defendê-los e cobrá-los. Sem dúvida, a soberania alimentar certamente colabora para a criação de um ambiente favorável a esse tipo de desenvolvimento, mas não o substitui.

Ao mesmo tempo em que necessitamos de estratégias que nos levem à conquista da soberania alimentar, temos que fortalecer nossas estratégias de luta pela promoção da segurança alimentar e nutricional e dos direitos humanos. Infelizmente, o debate no Fórum não avançou nessa direção. Vamos ter que corrigir nossos caminhos a partir de agora e buscar integrar nesse sentido as estratégias macro e micro. ■

Como está a segurança alimentar no Brasil?

Avaliar a segurança alimentar no Brasil traz alguns desafios. Um deles está na necessidade de escolha de indicadores que, conjuntamente, consigam retratar o significado mais abrangente do próprio conceito. Trabalhar apenas com a disponibilidade de alimentos é absolutamente insuficiente para que possa ser afirmado se o país avança ou não na sua condição de segurança alimentar.

A capacidade de acesso da população aos alimentos, por sua vez, também é um indicador insatisfatório, quando observado isoladamente. Nesse sentido, devem ser distinguidos outros elementos, hoje assumidos como essenciais, tais como o padrão de consumo e a sustentabilidade do sistema alimentar. Da mesma maneira, haveria que se considerar o grau de autonomia que o país dispõe para decidir o que pretende produzir e consumir, prerrogativa indispensável de sua soberania alimentar. O maior desafio, porém, está na inexistência de um acompanhamento sistemático desses indicadores no país. Ou, ainda, na ausência de um consenso em relação à metodologia empregada na construção de alguns desses indicadores.

Controvérsias

O último estudo mais consistente sobre o acesso à alimentação e outros bens de consumo no Brasil – o *Estudo Nacional de Despesa Familiar* (Endef) – já dista mais de 27 anos. Posteriormente, através da *Pesquisa de Orçamentos Familiares* (POF-IBGE), buscou-se prosseguir nessa medição, mas com a grande limitação de não contemplar as áreas urbanas não-metropolitanas e as áreas rurais. Nos últimos dez anos, o acesso da população à alimentação vem sendo estimado a partir da renda. E aí não são pequenas as divergências sobre os diferentes critérios adotados.

O Ipea (Instituto de Política Econômica Aplicada), representando a posição oficial, estabeleceu o *Mapa da Fome*, considerando nessa condição todas as pessoas cuja renda familiar per capita se encontra abaixo da “linha de indigência”. Esta linha refere-se ao custo de uma cesta de alimentos, regionalmente definida, que corresponde às necessidades de consumo calórico mínimo, de um indivíduo, conforme definição da FAO. Segundo o Ipea, esta condição de pobreza extrema ou indigência atingia 31 milhões de pessoas em 1990; subindo para pouco mais de 32 milhões de pessoas em 1994 e caindo quase continuamente após o Plano Real, tendo registrado um total de 22 milhões de pessoas, em 2000.

O Instituto da Cidadania, com base no *Projeto Fome Zero*, calculou um total de 44 milhões de pessoas, em 1999, ganhando abaixo de US\$ 1 por dia e em condição de vulnerabilidade para a fome e a desnutrição. O estudo parte do critério adotado pelo Banco Mundial, estabelecendo ajustes conforme a região avaliada. O Instituto Brasileiro de Economia – Ibre – da Fundação Getúlio Vargas, por sua vez, chegou a um número ainda maior, calculando que 50 milhões de pessoas têm uma renda inferior a R\$ 80 por mês – valor mínimo necessário para que um indivíduo

consiga se alimentar conforme as recomendações da Organização Mundial de Saúde, dentro dos preços praticados em São Paulo. Todos os estudos se basearam nos dados da *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (Pnad - IBGE).

Métodos diretos de mensuração da desnutrição, como a avaliação antropométrica (altura e peso) ou como aqueles que medem o consumo calórico, não vêm sendo realizados em âmbito nacional e se limitam a determinadas faixas de idade.

Ainda assim, vale reconhecer o significado da avaliação realizada em vários estados pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional – Sisvan –, medindo e pesando crianças até 5 anos de idade e identificando aquelas em situação de desnutrição. Reforçar a capacidade do Sisvan para gerar dados representativos em todos os estados do Brasil já seria grande contribuição para as decisões que precisam ser tomadas quanto ao direcionamento de políticas públicas voltadas para o enfrentamento do problema da desnutrição infantil.

Iniciativas paralelas de organizações da sociedade civil têm demonstrado o quadro ainda grave deste problema. Como acaba de ser constatado em São João de Meriti, na Baixada Fluminense, onde 19,6% das crianças até 5 anos – avaliadas pelo Mutirão de Combate à Desnutrição Materno-Infantil – apresentaram situação de risco nutricional.

Cabe também ressaltar a pesquisa realizada para o Ministério da Saúde sobre consumo alimentar familiar, que cobriu as cidades de Goiânia, Ouro Preto, Campinas e Rio de Janeiro, em 1996, e Brasília e Belém, em 1997. Naquela oportunidade, os resultados apurados revelaram mudanças significantes de hábitos alimentares e, também, o aparecimento de novos problemas de natureza nutricional, como carências severas de ferro e cálcio em contingentes expressivos da população estudada. O estudo deveria ter sua continuidade garantida e expandido seu âmbito, inclusive para a área rural.

A insegurança alimentar é por certo um dos mais graves problemas que o país necessita superar. Ao mesmo tempo, tem sido amplamente reconhecida a enorme contribuição que vem sendo dada à discussão desse tema por estudiosos/as e atores sociais que lutam para mudar este quadro. Portanto, está mais que na hora de encontrar meios que garantam uma produção contínua e consistente de indicadores, permitindo instrumentalizar a elaboração e aplicação de políticas públicas adequadas para o enfrentamento do problema. ■

FRANCISCO MENEZES

Diretor de Programas do Ibase e membro da coordenação do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional.

Depois de Monterrey

JOHN W. FOSTER¹

Enquanto o anfitrião, presidente mexicano Vicente Fox, levantava seu cálice para os *amigos* Chrétien e Bush e brindava o "espírito de Monterrey", a pessoa a meu lado levantava o seu discretamente e brindava a "humanidade, justiça e paz". O que era exatamente esse "espírito" de Monterrey? Devíamos brindar ou não?

Monterrey é a cidade mexicana onde se realizou a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento – CIFD – de 18 a 22 de março de 2002. Com a presença de 60 chefes de Estado e 200 ministros/as da área econômica, a Conferência aconteceu após um processo preparatório de dois anos, com a realização de cinco conferências regionais e quatro sessões preparatórias. Seu objetivo era debater o desenvolvimento de mecanismos para a mobilização de recursos que permitissem a implementação dos Planos de Ação elaborados durante o Ciclo Social da ONU, na década de 1990.

Foi a primeira a tratar de questões macroeconômicas e financeiras, pretendendo a construção de um espaço mais democrático para debatê-las e para a tomada de decisões tradicionalmente restritas ao ambiente das instituições financeiras multilaterais. Contou com a participação das instituições de Bretton Woods – Banco Mundial, FMI e OMC –, de organismos da ONU, como Unctad e Pnud, além de representantes dos governos. Integrantes de setores empresariais e de ONGs também tiveram assento garantido e voz durante todo o processo, inclusive nas mesas-redondas ministeriais.

A CIFD lotou a diversificada mídia do México de discussões sobre a pobreza global e as políticas econômicas mundiais, fotos de diplomatas e a *Marcha das Minissaías*.² Todos os 9 mil quartos de hotéis em Monterrey estavam ocupados enquanto os/as diplomatas dos Estados-membros da ONU e chefes de governo debatiam por cinco dias nessa cidade movimentada, quente e empoeirada do norte mexicano. Mais de 2 mil líderes de ONGs de dezenas de países e centenas de organizações deliberaram durante os três dias que antecederam a abertura do evento oficial, reunindo-se em tendas fornecidas pelo governo anfitrião e alojando-se com famílias e amigos locais.

É preciso dizer, porém, que o acordo da Conferência, denominado Consenso de Monterrey tinha sido de fato alcançado em Nova York – seis semanas antes. Delegados/as e observadores/

as foram ao evento apenas para assinar o documento, além de fazer negociações bilaterais e multilaterais. No entanto, as vozes não foram tão unânimes como os proponentes do *consenso* teriam preferido:

- pelo menos dois países – Venezuela e Cuba – afastaram-se publicamente do *consenso* e muitos outros o fizeram privadamente;
- a declaração final do Fórum Global da sociedade civil afirmava direta e decisivamente que não tinha havido consenso em Monterrey, pelo menos um consenso que incluísse a maioria das ONGs participantes do processo preparatório.

Diálogo enviesado

Embora muita gente esperasse inovações na substância dos acordos firmados, estas ocorreram somente no próprio processo da Conferência. Na maior parte dos três dias, ministros da Fazenda, gerentes de instituições multilaterais, como Jim Wolfenson, do Banco Mundial, e Horst Kohler, do FMI, participaram de uma série de mesas-redondas, envolvendo representantes do empresariado, de ONGs, de movimentos sociais e de várias agências internacionais. Essas sessões, com mais de 70 participantes, foram presididas por personalidades, como o presidente Theo Mbeki, da África do Sul, e tiveram debates desafiantes sobre a situação da economia mundial e seu futuro e governança.

As mesas-redondas não tinham caráter decisório, porém várias destacaram propostas descartadas anteriormente no consenso oficial. A Sessão Especial das Nações Unidas sobre a Aids, em junho de 2001, foi pioneira nesse tipo de processo, porém a reunião de Monterrey pôs em ação todo um novo nível e espectro de participação.

A oportunidade de dialogar diretamente com os poderosos e representantes dos países ricos teve seus pontos altos. Mas foi completo o fracasso de Monterrey em lidar diretamente com as demandas de reforma estrutural e democratização institucional que tinham sido parte de seu impulso original.

Quando, antes da conferência, grupos não-governamentais discutiam as estratégias para a versão preliminar do *Consenso*, antes da Cúpula, eles achavam que a única solução era elaborar um jogo de apostas, uma série de compromissos do tipo Monterrey *plus*. O ministro da Fazenda da Grã-Bretanha, Gordon Brown, iniciou a ação nessa linha. As promessas de Ajuda Oficial para o Desenvolvimento (AOD) são as mais fáceis de fazer e as mais tangíveis. Em certa medida, esse jogo teve sucesso.

¹ Pesquisador titular do Instituto Norte-Sul (Ottawa, Canadá) e membro do Comitê Internacional da Coordenação do Social Watch. Participou de todo o processo preparatório e da CIFD em Monterrey, assim como da reunião de alto nível do Conselho Econômico e Social da ONU (Ecosoc), em abril de 2002.

² Manifestação organizada pelas mulheres mexicanas para protestar contra o conservadorismo da administração da cidade de Monterrey, que proíbe a entrada de mulheres com minissaia em prédios públicos.

Se Monterrey teve alguma significação histórica, foi a reversão da tendência de queda da AOD – que havia atingido seu ponto mais baixo e começou a subir. Mas não há razão para entusiasmo. Por exemplo, a "solução dos 8%", proposta pelo Canadá, levará nove anos para corrigir os danos que o atual governo já infligiu aos gastos com a ajuda. Entretanto, um movimento na direção correta deve ser estimulado, pois tanto o tamanho do aumento quanto a velocidade de sua implementação precisam ser incrementados.

Em termos de políticas públicas, Monterrey ofereceu pouco mais do que uma continuação do marco político dominante administrado pelo Banco Mundial, FMI e OMC – o Consenso de Washington. O analista acadêmico do Reino Unido, Jan-Aart Scholte, resumiu a situação:

"a CIFD foi boa em retórica e ruim em resultados. A declaração final não ofereceu nada de novo a respeito de metas para a AOD, redução da dívida, impostos globais ou alocações para Direito Especial de Saque – DES. Tampouco foi especificada alguma coisa concreta sobre acesso ao mercado para as exportações dos países pobres".

As pessoas céticas devem, de fato, ser ouvidas. Como um crítico de uma ONG observou numa mesa-redonda de Monterrey, nove meses atrás, tanto a ONU quanto a reunião do G-8, em Gênova, haviam despertado considerável entusiasmo quanto à criação de um Fundo de Saúde Mundial de US\$ 10 bilhões (anual), para combater Aids, malária e tuberculose. Porém, até agora, a ajuda é inferior a 1/5 dessa meta, e os flagelos continuam.

Em relação a recursos para a África, muitas promessas foram feitas de apoio à Nepad (Nova Parceria para o Desenvolvimento da África), iniciativa proposta por um grupo seleto de líderes africanos, mas nada se concretizou. Por essa razão, todas as atenções se desviaram de Monterrey para a reunião do G-8 em Kananaskis (Canadá, julho de 2002). Porém, o G-8 somente produziu mais recursos para a limpeza nuclear na Rússia (parte da agenda de *segurança*) e esses recursos nem sequer correspondem a dinheiro novo.

Monterrey transbordava de cifras. Porém, poucas pessoas colocavam em dúvida a estimativa do Banco Mundial de US\$ 50 bilhões anuais para alcançar as Metas do Milênio para o combate à pobreza, aprovadas pelo Canadá e por todos os outros membros da ONU na Assembléia Geral em 2000. Essa meta significaria dobrar a ajuda dos países doadores e um grande salto para os avaros do grupo. Muitos representantes argumentavam, por outro lado, que, na melhor das hipóteses, a estimativa do Banco era modesta e várias ONGs reconhecidas citavam US\$ 100 bilhões como uma cifra mais realista.

Consenso com sombrero

Houve muitos Monterreys. As ONGs tiveram seu Fórum, os grupos de globalófilos fizeram suas ações de rua, a ONU teve sua Cúpula, Fidel teve sua aparição marcante, e o presidente Bush recebeu elogios da estrela do rock Bono Vox. Porém, havia um fio condutor mexicano em tudo isso. Um diplomata mexicano escreveu a versão preliminar do *Consenso*, o ex-presidente Ernesto Zedillo dirigiu um painel de assessoria de alto nível. A liderança mexicana teve ampla cobertura da imprensa em seu compromisso de luta contra a pobreza. Fox encerrou a Cúpula propiciando um retiro para várias dezenas de chefes de governo, fora da Conferência. Era o seu evento, não o da ONU.

O presidente Fox e seu ministro de Relações Exteriores, Jorge Castañeda, combinaram acordos bilaterais e trilaterais com parceiros do Nafta (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) e manobram com finura a partida de Castro antes da chegada de Bush. O México pressionou para diminuir as restrições à imigração e juntou-se ao Canadá e aos EUA no compromisso por uma "fronteira inteligente".

Na seqüência da Cúpula de Monterrey, haverá ainda em 2002 uma reunião dos líderes da Apec (Cooperação Econômica da África e do Pacífico), porém a data mais importante é a da reunião ministerial da OMC em 2003 no México. Esta reunião deve ser realizada em local perto do deserto, relativamente inacessível. O elevado grau de paranóia em relação às manifestações e a modesta realidade dos protestos durante a CIFD não passaram de um ensaio em pequena escala para o teatro da próxima reunião ministerial da OMC.

A popularidade interna de Vicente Fox pode ter caído dramaticamente. Porém, ele está buscando, de modo agressivo, maior destaque externo para seu governo e para o país. Há também os benefícios secundários no plano doméstico. Não deixa de ser útil que autoridades internacionais elogiem a cidade de Monterrey como modelo de modernização e globalização. Se Bush foi a Monterrey, foi Fox quem recebeu a maior parte do crédito por isso.

Para muitas pessoas que o criticam, o *Consenso de Monterrey* não passou do Consenso de Washington com *sombrero*.^{NT} Os antigos fundamentos foram defendidos e ampliados: crescimento dirigido pelas exportações, investimentos diretos estrangeiros, privatização e políticas macroeconômicas sadias. A isso foram acrescentadas exortações de "boa governança", estabelecimento de bons fundamentos e grandes doses de moralismo dos EUA, no estilo do bem contra o mal.

NT Sombrero (chapéu), em espanhol no original em inglês.

Basta dizer que os anfitriões mexicanos poderiam ensinar muito a George Bush e a seu irmão sobre eleições limpas e transparentes e que poucos líderes apreciam lições contra a corrupção dos comparsas da Enron.

Houve avanços, ainda que modestos. Especialmente na menção a temas para discussão posterior. Em relação ao período preparatório, houve alguma mudança no tom e na substância do debate. A ênfase na poupança doméstica e na pequena e média empresa foi maior, e diminuiu a confiança no investimento estrangeiro como uma panacéia geral. Foi evitado outro show de apoio à guerra contra o terror e o tema da AOD teve mais destaque.

Muitos governos patrocinaram eventos paralelos para destacar propostas não incluídas no acordo final. O mesmo foi feito por ONGs e igrejas. O ministro do Desenvolvimento da Alemanha tomou a liderança com um evento sobre a viabilidade do Imposto sobre Transações Financeiras ou Imposto Tobin. Os/as franceses/as apresentaram outra vez a proposta de um “conselho de segurança” econômica e social na ONU. Vários grupos apresentaram a idéia de um organismo neutro de arbitragem da dívida para tratar de dívidas ilegais e ilícitas.

Faltou tempero

No geral, Monterrey não atingiu o alvo. Quando o processo de preparação começou, no final da década de 1990, eram frescas e pungentes as memórias da crise do peso no México, do desastre na Ásia, do fracasso da Rússia e da crise brasileira. Mas apesar da crise econômica na Argentina, virtualmente nenhum sentido de urgência apimentou os debates de Monterrey ou o documento final.

Quando essa Conferência foi concebida, os/as participantes da sociedade civil nas conferências mundiais na década de 1990 (sobre meio ambiente, mulher, desenvolvimento social, direitos humanos e outras) imaginaram que ela forneceria recursos para cumprir as metas que haviam sido estabelecidas e colocaria a política econômica a serviço dos objetivos e finalidades sociais. O “Consenso” de Monterrey fez gestos ocasionais de reverência a esses temas, porém nada de substantivo resultou dos debates.

Além disso, muitos países em desenvolvimento, e seus aliados entre as ONGs, esperavam que a CIFD fosse o espaço onde o modelo econômico atual pudesse ser revisado e debatido e onde os mandatos das principais organizações econômicas multilaterais pudessem ser abertos e democratizados. A delegação dos EUA e seus aliados bloquearam esse caminho desde o início e foi impossível prosseguir nele. Como observou em Monterrey o Jubilee South (Jubilee Sul):

“se havia alguma esperança de que as Nações Unidas pudessem oferecer um espaço político para reflexão sobre o desenvolvimento alternativo, essa esperança foi enterrada em Monterrey.”

A canadense Louise Fredette, mulher do mais alto escalão da ONU, lembrou aos/as participantes da sociedade civil em Monterrey que a Conferência era um evento das Nações Unidas, embora tivesse o envolvimento do Banco Mundial, FMI, OMC e de várias outras agências. Os ministros da Fazenda estavam agora se movendo no território menos familiar dos debates da ONU. Em suma, a ONU tinha conseguido atrair o debate das políticas econômicas e da governança para sua *tenda*. Em termos simbólicos, uma mudança, pelo menos momentânea, de Washington para Nova York.

As pessoas que defendem a *coerência* das políticas podem ficar satisfeitas. No entanto, muitos/as observadores/as se perguntam: quem determina esta coerência? As políticas do Banco Mundial e do FMI irão definir o espaço dos acordos normativos da ONU sobre direitos humanos, trabalho e meio ambiente? Ou o padrão voltará ao *normal*, com cada instituição buscando alcançar suas próprias metas, com recursos e apoio maior ou menor do G-8 e, especialmente, da superpotência americana?

O *Consenso de Monterrey* comprometeu os governos a dar continuidade às conversações. Tanto o Conselho Econômico e Social quanto a Assembléia Geral assumiram a responsabilidade de discutir a governança interinstitucional e as políticas, assim como fazer a revisão dos avanços.

A sessão de alto nível entre Ecosoc (Conselho Econômico e Social), Banco Mundial e FMI, realizada em abril de 2002, ofereceu outra oportunidade aos/ às representantes de ONGs de participarem de mesas-redondas com diplomatas e funcionários/as. Quatro vozes não-governamentais se fizeram ouvir, repetindo e ampliando mensagens expressas em Monterrey.

No entanto, para que essas sessões fossem significativas, seu atual período de duração, de menos de um dia, teria que ser ampliado e elas teriam que passar a contar com a participação de um número maior de ministros. Seria preciso também expandir o tempo e a diversidade da contribuição da sociedade civil. Entretanto, a sessão de abril deu um passo importante, consultando a comunidade das ONGs, embora em cima da hora, para que indicasse representantes.

Se o Ecosoc vai cumprir um papel útil na governança global, as relações com o Banco Mundial e o FMI devem estar sob total controle e ter um caráter mais claro de supervisão. A OMC, por sua vez, deve acabar com seu isolamento em relação à família institucional das Nações Unidas e ser integrada à estrutura da ONU, com seus valores e normas.

Em julho, veteranos/as de ONGs que haviam participado de Monterrey levaram uma mensagem para a reunião do Ecosoc em Gênova. Exigiram um Ecosoc mais forte, com reuniões de alto nível mais efetivas e prometeram o engajamento permanente das ONGs. Também defenderam, de forma significativa, a criação de

um Conselho de Segurança Econômico e Social, que venha a ter a mesma autoridade nessas questões que tem o Conselho de Segurança em relação aos temas da paz e segurança.

A despeito das exortações relacionadas a questões-chave, como a liberalização comercial e o acesso aos mercados, uma ação de um único Estado – a Lei da Agricultura dos EUA (Farm Bill), anunciada depois de Monterrey – contradisse as esperanças e prejudicou agricultores/as tanto dos países desenvolvidos, quanto das nações em desenvolvimento. O fracasso dos EUA em administrar seus principais atores econômicos e os anos de desregulamentação e especulação têm desestabilizado a economia mundial. Mas enquanto isso, lideranças do Norte continuam pregando sobre a "boa governança" e a luta contra a "corrupção" nos países do Sul.

De forma mais geral, o fracasso de Monterrey em lidar tanto com o dogma neoliberal – que continua a dominar as discussões

internacionais –, quanto com a reforma das estruturas de governança – que dirigem o comércio e as finanças mundiais –, representa uma decepção profunda para muita gente que considerava o processo da ONU um caminho para começar a tratar desses fundamentos de nova maneira.

A CIFD, no entanto, pode ser vista como um sucesso institucional, ainda que parcial, com a ONU convocando governos e instituições financeiras internacionais para discussões conjuntas sobre políticas econômicas fundamentais. Pode ser que alguma esperança tenha surgido em Monterrey se essas discussões puderem continuar dentro da *tenda* da ONU, se a supremacia total do *Consenso* neoliberal puder ser rompida e se as organizações da sociedade civil puderem ter participação substantiva e comprovarem, na prática, os efeitos de suas contribuições. Esses resultados vão exigir um esforço permanente, renovado e ampliado da sociedade civil. ■

Em debate

Em Monterrey, durante três dias, além das Assembléias de chefes de Estado ocorreram oito mesas-redondas com a participação de ministros da área econômica, dirigentes das instituições multilaterais (Jim Wolfenson, H. Koheler e Moore, entre outros) empresários, ONGs e movimentos sociais. Os debates nas mesas-redondas ministeriais, fechados para o público e para a imprensa, foram instigantes e alguns recolocaram na agenda, para futuras discussões, temas descartados pelo próprio documento final – *Consenso de Monterrey*. Reproduzimos abaixo as intervenções de três participantes em mesas-redondas, membros do *Observatório da Cidadania/Social Watch*.

Parcerias

“Temos falado em participação, mas a verdadeira participação só pode ser alcançada se reconhecermos um fato fundamental: a desigualdade entre os parceiros.

Diferenças em poder econômico, político e militar determinam não somente quem será ouvido, mas mesmo o que será dito: freqüentemente, os participantes mais fracos podem pensar, justificadamente, que é melhor assinar documentos que expressam os desejos dos mais fortes do que afirmar seus próprios pontos de vista. Acordos gerados nessa situação estão condenados à ineficácia.

Muitas instituições, incluindo as de Bretton Woods, perceberam esse fato e têm procurado promover o conceito de ownership. A preocupação em si é um avanço, mas devemos ter cuidado com o significado que se atribui a ownership.

Uma autêntica ownership só pode resultar de um diálogo real em que os participantes mais fracos tenham suficiente confiança na justiça do processo para expressar seus pontos de vista. De outro modo, a promoção da ownership não é mais do que obrigar os mais fracos a reproduzir as visões dos mais fortes. A promoção da verdadeira ownership através do real

empoderamento³ dos mais fracos é a grande oportunidade para a ONU ter um papel relevante, visto que é a única instituição internacional onde a voz é, a princípio, assegurada a todos, e não em proporção ao poder militar, político ou econômico.

Nesse sentido, o desaparecimento gradual do rascunho do documento de consenso das principais preocupações dos países em desenvolvimento é inquietante. O documento foi progressivamente depurado e da forma como está agora não serve a quase nenhum propósito.

Precisamos recuperar o real sentido de ownership. As Nações Unidas devem ser capazes de ecoar as verdadeiras preocupações de todos, mas principalmente daqueles a quem falta poder econômico, político e militar.”

Fernanda Lopes de Carvalho - Ibase/Social Watch Brasil

³ Termo sem correspondência exata em português, derivado do verbo empower (dar poderes, capacitar, habilitar). Algumas organizações da sociedade civil, sobretudo as de mulheres, vêm utilizando “empoderamento”, apesar de a palavra ainda não estar dicionarizada.

Coerência

“Uma estratégia de desenvolvimento é coerente se for capaz de preencher as expectativas que gera de melhoria sustentável da qualidade de vida para todos e todas. Políticas populistas, frequentemente adotadas no passado, muitas vezes resultaram em inflação em vez de desenvolvimento. O populismo gerava expectativas que não podiam ser realizadas, precisamente porque era incoerente.

O problema hoje, depois de quase 20 anos de políticas e reformas liberais, é que novamente as expectativas que foram geradas estavam destinadas a ser frustradas. Desregulamentação, privatização, liberalização financeira e conversibilidade da conta de capitais (isto é, eliminação de controles de capitais) prometeram trazer modernização, aumento da produção e do emprego, com qualidade, mais investimentos e estabilidade macroeconômica. Foi dito que os mercados financeiros internacionais certamente recompensariam fundamentos econômicos saudáveis. Algumas reformas melhoraram, sim, a governabilidade ou aumentaram a produtividade em alguns setores, ou contribuíram para a estabilidade de preços. Paradoxalmente, no entanto, as economias liberalizadas têm-se notabilizado por maior instabilidade, vulnerabilidade externa, medíocres taxas de crescimento, desemprego persistente (geralmente culpando os desempregados), e crescente desigualdade. Em particular, a liberalização dos movimentos de capitais, a tentativa de tornar as contas de capital conversíveis, provou ser uma grande fonte de incoerência.

Gerou em muitos círculos a expectativa de absorção sustentável de poupança e de crescentes investimentos e crescimento. Entretanto, o resultado da liberalização da conta de capitais tem sido dar aos investidores financeiros um poder de veto sobre a capacidade doméstica de fazer política, reduzindo o espaço para a implementação de políticas de desenvolvimento e políticas anticíclicas, enquanto o aumento da volatilidade do fluxo de capitais tem imposto um pesado custo aos países que liberalizaram suas transações de capitais. Aqueles países que abordaram a questão com cuidado, ou que ignoraram as estratégias de abertura, são exatamente aqueles que melhor sobreviveram às ondas de volatilidade.

Nesse sentido, infelizmente, entre suas numerosas falhas, o documento de consenso proposto por esta conferência glorifica estratégias de desenvolvimento incoerentes no seu tratamento bastante ingênuo e unilateral do desejo de avançar ainda mais no sentido de liberalização das contas de capital, mesmo se agora incluindo o novo cuidado sobre a necessidade de seqüenciar apropriadamente o processo. A verdadeira questão é que o mercado de ativos é intrinsecamente incoerente e a regulação e supervisão ativas, incluindo formas de controle de capitais, são sempre necessárias. Se coerência é uma qualidade, este documento deveria ser cuidadosamente revisado e emendado.”

Fernando J. Cardim de Carvalho Ibase/ Social Watch-Brasil

Direitos

“A melhoria e a implementação dos instrumentos para a promoção dos direitos humanos é o mandato central das Nações Unidas e, como afirmado no Artigo 1 da Declaração de Viena e do Programa de Ação, a proteção e promoção dos direitos humanos é a primeira obrigação dos governos. A rede Dawn considera os direitos humanos como uma dimensão sistêmica do financiamento para o desenvolvimento.

Direitos humanos são mais do que a letra da lei aplicada aos contratos e à propriedade. O compromisso com os direitos humanos é mais do que dizer aos outros que devem se reger pelos instrumentos existentes. Os requisitos firmados de direitos sociais e econômicos devem guiar os investimentos domésticos e os da Ajuda Oficial para o Desenvolvimento. Direitos trabalhistas, incluído o direito à negociação coletiva e de associação, e o princípio de não-discriminação são parâmetros cruciais para avaliar a qualidade e efetividade do investimento estrangeiro direto e do comércio.

O direito ao desenvolvimento compreende, entre outros objetivos, a solução sustentável da dívida tanto dos países de baixa renda quanto dos de renda média. O direito à saúde e à biodiversidade devem enquadrar as negociações referentes aos Trips. A segurança das pessoas e o direito a se mover livremente são princípios fundamentais na abordagem da questão da migração e da erradicação do comércio de seres humanos, particularmente de crianças e mulheres.

Nesse sentido, estamos muito desapontadas com a ausência de referências robustas aos direitos humanos e liberdades fundamentais no documento adotado nesta Conferência de Monterrey. Olhando para o futuro, reivindicamos que passos consistentes sejam tomados por todas as partes interessadas no sentido de assegurar coerência entre os objetivos do financiamento para o desenvolvimento e as obrigações com os direitos humanos, como se segue:

- *recursos adicionais são urgentemente necessários para expandir a capacidade dos organismos internacionais e dos instrumentos de direitos humanos, assim como para a reforma dos sistemas nacionais judiciais de modo a assegurar acesso a todos/as, assim como transparência e accountability ;*
- *os organismos dos tratados de direitos humanos e os/as relatores/reladoras especiais devem ser inteiramente integrados no seguimento da CIPD, incluindo as reuniões de alto nível, que serão realizadas na primavera de 2002, no âmbito do Ecosoc e da Assembléia Geral;*
- *políticas originadas do acordo de Monterrey, segundo os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, devem ser abordadas através dos parâmetros dos organismos existentes, tais como o Comitê de Direitos Econômicos e Sociais e a Cedaw - Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de*

Discriminação contra as Mulheres. Particularmente em relação à AOD, os acordos entre doadores e governos beneficiários devem ser estabelecidos seguindo as linhas propostas pelo Especialista Independente no Direito ao Desenvolvimento;

- *os países devem ser convidados a estabelecer organismos nacionais de direitos humanos e sistemas para produção de relatórios periódicos, cuja agenda deve incluir o monitoramento dos impactos derivados das decisões políticas internas e externas com relação a financiamento, comércio e programas de combate à pobreza;*
- *ampliar e assegurar a participação significativa da sociedade e, principalmente, de grupos e comunidades diretamente afetadas pelo financiamento ao desenvolvimento e demais decisões econômicas, nessas várias instâncias e processos."*

Sônia Correa - Rede Dawn/Ibase/Social Watch-Brasil

Globalização às custas das mulheres

MARINA FE B. DURANO

A idéia implícita no *Consenso de Monterrey* é continuar utilizando as funções de reprodução social das mulheres, incorporadas às instituições, para apoiar a produção econômica internacional.

Por mais de 50 anos, o desenvolvimento tem sido centrado no crescimento econômico. A Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento (CIFD) não modificou radicalmente essa perspectiva.¹ O *Consenso de Monterrey* consolida as forças da globalização. Procura expandir o capital internacional, promovendo os investimentos estrangeiros diretos, integrar as pessoas pobres ao mercado internacional através do acesso das exportações aos mercados e legitimar a supremacia do Banco Mundial, do Fundo Monetário Internacional (FMI) e da Organização Mundial do Comércio (OMC) na governança econômica. O consenso implícito é continuar utilizando as funções de reprodução social das mulheres, incorporadas às instituições, para apoiar a produção econômica internacional.

Não deveria surpreender que a CIFD não tivesse dado oportunidade para discutir as perspectivas de gênero no âmbito das formulações macroeconômicas mundiais. A análise de gênero da macroeconomia é, em si própria, uma área de estudo relativamente nova, com alguns aspectos que foram mais estudados do que outros, como a análise de orçamento para gênero e a questão de gênero e comércio. Assim, a inclusão da linguagem de gênero no documento está limitada ao uso de qualificadores descritivos sensíveis ao gênero e à lista de preocupações especiais com a inclusão das mulheres e a integração da perspectiva de gênero. Há grande necessidade de disseminar os elementos de uma análise de gênero da macroeconomia nos diversos níveis de formulação política para ampliar o discurso sobre a análise da globalização.

Uma debilidade derivada do *Consenso de Monterrey* é a ausência da linguagem dos direitos humanos como marco de referência para as ações propostas. Embora haja referências ao cumprimento da Carta das Nações Unidas. Essa lacuna é incongruente ao compromisso com a justiça e equidade que fazem parte do documento. Como este será parte de um corpo de legislação *soft* – obrigações formuladas rigorosamente, porém contidas em instrumentos com caráter de recomendação, que não são vinculativos –, a ausência da linguagem dos direitos humanos impede que o *Consenso* seja um marco sólido para a formação de normas vinculantes.²

A política macroeconômica e a social são discutidas com frequência como se fossem esferas separadas das políticas públicas. A política macroeconômica é implementada em busca da estabilidade e do crescimento econômico, enquanto a política social é executada para alcançar objetivos sociais, como a educação universal e a prevenção de doenças. A política macroeconômica está relacionada com temas *hard* (duros), enquanto a política social lida com temas *soft* (suaves). Na maioria dos casos, os temas das mulheres estão identificados com a política social e permanecem invisíveis na formulação política macroeconômica.

Um primeiro passo importante para lançar uma ponte sobre essa divisão seria uma integração adequada das duas esferas de políticas. Infelizmente, o *Consenso de Monterrey* não conseguiu dar esse passo ousado. Ao contrário, escolheram promover a proteção social e as redes de segurança social, consideradas como resposta apropriada aos riscos sociais. Esse enfoque tem sido criticado por Esping-Andersen³ como sendo inadequado às realidades do momento. Além disso, também não são adequadas as abordagens institucionais de proteção social que substituíram as políticas sociais nas economias asiáticas, depois da crise de 1997. Essas abordagens foram formuladas como consequência da política macroeconômica e são consideradas por Elson e Cagatay⁴ como um “agregado ao enfoque de política social”. Uma crítica severa às redes de proteção social, como são vistas pelos organismos multilaterais e pelas agências de financiamento regional, é a de que são formuladas para lidar com *choques*, como se estes viessem de fora do sistema de produção e não fossem produzidos por ele.

A política social raramente é formulada com a utilização dos princípios da justiça social. Isso criaria um conjunto de instrumentos que ajudaria a eliminar as relações de exploração, tanto na esfera da produção quanto na reprodução da atividade econômica e social, que criam e agravam a pobreza e a desigualdade.

1 ONU. “Consenso de Monterrey”, texto preliminar aceito, versão final não revisada, 27 de janeiro de 2002, Nova York.

2 Asif H. Qureshi. “International Economic Law”. Londres: Sweet and Maxwell, 1999.

3 Gosta Esping-Andersen. “Social indicators and welfare monitoring”, Social Policy and Development, Paper n. 2, Genebra: Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social (Unrisd), 2000.

4 Diane Elson e Nilufer Cagatay. “The social content of macroeconomic policies”, *World Development* 28(7)2000: 1347-64.

O enfoque habitual na análise de gênero da política macroeconômica é pesquisar o impacto social de um conjunto de políticas. Elson e Cagatay⁵ se aprofundaram no conteúdo social da política macroeconômica ao identificarem as estruturas de poder que a direcionam. Três tipos de vieses prejudicam as mulheres.

O *viés deflacionário*, gerado pelas altas taxas de juros, torna difícil a viabilidade das empresas. Em tempos de crise econômica, as mulheres são afetadas negativamente, de forma desproporcional, pela perda de emprego no setor formal, pela saturação crescente do setor informal e por maiores responsabilidades domésticas, na medida em que as mulheres ajudam suas famílias a lidar com a crise. Os resgates financeiros são mais comuns do que os resgates sociais.

O *viés do provedor masculino* é criado quando se espera que o pleno emprego e o crescimento econômico preencham as metas sociais, juntamente com a suposição de que os homens – os principais provedores de mão-de-obra no setor formal – sustentam um conjunto de dependentes, como mulheres, crianças e idosos. As mulheres dependem dos homens para receber os benefícios sociais do Estado, como ocorre nos Estados do Bem-Estar Social da Europa. As mulheres, que em grande parte se concentram no setor informal e de empregos de meio expediente, não têm acesso a esses benefícios.

O *viés da “comodificação” (ou “mercadorização”)* se manifesta quando a política de gastos governamentais é definida em termos da minimização do déficit orçamentário. Cada vez mais, os serviços sociais são privatizados, tornando o acesso ainda mais difícil para as pessoas pobres. A ausência de serviços públicos é compensada pelas mulheres, que supostamente devem arcar com a responsabilidade de cuidar da família.

Como a presença e a voz das mulheres são raras nos salões onde são formuladas as políticas macroeconômicas, seus temas e preocupações quase nunca estão refletidos nos processos decisórios. Esse desequilíbrio no plano nacional também se reflete internacionalmente, quando ministros de Finanças e presidentes de bancos centrais se reúnem para determinar a direção dos processos macroeconômicos globais.

As normas de gênero estão incorporadas às instituições e são definidas como um conjunto de estruturas que rege o comportamento econômico e social. As atuais relações entre os gêneros garantem um arranjo no qual o apoio encontrado na família e nas organizações sociais torna possíveis as atividades do mercado. A implementação da política macroeconômica, nesse contexto de apoio, sem o reconhecimento de seu papel e influência, resulta naqueles vieses.

Essas normas colocam uma carga adicional sobre as mulheres que desejam participar do mercado e encontram obstáculos por causa de limitações – socialmente determinadas – à sua mobilidade física e à propriedade de bens. Em alguns casos, as normas são formalizadas em costumes matrimoniais e estruturas legais. Como foi assinalado pela Rede Dawn, em sua intervenção na Terceira Reunião do Comitê Preparatório da Conferência Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento (CIFD),

“a meta de criar um ambiente financeiro verdadeiramente favorável para apoiar um desenvolvimento que beneficiasse igualmente as mulheres e os homens exige a superação de deficiências e obstáculos institucionais de longo prazo à igualdade entre os gêneros”.

Do nacional ao global e vice-versa

No plano nacional, a discussão ficou no âmbito da formulação de políticas. Embora muitas debilidades nacionais sejam reproduzidas internacionalmente, isso não é feito de forma direta. As tensões bem conhecidas entre a mobilidade do capital e a mobilidade da mão-de-obra e as tendências na segmentação do capital e da mão-de-obra tornam mais complexos os preconceitos de gênero.

Além disso, a globalização questiona fortemente a formulação de políticas no plano nacional por causa das pressões crescentes por uma integração econômica e pelo uso de um único modelo econômico para o crescimento. A soberania econômica nacional, onde o Estado-nação teria poder de decisão final sobre o uso de seus recursos e outros recursos localizados em seu território, não pode mais ser praticada de maneira convencional, pois as fronteiras econômicas foram enfraquecidas. Os numerosos acordos bilaterais, regionais e multilaterais sobre dinheiro e finanças, investimentos e comércio tornaram as fronteiras econômicas menos claras e mais indefinidas. Hoje, o leque de instrumentos políticos disponíveis para os países em desenvolvimento é menos amplo do que aquele disponível para os países desenvolvidos, quando passavam por um estágio similar de desenvolvimento. A liberdade de formulação política está severamente limitada.

O sucesso da CIFD deve ser julgado por sua capacidade de resolver as tensões surgidas com os questionamentos à soberania econômica nacional. No entanto, prevalecia a visão pragmática, à medida que discussões da CIFD avançavam e entravam na fase de negociações. Os governos desejavam que todos “permanecessem a bordo” e isso significava que a Conferência não podia ser encarada como um local para resolver as divergências sobre a globalização.

O *Consenso de Monterrey* selou a supremacia da mobilidade do capital nesta era da globalização. E isso está expresso principalmente na postura “antitributação”, desde que foram eliminadas da discussão a proposta de criar uma Organização Internacional de Impostos e a aplicação do controverso Imposto

5 *Ibidem.*

sobre as Transações Monetárias, depois da quarta reunião do Comitê Preparatório, em janeiro de 2002. Isso é inquietante, particularmente se considerarmos as conclusões de Rodrik⁶ em 1997: no total de impostos, a proporção do capital tem diminuído e a do trabalho tem aumentado. Em geral, qualquer menção de medidas reguladoras para qualquer forma do capital tem encontrado forte oposição, principalmente dos países de origem.

Em contraposição, não existe referência à migração, exceto para o "movimento de pessoas" no tema do comércio internacional, em referência à terminologia utilizada pela Organização Mundial do Comércio em seu Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (Gats). Esta referência não contém qualquer compromisso e somente levanta uma preocupação sobre essa e outras matérias comerciais importantes para os países em desenvolvimento e aqueles menos desenvolvidos. A ausência de compromissos sobre a migração, a despeito da recomendação do Relatório Zedillo, contradiz a intenção de "dar oportunidades a todos", especialmente para aqueles cujo único capital é seu trabalho.

Até mesmo o capital e os capitalistas estão atualmente segmentados e possivelmente trabalhando uns contra os outros. Várias crises financeiras derivadas de entradas descontroladas de capital de curto prazo têm destruído economias nacionais, forçando o fechamento de firmas estrangeiras localizadas naquelas economias. O investimento estrangeiro direto é ainda relativamente livre de laços locais. Podem ocorrer perdas enormes na mudança de operações de um país para outro e a lucratividade pode ser ameaçada a qualquer momento pelo ataque avassalador de uma crise.

Os grandes financistas estrangeiros que operam no mercado de curto prazo encontram sócios nas elites nacionais, que detêm a propriedade e o controle dos ativos financeiros locais. Cria-se uma atmosfera na qual a arbitragem financeira torna-se lucrativa e as instituições financeiras nacionais são estimuladas a atividades de risco. Com frequência, estas são as mesmas instituições que têm uma postura conservadora em relação ao fornecimento de empréstimos a pessoas pobres, especialmente mulheres. Não somente os intermediários financeiros relutam em dar empréstimos a mulheres, como estas também podem hesitar em tomar empréstimos, pois não desejam pôr em risco os familiares que dependem delas.⁷

Ao contrário, as mulheres são mais visíveis em relação ao investimento estrangeiro direto porque constituem uma reserva de trabalhadoras nas zonas de processamento de exportações e

no trabalho subcontratado. Os benefícios e maiores oportunidades de emprego para as mulheres precisam ser comparados com a natureza das relações de emprego nessas empresas e com seu impacto no trabalho e na situação da mulher no lar.

Além disso, os investidores estrangeiros diretos podem utilizar sua posição preferencial para arrancar concessões dos governos anfitriões na forma de contratos governamentais, infra-estrutura e isenções fiscais. Essas perdas de receita devem ser comparadas com os limites impostos aos gastos com serviços sociais.

Em muitos países, há uma grande suspeita e falta de interesse geral em relação à abertura das fronteiras à mão-de-obra estrangeira. Ao concordar em discutir a movimentação de pessoas, a CIFD pode estar reconhecendo que a globalização poderia aumentar as oportunidades para pessoas especializadas e profissionais. Os países desenvolvidos podem tornar-se mais inclinados a abrir suas fronteiras, à medida que aumenta a idade média de sua população e diminui o número de pessoas em idade de trabalhar. No entanto, as oportunidades oferecidas estão limitadas principalmente a famílias de classe média, que podem arcar com os custos de educação e emigração. Ainda não se sabe se essa emigração leva à intensificação da "fuga de cérebros" dos países em desenvolvimento.

O padrão do emprego está segregado por sexo, de acordo com o tipo de trabalho. Há um predomínio de mulheres entre os profissionais de ensino e na enfermagem, enquanto engenheiros e arquitetos são, na sua maioria, homens.

Trabalhadores e trabalhadoras sem qualificação ou com baixa qualificação muitas vezes se arriscam a utilizar canais ilegais de emigração. Quem permanece em seus países forma um fundo de reserva de mão-de-obra disponível tanto para os capitalistas nacionais quanto para os estrangeiros. Esse processo vem solapando a solidariedade internacional trabalhista, jogando o desespero dos/as trabalhadores dos países pobres contra a ameaça de desemprego de quem vive nas nações ricas.

Para que a ONU?

Continua sem concretização o potencial da CIFD de lidar com os problemas sistêmicos de longo prazo subjacentes ao desenvolvimento. O *Consenso de Monterrey* não conseguiu estabelecer um papel de liderança para as Nações Unidas na governança econômica e social internacional. Assegurou e legitimou as posições do Banco Mundial, do FMI e da OMC, em seus respectivos papéis na governança macroeconômica internacional. A ONU poderia ter sido uma força de equilíbrio perante essas instituições, porém a aceitação integral das recomendações políticas das instituições financeiras multilaterais serviu somente para consolidar a atual natureza e direção da globalização.

6 Dani Rodrik (1997). "The paradoxes of the successful state", *European Economic Review*, 41(3-5): 411-442.

7 Diane Elson. "International financial architecture: A view from the kitchen", documento apresentado na Conferência Anual da International Studies Association em Chicago, fevereiro de 2001, mimeografado; Maria S. Floro. "Gender dimensions of the financing for development agenda", documento de trabalho preparado para o Unifem, 22 de abril de 2001, Nova York: Unifem.

Para conseguir a participação nessa arena são necessárias reformulações decisivas e positivas da ordem econômica global em três áreas inter-relacionadas: formulação de políticas econômicas internacionais, economia política internacional e direito econômico internacional.⁸

Um sistema econômico aberto significa naturalmente que o desenvolvimento econômico de um país se reflete nas economias de seus parceiros. As principais economias industrializadas, cujas moedas são os instrumentos principais do comércio, podem causar perturbações nas economias de seus parceiros comerciais. Contudo, suas políticas promovem seu próprio interesse nacional (ou os interesses de um pequeno grupo privilegiado), sem levar em conta o impacto dessas políticas sobre os parceiros comerciais.

Os grupos e redes informais e *ad hoc* que promovem as políticas não são legítimos, pois lhes falta transparência e têm um número restrito de integrantes, além de usarem procedimentos não democráticos. Em alguns casos, como o do Comitê de Basileia, integrado por funcionários dos bancos centrais do G-10, a legitimidade é questionada porque os funcionários são tecnocratas, com mandato de representação pouco claro. Esses grupos devem clarificar e justificar sua jurisdição sobre sua agenda. Se a conclusão é de que esses grupos são necessários, então devem ser estabelecidas instituições formais, com mecanismos claros de prestação de contas e responsabilidade.

É preciso haver uma reestruturação séria dos processos decisórios nos diversos fóruns intergovernamentais. Os países mais ricos terão mais votos onde as estruturas de votação dependem dos aportes de capital. Os que não são membros nunca votarão onde as estruturas de votação dependem de integração ao grupo. Mesmo no caso em que essas estruturas parecem igualitárias – como no processo de um voto por cada Estado – o poder de voto e o poder real ainda divergem. Embora os países em desenvolvimento tenham maioria de 2/3 na Assembleia Geral da ONU, esses países são incapazes de usar seu número para pressionar por suas reivindicações.

A desconfiança sobre a gestão de grupos multilaterais tem convencido os países a formarem blocos ou criarem acordos derivados que, a rigor, solapam os acordos multilaterais. Levando em conta a assimetria no equilíbrio de poder, uma resposta

regional pode ser positiva para os países mais débeis, especialmente quando são excluídas as nações maiores e mais influentes. Entretanto, é muito importante que as respostas regionais criem alternativas no lugar de imitarem o conteúdo e a estrutura dos fóruns multilaterais.

No plano nacional, é preciso mais esclarecimentos sobre a relação dos poderes executivos e legislativos na adoção dos acordos internacionais que tenham conseqüências legislativas para o país. A democracia representativa parece enfraquecer-se na medida em que os legisladores quase nunca, ou raramente, estão envolvidos no processo de negociação dos acordos. Os representantes nacionais do Poder Executivo nas instituições multilaterais devem responder pelas decisões tomadas no período em que estiveram envolvidos nessas instituições multilaterais.

Grande parte da discussão sobre os temas da CIFD tem implicações legais. Como são tratados internacionais, estão sob a disciplina jurídica da legislação econômica internacional. Aparentemente, a legislação econômica internacional é débil na esfera do direito de desenvolvimento internacional e, como em muitas resoluções da ONU, a maioria de suas formulações não são vinculantes.⁹ Embora os acordos sobre comércio, dinheiro e finanças possam ter um aspecto de desenvolvimento, eles não tratam diretamente do desenvolvimento.

O subconjunto “acordos internacionais” do direito deve conter os elementos de equidade e justiça, pois a justiça é um princípio central da lei. Além disso, deve ser claramente estabelecida a relação entre os acordos econômicos internacionais e os instrumentos legais de direitos humanos e do direito ao desenvolvimento, incluindo a esfera nacional.

Meio e fim

Na definição dos princípios necessários para a criação de um “ambiente favorável”, que permita levantar os recursos financeiros para o desenvolvimento, deve-se ter em mente que essas ações levam à consecução dos meios para o desenvolvimento e não aos fins que constituem aquele desenvolvimento. No seu trabalho futuro, a CIFD deve considerar uma redefinição para “ambiente favorável”, que implique encarar as pessoas como o fim e não como o meio para o desenvolvimento.

8 Marina Fe B. Durano. “New goals for global governance?”, DAWN Informs, novembro de 2001. Trechos extraídos de uma apresentação na conferência de mesmo nome, organizada pela Associação Dinamarquesa da ONU, em Copenhague.

9 Qureshi, *op.cit.*

A política macroeconômica, especialmente seu componente de geração de emprego, tem como objetivo oferecer trabalho às pessoas pobres para que possam ter salários e pagar o que consomem. Nesse marco de referência, as pessoas são um meio para a geração de renda, e o crescimento da renda é equiparado ao desenvolvimento.

Considerar as pessoas como um fim muda nossa perspectiva da macroeconomia. Os instrumentos políticos constroem um ambiente externo que possibilita o funcionamento máximo das capacidades de cada pessoa. Quando as capacidades internas individuais são conjugadas com um ambiente externo favorável, “capacidades combinadas” são desenvolvidas. São essas capacidades combinadas que o processo de desenvolvimento deve objetivar. O ambiente favorável assegura a existência da base social para essas capacidades.¹⁰

Essa opinião contrasta fortemente com a política que cria um ambiente favorável ao investimento e ao crescimento. A promoção do investimento e do crescimento econômico pode somente fornecer os recursos; não pode garantir que esses recursos disponíveis ajudem realmente uma pessoa a atuar “de uma forma verdadeiramente humana”.

A justiça social e a justiça de gênero estão mais bem representadas nessa redefinição, pois a governança econômica global concentra sua atenção nos indivíduos que pretende servir. Isso é especialmente crucial para as mulheres que “com frequência foram tratadas como apoio para os fins de outros e não como fins por direito próprio”. O desenvolvimento de todas as pessoas somente será conquistado quando cada uma for tratada como um fim. ■

Development Alternatives with Women for a New Era
(Alternativas de Desenvolvimento com as Mulheres para uma Nova Era - Dawn)
<admin@dawn.org.fj>

¹⁰ Martha C. Nussbaum. “Women and Human Development: The Capabilities Approach”.
Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

Dez anos depois, ainda as mesmas dúvidas

HENRI ACSELRAD¹

Desde o seu aparecimento na agenda pública internacional, a questão ambiental foi apresentada de formas distintas. A percepção dos limites do planeta motivou diferentes pensamentos e ações.

Primeiramente, sublinhava-se a necessidade de combate ao desperdício de matéria e energia, disseminando maior eficiência no uso dos recursos ambientais. Tratava-se de *sustentar* a base material do desenvolvimento econômico, dar-lhe durabilidade, fazendo com que o planeta fosse objeto de práticas progressivamente mais econômicas. Investia-se na busca de uma economia de meios, não se discutindo, porém, a natureza dos fins para os quais esses meios eram mobilizados. Não se questionava o conteúdo do projeto desenvolvimentista. Economizar matéria e energia através de uma revolução da eficiência, eis o caminho então proposto para prolongar um desenvolvimento que, em seus próprios termos, não era questionado.

Um segundo tipo de pensamento e ação fez da ecologia espaço de reflexão sobre o sentido do desenvolvimento. *“Que fins justificariam a apropriação crescente do espaço ambiental pelas sociedades?”*, era a pergunta que pairava no ar. Se o planeta tem limites, lembrava o economista Georgescu-Roegan, devemos nos perguntar com qual finalidade estamos nos apropriando dele. Seria para fabricar tanques ou arados? Misseis mortíferos ou alimentos para quem tem fome? Nessa perspectiva, a própria qualidade do desenvolvimento estava sendo interpelada. Recursos biosféricos limitados deveriam ser utilizados sim, mas para fins mais legitimados por um debate democrático, mais compatíveis com o que se pudesse entender ser o bem comum e a felicidade dos povos. Discutir os fins ou apenas economizar os meios do desenvolvimento?, eis o desafio que vem sendo colocado pela questão ecológica a todas as pessoas que se sentem responsáveis pelo futuro de nossas sociedades.

Respostas na história

Estas foram algumas das perguntas avivadas pela crise internacional aberta com os atentados do 11 de setembro de 2001: como compartilhar um mundo que entendemos comum, em termos biofísicos, quando este se encontra socialmente dividido e muito desigualmente dividido?; como administrar uma tecnologia que se pretende libertadora da potência humana, quando a mesma parece também servir à dominação e ao terror?;

como regular o uso dos recursos do planeta na ausência de instituições políticas capazes de dar tratamento democrático aos conflitos culturais e de desenvolvimento?; é possível discutir seriamente a sustentabilidade quando se tratam as questões ambientais separadamente daquelas da justiça social e dos valores culturais? Para refletirmos, é bom voltar um pouco no tempo.

Se dirigirmos nosso olhar para o final dos anos 60, observaremos o surgimento de um ecologismo de perfil claramente contracultural, que interpelava o consumismo sistêmico em sua duvidosa qualidade como projeto para a sociedade. No início dos anos 70, verificou-se, entretanto, uma visível apropriação economicista da causa ambiental: após 30 anos de contínuo crescimento econômico, o Clube de Roma – liderado por personalidades fortemente ligadas ao projeto industrialista – apontava o imperativo de se limitar o crescimento econômico. Era visível, porém, o fato de que seu relatório *Limites do crescimento* não interpelava o sentido do desenvolvimento. Enquanto na segunda metade dos anos 70, o ecologismo contracultural ia sendo temporariamente absorvido pela conjuntura das lutas pacifistas, a perspectiva economicista também perdia seu ímpeto, dada a crise de energia e o próprio descenso no dinamismo da economia mundial que então se iniciava.

O início dos anos 80 foi marcado pela crise da dívida e pela imposição de ajustes estruturais às economias menos desenvolvidas da periferia capitalista – programas de estabilização macroeconômica, liberalização financeira e comercial, desregulação dos mercados e privatização das empresas estatais. Nessa conjuntura, os movimentos de interpelação do conteúdo do projeto desenvolvimentista empenhavam-se na denúncia e na crítica dos programas de ajuste e de suas implicações socioambientais.

Tornava-se, por outro lado, cada vez mais visível a resistência ao modelo de expansão do capitalismo nas fronteiras geoeconômicas onde se localizam populações tradicionais. A percepção crescente dos desastres socioecológicos associada aos grandes projetos de desenvolvimento foi resultado de uma bem-sucedida aliança entre o sindicalismo rural, as comunidades extrativistas em luta pela preservação de suas bases socioculturais em países periféricos e as grandes entidades ambientalistas internacionais, preocupadas com a preservação de florestas e as mudanças macroclimáticas.

¹ Professor do Ippur/UFRJ, pesquisador do CNPq e membro do *International Memorandum Group*, constituído pela Fundação Heinrich Böll, que elaborou o documento “Fairness in a fragile world para o World Summit on Sustainable Development”, realizado em Johannesburgo em agosto de 2002. Disponível em www.joburgmemo.org.

Em meio a pressões ambientalistas, de um lado, e a resistência das grandes corporações, de outro, o *Relatório Brundtland* veio consagrar, em 1987, através da noção de “desenvolvimento sustentável”, o compromisso entre um crescimento econômico que deveria se justificar notadamente nos países do Sul e um progresso técnico a ser disseminado a partir do Norte. Pretendia-se, assim, obter uma solução de duplo efeito:

- a) responder às preocupações levantadas pelo Relatório do Clube de Roma perante os que resistiam a limitar o crescimento, buscando internalizar o meio ambiente no pensamento e nas práticas dominantes, sem que o mesmo implicasse interromper o processo de acumulação de riqueza;
- b) permitir que a questão ambiental fosse absorvida pelos programas de ajuste estrutural, em nome do imperativo maior de uma eficiência ampliada para todos os recursos e recantos do planeta. Ainda que evocada em nome do bem-estar das gerações futuras, a legitimidade de um tratamento economicista da questão ambiental era reafirmada.

Tese da perversidade

Frente aos primeiros esforços de implementação dos princípios do *Relatório Brundtland*, durante o processo preparatório da Rio-92, os críticos do modelo dominante de desenvolvimento manifestavam a expectativa de que as instâncias da ONU viessem opor alguma resistência aos propósitos do ajuste estrutural promovido pelas instituições de Bretton Woods – FMI e Banco Mundial na liderança. Esperavam, igualmente, que fossem criados fóruns de coordenação das ações de forte impacto, concorrendo para a mudança ambiental global, e mecanismos de combate à pobreza, pela transferência de recursos do Norte para o Sul. Tratava-se de propugnar a implementação de maior dose de regulação política para produzir proteção ambiental com justiça social.

Entre os principais resultados da Rio-92, a Convenção de Biodiversidade, de algum modo, mostrou-se compatível com a abertura de novos campos para a acumulação de riqueza, encontrando acolhida favorável no meio dos negócios, por contribuir para a criação de regulações aplicáveis aos recursos genéticos como uma mercadoria de novo tipo. A Convenção de Mudança Climática, por sua vez, forneceu indicações de que seriam necessárias alterações nas matrizes energéticas, em direção contrária à que sugeriam os indicadores de rentabilidade monetária dos negócios. Essa Convenção tem se mostrado, por isso, em muitos aspectos, pouco compatível com os interesses do complexo energético-industrial, como atestam as fortes resistências encontradas à sua implementação, notadamente expressas pela voz do governo dos EUA.

Não mais que um ano após a Rio-92, a reunião do Consenso de Washington procurou, por sua vez, consolidar o programa de reformas liberais, afirmando a necessidade de se atribuir aos programas de ajuste estrutural maiores doses de credibilidade e

aceitação pública. Tratava-se de empreender esforços no sentido de homogeneizar as políticas liberais nos países em desenvolvimento, tendo por base uma crença hegemônica: a de que os efeitos sociais, econômicos e ambientais perversos do programa neoliberal fossem benevolmente aceitos, vistos como transitórios e necessários, em nome de um bem maior de longo prazo.

Para os críticos do desenvolvimentismo economicista, na exata contramão da esperada maior regulação política para a proteção ambiental com justiça social, evocada no processo preparatório à conferência, o que o neoliberalismo estava propondo era “*menos política para maior eficiência econômica*”. Tornava-se forte, conseqüentemente, a percepção de que a liberalização das economias, em que pesem as promessas de que o mercado asseguraria por si só um futuro mais justo, estava produzindo impactos sociais e ambientais altamente danosos.

Mas, desde a Rio-92, o pensamento liberal já vinha investindo na despolitização da questão ambiental, procurando evitar que o debate internacional terminasse por favorecer a criação de novos instrumentos de regulação. Para tanto, os propagandistas do liberalismo vinham disseminando idéias segundo as quais “*a propriedade privada assegura melhor proteção ao meio ambiente*”, “*uma regulamentação mais rigorosa não assegura maior proteção ambiental, podendo, ao contrário, resultar em menor proteção*”, e outros argumentos constituintes do que Albert Hirschmann chamou de “tese da perversidade”.² Esta defende que a retórica reacionária, ao longo dos últimos 200 anos, procurou sugerir que qualquer tentativa de mover a sociedade em determinada direção, seja para promover justiça social ou proteção ambiental, faria com que ela se movesse na direção contrária. Qualquer ação política bem intencionada de controle do mercado, dizem os pensadores do liberalismo, tem efeitos inversos aos desejados. Para o ambientalismo de livre mercado, toda política ambiental seria, portanto, ambientalmente danosa.³

Foi nessa perspectiva que, ao longo dos anos 90, os *think tanks* neoliberais concentraram seus esforços em tentar absorver a agenda ambiental na agenda do liberalismo: cabia-lhes mostrar que as instituições políticas convencionais poderiam internalizar as preocupações ecológicas no propósito de conciliar o crescimento econômico com a resolução dos problemas ambientais, dando-se ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado e à crença na colaboração e no consenso. Ou seja, mais do que legitimar o mercado como melhor instrumento para equacionar os problemas ambientais, procurou-se fazer do meio ambiente uma razão a mais para se implementar o programa de reformas liberais.

2 Cf. A. O. Hirschman. “A Retórica da Intransigência – perversidade, futilidade, ameaça”. São Paulo: Companhia das Letras, 1992. 151p.

3 Cf. Jo Kwong, “Mitos sobre Política Ambiental”. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1992. 51p.

O avanço da globalização, por sua vez, veio reconfigurar a correlação de forças pertinentes aos processos decisórios, afrouxando as condições de vigência de um certo número de regulações políticas, de respeito aos direitos sociais e às normas ambientais. As reformas liberais favoreceram assim, concretamente, no interesse das grandes corporações, ganhos de mobilidade que têm sido decisivos para a prosperidade capitalista – restrita, por certo, aos grandes capitais internacionalizados – em sua etapa flexível.

Com a desregulamentação, caiu consideravelmente o custo de deslocamento das unidades de produção de um ponto para outro do espaço produtivo mundial. As grandes corporações puderam escolher, com maior liberdade, as condições político-institucionais que lhes parecessem mais favoráveis para sua implantação espacial. De onde proviriam os ganhos econômicos associados a essa maior mobilidade espacial das grandes empresas? Por certo, da enorme transferência de poder que a desregulação, instrumento central das reformas liberais, produziu. Pois, como a ausência de regulações reduz o custo da mudança de localização das empresas, os agentes econômicos mais móveis absorveram muito do poder antes detido por atores sociais menos móveis – como governos locais e sindicatos.

Assim, a força econômica das grandes corporações transformou-se diretamente em força política – posto que elas praticamente habilitaram-se a ditar a configuração das políticas urbanas, ambientais e sociais, obtendo de governos locais a flexibilização das normas, com o argumento de sua decisiva capacidade de gerar empregos e receitas públicas. Ao mesmo tempo, os Estados nacionais, enfraquecidos em sua capacidade regulatória, concentraram-se em assegurar a entrada de capitais e a estabilidade monetária, fazendo a sustentabilidade do meio ambiente depender seriamente da “sustentabilidade” financeira dos bancos, oferecendo como atrativos para os investidores a rigidez dos salários e a flexibilização das normas ambientais.

Abismo acentuado

A agenda da sustentabilidade foi, ao longo dos anos 90, em grande parte absorvida pela agenda do mercado, seja em razão de condições subjetivas favoráveis às reformas liberais, seja em razão do fortalecimento objetivo das grandes corporações diante de atores mais habilitados a implementar práticas redistributivas sociais e inter-regionais. Entre os atores sociais enfraquecidos encontram-se aqueles dispostos a propugnar e adotar políticas destinadas a fazer convergir progressivamente os padrões ambientais de todas as nações para requisitos mais elevados e compatíveis com o que se entende por uma “justiça ambiental”.

Disso resultou o quase unânime reconhecimento de que a década de 90 testemunhou o aumento das distâncias sociais internas nos países, assim como entre os países mais ricos e os mais pobres e entre as regiões mais prósperas e as menos prósperas no interior de cada país.

Dez anos após a Rio-92, em diversos domínios, não tivemos avanços. Ao contrário, com a aceleração da globalização liberal, o esquema de consumo e produção insustentável favorece pequeno clube de agentes econômicos dotados de grande força de mercado, que acumulam riqueza pela produção e especulação financeira, e pequenas frações de consumidores/as integrados à circulação global de mercadorias que alimentam essa acumulação pela via do consumismo. As desigualdades atingiram níveis jamais vistos. A fortuna dos três indivíduos mais ricos do mundo ultrapassa a riqueza agregada dos habitantes dos 48 países mais pobres.⁴

Das três convenções iniciadas na Conferência Rio-92 – mudança climática, diversidade biológica e desertificação – somente as duas primeiras receberam atenção da comunidade internacional, pois interessavam diretamente aos países do Norte. A seca e a desertificação, que preocupam seriamente os países menos desenvolvidos, foram deixadas de lado. Não se verificou, tampouco, progresso tangível na transferência de tecnologia para os países mais pobres, embora tenha sido grande a ênfase, nos últimos anos, no fortalecimento dos direitos dos portadores de propriedade intelectual – notadamente grandes corporações dos países industrializados. Nesse contexto, a absorção da agenda ambiental pela agenda do mercado exprimiu visivelmente danosa dissociação, cuja pauta de carências só fez crescer cumulativamente.

Mas, diante dessa absorção, na esfera das burocracias, do meio ambiente reduzido a meras quantidades, por uma lógica da eficiência central ao programa das reformas liberais, um novo tipo de articulação, surgido a partir de bases populares, veio associar, a partir de meados dos anos 90, o meio ambiente à questão social. Essa associação deu novo sustentáculo político e nova força moral à questão ambiental, questionando os valores culturais e os fins que justificam a apropriação do planeta. Segundo essa perspectiva, o debate internacional deveria reconhecer que os recursos ambientais estão muito desigualmente repartidos e que a exposição aos riscos ambientais é também desigual, diferenciando-se segundo os diferentes grupos sociais.

Cresceu a percepção de que a lógica do mercado, tal como formalizado no polêmico *Memorandum Summers*, que circulou no Banco Mundial em 1992⁵, tendeu a distribuir, nos espaços nacionais e internacional, os processos poluentes e os danos ambientais, prejudicando com ênfase particular as populações mais pobres. A década do avanço do pensamento e das reformas liberais teria feito, por esta lógica, coincidir e articular-se ainda mais a reprodução da pobreza com a concentração socioespacial da degradação ambiental.

4 Cf. I. Ramonet. “Sauver la Planète”. In: *Le Monde Diplomatique*, agosto de 2002.

5 Cf. *The Economist*, 8 de setembro de 1992.

Diante do agravamento das desigualdades sociais e ambientais, à luta diplomática por relações menos desiguais entre o Norte e o Sul somou-se, recentemente, uma luta de base que denuncia a desigualdade ambiental como intrínseca à lógica do mercado. Lutas isoladas por justiça ambiental têm se unificado nacionalmente⁶ e, em seguida, vêm começando a se internacionalizar. A disseminação de tais lutas decorreu do desenvolvimento de um maior concernimento ambiental por parte dos movimentos sociais tradicionais, sejam movimentos pelos direitos civis ou pela democratização da terra. Mas se deveu também ao próprio agravamento do quadro de despossessão ambiental das populações mais pobres, tanto nos países em desenvolvimento quanto nos mais ricos. A demanda por construção de maior justiça ambiental vem dando, assim, novas forças à perspectiva contracultural que se contrapõe ao projeto da “modernização ecológica” de mercado.

Na conjuntura que se abriu após os atentados de Nova York, que coincidiu com o processo de preparação da Conferência Mundial pelo Desenvolvimento Sustentável, a Rio+10, paira a ameaça de surgimento de uma agenda fortemente centrada na noção de “Segurança Ecológica” para o planeta. São sintomas disso: a) a ativação do complexo ambiental militar, pelo qual tecnologias de teledeteção são acionadas para, ao mesmo tempo, combater o terrorismo e “proteger o meio ambiente” – numa espécie de projeto Sivam⁷ mundializado; b) a criminalização do movimento antimundialização, sob a alegação de que “quem um dia ameaça um pé de soja transgênico, pode, no outro, colocar uma bomba” ou de que “o ato de diabolizar a Organização Mundial do Comércio assemelha-se a uma iniciativa potencialmente mortífera”.⁸

Nesta nova conjuntura, a idéia de um meio ambiente da justiça e da democracia confronta-se não só com o meio ambiente quantitativo do neoliberalismo, mas também com o meio ambiente qualitativo da segurança e da vigilância telemática.

Segurança ecológica?

No âmbito internacional, a noção de “segurança ecológica” tem sido evocada para justificar propostas de controle populacional em países menos industrializados sob a suposição, de ordem neomalthusiana, de que a pressão populacional sobre recursos escassos é causa de conflitos. Uma “militarização da sustentabilidade” veio ocorrendo paralelamente à montagem do que podemos chamar de um “complexo ambiental-militar”⁹, que faz o meio ambiente entrar na era da informação, legitimando investimentos vultosos em tecnologias e aparelhos de controle territorial.¹⁰ Esse modelo interpretativo dos conflitos internos, induzidos por questões ambientais e entendidos como tendentes a fragmentar ou tornar mais autoritários os Estados nacionais, causando rupturas na segurança internacional, foi desenvolvido pelos promotores do projeto canadense *Meio Ambiente, População e Segurança* em 1994¹¹, popularizando-se em seguida no campo da política internacional, e no Departamento de Estado dos EUA, em particular, como aplicável aos casos do Haiti, Rwanda e Chiapas, no México.

A difusão de tal modelo explica-se, por certo, pela busca de legitimação para elevados gastos militares, num momento em que as grandes empresas dos setores aeroespacial e de telecomunicações enfrentam as perdas dos fartos contratos dos tempos da Guerra Fria. Esses dois grupos de interesses concorrem fortemente para dar fundamento ao encontro discursivo entre o meio ambiente e a segurança nacional.

A crise de países africanos tem servido para que certas vozes expliquem conflitos políticos internos como resultantes do excesso de população em luta por recursos escassos:

“há todo um conjunto de problemas biológicos de segurança nacional – sustentam alguns porta-vozes desse neohobbesianismo ambiental: destruição ambiental, crescimento populacional explosivo, rápida disseminação de doenças, surgimento de doenças completamente novas”.

6 Redes de Justiça Ambiental formaram-se inicialmente nos EUA e, a partir de 2001, também no Brasil. Disponível em www.brasil sustentavel.fase.org.br.

7 O Sistema de Vigilância da Amazônia – Sivam – projeto de US\$ 1.4 bilhão, quase a metade destinada à aquisição de dados, viria subsidiar o Sistema de Proteção da Amazônia – Sipam, com o monitoramento ambiental através de sensores, radares, imagens de satélite, sistema integrado de telecomunicações, ferramentas de inteligência artificial e localização de atividades irregulares. A adesão militar a projetos dessa natureza deu-se no contexto do que um ex-secretário de Assuntos Estratégicos chamou de “sufoco existencial” das Forças Armadas, configurado na percepção de que os militares haviam “deixado de ser atores importantes na modernização do país, passando a buscar consequentemente maior espaço no núcleo do poder de Estado”. Cf. M.C. Flores. *Rumos para Defesa*. In: *Jornal do Brasil* de 01 de abril de 1995.

8 Cf. S. Halimi. “Tous Américains”. In: *Le Monde Diplomatique*, outubro de 2001, p. 32.

9 Cf. Ronald J. Deibert. “From Deep Black to Green? Demystifying the Military Monitoring of the Environment”, Wilson Center, *Environmental Change and Security Project Report*, Spring 1996, p.280-32, apud B. Hartmann. “Population, Environment and Security - a new trinity”. In: *Political Environments*, n.5, fall 1997, p.8.

10 Ante os avanços de grandes grupos transnacionais nos negócios com as tecnologias de produção de organismos geneticamente modificados, Berlan e Lewontin apontaram a emergência de um complexo genético-industrial que vem estendendo suas ramificações até o coração da pesquisa científica pública, levando, analogamente, a agricultura para a era da informação – neste caso, a informação genética. Cf. J.P.Berlan; R. Lewontin. In: *Le Monde Diplomatique*, dezembro de 1998. Por analogia, podemos dizer que a ecologização da ideologia da segurança e das tecnologias de teledeteção dão lugar à formação de um complexo ambiental-militar.

11 Cf. T. Homer-Dixon. “Environmental Scarcities and Violent Conflict”. In: *International Security*, v. 19, n.1, 1994, p.5-40.

*"sabe-se que estas coisas atingem a África, mas ainda não se percebe que elas podem também atingir a América"; "o caos é a melhor incubadora da doença e a doença é uma incubadora do caos"*¹² – completam eles.

Estratégias argumentativas dessa ordem têm formado o pano de fundo para mudanças nas políticas norte-americanas de defesa. À luz de representações segundo as quais *"a competição por recursos escassos é um antigo fator de conflito humano, causando violência ruínoza e tensão entre países"*, a secretária de Estado dos EUA consagrou, em pronunciamento no Dia da Terra de 1997, a "segurança ecológica" como retórica capaz de subsumir problemas sociais e políticos ao envólucro ambiental.¹³

Desde 1991, o documento anual sobre Estratégia de Segurança Nacional dos EUA passou a incluir questões ambientais em suas temáticas, enquanto o uso de satélites militares para a vigilância ambiental tornou-se a mais importante forma de materialização da nova perspectiva de segurança nacional voltada para o meio ambiente. Com base nas informações georeferenciadas, análises quantitativas da relação população/recursos/conflitos passaram a orientar alguns passos das novas políticas de defesa. Citam-se, por exemplo, diagnósticos da Defense Intelligence Agency dos EUA, identificando a degradação ecológica do Lago Victoria como *"causa da potencial instabilidade na África Oriental"*¹⁴, assim como a presença de militares dos EUA promovendo o desenvolvimento sustentável na África, através de auxílio à gestão pesqueira e de recursos hídricos.¹⁵

A apropriação da questão ambiental pelo discurso da segurança procura convencer a opinião pública internacional de que:

"as ameaças aos países industrializados não provêm do comunismo, mas da superpopulação, da migração, da degradação ambiental, dos conflitos étnicos e da instabilidade econômica".¹⁶

Tal concepção de segurança ecológica aciona os piores estereótipos sobre países desenvolvidos e em desenvolvimento e faz a falsa promessa de isolar os primeiros dos efeitos da degradação do meio ambiente. E pior, absolve as grandes corporações de suas

responsabilidades com a crise social e ambiental global: não faz nenhuma menção ao papel dos países desenvolvidos nas ameaças à biosfera e dirige o olhar para a pressão populacional e o consumo de recursos nos países menos desenvolvidos.

Quando nos perguntarmos:

"Segurança ecológica para quem?", perceberemos que *"a descrição dos problemas ambientais como fruto de ameaças externas à segurança dos Estados exclui a consideração das empresas, dos consumidores e dos governos dos países do Norte na geração dos problemas ambientais e justifica a defesa econômica e militar do estilo de vida dos países ricos"*.¹⁷

Partindo da localização geográfica dos sintomas visíveis, em vez de partir da localização social das causas, o discurso da ecosegurança desvia a atenção das verdadeiras raízes do problema.

É fato que alguns ambientalistas têm recorrido à noção de "segurança ecológica", na perspectiva de resignificar a idéia de segurança e sublinhar a importância da questão ambiental. Mas tudo indica ser muito difícil evitar que esse discurso aponte para a violência e a coerção como instrumentos centrais das políticas; e, ademais, evitar que as tecnologias ambientais venham a servir como novo tipo de arma.

Um relatório da US Air Force de 1996 insistia, por exemplo, na necessidade das forças armadas norte-americanas intervirem nos microclimas locais, suprimindo nuvens ou criando instabilidades com fins bélicos.¹⁸ Isso mostra como é difícil dissociar a militarização da sustentabilidade dos objetivos geopolíticos que motivam intervenções militares em nome da "proteção" dos recursos globais com relação aos usos locais. E nos lembra, igualmente, que nunca é demais insistir que a crise ambiental só será devidamente enfrentada pela democratização do controle sobre os recursos naturais e dos processos decisórios relativos ao meio ambiente. Como nos lembra Vandana Shiva, proteger a Terra significa dar aos cidadãos o direito de controlar democraticamente os ambientes em que vivem e trabalham. ■

12 Cf. J. Goldberg. "Our Africa Problem". In: *New York Times Magazine*, 02 de março de 1997, p. 35, apud B. Hartmann. "Population, Environment and Security - a new trinity". In: *Political Environments*, n.5, fall 1997, p.12.

13 Cf. K. Conca. "The Environment-Security Trap". In: *Dissent*, summer 1998, p.42.

14 Cf. J. Brian Atwood. "Towards the Definition of National Security". Remarks to the *Conference on New Directions in U.S. Foreign Policy*, University of Maryland, College Park, November 2. Excerpted in Wilson Center, *Environmental Change and Security Project Report*, spring 1996, p. 85-88, apud Betsy Hartmann, *op. cit.*, p.15.

15 Cf. K. Butts. "National Security, the Environment and DOD". In: Wilson Center, *Environmental Change and Security Project Report*, Spring 1996, apud B. Hartmann, *op. cit.*, p.15.

16 Cf. Paul Kennedy apud K. Conca. "The Environment-Security Trap". In: *Dissent*, Summer 1998, p.42-44.

17 Cf. J. Barnett. "Destabilizing the environment-conflict thesis". In: *Review of International Studies*, 2000, p. 271-288.

18 Cf. "Whether as a Force Multiplier". *US Air Force*, 1996, apud P. Bovel; F. Ploye, "Les Apprentis sorciers du climat". In: *Le Monde Diplomatique*, julho de 2002, p.9.

◎ PANORAMA BRASILEIRO



Por que é tão difícil implementar uma política de segurança?

JULITA LEMGRUBER¹

LEONARDA MUSUMECI²

SILVIA RAMOS³

Embora a violência esteja situada entre as principais preocupações dos habitantes das regiões metropolitanas brasileiras há pelo menos duas décadas e tenha se tornado um problema de gravidade crescente em muitas cidades, só no final dos anos 1990 se observa o surgimento das primeiras experiências de segurança pública baseadas em diagnósticos de criminalidade, planejamento e avaliação das ações de segurança pública.

Salvo poucas exceções, o que se costuma chamar de política de segurança não tem correspondido a estratégias planejadas, com prioridades e metas definidas a partir de diagnósticos precisos dos problemas a enfrentar, restringindo-se, quase sempre, a intervenções reativas, assistemáticas, guiadas pelos problemas imediatos e pelas pressões da chamada opinião pública. Em consequência, as avaliações de *eficácia*, quando existem, limitam-se à exibição do comportamento positivo desse ou daquele indicador criminal, do aumento do número de prisões e apreensões de drogas e de armas, da divulgação na mídia de ações policiais espetaculares (ou desastrosas), da apresentação de respostas de curto prazo para problemas conjunturais.

Na esfera nacional, confirmando a tendência às respostas voluntaristas e desarticuladas, em junho de 2000, sob o impacto do sequestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro (quando o país acompanhou em cadeia de televisão as longas horas de negociação e a morte de uma das vítimas, resultante de uma operação policial malsucedida), o governo federal fez conhecer o primeiro projeto de política de segurança em âmbito nacional, o Plano Nacional de Segurança (PNSP).

O Plano – um conjunto de 124 medidas apresentadas em compromissos genéricos e situadas no mesmo patamar, sem definição de prioridades, metas quantificadas, cronograma, critérios para o desembolso de recursos e para a avaliação do desempenho dos estados – tinha defeitos ainda mais graves: não indicava os caminhos para abordar a violência e a criminalidade e não articulava as esferas de ação repressiva (dos órgãos de segurança) ao conjunto de ações preventivas, relativas a programas sociais focados e integrados. O Plano Nacional de Segurança refletiu também, de alguma forma, a escassez de experiências públicas consolidadas, de pesquisas acadêmicas e de massa crítica na formulação de políticas de segurança.

Mais do que isso, a fragilidade do primeiro esforço nacional para enfrentar o problema da violência expôs a ausência de uma “cultura de segurança” enraizada na sociedade, nos meios de comunicação e, mesmo, entre os setores identificados com os direitos humanos e a democracia. Até hoje, no Brasil, direito à

segurança não tem sido entendido no mesmo sentido que direito à saúde, à educação ou ao saneamento – aos quais se associa a necessidade de políticas públicas correspondentes.

Este artigo pretende identificar alguns elementos necessários para a formulação de políticas de segurança pública e para a superação do padrão de intervenções reativas e fragmentárias até hoje predominantes no país.

Cifra obscura

No plano internacional, tradicionalmente, durante décadas, as estatísticas criminais disponíveis se assentaram quase que exclusivamente sobre os registros oficiais do sistema de justiça criminal (polícias, promotoria, sistema judiciário e sistema penitenciário), com algum aporte acessório de dados do sistema de saúde, relativos à mortalidade e morbidade hospitalar por causas violentas. Isso impunha sérios limites ao conhecimento da magnitude, da natureza e das circunstâncias dos crimes cometidos, basicamente, por quatro motivos.

Em primeiro lugar, os registros policiais refletem apenas a parcela de delitos *notificada* pela população, e essa parcela, por sua vez, varia de acordo com o grau de confiança que a população deposita nas instituições policiais e judiciárias, com a avaliação subjetiva da gravidade de cada tipo de crime, com os custos da notificação (deslocamento até a delegacia, embaraços decorrentes do envolvimento num processo criminal), com os constrangimentos sociais e psicológicos associados à vitimização por certos tipos de delitos (estupro, conto-do-vigário etc.) e, no caso de crimes contra a propriedade, com o fato de os bens perdidos estarem ou não cobertos por seguro patrimonial.⁴

Em todos os países, sobretudo naqueles onde é baixa a credibilidade das agências policiais e judiciárias, a chamada cifra obscura – quantidade de crimes que não chegam ao conhecimento da polícia – tende a ser muito elevada, salvo para algumas categorias específicas de delitos, o que compromete o embasamento empírico tanto da análise da criminalidade, quanto da formulação de políticas de segurança preventivas e repressivas.

1 Diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (CESeC-Ucam).

2 Professora do Instituto de Economia – UFRJ e coordenadora de área do CESeC-Ucam.

3 Coordenadora de área do CESeC-Ucam.

4 Cf. ILANUD, 1998 e Catão, 2000.

Calcula-se, por exemplo, que na América Latina os crimes notificados à polícia correspondiam, em 1999, a não mais que 20% do total de crimes ocorridos.⁵ Mesmo nos EUA calculava-se que a percentagem do total de delitos notificada à polícia nesse mesmo ano não passava de 36,3%.⁶ E, como alguns tipos de crimes são muito mais notificados do que outros, resulta, além da perda quantitativa geral, um enviesamento das estatísticas oficiais na direção de certos tipos de delitos, não necessariamente os mais graves, nem os que mais afetam a qualidade de vida de toda a população.⁷

Em segundo lugar, ao problema da subnotificação por parte das vítimas acrescenta-se o do sub-registro por parte da própria polícia, decorrente não apenas de eventuais práticas corruptas (por exemplo, omissão do registro em troca de suborno), mas também de filtros da cultura institucional. Devem-se considerar, também, as atividades de mediação e arbitrio de conflitos realizadas informalmente por policiais, que implicam o não-registro de diversos tipos de crimes, mesmo daqueles que chegam ao conhecimento da polícia.

No caso das Polícias Militar e Civil do Rio de Janeiro, por exemplo, conflitos domésticos, de vizinhança e de rua – muitas vezes envolvendo ameaças e lesões corporais – são frequentemente *resolvidos* sem transformar-se em *ocorrências*, ou, quando muito, constam das estatísticas da PM como ocorrências “encerradas no local”, sem qualquer outra especificação que permita conhecer a natureza e as circunstâncias dos eventos que lhes deram origem.⁸

O terceiro motivo é que, além das perdas quantitativas representadas pela cifra obscura e pelo que poderíamos chamar de cifra opaca (crimes notificados, mas não registrados), as informações provenientes do sistema de justiça criminal sofrem de um *bias* qualitativo com impactos nada desprezíveis sobre o tipo de conhecimento que se pode ter dos fenômenos da criminalidade e da violência: trata-se de dados produzidos tendo como foco central a figura da pessoa infratora e, como objetivo último, a identificação e punição de possíveis culpados/as.

A seletividade e os estereótipos presentes na categorização de pessoas suspeitas; o maior interesse pela caracterização do/a criminoso/a do que pela da vítima ou das circunstâncias do crime; os filtros que o próprio formulário de registro, orientado para a investigação criminal, impõem à narrativa da vítima e das testemunhas; a pré-codificação dos eventos relevantes para o

sistema; e a interferência direta dos mecanismos de administração da justiça na produção dos registros oficiais são alguns dos vieses embutidos nas estatísticas provenientes das instituições policiais e judiciárias, seja no Brasil ou em outras partes do mundo.⁹

Por último, como as informações produzidas pelo sistema de justiça criminal são fortemente enviesadas pela lógica punitiva, os dados mais detalhados de que se dispõe sobre autores e motivações dos delitos provêm da observação de uma ínfima parcela dos/as criminosos/as, processados/as e condenados/as pelo sistema.

Mencione-se como referência que, nos EUA, país com uma das mais altas taxas de encarceramento do mundo, somente 3% dos crimes violentos ocorridos em 1994 resultaram em penas de prisão; na Inglaterra e País de Gales, essa proporção, medida em 1997 para todos os tipos de delito, não passava de 0,3% – o que indica a baixíssima representatividade da *amostra* de pessoas infratoras observável no interior do sistema penitenciário, mesmo em países onde a justiça tem um grau de eficiência operacional comparativamente elevado.¹⁰

Perde-se, assim, grande parte do conhecimento sobre a autoria, as motivações e as dinâmicas de delitos e conflitos, sobretudo daqueles em que existe relação prévia entre vítima e agressor/a (violência doméstica, crimes sexuais, crimes na escola, no local de trabalho etc.), por força de uma ótica de registro e de análise centrada, primordialmente, na figura do criminoso.

Termômetro novo

Em vista de todos os problemas mencionados, ganhou relevância crescente, a partir dos anos 1970, um outro instrumento para a mensuração e caracterização dos fenômenos de criminalidade e violência, conhecido como *pesquisa de vitimização*, que consiste em *surveys* domiciliares periódicos, com amostra representativa da população, nos quais se obtêm dados sobre número e características dos crimes sofridos num determinado período de referência. Esse instrumento – embora também padeça de limitações – possibilita uma significativa ampliação quantitativa e qualitativa do universo de informações utilizáveis no conhecimento dos referidos fenômenos.¹¹ Seus principais objetivos são:

- estimar a quantidade de delitos e conflitos ocorridos no período de referência, registrados ou não pela polícia;
- estimar as taxas de notificação à polícia para cada categoria de crimes;

5 Cf. Buvinic e Morrison, 1999.

6 Cf. U.S. Department of Justice, 2001.

7 Cf. ILANUD, 1998.

8 Cf. Muniz, 1996; Musumeci, 2000; Musumeci, Muniz e Larvie, 1998.

9 Cf. Lima, 1995; Zaluar, 1996; Carneiro, 1999; Catão, 2000; Musumeci, 2000; United Nations, s/d.

10 Cf. Lemgruber, 2001.

11 ILANUD, 1998; Carneiro, 1999; Catão, 2000.

- c) conhecer os motivos da subnotificação, para cada categoria de crimes;
- d) conhecer as circunstâncias em que ocorrem os diversos tipos de delitos (locais, horários etc);
- e) conhecer detalhadamente as características das vítimas (sexo, idade, raça, renda, escolaridade, hábitos, estilos de vida etc.), permitindo a definição dos *grupos de risco* para cada categoria de crimes;
- f) conhecer as características dos/as agressores/as identificados/as pelas vítimas e especificar, para os vários tipos de crimes, a relação existente entre vítima e agressor/a (familiar, conhecido, desconhecido etc);
- g) conhecer as percepções de insegurança e o grau de confiança da população nas agências do sistema de justiça criminal;
- h) conhecer as medidas preventivas utilizadas pelas vítimas reais ou potenciais, as providências tomadas após a vitimização e os mecanismos endógenos (informais ou não-oficiais) de resolução de conflitos.

Pelo seu caráter amostral, por depender da memória das pessoas entrevistadas e pelo fato de as vítimas também poderem sub ou supernotificar os crimes sofridos, as pesquisas de vitimização não fornecem um retrato absolutamente fidedigno do que ocorre no mundo real, mas proporcionam estimativas bem mais próximas da realidade do que as estatísticas oficiais. Entre outros motivos, porque a pesquisa domiciliar:

- a) elimina os custos de notificação à polícia (deslocamento, espera, mau atendimento, temor de envolver-se com a Justiça etc.);
- b) proporciona garantia de anonimato;
- c) possibilita relatar a vitimização a pesquisadores/as *neutros*, sobretudo quando pertencem a centros de pesquisa independentes do sistema de justiça criminal, o que favorece, por exemplo, a narrativa de crimes perpetrados por policiais e por outros atores do próprio sistema;
- d) dependendo de como seja realizada, pode proporcionar um contexto favorável para a revelação de agressões domésticas, crimes sexuais e outros tipos de delitos normalmente mantidos em segredo em virtude de constrangimentos psicológicos, sociais e morais.¹²

O foco na vítima e nas circunstâncias dos crimes fornece, portanto, um outro ponto de vista para a análise da criminalidade e da violência, especialmente relevante para a formulação de políticas preventivas, permitindo traçar mapas de risco, identificar grupos mais expostos a determinados tipos de delitos, estimar a

freqüência dos pequenos crimes cometidos cotidianamente – que, sendo os mais numerosos, em geral têm grande impacto sobre o sentimento de insegurança da população¹³ – e trazer à luz manifestações e facetas da violência fortemente sub-representadas nos registros oficiais, como violência doméstica, sexual, racial, policial e assim por diante.

Além de complementarem e *corrigirem* quantitativa e qualitativamente os dados oriundos desses registros, as pesquisas de vitimização constituem também um importante instrumento para avaliar a eficácia do sistema de justiça criminal, na medida em que possibilitam o cálculo das chamadas taxas de atrito – indicadores das perdas que ocorrem em cada etapa de funcionamento do sistema –, como se mostrará adiante. Sem estimativas do total de crimes ocorridos, derivadas dos *surveys* domiciliares, não se têm parâmetros para conhecer as parcelas efetivamente *capturadas* pelo sistema, nem identificar onde se situam os principais gargalos alimentadores da impunidade.

Nos Estados Unidos, desde 1973, o próprio Departamento de Justiça coordena a realização de *surveys* anuais de vitimização, em amostra nacionalmente representativa de cerca de 50 mil domicílios e cerca de 100 mil pessoas entrevistadas com idade igual ou superior a 12 anos. As estimativas decorrentes do NCVS (*National Crime Victimization Survey*) fornecem um dos critérios oficiais para medir a criminalidade, juntamente com os *Uniform Crime Reports*, sistema de registro das ocorrências policiais padronizado em todo o país e centralizado pelo FBI.¹⁴ Além disso, o Departamento de Justiça e o Cops (*Office of Community Oriented Policing Services*) desenvolveram, recentemente, um *software* para que localidades e instituições possam realizar *surveys* mais freqüentes por telefone, garantindo a comparabilidade com os dados do NCVS.¹⁵

Outro exemplo de pesquisa nacional realizada regularmente é o *British Crime Survey* (BCS), que se iniciou em 1982, abrangendo Inglaterra, Escócia e País de Gales (desde 1988, apenas Inglaterra e Gales), e que segue um padrão semelhante ao NCVS dos EUA, mas com periodicidade bianual.¹⁶

Em 1989, o organismo das Nações Unidas, voltado para a pesquisa sobre criminalidade e justiça (Unicri – *United Nations International Crime and Justice Research Institute*) passou a realizar um *survey* internacional de vitimização, abrangendo inicialmente cidades importantes de 15 países e chegando, no *survey* de 1996 – o último dos três já concluídos – a abarcar 35 países de diversos continentes, com expectativa de totalizar 100 cidades de 56 países na pesquisa ainda em curso, iniciada em 2000.

13 Cf. Oliveira, 1995; Musumeci, Muniz e Larvie, 1998.

14 Cf. U.S. Department of Justice, 1995b; Catão, 2000.

15 Catão, 2000.

16 Cf. Home Office, 2000.

12 Cf. U.S. Department of Justice, 1995a; ILANUD, 1998; Soares, 1999.

Desde 1978, a ONU efetuava levantamentos sobre crimes e sistemas de justiça criminal, mas com base em dados oficiais fornecidos pelos governos, que não proporcionavam medidas confiáveis para comparações internacionais, em função dos problemas que mencionamos anteriormente (subnotificação etc), agravados pelas diferenças nos critérios de definição legal dos delitos de um país para outro. O ICVS (*International Crime Victimization Survey*) transformou-se, assim, num novo instrumento para avaliar a magnitude e evolução dos problemas de segurança pública em várias cidades do mundo e uma referência para pesquisas nacionais e locais que almejem comparabilidade internacional.¹⁷

No Brasil, além de algumas perguntas anexas à Pnad de 1988, não se realizou até hoje nenhum outro *survey* de vitimização em âmbito nacional. As iniciativas empreendidas nesse campo restringem-se a pesquisas nos municípios ou regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife ou Vitória – quatro delas realizadas pelo Ilanud (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente), seguindo a metodologia do ICVS, e as demais baseadas em recortes e métodos distintos de investigação.¹⁸ O quadro abaixo sintetiza as características dos nove *surveys* de vitimização já feitos no Brasil e indica alguns dos problemas de comparabilidade entre eles.

Pesquisas de vitimização já realizadas no Brasil				
PESQUISA	ANO	REGIÃO ABRANGIDA	PERÍODO DE REFERÊNCIA	POPULAÇÃO ALVO
Pnad	1988	Brasil	1 ano	81.628 domicílios
Ilanud	1992	Município do Rio de Janeiro	5 anos	1.000 entrevistados
	1996	Município de São Paulo	5 anos	2.400 entrevistados
Iser/PAHO	1996	Município do Rio de Janeiro	5 anos	2.469 entrevistados
Iser/FGV	1996	Região Metropolitana do RJ	1 ano	1.126 entrevistados
Seade	1998	SP: Região Metropolitana e municípios com mais de 50.000 habitantes	1 ano	14.000 domicílios
USP	1999	Região Metropolitana de SP	6 meses	1.000 entrevistados
Ilanud /FIA /USP	2002	São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Vitória (municípios)	5 anos	2.800 entrevistas

Fonte: Catão, 2000. Kahn, 2002 (em comunicação pessoal)

É, portanto, urgente a realização, em plano nacional e com periodicidade regular, de pesquisas dessa natureza – pelo menos nas principais regiões metropolitanas – capazes de traçar um padrão nacional de vitimização, a partir do qual se conheçam os padrões locais e se avaliem também o desempenho das políticas de segurança e o grau de confiança na polícia.

Temor e desconfiança

Assim como não se pode determinar a dimensão da subnotificação no Brasil (a taxa obscura) pela falta de pesquisas de vitimização regulares, é igualmente impossível avaliar nossa taxa de atrito. Lembremos que esse indicador expressa as perdas que ocorrem em cada etapa do sistema, medida pela diferença entre o número de crimes cometidos, conhecidos através de pesquisas de vitimização, e o número de crimes cujos autores/as são condenados/as a uma pena privativa de liberdade.

Estudando as taxas de atrito é que se torna possível dimensionar e localizar as perdas nas várias etapas do sistema de justiça criminal. Monitorar as taxas de atrito – e seu desempenho em séries que podem corresponder a políticas de segurança implantadas em períodos determinados – é a forma mais segura de avaliar o desempenho dos órgãos de segurança e de todo o sistema de justiça criminal.

Do pouco que se conhece no Brasil sobre a distância entre os crimes reais e os crimes registrados, resultados da pesquisa realizada pelo Iser (Instituto de Estudos da Religião) e pela Fundação Getúlio Vargas, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro,¹⁹ em 1996, confirmaram que, mesmo em relação a crimes violentos, a subnotificação é muito alta. Nos casos de roubo, por exemplo, 80% das vítimas não comunicaram o crime à polícia. “Não acredita ou tem medo da polícia” foi o motivo que as pessoas entrevistadas alegaram com maior frequência para explicar o não-registro dos crimes.

Levando-se em conta o que o sociólogo Ignacio Cano²⁰ constatou em seu trabalho sobre o uso da força letal pela polícia no Rio de Janeiro e os resultados dos relatórios da Ouvidoria de Polícia do mesmo estado, não é difícil entender por que a população teme as instituições policiais e não confia nelas. O estudo de Cano mostra, por exemplo, que as forças policiais no estado do Rio de Janeiro matam mais do que todas as polícias de todos os estados norte-americanos, juntas. E, o que é pior, no Rio de Janeiro, de cada 10 vítimas de homicídio, uma é morta pela polícia.

17 Cf. United Nations, 1996; ILANUD, 1998; Catão, 2000.

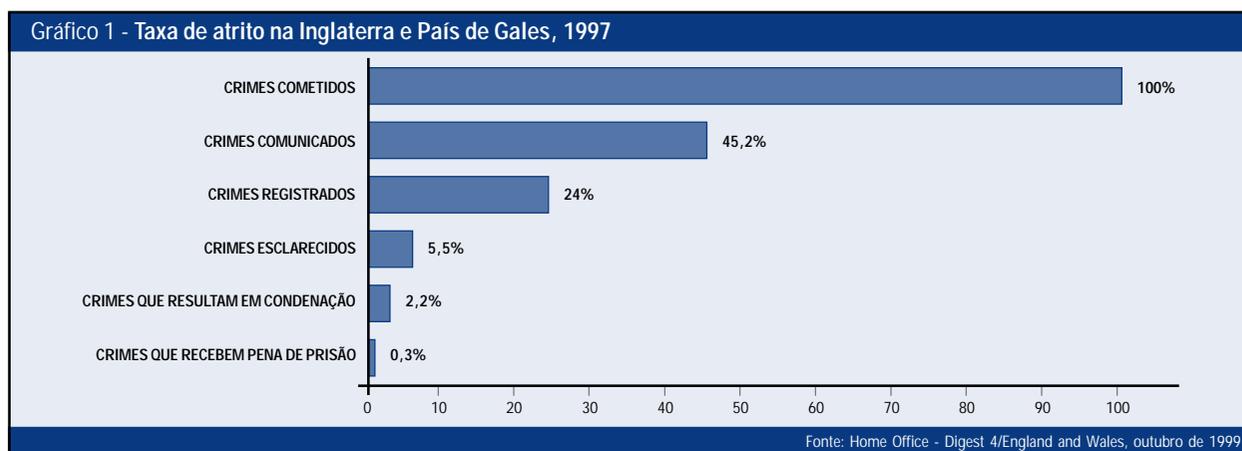
18 Cf. Carneiro, 1999; Carneiro *et alii*, 2000; Catão, 2000.

19 Cf. Carvalho, 1997.

20 Cf. Cano, 1997.

Já o relatório de atividades da Ouvidoria de Polícia-RJ indica que houve, durante um ano (março de 1999 a março de 2000), 1.988 queixas contra policiais fluminenses, a maior parte das quais referentes à extorsão e ao abuso de autoridade, havendo também numerosas acusações de envolvimento de policiais com homicídios e grupos de extermínio. Tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos, as taxas de atrito são impressionantes.

Na Inglaterra e no País de Gales, de acordo com informações do Home Office,²¹ de cada 100 crimes cometidos, somente 45,2, em média, chegam ao conhecimento da polícia. Em 24% dos casos, a polícia registra a ocorrência e em 5,5% dos casos encontra um/a culpado/a. De cada 100 crimes, apenas 2,2 resultam em condenação e 0,3 acabam por receber uma pena de prisão (Gráfico 1).

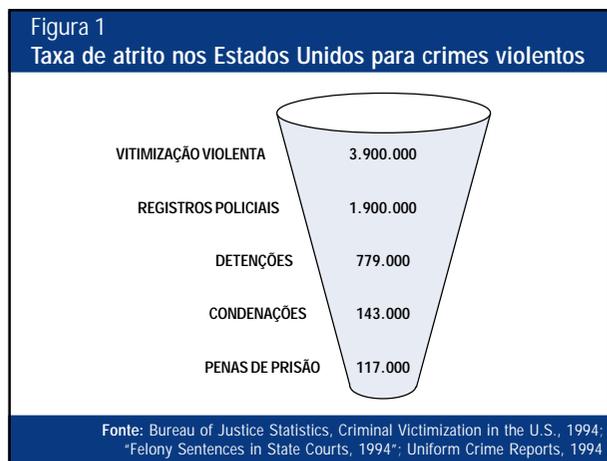


Com relação aos Estados Unidos, dados do Bureau of Justice Statistics, do Uniform Crime Reports e de resultados de pesquisas de vitimização, revelam que, dos 3 milhões 900 mil crimes violentos cometidos no ano de 1994, incluindo homicídios, estupro, roubo e lesões corporais graves, somente 117 mil (3%) resultaram em penas de prisão.

O estudo da taxa de atrito torna evidentes as limitações do sistema de justiça criminal enquanto inibidor da criminalidade. Ressalte-se que, na Inglaterra e nos Estados Unidos, a confiança na polícia é sabidamente mais alta do que entre nós, contribuindo

para diminuir os níveis de subnotificação; as polícias são muito mais competentes e sofisticadas do que as nossas e o Judiciário é muito mais ágil e menos abarrotado de processos. Se, mesmo assim, as perdas são altíssimas, como apontado acima, é de se presumir que, no caso brasileiro, a situação seja ainda mais grave.²² Ou seja, a análise das taxas de atrito, mesmo dos países desenvolvidos e, provavelmente ainda mais dos subdesenvolvidos, questiona profundamente a crença de que o sistema de justiça criminal pode, sozinho, resolver o problema da criminalidade.

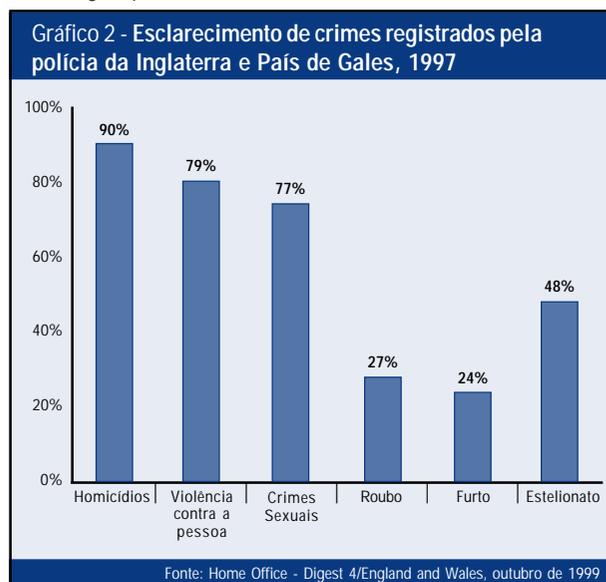
Um outro indicador importante para o monitoramento e a avaliação de políticas de segurança é a taxa de esclarecimento (em inglês, *clearance rate*). Essa taxa mede a eficácia da polícia e os níveis de impunidade, e é calculada a partir do número de crimes que a polícia registra: ela expressa a proporção de inquéritos encaminhados ao Judiciário, com a indicação de um/a provável culpado/a, tomado o universo total de ocorrências registradas.



²¹ Digest 4, Information on the Criminal Justice System in England and Wales, Home Office, October 1997.

²² Com base em pesquisas de vitimização realizadas em São Paulo, Túlio Kahn estimou parcialmente a taxa de atrito no estado, revelando que somente 6,4% de todos os crimes ocorridos se transformam em inquérito policial (Cf. Kahn, 2001.).

Países como a Inglaterra e os Estados Unidos têm geralmente altas taxas de esclarecimento de crimes violentos, principalmente de homicídios, bem mais altas do que as de crimes contra a propriedade, como mostra o **Gráfico 2**, a partir de dados do Home Office inglês para o ano de 1997:



No Brasil, é praticamente impossível calcular esse indicador devido à baixa informatização do sistema de justiça criminal. Já foram feitas algumas tentativas pontuais de determinar as taxas de esclarecimento de crimes, mas não há como realizar atualmente uma análise da situação no país como um todo.

Sabe-se, por exemplo, que, no estado do Rio de Janeiro, apenas 8% dos homicídios cometidos chegam a se transformar em processos devidamente instruídos e encaminhados ao Judiciário, como revelou a pesquisa realizada por Luiz Eduardo Soares, em 1996.²³ Ou seja, em média, 92% dos homicídios no estado ficam absolutamente impunes.

Já Guaracy Mingardi,²⁴ estudioso do assunto em São Paulo, afirma que, naquele estado, as taxas de esclarecimento de homicídios variam entre 20% e 30%, creditando o melhor desempenho da polícia paulista à existência de uma Delegacia de Homicídios realmente especializada, com policiais que ali permanecem lotados por vários anos. Mas, mesmo assim, trata-se de índices vergonhosos, levando-se em conta que as taxas médias de esclarecimento de homicídios, em países como Inglaterra e Estados Unidos, variam entre 40% e 80%.

Nunca é demais lembrar que, quanto mais elevadas as perdas em cada instância do sistema de justiça criminal, mais altos os níveis de impunidade. Considerando-se os elevados graus de subnotificação da maior parte dos delitos, bem como a histórica e crônica incompetência investigativa de nossa polícia, é lícito imaginar que as perdas, ao longo das diversas etapas do sistema de justiça criminal brasileiro, sejam muitíssimo superiores àquelas que se conhecem em outros países, favorecendo a impunidade.

Cultura do segredo

Outra medida obrigatória para a formulação de políticas de segurança e para a estruturação de um sistema de segurança suscetível à avaliação é a padronização nacional dos registros de ocorrência criminal (ROs ou BOs) e a criação do Banco de Dados de Crimes e sua articulação com outros sistemas de informação, como os dos departamentos estaduais e o sistema nacional de trânsito, os institutos de identificação civil, as centrais de capturas, o Ministério Público e o sistema penitenciário.

Não existe no Brasil um registro padronizado nacionalmente para os dados oriundos das polícias estaduais, nem um órgão responsável pela produção de indicadores nacionais. Alguns estados sequer geram estatísticas ou mantêm registros regulares de ocorrências. Em vários casos, o fornecimento dos dados disponíveis para os centros de pesquisa tem sido mediado por relações pessoais e/ou por injunções políticas as mais comezinhas, dificultando, sobremaneira, o conhecimento e a própria melhoria das informações sobre o tema.

Em muitas agências de justiça criminal do país, prevalece a cultura do segredo e a pernicioso confusão entre segurança pública e segurança de Estado. Os efeitos de décadas de autoritarismo e descaso também se revelam no baixo grau de informatização dos órgãos policiais e judiciários, na absoluta falta de rigor no tratamento dos dados, na ausência de integração dos fluxos de informações do sistema, no preenchimento defeituoso dos boletins, na precariedade dos processos investigativos e assim por diante.²⁵

Historicamente, as notificações policiais são a base elementar, tanto quantitativa como qualitativa, para compreender o comportamento das incidências criminais num determinado local e no tempo. O Registro de Ocorrência policial (RO) é a primeira etapa formal no itinerário pelo interior do sistema de justiça criminal. Contudo, na maioria dos estados brasileiros, os registros de crimes são feitos de forma assistemática e inconsistente, muitas vezes à máquina de escrever, em geral atendendo exclusivamente às exigências protocolares comuns a qualquer

23 Cf. Soares, 1996.

24 Em comunicação pessoal (agosto de 2000).

25 Para um apanhado dos problemas existentes nas bases de dados criminais brasileiras, ver Cerqueira, Lemgruber e Musumeci, organizadores, 2000.

oficial, em detrimento das informações substanciais sobre o fato registrado. Em muitíssimos casos (nos locais onde o sistema de registro não está informatizado, como ocorre na maioria dos estados), as informações previstas em formulários muitas vezes improvisados são negligenciadas ou encontram-se fora dos campos apropriados.

Pensado antes como peça inquisitorial e investigativa do que como instrumento de análise criminológica, os registros sistematicamente não contêm informações relevantes sobre o crime, são preenchidos com displicência nos quesitos considerados não cruciais para fins judiciais, e inexistente uma padronização de respostas ou instruções sobre como preencher corretamente o formulário.

A ausência de padronização, tanto no que diz respeito à titulação dos crimes (forma de classificar o mesmo ato criminal), quanto em relação às características das pessoas envolvidas (por exemplo, idade, gênero, grau de instrução, cor/etnia etc.), e às relações entre vítima e agressor/a, ou em relação ao contexto (local, dia, hora), dificulta o uso desses dados como fonte de conhecimento das dinâmicas criminais e como fonte de monitoramento de políticas de redução do crime.

Em relação aos “títulos das ocorrências”, o sistema classificatório através do qual os tipos criminais são contabilizados é aberto e híbrido. Um estudo no Rio de Janeiro,²⁶ mostrou que a polícia trabalha com aproximadamente 500 itens de codificação. Esses “títulos”, em geral, expressam o esforço de convergência entre os saberes práticos policiais, as particularidades do caso a ser registrado, os conhecimentos especializados do direito penal e a forma artesanal de confecção do RO.

Um outro problema são as informações qualitativas dos registros. Um estudo detalhado sobre 1.965 Registros de Ocorrência da Polícia Civil do Rio de Janeiro revelou que a variável “estado civil” não foi preenchida em 27% dos casos; “idade”, em 29% dos casos, e “cor/etnia”, em 30% dos casos.²⁷ As informações referentes às relações entre vítima e agressor/a são sistematicamente negligenciadas e as informações de contexto (local, dia e hora) sistematicamente têm de ser recuperadas nos campos descritivos da ocorrência.

A criação de um Banco de Dados Nacional de Crimes – muitas vezes planejado e muitas vezes adiado – pressupõe não apenas uma análise do estado dos dados nas diferentes unidades da federação e a criação de sistema de uniformização do preenchimento de registros dos crimes mais importantes em todo país, mas, sobretudo, um esforço profundo de mudança da cultura policial e da relação dos órgãos de segurança com os dados e com a informação.

Além dos boletins de ocorrência preenchidos pela Polícia Civil, existem dados produzidos pelos sistemas de atendimento telefônico mantidos pela Polícia Militar que são quase sempre negligenciados nas análises criminais. Uma vez que a finalidade desse sistema é o despacho de viaturas para a resolução da ocorrência, a categorização dos crimes feita pela PM não segue necessariamente a classificação do Código Penal, mas é uma boa aproximação dela. Os chamados telefônicos feitos ao 190 podem fornecer estimativas importantes para crimes comumente pouco notificados nos distritos policiais.

Para se ter uma idéia do potencial de informação dos dados sobre crimes, quando articulados com outras bases de dados do sistema de justiça criminal, pode-se mencionar a *Pesquisa sobre Tendências do Crime e Operações da Justiça Criminal (United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, coordenada pela Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal da ONU), que requisita e integra 15 tipos de informação, que vão dos recursos destinados à justiça às pessoas condenadas nas prisões, passando pelo número de crimes registrados, número de juizes e tribunais, duração média das sentenças, e outros:

- recursos de justiça criminal;
- pessoal policial;
- número de crimes registrados;
- crime nas maiores cidades;
- número de pessoas com contatos formais com o sistema de justiça criminal;
- idade/sexo das pessoas suspeitas;
- promotores/as e condenações;
- condenações por idade/sexo;
- juizes/as e varas criminais;
- número de pessoas condenadas;
- prisioneiros/as e sentenças;
- duração média das sentenças;
- pessoal prisional;
- admissões prisionais para todos os crimes;
- admissões prisionais por idade/sexo;
- população e dados de nível de desenvolvimento.

Quem está preso e onde?

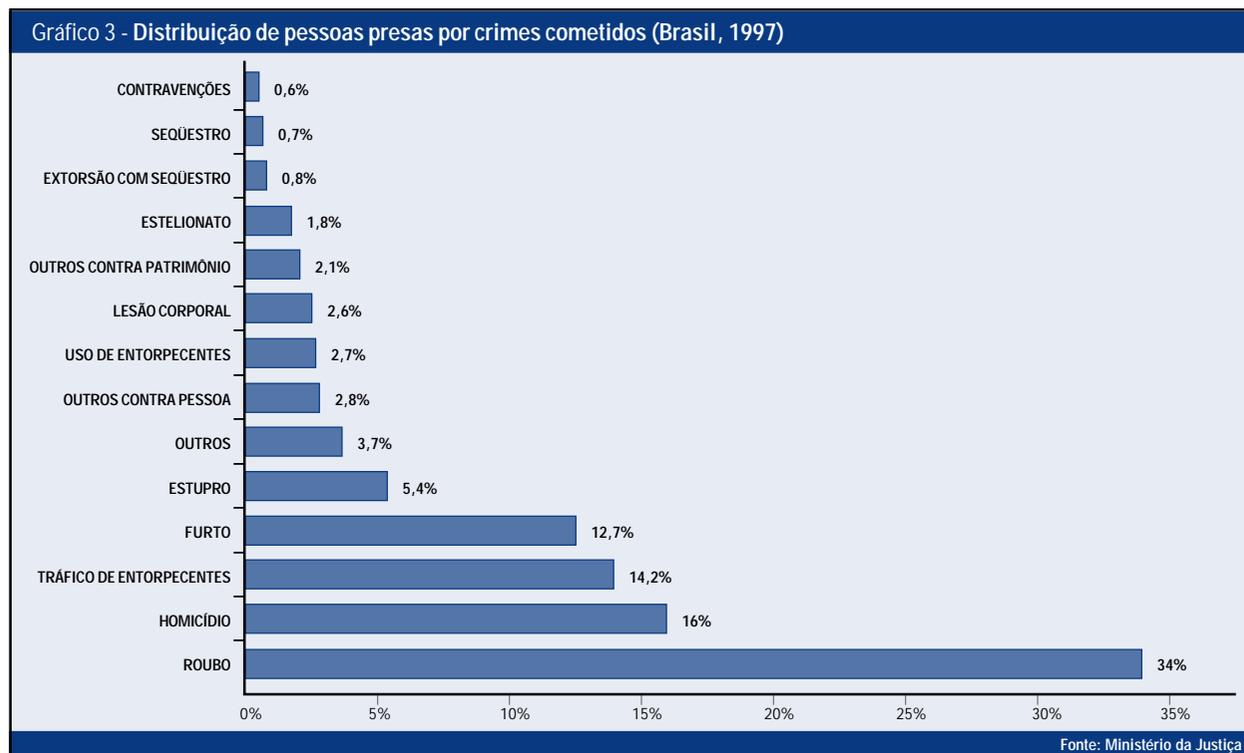
Na articulação de sistemas integrados de informação, os dados do sistema penitenciário são particularmente importantes. Além de pesquisas de vitimização regulares e comparáveis e da criação da Base Nacional de Crimes, é obrigatória a realização do Censo Penitenciário, que também deve ser repetido em bases regulares e comparáveis a outros países. Alguns dados do sistema penitenciário brasileiro indicam que a situação é, a partir dos anos 1990, preocupante e mesmo pré-explosiva em alguns estados e penitenciárias.

26 Cf. Muniz, 2000.

27 Cf. Muniz, 1998.

A taxa nacional de encarceramento aumentou de 95,5 pessoas presas por 100 mil habitantes em 1995 para 141 presas por 100 mil habitantes em 2002. Alguns estados são muito mais encarceradores do que outros. São Paulo ocupa o primeiro lugar, com 276,3 pessoas presas por 100 mil habitantes, seguido do Distrito Federal (269,2), do Rio de Janeiro(147,2) e do Rio Grande do Sul (146,6).²⁸

Quanto à natureza dos crimes, os últimos dados do Ministério da Justiça são de 1997. A distribuição das pessoas presas por crimes cometidos indicavam maior frequência de condenações por roubo (34%), seguidas de condenações por homicídio (16%), tráfico de entorpecentes (14,2%) e furto (12,7%), como se mostra no **Gráfico 3**.



Sabe-se, entretanto, que esse perfil difere bastante em alguns estados. No Rio de Janeiro, por exemplo, contrastando com a distribuição nacional, 53% das pessoas presas respondem por tráfico de entorpecentes e apenas 10% por roubo. O crime de extorsão mediante seqüestro, que não chega a 1% no cenário nacional, atinge a marca de 5,6% no Rio de Janeiro. Enquanto 12,7% das pessoas presas brasileiras estão condenadas por furto, esse índice é de apenas 2,9% entre aquelas do sistema penitenciário fluminense.²⁹

Isso indica que uma análise das dinâmicas da justiça criminal devem levar em conta as dinâmicas de cada estado e não podem prescindir de um padrão nacional permanentemente

atualizado, o que só será fornecido se o Censo Penitenciário, também planejado e adiado inúmeras vezes, for realizado com rigor e incluindo variáveis que têm sido negligenciadas ao longo de décadas nos dados da justiça criminal, como cor/etnia e variáveis capazes de proporcionar aproximações de classe/renda, por exemplo, anos de instrução.

No Brasil estamos muito longe de fornecer esse conjunto de dados discutidos acima em âmbito nacional e isto se deve ao tratamento secundário que a segurança pública tem recebido na agenda política do país. Por isso, é preciso determinar prioridades na construção das estruturas que permitirão que o caos seja substituído por um sistema integrado e inteligente, com memória, história, capacidade de aprender com os erros e de corrigir-se constantemente.

²⁸ Todos os dados são de Lemgruber, 2001.

²⁹ *Ibidem*.

Sem um sistema organizado de informações automatizadas, o país tem ficado condenado a derrotas no combate ao crime e à violência, consolidando, de um lado, um quadro de impunidade que tem caracterizado o Brasil; e, de outro, o aprofundamento do falso dilema entre eficácia no combate ao crime e respeito à lei.

No esforço nacional e freqüentemente desesperado de redução da violência e da criminalidade, no qual têm faltado políticas públicas dignas deste nome, têm se aprofundado de forma preocupante a dicotomia entre civilização e barbárie. O caminho da integração das informações geradas nas várias instâncias do sistema de justiça criminal é condição para superar a barbárie e afirmar políticas de segurança capazes de romper o falso dilema direitos humanos ou eficácia policial. ■

Referências bibliográficas

- BUVINIC, Mayra e MORRISON, Andrew. *¿Cómo se mide la violencia?* Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Nota Técnica n. 2, 1999.
- CANO, Ignacio. O uso da força letal pela polícia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- CARNEIRO, Leandro Piquet. Determinantes do crime na América Latina – Rio de Janeiro e São Paulo. Parte III – Vitimização. Washington: Banco Mundial, 1999. [disponível em <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/27cc98c623e2d29b8525694c007202d7/b6669423a4023b8785256895005c7d8c?OpenDocument>].
- CARNEIRO, Leandro Piquet *et alii*. Magnitude e custos econômicos da violência no Rio de Janeiro. *Comunicações do ISER*, ano 19, n. 55. Rio de Janeiro: ISER, 2000, pp. 58-87.
- CARVALHO, José Murilo de *et alii*. Lei, Justiça e Cidadania: Direitos, Vitimização e Cultura Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV e ISER, 1997.
- CATÃO, Yolanda. Pesquisas de vitimização. In: Cerqueira (Org.); Lemgruber (Org.); Musumeci (Org.). *II Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA e CESeC/UCAM, agosto de 2000.
- CERQUEIRA, Daniel (Org.); LEMGRUBER, Julita (Org.); e MUSUMECI, Leonarda (Org.). *Cadernos do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA e CESeC/UCAM, 5 volumes, 2000.
- HOME OFFICE (UK). The 2000 British Crime Survey. *Home Office Statistic Bulletin*, n. 18/00. Londres, out. 2000.
- IBGE. Participação político-social 1988, vol. 1: Justiça e vitimização. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1988.
- KAHN, Túlio. Intimidação, incapacitação ou prevenção. In: *Além das grades: radiografia e alternativas ao sistema prisional*. São Paulo: mimeo, 2001.
- ILANUD. Pesquisas de vitimização. *Revista do ILANUD*, n. 10. São Paulo: 1998.
- LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. Encarte da *Revista Think Tank*. São Paulo: Instituto Liberal, 2001.
- LIMA, Roberto Kant de. A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MUNIZ, Jacqueline. Os direitos dos outros e os outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMS/RJ. In: L. E. Soares *et alii*. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER/Relume-Dumará, 1996, pp.125-164.
- MUNIZ, Jacqueline e SOARES, Barbara Musumeci. Mapeamento da vitimização de policiais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1998.
- MUNIZ, Jacqueline. Registros de Ocorrência da PCERJ como fonte de informações criminais. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- MUSUMECI, Leonarda (Coord.) Reforma do Estado e proteção social – Subprojeto Segurança Pública. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: IE/UFRJ-MARE-CAPES-CNPq, janeiro de 2000 (disponível em <http://www.ie.ufrj.br>).
- MUSUMECI, Leonarda, MUNIZ, Jacqueline e LARVIE, Patrick. Imagens da desordem e modelos de policiamento. Reflexões a partir da experiência de patrulha comunitária em Copacabana (1994-95). In: *Comunicações do ISER*, ano 17, n. 49, pp. 47-70, 1998.
- OLIVEIRA, Solange Maria Luçan de. Violência no Rio de Janeiro: Desordem e caos social na “Cidade Maravilhosa” – Imagens & leitores & mídia. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995. (Dissertação de Mestrado).
- SOARES, Barbara Musumeci. *Mulheres invisíveis. Violência conjugal e novas políticas de segurança*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ISER, 1996
- UNITED NATIONS. International Crime Victimization Survey – Introduction, Method, Questionnaire. 1996. [<http://rujls.leidenuniv.nl/group/www/icvcs/Index.htm>]
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Violence against women: estimates from the redesigned survey (NCJ-154348). Washington, DC, Bureau of Justice Statistics, August 1995a.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE/BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. The Nation's two crime measures (NCJS 122705), 1995b (<http://www.ojp.usdoj.gov/bjs>).
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE/BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. Criminal victimization in the United States – 1999 statistical tables. Table 91, March 2001. (disponível em <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/cvusst.htm>).
- ZALUAR, Alba. Qualidade de dados. Políticas públicas eficazes e democracia. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social da UERJ, 1999. (disponível em <http://www.no.com.br> – seção “Biblioteca”).

Ação afirmativa, estratégias pós-Durban

ROSANA HERINGER¹

Esta é uma reflexão sobre fenômenos recentes da mobilização contra as desigualdades raciais no Brasil. Como ponto de partida, observamos que o momento é marcado pelo questionamento de mitos relacionados às relações raciais.

Como muitas pessoas já vinham afirmando, é possível observar que o Brasil não é uma democracia racial. Grande parte dos/as brasileiros/as não acredita mais nesse mito, reconhecendo as desvantagens históricas acumuladas pela população afro-brasileira.

Lentamente, começou-se a desfazer também o mito de que não se sabe quem é negro no Brasil. Embora a questão da classificação étnico-racial seja controversa aqui, ou em qualquer lugar do mundo, o critério comumente utilizado é o da autoclassificação. Existe a percepção de que certo grau de arbitrariedade está presente nesta opção, algo inerente a qualquer tentativa de classificar. Porém, as classificações são necessárias para fazer escolhas e definir políticas e, se as utilizamos socialmente para discriminar negativamente, podemos também utilizá-las para reduzir injustiças históricas, apesar de suas imperfeições.

No campo das políticas públicas e das propostas concretas que estão sendo elaboradas ou implementadas, tem-se questionado o mito de que tais políticas seriam inviáveis (ou impensáveis, ou inaceitáveis) no Brasil. Ainda que de forma embrionária, as propostas, políticas e programas já estão acontecendo.

A análise aqui proposta, portanto, é de um processo em curso, recém-iniciado, com todas as dificuldades que isso implica. Buscamos sistematizar as informações sobre as principais iniciativas que vêm sendo debatidas ou desenvolvidas no Brasil, a partir da Conferência Mundial contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação Racial e Formas Correlatas de Intolerância (CMR), realizada em setembro de 2001, em Durban, África do Sul. Este debate está apenas começando. Ao longo dos próximos anos veremos grandes transformações no que diz respeito ao combate às desigualdades raciais no Brasil.

Mapa do anti-racismo

O Brasil passou por grande processo de mudanças ao longo dos últimos anos no que diz respeito às relações raciais. A percepção do país como uma democracia racial desfez-se e, hoje, diferentes setores da sociedade têm sua agenda política marcada pelo debate sobre o racismo como elemento constitutivo de nossa sociedade.

Embora ainda esteja também presente a auto-imagem do Brasil como país homogêneo e indiferenciado, encontra-se progressivamente maior abertura a experiências que procuram

beneficiar grupos específicos, historicamente com menor acesso a oportunidades. Em outras palavras:

“a sociedade brasileira sempre se definiu como uma sociedade de mistura racial, mas sempre soube separar certos lugares sociais para negros e brancos.” (Lima, 2001: 246).

Nunca o tema do racismo e do combate às desigualdades raciais esteve tão presente no debate público brasileiro. Seja no Congresso Nacional ou na mídia, discutem-se propostas e medidas concretas que venham atender às históricas demandas do movimento negro brasileiro, que há muito vem se organizando e alimentando esse debate.

Realizamos, entre 1999 e 2000, uma pesquisa que identificou 124 diferentes iniciativas, em dez capitais brasileiras, destinadas a reduzir as desigualdades raciais e promover melhores oportunidades para a população afro-brasileira (Heringer, 2001).

Iniciativas de combate às desigualdades raciais		
REAS DE ATUAÇÃO	FREQÜÊNCIA	PERCENTUAL
Educação	38	30,6
Trabalho e geração de renda	25	20,2
Direitos humanos e advocacy	24	19,4
Saúde	3	2,4
Informação	12	9,7
Legislação	8	6,5
Cultura	10	8,1
Outros	2	1,6
Não informado	2	1,6
Total	124	100

Fonte: Pesquisa "Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais" (Heringer, 2001)

O quadro de enfrentamento das desigualdades raciais no Brasil incluía, então, um espectro de medidas e propostas que vão desde a adoção de políticas de ação afirmativa até programas que procuram beneficiar grandes contingentes da população negra por meio de políticas focalizadas em comunidades pobres. O impacto de programas como esses é ainda limitado, em termos do número de pessoas beneficiadas, seja por seu caráter voluntário ou pela

¹ Doutora em Sociologia, diretora do Centro de Estudos Afro-Brasileiros/ Universidade Cândido Mendes e pesquisadora da Cepia - Cidadania, Estudos, Pesquisa, Informação e Ação (r.heringer@uol.com.br).

falta de recursos materiais. Entretanto, o fato de que projetos como esses existam, em um país que tem historicamente negado a situação socioeconômica desigual entre indivíduos de diferentes origens, deve ser levado em consideração.

Até recentemente, a adoção de políticas de ação afirmativa para pessoas negras no Brasil podia ser considerada um sonho distante. Havia uma demanda por políticas específicas por parte de organizações do movimento negro. O governo brasileiro deu sinais de intenção de adotar políticas desse tipo em alguns documentos oficiais e ouvia-se falar, ocasionalmente, sobre a preocupação de algumas empresas multinacionais em relação às suas filiais brasileiras. Entretanto, seria difícil afirmar que já existisse uma política efetiva e uma orientação explícita nesse sentido.

Em pouco mais de dois anos, o quadro transformou-se. O assunto ganhou substantiva relevância nos debates políticos no Brasil, especialmente em 2001, devido ao processo preparatório da CMR. Além da mobilização do movimento negro e da visibilidade crescente de suas demandas, um aspecto importante desse processo foi o posicionamento público de alguns representantes do governo, especialmente do Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, vinculado ao Ministério do Planejamento).

O Ipea passou a divulgar dados que revelaram a dimensão das desigualdades raciais no Brasil (Henriques, 2001). Não se tratava mais de um pequeno grupo de ativistas denunciando a histórica desigualdade de oportunidades entre pessoas brancas e negras: o Estado brasileiro adotou um discurso anti-racista, trazendo o tema para o centro da agenda política.

O debate público intensificou-se durante a CMR, quando o relatório oficial do governo brasileiro foi divulgado, incluindo a recomendação da adoção de cotas para estudantes negros/as nas universidades públicas.

Agora é lei

Durante os últimos meses de 2001 e o primeiro semestre de 2002, ainda sob o calor dos resultados da conferência de Durban, outros setores do governo federal, alguns governos estaduais e municipais lançaram publicamente programas e/ou projetos de lei especificamente destinados a beneficiar afrodescendentes brasileiros/as, incluindo, entre outras, as seguintes medidas:

Levantamento de cotas de ação afirmativa Brasil (setembro de 2001 a junho de 2002)		
INSTITUIÇÃO PROMOTORA	PROJETO ²	BENEFICIADOS/ CRITÉRIOS
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Programa de Ações Afirmativas, Raça e Etnia, reserva das vagas dos servidores contratados por concurso, dos cargos comissionados e dos empregados em empresas prestadoras de serviços ao ministério.	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais.
Supremo Tribunal Federal	Adoção de cotas para negros, mulheres e portadores de necessidades especiais nas empresas prestadoras de serviço ao STF.	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais.
Ministério da Justiça	Em dezembro de 2001 o Ministério da Justiça anunciou a adoção do sistema de cotas, nos moldes do iniciado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário. A implantação do sistema está sob supervisão do Conselho Nacional de Combate à Discriminação criado pelo Ministério da Justiça.	20% das vagas para negros, 20% para mulheres e 5% para portadores de necessidades especiais.
Decreto presidencial 4.228, de 13 de maio de 2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas.	Promover os princípios da diversidade e pluralismo no preenchimento de cargos da administração e na contratação de serviços por órgãos do governo. O programa prevê a realização de metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência no preenchimento de cargos de comissão (DAS); observância destes critérios nas licitações e nas contratações das empresas prestadoras de serviço; institui o Comitê de Avaliação e Acompanhamento destinado à gestão estratégica do programa.	Metas percentuais de participação de afrodescendentes, mulheres e pessoas portadoras de deficiência, a serem definidas.
Plano Nacional de Direitos Humanos II	Adotar no âmbito da União e estimular a adoção, pelos estados e municípios, de medidas de caráter compensatório que visem à eliminação da discriminação racial e à promoção da igualdade de oportunidades, tais como: ampliação do acesso dos afrodescendentes às universidades públicas, aos cargos e empregos públicos, de forma proporcional a sua representação no conjunto da sociedade brasileira.	Participação de afrodescendentes de forma proporcional a sua representação no conjunto da sociedade brasileira.
Instituto Rio Branco	Criação de um programa de bolsas de estudo para afrodescendentes em cursos preparatórios para o Instituto Rio Branco, responsável pelo treinamento de diplomatas brasileiros; Serão 20 bolsas anuais pagas em 10 parcelas mensais de R\$ 1 mil.	20 alunos por ano; o candidato deve informar no ato da inscrição se é afrodescendente.

(continua na próxima página)

Levantamento de propostas de ação afirmativa Brasil (setembro de 2001 a junho de 2002)		
INSTITUIÇÃO PROMOTORA	PROJETO	BENEFICIADOS/ CRITÉRIOS
Senado Federal ³	Projeto de lei nº 650/1999 originalmente do senador José Sarney, modificado pelo substitutivo do senador Sebastião Rocha, aprovado na Comissão de Constituição e Justiça em abril e pelo plenário do Senado em 31/05/2002. Inclui cota mínima de 20% para afro-brasileiros no preenchimento de cargos e empregos públicos da União, estados, municípios e DF; no acesso a vagas nos cursos de nível superior em instituições públicas e privadas; nos contratos do Fies, entre outras medidas. Estipula a identificação "da cor e características étnico-raciais" na certidão de nascimento.	Institui cota mínima de 20% para os afro-brasileiros que apresentem qualificação exigida.
Ministério da Educação	Diversidade da Universidade; cursos pré-vestibulares para afro-brasileiros e carentes, com apoio do BID.	Afro-brasileiros e carentes.
Estado do Rio de Janeiro	O governador sancionou em 05 de março de 2002 a Lei 3.708, de 09/11/2001, que determina a reserva de 40% das vagas nas universidades estaduais para "negros e pardos".	40% das vagas na Uerj e Uenf para "negros e pardos".
Uneb – Universidade Estadual da Bahia	Vai destinar 40% das vagas de todos os cursos de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado) para afrodescendentes.	40% das vagas para afrodescendentes (pretos e pardos, segundo o IBGE).
UnB – Universidade de Brasília	Proposta em discussão no Conselho Universitário prevê a destinação de 20% das vagas no vestibular e no PAS (Programa de Avaliação Seriada) para negros.	20% das vagas para estudantes negros.
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro	Bolsas para estudantes de baixa renda, entre R\$ 240 e R\$ 260. É uma medida do novo reitor Carlos Lessa que vai comprometer metade dos recursos extra-orçamentários que a reitoria irá receber.	300 estudantes de baixa renda.

Além dessas propostas, levantamos ao longo dos primeiros meses de 2002 as seguintes iniciativas no plano municipal/ local:

Levantamento de propostas de ação afirmativa Municípios (setembro de 2001 a junho de 2002 ⁴)		
INSTITUIÇÃO PROMOTORA	PROJETO	BENEFICIADOS/CRITÉRIOS
Prefeitura de Jundiá	Serviço público terceirizado e concurso.	20% de vagas para negros no serviço público municipal.
Câmara Municipal de Diadema	Projeto de lei em tramitação.	20% de vagas para negros no serviço público municipal.
Prefeitura do Rio de Janeiro	Serviços terceirizados pela prefeitura - Decreto assinado pelo prefeito César Maia.	25% de vagas para negros ou mulheres no serviço público municipal.
Câmara Municipal de Santos, SP	Projeto proposto pelo vereador Milton Capel do PL.	20% de vagas para negros no serviço público municipal.
Câmara Municipal de Porto Alegre	Prefeitura de Porto Alegre; Projeto de lei está dependendo da aprovação do Executivo.	20% de vagas para negros no serviço público municipal.
Instituto Afro-Brasileiro - Afrobras	Universidade da Cidadania Zumbi dos Palmares.	20% de vagas para negros ou carentes.
Fábrica da Ford em Camaçari – BA	Contratação de empregados em nova unidade respeitando a representação de negros e mulheres na população da região.	Percentual de negros e mulheres na população local.
Escola Técnica Everardo Passos São José dos Campos – SP	Programa de bolsas para afrodescendentes (Educação/ ensino médio).	160 vagas/Comprovação de impossibilidade de pagamento da mensalidade de R\$ 500.

2 Além desses programas aqui listados, vale registrar que a Fundação Ford lançou o concurso nacional Cor no Ensino Superior, que recebeu 287 propostas de todo o Brasil e, destas, selecionou 27 projetos voltados para a ampliação do acesso e permanência de afrodescendentes no ensino superior, localizados em 17 estados brasileiros: AL, AP, BA, GO, MA, MG, MS, MT, PB, PE, PI, PR, RJ, RS, SC, SP e TO. Esses projetos envolvem diferentes tipos de instituições públicas e privadas, tais como universidades, prefeituras e ONGs, entre outras.

3 Em setembro de 2002 este projeto encontrava-se na Câmara dos Deputados, com o número PL 6912/02. Foi apensado ao projeto que institui o Estatuto da Igualdade Racial, de autoria do deputado Paulo Paim. Foi criada uma Comissão Especial para analisar este e outros projetos que foram apensados, tendo como "cabeça" o projeto do senador José Sarney.

4 Fontes: Idem à tabela anterior.

Esse leque de propostas apresenta, em sua quase totalidade, a estratégia da adoção de cotas numéricas ou percentuais como forma de ampliar as oportunidades para pessoas negras, portadoras de deficiência e mulheres no mercado de trabalho e também no acesso ao ensino superior. Juntamente com a adoção das mesmas, assistimos a um intenso debate na imprensa, nos meses que se seguiram à conferência da África do Sul. Muitas manifestações de apoio às medidas e, talvez em igual proporção, declarações inflamadas contra a adoção das mesmas, sob o argumento de que são antidemocráticas, inconstitucionais ou expressões de racismo às avessas.

Entre as manifestações a favor da adoção das políticas de ação afirmativa (incorretamente usadas como sinônimo de cotas), talvez a que tenha produzido maior efeito político tenha sido a declaração do ministro Marco Aurélio de Mello, presidente do Supremo Tribunal Federal, em discurso realizado no dia 20 de novembro de 2001 no TST (Tribunal Superior do Trabalho).

Tomando como ponto de partida a reflexão sobre o princípio da igualdade, e demonstrando como a Constituição brasileira aborda diferentes estratégias para atingir esta igualdade, o ministro afirma:

“a neutralidade estatal mostrou-se um fracasso; (...) e o Poder Público deve, desde já, independentemente da vinda de qualquer diploma legal, dar à prestação de serviços por terceiros uma outra conotação, estabelecendo, em editais, quotas que visem contemplar as minorias”. E completa:

*“no sistema de quotas deverá ser considerada a proporcionalidade, a razoabilidade, dispondo-se, para tanto, de estatísticas. Tal sistema há de ser utilizado para a correção de desigualdades. Assim, deve ser afastado tão logo eliminadas essas diferenças”.*⁵

Outras reflexões sobre o tema remetem à necessidade de identificarmos estratégias de médio e longo prazo, que possam fazer a diferença em termos do grande contingente de afro-brasileiros que não será imediatamente beneficiado por uma política de cotas, que pressupõe uma qualificação prévia para exercer determinadas ocupações, ou mesmo para ter acesso ao ensino superior. Como afirma Sueli Carneiro:

*“o desafio de erradicação da pobreza, da miséria e da indigência depende de medidas de escala focadas nessa população historicamente excluída que as políticas de cotas não alcançam”.*⁶

Muitas pessoas que têm refletido sobre o tema, envolvidas, de longa data, na luta anti-racista, reconhecem que o grande mérito da adoção da política de cotas em alguns setores do governo foi a possibilidade de romper com o imobilismo e provocar o debate sobre as estratégias a serem adotadas.

Embora sejam a versão mais simplificada das medidas que recebem o nome de ação afirmativa – ou talvez precisamente por isso – as cotas ganharam espaço no debate sobre o tema. Devemos aproveitar este momento para começar a discutir a fundo quais são os melhores caminhos para se atingir uma maior igualdade racial no país.

No Brasil, há tanto para ser feito que, como afirmou Luiz Felipe de Alencastro em artigo recente na revista *Veja*, “a pior solução é não fazer nada”.⁷ Um dos principais fatores que influenciarão o sucesso de nossos programas de ação afirmativa é, sem dúvida, a existência de um consenso cada vez maior sobre a necessidade de políticas desse tipo. O compromisso da sociedade – populações branca e negra – com a execução dessas políticas será proporcional ao sucesso que possam ter.

Esse é um dos principais motivos que levam à necessidade de reflexão sobre a pertinência e viabilidade política de reduzir os programas de ação afirmativa a propostas de cotas. Por toda nossa história nacional de negação do racismo como problema, de confinamento das pessoas negras aos espaços mais degradados da sociedade e de mascaramento da discriminação latente através de uma suposta valorização da cultura negra, é preciso que corajosamente possamos propor muito mais do que cotas numéricas ou percentuais a serem preenchidos pela população negra em diferentes instâncias da sociedade.

Conjuntura favorável

O momento atual é marcado por transformações rápidas e, ao mesmo tempo, algumas perplexidades. É inegável a importância dessas medidas recentemente propostas a fim de estimular o debate sobre o tema, nunca diretamente enfrentado pela sociedade brasileira. Por outro lado, essas propostas não têm sido suficientemente discutidas e, em alguns casos, têm sido adotadas num contexto de urgência que beira a precipitação. Não estamos nos beneficiando, no Brasil, das experiências históricas e análises realizadas em outros países que adotaram políticas de ação afirmativa e promoção da diversidade ao longo das últimas décadas. Não há consenso sobre que medidas poderão ser mais eficazes no contexto brasileiro.

Assim, nossa preocupação está centrada na possibilidade de combinar a urgência da adoção de políticas específicas que beneficiem a população negra no Brasil, e a necessidade de que essas medidas sejam implementadas a partir de um grande debate

5 Marco Aurélio de Mello. “A igualdade e as ações afirmativas”. In: *Correio Braziliense* de 21/12/2001.

6 Sueli Carneiro. “Cotas”. In: *Correio Braziliense* de 28/12/ 2001.

7 Luiz Felipe de Alencastro. “Os negros e a política de cotas”. In: revista *Veja* de 27/02/2002.

público sobre o tema. Esperamos que esse debate possa levar à adoção de medidas socialmente aceitas, vistas como estratégias legítimas para lidar com esta questão que vem sendo histórica e sistematicamente negligenciada desde o período pós-escravidão, que coincide com nossa história republicana.

A primeira vitória pós-Durban foi a possibilidade de dar maior visibilidade ao tema e à intensificação do debate sobre políticas de ação afirmativa. O *Plano de Ação de Durban* (ONU, 2001) apresenta o combate ao racismo como responsabilidade primordial do Estado e, portanto:

“incentiva os Estados a desenvolverem e elaborarem planos de ação nacionais para promoverem a diversidade, igualdade, equidade, justiça social, igualdade de oportunidades e participação de todos, através, dentre outras medidas, de ações e estratégias afirmativas ou positivas” (Art. 99). Além disso, o *Plano de Ação*: *“insta os Estados a estabelecerem, com base em informações estatísticas, programas nacionais, inclusive programas de ações afirmativas ou medidas de ação positivas, para promoverem o acesso de grupos e indivíduos que são ou podem vir a ser vítimas de discriminação racial”* (Art. 100).

As políticas de ação afirmativa são instrumentos desenhados na perspectiva da promoção da igualdade, em situações concretas, geralmente tendo como unidade de implementação uma instituição pública ou privada (empresa, prefeitura, universidade, ONG, cooperativa, entre outras). São estabelecidas metas e estratégias que provocam o aumento do número de pessoas de um determinado grupo na instituição (Heringer, 1999a).

O termo ação afirmativa é muito amplo e controverso, com espaços para diferentes interpretações. Muitos autores apontam que a própria definição do termo já é uma arena para disputas políticas e teóricas (Steeh & Krysan, 1996). Entre as muitas definições propostas, consideramos a que segue uma das mais abrangentes:

“o termo ação afirmativa refere-se a políticas e procedimentos obrigatórios e voluntários desenhados com o objetivo de combater a discriminação no mercado de trabalho e também de retificar os efeitos de práticas discriminatórias exercidas no passado pelos empregadores. (...) A ação afirmativa pode prevenir a discriminação no mercado de trabalho, substituindo práticas discriminatórias – intencionais ou rotinizadas – por práticas que são uma proteção contra a discriminação” (Reskin, 1997: 6; nossa tradução).

As políticas de ação afirmativa devem incluir um leque, um cardápio de ações em diferentes áreas de atuação, envolvendo o mercado de trabalho (setores público e privado e o terceiro setor); as compras e contratos governamentais; e a educação (ensino fundamental, médio e ensino superior).

O princípio que orienta a adoção das políticas de ação afirmativa é a compreensão de que a variável cor/raça/etnia é um critério aceitável, seja nas admissões no mercado de trabalho, nos contratos com o governo, no ensino superior ou em outras áreas, tendo como ponto de partida a situação histórica de desigualdade de oportunidades vivenciadas pela população negra no Brasil. Esse reconhecimento passa, portanto, por uma percepção coletiva de que a injustiça histórica em relação à população negra é uma realidade e deve ser combatida através dos meios atualmente disponíveis. Como bem resumiu a jornalista Miriam Leitão, em artigo recente:

“o racismo é uma doença da alma que não acaba com ações afirmativas. Elas são apenas a forma de derrubar barreiras artificiais à ascensão dos negros brasileiros. Têm limitações e imperfeições. Têm que ser criativas, flexíveis, diferenciadas”.⁸

Portas abertas

O momento atual apresenta-se como um campo de possibilidades, no qual serão negociadas, entre diferentes setores da sociedade, as condições e os critérios para adoção das políticas de ação afirmativa. Colocamo-nos, portanto, diante do desafio da prática, não mais debatendo sobre se estas serão ou não adotadas, mas sim sobre como concretizá-las.

Trata-se, então, de discutir as estratégias de implementação das políticas, observando aspectos tais como seu impacto/eficácia; critérios para definição dos beneficiados; viabilidade/tipos de ações possíveis de serem adotadas e a necessidade de monitoramento/continuidade das mesmas.

No que diz respeito ao impacto/eficácia, devemos levar em conta que estas políticas vão possibilitar a abertura do sistema para pessoas negras qualificadas e semiquilificadas que, sem ação afirmativa, teriam tido mais dificuldades para se empregar.

Como aponta Márcia Lima, o mercado de trabalho atua ao mesmo tempo como revelador das desigualdades raciais existentes, em termos de qualificação e educação, mas também como produtor de desigualdades:

“pois negros e brancos com a mesma qualificação ocupam diferentes posições e conseqüentemente vão receber diferentes salários” (Lima, 2001: 239-40).

O impacto das políticas de ação afirmativa será, portanto, principalmente em profissões onde, tradicionalmente, predominam brancos, tais como o Judiciário, a diplomacia, o alto escalão das empresas (públicas e privadas).

Nesse sentido, é particularmente relevante a iniciativa do Instituto Rio Branco, que procura ampliar a participação de afrodescendentes num contexto em que se encontram praticamente ausentes. Vale lembrar que, segundo dados da

8 Miriam Leitão. “Brasil tem que pagar para ver”. In: *Diário de São Paulo* de 02/01/2002.

Pnad 1998, pessoas brancas representam quase 80% dos profissionais de nível superior, enquanto pessoas pretas ocupam apenas 3,4% desse contingente e pardas, 19,5% (Lima, 2001). Percentuais semelhantes se apresentam para a categoria ocupacional de proprietários/as empregadores, dirigentes (assalariados/as com poder decisório) e profissionais liberais.

No que diz respeito aos critérios, pelas propostas atualmente em debate, serão beneficiadas as pessoas que se classificam como pretas ou pardas. Este fato torna necessário que o documento individual de identificação (certidão de nascimento ou carteira de identidade) inclua essa caracterização, já que a classificação no censo é anônima e agregada. Tal medida encontra-se prevista no projeto de lei nº 650, aprovado no Senado e em tramitação na Câmara dos Deputados.

Ainda no que diz respeito aos critérios, é fundamental priorizar a contratação/ admissão de pessoas pretas e pardas, sem abrir mão da qualificação para o cargo/ vaga, reafirmando um compromisso radical com a não-discriminação e com altos padrões de competência. Se tomamos o exemplo dos EUA, veremos que os programas de ação afirmativa mais bem-sucedidos têm justamente estes dois critérios como ponto de partida. Trata-se de experiências nas quais, sem abrir mão de dois compromissos inegociáveis – a qualidade dos profissionais em todos os níveis e a ampliação das oportunidades para pessoas negras – foi-se capaz de produzir resultados expressivos no que diz respeito à ascensão profissional e social da população afro-americana.

Através do que os formuladores do programa chamaram de “avenidas de oportunidade”, foram adotadas estratégias simultâneas e coordenadas tanto para aumentar o recrutamento e a permanência de pessoas negras nos cursos de formação, quanto destinadas a melhorar o aproveitamento destes/as estudantes ao longo do curso, fazendo com que, ainda que ingressassem com deficiências na sua formação básica, pudessem obter rendimento escolar equivalente ou superior aos demais estudantes.⁹

A atual política de promoção da diversidade adotada pela maioria das grandes empresas norte-americanas revela justamente esta preocupação: garantir que o conjunto dos empregados, nas diferentes instâncias de poder, reflita a diversidade étnica e racial da população local, sem entretanto abrir mão da qualificação no desempenho das atividades da empresa. Isto implica, com frequência, adoção de programas de treinamento e capacitação profissional destinados à própria mão-de-obra já empregada na empresa. Também conduz a uma estratégia constante de recrutamento de bons profissionais – ou

de estudantes com bom desempenho – e que também sejam parte de grupos historicamente discriminados aos quais se busca beneficiar (Diversity Inc., 2002).

No que se refere à viabilidade e aos tipos de ações a serem implementadas, é importante enfatizar uma vez mais que ação afirmativa e cotas não são medidas equivalentes. Nos EUA, por exemplo, as cotas foram utilizadas apenas como medida judicial, em casos de segregação permanente e recorrente.

Entre os outros tipos de medidas passíveis de serem adotadas, tanto no mercado de trabalho quanto no campo da educação, encontram-se: recrutamento direcionado; políticas de treinamento/apoio educacional; programas de promoção interna; evitar contratações boca-a-boca; programas de bolsas; programas preparatórios; ampliação do crédito educacional. É importante destacar também a importância do compromisso institucional com os princípios e a implantação das políticas de ação afirmativa, a fim de que se tornem uma medida permanente, “a despeito de qualquer conjuntura e de qualquer coloração político-ideológica que administre o Estado”.¹⁰

Também é importante destacar a necessidade de que os programas de ação afirmativa que venham a ser implantados possuam um mecanismo permanente de monitoramento, com vistas a sua continuidade. Nesse sentido, ganha ainda maior relevância o decreto presidencial 4.228, assinado em 13 de maio de 2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas e estabelece que o mesmo será gerenciado por um Comitê de Avaliação e Acompanhamento, que terá, entre outras, a finalidade de sistematizar e avaliar os resultados alcançados pelo programa.

O monitoramento também é fundamental para que seja possível avaliar como as metas inicialmente estabelecidas estão sendo atingidas ao longo do tempo. Afinal, todas as propostas de ação afirmativa em discussão ou implementação prevêem que essas medidas serão implementadas por um período determinado, até que sejam atingidas as metas previstas.

Uma das questões que têm sido levantadas é justamente até que ponto as medidas recentemente anunciadas pelo governo brasileiro terão condições reais de concretização a curto prazo, diante da conjuntura eleitoral, possivelmente atrasando e, quem sabe, trazendo novas orientações à concretização dos programas até aqui divulgados.

Alguns críticos têm inclusive caracterizado as medidas divulgadas como “demagógicas”, por terem sido lançadas num período pré-eleitoral, no final de oito anos de mandato presidencial, ao longo do qual outras medidas poderiam ter sido concretizadas. Outros dizem que “a intenção é positiva, mas o tempo é demasiadamente curto para a execução da meta”.¹¹

9 Para uma descrição detalhada de um exemplo de programas desse tipo, adotada pelo Exército dos EUA, ver Charles Moskos e John Butler, 1996.

10 Sueli Carneiro. “Estatuto da Igualdade Racial”. In: *Correio Braziliense* de 31/05/ 2002.

11 Maria Helena Tachinardi. “Ações afirmativas e políticas”. In: *Gazeta Mercantil* de 11/01/2002.

Independentemente dessas críticas, é certo afirmar que o movimento negro e demais ativistas anti-racistas devem estar atentos para que a *onda pós-Durban* tenha efeitos duradouros e não se esvazie após essas poucas medidas até aqui divulgadas. O tema ganhou, finalmente, relevância no debate público nacional, e é necessário agora que sejam instituídas políticas permanentes destinadas a reduzir as desigualdades raciais e ampliar as oportunidades para grupos historicamente discriminados.

Nesse sentido, um dos principais desafios colocados para o Estado brasileiro é justamente a produção de informações de qualidade que venham subsidiar o desenho dessas políticas. Além do IBGE, órgão oficialmente encarregado da produção de estatísticas, outras instâncias governamentais, tais como os ministérios, devem comprometer-se com a produção de dados que revelem as diferentes condições de acesso a bens coletivos, infra-estrutura urbana e outros serviços, tendo como referência a variável racial.

É preciso sugerir e adotar ações que tenham efetivamente como ponto de partida a meta da igualdade racial. Os caminhos através dos quais esse ideal será atingido vão variar de setor para setor, de universidade para universidade, de empresa para empresa. A exigência fundamental é que o princípio da igualdade seja incorporado e as diferentes instituições sejam publicamente cobradas e fiscalizadas no seu esforço de realizá-lo na prática. ■

Referências bibliográficas

- AMB (Articulação de Mulheres Brasileiras). Mulheres negras: um retrato da discriminação racial no Brasil. Brasília: AMB, 2001.
- BURKHART, Glenda; BOWEN, William; BOK, Derek. A Report card on diversity: lessons for business from higher education. In: *Harvard Business Review*, v. 77, n. 1, jan.-fev. 1999.
- CEPIA. As mulheres e a legislação contra o racismo. Rio de Janeiro: CEPIA, 2001.
- DIVERSITY INC. The business case for diversity: the proof, the strategies and the industries in the front line. (www.diversityinc.com), 2002.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio. Racism and anti-racism in Brazil: a postmodern perspective. In: BOWSER, B. (ed.). *Racism and anti-racism in world perspective*. Londres: Sage, 1995.
- HASENBALG, Carlos; SILVA, Nelson Valle. *Relações raciais no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: Rio Fundo, 1992.
- _____. Educação e diferenças raciais na mobilidade ocupacional no Brasil. In: HASENBALG, C. (Org.); SILVA, N. V. (Org.); LIMA, M. (Org.). *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1999.
- HENRIQUES, Ricardo. Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão; n. 807).
- HERINGER, Rosana. Introduction to the analysis of racism and anti-racism in Brazil. In: BOWSER, B. (ed.). *Racism and anti-racism in world perspective*. Londres: Sage, 1995.
- _____. Addressing race inequalities in Brazil: lessons from the United States. In: The Latin American Program. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1999. (Working paper series n. 237).
- _____. (org.). *A cor da desigualdade: desigualdades raciais no mercado de trabalho e ação afirmativa no Brasil*. Rio de Janeiro: IERÉ/ Núcleo da Cor-LPS-IFCS-UFRJ, 1999.
- _____. *Desigualdades raciais no Brasil*. Brasília: Escritório Nacional Zumbi dos Palmares, 2000.
- _____. Mapeamento de ações e discursos de combate às desigualdades raciais no Brasil. In: *Estudos Afro-Asiáticos*. Rio de Janeiro, Ano 23, n. 2, p. 291-334, dez. 2001.
- HERINGER, R.; SANT'ANNA, W.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, S. de. *Negros no Brasil: dados da realidade*. Petrópolis: Vozes/ Ibase, 1989.
- HOCHSCHILD, Jennifer. Affirmative action as culture war. In: LAMONT, Michelle (ed.). *The cultural territories of race: white and black boundaries*. Chicago: Russell Sage Foundation Press and University of Chicago Press, 1999.
- HOTZ, V. Joseph; TIENDA, Marta. Education and employment in a diverse society: generating inequality through the School-to-work. In: DENTON, N.; TOLNAY, S. (ed.). *American diversity: a demographic challenge for the twenty-first century*. Albany, Nova York: SUNY Press, 1999.
- INSPIR/ DIEESE/ AFL-CIO. Mapa da população negra no mercado de trabalho. São Paulo: INSPIR - Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial, 1999.
- KIRSCHENMAN, Joleen; NECKERMAN, Kathryn. We'd like to hire them but...the meaning of race for employers. In: JENCKS, C. (ed.); PETERSON, P. (ed.) *The urban underclass*. Washington: Brookings, 1991.
- LIMA, Márcia. O quadro atual das desigualdades. In: HASENBALG, C. (Org.); SILVA, N. V. e LIMA, M. (Org.). *Cor e estratificação social*. Rio de Janeiro: Contracapa, 1999.
- _____. *Serviço de branco, serviço de preto: um estudo sobre cor e trabalho no Brasil urbano*. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, IFCS-UFRJ, 2001. (Tese de Doutorado).
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa Nacional de Direitos Humanos. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 1998.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa Nacional de Direitos Humanos II. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, 2002.
- MOSKOS, Charles C.; BUTLER, John S. All we can be: black leadership and racial integration the army way. Nova York: Basic Books, 1996.
- ONU. Declaração e Plano de Ação da III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.
- RESKIN, Barbara. *Affirmative action in employment*. Washington: American Sociological Association, 1997.
- SANT'ANNA, Wânia; PAIXÃO, Marcelo. Desenvolvimento humano e população afrodescendente no Brasil: uma questão de raça. In: Proposta: 73, 1997.
- SCALON, Maria Celi. Mobilidade social no Brasil: tendências e perspectivas. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- SCHWARTZMAN, Simon. Fora de foco: diversidade e identidades étnicas no Brasil. In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 55, nov. 1999, p.83-96.
- SILVA JR. Hélio. *Anti-racismo: coletânea de leis brasileiras (federal, estaduais, municipais)*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.
- SOUZA, Jessé (Org.). *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos*. Brasília: Paralelo 15, 1997.
- STEEH; KRYSAN. The polls-trends. Affirmative action and the public, 1970-1995. In: *Public Opinion Quarterly*, v. 60 (1): 128-58.
- THOMAS, David; ELY, Robin. Making differences matter: a new paradigm for managing diversity. In: *Harvard Business Review*, v. 74, n.5, set.-out. 1996.
- TIENDA, Marta; STIER, Haya. The wages of race: color and employment opportunity in Chicago's inner city. In: PEDRAZA, S.; RUMBAUT, R. (eds.). *Origins and destinies: immigration, race and ethnicity in America*. Nova York: Wadsworth, 1996.

Perspectivas da descentralização na saúde pública

SÉRGIO FRANCISCO PIOLA¹

O debate sobre a descentralização das funções do Estado, inserido em conjunto amplo de propostas de reformas econômicas e sociais, ganhou grande impulso nas últimas décadas. As principais causas do revigoramento dessa discussão estão relacionadas à falência de diferentes modelos de desenvolvimento, tanto nas economias capitalistas centrais (*Welfare State*), como nas capitalistas periféricas (Estado desenvolvimentista), e nas socialistas. (Affonso, 2000). Esses modelos se caracterizaram por forte ingerência estatal nos campos econômico e social, seja o Estado como agente direto ou como regulador das relações econômicas e sociais. Mas não conseguiram superar o aguçamento de crises fiscais repetidas e o aumento do desemprego, gerando novos focos de pobreza. Tampouco conseguiram encontrar uma inserção mais satisfatória na nova economia globalizada.

A discussão sobre descentralização tem como um dos pontos fundamentais a redefinição das relações Estado-sociedade. Entre os grupos conservadores, passou-se a defender uma descentralização radical, com o objetivo de reduzir o Estado a funções mínimas – proteção contra a força, o roubo, a fraude, além da garantia dos contratos (Nozick, 1974). A ação do Estado nas áreas sociais, segundo essa visão, ficaria restrita a um pequeno conjunto de bens públicos e a programas assistenciais para a população mais pobre (Mendes, 2001).

Em outra vertente, a redefinição dessas relações passaria por uma reorganização do Estado, tornando-o menor, mais ágil, forte e eficiente. Nas palavras de Castells (1995):

“um Estado flexível e aberto para o sistema mundial e para a sociedade, capaz de descentralizar-se e diversificar-se em direção ao local e ao regional, conectando-se não com a sociedade civil, mas com as sociedades civis”.

Na América Latina, em particular, a descentralização vem associada não somente à crise fiscal e a problemas de governabilidade, mas também aos processos de redemocratização a partir dos anos 1980 (Affonso, 2000). O que faz com que seja, muitas vezes, tomada como um componente essencial ao exercício da democracia.

No campo da provisão de serviços públicos, os grupos defensores da descentralização apontam a aproximação do poder decisório da população como fator facilitador de definição de prioridades e maior controle, pela sociedade, da qualidade dos serviços e da correta aplicação dos recursos. Além de permitir uma melhor integração entre atividades intersetoriais e entre agências governamentais e não-governamentais.

Entre as debilidades, citam-se as ineficiências por perda de escala e de escopo de algumas atividades ou políticas; as fragilidades administrativas da maioria dos governos locais; as

possibilidades de incremento do *clientelismo*; e o aumento das desigualdades entre as unidades federadas, se o processo não for acompanhado por políticas federais redistributivas.

Uma consideração importante diz respeito às distintas formas através das quais a descentralização pode se expressar:

- no sentido do Estado para a sociedade civil, tanto pode ser do Estado para organizações da sociedade civil (associações de moradores e moradoras, sindicatos, organizações sociais etc.) ou a privatização de serviços públicos; e
- entre esferas de governo, a transferência de poder da União para os governos subnacionais (estados e/ou municípios).²

Mobilização reformadora

O processo de descentralização na área da Saúde é um movimento que começou a se estruturar ao longo da década de 1980. Porém, ganhou contornos mais definitivos na Constituição de 1988 e na legislação infraconstitucional subsequente (Lei nº 8080 de 19 de setembro de 1990, Lei nº 8.142 de 28 de dezembro de 1990, normas e portarias regulamentadoras).

Institucionalmente, as primeiras iniciativas buscavam não mais do que uma maior participação dos estados e municípios na prestação de serviços. Como ocorreu na proposta não implementada do Programa Nacional de Serviços Básicos de Saúde – Prevsau –, em 1980. Entre outras ações, incluía proposta de significativa expansão das redes estaduais e municipais.

A descentralização, a integralidade da assistência e a regionalização dos serviços constituíram os principais fundamentos da estratégia das Ações Integradas de Saúde (AIS), criada em 1984, como um desdobramento do Plano de Reorientação da Assistência à Saúde no âmbito da Previdência Social, de 1982.

¹ Médico sanitário, pesquisador do Ipea (Instituto de Política Econômica Aplicada).

² Neste artigo será tratada apenas a descentralização da União para os governos subnacionais, no caso da Saúde.

Finalmente, em 1987 foi instituído o Programa de Desenvolvimento de Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (Suds), que, de forma mais efetiva:

“antecipou a formulação de várias propostas no campo da descentralização, como a transferência da gestão de unidades próprias do Inamps para estados e municípios mediante convênio, a cessão de bens, inclusive imóveis, e de recursos humanos, repasse de recursos para outras instâncias de governo e, ainda, a representação popular nos seus colegiados gestores (Comissões Interinstitucionais de Saúde – CIS; Comissões Regionais Interinstitucionais de Saúde – Cris e Comissões Interinstitucionais Municipais de Saúde – Cims)” (Guedes, 1988: 15).

Essas iniciativas, ao longo da década de 1980, objetivavam, na verdade, contornar outros problemas igualmente prementes do sistema público de saúde, como a falta de unicidade de comando e as desigualdades no acesso aos serviços.

Politicamente, a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986, foi um marco para a reorganização setorial. O relatório dessa conferência foi referência para os/as constituintes que participaram da elaboração da Carta de 1988 e para os/as militantes do “movimento sanitário brasileiro”. Na verdade, o sucesso do movimento descentralizador na área da Saúde pode ser atribuído, em boa medida, à presença de uma coalização reformadora, capaz de elaborar um projeto, de mobilizar os atores setoriais e de negociá-lo com as autoridades governamentais e constituintes (Almeida, 1995).

O que diz a legislação

A Constituição de 1988 revela nítida propensão descentralizadora, tanto em relação a temas gerais, quanto, em particular, à área da Saúde. No âmbito geral, essa tendência se manifesta em vários dispositivos, como na atribuição ao município do *status* de ente federado dotado de autonomia (Arts. 1º e 18); na determinação de que, nos casos de competências concorrentes, a União limitar-se-á a estabelecer normas gerais; e no estabelecimento de uma nova partilha tributária, que aumentou a participação de estados e municípios nos tributos federais e ampliou o poder de tributação dessas instâncias.

Para a área da Saúde, esta orientação também está claramente colocada: a descentralização (Art. 198, I) e a participação da comunidade (Art. 198, II) passaram a ser diretrizes para a organização do Sistema Único de Saúde; a competência concorrente das três esferas de governo – cuidar da Saúde e da Assistência Pública (Art. 23, II) – é genérica; apenas o município – o ente federativo com o qual cidadãos e cidadãs têm relações mais próximas, freqüentes e imediatas – recebeu a missão específica de prestar serviços de atendimento à saúde da população. À União e ao Estado cabe prover a cooperação técnica e financeira necessária ao exercício desse encargo (Art. 30, VII) (Barros *et alii*, 1996).

Foram necessários três anos, após a promulgação da Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8080, de 1990), para que fosse desenhada uma estratégia mais clara para o processo de descentralização. A Norma Operacional Básica (NOB/SUS 01/93), aprovada pela Portaria do Ministério da Saúde (nº 545), de 20 de maio de 1993, que estabeleceu *“normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde”*, formalizou essa estratégia.

Diante da diversidade de situações (populacional, econômica e administrativa) que caracteriza o perfil dos municípios brasileiros, foram estabelecidos pela NOB 01/93 estágios de gestão – incipiente, parcial e semiplena. Estes representavam diferentes níveis de responsabilidades e autonomia de gestão. No entanto, somente na condição de gestão semiplena é que os estados e municípios passavam a ter responsabilidade integral sobre a gestão da prestação de serviços. Em contrapartida, passavam a receber mensalmente do Ministério da Saúde o total de recursos correspondente aos tetos estabelecidos para o custeio da assistência ambulatorial e hospitalar.

Um dos entendimentos básicos então pactuado foi o de que a descentralização deveria se efetivar de forma negociada e gradual, com liberdade de adesão por parte das unidades federadas. Essas poderiam escolher em que condição de gestão queriam se enquadrar, desde que atendidos requisitos estabelecidos na norma operacional. Para instrumentalizar e dar continuidade ao processo de negociação, na esfera federal foi instalada a Comissão Intergestores Tripartite – CIT (composta por gestores do SUS dos três níveis de governo).

Em cada estado, passou a funcionar uma Comissão de Intergestores Bipartite – CIB (representantes das secretarias estaduais e municipais de Saúde). Às CIBs foi atribuída a seguinte função:

“adequar as normas nacionais às condições específicas de cada estado e propor medidas reguladoras da relação estado/municípios e município/município na implementação do sistema único de saúde, conduzindo, assim, o processo de descentralização na esfera estadual” (Lucchesi, 1996).

Ressalte-se, entretanto, que essas comissões têm o papel de fóruns técnicos de negociação. As decisões nelas pactuadas devem ser referendadas pelos Conselhos de Saúde e pelos gestores do sistema (Ministério da Saúde e secretarias estaduais e municipais de Saúde).

A NOB 01/93 tinha, no entanto, uma grande limitação por tratar apenas da descentralização da assistência médico-hospitalar. Não incorporava no esforço descentralizador a execução de outras atividades, como a vigilância sanitária, epidemiológica e o controle de doenças. Ademais, à época, vivia-se grande insegurança em relação à estabilidade do financiamento setorial. Isto porque o repasse de recursos da Previdência Social para o Ministério da Saúde havia cessado e

ainda não tinha sido instituída a Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira – CPMF – como uma das fontes de financiamento da área da Saúde.

Em novembro de 1996, com a aprovação da NOB 01/96, mudanças fundamentais foram introduzidas na sistemática definida pela NOB 01/93. As formas de gestão municipal reduziram-se a duas: gestão plena da atenção básica e gestão plena do sistema municipal de saúde. A criação do *status* de gestor da atenção básica permitiu que inúmeros municípios brasileiros – que não tinham condições de assumir a gestão integral do sistema – pudessem, ao menos, habilitar-se à gestão do nível mais básico da atenção à saúde. Outros aspectos positivos foram:

- manutenção do processo democrático inaugurado pela NOB 01/93;
- ampliação da descentralização de recursos ao incluir, como objeto de repasses automáticos, além dos recursos destinados à assistência médica, outros destinados ao controle de doenças transmissíveis, vigilância sanitária e epidemiológica;
- criação do Piso Assistencial Básico (PAB), valor *per capita* que passou a ser transferido diretamente aos municípios habilitados e destinado ao custeio de serviços básicos de saúde;
- sinalização para mudança do modelo assistencial, ao intensificar o apoio à adoção de estratégias como o Programa de Saúde da Família e de Agentes Comunitários de Saúde;
- criação da Programação Pactuada Integrada (PPI) como instrumento central para definição da oferta dos serviços e critérios de alocação dos recursos para os estados e municípios.

Apesar de aprovada em 1996, a NOB 01/96 passou por um período de indefinições – durante o ano de 1997 e boa parte do ano de 1998 – devido a discussões a respeito dos valores do PAB. Nesse período, foram inseridas algumas modificações e o PAB passou a ser denominado Piso da Atenção Básica, composto de uma parte fixa (PAB original) e de uma parte variável, composta por incentivos financeiros à implantação do Programa de Saúde da Família, do Programa de Agentes Comunitários de Saúde, bem como à vigilância sanitária, ao combate a carências nutricionais e à aquisição de medicamentos básicos (Oliveira Jr., 2000).

Este primeiro momento do processo de descentralização do Sistema de Saúde Brasileiro (período das Normas 01/93 e 01/96) caracterizou-se por um forte viés municipalizante, no qual o papel das secretarias estaduais de Saúde era apenas residual. Ademais, intensificou-se o conflito horizontal entre as municipalidades com o cerceamento de demandas de assistência advindas de municípios vizinhos, instaurando uma tendência de fragmentação do sistema, com comprometimento da solidariedade e do compartilhamento das responsabilidades de gestão (MS/SAS - Secretaria de Assistência à Saúde – 2002). Significa que a NOB 01/96 não propiciou a construção solidária

de redes hierarquizadas de serviços nos espaços supramunicipais e não criou mecanismos que efetivamente facilitassem o acesso de cidadãos e cidadãs a serviços de maior complexidade tecnológica (Campos, 2001).

A heterogeneidade dos municípios brasileiros em relação ao tamanho populacional e as condições econômicas e de oferta de serviços agravavam esse quadro, uma vez que poucos municípios têm condições de montar, em suas bases territoriais, sistemas auto-suficientes em relação às necessidades de atendimento da população.

Na tentativa de solucionar esse problema, foram criados Consórcios Intermunicipais de Saúde, situação em que diversos municípios se associam para prover determinados serviços. Contudo, essas formas associativas mostraram-se instáveis e incapazes de resolver o problema da falta de uma coordenação/articulação sistêmica mais geral no âmbito estadual.

Para enfrentar essas dificuldades foi negociada a Norma Operacional da Assistência Saúde – NOAS/SUS 01/01, instituída pela Portaria MS/GM nº 95, de 26 de janeiro de 2001. Os objetivos declarados dessa Norma foram incrementar a resolutividade da atenção básica e aumentar a acessibilidade a uma atenção mais integral, mediante a regionalização e hierarquização da rede assistencial, reforçando o propósito de organização dos sistemas estaduais.

Paralelamente, a responsabilidade dos municípios na provisão da atenção básica foi ampliada com a criação da Gestão Plena da Atenção Básica Ampliada (GPABA). De acordo com a NOAS 01/01, todos os municípios deverão assumir os procedimentos do atual Piso de Atenção Básica (PAB), mais um elenco mínimo de procedimentos ambulatoriais de menor complexidade. Além disso, conforme a NOAS 01/01:

“o gestor municipal deverá participar ativamente do processo de regionalização e de Programação Pactuada Integrada no estado, visando garantir o acesso de sua população aos outros níveis de atenção cujos serviços não estejam em seu território”.

A NOAS também instituiu o Plano Diretor de Regionalização (PDR) como “*instrumento de ordenamento do processo de regionalização da assistência em cada estado e Distrito Federal*”.

O PDR deve ser elaborado de forma a garantir “*o acesso de todos os cidadãos aos serviços necessários à resolução de seus problemas de saúde, em qualquer nível de atenção, diretamente ou mediante o estabelecimento de compromissos entre gestores para o atendimento de referências municipais*”.

Devem ser definidas regiões/microrregiões de Saúde como território-base para o planejamento da atenção à saúde. O município-sede de módulo assistencial deve ofertar, além dos procedimentos de atenção básica ampliada, um conjunto mínimo de serviços de média complexidade para sua população e para a população de outros municípios a ele vinculados – como radiografia simples, ultra-sonografia obstétrica, primeiro atendimento em clínica médica e pediatria, entre outros.

Perdas e ganhos

Apesar da descentralização ser uma das diretrizes para a organização do Sistema Único de Saúde, medidas mais concretas para dar início ao processo só começaram a ser tomadas com a Norma Operacional 01, de 1993.

Sua grande virtude foi estabelecer gradualidade, flexibilidade e pactuação como condições essenciais ao desenvolvimento do processo de descentralização. Seus resultados, dessa forma, não devem ser avaliados com base no número de municípios ou de estados que assumiram responsabilidades com a condição mais avançada de gestão descentralizada – semiplena. Mas em função do desenvolvimento de um ambiente de discussão permanente entre as três esferas de governo e da criação de instrumentos de negociação representados pela Comissão Intergestores Tripartite, no âmbito federal, e pelas Comissões Intergestores Bipartites, no âmbito dos estados.

Efetivamente, entre 1993 e 1997, período de vigência da NOB 01/93, apenas 144 municípios (cerca de 2,5% do total) habilitaram-se à gestão semiplena, condição em que recebiam repasses diretos do Fundo Nacional de Saúde e se responsabilizavam integralmente pela assistência à saúde de suas populações.

A maioria dos municípios (2.941 – cerca de 54% do total) habilitou-se na condição de gestão parcial, situação na qual não recebiam repasses fundo a fundo, além de lhes serem transferidas poucas responsabilidades. Um dos requisitos para a habilitação em qualquer uma das formas de gestão descentralizada era a existência de Conselhos de Saúde em funcionamento. Assim, a NOB 01/93 exerceu o importante papel de estímulo à formação, em quase todos os municípios brasileiros, desse instrumento de participação da sociedade.

Ao final de 1996, e durante todo o ano de 1997, as habilitações pela NOB 01/93 haviam praticamente estancado, fosse em decorrência das incertezas quanto ao financiamento do sistema, fosse pelo fato de já terem sido iniciadas as negociações para edição de uma nova Norma Operacional.

A NOB 01/96, que começou a ser efetivamente implantada em 1998, trouxe inovações importantes. As principais foram a criação do Piso Ambulatorial Básico (PAB), com a definição de apenas duas formas de gestão descentralizada para os municípios: gestão plena da atenção básica e plena do sistema municipal, e a ampliação de recursos para a descentralização de outras atividades, além da intensificação de programas como o *Saúde da Família* e de *Agentes Comunitários de Saúde*.

A criação da condição de gestor pleno da atenção básica, criticada inicialmente como uma diminuição das competências municipais, mostrou-se uma medida adequada, diante das desigualdades existentes entre os municípios brasileiros. Foi graças à sua instituição que um grande número de municipalidades passou a gerir, pelo menos, seus serviços básicos de saúde.

Até o início de 2000, mais de 99% dos municípios brasileiros já haviam aderido a um dos dois tipos de gestão descentralizada previstos na NOB/SUS 01/96. O processo permitiu o desenvolvimento e amadurecimento de experiências exitosas nos municípios e a formação de um importante contingente de profissionais qualificados nas diversas áreas do SUS.

Mais de 4.950 municípios se habilitaram à Gestão Plena da Atenção Básica e 564 municípios, à Gestão Plena de seus sistemas de saúde. No tocante às secretarias estaduais de Saúde, os números são menos expressivos: Alagoas, Distrito Federal, Santa Catarina, Pará e Ceará estavam habilitados à Gestão Plena do Sistema Estadual, e São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Paraíba à Gestão Avançada do Sistema Estadual.

Como decorrência da NOB 01/96, a descentralização de recursos para estados e, principalmente, para municípios sofreu grande incremento. A intensidade desse processo pode ser constatada na **Tabela 1**. Nela se observa a evolução das formas de utilização dos recursos do Ministério da Saúde destinados à assistência hospitalar e ambulatorial, que correspondem, em média, a 60% dos recursos para Outros Custeios e Capital (OCC) daquele órgão, no período 1998 a 2000.

Tabela 1 (em R\$ milhões/dez. de 2000)

SUS: distribuição dos recursos com assistência hospitalar e ambulatorial, segundo a forma de utilização orçamentária e destinação, 1998 a 2000

ESPECIFICAÇÃO	1998		1999		2000	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Pagamentos diretos	6.476	55,3	5.957	45,9	5.066	39,1
Transferências (total)	5.232	44,7	7.027	54,1	7.927	61,1
Total	11.708	100,0	12.984	100,0	12.993	100,0

Fonte: MS/SE/Datasus

Os pagamentos diretos representam, basicamente, a remuneração de serviços de provedores estaduais e municipais, públicos ou privados, que ainda é feita diretamente pelo Ministério da Saúde. As transferências correspondem aos repasses *fundo a fundo*, feitos pelo Ministério da Saúde aos estados e municípios que se encontram na condição de gestão plena do sistema e aos municípios na condição de gestão plena de atenção básica.

Nesses repasses, no caso dos municípios habilitados na gestão plena da atenção básica, são transferidos os recursos da parte fixa do PAB e recursos para programas e atividades que são objeto dos "incentivos", tais como: *Programa da Saúde da Família*, *Programa de Agentes Comunitários de Saúde*, *Farmácia Básica*, *Controle Descentralizado de Endemias* etc. (PAB-variável). No caso dos municípios em gestão plena do sistema municipal, os repasses incluem tanto recursos para a assistência

de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar (MAC), como recursos para a Atenção Básica (PAB-fixo e PAB-variável).

Os pagamentos diretos, que representavam 55,3% do gasto total em assistência hospitalar e ambulatorial em 1998, passam a responder por 39% dos gastos em 2000, demonstrando que o relacionamento direto Ministério da Saúde/provedor está em decréscimo. Em valores monetários, verifica-se que há uma diminuição nessa forma de execução dos recursos.

O crescimento das transferências *fundo a fundo* é notório, tanto em termos percentuais em relação ao gasto total, quanto em valores absolutos. No primeiro caso, as transferências, que representavam 44,7% do gasto total em 1998, passam a responder por 61% do gasto em 2000. Em valores constantes passa-se de cerca de R\$ 5,2 bilhões, em 1998, para R\$ 7,9 bilhões, em 2000. As transferências específicas para a Atenção Básica também apresentam grande crescimento: de R\$ 1,8 bilhão, em 1998, para cerca de R\$ 3,2 bilhões, em 2000 (Tabela 2).

Tabela 2 - (em R\$ milhões/dez. de 2000)
SUS: distribuição das transferências por estados e municípios, segundo destinação, 1998 e 2000

ESPECIFICAÇÃO	1998		1998		2000	
	VALOR	%	VALOR	%	VALOR	%
Transferências	5.232	100,0	7.027	100,0	7.927	100,0
Atenção Básica	1.833	35,0	2.772	39,4	3.196	40,3
Média e alta complexidade	3.399	65,0	4.255	60,6	4.731	59,7

Fonte: MS/SE/Datasus

Esses dados demonstram o grande incremento dos repasses de recursos federais para as gestões estadual e municipal. Para os grupos defensores mais ferrenhos da descentralização, entretanto, tais números escondem algumas peculiaridades que necessitam ser esclarecidas – sobretudo no item referente às transferências para a “Atenção Básica”. Nesse item, está incluída a “parte fixa do PAB”, que corresponde ao valor transferido para o desenvolvimento de uma série de ações, basicamente de assistência individual, antes remuneradas segundo o tipo de procedimento realizado, e cujo montante transferido corresponde a um per capita mensal.

Para esta parcela, o gestor subnacional pode fazer a utilização que julgar mais adequada, desde que seja na prestação de atenção básica. Em outras palavras, tem liberdade de alocação. Esta parcela, que corresponde a cerca de R\$ 1,7 bilhão a partir de 1998, não tem recebido quase nenhum acréscimo, ou seja, o *per capita* estabelecido em 1998 (mínimo de R\$ 10 por habitante/ano) não foi reajustado desde sua criação.

Com o montante do PAB-fixo praticamente congelado, todo o crescimento observado nas transferências para a atenção básica é de responsabilidade de recursos repassados para o desenvolvimento de programas ou atividades determinadas. Alguns exemplos: Programa de Saúde da Família, Agentes Comunitários de Saúde, Farmácia Básica, Combate a Carências Nutricionais etc. Para os grupos defensores da descentralização, isso retiraria do gestor municipal a competência de decidir sobre o uso local mais adequado para os recursos.

No âmbito local, são significativos alguns resultados obtidos no processo de descentralização. Sobretudo naqueles municípios que assumiram responsabilidade integral pela gestão do sistema. A gestão municipal tem permitido negociações com os provedores de serviços com reorientações na oferta assistencial, adequando-a às prioridades e necessidades locais.

Paralelamente, a municipalização da operação dos bancos de dados referentes a internações (SIH) e atendimentos ambulatoriais (SIA) permitiu a criação de sistemas informatizados de marcação de internações e consultas médicas em vários municípios. Conferiu assim maior comodidade e presteza no acesso a esses serviços. Resultados também começaram a aparecer na diminuição de internações suscetíveis de prevenção, como nos casos de doença diarreica, infecções respiratórias em crianças, em decorrência de um melhor atendimento ambulatorial.

Pesquisa feita pela Organização Pan-Americana de Saúde no Ceará, numa amostra de municípios de vários tamanhos, constatou que as quedas da mortalidade infantil foram maiores nos municípios com gestão descentralizada em relação aos não-descentralizados (de 16% a 26%). A produtividade média das consultas médicas foi 21% maior nos municípios com gestão descentralizada em relação aos com gestão não-descentralizada (Soares, 1993).

Apesar das inúmeras experiências exitosas – que podem ser facilmente identificadas em todas as regiões do país – o processo de descentralização deixa transparecer uma série de problemas. Estão relacionados à eficiência, à integralidade do atendimento e à equidade na alocação de recursos e na utilização dos serviços que, em parte, podem ser atribuídos à forma com que se vem dando sua implementação.

As Normas Operacionais 01/93 e 01/96, ao privilegiarem o contato direto entre a União e os municípios, conferiram, sem dúvida, maior velocidade ao processo de descentralização. Porém também desvendaram novos desafios. Propiciaram que a quase totalidade dos municípios brasileiros assumisse alguma responsabilidade na gestão da atenção à saúde de suas populações. Mas também criaram uma tendência de fragmentação do sistema, com comprometimento da solidariedade entre as esferas de governo e do compartilhamento nas

responsabilidades de gestão. Além disso, a orientação do processo, tendo como ator preferencial os municípios, implicou uma retração das secretarias estaduais de Saúde no seu papel coordenador do SUS no âmbito do Estado.

Começou a ocorrer um cerceamento, nos municípios em gestão plena do sistema municipal, da demanda por atendimento de populações residentes nos municípios vizinhos. Na verdade, a excessiva autonomização, não solidária, dos subsistemas municipais acarreta dois comportamentos oportunistas. Parte dos municípios com gestão plena do sistema reclama e até dificulta o atendimento de pacientes que chegam de outros municípios – sob a alegação de que esses/as pacientes consomem recursos destinados à sua população; e a postura daqueles municípios que adotam a *empurroterapia*, transferindo, seguidamente, as suas responsabilidades assistenciais para outros centros.

O pequeno porte da maioria dos municípios brasileiros torna inviável atender no seu próprio território, até mesmo por motivos de eficiência, escassez de recursos humanos especializados e de recursos financeiros, todas as demandas por serviços, especialmente os de maior custo e complexidade. Essa situação requer o estabelecimento, de forma planejada, de espaços supramunicipais de assistência à saúde, sem os quais, recursos públicos serão aplicados de forma pulverizada e a população, sobretudo a dos pequenos municípios, continuará com dificuldades de acesso ao atendimento integral de suas necessidades de saúde.

A NOAS 01/2001 procura responder a alguns dos desafios citados. A ênfase na regionalização assistencial, através do reforço do papel indutor da Programação Pactuada Integrada (PPI) e do Plano Diretor de Regionalização (PDR), e também o estabelecimento de Termos de Compromissos entre secretaria estadual e municipais, para o ordenamento e garantia da assistência dos casos que necessitam ser transferidos para outras localidades, são esperanças de reordenamento da oferta assistencial com a superação dos problemas detectados. Mas a reorganização da rede e sua expansão planejada requerem um plano consistente de investimentos estratégicos em infra-estrutura, sem o que o esforço de desenhar a regionalização/hierarquização da rede de serviços poderá se revelar infrutífero.

Um dos problemas da descentralização do Sistema Único de Saúde é a complexa e intrincada rede de relações funcionais presentes no federalismo brasileiro, que, somada aos processos de crescente autonomia dos municípios, gera problemas para a construção de um sistema de saúde minimamente coordenado. Agravam esse quadro as heterogeneidades entre estados e entre municípios e o fato de que os limites territoriais e administrativos desses entes de governo muito raramente

correspondem, ou mesmo podem vir a corresponder, a uma rede de serviços capaz de oferecer atendimentos de saúde, dos mais simples aos mais complexos.

No Brasil, a maioria dos municípios não tem condições, por razões econômicas e de tamanho populacional, de possuir sistemas auto-suficientes, o que requer o estabelecimento de redes assistenciais supramunicipais e, até mesmo, interestaduais articuladas, capazes de propiciar acesso integral às necessidades de saúde da população.

Numa primeira etapa, 1993-2001, a orientação do processo de descentralização foi nitidamente municipalizante. De um lado, possibilitou a transferência de funções gestoras para a quase totalidade dos municípios. De outro, resultou numa fragmentação da oferta de serviços sem maior articulação intermunicipal, dificultando, em muitos casos, o acesso dos/as pacientes, a diferentes níveis de atendimento,

A tendência com a NOAS 01/01 é a criação de um ambiente mais cooperativo, no qual uma organização regionalizada dos serviços, sem a perda da autonomia municipal, contribua para a construção de redes assistenciais capazes de fornecer serviços de forma mais integral e equitativa. ■

Referências bibliográficas

- AFFONSO, R. B., A. - Descentralização e reforma do Estado: a Federação Brasileira na encruzilhada. In: *Economia e Sociedade*, Campinas (14), jun. 2000.
- ALMEIDA, M. H. T. - Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol 10 n. 28, p. 88-108, 1995.
- BARROS, M, E *et alii* - Política de Saúde no Brasil: Diagnóstico e Perspectivas. Texto para Discussão n. 401, IPEA, Brasília, fevereiro de 1996, p. 30.
- BRASIL, Ministério da Saúde, Secretaria de Assistência à Saúde. Relatório de Gestão da Secretaria de Assistência à Saúde 1998/2001, 2, ed. revista e modificada, Brasília, MS, 2002.
- CAMPOS, F. C. C. de C - Gestão Intergovernamental e Financiamento do Sistema Único de Saúde: Apontamentos para os Gestores Municipais, In: MS/SAS/CGPRH, Gestão municipal: textos básicos, Brasília, 2001.
- CASTELLS, M. - Os novos paradigmas tecnológicos e suas implicações econômicas e sociais, Brasília, mimeo, 1995.
- GUEDES, J. S. - Considerações acerca do processo de criação dos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde - Suds, mimeo, 1988.
- LUCCHESI, P. T. R - Descentralização do financiamento e da gestão da assistência à saúde no Brasil: A implementação do Sistema Único de Saúde - Retrospectiva 1990 - 1995, 42 p., mimeo. 1996.
- MENDES, E. V - Os grandes dilemas do SUS, tomo II, Salvador, Ba, Casa da Qualidade Editora, 2001.
- NOZICK, R. - Anarchy, State and Utopia, Paperback, 1977.
- OLIVEIRA Jr., M. - Critérios para repasse dos recursos federais/Papel redistributivo do Governo Federal (MS) e estadual no financiamento da saúde. XI Conferência Nacional de Saúde. Textos iniciais. <http://www.datsus.gov.br/cns/11Conferencia/textos>, junho de 2000.
- SOARES, S.M.S., *et alii* - Mortalidade infantil e municipalização da saúde no estado do Ceará, Fortaleza, Escola de Saúde Pública, 1993.

O que falta é prevenção

Considerando a construção da resposta nacional para o enfrentamento da epidemia de Aids por quase duas décadas no Brasil, podemos refletir um pouco mais sobre os principais desafios da descentralização das políticas de saúde em geral e de HIV/Aids e outras doenças sexualmente transmissíveis (DST) especificamente.

A construção das políticas de saúde para HIV/Aids no país, diferente de outras políticas nacionais de saúde, foram fundamentadas como políticas nacionais a partir da experiência de programas de estados e municípios pró-ativos, como São Paulo e Rio de Janeiro. Mas os princípios e valores éticos de solidariedade, participação, cidadania e direito à vida – que marcaram a esfera comunitária – foram incorporados pelo Estado (Parker, 2002).¹

A consolidação das políticas de HIV/Aids e de outras DST vêm de encontro ao processo de desenvolvimento da política nacional de saúde. Por meio desta, vem sendo delegadas responsabilidades crescentes a estados e municípios, no que diz respeito à saúde da população, assistência médico-sanitária e organização dos respectivos sistemas estaduais, regionais e municipais de saúde.

A ação descentralizada e integrada das três esferas governamentais se constituiu numa das diretrizes estratégicas do SUS. E também é imprescindível para garantir a equidade e o acesso de toda a população aos diferentes serviços assistenciais e ações preventivas, por meio da difusão de ações nos seus diferentes níveis de complexidade, bem como de atuação conjunta com as iniciativas da sociedade civil organizada.²

Os projetos financiados com recursos oriundos de acordos de empréstimo com o Banco Mundial são considerados um marco importante na consolidação das políticas de DST/Aids. Permitiram, por exemplo, o investimento em infra-estrutura laboratorial e as ações de prevenção em âmbitos nacional, estadual e municipal.

Batizados de Aids I (1994-98) e Aids II (1999-2002) foram implementados inicialmente pelo então Programa Nacional de DST/AIDS do Ministério da Saúde. Hoje estão a cargo da Coordenação Nacional de DST/Aids. A própria dinâmica desses projetos, seu papel e importância, foram decisivos para o processo de construção da política nacional centralizada, mas construída também a partir de ações implementadas em âmbito local.

Sabemos, no entanto, que para garantir novos avanços e dar continuidade ao padrão de qualidade e de resultados que vem sendo alcançado pelo Ministério da Saúde, via descentralização, faz-se fundamental o desenvolvimento de processos e instrumentos adequados de acompanhamento, monitoramento e avaliação, de modo que a atuação coordenada possa realmente se efetivar. Serão necessárias mudanças substanciais das competências e responsabilidades dos organismos coordenadores em âmbito nacional – no caso da Coordenação Nacional de DST e Aids – que deverá fortalecer suas funções de formulação, regulação, avaliação e controle, na medida em que as ações operacionais são delegadas a estados e municípios.

Analisando os avanços, vemos que foi possível firmar uma política de medicamentos de importância estratégica, financiada inteiramente pelo estado, como uma prioridade em termos de políticas de atenção e tratamento de pacientes de Aids no país. A política de acesso universal de medicamentos de Aids ofereceu a possibilidade de uma integração maior entre as ações de saúde e de Aids que, no começo, surgiram muito desvinculados do processo de implantação do SUS. Com a política de medicamentos, fortaleceu-se a integração das políticas de Aids dentro do SUS.

Entretanto, devemos levantar um problema fundamental ao pensar a esfera pública – e o que isto significa em relação a alguns aspectos da política nacional de saúde, como a questão da prevenção. A assistência internalizou-se como uma ação pública, integrada ao SUS, e justificada legalmente como parte da resposta do Estado brasileiro diante da epidemia. Com isso, a prevenção foi deixada provisoriamente dependente dos empréstimos de agências financiadoras internacionais (Cf. Camargo Jr, 1999).³

A prática da saúde pública no país ainda não é preventiva. Portanto, o financiamento da prevenção é inexistente. A lógica que governa os argumentos ao redor da assistência, de direito de acesso universal para todas as pessoas, não foi utilizada para pensar sobre o acesso à prevenção. Ao contrário, para que existam os serviços de prevenção é preciso pagar. Pode ser que os valores sejam relativamente baixos, mas é preciso pagar.⁴

1 Richard G. Parker. "Estado e Sociedade em Redes: Descentralização e Sustentabilidade das Ações de Prevenção das DSTs/Aids". Anais do Seminário: *Aprimorando o debate: respostas sociais frente à Aids*. Abia, Rio de Janeiro, 2002.

2 "Política de financiamento das ações em HIV/Aids e outras DST para estados e municípios: transferência fundo a fundo na forma de incentivo". Coordenação Nacional de DST e Aids/SPS/MS, Brasília, abril de 2002

3 Camargo Jr, KR. 1999. "Políticas públicas e prevenção em HIV/Aids". In: Richard Parker, J. Galvão e Marcelo Bessa. "Saúde, desenvolvimento e política: respostas frente à Aids no Brasil". Rio de Janeiro: Abia, São Paulo: Editora 34.

4 Teixeira, P. R. "Avanços e desafios das políticas de saúde no Brasil: a experiência do Programa de DST e Aids". Conferência de abertura. *V Congresso Brasileiro de Prevenção em DST e Aids*. Cuiabá, 10 a 13 de setembro de 2001. (O preço unitário do preservativo passou de US\$ 0,6 em 1996, para US\$ 0,3 em 2000). (Cf. Teixeira, id.).

É justo reconhecer a complexidade de ações a serem permanentemente desenvolvidas e ofertadas. Estas abrangem atividades nas áreas de promoção da saúde, prevenção da doença e dos danos, assistência e tratamento de pessoas portadoras e desenvolvimento institucional. Contudo, o financiamento de ações por meio de recursos específicos mostra-se ainda imprescindível para propiciar o envolvimento dos diferentes níveis governamentais de ações estratégicas.

Verifica-se também a necessidade de capacitar gestores públicos do SUS para a expansão e continuidade das ações de estados e municípios no enfrentamento da epidemia, com ações adequadas e eficientes, de modo que se possa alcançar o seu controle.

Boa saída

Para formular uma proposta de financiamento voltada aos gestores estaduais e municipais do SUS – que garantisse a sustentabilidade da Política Nacional de DST e Aids, com a concretização de propostas e ações estratégicas – foram analisados os atuais programas e mecanismos financeiros desenvolvidos pelas diferentes políticas setoriais de saúde do governo federal, optando-se pelo modelo de *Incentivo*.⁵

Considera-se que esse formato permite a pactuação de planos e metas entre os gestores do SUS. Isto porque respeita os diferentes graus de autonomia e capacitação dessas esferas governamentais, bem como a flexibilidade necessária diante da extensão, heterogeneidade territorial e complexidades que a epidemia da Aids vem adquirindo nas várias regiões brasileiras.

A proposta de financiamento das ações para HIV/Aids e outras DST foi formulada considerando uma série de fatores. As experiências adquiridas com os Acordos Aids I e II, até o momento, integrando ações em três grandes áreas de atuação – promoção,

prevenção e proteção; diagnóstico, assistência e tratamento; e desenvolvimento institucional –; os projetos bem-sucedidos de parcerias com as diferentes esferas governamentais e as organizações sociais; bem como as atividades que já vêm sendo descentralizadas nos últimos anos. Consiste na transferência automática fundo a fundo, na forma de incentivo, refletindo os avanços, o consenso dos/as profissionais envolvidos/as e a capacidade de resposta das três esferas de governo.

Os critérios para inclusão de gestores estaduais e municipais no *Incentivo* associam exigências do processo de descentralização do SUS com aquelas próprias da abordagem da epidemia nas áreas de promoção, prevenção e proteção; diagnóstico, assistência e tratamento; e desenvolvimento institucional. Além de incorporar critérios epidemiológicos relacionados ao número de casos de Aids acumulados no período de 1988 a 2001 e à velocidade de crescimento da epidemia nos períodos mais recentes de 1991-94 e 1995-98. Possibilita, assim, a seleção e inclusão de municípios de acordo com a magnitude da epidemia.

As responsabilidades para os estados e municípios que pretenderem candidatar-se ao *Incentivo* dizem respeito a um conjunto de ações. Estas se mostraram efetivas para o enfrentamento da epidemia, procurando ainda articular esse conjunto de ações estratégicas com as atuais diretrizes de descentralização do SUS, especialmente aquelas implementadas através da NOB 96 e da Noas-SUS, com o objetivo de imprimir maior alcance às suas metas. ■

M. CRISTINA PIMENTA

Coordenadora Geral da Abia (Associação Brasileira Interdisciplinar de Aids) e doutoranda em Saúde Coletiva do Instituto de Medicina Social da Uerj (Universidade do Estado do Rio de Janeiro).

5 "Política de financiamento das ações em HIV/Aids e outras DST para estados e municípios: transferência fundo a fundo na forma de incentivo". Coordenação Nacional de DST e Aids/SPS/MS, Brasília, abril de 2002, p. 5.

Indicadores da saúde sexual e reprodutiva

WILZA VILELLA¹

SÔNIA CORREA

Nos últimos anos, segmentos da sociedade civil organizada têm realizado significativo esforço para definir indicadores que possam retratar o impacto das ações implementadas pelos governos sobre a vida das pessoas em resposta aos compromissos assumidos no Ciclo Social da ONU.² Mas existem limites na realização do monitoramento de políticas em países como o Brasil, cuja dimensão continental e a profunda desigualdade social produzem uma especial complexidade, de difícil captação quando se utilizam indicadores de abrangência nacional. Sendo o indicador nacional uma média entre extremos distantes e distintos, seu alcance como instrumento político e de controle social fica reduzido, na medida em que não expressa uma realidade imediatamente identificável pelas pessoas envolvidas em ações de *advocacy* localmente. No que se refere ao monitoramento de políticas voltadas para a saúde sexual e reprodutiva, a questão se torna ainda mais delicada, por problemas que vão da definição dos indicadores, da qualidade e acessibilidade da informação, até à sua interpretação.

O *Observatório da Cidadania* utiliza apenas dois indicadores de saúde sexual e reprodutiva em suas tabelas de monitoramento: o percentual de partos assistidos em hospitais e a redução da mortalidade materna. Considerando o primeiro deles, é preciso chamar a atenção para o fato de que no Brasil – diferentemente de outros países em desenvolvimento (em especial na Ásia e na África) – mais de 90% dos partos são hospitalares. Garantir que as mulheres tenham seus bebês em locais adequados é, portanto, uma meta de saúde muito limitada para um país que é a 11ª economia no mundo e apresenta um considerável desenvolvimento científico-tecnológico na área da Saúde.

Entretanto, e apesar desse desenvolvimento, ainda é inaceitavelmente elevado o número de mulheres que, no Brasil, morrem durante o parto. Nesse sentido, foi uma decisão sábia a inclusão, a partir de 1999, da morte materna nas listas de variáveis utilizadas para monitorar o cumprimento das metas em Saúde.

A taxa de morte materna é considerada, internacionalmente, um indicador muito sensível de saúde da população. Assim como a mortalidade infantil, informa não apenas sobre patologias, como também sobre as condições sociais, culturais e econômicas que determinam maior ou menor vulnerabilidade das mulheres.

No Brasil e no mundo, é relativamente consensual a idéia de que os índices de morte materna são influenciados pela proporção de partos atendidos por pessoal qualificado³ – que corresponde ao primeiro indicador utilizado pelo *Observatório*. Mas também

se sabe que, para aferir os demais fatores que determinam a vulnerabilidade das mulheres diante da morbidade e mortalidade reprodutiva, é preciso introduzir outras variáveis.

Uma delas é a escolaridade – como medida *proxy* de pobreza e inclusão social. Além disso, num país com as dimensões continentais do Brasil, também se faz necessário desagregar essas informações – por região e raça/etnia – de maneira a ter uma apreensão mais apurada dos efeitos das condições sociais sobre a morte materna. Finalmente, é fundamental não apenas informar o número de partos hospitalares, mas também buscar informações que permitam medir a qualidade da assistência oferecida.

Morte nas sombras

Segundo informações oficiais disponíveis (BID, Brasil, 2000), a taxa de morte materna em 1998 foi estimada em 69,8 óbitos por 10 mil crianças nascidas vivas, com uma variação entre 86,6 (Minas Gerais) e 43,7 (Santa Catarina).⁴ Existe também uma grande variação no coeficiente de mortalidade feminina proporcional por causa materna, que, em 1997, oscilou entre 3,21, no Sudeste, e 8,72, na região Norte (MS, Datasus).

Contudo, o próprio Ministério da Saúde admite que os dados atualmente disponíveis padecem de subnotificação, da ordem de 100%, e não possibilitam fechar estimativas mais apuradas do óbito materno no país. Os documentos oficiais ainda recomendam cuidado na interpretação das oscilações regionais ou temporais desse indicador, pois elas podem não corresponder às diferenças reais da magnitude do evento e, sim, às diferenças na qualidade do sistema de notificação.⁵

São várias as razões que explicam a má qualidade da informação sobre óbito materno. A primeira delas é que se trata de um evento *raro* – o número absoluto de casos não é tão volumoso quanto o de outros eventos epidemiológicos – e os

1 Wilza Vilella é médica, assistente de direção do Instituto de Saúde – SES/SP, pesquisadora responsável pelo monitoramento da CIPD para RedeSaúde/RSMLAC. Sônia Correa é antropóloga, pesquisadora do Ibase/Rede Dawn.

2 A iniciativa *Observatório da Cidadania* se inscreve nesse contexto, concentrando sua atenção no acompanhamento das Conferências de Desenvolvimento Social (Copenhague, 1995) e da Mulher, Desenvolvimento e Paz (Pequim, 1995). Este artigo pretende examinar e problematizar, de forma preliminar, os limites e possibilidades dos indicadores de saúde das mulheres utilizados pelo *Observatório da Cidadania* em seus relatórios anuais para avaliar os cumprimentos das metas do Ciclo Social da ONU.

3 Sloan *et alii*, "An ecologic analysis of maternal mortality ratios". *Studies in family planning*, vol.32, n. 4, dezembro de 2001, p.352.

4 Curiosamente, esta taxa varia segundo a fonte, mesmo as oficiais.

5 www.saude.gov.br/sps/area_tecnica_de_saude_da_mulher/morte_materna.

casos são, em geral, muito dispersos. A morte materna é aquela que ocorre durante a gestação e até 42 dias após o parto, existindo, portanto, grande possibilidade de que as mulheres morram fora dos hospitais.

Tais características exigem um sistema de vigilância e investigação bem-estruturado, relativamente sofisticado e descentralizado. O dado de morte materna padece de elevado grau de subnotificação por efeito de fatores combinados: o sub-registro de óbitos no geral que, em algumas regiões brasileiras, chega a quase 40%; o não-registro de informações que possibilitem caracterizar o óbito como materno; e problemas na metodologia de investigação dos casos suspeitos.

Recentemente, por pressão da Comissão Intersetorial de Saúde da Mulher e do Conselho Nacional de Saúde, foi aprovada uma resolução do Ministério da Saúde que torna o óbito materno evento de notificação compulsória. A nova orientação pode fazer com que, no médio prazo, observemos melhorias na qualidade da informação disponível. No momento, porém, a vigilância do óbito materno é só uma ferramenta efetiva para monitorar a qualidade de atenção em saúde reprodutiva – e fundamentar estratégias de controle social – em algumas localidades onde os sistemas de vigilância e os comitês de morte materna estão funcionando adequadamente. Portanto, o uso da taxa de óbito materno como indicador de cobertura nacional, para as finalidades propostas pelo *Observatório da Cidadania*, exige enorme cautela, pois, como se viu, os dados atualmente disponíveis não têm a qualidade e precisão necessárias.

Vale ressaltar ainda que a meta proposta nos acordos internacionais era de redução do óbito materno de 50% em dez anos. Entretanto, avaliar seu cumprimento é, na prática, impossível. Quando a meta foi definida, em 1994, não se sabia exatamente de quanto era a taxa, de fato, em 1990. Da mesma forma, é precipitado afirmar, a partir dos dados disponíveis, que a aparente estagnação da taxa, na primeira metade da década de 1990, tenha sido seguida de elevação na segunda metade da década. Isso porque as taxas mais elevadas podem ser resultado não, exatamente, de um maior número de mortes, mas sim da melhoria geral do sistema de notificação de mortalidade e, mais especificamente, da ampliação do número de Comitês de Morte Materna em estados, municípios e mesmo em hospitais.

Seja como for, é preocupante que a taxa de óbito materno no Brasil se mantenha tão elevada (e subestimada), quando a quase totalidade dos partos ocorre dentro de hospitais ou estabelecimentos de saúde. Segundo o Sinasc (Sistema Nacional de Informação sobre Nascidos Vivos), em 2001, 3 milhões 209 mil 731 partos ocorreram em hospitais ou outros estabelecimentos de saúde. Apenas 107 mil ocorreram fora de um serviço de saúde. Assim, no caso do Brasil, a relação entre óbito materno e assistência ao parto não parece se comportar como esperado, sugerindo a necessidade de aprofundamentos na análise de ambos indicadores.

Dados do Comitê de Morte Materna do Paraná para 1998 mostram que as mulheres que morrem por causa materna são jovens (média de 33 anos); 63% têm apenas até quatro anos de estudo; e sobrevivem com uma renda de até três salários mínimos. Dos óbitos estudados no Paraná, 92% dos partos foram realizados em hospitais, embora apenas 62% por obstetras. Considerando que os dados são bastante semelhantes aos encontrados por outros comitês que fazem tal sistematização, fica evidente que a qualidade do atendimento ao parto não está automaticamente garantida pela grande cobertura de assistência ao parto que temos hoje no país. Na verdade, o óbito materno mostra a deficiência qualitativa, e não quantitativa, da atenção à saúde no país, tanto quanto aponta para a situação de extrema vulnerabilidade na qual vivem as mulheres pobres em nosso país.

Em razão dos limites dos dados disponíveis sobre morte materna, seria interessante identificar outros indicadores de maior confiabilidade que pudessem ser utilizados como *proxy*. Uma proposta nesse sentido seria, por exemplo, incluir na bateria de indicadores relevantes para monitorar políticas de saúde sexual e reprodutiva, informações sobre mortalidade neonatal – bebês que morrem imediatamente após o parto.

Duas razões justificam essa estratégia. A informação sobre mortalidade neonatal é muito mais confiável, pois mais de 90% dos óbitos ocorrem em hospitais. Sobretudo, as causas subjacentes à morte neonatal se aproximam, em alguns aspectos, daquelas que explicam a morte materna: condições sociais de exclusão, má nutrição (anemia), presença de outras enfermidades e, mais especialmente, falta de acesso ou baixa qualidade da atenção pré-natal. Sem dúvida, as taxas de mortalidade neonatal não permitem captar outros fatores intervenientes na morte materna, como é o caso do aborto, ou sua associação com violência de gênero. Mas sua utilização pode contribuir para suprir, ainda que parcialmente, as lacunas atuais de informação sobre o óbito materno no país.

Outros marcadores

Diante da enorme disponibilidade de dados sobre saúde no Brasil, acessíveis por meio eletrônico, valeria a pena, adicionalmente, considerar outros dois indicadores, internacionalmente recomendados para o monitoramento/avaliação das políticas públicas de saúde sexual e reprodutiva (em particular das mulheres): a prevalência de uso de contraceptivos, e o avanço da infecção pelo HIV.

Em relação ao primeiro, é amplamente reconhecido por especialistas da área que a grande cobertura de uso de contraceptivos, no Brasil, por um lado, indica uma maior autonomia reprodutiva das mulheres. Mas, por outro, não pode, nem deve, ser imediatamente interpretada como tradução de um avanço nas políticas de saúde das mulheres.

Ao contrário, no Brasil, a ampliação vertiginosa do uso massivo de contraceptivos se deu num contexto inicialmente caracterizado pela omissão do governo brasileiro em relação à oferta de contracepção (1960-1980) e, em seguida, marcado pelo descompromisso com a implantação do Programa de Assistência Integral à Saúde da Mulher, que preconizava, com vigor, assistência à anticoncepção no sistema público de saúde.

Daí resultou a concentração da contracepção no uso de dois métodos, esterilização e pílula. As farmácias são os grandes fornecedores das pílulas e a laqueadura corresponde ao método mais amplamente oferecido pelo SUS – embora a oferta se dê em circunstâncias bastante problemáticas. Apesar de ter sido aprovada a Lei do Planejamento Familiar em 1997 – que define critérios e assegura acesso à ligadura de trompas e à vasectomia no SUS – continua a prevalecer uma outra lógica na oferta do procedimento: pagamento por fora ao profissional, associações com parto cirúrgico e, em algumas regiões, verifica-se ainda um forte vínculo entre oferta de laqueaduras e a *compra/venda de voto* nos períodos eleitorais.⁶

Nessas circunstâncias, a prevalência contraceptiva só seria um bom indicador de saúde reprodutiva se fosse mais bem qualificado, complementado por outras informações. Por exemplo, sabe-se que, no Brasil, é maior o risco de morte materna no parto cirúrgico do que no parto natural. Seria interessante, por exemplo, incluir, nesse tipo de análise, informações sobre óbito materno ocorrido em situação de laqueadura associada com cesariana. O dado ainda não está disponível, mas poderá vir a ser coletado à medida que se observem melhorias nos sistemas de vigilância da morte materna, nacional e locais.

No que diz respeito aos métodos reversíveis, e mais especialmente à pílula, também seria interessante incluir informações quantitativas sobre efeitos colaterais e insatisfação com os métodos, as quais podem ser coletadas nas pesquisas periódicas sobre prevalência contraceptiva (DHSS – *Demographic and Health Services – Pesquisas Nacionais sobre Demografia e Saúde*).⁷

Também é importante chamar a atenção para a disparidade que se observa entre a elevada prevalência de uso de contraceptivos (mais de 70% das mulheres brasileiras em união usam algum método) e o número estimado de abortos provocados no país. Em razão da ilegalidade, não é possível aferir com exatidão o número de abortos realizados no país. Mas as cerca de 300 mil

hospitalizações ocorridas no SUS por complicações de aborto em 2001 (Datusus, 2002) mostram que as falhas no acesso das mulheres à contracepção não podem ser tomadas apenas na perspectiva do percentual de “necessidades não atendidas”.

É sabido que as mulheres que podem pagar interrompem suas gestações quando assim o decidem sem maiores danos à saúde. As que não conseguem pagar pelo procedimento – mas têm acesso aos seguros privados de saúde –, em caso de complicações, podem recorrer a serviços relativamente bem qualificados. Assim, as mulheres que buscam o SUS para atendimento das complicações de abortos clandestinos e inseguros são aquelas que, além de não terem tido adequado acesso à contracepção, também não tiveram meios seguros de interromper uma gestação não desejada.

Mais uma vez, estamos diante de uma parcela da população feminina muito vulnerável, que recorre ao SUS numa situação extrema e de risco. Segundo várias pesquisas qualitativas disponíveis, essas mulheres são, em geral, maltratadas pelos profissionais, que as consideram criminosas.

Em um grupo focal realizado como parte de uma pesquisa qualitativa sobre desenvolvimento humano na cidade do Rio de Janeiro, em 2000, as mulheres de um bairro pobre diziam, por exemplo, que “*a mulher que chega abortada num hospital é tratada como animal*”.⁸ Dito de outro modo, estamos ainda muito distantes da perspectiva de empoderamento e construção da autonomia das mulheres recomendada pela Plataforma de Ação Pequim. Seria estratégico, nessa nova etapa de monitoramento de políticas, identificar indicadores quantitativos que pudessem também mensurar esse hiato de poder e de direitos.

Descompasso entre políticas e serviços

No Brasil, é fundamental chamar a atenção para o fato de que a concentração da prática da contracepção no uso de pílulas e da esterilização é especialmente preocupante perante o avanço da epidemia do HIV entre mulheres.

Como já apontado por diferentes autores, verificável através dos boletins epidemiológicos da Coordenação Nacional de DST/Aids, a *feminização* da Aids no Brasil se dá no processo de pauperização e banalização da epidemia. Assim, as mulheres brasileiras que vivem com o HIV têm na média o mesmo perfil daquelas que morrem no parto ou que se submetem a abortos inseguros, posteriormente recorrendo ao SUS. Outra ilustração contundente quanto à qualidade dos serviços de saúde sexual e reprodutiva pode ser identificada no âmbito da política nacional de prevenção da transmissão vertical do HIV.

6 A esterilização foi regulamentada apenas em 1997, através da lei do planejamento familiar. No entanto, segundo pesquisa realizada pela Comissão de Cidadania e Reprodução, em unidades de saúde da Região Metropolitana de São Paulo, mais da metade dos obstetras entrevistados desconhecia a lei e seu conteúdo, e os hospitais utilizavam critérios próprios para realizar o procedimento. Estudo amplo e profundo, realizado por André Caetano em Pernambuco, em 1998/1999, constata a forte relação entre a oferta de ligação de trompas e os sistemas políticos locais em cidades da Zona da Mata e também na Região Metropolitana do Recife.

7 A última PNDS foi realizada em 1996.

8 Marcus Mello, Regina Novaes e Sônia Correa.
In: http://www.no.com.br/Carla_Rodrigues/arquivo.

Desde 1996, tem sido realizado considerável esforço pela Coordenação Nacional de DST/Aids para disponibilizar os exames e medicamentos necessários e prevenir a transmissão vertical do HIV no SUS. Entretanto apenas 34% do número de gestantes estimadas a cada ano como tendo sido infectadas pelo HIV recebem o benefício. Isso ocorre porque persiste na ponta do sistema uma clara dissociação entre os serviços de atenção pré-natal e as iniciativas de prevenção de HIV/Aids.

Além disso, e ainda mais relevante, é constatar que os/as profissionais que atendem o pré-natal têm uma dificuldade *ideológica* de reconhecer a sexualidade das mulheres que buscam seus serviços. Uma avaliação mais fina dessa política exigirá, portanto, combinar indicadores quantitativos quanto à disponibilidade dos medicamentos com medidas qualitativas dos vieses de percepção dos/as profissionais.

Seria interessante cogitar se a incidência de DSTs, cuja magnitude no país atingiu números próximos a 10 milhões no último ano⁹ (ainda com problemas de notificação), não seria um indicador mais sensível de saúde sexual do que a Aids. Embora a epidemia de Aids tenha, de fato, contornos mais dramáticos, talvez seja o caso de começar a tomar a ocorrência e notificação de DSTs como um indicador mais fidedigno da incorporação de práticas de sexo protegido, da inclusão dos homens nos atendimentos básicos de saúde e de elaboração de uma estratégia mais efetiva de promoção da saúde sexual.

Novos diagnósticos

Em 1995, logo após a Conferência Internacional de População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) a Rede de Saúde da Mulher da América Latina e do Caribe iniciou um projeto de monitoramento regional das diretrizes contidas no documento final da conferência, com apoio do Fundo de População das Nações Unidas, incluindo sete países.

O projeto foi formulado em três etapas: na primeira, realizou um diagnóstico em cada país, assumido como linha de base para avaliação dos eventuais avanços ou retrocessos. A segunda consistiu de um processo de *advocacy* em temas definidos por cada um dos países participantes em função do resultado do diagnóstico e/ou da oportunidade política. A terceira etapa, com término previsto para novembro de 2002, consiste na realização de um novo diagnóstico, que possibilite a avaliação dos avanços obtidos no período 1995/2001.

O diagnóstico inicial do Brasil, que participa desse esforço através da RedeSaúde, já apontava as limitações de um trabalho dessa natureza com abrangência nacional, em função das desigualdades regionais, da falta de periodicidade ou atualização de algumas bases, e da subnotificação de alguns eventos.

Ao mesmo tempo, foi observada a discrepância entre a esfera jurídico-normativa, bastante avançada, e a concretização das diferentes normas, projetos, programas e leis. Para a última etapa do projeto, optou-se por desenvolver uma base de dados, **Atenea**, que, programada em Access, pudesse armazenar os dados dos diagnósticos inicial e final, facilitando a análise regional e possibilitando análises parciais em cada país participante do projeto.

Os resultados da pesquisa realizada para o preenchimento da base de dados confirmam a distorção que sofrem alguns dados, processados em âmbito nacional, em função das desigualdades regionais. Tomemos como exemplo a questão relativa ao tipo de parto e idade materna. De acordo com o Cenepi (2002, p. 91):

*“observa-se um excesso de partos cesáreos entre os partos não-SUS nas regiões sul, centro-oeste e sudeste (...). As desigualdades observadas devem refletir mais aspectos relacionados à pressão de oferta (...) Quanto ao percentual de nascidos vivos de mães adolescentes, foi identificada uma tendência de valores mais elevados deste indicador em estados com menores graus de urbanização...”*¹⁰

A discrepância entre os marcos legais e sua efetivação também é um problema que persiste. Embora a existência da lei ou da norma seja essencial para o exercício prático de alguns direitos, seriam necessários outros passos para assegurar que os direitos previstos nas leis sejam realmente exercidos. Este é o caso da atenção humanizada ao aborto incompleto e a interrupção voluntária da gravidez, quando resulta de violência sexual.

A lei que garante esse direito levou mais de 50 anos para ser posta em prática. Mesmo o atual esforço da equipe da Área Técnica de Saúde da Mulher e de diversas ONGs, visando capacitar equipes de hospitais públicos a realizar esse procedimento, ainda não existe no país uma rede de serviços geograficamente organizada de modo a dar conta da demanda e de incorporar ao sistema a demanda reprimida por esse tipo de atenção.

Dito de outro modo, a prodigalidade das normas, leis e dados disponíveis não encontra correspondência na facilidade de informações relativas a recursos financeiros alocados e a estratégias de adequação de infra-estrutura e capacitação de recursos humanos. Assim, é praticamente impossível conhecer o montante alocado e executado em cada programa, por rubrica ou atividade realizada.

9 Moherdau, 2001. CN DST /Aids, Ministério da Saúde (mimeo).

10 “Epidemiologia das desigualdades em saúde no Brasil: um estudo exploratório”. MS/Cenepi/OPAS/OMS/Funasa, Brasília, 2002, p.91.

Caminhos futuros

As considerações preliminares quanto ao preenchimento e utilização da **Atenea** somam-se às inquietações já levantadas em relação às propostas de monitoramento de políticas e nos levam a listar algumas interrogações e sugestões.

- Exatamente o *que* ou *quem* estamos monitorando? Ações do governo, ações do Estado ou ações públicas? Essa distinção, que nem sempre é fácil de fazer, é importante, dado que a distância entre a esfera jurídico-normativa e a concretização das ações, muitas vezes, reflete a distância entre Estado e governo. O mesmo raciocínio se aplica às ações empreendidas por ONGs: são ações públicas viabilizadas por alguns governos em resposta a um modelo de Estado, cujos resultados devem ser contabilizados junto com os resultados das ações governamentais *strictu sensu*?
- É preciso perguntar ainda se o objetivo de uma proposta de monitoramento – como o realizado pelo *Observatório da Cidadania* ou pela RedeSaúde – é verificar ganhos na saúde das mulheres, no sentido estritamente sanitário, ou avaliar em que medida esses ganhos refletem o reconhecimento das mulheres como sujeitos e como cidadãs?

- Os indicadores definidos para o monitoramento de qualquer política pública devem preencher alguns requisitos básicos, quais sejam: simplicidade de cálculo, disponibilidade, atualidade, periodicidade, confiabilidade e adequação aos objetivos propostos.¹¹ A proposição aponta para a utilização de dados oficiais, e coloca o seguinte desafio: quais são aqueles que, satisfazendo as exigências de um bom indicador, são sensíveis suficientemente para captar aquilo que desejamos – os espaços onde a ação pública ainda mostra-se frágil? Não seria o caso de nos debruçarmos num esforço de maior aprofundamento na análise das informações disponíveis no país, visando à construção de indicadores mais sensíveis e adequados às ações de controle social implementadas no âmbito do SUS?
- A produção de índices simples, que pudessem combinar um número pequeno de indicadores, poderia ser uma alternativa para aprofundar sua potencialidade analítica e política. Essa estratégia já tem sido aplicada, com sucesso, em alguns municípios brasileiros, e talvez deva ser considerada como o passo seguinte do nosso esforço de produzir instrumentos para a promoção equitativa e efetiva da saúde sexual e reprodutiva das mulheres e dos homens no Brasil. ■

11 Op.cit.

Atenea

Para compor a **Atenea** foi construída uma matriz de indicadores, organizados segundo a lógica de contemplar tanto os eixos definidos pela CIPD quanto as diretrizes de avaliação de políticas públicas em Saúde. Estes correspondem ao modelo de avaliação de políticas públicas em Saúde adotado pela Organização Mundial de Saúde. Segundo a OMS, a implementação de uma política de saúde exige procedimentos legais e normativos, recursos financeiros, infra-estrutura física e capacitação de recursos humanos, sensibilização da opinião pública e monitoramento/divulgação dos resultados.

Assim, estão compreendidos indicadores de:

1. Contexto global: marcos jurídico-legais;
2. Processo: capacidade institucional, alocação de recursos, resultados;
3. Impacto;
4. Transparência: oportunidade e facilidade de informação.

Para compor a **Atenea**, é realizado um levantamento exaustivo de dados oficiais, sempre que possível, de modo a que cada grupo de indicadores seja aplicado aos temas que correspondem às diretrizes da CIPD, a saber:

- a) violência sexual contra meninas;
- b) responsabilidade masculina em saúde reprodutiva;
- c) participação de mulheres organizadas em instâncias de decisão;
- d) acesso dos/as adolescentes a informações sobre saúde sexual e reprodutiva;
- e) qualidade de atenção em saúde sexual e reprodutiva;
- f) tratamento humanizado ao aborto incompleto;
- g) prevenção e assistência a pessoas vivendo com HIV/Aids.

Crise financeira, ciclo interminável?

FERNANDO J. CARDIM DE CARVALHO¹

À medida que 2003 se aproxima, vai se tornando possível fazer um balanço dos oito anos de administração FHC com relação à política econômica adotada e seus resultados. Apesar de 2002 ainda não ter terminado, e informações mais seguras estarem disponíveis apenas para o primeiro semestre do ano, tudo aponta para um final de governo marcado pela ocorrência de grave crise de balanço de pagamentos, com impactos significativos sobre a economia e o bem-estar da sociedade brasileira.

A crise iniciada em fins de maio deste ano, que levou o dólar americano à faixa de R\$ 3,60 – valor inédito desde a criação do real – foi amenizada em meados de agosto, quando o governo FHC foi forçado a recorrer, uma vez mais, ao apoio do FMI (Fundo Monetário Internacional). A medida serviu para reforçar as reservas internacionais, dando fôlego ao Banco Central para manter alguma ordem – pelo menos até a posse do novo presidente, em janeiro de 2003. O alívio é temporário e seu preço pode ser muito alto: até mesmo o agravamento da situação, pelo estreitamento de opções deixadas aos próximos governantes, caso decidam manter o acordo com o Fundo.

Mais uma vez, a fragilidade da situação econômica brasileira externamente ficou explícita, prejudicando a já medíocre recuperação do setor, esboçada em fins de 2001. Repete-se, assim, um padrão típico dos oito anos de administração FHC. Desde a posse do presidente, em janeiro de 1995, o Brasil passou por uma série de crises, todas causadas pela mesma raiz: a volatilidade das transações da conta de capitais do balanço de pagamentos, marcada por intensas fugas de capitais, a cada vez que alguma comoção tem lugar.

Assim, desde a crise do México, em fins de 1994 e início de 1995, passando pelas crises asiática, russa, turca, argentina, e o que mais se queira lembrar, a economia brasileira sempre sofre os efeitos de movimentos internacionais de capitais. Isso se dá de forma particularmente intensa, dado o grau de abertura financeira adotado por sucessivos governos na década de 1990 e, particularmente, no período pós-1994.

A conjuntura econômica no início de 2002 foi marcada pelo choque entre duas tendências. Havia o alívio, talvez superestimado, resultante do fraco contágio da crise argentina sobre a nossa situação. Indicava ser a primeira crise financeira a que o Brasil, parecia imune. Exceto por movimentos da taxa de câmbio em 2001, desvalorizando temporariamente o real, nada apontava para um choque semelhante ao sofrido pelo país em circunstâncias semelhantes e recentes.

Em grande parte, esse reduzido impacto se deveu ao fato de que as dificuldades do país vizinho eram amplamente conhecidas e esperadas. A Argentina, na verdade, assistiu à deterioração

gradual e inexorável de sua economia por quase dois anos, antes de, finalmente, explodir, em dezembro de 2001, em face da explicitação da completa incompetência do governo de La Rúa em oferecer quaisquer perspectivas de mudança. Quando soou o toque final, as perdas que se seguiram pareciam recair inteiramente sobre a população local, uma vez que os investidores internacionais já se recusavam a apostar um centavo sequer na sua economia.

Na verdade, a extensão da crise acabou por atingir setores tradicionalmente acima de dificuldades, como os bancos estrangeiros instalados no país. Contribuiu, assim, para criar desconfiças quase inéditas entre empresas estrangeiras instaladas em outros países da região. Empresas com interesses em países como o Brasil, ou outros da América Latina, podem estar olhando com desconfiança a aceitação de novos compromissos, temerosas da repetição do fenômeno argentino.

Isso, como se verá, pode ter contribuído para agravar a crise por que passa agora a economia brasileira. Os canais de contágio de crises são novos, e seu pleno impacto, ainda difícil de prever. No início de 2002, contudo, os efeitos ainda não se faziam sentir. Com isso, parecíamos ter ultrapassado a zona de perigo criada pelo colapso argentino com pequenas escoriações.

A euforia de certos setores empresariais e do próprio governo se mostrou prematura. O crescimento econômico, sempre prometido para o ano seguinte, ficou novamente para o próximo ano ou ainda ao seguinte a esse, quem sabe. Pressões inflacionárias – resultantes do comportamento das tarifas sobre serviços prestados por empresas recém-privatizadas – levaram o Banco Central a manter sua política de juros altos, tirando parte do aparente fôlego do início do ano.

De qualquer modo, o fator decisivo para mudar as perspectivas de forma radical foi o desempenho eleitoral surpreendentemente medíocre do candidato oficial à Presidência. A soma de alguns motivos levou a isto: o esfacelamento da aliança política que sustentou Cardoso; a percepção de que o candidato oficial talvez não conseguisse promover nova aglutinação de grupos políticos; e uma perceptível ambigüidade com relação à continuidade das políticas e *reformas* mais liberais, típicas do governo FHC no discurso do candidato. O resultado foi a retração do *mercado*, buscando aplicações financeiras que fossem seguras diante de possíveis mudanças de orientação por parte de um presidente eleito pela oposição.

¹ Professor do Instituto de Economia da UFRJ e consultor do Ibase.

Lobos e cordeiros

Esses temores eram, obviamente, previsíveis em algum grau. E foram intensamente agravados pela promoção de uma aposta política arriscada por parte de autoridades do governo federal. Uma agressiva campanha de descrédito de candidatos da oposição, atribuindo-lhes a intenção de violar contratos, declarar *default* (não-pagamento) da dívida pública, propor moratória da dívida externa e outros eventos cataclísmicos.

Ministros de governo sugeriram claramente que discursos mais cautelosos por parte dos candidatos não teriam credibilidade, em face do apoio dado a medidas mais radicais até recentemente. Ao que tudo indica, esses grupos tentavam reeditar a estratégia vitoriosa de 1998: persuadir o público de que apenas o candidato oficial poderia lidar com a crise – que não era consequência das fragilidades e dificuldades criadas pela própria política econômica nos últimos anos, mas, sim, pelo discurso de lobos em pele de cordeiro de candidatos de oposição.

O resultado, no entanto, foi chegar ao pior dos mundos. A campanha não se refletiu em índices eleitorais, que se mantiveram amplamente desfavoráveis ao candidato oficial. Isso assustou o *mercado* com a aparente inevitabilidade da quebra de contratos em 2002, já que os candidatos de oposição não apenas mantiveram sua liderança, mas a aumentaram perante o candidato oficial.

Diante de tais acontecimentos, houve uma fuga dos títulos públicos, candidatos ao calote em 2003. A sobra de liquidez não seria encaminhada ao crédito privado, pois, com a economia esfriando, conceder crédito a firmas ou consumidores/as seria muito arriscado. Ativos estrangeiros, nessas circunstâncias, não deixam de ser uma alternativa atraente. Como a taxa de câmbio no Brasil é flutuante – o valor do real depende da oferta e demanda por dólares – tentativas de saída de recursos, mesmo que não sejam massivas, quando não há quem queira vender, fazem subir o dólar.

À medida que nossa moeda se desvaloriza, as empresas privadas domésticas, incentivadas a se endividar no exterior por todos esses anos, começam a ter dificuldades para cobrir seus compromissos. A recessão diminui as receitas das empresas porque elas vendem menos. Paralelamente, o peso das despesas financeiras cresce quando o dólar se valoriza e, portanto, o valor a ser pago como dívida cresce. Essas empresas se tornam riscos de crédito, e os emprestadores estrangeiros ficam menos receptivos a pedidos de rolagem de dívidas. Para quem empresta dinheiro e vê seus devedores se debatendo em dificuldades para honrar as dívidas, a estratégia mais óbvia é cobrar o que puder, o mais rapidamente possível. As empresas devedoras, para evitar falências, tentam comprar dólares antes que estes fiquem mais caros, pressionando ainda mais o valor da moeda local. Foi nesse ponto que o governo brasileiro acabou por recorrer, uma vez mais, ao FMI em busca de socorro.

No momento da produção deste artigo, ainda não estava disponível a Carta de Intenções firmada pelo governo com o Fundo. A Carta é o documento no qual o governo cliente explicita as obrigações que assume perante o Fundo em troca do empréstimo concedido. Nesse momento, o que havia era meramente a palavra de autoridades sobre os compromissos assumidos, o que sempre abre a possibilidade de uma certa seletividade de memória, ao lembrar dos aspectos do contrato assinado que vale a pena divulgar.

Nos termos em que foi divulgado, o apoio do Fundo foi recebido com euforia pelo mercado, pelo governo e mesmo por alguns círculos usualmente mais cautelosos. Autoridades governamentais, segundo a imprensa, usaram adjetivos como “espetacular” para qualificá-lo. Ainda segundo a imprensa, um ministro de Estado declarou ser o acordo uma “contribuição” desta administração para a seguinte. Assim como no passado, o governo brasileiro, por suas mais altas autoridades, apresenta o acordo com o Fundo como uma vitória, confirmação da alta qualidade das políticas econômicas adotadas pelo governo. Esquece que acordos com o FMI não são premiações a governos eficientes, mas resgate de economias quebradas financeiramente.²

Uma das demandas do Fundo conhecida até o momento é a manutenção das metas fiscais adotadas por FHC nos próximos anos, envolvendo, assim, o próximo governo. A meta central é a obtenção de um superávit primário mínimo – diferença entre receitas do governo e suas despesas antes do pagamento dos juros sobre a dívida pública – equivalente a 3,75% do PIB. A meta serve para indicar que nenhum compromisso do próximo governo pode se sobrepor à garantia de serviço de uma dívida pública, cujos termos ninguém sabe quais serão. Além disso, pela primeira vez, segundo divulgado, o fundo introduziu pelo menos uma condicionalidade de natureza estrutural, a demanda por mudanças na legislação fiscal.

O serviço da dívida pública, atualmente, depende da taxa de juros de curto prazo e da taxa de câmbio, já que os pagamentos pela dívida são ajustados permanentemente por esses parâmetros. Quando o real se desvaloriza, os pagamentos pela dívida pública sobem. É quando o Copom (Comitê de Política Monetária/Banco Central) aumenta também a taxa de juros de

2 Compare-se, por exemplo, o palavreado utilizado pelo presidente Cardoso para se referir ao “endosso” dado pelo Fundo às suas políticas, como se se tratasse de algum tipo de premiação, com a atitude do presidente eleito da Coreia em dezembro de 1997, que se dirigiu ao povo coreano para pedir desculpas por ter tido que assinar um acordo com o FMI. Atitudes como a do presidente Cardoso parecem justificar o vício do Brasil nos recursos do Fundo, já que, como a Argentina, desde 1998 assinamos um acordo atrás do outro. O presidente coreano deixou de lado o marketing vazio e buscou liberar-se do “apoio” do Fundo o mais cedo possível. Sobre a atitude do presidente da Coreia, veja-se P. Blustein. “Vexame: os bastidores do FMI na crise que abalou o sistema financeiro mundial”. Rio de Janeiro, Record, 2002.

curto prazo – conhecida como taxa Selic. A meta de superávit primário estendida para o próximo governo obriga este a assumir a mesma prioridade dada pelo governo Cardoso, independentemente de quais sejam suas próprias preferências e do fato de que o eleitorado pode manifestar diferentes prioridades.

O compromisso não implica apenas aceitar a continuidade de determinada orientação política. Na verdade, exigirá um esforço maior que o atual para ser cumprido. No momento, o governo federal conta com várias fontes de receita que desaparecerão no próximo ano. Nessas circunstâncias, arrecadando menos, a meta de superávit só poderá ser cumprida se a economia crescer menos (3,75% de um PIB menor é menos dinheiro, naturalmente) ou se forem feitos cortes de gastos públicos adicionais.

Finalmente, mesmo que o discurso corrente seja acurado – e que a única condição imposta pelo Fundo seja a continuidade da política fiscal – nada impede que novas condições sejam adicionadas depois. É uma prática do Fundo rever periodicamente o desempenho de seus clientes para julgar a conveniência ou não de liberação dos recursos emprestados (que se dá em parcelas).

É possível mesmo que certas obrigações sejam amenizadas, como as metas fiscais impostas aos países asiáticos durante a crise de 1997, abandonadas por causa da gritaria internacional que acusava o Fundo pelos danos causados àqueles países. Como também pode acontecer de novas demandas serem acrescentadas. Em particular, é preciso preocupar-se com demandas de reformas estruturais que não haviam sido exigidas do governo Cardoso, até o momento, dada a orientação política liberal deste, mas que, com grande probabilidade, seriam exigidas de governos com orientações diferentes da recomendada pelo Fundo.

Herança desagradável

O governo Cardoso deixa, assim, pesado espólio para o governo seguinte, especialmente no que tange à perda de autonomia de decisão político-econômica que a aceitação do Acordo implica para seu sucessor. Seus membros argumentam que a economia brasileira foi dotada de sólidos fundamentos e que estaria pronta a crescer, não fosse a irracionalidade do mercado – descoberta tardiamente pelo presidente, e ainda inédita para as autoridades econômicas – ou o infortúnio dos choques externos (que, curiosamente, não afetam, ou afetam muito menos, outras economias que se deslumbram menos com elogios do Fundo e mais com sua própria proteção).

Instabilidade externa sempre houve e sempre haverá, em maior ou menor grau. O que distingue a situação brasileira é a *vulnerabilidade* a choques, não a sua falta de sorte. Esta vulnerabilidade se enraíza em características institucionais da nossa economia, criadas por reformas liberalizantes, no mínimo, prematuras. A política macroeconômica que se torna possível caracteriza-se por um viés em favor de taxas de juros mais altas e pela acomodação de qualquer aumento na *aversão a riscos* de agentes de mercado que implicam interrupção recorrente de qualquer movimento de recuperação da economia.

Em poucos momentos, esse estreitamento de possibilidades mostrou-se mais claramente que em 2002. Como observado anteriormente, o ano iniciou-se com perspectivas razoavelmente favoráveis, expectativas otimistas, inclusive de empresários que anunciavam disposição de investir e aumentar a produção. Uma condição para a retomada, porém, em uma economia em que a participação do Estado como empresário foi drasticamente reduzida, é a disponibilidade de financiamento a custos compatíveis com a lucratividade da empresa.

As taxas de juros de mercado têm como referência a taxa de curto prazo obtida pelo Banco Central em suas operações de mercado aberto. Estas últimas, por sua vez, são determinadas com vistas ao comportamento dos preços de bens e serviços já que, desde 1999, o Banco Central orienta sua política monetária pelas “metas inflacionárias” – que objetiva manter a inflação dentro de um determinado intervalo. Quando a inflação ameaça ultrapassar esse intervalo, o Banco Central, em tese, deve aumentar a taxa de juros para esfriar a economia e desestimular a alta de preços.

Isso, naturalmente, só pode funcionar com os preços formados livremente pelos mercados. No caso de tarifas sobre serviços controladas por empresas monopolistas, como a Petrobras, ou beneficiadas por contratos, como os que foram assinados com as empresas que adquiriram estatais no processo de privatização, preços sobem independentemente da demanda, acompanhando o dólar ou outro índice escolhido.

Se as tarifas pressionam a inflação, o Banco Central tende a aumentar os juros para compensar a pressão. Esses preços cresceram bastante em 2002, assim como aqueles que se derivam deles, por exemplo, as passagens de ônibus, que sobem quando o preço do petróleo sobe. Com isso, o Banco Central viu-se obrigado a manter as taxas de juros elevadas, não dando o desafogo esperado. A taxa de juros anual básica, muito menor da que é efetivamente cobrada dos devedores privados, fechou, no mês de janeiro, em 19% e, em junho, ainda estava em 18,1%, segundo o Banco Central (taxa Selic na tabela III.1 do Boletim Mensal). No final de agosto, o Banco Central ainda tinha como meta uma taxa de 18%.

Juros altos implicam economia fria, por isso mesmo, inadimplência dos devedores. Nessas condições, emprestar a empresas que podem falir ou a consumidores/as que podem ficar sem emprego torna-se um risco excessivo. Por isso, a própria oferta de crédito tende a se reduzir, mesmo para quem se dispõe a pagar o que as instituições financeiras cobram. A imprensa tem reportado evidências de contração ainda maior de crédito ao setor privado nos últimos meses. Mas a informação já disponibilizada pelo Banco Central ainda mostra a irregularidade do comportamento do crédito para empresas e consumidores/as.

Tabela 1 (em R\$ milhões)
Oferta de crédito pelo sistema financeiro ao setor privado

	INDÚSTRIA	HABITAÇÃO	RURAL	COMÉRCIO	PESSOAS FÍSICAS	OUTROS	TOTAL
nov/01	101 236	23 897	26 741	37 009	77 282	60 872	270 7
dez/01	98 809	23 948	26 132	36 391	77 346	59 913	22
jan/02	99 108	24 044	26 262	36 183	78 258	60 901	24
fev/02	100 541	24 047	27 383	35 691	78 581	58 659	240
mar/02	100 358	23 950	27 267	35 738	79 433	59 017	27
abr/02	99 675	23 924	27 476	36 087	81 976	59 817	2
mai/02	101 755	24 076	27 671	36 615	82 941	60 587	4
jun/02	106 204	24 128	27 902	38 416	83 045	62 317	42012

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim Mensal (online), tabela II.18

Nessas condições, não é surpresa que o comportamento da economia tenha se deteriorado significativamente em relação às expectativas do início do ano, e que todas as evidências disponíveis apontem para um quadro ainda pior nos meses restantes de 2002. Espera-se um crescimento do PIB não superior a 1% este ano, continuando a tendência estagnacionista, que marcou praticamente todo o segundo mandato do presidente Cardoso, como se vê na **Tabela 2**.

Tabela 2 - Taxas de crescimento do PIB e PIB per capita -

	PIB	PIB PER CAPITA
1	4,2	2,8
1	2,7	1,2
1 7	3,3	1,9
1	0,1	(-) 1,2
1	0,8	(-) 0,5
2000	4,4	3,0
2001	1,5	0,2

Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim Mensal (online), tabela I.2

O comportamento do PIB teria sido ainda pior, não fosse o desempenho favorável da produção agrícola nesses anos, particularmente a produção de grãos, que cresceu significativamente – de cerca de 75 milhões de toneladas, em 1994, para 99 milhões em 2001. O crescimento da produção facilitou a redução da inflação e, assim, ajudou a manter a renda real dos consumidores e consumidoras (tabela I.7, BCB³). Já o setor industrial, sob o impacto da abertura comercial, intensificada após o Plano Real, e da demanda reduzida e volátil, durante o período Cardoso, apenas em 1997 e 2000 obteve taxas de crescimento mais significativas (4,7% e 4,9%, respectivamente), ainda que muito inferiores às atingidas até os anos 1970. No resto do período, as taxas oscilaram entre 3,3%, em 1996, e -2,5% em 1998 (tabela I.2, BCB).

Nesse quadro, não deveria surpreender que o emprego industrial tenha caído 20% entre 1995 e 2001, segundo índice calculado pelo Banco Central com dados da CNI. E também que a massa salarial tenha se reduzido em 0,5%, segundo a mesma fonte (tabela I.3, BCB). A dramática redução do emprego, aliada ao crescimento da produção industrial, ainda que a taxas medíocres, implicou alta considerável da produtividade do trabalho, que, em parte, refletiu em aumentos de salários para quem conseguiu manter seu emprego. Naturalmente, a aguda queda da taxa de inflação permitiu às pessoas empregadas manter com mais facilidade o valor real de seus salários. O salário industrial real cresceu 36%, de 1994 a 2001 (tabela I.3, BCB).

O lento crescimento da economia, em geral, e da indústria, em particular, apesar de a população economicamente ativa continuar crescendo, levou a uma deterioração praticamente ininterrupta da taxa de desemprego no período. Novamente, com duas breves interrupções, em 1996 e 2000, o desemprego aberto medido pelo IBGE cresceu de 3,42% em 1994 para 6,28% em 1999, caindo para 4,83% em 2000, antes de subir novamente para 5,6 em dezembro de 2001.

A informalização das relações de trabalho, revelada pela redução do emprego formal total no Brasil, entre dezembro de 1994 e dezembro de 2001 (de 1,25%), não prejudica apenas trabalhadores e trabalhadoras, que perdem os benefícios econômicos e sociais do contrato formal de trabalho. Mas também sobrecarrega o Estado, que absorve obrigações de seguro social, ao mesmo tempo em que perde as receitas provenientes das contribuições de empregados/as e empregadores/as (tabelas I.8 e I.9, BCB).

3 Todos os dados citados neste texto foram extraídos do Boletim Mensal do Banco Central do Brasil, disponível no site www.bcb.gov.br. A localização dos dados no Boletim está na forma "tabela I.1, BCB", onde o número romano indica a seção, o arábico, o número da tabela no Boletim, e BCB, Banco Central do Brasil.

Restrição externa

Em nenhum outro setor da economia, os impactos negativos da política econômica empregada nesses anos se fazem tão claros quanto no balanço de pagamentos. Na sua fase inicial, o Plano Real levou, como é amplamente sabido, a uma sobrevalorização da moeda brasileira, tornando produtos fabricados no exterior mais baratos (além de serem mais fáceis de importar, dada a abertura comercial iniciada no início dos anos 1990), e as exportações brasileiras menos competitivas.

Não demoraram a surgir saldos negativos na balança comercial. Somados aos saldos permanentemente negativos da balança de serviços, o resultado foram imensos déficits de transações correntes, superiores a US\$ 30 bilhões anuais em 1997 e 1998. Os déficits foram cobertos, particularmente, com a entrada de capitais estrangeiros, mas não apenas. Esses investimentos serviram para construir algumas novas instalações produtivas no Brasil. Porém, em grande parte, objetivaram adquirir empresas nacionais privadas, pressionadas pela concorrência de bens importados, e empresas estatais, colocadas à venda no processo de privatização.

A liberalização financeira no Brasil também atraiu investimentos externos de outra natureza – as “aplicações de portfólio” –, que vêm para o país em busca de oportunidades passageiras e permanecem apenas o tempo necessário à realização desses ganhos, deixando-o ao primeiro sinal de esgotamento. As altas taxas de juros pagas pelo Tesouro sobre seus títulos atraíram muitas dessas aplicações. A perspectiva de valorização de ações em bolsas de valores de empresas estatais em preparação para privatização atraía outros aplicadores.

Em todos esses casos, os investimentos não trazem qualquer benefício durável, pois são movidos pela busca de aproveitamento de oportunidades de “arbitragem” – possibilidades de ganho criadas por desvios temporários de preços ou taxas de juros.

Esses capitais se movem em massa e rapidamente, criando problemas de volatilidade no mercado de câmbio: há uma oferta excessiva de moeda estrangeira, quando os recursos entram no país, e uma demanda igualmente excessiva, quando decidem sair. Tais movimentos não servem a nenhum propósito produtivo e, em passado recente, eram coibidos por controles de capitais. A liberalização da conta de capitais, no Brasil como em outros países em desenvolvimento, tornou-os vulneráveis a mudanças repentinas no “sentimento do mercado”, como gostava de dizer o ex-diretor gerente do FMI, Michel Camdessus, que levam a reorientações bruscas dos fluxos de capital.

Essa liberalização agravou a fragilidade externa também por outro importante canal. Não são apenas os/as estrangeiros/as que podem entrar e sair, facilmente, com seus recursos da economia brasileira. Isso passou a valer também para as pessoas residentes no país. Pelas famosas contas CC5, é possível a qualquer um comprar dólares no exterior. Por exemplo, se as taxas de juros

oferecidas pelos títulos públicos no Brasil são insatisfatórias, pode-se retirar o capital daqui e aplicá-lo onde quiser.

É claro que, com o câmbio flutuante, se todos/as quiserem fazer isso, ao mesmo tempo, faltarão dólares, seu preço subirá e as aplicações no exterior ficarão caríssimas. A questão é saber se isso se daria tarde demais ou não. Altas do dólar, dentre outras consequências, assustam a população, aumentam custos e preços, forçam o Banco Central a elevar juros, encarecem a dívida pública, forçando o corte de outros gastos para compensar.

Depois da crise de 1998, os capitais vindos do exterior para aplicações financeiras caíram drasticamente. Como mostra a **Tabela 3**, estaria havendo uma recuperação de entradas de capital, no primeiro semestre de 2002, com saldo no semestre de quase US\$ 1 bilhão, mas, só em junho, retornaram a seus países de origem (ou foram enviados ao exterior por residentes) US\$ 1,6 bilhão, segundo a mesma fonte.⁴

Tabela 3 (em US\$ milhões)					
Balanço de pagamentos - contas selecionadas					
	1997	1998	1999	2000	2001
BAL. COMERCIAL	-6753	-575	-1199	-698	2642
Exportações	52994	51140	48011	55086	58223
Importações	59747	57714	49210	55783	55581
TRANSAÇÕES CORRENTES	-30452	-33416	-25335	-24225	-23213
CTA. CAPITAL E FINANC.	25800	29702	17319	19326	27925
IDE (líquido)	17877	26002	26888	30498	24715
Inv. em portfólio	12616	18125	3802	6955	77
IDE: Investimento direto estrangeiro					
Fonte: Banco Central do Brasil, Boletim Mensal (online), tabela V.1					

Segundo o Banco Central (tabela V.19, BCB), em março de 2002, a dívida externa brasileira atingiu US\$ 211 bilhões (ou US\$ 227 bilhões, se incluídos empréstimos intercompanhias). Dos US\$ 211 bilhões, US\$ 115 bilhões são dívidas contraídas pelo setor privado. São estas o motivo de preocupação em 2002. A dívida externa pública teve seu perfil alongado durante os anos 1990 e não tem exercido pressão importante nesse período de crise. São as dívidas privadas, sobre boa parte das quais havia a expectativa de rolagem, que estão sendo cobradas por quem tem medo da inadimplência, exercendo pressões sobre o mercado de dólares.

⁴ Significa que o saldo de investimentos financeiros até maio terá sido de US\$ 2,5 bilhões, para que o saldo semestral possa permanecer em US\$ 900 milhões, mesmo após o retorno de US\$ 1,6 bilhão em junho.

De qualquer modo, a restrição externa permanece. Mesmo o abandono do regime de taxas de câmbio flutuante, em janeiro de 1999, não foi suficiente para reforçar a posição externa brasileira. Na verdade, como mostra a **Tabela 3**, as exportações cresceram muito menos que o esperado, pelo menos até agora.

São as importações, que caem quando a economia esfria e o PIB deixa de crescer, que suportam o peso maior do ajuste. Significa que, pelo menos no passado recente, a retomada do crescimento da economia brasileira agravaria o desequilíbrio externo – mesmo que o governo implementasse políticas de crescimento mais consequentes – já que faria as importações crescerem e, com elas, a necessidade de atrair capitais externos. Vale lembrar que uma recuperação vigorosa das exportações, para superar essas dificuldades, não depende apenas da correção das políticas adotadas pelo país. Depende também do comportamento da demanda internacional, atualmente em baixa por conta da desaceleração da economia americana, das pressões protecionistas, dentre outros fatores.

Responsabilidade de quem?

O medíocre desempenho econômico dos últimos oito anos, no qual se destaca apenas a vitória contra a inflação – sem negar aqui sua importância – está diretamente relacionado à força da restrição externa sobre o crescimento e à adoção de políticas de convivência com esta restrição, mais do que sua superação. Tais políticas reduziram o poder do Estado de controlar tendências à desestabilização da economia, especialmente no que diz respeito à liberalização dos fluxos de capitais privados para dentro e fora do país e ao endividamento externo das empresas.

Ainda que de forma mais pragmática e menos ideológica do que acontece em outros países da região, que seguiram receitas semelhantes, o perfil da política econômica implementada no período se enquadra no molde liberal. Este vem sendo vendido às economias subdesenvolvidas por instituições financeiras multilaterais, especialmente o FMI, e por organismos de governo ou supragovernamentais, como o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e a OCDE – Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico.

Esse figurino é, algumas vezes, imposto de forma agressiva, especialmente àqueles países que buscam apoio das instituições financeiras multilaterais. As Cartas de Intenções assinadas pelos países asiáticos com o FMI, durante a crise de 1997, ilustram a imposição de reformas e de políticas feita pelo Fundo, um completo desprezo pela soberania daquelas nações.

A intromissão do Fundo sobre temas que não lhe dizem respeito causou desgosto não apenas a críticos mais progressistas, como J. Stiglitz, mas também a conservadores como Allan Meltzer, consultor do Partido Republicano nos Estados

Unidos. Até mesmo Horst Köhler, atual diretor-gerente do FMI, sucessor de Michel Camdessus (sob cuja direção, secundada por Stanley Fischer, atualmente trabalhando para o Citigroup, o intervencionismo do Fundo ultrapassou todos os limites), reconheceu que a instituição exagerou na intromissão e encomendou estudos para o “emagrecimento” das listas de condições que o Fundo impõe a seus clientes.

Contudo, nos países latino-americanos, inclusive o Brasil dos anos 1990, é preciso reconhecer que em, vários casos, a adoção das políticas liberais foi voluntária, de iniciativa dos governos domésticos. No Brasil, o Fundo só passou a ter influência mais direta a partir de 1998, quando o país procurou seu apoio para reagir ao ataque sofrido pelo real. As condicionalidades impostas pelo Fundo eram relativamente leves, e a maioria das “reformas estruturais” era apenas sugerida, visto que o governo Cardoso já as preconizava por sua própria conta.

Embora o peso do Fundo não seja desprezível – e deve aumentar no caso de vitória de candidatos da oposição nas eleições – a responsabilidade pelo desempenho da economia brasileira, no período em análise, não deve recair exclusiva, nem principalmente, sobre o Fundo, mas sobre a própria administração federal. Nesse quadro, torna-se surpreendente a tardia descoberta pelo presidente, declarada em agosto no Uruguai, da irracionalidade dos mercados e do desprezo com que estes tratam o que o presidente julga serem os “sólidos fundamentos” da economia brasileira.

A situação é difícil, mas não desesperadora. Na verdade, o momento é de definições importantes mais do que de desânimo e derrotismo. As eleições de outubro vão abrir a possibilidade de redirecionamento, reorientação de estratégias que permitam a superação das barreiras à retomada e à efetiva blindagem da economia brasileira perante os choques externos. O acordo com o FMI não oferece uma blindagem efetiva.

Ao contrário, os recursos oferecidos pelo Fundo apenas permitem o prolongamento dos dilemas atuais até a próxima crise e o próximo acordo. Os empréstimos liberados pelo FMI permitem que o Banco Central acomode a demanda por dólares, seja para a liquidação de dívidas privadas, seja para a fuga de capitais. De qualquer modo, a economia brasileira continuará sujeita aos humores de aplicadores financeiros (inclusive brasileiros/as), cujo poder de influência se mede pelas pressões sobre os preços dos ativos e da moeda estrangeira.

As perspectivas imediatas são certamente desfavoráveis. A sobrevida obtida para a estratégia aplicada no governo Cardoso com o Acordo com o Fundo não servirá apenas para que essa administração complete seu mandato com uma aparência de normalidade.⁵ Terá implicações importantes ao estreitar as opções

⁵ O curioso discurso governamental de que o apoio do FMI demonstra a pujança da economia brasileira e a qualidade de suas políticas econômicas tem encontrado eco relativamente escasso na opinião pública.

que se abrirão ao novo mandatário, caso o discurso de aceitação do Acordo seja levado a sério. Nesse caso, o pior cenário nos é informado pelo caminho seguido pela Argentina após a eleição de de la Rúa. A frustração das expectativas do eleitorado pode ser fatal não apenas para o governo, mas para a própria democracia. Trabalho apresentado na última reunião do BID, em Fortaleza, afirmava:

*“o desencanto popular com as reformas e desencanto com a democracia estão ambos crescendo enquanto muitos países estão imersos na estagnação econômica ou numa recessão pura e simples. A América Latina está sofrendo sua pior crise em várias décadas, e tanto o governo quanto a opinião pública na região estão buscando os meios de se lidar com ela. Uma das áreas de maior debate é o futuro das reformas estruturais efetuadas na região por mais de uma década. Seguindo de perto as recomendações do Consenso de Washington, as reformas buscaram facilitar a operação dos mercados e deixar o setor privado assumir a responsabilidade pelas atividades produtivas”.*⁶

O trabalho cita dados para 17 países da América Latina. Aponta que 2/3 dos habitantes da região consideram a situação econômica ruim ou muito ruim, e 3/4 não acreditam que vá melhorar. Ainda mais preocupantemente, acrescentam os autores:

*“este estado de descontentamento é reforçado pela ampla insatisfação com os resultados da democracia: dois em cada três latino-americanos estão insatisfeitos com os resultados e apenas um em dois acreditam que a democracia é a melhor forma de governo”.*⁷

Não é difícil compreender por que a população argentina, por exemplo, desiluiu-se com a democracia. Ao eleger como presidente Fernando de la Rúa, o eleitorado esperava, certamente, um governo que superasse a inação do final do governo Menem. E ousasse tomar a iniciativa de introduzir políticas econômicas que levassem à promoção do crescimento; à redução do desemprego e da vulnerabilidade externa; que aumentassem o bem-estar da população, tornando-o condizente com os recursos naturais e humanos que a Argentina tem. No entanto, o que se ofereceu foi um governo perdido na mesma retórica do anterior, incapaz de afrontar as restrições que já sufocavam aquela economia, temeroso das reações, seja do mercado, seja do FMI que lhe ditou caminhos até o momento do colapso.

Vale lembrar que o esfacelamento do governo de la Rúa se iniciou com a crise política causada pelos cortes no orçamento da Educação, propostos para atender às metas com o FMI.

Ao tornar-se mero ornamento, fachada para a incapacidade de uma sociedade em tomar decisões sobre seu próprio destino, regimes democráticos perdem seu atrativo. Este é o risco maior para o novo governante: ganhar para ir apenas um além do que está posto, herdando a significativa rejeição da sociedade brasileira às estratégias atuais.

Riscos e opções

Restaurar a normalidade não é uma alternativa. O normal dos anos 90 e início do milênio é o susto, o choque, a instabilidade e a estagnação. É preciso, ao contrário, reconstruir a capacidade de intervenção do Estado para regular a economia e contrarrestar as tendências desintegradoras que economias de mercado tendem a revelar, de tempos em tempos, desde o nascimento do capitalismo.

Não se trata de voltar ao passado, muito menos de romantizá-lo, à maneira de quem usa uma memória seletiva para buscar nele apenas os fatores positivos. Avanços foram feitos, menos do que se alardeia, mas avançamos mesmo assim. Controlar a inflação é um ganho que não pode ser desprezado. Alcançar um grau maior de racionalidade na gestão fiscal, em todas as esferas de governo (ainda muito menor do que o necessário), também. Construir ou modernizar a infra-estrutura necessária para a operação eficiente dos mercados privados é outra tarefa crucial e, neste aspecto, não se pode menosprezar avanços obtidos pelo Banco Central nos últimos quatro anos.

O Estado não deve voltar a ser o que era. Também é ilusão simplesmente tentar reproduzir padrões de intervenção eficientes no passado – na verdade, muito mais eficientes do que o discurso liberal quer fazer crer, e mais eficiente do ponto de vista do crescimento econômico do que o obtido com a política econômica dos anos 90 – mas que atualmente já não poderiam ser reconstruídos. Não cabe aqui explorar quais seriam as novas estratégias de crescimento que permitirão melhorar o desempenho da economia em relação aos poucos resultados obtidos no governo Cardoso. Porém, é importante enfatizar que sem um ataque direto à restrição externa, qualquer esforço naquela direção será inútil.

A restrição externa precisa ser atacada em duas frentes. Infelizmente, apenas uma foi reconhecida no debate eleitoral.⁸ É fundamental recuperar os saldos positivos na balança comercial para reduzir a necessidade de importação de capitais estrangeiros. Também se torna necessário introduzir controles sobre a conta de capitais que impeçam a ocorrência freqüente de choques, como os que temos assistido desde 1995.

6 E. Lora e U. Panizza, “Structural reforms in Latin America under scrutiny”, IADB (www.iadb.org/res).

7 Uma discussão sobre o desencanto recente com a democracia causado pela subtração da influência da política sobre a decisão de política econômica pode ser encontrada em F. Carvalho, “Political democracy and unfulfilled aspirations”, em www.ibase.br.

8 Deve-se dar um desconto à insuficiência dos discursos na área de controles de capital porque propostas nesta direção certamente assustariam o mercado e os candidatos parecem estar dispostos a qualquer esforço para evitar isso.

Há vários tipos de controles de capitais e não é possível examiná-los em detalhe agora. No caso brasileiro, a conjuntura crítica que se atravessa mostra a necessidade de pelo menos dois: controles sobre as saídas de capital de residentes, e a adoção de regulação prudencial sobre o endividamento externo de firmas privadas.

No primeiro caso, o fechamento de alternativas de aplicação no exterior permitiria (este é o objetivo clássico de controles de capital) reduzir as taxas de juros domésticas, desafogando a pressão sobre as dívidas pública e privada. No segundo, o endividamento de empresas que não geram receitas em dólares deveria ser reduzido ao mínimo, para evitar os descasamentos de balanços que estão na raiz de problemas como os vividos em meados de 2002.

Não se pode esquecer, naturalmente, de uma terceira frente, na qual a influência de países como o Brasil é bastante limitada: a atuação das instituições multilaterais, particularmente o FMI. O poder de voto do Brasil (e de países em desenvolvimento em geral) é muito pequeno e não lhe dá nenhuma influência sobre as decisões do Fundo. No entanto, se temos pouco peso sobre suas decisões, sofremos de maneira muito forte seu impacto. A negativa de incluir tais questões na agenda da Conferência da ONU em Monterrey, sobre Financiamento para o Desenvolvimento, no início deste ano, foi um dos grandes responsáveis pelo completo fracasso do evento.⁹ ■

9 A principal resistência à inclusão de temas como segurança sistêmica, arquitetura financeira internacional e, principalmente, a atuação de instituições como o Fundo ou Banco Mundial na agenda de Monterrey veio dos Estados Unidos. Deve-se reconhecer, contudo, que a atuação de países em desenvolvimento na conferência, dentre os quais o Brasil, foi mais do que desapontadora. O Brasil se opôs oficialmente à discussão de qualquer medida mais relevante de regulação internacional, como se isso não lhe dissesse respeito, ou como se quisesse mostrar ao mundo desenvolvido como o país se tornou um aluno tão aplicado do novo receituário que dispensava tais preocupações. O mesmo ocorre com a discussão de iniciativas como a de Anne Krueger, de abrir no FMI a discussão sobre mecanismos de reestruturação de dívidas externas, se e quando estas se fizerem necessárias. A posição brasileira nestes debates, apresentada pelo ministro da Fazenda em discurso na reunião de primavera do Fundo, é de extraordinária miopia.

O lugar do social

AMÉLIA COHN¹

A história brasileira atesta que pobreza e desigualdade social jamais se configuraram como questão social. Tanto assim que o estadista, tido no imaginário social como “pai dos pobres”, na realidade instituiu políticas trabalhistas, regulando a relação capital/trabalho exigida pelo projeto de industrialização de nossa economia – então defendido pela nova elite no poder. Essa regulação, a partir de 1930, deu-se pela legislação trabalhista, sindical e previdenciária, revelando que, naquela época, a questão social era entendida e restringida a quem já estava no cenário político – trabalhadores e trabalhadoras assalariados urbanos do setor privado da economia. Enquanto isso, à filantropia cabia cuidar das pessoas pobres e desassistidas, conhecida hoje como “pobreza estrutural”.

Funda-se, a partir de então, a tradição de que cabe ao Estado cuidar tão somente dos segmentos da sociedade que importam para os sucessivos projetos econômicos vigentes. Em consequência, estabelece-se no país o entendimento que ao Estado cabe cuidar dos interesses econômicos inscritos naqueles projetos, em detrimento das questões sociais.

Daí a concepção que deu suporte ao modelo de Estado desenvolvimentista: investimentos econômicos do Estado são incompatíveis com investimentos sociais. Com base nisso, gastos na área social transformam-se em gastos residuais – para os segmentos sociais em situação de extrema pobreza – ou em gastos sociais que obedecem a uma lógica econômica – para quem está no mercado.

Tais gastos acabam sendo, na prática, modalidades de financiamento que consistem em mecanismos de captação de poupança privada para investimentos estatais em áreas estratégicas da economia. É isso que ocorre ainda hoje com o destino dos recursos, por exemplo, da Previdência Social. Enquanto isto, os gastos residuais destinados às pessoas extremamente pobres e tidos como a fundo perdido, traduzem-se em políticas de cunho assistencialista e de apadrinhamento político.

O modelo de Estado desenvolvimentista, que tem suas raízes na década de 30, esgotou-se nos anos 80. Não obstante, permanece ainda hoje a concepção de que gastos na área social são incompatíveis com o projeto econômico vigente – leia-se, com a estabilidade econômica, subordinando-se, uma vez mais, o social ao econômico. No entanto, a realidade da sociedade brasileira mudou acentuadamente neste período mais recente, da mesma forma que mudou a condição do Brasil: de país subdesenvolvido para país emergente.

Acompanha essas mudanças um movimento paradoxal em nossa sociedade. A distinção entre pessoas ricas e pobres torna-se cada vez mais nítida. Basta ver o comportamento do

índice de Gini, que permanece do final dos anos 70 até o final dos anos 90 em 0,60. Ou mesmo consultar a permanência da relação de desigualdade na apropriação da renda nacional entre os 20% mais pobres e os 20% mais ricos, que é de 27,5 e 27,2 respectivamente.² Ao mesmo tempo, dá-se a modificação da natureza da pobreza e a fratura do nosso tecido social também se processa claramente.

Com isto, verifica-se a substituição da pobreza como um fenômeno passível de ser corrigido – com o crescimento econômico e a modernização do país – pela concepção da pobreza como um fenômeno natural da modernidade, inevitável e impossível de ser sanado. Países emergentes, como o Brasil, passam a seguir os mesmos passos dos países situados acima do equador, adaptando-se à sua situação social. Em outros termos, a questão da pobreza deixa de ser social para ser analisada como constituinte da nova ordem global.

Círculo vicioso

A partir daí, desvincula-se o combate à pobreza de um projeto para a sociedade que, uma vez implementado, criaria condições objetivas no interior da sociedade para sua superação. Em consequência, a pobreza passa a ser vista como um fenômeno social passível de ser enfrentado por meio de um conjunto de políticas focalizadas e pontuais. Porém, se tais políticas aliavam de imediato a situação dos segmentos socialmente mais vulneráveis, não trazem nenhuma possibilidade de retirá-los, a médio prazo, dessa situação.

Isto porque segue a ditadura dos objetivos das políticas econômicas contra políticas sociais, traduzida não somente na persistente restrição de recursos para a área social. E, paralelamente, não se combatem as condições estruturais responsáveis pelo enorme contingente de pessoas pobres em nossa sociedade.

¹ Socióloga, pesquisadora do Cedec e docente do Deptº de Medicina Preventiva da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo - FMUSP.

² Kerstenetzky, C. “Brasil – a violência da desigualdade”, *Observatório da Cidadania – Relatório 2001*, n. 5.

Desde então, não mais se vincula a pobreza ao crescimento econômico, como no regime militar, expresso pelo bordão “é necessário crescer o bolo para depois redistribuir”. Mas sim ao ajuste econômico e estrutural de nossa economia na nova ordem global. É quando se vincula o impacto da estabilidade da moeda sobre a diminuição do número de pessoas pobres em nossa sociedade – esse número teria diminuído de 41,7% para 33,9% entre 1995 e 1996 – sendo que seu patamar, em 1999, permanece em torno de 34,1%.³

Mas de que pobreza se trata? Trata-se da pobreza concebida como insuficiência de renda. A partir disso, deixa-se de enfrentar exatamente as condições estruturais responsáveis pela existência da pobreza. Dentre elas, a reforma tributária e fiscal, para não mencionar a concentração da propriedade da terra.

E uma vez mais se verifica, no Brasil, a hegemonia no debate sobre a questão social de um movimento que traz para o seu interior a questão da desigualdade social igualmente crônica em nossa história. Alguns estudiosos e técnicos passam a imputar à desigualdade de renda a causa da pobreza, indicando outros instrumentos para seu combate, com ênfase na educação.

O problema é que nesta nova conjuntura do país, a educação passa a ser no máximo – ao contrário do passado – um instrumento de mobilidade social para quem já está incluído. Ou, mais remotamente, para as poucas pessoas com alguma possibilidade de ainda serem incluídas na sociedade – leia-se, no mercado. Os grupos excluídos ficam, assim, na condição de público-alvo de políticas sociais de alívio da pobreza.

Sempre pobres

A superação da pobreza e a questão da inclusão social não podem mais ser vinculadas ao trabalho. Isso por conta da nova dinâmica imposta pela opção por um modelo conservador de inserção econômica do Brasil na nova ordem global; em nome do qual, milhares de postos de trabalho são sacrificados, ao lado da precarização de outros tantos.

O combate à pobreza pela via do crescimento econômico também não mais se revela como viável, haja vista o comportamento da economia neste último período. Em decorrência, a associação entre pobreza e desigualdade se esvazia. Passa a ser discutida a partir de parâmetros restritos de cálculos econômicos sobre a distribuição de renda no país e do quanto custaria tirar determinados contingentes de pobres da situação de pobreza pela via da transferência de renda. Noutros termos, quanto custaria ao bolso das pessoas não-pobres, num exercício abstrato, a diminuição do contingente de pobres em nossa sociedade.

O processo de naturalização da pobreza que hoje se verifica, mesmo quando referida à desigualdade social, vem acompanhado do deslocamento do seu lugar no social: ela perde a condição de fenômeno social – e, portanto, de questão social. Como resultado de um pacto social mais amplo, abstrai-se sua dimensão fundamentalmente política.

Nessa condição, passa a ser objeto de programas sociais ditados por preceitos técnicos e de diagnósticos ascéticos e meramente contábeis. Perde de vista sua dimensão propriamente social e de fruto de uma relação entre pessoas pobres e não-pobres e, portanto, de fenômeno muito mais complexo envolvendo novos contratos sociais.

A partir daí se tem a presença da distinção entre “velha pobreza” e “nova pobreza”, esta referida aos segmentos vitimados pelo ajuste econômico do período recente. Assim, enquanto a primeira seria estrutural, porque parte inerente do nosso processo de acumulação; a segunda seria fruto da globalização, embasada nos preceitos neoliberais. Mas do que se trata de fato é de ambos – as velhas e as novas pessoas pobres – encontrarem-se hoje na situação de excluídas de qualquer possibilidade de inserção social.

O entendimento atual que prevalece é de que pobreza é questão de acesso à renda. Na realidade, a pobreza está relacionada não à renda e ao acesso às condições minimamente dignas de sobrevivência, mas ao mercado. Assim vinculada, cria-se um círculo vicioso: como a desigualdade é natural ao mercado, a pobreza passa a ser um fenômeno natural e, portanto, passível somente de intervenções pontuais. Leia-se por intervenções pontuais, políticas de combate à pobreza, dirigidas àquele contingente social que já se mostrou incapaz de, por si só, sobreviver no mercado.

Ao mesmo tempo, apaga-se a associação entre pobreza e possibilidade de sua solução via trabalho porque o próprio mercado não mais cria oportunidades para obtenção de renda, não cria postos de trabalho como antigamente. Com esse diapasão, o passo seguinte é associar pobreza e mercado pela dimensão de estratos diferenciados de consumo.

É a partir de tal parâmetro que a desigualdade social é incorporada nas políticas de combate à pobreza, entendidas como políticas de transferência direta ou indireta de renda. Já que a desigualdade social é agora um fato natural, nada mais resta a fazer do que aliviar a situação atual das pessoas pobres. Daí a permanência em nossa sociedade tanto do grau de desigualdade social quanto da própria magnitude da pobreza.

Diante desse movimento, pobreza e desigualdade social são transferidas para um novo lugar: a abstrata responsabilidade da sociedade, e portanto de todas e todos nós, por sua existência. Confunde-se, assim, o próprio mercado com a sociedade. Isso se dá sem um fortalecimento da esfera pública, uma vez que a responsabilidade da sociedade é concebida não só de forma abstrata mas, sobretudo, como um jamais definido “Terceiro Setor”.

3 Kertnentsky, C. *idem*.

Não é por outro motivo que o apelo atual é o de que cabe à sociedade encarregar-se das pessoas pobres – “o Estado não pode fazer tudo” – com doações individuais de uns, sejam efetuadas por pessoas físicas ou jurídicas, e com a organização de novas entidades para executar programas de combate à pobreza de sua iniciativa. Tais entidades organizadas não têm mais por referência o trabalho, como era o caso, por exemplo, dos sindicatos – e sua respectiva contraposição na época, a filantropia – mas a *consciência cidadã* de cada um/a.

Outra história

O principal desafio que se impõe hoje para quem defende uma sociedade justa e democrática é, diante do “governo do mercado”,⁴ preservar e fortalecer o Estado e, sobretudo, a democracia. Esta entendida não da perspectiva restrita das instituições políticas e dos direitos civis, mas da perspectiva de uma ordem social democrática, algo que em nossa história nunca existiu.

Para tanto, tornam-se impositivos a revitalização e o fortalecimento do Estado, acompanhados da construção e consolidação da esfera pública no país. Processo no qual principalmente a esfera macro – o Estado nacional – e a esfera micro – os governos locais – passam a desempenhar papel fundamental. Trata-se, em resumo, da necessidade de se democratizar o Estado e incorporar mais a sociedade em seu interior.

Isso implicaria não só a combinação de políticas sociais de transferência de renda associada à universalização do acesso aos direitos sociais básicos (saúde, educação, trabalho etc.). Mas também a combinação desse conjunto de políticas sociais com políticas econômicas que gerem empregos, novos postos de trabalho e desconcentrem a atividade econômica dos núcleos dinâmicos da economia.

Sem essa combinação, corre-se o risco de mais uma vez isolar as políticas sociais, que se tornam, necessariamente, políticas de combate à pobreza e não de superação desta – e da desigualdade social.

Faz-se urgente buscar novas formas de articulação entre o econômico e o social, assumindo-se a questão da pobreza e da desigualdade social como um fenômeno estrutural que demanda ser enfrentado com criatividade para que não se repita, uma vez mais, a falsa distinção entre “pobreza estrutural” e “nova pobreza”.

Caso contrário, ambas continuarão a ser administradas por preceitos essencialmente técnicos, como ocorre atualmente, prevalecendo dois parâmetros básicos: a restrição de recursos para gastos na área social diante da magnitude das necessidades sociais; e a definição destas por parâmetros técnicos, e nesse sentido serem fenômenos sociais, que não podem ser restringidos a eles. Não se está aqui contrapondo técnica versus social, mas apontando-se o fato de que aquela vem tomando o lugar desta.

Barrada a possibilidade de enfrentar a pobreza e a desigualdade pela via do trabalho, e substituindo-se a dimensão política na forma de enfrentá-las, é imperioso evitar que tal substituição resulte em programas sociais que consistam na transferência de renda através de bolsas.

É o que ocorre hoje. As pessoas pobres são transformadas não em cidadãs, mas na precária situação de *bolsistas*, sem nenhuma garantia de permanência nos patamares mínimos de sobrevivência em que elas lhes mantêm. Essa modalidade de bolsas, por sua vez, tende a reforçar nossa história, transformando programas em instrumentos do nosso tradicional clientelismo, dificultando a possibilidade de se construir uma esfera pública em nossa sociedade. Enfim, torna-se tarefa crucial enfrentar com urgência a construção social da pobreza referida a patamares de consumo e da naturalização da desigualdade social, concebida como fenômeno inevitável porque inerente à globalização. ■

4 Mendonça, E. L. e Oliveira, J. S. “Pobreza e desigualdade: repensando pressupostos”, *Observatório Social – Relatório 2002*, *op. cit.*

Radiografia orçamentária do governo FHC

PAULO EDUARDO ROCHA¹

AUSTREGÉSILO MELO²

Este texto tem por objetivo discutir o perfil dos gastos públicos na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, particularmente dos recursos destinado aos programas sociais. A análise pretende destacar, ainda, as restrições impostas pela política de estabilização monetária – Plano Real – e os conseqüentes compromissos assumidos pelo governo brasileiro perante o FMI (Fundo Monetário Internacional).

Quando o governo federal implantou o Plano Real, o país vivia o retorno da hiperinflação e a ressaca política do turbulento processo de *impeachment* do presidente Fernando Collor de Mello. No governo Itamar Franco, a URV (Unidade Real de Valor) é lançada, em fevereiro de 1994, e funcionou como instrumento de conversão até o final de junho, estabelecendo um valor definido diariamente para a moeda vigente (o cruzeiro).

Era ano eleitoral e havia uma apreensão nos setores conservadores brasileiros sobre a possibilidade de vitória de partidos tradicionalmente opositoristas. Temia-se, principalmente, uma acirrada disputa no segundo turno para presidente da República, tal como havia ocorrido em 1989. Mas tal disputa não ocorreu, na medida em que o ex-ministro da Fazenda, Fernando Henrique Cardoso, elegeu-se, aproveitando a grande receptividade da população às medidas econômicas.

Como reconhece o Dieese (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos):

“nos primeiros dezoito meses [de Plano Real], seus resultados foram bastante positivos em várias frentes: ocorreu uma desinflação progressiva, interrompendo-se o processo hiperinflacionário que desestabilizava intensamente a economia; o nível de atividade acelerou-se, ampliando o emprego e reduzindo as taxas de desemprego; a renda apresentou um crescimento que há muito não se via no cenário econômico; a distribuição da renda desconcentrou-se e a pobreza diminuiu, principalmente após a elevação do salário mínimo, em maio de 1995”.³

No entanto, a utilização da dívida pública federal como peça do modelo de estabilidade monetária do Plano Real demonstrou-se insustentável no longo prazo. O crescimento vertiginoso das despesas com seus serviços (juros e amortizações) pressionou fortemente os gastos federais. Ao mesmo tempo, os investimentos e gastos sociais foram mantidos em patamares irrisórios para o baixo crescimento econômico e as carências sociais do país, apesar do considerável aumento da carga tributária. A seguir veremos como o processo de endividamento do setor público brasileiro impactou os gastos federais entre 1995 e 2001.

A administração da estabilidade monetária privilegiou um *mix* de políticas de abertura comercial com valorização artificial do dólar e altas taxas de juros, em meio às diversas crises enfrentadas pelos mercados financeiros internacionais. A cada crise, a saída de capitais especulativos de curto prazo do país ameaçava seriamente a estabilidade monetária brasileira.

Frágil economia

As primeiras dificuldades começaram a se apresentar no primeiro semestre de 1995, com a crise mexicana, que obrigou o governo federal a implementar ações direcionadas ao aumento da taxa de juros e limitações creditícias.

No decorrer de 1996 e em boa parte de 1997 a estabilidade monetária e econômica continuava, mas se percebiam os primeiros efeitos sobre o montante da dívida pública, que aumentava em decorrência das altas taxas de juros e da necessidade de recursos externos para financiar os déficits da balança de pagamentos.⁴ A entrada de recursos externos de curto prazo em busca do rendimento fácil dos juros elevados permitiu, por sua vez, a adoção de uma política de sobrevalorização artificial da moeda nacional (que se convencionou chamar de “populismo cambial”).

As vulnerabilidades do Plano Real se explicitaram com a crise das economias dos países da Ásia, no segundo semestre de 1997. Mais uma vez, a ação do governo foi no sentido de aumentar a taxa de juros, ao mesmo tempo em que mantinha o real artificialmente valorizado perante o dólar. Em 1998, um ano após a Ásia, veio a crise da Rússia, que decretou a moratória de suas dívidas, lançando dúvidas sobre a capacidade de sustentabilidade da dívida dos países em vias de desenvolvimento, particularmente do Brasil.

Em plena campanha pela reeleição, o presidente FHC recorreu ao FMI no mês de setembro, tendo em vista a ameaça de saída em massa dos capitais especulativos. Internamente, manteve o câmbio controlado e aumentou ainda mais a taxa de juros básica,⁵ que entre outubro e fevereiro chegou ao estratosférico percentual de 45% ao ano. Com o acordo, o

1 Cientista político, assessor técnico do Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos).

2 Economista e assessor técnico do Inesc.

3 Dieese – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, Cinco anos do Plano Real, 1999.

4 A balança de pagamentos reúne o resultado da balança comercial (importação e exportação de bens e mercadorias), da balança de serviços (importação e exportação de serviços) e da balança de capital (importação e exportação de capitais).

5 Utilizada para a remuneração dos títulos públicos federais.

governo brasileiro obteve créditos da ordem de US\$ 41 bilhões do FMI, Bird, BID e outras instituições financeiras. Mas o FMI impôs medidas para autorizar os empréstimos. A principal preocupação era, como ainda é, a garantia da capacidade de pagamento da dívida do país. Para tanto, foi estabelecido um limite de 35% para a relação entre a dívida líquida do setor público e o PIB (Produto Interno Bruto) do país.

Em fevereiro de 1999, o agravamento da fuga de capitais e o episódio da *moratória* do estado de Minas Gerais levaram à mudança da política cambial e à conseqüente queda do presidente do Banco Central (BC), Gustavo Franco, que insistia na sobrevalorização do real. Após a passagem meteórica de Francisco Lopes pelo cargo, Arminio Fraga assume a presidência do BC, procurando administrar uma turbulenta valorização de aproximadamente 50%⁶ da moeda norte-americana perante o real. Poucos meses depois do acordo, a relação dívida/PIB aceitável já era revista e aumentada para cerca de 40%.

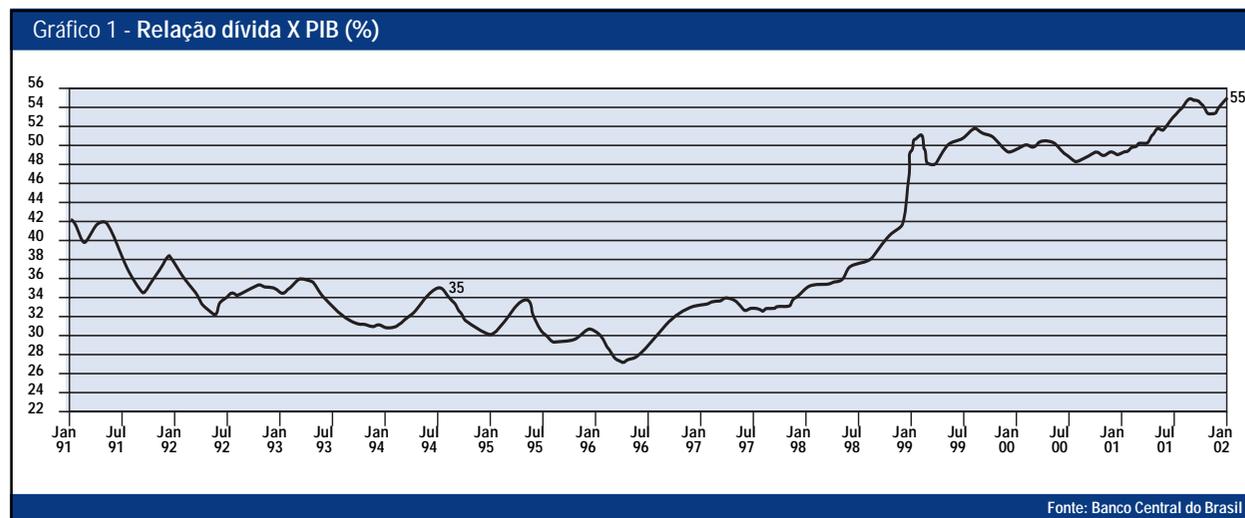
Diante do esgotamento dos instrumentos de administração do Plano Real, o segundo mandato de FHC passou a priorizar a obtenção de superávits primários (receitas menos despesas, excluídos juros, encargos e amortizações da dívida pública) para gerar os recursos necessários a estabilizar a relação dívida/PIB. O persistente crescimento desta relação, no entanto, demonstra que as medidas tomadas com base na simples utilização de mecanismos creditícios e fiscais foram insuficientes.

Também foram anunciadas medidas para o incentivo às exportações brasileiras, visando reverter os persistentes déficits da balança comercial. No entanto, as persistentes fragilidades das contas externas do país não permitiram diminuir os juros básicos pagos pelos títulos da dívida pública brasileira, evidenciando que em 1999 o país já havia se tornado dependente do capital especulativo para rolar sua dívida pública. Foi a administração deste quadro de instabilidade que marcou a política econômica e fiscal do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Dívidas e mais dívidas

A dívida pública brasileira cresceu exponencialmente em decorrência da taxa básica de juros praticada pelo governo para a remuneração de seus títulos. Também influenciou a incorporação, pelo governo federal, de dívidas de estados e municípios, cujo endividamento havia crescido em decorrência da política de juros.

O **Gráfico 1** demonstra que as medidas tomadas para gerar recursos e manter estável a relação dívida/PIB⁷ não foram suficientes, embora os dados indiquem considerável diminuição do vertiginoso crescimento verificado entre o primeiro semestre de 1996 e janeiro de 1999. Mas também demonstram que, em janeiro de 2002, a dívida líquida do setor público já atingia 55% do PIB.⁸



6 Saindo de uma relação de R\$/US\$ 1,20 para R\$/US\$ 1,80.

7 A Dívida e a Vulnerabilidade do Brasil, Roberto Bocaccio Piscitelli Evilásio Salvador, Estudos Técnicos da Unafisco.

8 Projeções do governo indicam que ela deve chegar a 62% com a desvalorização cambial verificada nos últimos meses, em decorrência do estoque títulos atrelados à moeda norte-americana.

Considerando a estabilidade de outras variáveis macroeconômicas, o rápido aumento da relação dívida/PIB foi parcialmente contido a partir de 1999, mediante a produção de crescentes superávits primários do setor público, que até então não eram prioridade governamental. Em 1997, o superávit primário do governo federal havia sido de apenas R\$ 4,2 bilhões, ou 0,5% do PIB, aumentando para R\$ 12 bilhões em 1998 (1,4% do PIB).⁹ Para se ter uma idéia da contenção de gastos produzida após o acordo com o FMI – entre abril de 1998 a março de 1999 – o resultado primário das contas públicas já alcançava R\$ 24,2 bilhões.¹⁰

Entre 1999 e julho de 2002, a União alcançou superávits primários recorrentes e até mesmo superiores às metas acordadas com o Fundo (*sobram* R\$ 125 milhões em 2000 e R\$ 200 milhões em 2002, conforme dados apresentados na **Tabela 1**). Para assegurar tal resultado, as metas fiscais foram incluídas em todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO's – do período,¹¹ dotando o Executivo dos instrumentos legais necessários ao reforço do controle de recursos na *boca do caixa*.

A contenção de custos também foi imposta às empresas estatais, cujos investimentos são incluídos na fórmula utilizada pelo FMI para o cálculo do déficit do setor público. Estados e municípios foram impelidos a contribuir no esforço fiscal do governo federal, através de dispositivos incluídos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de modo que se alcançasse um esforço fiscal do setor público brasileiro condizente com as metas dos acordos firmados com o FMI (atualmente definida em 3,75% do PIB).

Tabela 1 - Superávit primário da União - 2000 a 2002						
DISCRIMINAÇÃO	2000		2001		REPROGRAMADO 2002	
	VALOR R\$	% PIB	VALOR R\$	% PIB	VALOR R\$	% PIB
I. Meta Resultado Primário Fixada	36.286,8	2,8	31.653,1	2,5	36.673,0	2,8
II. Resultado Primário Obtido	36.411,7	2,8	31.853,4	2,5	36.673,0	2,8
Fiscal e Seguridade Social	24.307,4	1,9	23.692,4	1,8	29.213,0	2,2
Estatais	12.104,3	0,9	8.160,9	0,6	7.460,0	0,6
III. Resultado Obtido Meta (II - I)	124,9	0,0	200,3	0,0	-	-
IV. Resultado Nominal Obtido (Déficit Nominal)	-29.763,5	-2,3	-27.242,2	-2,1	-	-
Obs.: preços médios de dezembro de 2001, indexados pelo IGP-DI (FGV)						
Fonte: Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para 2003						

9 Valores correntes de 1997 e 1998.

10 O que significa dizer que toda a economia de recursos feita em 1998 foi repetida apenas nos três primeiros meses de 1999.

11 A Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) tornou obrigatória a inclusão de um anexo de metas fiscais na LDO.

Cortes sociais

Além da contenção de gastos, os resultados do superávit primário da União foram assegurados através das seguintes medidas:

- ampliação das receitas;
- utilização dos recursos da seguridade social para produzir o superávit primário;
- desvinculação de recursos destinados a políticas sociais e às transferências constitucionais a estados e municípios.

Durante o Plano Real verificou-se considerável aumento da carga tributária, o que representou uma crescente transferência de recursos da sociedade para o Estado. No governo Itamar Franco este aumento se deu pelo esforço arrecadador, que a elevou de 22% para 27% do PIB, em 1995. Já no governo FHC, foi decorrência, principalmente, de alterações na legislação tributária, que fez a carga tributária subir para os atuais 34%. Entre as novas fontes de recursos do Estado, houve um crescimento da tributação sobre renda para pessoas físicas (IRPF), pelo aumento da alíquota de 25% para 27,5% e devido ao congelamento da tabela de contribuição – que não foi corrigida no período, apesar da inflação de cerca de 100%. O impacto foi um crescimento de 28% do IRPF recolhido sobre o trabalho formal.

Também foram criadas novas contribuições sociais para o financiamento da Seguridade, bem como aumentadas alíquotas de contribuições existentes, para ampliar o volume de recursos arrecadados pelo orçamento da Seguridade Social.¹² É o caso da criação da Contribuição *Provisória* sobre Movimentação Financeira (CPMF), que rendeu R\$ 18 bilhões em 2001, e do aumento da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), que teve sua arrecadação aumentada em 66% entre 1995 e 2001, conforme dados apresentados na **Tabela 2**.

12 A Lei Orçamentária é composta pelo (i) orçamento fiscal – financiado pelos impostos e demais tributos, referente aos órgãos da administração direta e indireta; (ii) orçamento de investimento das estatais – em que o poder público, direta ou indiretamente, detém maioria do capital social com direito a voto; (iii) orçamento da seguridade social – financiado pelas contribuições sociais, abrangendo todos os órgãos da administração direta ou indireta, vinculados à Previdência, à Saúde e à Assistência Social (arts. 165 e 194 da Constituição). Registre-se que nem todos os gastos sociais estão localizados no orçamento da Seguridade Social, tal como ocorre com a Educação, que faz parte do orçamento fiscal e recebe 25% da receita de impostos da União.

Tabela 2 (em R\$ bilhões) - Arrecadação dos tributos federais

TRIBUTOS	1996	2001	2001/1996 (%)
IRPF - trabalho (Imposto de renda sobre Pessoa física)	17,6	22,5	28%
IRPF (Imposto de Renda sobre Pessoa Física)	4,0	4,3	7%
IRPJ (Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica)	21,4	17,8	-16%
ITR (Imposto Territorial Rural)	0,4	0,2	-50%
Cofins (Contribuição p/ o Financiamento da Seguridade Social)	29,2	48,5	66%
PIS/Pasep (Programa de Integração Social/ Programa de Apoio Social ao Servidor Público)	12,1	11,9	-1%
CSLL (Contribuição Social sobre Lucro Líquido)	10,8	9,8	-9%
CSPSS (Contribuição do Plano de Seguridade Social dos Servidores Públicos)	4,1	4,0	-4%
CPMF (Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira)	0,0	18,0	-

Obs.: tributos selecionados a preços constantes de dezembro de 2001, indexados pelo IGP-DI (FGV)

Fonte: SRF. Elaboração: Assessoria Econômica do Unafisco

O aumento das contribuições sociais, por sua vez, fez parte da estratégia de utilização do orçamento da Seguridade Social – criado pela Constituição de 1988 para financiar ações de Saúde, Previdência e Assistência Social – para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Para tanto, adotou-se uma interpretação flexível dos mandamentos constitucionais que estabelecem a criação de um orçamento específico para financiar as ações da Seguridade Social. Isto porque o volume de recursos envolvidos é considerável: em 2000, o orçamento fiscal tinha uma previsão de gastos de R\$ 155 bilhões,¹³ enquanto o orçamento da Seguridade Social foi de R\$ 122 bilhões.

De fato, a criação do caixa único da Seguridade nunca se concretizou e os recursos que não pertencem à Previdência Social são arrecadados pelo Tesouro Nacional, cuja administração dos recursos públicos tem privilegiado a lógica da política econômica em detrimento das prioridades sociais.¹⁴ Significa que a não-efetivação do orçamento da Seguridade Social facilitou uma forma de administração dos recursos públicos que privilegiou o pagamento de juros e amortização da dívida pública com a utilização de recursos sociais. Em 2000, R\$ 8,5 bilhões arrecadados para custear Saúde, Previdência e Assistência Social deixaram de ser aplicados.¹⁵

13 Excluído o refinanciamento da dívida pública, interna e externa, via novas operações de crédito (compra e venda de títulos públicos). Estão incluídos gastos com a amortização e juros da dívida pública da ordem de R\$ 51 bilhões (84% deste total é referente à utilização de Recursos Ordinários do Tesouro Nacional e do Programa Nacional de Desestatização). Note-se, que, sem considerar os gastos com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, o Orçamento da Seguridade Social (R\$ 122 bilhões) seria maior do que o Orçamento Fiscal (R\$ 104 bilhões).

14 Em 1994, por exemplo, nada menos que 54% dos recursos da Seguridade Social foram administrados pelo Tesouro Nacional.

15 Fonte: gabinete do deputado federal Sérgio Miranda (PcdoB/MG).

Além da produção de superávits da Seguridade, verifica-se também que despesas que deveriam ser custeadas pelo orçamento fiscal foram incluídas no orçamento da Seguridade Social, tais como os encargos previdenciários da União (EPU), referentes ao pagamento das pessoas aposentadas pelo setor público. No total, foram R\$ 125 bilhões gastos entre 1995 e 2000, sem que o governo tenha contribuído com a cota patronal à Seguridade, tal como acontece com a iniciativa privada. Outras despesas menores também são incluídas, tal como o pagamento de despesas e obrigações patronais do Estado (vales transporte e refeição, por exemplo).¹⁶

A utilização do orçamento da Seguridade Social para a produção dos superávits primários do governo federal pode ser entendida pelas *vantagens* oferecidas por suas fontes de financiamento. Enquanto novos tributos que financiam o orçamento fiscal precisam ser aprovados no ano anterior à cobrança, novas contribuições precisam esperar apenas três meses para entrar em vigor. Além disso, as contribuições sociais não são repartidas com estados e municípios, como ocorre com os dois principais impostos arrecadados pela União.¹⁷ Logo, não causa estranheza que a arrecadação com o Imposto de Renda sobre Pessoa Jurídica tenha caído 16% entre 1996 e 2001, ao mesmo tempo em que a Cofins subiu.

Esta orientação implicou, juntamente com outras medidas, uma reconcentração tributária nas mãos da União. Ou seja, na contramão dos princípios tributários consagrados na Constituição, bem como a tese da descentralização das políticas públicas e corresponsabilização de estados e municípios pela execução e financiamento de políticas sociais.

Nesta disputa tributária, estados e municípios também perderam com a desvinculação de recursos constitucionais provocada pela aprovação do Fundo Social de Emergência (FSE).¹⁸ A criação deste Fundo estabeleceu a destinação de 20% da receita de todos os impostos e contribuições sociais – inclusive as destinadas à seguridade social e os 18% da receita de impostos vinculados à educação – e das transferências das parcelas do IPI e IRPJ e ITR, pertencentes aos estados e municípios, através do FPM e do FPE.

16 Dados mais detalhados sobre a destinação dos recursos da Seguridade Social entre 1995 e 2000 podem ser encontrados em Paulo Eduardo Rocha. "Implicações da política econômica na Seguridade e na Assistência Social no governo FHC". In: "Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios". São Paulo, *Cadernos Abong* n. 30, novembro de 2001. Uma discussão das implicações do desvirtuamento do modelo de financiamento da seguridade social pode ser encontrada em: Beatriz Augusto Paiva e Paulo Eduardo Rocha. "O financiamento da política de assistência social em perspectiva." In: *Serviço Social e Sociedade*. Ed. Cortez n. 68, ano XXII, novembro de 2001.

17 Da arrecadação da União com o Imposto de Renda (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) são repassados 47% aos estados, Distrito Federal e municípios, sendo: 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE); 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM); e, 3% para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. São repassados, ainda, aos municípios, 50% da arrecadação da União com o ITR. O governo federal também repassa aos estados e ao Distrito Federal 10% da arrecadação da União com o IPI, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações desses produtos, dois quais 50% são entregues pelos governos estaduais aos municípios.

18 Emenda Constitucional de Revisão n. 1, de 1994.

Na sua renovação, foi batizado de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF)¹⁹ que, a partir de 1997, estabeleceu mecanismo de compensação das perdas de arrecadação dos estados e municípios.²⁰

Com a emenda constitucional nº 27, de 2000, o FEF passou a se denominar “desvinculação de arrecadações de impostos e contribuições sociais da União” (DRU). Porém, cedendo à pressão de governadores/as e prefeitos/as, incluiu dispositivo específico para não permitir a desvinculação das receitas constitucionais de estados e municípios. Foi mantida, no entanto, a desvinculação de recursos destinados originalmente para políticas sociais.

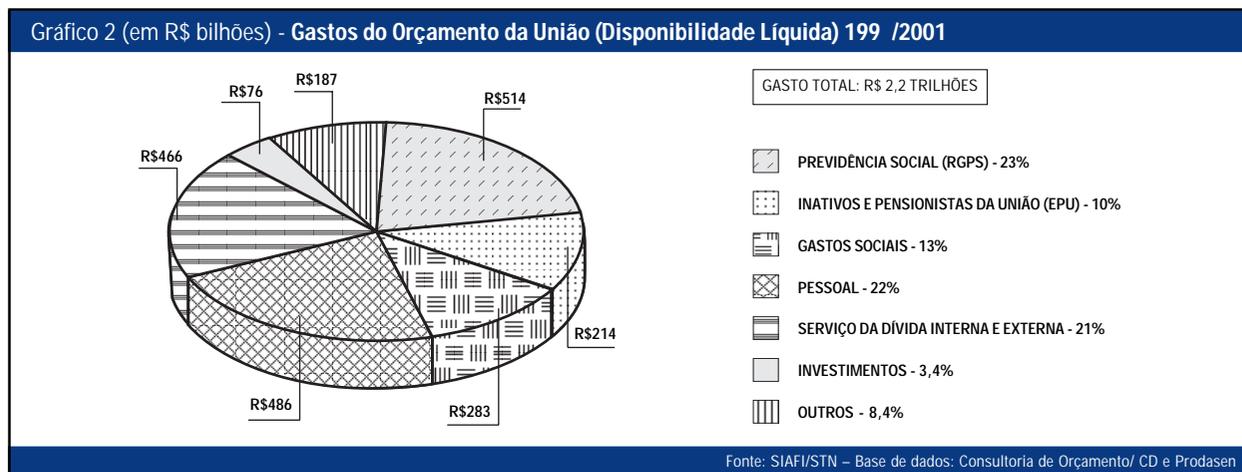
Fiscal X social ?

A seguir será mostrado como se comportaram os gastos públicos ao longo dos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 2001.²¹ Para a mensuração dos gastos federais, é utilizado o conceito de Disponibilidade Líquida da União, que considera todas as despesas realizadas, excluindo-se o refinanciamento das dívidas interna e externa²² e as transferências constitucionais e legais a estados e municípios.²³

Serão analisados os gastos públicos federais²⁴ com Previdência Social, serviço da dívida pública, pessoal, programas sociais²⁵ e investimentos, considerando:

- o gasto total do período (**Gráfico 2**);
- a comparação da participação de cada componente no gasto realizado em 1995 e 2001 (**Tabela 3**);
- evolução percentual de cada componente do gasto em todo o período (**Gráfico 3**).²⁶

É importante assinalar que a Disponibilidade Líquida da União cresceu 48% em termos reais no período em questão. Este aumento é resultado do aumento da carga tributária, que passou de 27% para 34%, e da emissão de títulos públicos. Mas como será visto a seguir, à medida que a arrecadação aumentava, crescia principalmente a participação das despesas com o serviço da dívida pública nas despesas totais.



19 Emenda Constitucional n. 10, de 1996.

20 Emenda Constitucional n. 17, de 1997.

21 Os valores analisados foram atualizados pelo Índice Geral de Preços-mercado (IGP-M), da Fundação Getúlio Vargas e são apresentados a preços de janeiro de 2002. Para cada ano em que a execução orçamentária é considerada, foi utilizado o índice médio, tendo em vista que as despesas ocorrem ao longo de todo o ano. Para a atualização referente aos anos seguintes, é utilizada a inflação integral do período. O ano de 2002 não foi considerado nesta análise, tendo em vista que o Orçamento ainda está sendo executado.

22 São consideradas, portanto, as despesas com os serviços da dívida interna e externa (juros e encargos).

23 Para mais informações sobre o conceito de Disponibilidade Líquida da União, ver: Austregesilo Melo. “2002: o ano que não começou”. In: *Orçamento*. Inesc, Ano I, n. 1, agosto de 2002.

24 Para a definição das tipologias exploradas a seguir foi utilizada uma combinação da classificação econômica da despesa (que forneceu os dados com as despesas com pessoal e investimentos) e da classificação funcional (que forneceu os dados com as despesas com programas sociais, Previdência Social). Da combinação desses critérios foram identificados os gastos com o serviço da dívida pública.

25 Para a definição das ações governamentais consideradas como sociais foi utilizada como referência o Art. 6º da Constituição que define: “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”. Tendo em vista a importância das despesas com a Previdência Social para análise do gasto público, esta será considerada à parte, desagregando-se também os dados referentes aos gastos previdenciários com trabalhadores/as do setor público e da iniciativa privada.

26 Os autores agradecem a Álvaro Gerim, assistente técnico do Inesc, pelo trabalho de tabulação dos dados explorados neste tópico.

Vejamos como se comportaram os grupos de despesa escolhidos.

Previdência Social – Como demonstram os dados do **Gráfico 2**, dos R\$ 2,2 trilhões gastos no período, 23% foram destinados ao Regime Geral da Previdência Social (RGPS) referente às pessoas aposentadas do setor privado. Outros 10% foram gastos com Encargos Previdenciários da União (EPU), referente às pessoas aposentadas do serviço público federal. No total, 33% dos recursos foram gastos com esta área.

Em 2001, os gastos com o RGPS consumiram 22% do orçamento federal, tendo aumentado 28% desde 1995. Mas se observa que sua participação no gasto realizado foi 3,6% menor do que em 1995. Considerados juntamente com os EPU, a Previdência Social representou 31% dos gastos em 2001, caindo 7% em relação a 1995, quando respondia por 38% das despesas.

Serviço da dívida pública – As despesas com o serviço da dívida interna e externa (juros e amortizações) consumiram 22% dos recursos nestes sete anos de governo, num total de R\$ 466 bilhões. É praticamente o mesmo valor do salário pago a todos os funcionários e funcionárias públicos federais no mesmo período (R\$ 486 bi) e 30% a mais do que a soma dos investimentos e dos gastos sociais.

Porém, ao contrário desses outros gastos, as despesas com juros da dívida pública não produzem qualquer impacto positivo nas condições de vida da população, pois não implicam nenhum produto que mantenha, aperfeiçoe ou expanda as ações de governo voltadas às demandas e interesses da sociedade. Durante um ano, o equivalente a 240 carretas de ouro saem de nossas mãos e são enterrados na rolagem de uma dívida pública produzida pelo próprio governo.

Na **Tabela 3** pode ser percebida a rápida evolução dos gastos com o serviço da dívida interna e externa (pagamento de juros e encargos), que aumentou 165% entre 1995 e 2001. Passou de R\$ 40 bilhões anuais para R\$ 107 bilhões, tornando-se o maior item de despesa. Em 2001, foram consumidos 30% dos recursos com este item de despesa, contra 17% em 1995.

Pessoal – Os gastos com a folha de pagamentos do funcionalismo público caíram 10%. Tendo em vista o crescimento da receita, sua participação nas despesas passou de 17,4% para 10,6% do total, uma diminuição considerável.

Tabela 3 (em R\$ bilhões) Disponibilidade Líquida da União - 1995 e 2001

DISPONIBILIDADE LÍQUIDA DA UNIÃO	1995		2001		2001/1995
	R\$	%	R\$	%	%
Serviço da Dívida Interna e Externa	40,4	16,6%	106,9	29,6%	165%
Benefícios previdenciários do RGPS*	63,5	26,0%	81,2	22,4%	28%
Encargos previdenciários da União (EPU)	29,5	12,1%	30,8	8,5%	4%
Pessoal e Encargos Trabalhistas	42,4	17,4%	38,2	10,6%	-10%
Gastos Sociais	37,9	15,5%	35,4	9,8%	-5%
Investimentos	9,0	3,7%	15,0	4,3%	71%
Outros	21,0	8,6%	53,0	14,7%	153%
TOTAL	243,7	100%	361,6	100%	48%

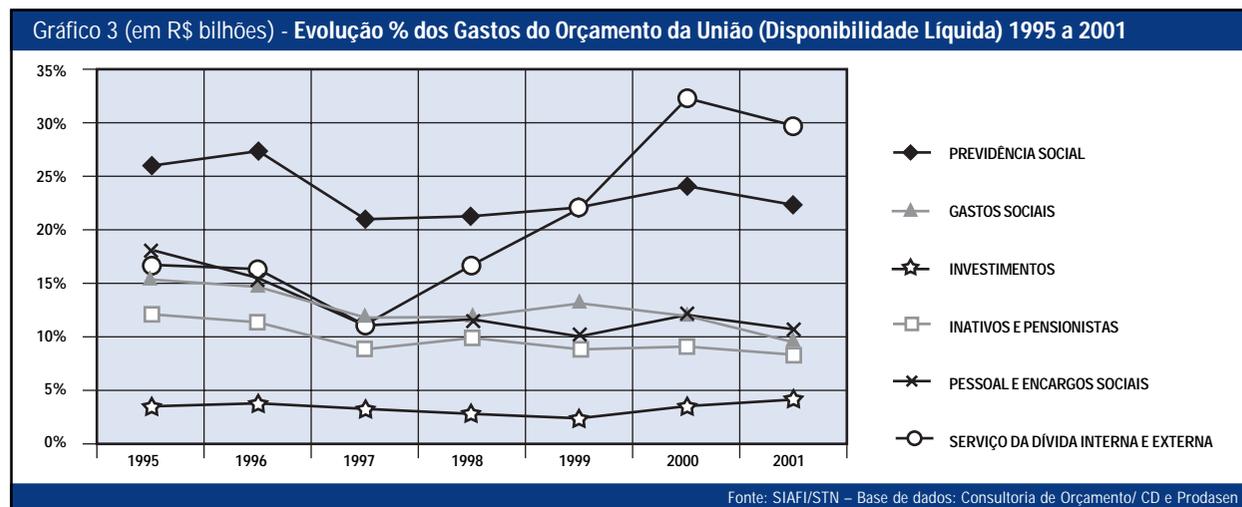
* Em 1995 estão somados os benefícios com renda mensal vitalícia e aposentadorias decorrentes de legislação especial (anistia etc.)

Obs.: preços médios de dezembro de 2001, indexados pelo IGP-DI (FGV)

Fonte: SIAFI/STN - Base de dados: Consultoria de Orçamento/CD e Prodasen

Investimentos – Apenas 3,4% dos recursos foram aplicados em investimentos, não mais do que R\$ 76 bilhões. Verifica-se, por outro lado, um crescimento considerável dos gastos, que passaram de R\$ 9 para 15 bilhões, embora tenham permanecido

com uma irrisória participação percentual das despesas da União (não mais que 4,3%). No **Gráfico 3** pode-se visualizar melhor a evolução dos números no período.



Gastos sociais²⁷ – Estes, por sua vez, receberam apenas R\$ 283 bilhões nos sete primeiros anos do governo FHC, o equivalente a 13% do total. Comparando-se 2001 a 1995, percebe-se uma queda de 5% nos gastos sociais, passando de R\$ 37,9 bilhões para R\$ 35,4 bilhões. Considerando o aumento da receita, percebe-se uma substantiva queda na participação percentual do gasto social no total das despesas: enquanto em 1995 se gastava 16% do orçamento federal com programas sociais, em 2001, apenas 10% dos recursos tinham o mesmo destino.

Comparando os gastos autorizados²⁸ e liquidados²⁹ nestes sete anos,³⁰ verificamos, em primeiro lugar, uma baixa taxa de execução financeira dos programas sociais: 83,5%. Significa dizer que 16,5% dos recursos autorizados não foram gastos pelo Executivo. Esses dados evidenciam que a Capacidade Operacional Financeira da Despesa (COFD) com programas sociais foi altamente deficiente, segundo classificação da Associação Brasileira de Orçamento Público.³¹ Deficiência que expressa a falta de priorização dos gastos sociais não-previdenciários diante do pagamento dos juros e amortizações da dívida pública.

27 Para o cálculo dos gastos sociais foi utilizada a classificação funcional-programática, cujo maior nível de agregação dos dados são as “funções” de governo. Foram consideradas as despesas com as funções Segurança, Saúde, Assistência Social, Educação, Cultura, Direitos da Cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Organização Agrária, Desporto e Lazer. Para evitar dupla contagem de recursos, foram retiradas as despesas com investimentos e pessoal dessas funções, tendo em vista que estes grupos de despesas estão sendo considerados em separado. Note-se que não estão sendo consideradas as despesas com Previdência Social, que são apresentadas em separado neste estudo.

28 Pela Lei Orçamentária e posteriores créditos adicionais ao orçamento. No Brasil, a Lei Orçamentária é uma autorização de gasto, não se constituindo em obrigatoriedade de gasto.

29 A liquidação é uma das últimas etapas administrativas da realização do gasto público, quando é feita “a verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” e autorizada a liberação do respectivo pagamento (“Glossário de Termos Orçamentários e Afins”. In: *Revista Abop – Associação Brasileira de Orçamento Público*. V. 13. n. 2, set./dez. 1992).

30 Por recursos Autorizados são entendidos aqueles aprovados na lei orçamentária e posteriores créditos adicionais. Por recursos Liquidados são entendidos os gastos realizados no respectivo ano fiscal, incluídos também os recursos classificados como restos a pagar ao final do exercício e pagos no exercício seguinte.

31 Segundo a classificação da Abop, a Capacidade Operacional Financeira da Despesa é avaliada segundo o percentual de diferença entre os recursos autorizados e liquidados. Ela será: Ótima se a variação for de 2,5%; Boa se a variação for de 2,5% a 5%; Regular se a variação ficar entre 5% e 10% de diferença; Deficiente se for de 10% a 15%; e, finalmente, Altamente Deficiente se for superior a 15%. Ver Informativo Abop n. 60, em www.abop.org.br.

A **Tabela 4** evidencia também que a variação dos gastos sociais não é uniforme para todos os seus componentes. De um lado, temos os Gastos Sociais com maior taxa de execução financeira: a Saúde teve uma COFD considerada Regular, com 94,6 % de execução; a Assistência Social e a Educação ficam na faixa da COFD considerada como deficiente (entre 85% e 90% de execução financeira), seguidas de perto pelas despesas com Organização Agrária. Juntas, essas áreas corresponderam a 72% dos recursos aplicados em programas sociais.

Tabela 4 (em R\$ bilhões)					
Gastos Sociais da União (exclusive a Previdência Social)					
Recursos autorizados e liquidados - 1995/2001					
FUNÇÃO	AUTORIZADO	%	LIQUIDADO	%	% B/C
Saúde	137,5	40,57%	130,1	45,98%	94,63%
Assistência social	23,8	7,01%	21,2	7,49%	89,18%
Segurança Pública	3,3	0,96%	2,6	0,91%	78,94%
Trabalho	82,6	24,36%	61,6	21,75%	74,56%
Educação	61,8	18,23%	52,8	18,64%	85,36%
Cultura	1,1	0,32%	0,8	0,29%	74,75%
Direitos da Cidadania	0,4	0,11%	0,3	0,10%	75,84%
Urbanismo	0,05	0,01%	0,02	0,01%	44,32%
Habitação	14,2	4,20%	2,2	0,77%	15,23%
Saneamento	1,0	0,31%	0,5	0,17%	46,24%
Organização Agrária	12,6	3,72%	10,6	3,74%	84,05%
Desporto e Lazer	0,6	0,18%	0,4	0,16%	71,81%
TOTAL	338,9	100%	283,0	100%	83,51%

Fonte: SIAFI/STN - Base de dados: Consultoria de Orçamento/ CD e Prodasen

Chama a atenção também a baixíssima execução financeira dos gastos previstos com Urbanismo, Habitação e Saneamento (todos com gastos abaixo de 50%), refletido nos sérios problemas urbanos das grandes e médias cidades brasileiras. O destaque negativo fica por conta do setor habitacional, que teve R\$ 14,2 bilhões previstos para o período, dos quais apenas R\$ 2,2 bilhões

foram gastos. Somadas, essas áreas corresponderam a apenas 0,95% dos gastos orçamentários da União com programas sociais entre 1995 e 2001. Isto num país em que 70% dos leitos dos hospitais públicos são ocupados por pessoas que contraíram moléstias transmitidas pela água, 47,2% da população não contam com rede de esgoto e 23% não têm água encanada.

Os dados levantados neste artigo indicam que o debate sobre os efeitos do crescimento da dívida pública precisa incorporar uma firme preocupação com os impactos sociais, particularmente com a diminuição dos recursos para os programas sociais federais. Efetivamente, o foco da maior parte das análises acerca da capacidade ou não de pagamento da dívida pública, visando tranquilizar os mercados internacionais, não evidencia as graves conseqüências sociais deste modelo de estabilização monetária.

Demonstram também que embora a carga tributária tenha aumentado drasticamente desde 1994 – em oposição ao discurso do corte de gastos – os recursos gerados não foram utilizados em benefício da sociedade. Ao contrário, acabaram por alimentar uma política econômica que teve como principal conseqüência uma brutal transferência de renda dos setores produtivos da sociedade brasileira para o sistema financeiro nacional e internacional, que já é rico, muito rico.

Neste quadro, uma reforma tributária formalmente apresentada e discutida no Congresso Nacional poderia ser ameaçadora ao crescimento da arrecadação obtido com outras medidas, o que pode explicar a falta de empenho no Palácio do Planalto pela sua aprovação no Congresso Nacional ao longo de todo o governo Fernando Henrique Cardoso.

Não será possível a efetiva implantação de políticas sociais que enfrentem o problema da fome e da pobreza no país sem novos parâmetros de políticas públicas federais que priorizem efetivamente o desenvolvimento sustentável e o resgate da dívida social. Este é o desafio que se apresenta para o futuro presidente do país. E para a sociedade brasileira é um desafio histórico que se coloca, independentemente do presidente a ser eleito. Um desafio que não pode esperar por mais dez anos para ser enfrentado. ■

◎ PANORAMA MUNDIAL



Fim do *apartheid*, mas não da pobreza

ANDILE MNGXITAMA



Em 2001, a transição neoliberal consolidou-se mais ainda na África do Sul. Porém, esse ano também foi testemunha do início da nova era de mobilizações sociais contra os efeitos das políticas neoliberais, à medida que sem-terra, integrantes de comunidades pobres, trabalhadores/as e ativistas partiram para as ruas, manifestando sua oposição aos princípios básicos do Programa de Ajuste Estrutural Sul-Africano.

Desde sua adoção, em 1996, a Estratégia de Crescimento, Emprego e Redistribuição (Gear, na sigla em inglês) – versão sul-africana do programa de ajuste estrutural (PAE) – só conseguiu frustrar as esperanças da maioria pobre de que a liberação do *apartheid* significaria também a libertação da pobreza.

Porém, essas esperanças desapareceram rapidamente quando a nova elite política abandonou o *ethos* igualitário que havia fundamentado a luta contra o *apartheid*, em favor de soluções neoliberais para os desafios que enfrentava a nova nação. Nos últimos oito anos, ficaram cada vez mais claros os altos custos dessas políticas para a maioria pobre. Em 2001, a Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos informou que mais de 20 milhões de pessoas – a população total é de 45 milhões – viviam abaixo da linha de pobreza mensal de 390 rand^{NT} (US\$ 32,50 em janeiro de 2002). Desse contingente, somente 3 milhões de pessoas são atendidas por medidas de redução da pobreza.¹

Em 1996, dois anos após o nascimento da democracia, a nova elite política abandonou o Programa de Reconstrução e Desenvolvimento, progressista embora orientado para o mercado, em favor da nova estratégia macroeconômica conservadora, conhecida como Gear. Fundada nos pressupostos neoliberais e no receituário do Consenso de Washington, incluindo a desregulamentação, orientação para as exportações, privatização, liberalização, dependência do investimento estrangeiro direto e limitação dos déficits orçamentários através de cortes nos gastos sociais,² a política da Gear não produziu crescimento, emprego ou redistribuição.

Os defensores da Gear argumentavam que as fortes medidas de austeridade que afetavam as pessoas pobres seriam compensadas pelas altas taxas de crescimento econômico – uma média de 4,2% anual entre 1996 e 2000 e crescimento total de 21,2% no quinquênio, alcançando 6,1% em 2000.³ No entanto, as previsões anuais foram repetidamente revisadas para menos, com meta de crescimento em torno de 3,5%. Mesmo essas metas não foram alcançadas e a economia da África do Sul mal deve alcançar o crescimento de 2,2%, considerando os resultados finais de 2001.⁴

A Gear prometeu criar 1,3 milhão de novos empregos não-agrícolas entre 1996 e 2001, porém isso também não se concretizou. Ao contrário, mais de meio milhão de empregos foram perdidos durante esse período.⁵ De acordo com a Econometrix, “houve um declínio de 10% no emprego do setor formal desde 1995”. A distância entre a renda da população branca e das demais tem diminuído, porém aumentou a distância entre os domicílios com renda alta e baixa entre a população negra. A promessa de *redistribuição* da Gear não passou da típica criação neocolonial de uma pequena elite nacional. A Econometrix acrescentou que:

*“tem aumentado a distância entre a população com instrução e aquela com pouca qualificação, assim como entre as comunidades urbanas e as rurais pobres. A ameaça da Aids parece destinada a derrotar as conquistas em outras áreas. A participação das pessoas negras na riqueza tem aumentado, porém isso beneficiou somente uma elite relativamente pequena”.*⁶

NT Rand: moeda da África do Sul.

1 Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos. *Annual Economic and Social Rights Report*, novembro de 2001.

2 Patrick Bond. “Elite Transition: from Apartheid to Neo-Liberalism in South Africa”, Pluto/University of Natal Press, 2000; Hein Marais. “The Political Economy of Transition”, Zed/UCT Press, 1998.

3 Growth, “Employment and Redistribution Strategy”, South African Government Policy Document, 1996.

4 Daniel Thöle. “SA Feels Weight of Global Slowdown”. *Business Day*, 28 de novembro de 2001.

5 Pesquisa de Domicílios de Outubro, 2000, Statistics South Africa.

6 Site da Econometrix: www.econometrix.co.za.

Apesar da servil adesão do governo aos fundamentos neoliberais da Gear, mesmo diante do contínuo fracasso dessa política, o esperado aumento do investimento estrangeiro direto não se materializou. Em maio de 2001,⁷ o conselheiro econômico do presidente Thabo Mbeki, Wiseman Nkhulu, foi forçado, a lamentar a insuficiência de investimentos nacionais – menos de 17%, comparados aos 20% necessários para alcançar as metas de crescimento. No entanto, isso dificilmente surpreende observadores da África do Sul, depois da decisão do governo de permitir que várias das principais multinacionais – incluindo os fabricantes de cerveja anglo-estadunidenses e sul-africanos – deixassem a Bolsa de Valores de Johannesburgo para bolsas estrangeiras. Tendo estendido o tapete vermelho para a fuga de capitais em grande escala, o governo passou a fingir surpresa, quando o rand sul-africano perdeu 40% do valor em 2001.⁸

A explicação dominante para a queda do rand aponta para “fatores externos”, como os eventos argentinos de dezembro de 2001 e a crise política no Zimbábue – em outras palavras, para os efeitos negativos da globalização, causados pelos especuladores em moedas. Entretanto, os principais economistas exortavam o governo a intensificar a campanha das privatizações,⁹ no lugar de repensar a escravização do país pelos promotores da globalização. As soluções neoliberais propostas resultavam em mais Gear e não em menos, colocando o país num plano inclinado em direção ao caos total.

Na África do Sul, talvez o mais radicalizado dos problemas na área dos serviços seja a batalha crescente das comunidades pobres contra o processo de privatização da água, inspirado pelo Banco Mundial, que se realiza em todo o país. O surgimento de sociedades “público-privadas” no final da década de 1990 permitiu que a maioria dos governos municipais privatizasse efetivamente a responsabilidade pelo abastecimento de água, entregue a multinacionais estrangeiras. De acordo com a Comissão Sul-Africana de Direitos Humanos,

“numerosos problemas surgiram com essas sociedades, incluindo taxas de usuário mais altas, planos técnicos de má qualidade, pouca participação comunitária, confusão administrativa e ausência de treinamento e de perspectivas de transferência”.

Essas sociedades deram lugar a algumas das mais desumanas medidas administrativas da era neoliberal na África do Sul, causando, entre outros problemas, o surto de cólera em KwaZulu-Natal no ano 2000, que matou quase 200 pessoas. Uma política de *salva-vidas* do governo, que prometia 6 mil litros mensais de água gratuita por domicílio, foi implementada de

maneira precária e desigual em áreas onde existia suprimento de água e não foi aplicada em muitas áreas rurais, onde as políticas seletivas das multinacionais da água consideravam que o abastecimento não seria lucrativo.

Sementes do descontentamento

A perda da posse da terra foi a base fundamental do regime colonial e do *apartheid* na África do Sul, que permitiu obter mão-de-obra e recursos para a acumulação dos colonos capitalistas. O governo assumiu o compromisso de corrigir esse legado com um processo baseado no mercado. Quase oito anos depois, menos de 2% das terras passaram de pessoas brancas para negras e, com menos de 1% do orçamento dedicado à reforma agrária, espera-se que demore de 125 a 150 anos para redistribuir 30% das terras agrícolas e completar o projeto de restituição de terras às vítimas das expulsões.¹⁰

Os acontecimentos mais significativos de 2001 ocorreram a despeito da inércia governamental, ou melhor, por causa dela. As ocupações¹¹ em Bredell deixaram claro que a carência de terras é tanto uma questão urbana quanto rural, e os acontecimentos no Zimbábue deram impulso às campanhas comunitárias para conseguir terras por seus próprios meios, através de ocupações. Embora essas ocupações sejam claramente diferentes das que acontecem no Zimbábue – são ações locais que sofrem a oposição do partido do governo – o fato de que pessoas desesperadamente pobres estejam, cada vez mais, ocupando terras por todo o país forçou a questão a entrar na agenda nacional. A resposta do governo, na forma de expulsões rápidas e brutais e da criminalização de sem-terra pobres, tem agradado à comunidade dos agricultores brancos (AGRI-SA), que igualmente continua a praticar abusos e a expulsar, de forma ilegal e arbitrária, muitas das 8 milhões de pessoas residentes em fazendas do país.¹²

Porém, essas ações, assim como o racismo dos tribunais rurais que continuam a aplicar sentenças leves aos donos de terras por crimes graves, incluindo o assassinato,¹³ também têm estimulado uma nova militância entre os sem-terra. Os integrantes do novo Movimento do Povo Sem-Terra, formado em julho de 2001, realizaram uma marcha de protesto contra os fracassos da reforma agrária do governo, durante a III Conferência Mundial

10 Edward Lahiff. “Land Reform in South Africa: is it meeting the challenge?” *Policy Brief* n. 1, Programa de Estudos da Terra e Agrários, Universidade do Cabo Ocidental, setembro de 2001.

11 Em junho de 2001, mais de 10 mil sem-terra ocuparam um terreno desocupado na periferia urbana de Bredell, Johannesburgo. O governo reagiu com a condenação veemente dos sem-terra, prendendo alguns deles e expulsando os demais, com a ajuda de uma firma privada de segurança, que recentemente adquiriu notoriedade por ser responsável por uma onda crescente de expulsões de grandes grupos em áreas urbanas e periféricas, abrindo caminho para empreendimentos privados, como o parque supostamente planejado para o terreno de Bredell.

12 Human Rights Watch. “Unequal Protection: The State Response to Violent Crime on South African Farms”, 2001.

13 African Eye News Service, 3 de novembro de 2001.

7 Jonathan Katzenellenbogen, “Faster Growth Tops State Agenda”. *Business Day*, 25 de maio de 2001.

8 Danie Joubert. “Reasons for Mysterious Slide in Rand”. *Business Day*, 20 de dezembro de 2001.

9 John Fraser. “Foundation Urges Economic Liberalism”. *Business Day*, 31 de dezembro de 2001.

contra o Racismo, a Xenofobia, a Discriminação e Formas Correlatas de Intolerância, e pediram ao presidente do Zimbábue, Robert Mugabe, que os visitasse, ameaçando iniciar ocupações generalizadas, se suas reivindicações não fossem atendidas.

Em novembro de 2001, a Treatment Action Campaign (TAC – Campanha de Ação pelo Tratamento) ganhou uma importante batalha nos tribunais para forçar o governo a fornecer anti-retrovirais a todas as grávidas soropositivas. O governo planejava apelar ao Tribunal Constitucional contra essa decisão, argumentando que os tribunais não têm poder para forçar o governo a cumprir direitos socioeconômicos. A TAC venceu o caso na base de uma decisão judicial anterior, conhecida como decisão Grootboom. Essa foi a decisão sobre direitos de habitação, afirmando que o governo tinha a obrigação de respeitar os direitos socioeconômicos garantidos pela Constituição e que a prova da “razoabilidade” incluía o dispositivo de habitação emergencial para as pessoas vulneráveis. Atualmente, o governo planeja contestar a própria base daquela decisão, não só pondo em risco a decisão sobre a Nevirapina, como também desafiando potencialmente a obrigatoriedade jurídica de todas as cláusulas de direitos socioeconômicos que diferenciam a Constituição sul-africana das demais.

A apelação planejada pelo governo é paradoxal no contexto da importante vitória de maio contra a indústria farmacêutica multinacional. A Associação Sul-Africana de Fabricantes de Medicamentos e 39 empresas farmacêuticas internacionais processaram o governo, em abril de 2001, numa tentativa de bloquear a promulgação da Lei de Emenda de Controle de Medicamentos e Substâncias Afins que, segundo a indústria, abriria as portas para o desrespeito às patentes e aos direitos de propriedade intelectual, como estão definidos na cláusula Trips da Rodada do Uruguai. Com apoio da TAC, da principal federação

de trabalhadores/as do país, Cosatu, e de outras partes interessadas, o governo alegou que a epidemia de Aids representava uma situação de emergência e que exigia abrir as portas à produção de medicamentos genéricos e/ou à importação de medicamentos mais baratos de outros países.

A indústria desistiu da ação em maio, depois de um acordo com o governo, segundo o qual este consultaria as empresas na implementação da lei. No mês seguinte, a gigante farmacêutica multinacional Glaxo entregou os direitos dos medicamentos contra Aids (AZT, 3TC e Combivir) a um produtor local de genéricos. Embora essa vitória devesse fortalecer a capacidade do governo de estender, a curto prazo, o tratamento anti-retroviral aos grupos vulneráveis, as autoridades têm mostrado menos interesse em traduzir sua vitória jurídica em uma campanha de tratamento mais amplo do que em lutar pelo direito de não fornecer o tratamento.

Passaram-se quase oito anos desde que o nascimento da democracia sinalizou o fim da opressão e exploração colonial e do *apartheid*. Porém, eles foram substituídos pela ordem econômica neoliberal, que pouco tem feito para eliminar as relações econômicas desiguais do passado. Quase a metade da população de 45 milhões ganha menos de US\$ 35 por mês. Contudo, as regras do jogo neoliberal afirmam que a pobreza extrema não é motivo para serviços gratuitos e o governo tem cumprido escrupulosamente essas regras, através de expulsões, despejos e corte de serviços de pessoas desesperadamente pobres.

No entanto, o desespero força as pessoas a reagirem a essas condições, e um novo ânimo de resistência cresce nos assentamentos informais, povoados, fábricas e áreas rurais de todo o país, onde a população pobre está começando a agir para impedir uma maior consolidação das políticas econômicas neoliberais que somente lhes têm trazido sofrimentos. ■

National Land Committee (Comité Nacional de Terras)
<andile@nic.co.za>

Pobreza e repressão no marco da crise



O sistema de organização social e econômica que impera na Argentina nos últimos 25 anos eclodiu durante os acontecimentos dos dias 19 e 20 de dezembro de 2001. A força com que as manifestações romperam nas ruas revelava as demandas legítimas dos setores populares, afetados pelas contínuas políticas de ajuste e o aprofundamento da exclusão social.

Há anos, a única resposta que o Estado vem dando a essa situação é a sistemática repressão e criminalização dos protestos. Em dezembro de 2001, cerca de 30 pessoas morreram e, pelo menos, 54 foram feridas à bala, somente em Buenos Aires. Além disso, 4.500 pessoas foram detidas no saldo dos episódios mais trágicos vividos no país desde o retorno do sistema democrático em 1983.

As reivindicações de mudanças, expressadas dramaticamente pela sociedade, mantiveram-se inalteradas mesmo no atual governo de transição, encabeçado por Eduardo Duhalde. No entanto, a reação das autoridades governamentais se limitou a administrar a crise. Não foram apresentadas soluções alternativas à situação de pauperização dos direitos econômicos, sociais e culturais (Desc) de enormes setores da população.

As normas claramente inconstitucionais ditadas pelo governo que saía mantiveram-se. Entre estas, a proibição de dispor livremente dos depósitos bancários e a Lei de Déficit Zero e suas normas regulatórias – que implicaram reduções de salários, aposentadorias e o montante alocado para programas sociais –, que operaram como disparadores do descontentamento social que acelerou a crise.

Por sua vez, a contenção do protesto social de maneira relativamente pacífica, talvez a única conquista possível do governo de transição, caiu por terra em 26 de junho passado. Durante uma manifestação dos setores mais empobrecidos do sul da Grande Buenos Aires, as forças de segurança pública desataram uma brutal repressão, qualificada pelo próprio presidente como uma virtual *caçada*. O resultado foi o assassinato de dois manifestantes pelos integrantes dos grupos repressores.¹

Agora, a agenda de transição se circunscreve à discussão da perpetuação do atual modelo de organização político-econômica, sem que a questão social ocupe um espaço preponderante. A sociedade civil se encontra completamente alijada dos espaços onde os grupos dominantes brigam entre si para evitar assumir

os custos da crise – o que determinou uma clara degradação da qualidade do sistema democrático.

Prova disso é a discussão em torno das próximas eleições. Apesar de terem sido convocadas no início de julho, ainda hoje, forças políticas com representação parlamentar discutem sobre os alcances e modalidades de tal convocação. Chegam a ponto de pedir seu adiantamento ou postergação, de acordo com as preferências de uma ou outra facção.

As denúncias formuladas por vários pré-candidatos sobre a possibilidade de crimes políticos contribuíram para tornar ainda mais nebuloso o clima político, socavando as bases da organização democrática da nação.

Indicadores alarmantes

Para mostrar como está a conjuntura argentina hoje, é imprescindível observar a evolução da situação socioeconômica nos últimos anos. Vivendo o quinto ano consecutivo de recessão econômica, o país suporta um crescimento contínuo da população abaixo da linha de pobreza e indigência. Ao mesmo tempo, cresce, a passos largos, o abismo entre pessoas ricas e pobres e a insistência das estruturas governamentais na aplicação de planos econômicos, caracterizados pela brutal redução do gasto público e a conseqüente diminuição das funções essenciais do Estado. As políticas implementadas durante os últimos dois anos não fizeram senão aprofundar esse abismo e colocar uma maior parcela da população em situação de vulnerabilidade.

Como resultado desse processo, 18, 2 milhões de pessoas estão vivendo abaixo da linha de pobreza² (dados de maio de 2002). Isto representa mais da metade (51,4%) da população total de 35,5 milhões de pessoas - um aumento de 26% em relação a outubro de 2001 e de quase 50% em relação a outubro de 2000.³

1 No final das manifestações, foram contabilizadas mais de 90 pessoas feridas, quatro em estado grave por ferimentos à bala.

2 Fonte: Instituto Nacional de Estadística y Censo (Indec), Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Trata-se de famílias que não podem satisfazer um conjunto de necessidades alimentares e não-alimentares consideradas essenciais.

3 Fonte: Siempre, baseado nos dados da EPH e do CNPV 2001.

Da mesma maneira, a espantosa cifra de indivíduos que passaram a ser classificados como indigentes,⁴ no período compreendido entre outubro de 2000 e maio de 2002, indica que a população que não podia sequer comprar uma cesta básica de alimentos duplicou. Passou de 3,7 milhões para 7,8 milhões de pessoas (21,9% da população), um incremento da ordem de 110% entre ambos extremos.⁵

Tais indicadores tornam-se mais dramáticos se levarmos em conta que, entre essa parcela da população, 8 milhões 319 mil são crianças e adolescentes. Significa que 66,6% de crianças e jovens do país com menos de 18 anos vivem em lares pobres. Destas, 4 milhões 138 mil são indigentes. A maior proporção da pobreza infantil se dá entre crianças de 6 a 12 anos.

Mas é no interior da Argentina que a situação se agrava. Especialmente nas províncias do Norte, onde a proporção de crianças pobres alcança 80%. Nas províncias de Formosa, Chaco e Corrientes, mais de 42% da população de menores de 15 anos encontram-se em estado de indigência, conforme dados de abril de 2002. A província de Tucumán, com uma população de 406 mil 322 pessoas, apresentou a cifra de 99 mil 251 menores de 15 anos abaixo da linha de pobreza (24,4 % do total) e 241 mil 479 em estado de pobreza (59,4%).

A situação de pobreza e indigência tem evidentes efeitos na alimentação de meninos e meninas argentinos. De acordo com o Comitê de Nutrição da Sociedade Argentina de Pediatria,⁶ a informação disponível no país para avaliar de forma comparativa o estado nutricional da população infantil também é escassa. Em termos da mortalidade de crianças menores de 1 ano, a Associação Latino-Americana de Pediatria afirma que isso se traduz em 13 mil mortes anuais (uma criança menor de 1 ano a cada 40 minutos),⁷ a maioria destas por causas evitáveis.

Nesse contexto, deve-se interpretar o significado do aumento da população sem trabalho ou subempregada. Segundo dados recentes do Indec, correspondentes a maio de 2002, a taxa de desemprego alcançou seu recorde histórico. São 3 milhões 36 mil pessoas desempregadas, representando 21,5% da População Economicamente Ativa. A sub-ocupação alcançou 18,6%, isto é, 2 milhões 630 mil pessoas.

Além do mais, levando em conta os índices inéditos de pobreza e indigência, ter trabalho não significa acesso a uma vida digna. Os dados do Indec indicam que 25,7% dos ocupados recebem menos de 200 pesos por mês, uma quantia ínfima, considerando que só a cesta básica custa 210 pesos.

Paralelamente, a precarização dos direitos sociais faz parte de um processo de distribuição regressiva da riqueza. A Argentina se encontra entre os primeiros 15 países do mundo com a pior distribuição de riqueza e encabeça o *ranking*, com a pior desigualdade social entre os países de economias com padrões de vida relativamente altos.⁸

Durante os últimos meses de 2001, também se desencadeou uma crise sanitária sem precedentes no país. A falta de provisões e de acesso a medicamentos e o desabastecimento de insumos básicos nos hospitais públicos foram, talvez, os elementos mais importantes que evidenciaram a crise social e econômica por que passa a Argentina.

O primeiro sintoma dessa profunda crise se tornou visível quando uma grande quantidade de pessoas deixou de ter acesso a medicamentos indispensáveis para tratar de suas doenças. Um dos problemas que contribuíram para esse caos foi a dificuldade financeira das principais obras sociais. O não-pagamento de suas dívidas com os prestadores implicou a suspensão do atendimento a seus afiliados por parte das farmácias. Outro problema foi a desvalorização do peso em relação ao dólar. A incerteza acerca de seu valor gerou condutas especulativas por parte de laboratórios, drogarias e farmácias, que provocaram um aumento exorbitante nos preços dos medicamentos.

O segundo sintoma veio do colapso do sistema de atendimento da saúde, baseado no hospital público e na seguridade social - já bastante deteriorado e que, nos últimos anos, deparou-se com o incremento da demanda devido ao aumento constante e progressivo dos níveis de pobreza e indigência. Deu-se o desabastecimento das reservas de antibióticos, corticóides e drogas imprescindíveis para o tratamento de pacientes transplantados, oncológicos, portadores do HIV/aids, dentre outros. As reservas de todo tipo de insumo básico também chegaram ao fim, desde luvas plásticas e materiais de esterilização até cilindros de oxigênio. A situação é de tal gravidade que muitos hospitais implementaram um sistema de trocas de insumos para garantir seu funcionamento.

Resposta errada

Paradoxalmente, o funcionamento do Estado permaneceu inalterado no que pesem as numerosas substituições de autoridades governamentais, imprimindo um maior ajuste no gasto público e reprimindo, sistematicamente, as vozes que se alçaram contra as consequências do plano econômico.

Com respeito aos programas sociais implementados até 2001, estes haviam sido objeto de permanentes cortes provocados pelo processo de ajuste, somado à distribuição clientelista e pouco transparente.

4 Trata-se de domicílios impossibilitados de adquirir uma cesta de alimentos capaz de satisfazer minimamente as necessidades energéticas e protéicas.

5 Fonte: Siempre, baseado nos dados da EPH e do CNPV 2001.

6 "Guía de alimentación para niños sanos de 0 a 2 años", Comitê de Nutrição, Sociedade Argentina de Pediatria, Ediciones SAP, 2001.

7 "Los derechos del niño", XXXII Congreso Argentino de Pediatria, Salta, setembro 27-30, 2000.

8 Cf. "Estudio Distribución del Ingreso y brecha entre ricos y pobres. Participación en el Producto Bruto Interno (PBI) y disponibilidad de ingreso anual y diario para la población total desagregados por decil de hogares. Comparación con países seleccionados según datos PNUD/ONU y entre provincias. Evolución de los últimos 25 años". Noviembre de 2001. Equipos de Investigación Social (Equis).

Esse cenário se modificou em 2002, a partir da instrumentalização, por parte do governo dos programas sociais que se autoqualificam “universais”. Com o fim de garantir o “direito de inclusão familiar” (sic), em abril de 2002 foi lançado o Programa de Chefes de Família, cuja cobertura consiste na entrega de 150 pesos a mulheres e homens chefes de família desocupados/as que reúnam os requisitos estabelecidos na sua regulamentação.

Com relação a esse programa, foi estabelecida uma data-limite para inscrições, o que impediu muitos indivíduos de entrar com o pedido para usufruir do benefício. De qualquer forma, sua vigência estende-se até 31 de dezembro de 2002, contradizendo abertamente seu objetivo de garantir o “direito de inclusão familiar”.

Segundo levantamentos oficiais, o valor da cesta básica alimentar - correspondente a dois adultos e duas crianças - era de 280,17 pesos.⁹ Resulta desnecessário pontuar que o plano social desenhado pelo governo nacional apenas cobre pouco mais da metade das necessidades básicas alimentares de uma família comum.

Está claro, portanto, que os programas sociais implementados a partir das esferas oficiais repetem a perspectiva assis-

tencialista que orientou as políticas públicas da última década. Já não se discute como combater a pobreza, mas apenas como conter a população pobre. A redistribuição da riqueza e o respeito estrito aos direitos sociais são tópicos completamente ausentes do discurso oficial.

A intervenção do governo nacional para amenizar o déficit do sistema sanitário foi, sob todos os aspectos, insuficiente. A crise sanitária é outra mostra da debilidade e incapacidade das instituições argentinas de combater violações de direitos humanos básicos, como a vida e a saúde.

Os medicamentos foram descaracterizados de seu significado social e se converteram em simples mercadorias, ao sabor da oferta e da procura. Enquanto isso, os responsáveis por garantir a saúde a toda a população apenas tomaram medidas isoladas que, na sua maioria, transformaram-se, até esse momento, num decálogo de boas intenções.

Em suma, o governo argentino omite a definição de políticas econômicas duradouras e responsáveis, que priorizem a igualdade substancial e a plena realização dos direitos sociais, como único modo de reconstruir uma democracia verdadeira. ■

Producido pelo Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).
Tradução: Magaly Pazello, pesquisadora do Ibase.

9 Esta quantia varia segundo a composição do grupo familiar. No caso tomado como exemplo pelo Indec, trata-se de uma família composta por um homem adulto de 35 anos, uma mulher adulta de 31 anos, uma filha de 8 anos e um filho de 5 anos. Com a incorporação de novos integrantes ao grupo familiar, o valor da cesta básica será incrementada, enquanto a prestação do Programa de (mulheres e homens) Chefes de Família se mantém constante.

O preço de agradar ao FMI

GENOVEVA TISHEVA

PLAMENKA MARKOVA



Desde que foram impostas as políticas de reestruturação e privatização exigidas pelas instituições de Bretton Woods, há mais de dez anos, a estabilidade financeira da Bulgária só tem trazido mais pobreza. As privações causadas pelas mudanças na direção da liberalização do mercado e da entrada na União Européia exacerbaram a necessidade de proteção social. O governo búlgaro deve tentar criar um ambiente competitivo e, ao mesmo tempo, proteger sua população dos danos potenciais dos mercados livres.

Em dezembro de 2001, foi aprovado um memorando preliminar para uma linha de crédito *stand by* de dois anos, no valor de US\$ 300 milhões, entre a Bulgária e o FMI. Foi o último de uma série de acordos com o Fundo na última década, com o objetivo de supostamente estabilizar a economia do país. O acordo recente está concentrado nas políticas-chave que o governo búlgaro deve adotar: reduzir a vulnerabilidade do Estado em relação a mudanças atuais e futuras na economia mundial; manter estável o acordo sobre o Conselho da Moeda (*currency board*); e diminuir a relação entre a dívida externa e o PIB. Essas metas devem ser atingidas com mais liberalização, especialmente no setor de energia. Por conta das exigências do FMI, a partir de 2002, foi fixada uma política de preços de longo prazo, a distribuição de energia foi privatizada e o mercado, liberalizado.

O acordo não exige somente a estabilização financeira, mas também o fortalecimento da competitividade da economia búlgara e a solução de problemas sociais. Embora os parâmetros concretos do memorando final não tenham sido divulgados ainda, e apesar da falta de oportunidades para a participação do público no processo de negociação, é óbvio que o governo teve de fazer muitas concessões.

Por causa das condições impostas pelo FMI, foram abandonadas muitas das promessas sociais feitas nos períodos anterior e posterior às eleições – as eleições nacionais foram realizadas em junho de 2001 e o novo governo começou a funcionar em julho. O programa de governo, que se declarava “centrado no povo”, está à beira do fracasso. Um exemplo marcante do esforço do governo em agradar ao FMI foi sua decisão de aumentar em 10% o preço da energia elétrica e da calefação a partir de outubro de 2001. A decisão violava a lei e foi tomada sem consulta aos sindicatos, tanto que foi anulada recentemente pelo Tribunal Superior Administrativo. Apesar da decisão judicial, a dura medida ainda é considerada necessária e causa impactos óbvios no padrão de vida já baixo da população em geral.

Juntamente com o compromisso de melhorar o ambiente para os investimentos, o governo tem declarado sua intenção de aperfeiçoar as proteções sociais, mediante o reforço do emprego e da seguridade social. Nesse aspecto, precisa compensar os efeitos negativos das políticas de reestruturação, impulsionadas pelas instituições financeiras internacionais em períodos anteriores, especialmente na indústria pesada. O novo governo assumiu um compromisso forte de controlar o desemprego, cuja taxa oficial está acima de 19%, uma das mais altas, se não a mais alta, entre os países da Europa Central e do Leste.

Um exemplo muito recente foi a doação de 10 milhões de euros do programa Phare da União Européia, para dar apoio a mais de 100 projetos denominados SMAEP¹ – Projetos de Emprego em Áreas de Produção de Aço e Mineração. O programa será administrado pelo Ministério do Trabalho de Políticas Sociais, cobrindo 51 municípios nas áreas de Pernik, Sofia, Bourgas, Rhodopes Oriental e Ocidental, todas afetadas pelo ajuste nos setores de mineração e de produção de aço.

Oficialmente, o SMAEP objetiva compensar os efeitos sociais negativos da reestruturação econômica. A globalização e a liberalização dos mercados têm aumentado a necessidade de mais educação e treinamento para adaptar a força de trabalho às novas exigências. De fato, o programa oferece mecanismos de treinamento e capacitação para criar empregos para metalúrgicos e mineiros que foram despedidos. Estima-se que mais de 5 mil pessoas sem trabalho serão empregadas e que 1 mil vão receber ajuda para abrir pequenas empresas.

O êxito da implementação desse programa vai exigir garantias adicionais de treinamento empresarial específico e concessão de créditos, pois os valores médios dos créditos previstos para iniciar pequenos negócios são insuficientes. Este enfoque, no qual as reparações vêm depois das políticas de ajuste estrutural, no lugar de acompanhá-las ou mesmo precedê-las, demonstra a prioridade que tem sido dada à restauração econômica sobre os recursos humanos.

1 Steel and Mining Areas Employment Projects.

Outro resultado da interferência das instituições financeiras internacionais é a ausência de uma política social consistente por parte do governo. Por exemplo, a política para a família é um aspecto central dos governos democráticos e indicador importante de um bom padrão de vida. O sistema de benefícios familiares dirigidos a grupos, recentemente aprovado, ilustra a realidade búlgara. O benefício, que já era muito baixo (menos de US\$ 5 por criança), foi duplicado. Porém, a partir de janeiro de 2002, será destinado somente a famílias com renda inferior a cerca de US\$ 70 per capita. Segundo as estimativas, somente 1/3 das crianças antes beneficiadas vai continuar recebendo. Contudo, a medida é avaliada como eficaz para a redução da pobreza na Bulgária. Essa mudança, recomendada energicamente pelo Banco Mundial como condição para os empréstimos para redução da pobreza, está pendente há mais de dois anos, sem que haja debate público real sobre a questão.

Isso é somente um exemplo da abordagem direcionada a grupos – focalizada – apoiada pelas instituições financeiras internacionais e imposta às políticas públicas sociais. Não é por acaso que todo o programa social do governo búlgaro, cheio de boas intenções, não possui elementos reais, consistentes e de longo prazo, mas esteja concentrado somente na assistência social. Não há surpresa em constatar que isso está de acordo com a versão preliminar da Estratégia de Assistência ao País (CAS, na sigla em inglês) do Banco Mundial.

Embora a proposta da CAS esteja aberta para discussão nacional, contém diretivas centrais que devem ser acatadas, qualquer que seja o resultado do processo de consultas. Outra vez, o tema principal é a abordagem focada em grupos específicos, sem levar em conta a pobreza generalizada. Além disso, as soluções propostas estão baseadas em redistribuição. É chocante que a pobreza na Bulgária ainda seja generalizada. De acordo com dados mais recentes dos sindicatos, cerca de 38% da população recebe menos de US\$ 50 por mês.

Balanço medido em pobreza

Durante mais de dez anos – período que coincide com o compromisso firmado pela Bulgária com as instituições de Bretton Woods e seu processo de negociações intensas – não tem havido nenhum resultado positivo das políticas de reestruturação e privatização. A aceleração das privatizações foi pedida, mesmo ao preço de corrupção generalizada, tolerada por aquelas instituições. A reestruturação dos sistemas de saúde e educação, realizadas com empréstimos do Banco Mundial, ilustra os efeitos adversos da assistência das instituições financeiras no âmbito social e dos recursos humanos desses setores.

Embora os setores de Educação e Saúde necessitassem de melhorias e modernização, foram objeto de mudanças fundamentais que, praticamente, liquidaram os elementos positivos e competitivos que possuíam. Além disso, ocorreram mudanças dramáticas na força de trabalho desses setores, constituída entre 70% e 80% de mulheres. Como em outros exemplos de reestruturação e privatização, as reformas tiveram implicações de gênero, quando não um impacto de gênero claramente desproporcional. O lado humano das reformas não foi levado em conta pelas instituições internacionais ou suficientemente analisado pelo governo.

Isso ocorre apesar da recomendação do Comitê dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, em dezembro de 1999, para que o governo búlgaro:

“no curso de suas negociações com as instituições financeiras internacionais levasse em conta suas obrigações de respeitar, proteger e cumprir os direitos estipulados no acordo”.

Nesse meio tempo, com salário médio mensal de US\$ 115 (de acordo com dados mais recentes do Banco Mundial), a Bulgária continua atrás de outros candidatos à União Européia da região da Europa Central e do Leste – US\$ 270 na Letônia e Lituânia e US\$ 151 na Romênia. No último relatório da Comissão Européia sobre os avanços da Bulgária no processo de integração à UE, uma vez mais o país não atendia aos critérios econômicos da União. Após anos de negociações com as instituições de Bretton Woods sobre a liberalização econômica, a UE não encontrou uma economia de mercado funcional na Bulgária. O *slogan* da “estabilidade financeira” só trouxe mais pobreza.

A entrada da Bulgária na OMC (Organização Mundial do Comércio) em 1996 não melhorou a situação. A liberalização comercial só pode corrigir desequilíbrios comerciais e reduzir a dívida externa em economias saudáveis e competitivas. Foi o momento errado para entrar na OMC, pois resultou numa reforma estrutural no contexto de mercados abertos e de forte competição internacional. Isso prejudicou a própria reforma estrutural e teve um impacto negativo em setores cruciais da economia.

Além disso, a Bulgária *pulou* diretamente para o status de país desenvolvido na OMC, embora seus indicadores fossem bem inferiores aos de muitos países desenvolvidos que, portanto, tinham vantagens na Organização. Como resultado dessa classificação inicial imprecisa, o governo teve dificuldades em definir uma posição realista diante dos novos desafios da OMC.

Neste contexto, é crucial que o governo e a sociedade civil tornem-se participantes ativos do processo global para estabelecer um novo sistema de governança econômica internacional. Isso requer do governo mais transparência nas decisões econômicas externas e internas, mais acesso da sociedade civil a esse processo decisório, incluindo as negociações com as instituições financeiras internacionais.

Para que a Bulgária saia dessa transição econômica sem fim, o governo deve assumir uma oposição sobre o desenvolvimento econômico nacional, que não dependa das reformas impostas pelas instituições internacionais. Precisa também ter uma posição sobre as reformas dessas instituições. Simultaneamente, a sociedade civil pode contribuir para a conscientização do público e a disseminação de informações sobre as agendas explícitas e implícitas das instituições internacionais, participando, assim, ativamente dos movimentos para uma *nova* globalização. ■

Referência bibliográfica

SHEYTANOV, Vladimir. WTO - History, Current Status and Challenges. In: *International Relations*, n. 4, 1996, pp. 93-109.

Bulgarian Gender Research Foundation
(Fundação Búlgara de Pesquisas sobre Gênero)
<bgrf_jiv@inet.bg>

Crescimento sem equidade

CORAL PEY DANTE DONOSO LUIS ARELLANO



No início do século XXI, o Chile apresenta características paradoxais. O país que se exhibe como paladino da abertura econômica constata que as medidas adotadas não são suficientes para reativar a economia, reduzir o desemprego alto e persistente e as assimetrias profundas. O setor privado não responde aos estímulos monetários e tributários, e o velho Estado precisa intervir, financiando milhares de empregos de emergência, o que faz lembrar os momentos mais duros da década de 1980.

As dificuldades econômicas impostas pela crise mundial são aproveitadas pelo setor privado. Assim são reduzidas ao mínimo as precárias regulamentações ambientais; criados obstáculos ao aumento de tributos necessário para financiar os gastos sociais; reduzido substancialmente o alcance de uma reforma trabalhista básica; e, finalmente, imposta uma agenda empresarial que se tornou conhecida como “agenda pró-crescimento”.¹

Nesse contexto, o governo se esforça para concretizar a agenda comercial que parece seguir um curso diferente da agenda de desenvolvimento. Essa agenda comercial tem mostrado forte dinamismo, com a assinatura de vários tratados de livre comércio. O mesmo não ocorre com os acordos, pactos e convênios relacionados à legislação internacional, que enfrentam grandes dificuldades em sua implementação.

A abertura comercial extrema não tem sido coerente com a proteção da produção nacional – empresas médias e pequenas e agricultura tradicional, as grandes geradoras de emprego no país. Por sua vez, o desemprego persistente gera insegurança na população, reduz a demanda e provoca um impacto negativo na economia, no emprego e, conseqüentemente, na qualidade de vida do povo. Hoje em dia, se vive pior no Chile do que há 30 anos.

Apesar disso, as esferas oficiais insistem em uma estratégia de abertura comercial de acordo com as regras da OMC (Organização Mundial do Comércio), seguindo o conceito de “regionalismo aberto” impulsionado no começo dos anos 1980 e que prosseguiu na década de 1990. Embora o Chile tenha assumido compromissos com vários países do mundo, um dos objetivos principais é conseguir o tratado de livre comércio com os EUA.

No final de 2000, antes da Cúpula do Mercosul, em Florianópolis, o Chile foi convidado pelo então presidente Clinton a iniciar negociações para um acordo de livre comércio.² Embora o gesto não tivesse valor por causa do final da administração Clinton, o convite foi aceito. Assim, foi adiada uma estratégia de articulação no âmbito do Mercosul, que teria permitido chegar a um consenso sobre a posição sub-regional em relação a negociações para a criação da Alca (Área de Livre Comércio das Américas).

No entanto, apesar dos esforços de países como Chile e EUA, a Alca não avançou na velocidade esperada por seus promotores – as sucessivas administrações dos EUA. Agora, o país procura sua viabilização, com assinatura de tratados bilaterais, como aqueles assinados com Canadá, México e países da América Central, e do tratado que se esforça para estabelecer com os EUA.

As razões apresentadas para o acordo comercial entre os dois países estão fundamentadas no fato de que os EUA são o principal destino das exportações chilenas, a origem principal das importações e o principal país investidor.³ É preciso assinalar que a balança comercial bilateral tem sido tradicionalmente deficitária para o Chile, tendo chegado a um déficit de US\$ 150 milhões em 2000.

As vendas para os EUA seguem a regra geral das exportações chilenas para diferentes destinações. Na sua maioria, são provenientes de recursos naturais (53,4%), seguidas por 36% de produtos manufaturados baseados em recursos naturais e somente menos de 10% de produtos manufaturados não

1 A agenda fixa as prioridades da política econômica para os próximos quatro anos do governo do presidente Ricardo Lagos.

2 O Chile procura ser parceiro comercial dos EUA desde 1991.

3 No entanto, o Chile comercializa atualmente com quase todas as áreas do planeta e assinou tratados de livre comércio (ou está no processo de fazê-lo) com os principais blocos comerciais do mundo (EUA, União Européia) e é membro da Apec (Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico). No total, o Chile assinou acordos de investimentos com cerca de 50 países.

baseados em recursos naturais. Essa relação é rompida em âmbito sub-regional, pois as exportações para os países-membros do Mercosul têm um maior grau de processamento ou provêm do setor de serviços.⁴

Até o momento, os principais itens de exportação para os EUA concentram-se em quatro setores básicos. Com relação às importações, cerca de 20% do total procedem dos EUA. No ano 2000, as importações alcançaram US\$ 3, 338 bilhões, dos quais 51,8% correspondiam a produtos intermediários, seguidos por bens de capital (39,5%) e bens de consumo (8,4%).

De longe, os EUA são o principal fornecedor de produtos de telecomunicação e informática, num montante que superou US\$ 650 milhões em 2000. Equipamentos para telefonia móvel constituem 62,8% das importações de telecomunicações e computadores alcançam 57,9% das importações da área de informática.

Segundo a Cepal, o Chile captou cerca de US\$ 41,8 bilhões de investimentos durante a década de 1990, registrando entradas sem precedentes nas áreas de recursos naturais (33% para o setor de mineração) e serviços (22,6%). Os investimentos dos EUA representaram 29% do total recebido pelo Chile. Segundo a mesma fonte:

“essas entradas de investimento estrangeiro direto tiveram um impacto forte sobre o desempenho exportador do país, principalmente na mineração e em outras áreas vinculadas a recursos naturais (florestal, agrícola e pesqueira)”.

Em maus lençóis

A estratégia econômica aplicada pelo Chile provocou o aumento da concentração de riqueza, entre outros impactos negativos que relativizam a fórmula mágica de que maiores fluxos de investimento e exportação se traduzem em mais crescimento econômico e mais empregos para o país.⁵ No entanto, isso esteve longe de acontecer, com os investimentos, concentrados na compra de empresas que já estavam em funcionamento, nas áreas de telecomunicações, eletricidade, finanças, ou em recursos naturais de pequeno valor agregado.

Apesar do dinâmico comércio internacional, o país não consegue corrigir situações de exclusão e de assimetrias progressivas nos aspectos socioeconômicos e de gênero. Isso põe em questão a estratégia de “crescimento com seguridade social” delineada para 2002.⁶

Segundo o último levantamento da Casen,⁷ o percentual de desemprego no Chile – que ameaça tornar-se estrutural – chega perto dos dois dígitos. Alcança 11,5% entre as mulheres e 9,4% entre os homens. Em relação aos índices de pobreza, 20% da população vive abaixo da linha de pobreza, enquanto a pobreza extrema atinge 5,7% – equivalente a 850 mil pessoas. Entre estas, 20% da população mais pobre corresponde a 32,5% de mulheres desempregadas e a 23,1% de homens.

A pobreza também mostra assimetrias por regiões geográficas, com bolsões de pobreza que superam 32% e 27% (Nona e Oitava Regiões, respectivamente). Desse panorama, não escapa a Região Metropolitana.⁸

Em matéria de distribuição de renda, o Chile exhibe uma das realidades mais desiguais do planeta. Dez por cento da população recebem somente 3,7% da renda nacional, enquanto os 10% mais ricos continuam recebendo 53,4%.⁹

Com relação ao emprego, o Chile tende a maior flexibilização da mão-de-obra, insegurança de emprego e crescimento do emprego informal. Uma das principais áreas de emprego no país está no setor de serviços e, especialmente, em serviços comerciais e pessoais. No caso das mulheres, o serviço doméstico alcança 16%. Embora tenha havido esforços para formalizar o setor, estendendo a cobertura dos benefícios da Previdência Social e da Saúde, esses não abarcam todo o emprego feminino, especialmente o serviço doméstico.

4 A mesma situação se verifica nos intercâmbios com a Comunidade Andina das Nações (CAN).

5 De acordo com a economista Consuelo Silva, “(estes) destacam-se pelo fraco impacto na geração de emprego direto total e no emprego feminino em particular. Por exemplo, a mineração, que contribuiu com pouco menos de 50% das exportações totais de 1998, não aportou mais de 2% do emprego total do país e somente contribuiu com 0,34% de todo o emprego feminino naquele ano.” *Revista Oikos*, Ano 3, n. 8, 1999.

6 A Cepal, no documento “Gasto Social en América Latina”, menciona o Chile entre os países com alto nível de desigualdade e concentração de renda durante a década de 1990: “mesmo naqueles países que conseguiram manter um ritmo alto de crescimento sustentável – Chile entre outros –, a distribuição de renda mostrou enorme resistência a alterar seu grau elevado de concentração...”.

7 Pesquisa domiciliar, realizada em 2000 pelo Ministério do Planejamento, Mideplan. Não inclui as trabalhadoras domésticas.

8 Na Região Metropolitana, vive 1/3 da população chilena. Composta por 52 comunas, em algumas delas a pobreza atinge 31%, segundo levantamento da Casen. No extremo oposto, há comunas com índice de 0%. *Jornal La Tercera* de 17 de fevereiro de 2002.

9 Pesquisa Casen 2000.

Outro setor deficitário é o da Educação, no qual o aumento dos gastos públicos ainda é insuficiente para diminuir as diferenças de qualidade entre a educação recebida pelos setores de baixa renda e o de maiores recursos. Em relação à cobertura do ensino superior, a distância entre a parcela de pessoas 20% mais rica e a de pessoas 20% mais pobre é de sete vezes.

Em 2000, 106 mil crianças entre 14 e 17 anos, equivalente a 10% do grupo etário, deixaram a escola. A maioria delas (76%) faz parte dos 40% da população de menor renda.

Moderno, mas nem tanto

Na área rural, houve uma concentração da propriedade da terra¹⁰ e, paralelamente, manteve-se a presença do minifúndio,¹¹ com a economia camponesa de subsistência.¹² Isso originou um fenômeno de migração da mão-de-obra da agricultura tradicional¹³ para a agricultura de exportação e para outros setores da economia. A agricultura de exportação incrementou a presença feminina numa atividade de importância crescente para a economia nacional.

Entretanto, a modernização do campo foi acompanhada de um processo de precarização do emprego.¹⁴ O número de trabalhadoras temporárias ou sazonais chegou a 200 mil por ano, e seu trabalho contribuía com US\$ 1 bilhão para o país,¹⁵ mesmo sofrendo condições precárias tanto trabalhistas quanto sanitárias. Por exemplo, expostas a pesticidas proibidos em seus países de origem, com conseqüências gravíssimas de malformação de feto.¹⁶ A despeito de alguns progressos em matéria de Previdência e Saúde, a situação dessas trabalhadoras não melhorou, pois continuam impedidas de sindicalização e de participar de negociações coletivas.

No final de 2000, 83,6% da população pobre residia nas zonas urbanas e 16,4% nas rurais. Em relação à pobreza extrema, 79,2% das pessoas estavam localizadas nas zonas urbanas e 20,8% nas rurais. Entretanto, a incidência relativa da pobreza e da pobreza extrema era mais alta no setor rural (23,8% e 8,3%, respectivamente) do que no urbano (20,1% e 5,3%, respectivamente).

A assimetria entre a população rural e a urbana também se revela no acesso à Educação, em seus diferentes níveis (pré-escolar, ensino básico e educação secundária) e agravando-se no primeiro e no terceiro caso. Nas áreas urbanas, a cobertura atinge 92%, enquanto no setor rural é somente de 76,8%.

A agenda oficial se inclina progressivamente para as reivindicações empresariais, confiando que os investidores nacionais e estrangeiros criariam fontes de trabalho para reativar a economia e fazer declinar as taxas de desemprego.

Nessa lógica, continua sendo prioritária a assinatura de tratados de livre comércio, de benefícios questionáveis para o país, especialmente por formularem “igualdade de condições” entre economias profundamente desiguais.

Além disso, as negociações comerciais são regidas unicamente pelas legislações nacionais. Descartam, assim, compromissos assumidos no contexto das Nações Unidas e debilitam, progressivamente, os mecanismos protetores internos, como os controles sobre o capital financeiro. As negociações continuam a ser feitas a portas fechadas, sem participação da sociedade civil e com informação distorcida sobre os compromissos assumidos e suas implicações.

Isso nos traz às seguintes questões: tentamos melhorar a vida das pessoas no marco de um fenômeno de globalização equitativo ou tornamos o país mais lucrativo para o mercado externo e mais competitivo para os setores em condições de atuar segundo as regras do jogo impostas pelos organismos financeiros multilaterais, por mais anacrônico que isso possa parecer num mundo pós-Guerra Fria? Estamos na presença de uma forma possível de avanço na implementação de princípios do direito internacional, consagrados em acordos assinados pelos Estados, em uma espécie de *globalização dos direitos*, ou a dimensão internacional vai abarcar somente as regras da OMC? A questão continua sem resposta. ■

Aliança Chilena por um Comércio Justo e Responsável (ACJR)
<alianzajc@ctcinternet.cl>

10 Em geral, a terra está concentrada nas mãos de 312 proprietários, que detêm uma superfície agrícola de mais de 26 milhões de hectares.

11 Os produtores médios são 17 mil, com uma média de 300 hectares. Além disso, 9 mil outras propriedades ocupam 15,5 milhões de hectares.

12 Esta corresponde a 102 mil propriedades agrícolas, com uma superfície total de pouco mais de 1 milhão de hectares, mas que não atingem 10 hectares cada uma.

13 A ausência de apoio à agricultura familiar camponesa, que compreende 376 mil propriedades, com um total de 8 milhões de hectares, leva à transformação em trabalhadores agrícolas ou à migração para as cidades grandes. Isso acontece mesmo havendo uma carta de intenção assinada entre setores oficiais e representantes dos camponeses (2000).

14 Os camponeses totalizam 1,25 milhão de pessoas. Destes, o número de trabalhadores/as agrícolas assalariados/as reduziu-se de 800 mil para 700 mil de 2000 a 2001. De acordo com os números do Instituto Nacional de Estatísticas (INE).

15 “Agricultura con manos de mujer”. *El Mercurio* de 17 de dezembro de 1999.

16 Foi constatada a presença de cerca de 40 pesticidas altamente tóxicos, proibidos na esfera internacional, e causadores de danos neurológicos, câncer, malformações congênitas e morte. *El Mercurio* de 20 de agosto de 2000.

Aos credores, tudo à população, nada

ALBERTO YEPES P.¹



Em dezembro de 1999, o governo colombiano assinou um Acordo de Facilidades Ampliadas com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para ser implementado entre os anos de 2000 e 2002. Apesar de o desajuste das finanças públicas ser consequência de dívidas financeiras e não do crescimento dos gastos públicos sociais, o programa de ajuste se concentra no aumento dos impostos e na redução dos gastos sociais.

Esse acordo pretende corrigir os desequilíbrios macroeconômicos enfrentados pela economia colombiana, que se manifestam nos desequilíbrios do setor externo e na deterioração do setor financeiro. Isso ficou evidente com a incapacidade do Banco da República de controlar o câmbio e evitar a fuga de capitais privados. Esta vem crescendo desde meados de 1997, como consequência da crise financeira do Sudeste Asiático e do preocupante percentual de endividamento nacional.

O acordo consiste num empréstimo do FMI no valor de US\$ 2,7 bilhões, que serão desembolsados de acordo com o cumprimento de severas metas de ajuste fiscal. Além disso, essas metas constituem o aval para outros empréstimos, provenientes de entidades multilaterais, no montante de US\$ 4,2 bilhões que, por sua vez, estão vinculados a condicionamentos adicionais.

A dívida pública passou de US\$ 17,014 bilhões, em junho de 1997, para US\$ 21,89 bilhões em junho de 2001. Somando a dívida privada, o saldo da dívida externa alcançou US\$ 35,723 bilhões² tendo, assim, duplicado desde 1991, quando correspondia a US\$ 17,335 bilhões.

Em 2002, o governo deverá dedicar 37% do orçamento nacional para o pagamento do serviço da dívida pública (Tabela 1). Levando em conta a dívida dos governos locais, descobre-se que mais da metade dos gastos está destinada a pagar rendimentos financeiros. O desajuste das finanças públicas é causado por isso e não pelo crescimento dos gastos públicos sociais. No entanto, o programa de ajuste está concentrado no aumento de impostos e na redução dos gastos sociais

Tabela 1 - Gastos do Governo Central Nacional (1991-2000): Execução - Participação (%)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Serviço da dívida	19,5	18,7	19,8	25,8	18,1	23,2	27,0	30,7	33,4	33,6
Gastos com segurança interna	15,7	14,3	22,9	17,8	21,0	18,9	19,0	17,9	17,5	18,7
Transferências para a seguridade social	4,4	4,0	6,0	5,9	7,5	4,3	11,7	13,0	11,7	11,2
Transferência para governos locais	15,2	12,8	19,5	18,4	19,8	20,6	19,5	18,9	18,0	17,2
Outros (investimentos e outros gastos)	45,2	50,2	31,7	32,1	33,6	33,0	22,8	19,5	19,4	19,3
Total	100									

Fonte: Controladoria-Geral da República. Execução Orçamentária

¹ Membro da Equipe de Coordenação da Plataforma Colombiana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento. Para a análise sobre orçamento do Acordo com o FMI, o autor contou com contribuições valiosas do economista César Giraldo e de Libardo Sarmiento.

² DNP-U.Macro. Indicadores de Conjuntura Econômica. Outubro de 2001.

As transferências da seguridade social também se converteram em rendimentos para o setor financeiro. As reformas introduzidas pela Lei nº 100 de 1993 constituíram os intermediários financeiros em recebedores dos aportes públicos e das contribuições de trabalhadores/as e empregadores/as, através dos fundos de pensão e das entidades privadas prestadoras de serviços de saúde.³

O relatório da Controladoria-Geral da República para o Ministério da Saúde reconhece que essas entidades se apropriam de 40% dos recursos destinados pelo governo ao Sistema Subsidiado de Seguridade Social.⁴ Apesar do gasto crescente, o governo reconheceu que 43% da população não estão inscritos em nenhum sistema de seguridade social.⁵

Bancos em primeiro

O orçamento de gastos do governo nacional⁶ tem um custo de US\$ 28 bilhões, ou 29,2% do PIB. Sua distribuição (Tabela 2) reflete uma economia especulativa, uma orientação dos gastos públicos que prioriza os rendimentos dos bancos nacionais e internacionais e uma concepção patrimonialista da administração do Estado.

	Total em milhões de pesos colombianos	PARTICIPAÇÃO (%)	
		Orçamento	PIB
Serviço da dívida pública	22.585.485	37,0	10,5
Regulação, controle, segurança interna e gastos de guerra	13.293.827	21,2	6,2
Alavancagem da formação de capital	6.245.027	10,0	2,9
Desenvolvimento social	20.388.871	31,5	9,5
Meio ambiente	170.340	0,3	0,1
TOTAL ORÇAMENTO DE GASTOS 2002	62.683.550	100,0	29,2
PIB (milhões de pesos) 2002	214.439.200		
PIB per capita 2002 (pesos)	4.873.618	-	-
PIB per capita 2002 (US\$)	2.031		

Fonte: Cálculos baseados na Lei Geral do Orçamento de 2002

3 As transferências a cargo do país passaram de 4%, no início dos anos 1990, para mais de 11% dos gastos em 2001.

4 Informe da Controladoria-Geral da República ao Ministério da Saúde.

5 Quarto Informe Periódico do Governo Colombiano ao Comitê de Desc das Nações Unidas.

6 Cálculos a partir da Lei Geral do Orçamento Nacional, 2002.

Em parte, isso explica o aumento da pobreza e da exclusão social, as enormes desigualdades sociais e o retrocesso de várias posições na classificação dos países, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano do Pnud. Além disso, parte dos gastos destinada ao desenvolvimento social está alocada à remuneração dos altos salários da tecnocracia administrativa. Um percentual significativo é apropriado também pela corrupção. Calcula-se que as perdas geradas pela corrupção são 71 vezes maiores do que as causadas pela guerra civil.⁷

No Programa de Ajuste acertado com o FMI, não foram levadas em conta as evidências de que o déficit fiscal era originado pelos encargos financeiros impostos ao orçamento nacional. No lugar de tentar superar essas causas – impondo controles sobre a especulação financeira e desmontando a dinâmica do endividamento como estratégia de desenvolvimento – o Acordo pressionava pelo aprofundamento da desregulamentação financeira, eliminação dos controles sobre o investimento estrangeiro e sobre os fluxos de capital e exigência de manter aberta a conta de capitais. Assim, as políticas de ajuste se tornam uma dinâmica permanente diante da instabilidade da economia causada pela perda de controles sobre as flutuações dos fluxos de capital e os choques derivados dos capitais especulativos.

Os US\$ 2,7 bilhões de crédito do FMI não são para o desenvolvimento do país, não têm como finalidade superar nenhuma crise cambial atual ou iminente. Ao contrário, trata-se de um empréstimo preventivo, na forma de um direito a saque a descoberto (*overdraft*), para dar tranquilidade aos credores e investidores de que o país poderá pagar seus empréstimos na eventualidade de qualquer crise cambial.

Esse crédito constitui uma garantia adicional para o setor financeiro de que poderá contar com um colchão de recursos emprestados pelo Fundo, se uma eventual crise cambial conduzir ao esgotamento das reservas internacionais. O FMI pode retirar seu apoio a qualquer momento se o país deixar de cumprir as condições impostas no programa de ajuste.

O cumprimento está sendo monitorado a cada três meses. Além disso, o Fundo suspenderá o empréstimo se o país:

*“incorrer em atraso nos pagamentos externos do setor público ou imponha ou intensifique restrições sobre os pagamentos e transferências das transações internacionais correntes”.*⁸

Quer dizer, quando o Estado tomar qualquer medida que ponha em risco o pagamento do serviço da dívida ou quando se introduzirem controles ou restrições, ainda que leves, à livre movimentação dos capitais internacionais, entrando e saindo do país. A crise argentina de dezembro de 2001 parece ter comprovado o fracasso desses receituários preventivos impostos na América Latina para evitar que a região se contagie com crises financeiras, como a que começou em 1997 no Sudeste Asiático e depois se propagou para a Rússia e o Brasil.

7 José Manuel Cepeda. “Nadie nos salvará”. *El Espectador* de 12 de agosto de 2000.

8 Acordo ampliado da Colômbia com o FMI.

Conveniência financeira

O acordo estabelece que para conseguir os cortes fiscais:

“o governo central exercerá controle estrito sobre seus gastos, exceto para pagamentos de juros”.

O governo deve reduzir todos os gastos, exceto o pagamento de juros e a amortizações da dívida, para não afetar as margens de rentabilidade do capital financeiro nacional e internacional. O acordo é a formalização de um convênio entre o governo e os bancos nacionais e internacionais, para pôr a seu serviço os recursos nacionais, com a intermediação e pressão do FMI, que atua como avalista dos interesses do capital financeiro internacional.

Pela mesma razão, o acordo com o Fundo exige a privatização do setor financeiro estatal, que será supervisionada de perto. Ficou expressamente acordado que:

*“o progresso na implementação da estratégia de reestruturação do setor financeiro e privatização dos bancos estatais será monitorado nas revisões semestrais do programa”.*⁹

O apoio do FMI exige que o governo reduza substancialmente todos os compromissos de gastos, que não sejam os rendimentos destinados ao setor financeiro – mais de 50% do orçamento nacional.

O acordo formula um programa de ajuste que leva à forte contração econômica e está centrado no aspecto fiscal, procurando, antes de tudo, atender à demanda interna. Esse programa foi aplicado com o máximo rigor durante os anos de 2000 e 2001.

A reforma tributária aprovada (Lei nº 633 de 2000) descarregou o peso da tributação sobre o consumo, ampliou o número de pessoas que vão pagar impostos e reduziu os impostos sobre os rendimentos do capital. A Lei nº 549 (sobre fundos de pensão territoriais) e a Lei nº 617 (sobre redução dos gastos das administrações locais e regionais) deixaram desempregadas dezenas de milhares de pessoas, em consequência da reestruturação da administração pública em todas as esferas.

Ainda pendentes de aprovação em 2002 estão a reforma do sistema de pensões – que aumenta as contribuições e a idade de aposentadoria e reduz os benefícios dos pensionistas; a reorganização dos tributos locais para aumentar as receitas próprias; e a culminação do processo de privatização dos bancos estatais.

Tabela 3

Indicadores de pobreza e desigualdade (1995-2000)

	1995	2000
População abaixo da linha de pobreza (%)	55,0	59,8
Índice de concentração de riqueza Gini	0,556	0,591
Taxa de desemprego (%)	8,7	20,8
Índice de Desenvolvimento Humano	0,836	0,764
Posição do país na classificação do IDH	57	68

Fonte: Gini e pobreza (Departamento Nacional de Planejamento e Missão Social); desemprego (DANE); desenvolvimento humano (Relatórios de Desenvolvimento Humano do Pnud de 1995 e 2000)

As medidas de ajustes foram mais dramáticas na redução dos recursos para o atendimento de Saúde e Educação. Para conseguir isso, os signatários do acordo impuseram a reforma constitucional. Assim, os recursos da Saúde e da Educação não continuaram crescendo na mesma proporção que as receitas correntes do país. A reforma constitucional aprovada implicou um corte de 1,23 bilhão de pesos colombianos anuais até o ano de 2008. Com isso, 2,2 milhões de colombianos/as pobres não poderão ingressar no Sistema Subsidiado de Saúde, o que equivale a 23% de sua cobertura atual.

A expansão das vagas para crianças em escolas públicas sofreu um corte de 1,25 milhão de pesos. Como consequência, a taxa de cobertura esperada para o ano 2010 será reduzida de 90% para 80%.¹⁰ Portanto, o FMI e o governo estão garantindo que não serão cumpridas na Colômbia duas das mais importantes metas da Declaração da Cúpula do Milênio que se comprometeram a respeitar.

Nessas condições, sustentar – como o faz de forma permanente o governo perante a comunidade internacional – que o narcotráfico é a principal causa dos conflitos sociais na Colômbia não deixa de ser uma estratégia grosseira. É uma maneira de adiar as reformas sociais e econômicas que o povo colombiano vem buscando há várias décadas e que uma minoria, que concentra o poder político e a riqueza, trata de impedir. Para tanto, apela para a intervenção militar externa, como no caso do Plano Colômbia, ou busca alianças com a comunidade financeira internacional, através da mediação do FMI. ■

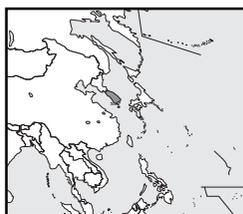
Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo
(Plataforma Colombiana de Direitos Humanos, Democracia e Desenvolvimento)
<yepes@epm.net.co>

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Iván Jaramillo Pérez. “Recortando el Estado Social”. In: *Caja de Herramientas*, n. 78, junho de 2001.

Sociedade civil vigilante

KIM DAE-HOON¹



Desde a crise econômica, o governo vem lutando para reformar a economia onerosa e ineficiente da Coreia do Sul. Houve tentativas de promover uma política de mercado funcional para democratizar a economia. No entanto, o debate e as críticas quanto ao papel do governo e ao uso dos recursos públicos só têm aumentado. A eficácia da participação do governo na sociedade e na economia, assim como a transparência de sua gestão, também vem sendo questionada.

As organizações da sociedade civil têm tido papel ativo na supervisão, no monitoramento e na avaliação das atividades do governo e das empresas. São esforços constantes para introduzir leis e sistemas voltados para a proteção e expansão dos direitos da mulher e para o apoio das pessoas econômica e socialmente marginalizadas; em favor da igualdade entre homens e mulheres; e em prol da criação de uma Comissão Nacional de Direitos Humanos, que viabilize a concretização da democracia e o respeito aos direitos humanos.

Elas buscam a criação de uma lei anticorrupção para uma sociedade justa e a introdução de ações judiciais coletivas em apoio ao movimento dos pequenos e microempresários. O governo e a Assembléia Nacional avançaram, no entanto estão ainda longe do ideal. São necessárias políticas para eliminar a exclusão digital e a disparidade entre pessoas ricas e pobres, que se aprofundou com a recuperação econômica.

As disparidades de renda são maiores agora do que antes da crise econômica. O Índice de Gini, utilizado como indicador do diferencial de renda, era 0,26 antes da crise econômica. Porém, esse índice aumentou para 0,32 em 1999 e diminuiu suavemente para 0,317 em 2000. Esses índices são questionáveis, pois excluem os/as empresários/as independentes, os domicílios com uma só pessoa, as famílias que se dedicam à agricultura e à pesca e os domicílios de desempregados/as. A relação entre a renda dos 20% do estrato superior da sociedade e dos 20% do estrato inferior diminuiu de 5,85 no primeiro trimestre de 1999 para 5,32 no primeiro trimestre de 2000; porém essa relação piorou no primeiro trimestre de 2001, por ter-se elevado para 5,76. O crescimento do diferencial de renda foi causado pelas altas taxas de juros praticadas durante a crise econômica de 1997, por falências empresariais maciças geradas por uma grave recessão e pelo desemprego crescente, todos fatores resultantes da reforma financeira imposta pelo programa de reestruturação do FMI (Fundo Monetário Internacional).

Esse programa resultou em perdas de renda significativas, não somente para as famílias de baixa renda, como também para a classe média. As pessoas de alta renda ganharam grandes somas em consequência das altas taxas de juros e do aumento, após 1998, dos lucros marginais sobre os ativos em relação às ações.

A exclusão digital cumpre também um papel no aumento da desigualdade de renda. O governo adotou políticas e ofereceu um programa de capacitação em tecnologia da informação para pessoas que buscavam essa especialização e também para aquelas que estavam desempregadas. As metas do governo se propõem a reduzir os diferenciais de renda causados pela exclusão digital e a gerar novos empregos.

Reforma fiscal

As seguintes mudanças são necessárias para reduzir a disparidade de renda e riqueza no país:

- rever o imposto de renda das pessoas jurídicas, para resolver as desigualdades fiscais entre a renda do trabalho e a renda empresarial;
- fortalecer o sistema de tributação sobre os rendimentos financeiros;
- taxar os lucros marginais nas transferências de ações;
- melhorar o imposto sobre valor agregado;
- dar ênfase ao imposto sobre herança e contribuições beneficentes;
- criar uma tabela conjunta para o imposto territorial e predial.

O percentual de impostos arrecadados com a tributação indireta é de 50,2%. Já a arrecadação dos impostos diretos precisa aumentar. A tributação é uma ferramenta importante de política distributiva, e as decisões sobre impostos devem estar baseadas em políticas de médio e longo prazo. No curto prazo, especialistas defendem a redução dos impostos indiretos e o aumento dos diretos.

¹ O autor agradece o apoio dos professores Kwon Young Joon, Kim Jin Soo e An Chong Bum na elaboração deste relatório.

Para os/as trabalhadores/as em geral não é fácil obter informação sobre seus rendimentos suplementares, além dos salários regulares. Também é difícil precisar a renda dos/as trabalhadores/as independentes, agricultores/as e pescadores/as. Assim, existe um problema de equidade em relação às pessoas assalariadas, cuja renda é claramente conhecida. É necessária uma solução urgente que permita uma gestão firme dos sistemas de seguridade e assistência social por parte do governo.

Já chega a 7 milhões 580 mil o número de pessoas em trabalhos temporários, o equivalente a 58,4% do total de assalariados/as da população. As informações foram fornecidas pelo Escritório Nacional de Estatísticas, analisadas pelo Instituto Coreano de Pesquisa sobre o Trabalho e a Sociedade. A crise econômica provocada pelos acordos com o FMI foi apontada como a principal responsável por esse aumento.

O salário médio de um/a trabalhador/a temporário/a equivale a apenas 53,7% do salário de um/a trabalhador/a permanente, embora sua carga horária seja superior (47,5 horas semanais contra 47,1 horas semanais). Com relação à Previdência Social, as pessoas que trabalham temporariamente também estão em desvantagem. Seu poder aquisitivo para o Plano Nacional de Previdência – plano de previdência típico – equivale a 22,1% comparado aos 88% referentes às pessoas que trabalham em regime permanente. O mesmo acontece com o seguro-saúde, equivalente a 24,6%, comparado aos 90,7% referentes aos/as trabalhadores/as de regime permanente.

Esses/as trabalhadores/as sofrem com os baixos salários e com a instabilidade de emprego. A maioria não tem cobertura de plano de saúde, auxílio-desemprego, acidente de trabalho e plano de aposentadoria. São vítimas de sofrimento e insegurança. As organizações da sociedade civil insistem que os/as trabalhadores/as de regime temporário de longo prazo sejam equiparados/as aos/as de regime permanente, e também que seja reforçada a sua cobertura de seguro social.

A proteção às pessoas portadoras de deficiência, idosas, mulheres e crianças tem aumentado, se comparada com índices anteriores. O mesmo tem se verificado em relação ao apoio à subsistência das famílias pobres. No entanto, esse incremento no orçamento da seguridade social foi uma medida temporária, formulada apenas para administrar melhor a crise econômica. Não se trata de um aumento orçamentário de longo prazo para a melhoria estrutural da seguridade social.

A cobertura da seguridade social não atinge toda a população, e o orçamento é pequeno em termos absolutos. Há quem diga que os padrões são inferiores, que as taxas de manutenção e administração não são cobertas pelo governo e que seria necessário aumentar o subsídio nacional para a aposentadoria e o seguro-saúde. Mas também há quem afirme que os atuais gastos com Seguridade Social não são baixos, se levadas em conta as variáveis que geram esses gastos. Há também os que apontam que a responsabilidade coreana no financiamento da Seguridade Social vai além do que seria razoável. As avaliações contraditórias sobre o regime da Seguridade Social devem ser harmonizadas mediante acordos sociais de longo prazo.

Em outubro de 2000, deu-se início à implementação de uma reforma governamental do Sistema de Seguridade Social, conhecida como Seguridade Social Produtiva. A essência dessa reforma baseia-se na expansão das oportunidades de emprego e na melhoria das condições de renda das pessoas que ingressaram recentemente no mercado de trabalho. A reforma melhorou muito o sistema de proteção à subsistência, tendo sido implantado um novo sistema nacional básico para esse fim.

No passado, os sistemas de proteção à subsistência eram formulados exclusivamente para pessoas pobres. Já o sistema reformado abrange todas as famílias com renda inferior aos índices de subsistência, que precisem de ajuda para alcançar um padrão mínimo aceitável. Embora o índice oficial de pobreza seja de 9%, somente 3,2% (menos da metade da população pobre) se beneficiam do sistema nacional básico de proteção à subsistência. A inscrição para receber os benefícios é complicada, e o número de beneficiários/as está diminuindo por causa do sistema de pagamento. Esse sistema não foi preparado adequadamente e carece de mecanismos para investigar e reconhecer as rendas.

Direitos para poucas

O Ministério da Igualdade entre os Gêneros foi criado em janeiro de 2001 e elaborou uma política da mulher. Esta procura desenvolver os recursos humanos das mulheres, prevenir a violência doméstica e sexual, proteger a vítima e proibir a discriminação de gênero.

O Ministério trabalha para a melhoria dos direitos da mulher e pela equidade entre homens e mulheres. Em novembro daquele ano, foram criadas leis que reforçam o direito de maternidade das mulheres que trabalham e estabelecem a equidade de

emprego entre os sexos. Porém, como a proteção à maternidade é também regulamentada pelo seguro do emprego, somente beneficia mulheres com trabalho regular, excluindo a classe marginalizada que efetivamente precisa de proteção.

Em 26 de novembro de 2001, foi criada a Comissão Nacional de Direitos Humanos para proteger direitos básicos invioláveis de cada indivíduo, concretizando a dignidade e os valores humanos por meio de um melhor padrão de qualidade de vida e de instituição de uma ordem democrática. A Comissão tem recebido muitos abaixo-assinados, o que prova as grandes expectativas em relação a seu papel e atividade. De acordo com seu relatório oficial, os abaixo-assinados de pessoas socialmente marginalizadas, como as portadoras de deficiência, são os mais numerosos.

Em 1997, o governo sancionou e implementou leis de "liberdade de acesso à informação". Essa legislação representa, de fato, um procedimento para obter a liberação de documentos oficiais. Mas, recentemente, o governo voltou atrás, tentando diminuir o alcance da liberação. As organizações da sociedade civil criticaram essa atitude e solicitaram uma expansão do acesso a essas informações. Criaram também um *Observatório do Orçamento*, que monitora o desperdício orçamentário e as atividades do governo e de outras instituições públicas.

Como resultado do movimento civil contra a corrupção, iniciado em 1996, foi instituída uma lei anticorrupção em junho de 2001. Esperava-se, assim, prevenir e controlar efetivamente as práticas de corrupção, contribuindo para o saneamento do

governo e da sociedade. As organizações que reivindicaram a lei, agora, reconhecem sua insuficiência, pois não existem normas éticas para funcionários/as do governo, nenhum sistema de promotoria especial e, tampouco, proteção para informantes. Enfim, a legislação precisa ser revista.

Em termos gerais, à medida que o volume de comércio aumenta, também crescem o PIB e a riqueza nacional, afetando direta ou indiretamente a ajuda financeira para o desenvolvimento. Logicamente, a liberalização comercial é o ideal. Porém, enquanto persistir um diferencial de competitividade (o problema Sul-Norte, por exemplo), serão necessários meios de proteção temporária, até que os países em desenvolvimento atinjam certa capacidade de competitividade. Mesmo os EUA são criticados por protegerem suas indústrias, enquanto defendem vigorosamente o livre comércio e pedem aos países em desenvolvimento para abrirem seus mercados. As organizações da sociedade civil coreana concordam com a tese das organizações internacionais de que os países desenvolvidos devem dar tratamento especial às nações em desenvolvimento. Os recursos para o desenvolvimento devem ser criados e as dívidas dos países menos desenvolvidos, eliminadas ou reduzidas.

Atualmente, as instituições de Bretton Woods são dirigidas por países desenvolvidos que apóiam a globalização dos mercados financeiros e de produtos primários, porém se opõem à abertura internacional do mercado de trabalho. É necessário reformar e democratizar a estrutura internacional do capital. ■

Citizens' Coalition for Economic Justice (CCEJ) – Policy Research Department
(Coalizão Cidadã para a Justiça Econômica –
Departamento de Pesquisa de Políticas Públicas)
<mmm@ccej.or.kr>

Salvo pela emigração

ROSARLIN HERNÁNDEZ

JEANNETTE ALVARADO

ROSA MARÍA MENJIVAR

MARIO ANTONIO PANIAGUA



O cenário nacional esteve marcado por fatores como o baixo preço do café no mercado internacional, a dolarização, a seca, o alto custo da energia elétrica e do petróleo, a demissão de milhares de pessoas do setor estatal, a corrupção, a impunidade, o aumento da pobreza e o impacto dos terremotos. No contexto internacional, o país foi afetado pela desaceleração da economia mundial. Em grande medida, a população sobreviveu graças às remessas familiares.

O ano de 2001 foi difícil. A pobreza aumentou de 45,1% em 1999 para 51,2%,¹ como resultado das políticas econômicas e da deterioração socioambiental, causada pelos dois terremotos que atingiram o país.

As exportações registraram queda de 2,2%, principalmente por causa do baixo preço do café no mercado internacional.² Já as importações cresceram 4,3%. Esse comportamento da balança comercial aumentou o déficit do comércio exterior em 14,5% (US\$ 1,8 bilhão) e ficou muito longe das expectativas do início do ano, quando se projetava um aumento de 5% nas exportações.

O setor industrial cresceu somente 3,5% – o ritmo mais baixo dos últimos anos – e isso ocorreu no setor de empresas vinculadas a construção, plásticos, medicamento e outros produtos que tiveram demanda após os terremotos. As *maquadoras*^{NT} cresceram 3,7%, percentual muito distante dos 12% - 13% estimados. O setor agropecuário enfrentou prejuízos de US\$ 508 milhões. As associações de pequenas e microempresas registraram redução de vendas de 20% a 50% para a maioria de seus membros.

O Ministério da Fazenda informou uma arrecadação fiscal de US\$ 1,50 bilhão, mais US\$ 77,9 milhões do que no ano 2000 (um aumento de 5,5%) Porém, US\$ 61 milhões a menos do que a meta estimada no orçamento de 2001. O imposto sobre o valor agregado (IVA) continua sendo a maior fonte de receita: subiu 8,7% em relação ao ano anterior, num total de US\$ 848,8 milhões. Para 2002, foram anunciados planos contra a evasão de imposto de renda, pois em 2001 a arrecadação atingiu somente US\$ 452 milhões, um aumento de apenas 1,1%.

O total da dívida interna e externa do governo no final do ano foi de US\$ 4,5 bilhões, 32,6% do PIB. O déficit fiscal alcança 3,7% do PIB e espera-se reduzi-lo a 3,5% em 2002. Segundo a Fundação Salvadorenha para o Desenvolvimento Econômico e Social (Fusades), os percentuais considerados sustentáveis são 1,8% para 2001 e 2,4% para 2002.

Fantasia e realidade

O Ministério da Economia registrou uma taxa de desemprego de 7% em 1999; e agora confirma o aumento de 0,5% para 2001. Uma consequência dos terremotos que provocaram a perda de 50 mil empregos. A crise da cafeicultura eliminou outros 10 mil postos de trabalho.

O governo espera que os tratados de livre comércio e a Iniciativa da Bacia do Caribe melhorem a economia em 2002, gerando 400 mil novos empregos, nos próximos três anos. Entretanto, essa expectativa tem poucas possibilidades reais, diante das incertezas do mercado mundial que afetam a demanda dos produtos das *maquadoras* nacionais e causaram grandes demissões no início de 2002. A mão-de-obra feminina será afetada, pois representa 90% desse setor.

O Banco Central de Reservas (BCR) e outras fontes oficiais têm declarado que a economia conseguirá crescer apenas 2% (o mesmo que no ano 2000) e que a meta para 2002 é de 3%. O governo considera o resultado satisfatório, levando em conta os dois terremotos e a desaceleração da economia mundial.

Esse crescimento modesto se sustenta pelo aumento dos investimentos públicos na reconstrução, pela diminuição das taxas de juros, pela Lei de Integração Monetária e pelo incremento das remessas de recursos de familiares trabalhando no exterior. Analistas econômicos independentes têm afirmado que a recuperação em 2002 é incerta e que os tratados de livre comércio não são solução para a reativação econômica por causa da competição com os países mais desenvolvidos. Todos concordam que a melhor medida é o investimento público e advertem que seu sucesso depende da eficácia com que os recursos forem utilizados.

1 Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud). Relatório do Desenvolvimento Humano 2001. El Salvador, 2001.

2 A receita das exportações caiu para 60% em relação a 2000, quando tinha sido de US\$ 300 milhões.

NT *Maquadoras* (em espanhol) são indústrias de montagem, que recebem materiais e peças para montagem e reenviam o produto final ao mercado de origem, tirando proveito do custo menor da mão-de-obra e da legislação trabalhista menos rigorosa.

O leve crescimento econômico dos últimos anos não se traduziu em bem-estar das pessoas por causa da continuidade da concentração de riqueza.

El Salvador exporta recursos humanos e importa remessas familiares. Estas últimas continuaram a crescer, e o BCR projeta a entrada de US\$ 1,9 bilhão em 2002 – um aumento de 8,5% em relação a 2001. As remessas cobrem 86% do déficit comercial e equivalem a 64% das exportações e a 37% das importações totais do país. Espera-se que totalizem 13,4% do PIB.

Estudos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) afirmam que as remessas equivalem a nove vezes a ajuda externa e a sete vezes o investimento estrangeiro direto. Sem dúvida, as remessas ajudam a aliviar a pobreza e a impulsionar a economia. Porém, não é conveniente para um país depender desse tipo de recurso. O desafio é incentivar o emprego das remessas em projetos de investimento de médio e longo prazo, que não sejam orientados somente para o consumo. No entanto, a idéia tem fracassado nos últimos dez anos.³

Já circulam na economia US\$ 272 milhões, equivalentes a 51% dos US\$ 532 milhões de moeda circulante. O governo está satisfeito com a evolução da dolarização. No entanto a população considera a medida o maior erro do governo.⁴ A Corte Suprema de Justiça repeliu várias iniciativas de declarar essa lei inconstitucional. Mesmo assim, muita gente acredita que seja inconstitucional pela firme tendência de eliminar o colón como a moeda nacional. Enquanto isso, os casos de corrupção milionária do funcionalismo público e a falta de transparência de algumas decisões judiciais prosseguem.

Saúde e educação no alvo

Embora doenças como poliomielite e sarampo tenham sido erradicadas, a desnutrição infantil se mantém em 12% e 80% das crianças sofrem maus-tratos.⁵ Além disso, persistem as ameaças de epidemias como cólera e conjuntivite, faltam medicamentos e a assistência aos problemas de saúde mental e de estresse pós-traumático é escassa. O atendimento médico às mulheres em idade fértil é deficiente. A mortalidade materna é relativamente alta (120 para cada 100 mil nascidos vivos). Embora seja enfaticamente negado pelas autoridades de Saúde, persiste a preocupação com a privatização dos serviços do setor.

A taxa de analfabetismo se reduziu a 15% em âmbito nacional – significa que mais de 100 mil pessoas estão sendo alfabetizadas por ano. Mas ainda persiste o analfabetismo de 30% entre as mulheres da área rural, confirmando as condições de desigualdade social e de gênero. O atendimento da pré-escola

(4 a 6 anos) passou de 34% em 2000 para 42% em 2001, com percentuais iguais para meninos e meninas. Projetos governamentais importantes são executados com a participação de organizações da sociedade civil. O desafio é recuperar a infraestrutura danificada pelos terremotos, restabelecer a matrícula escolar – que este ano baixou em 60 mil estudantes (4%) – e melhorar a qualidade da educação.

O tema central da administração do atual presidente, Francisco Flores, no seu terceiro ano de mandato, é o investimento público – concentrado nas áreas sociais, na diminuição da pobreza e na reconstrução. O Orçamento Geral da Nação para 2002, denominado “desenvolvimento humano integral”, propõe como prioridades para o investimento e o endividamento público educação, saúde, água potável e saneamento básico, reabilitação da infra-estrutura viária, bem como apoio à produção agropecuária, ao desenvolvimento rural e à capacidade exportadora do país. Outras prioridades são combater a criminalidade e melhorar o sistema fiscal.

O orçamento de 2002, aprovado em 19 de dezembro de 2001, é de US\$ 2,5 bilhões, um incremento de 13% em relação ao de 2001, de US\$ 2,2 bilhões. O documento prevê corte de 17% nos gastos correntes. As fontes de financiamento para esses gastos serão impostos, fontes de crédito, poupança corrente e a realocação de investimentos.

Uma das críticas ao orçamento é o crescente endividamento e a emissão de Letras do Tesouro (Letes), com as quais o governo tem financiado seu déficit. Aparentemente, a economia nacional perdeu a capacidade de investir com recursos próprios. Desde o ano anterior, o país não conta com poupança corrente. A alternativa tem sido recorrer ao financiamento externo das iniciativas de desenvolvimento social, aumentando o déficit fiscal.

Com sua atual estrutura e os recursos limitados com que conta o governo, o orçamento não é uma ferramenta eficaz para a redução da pobreza, reativação econômica ou reconstrução do país — como afirma o governo. A distribuição de US\$ 741 milhões – destinados a investimentos públicos em 2002 – prioriza as regiões mais afetadas pelos terremotos e não aquelas tradicionalmente pobres.

Até o momento, o orçamento tem recebido o crédito por investir mais em Educação e Saúde. Os valores indicam que, para 2002, esse aumento representa 14,8% na Saúde e 29,8% em Educação, em relação ao orçamento total. Além disso, esses dois ministérios, juntamente com o de Segurança Pública, foram os únicos excluídos de cumprir a meta para reduzir os gastos correntes em 15%. De acordo com o governo, a estratégia atende o compromisso de combater a pobreza e criar oportunidades de desenvolvimento.

3 *La Prensa Gráfica* de 18 de dezembro de 2001, p. 4b.

4 *La Prensa Gráfica*. Revista *Enfoques*. Resultados de pesquisa de opinião. 30 de dezembro de 2001.

5 Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). “Estado Mundial da Infância 2002”. El Salvador, 2001.

Para os/as analistas, o problema está no desequilíbrio entre o que é destinado à reconstrução e os investimentos na área Social. O aumento na área da Saúde, por exemplo, está destinado à infra-estrutura e não à restauração do setor. Além disso, 68,8% do total do orçamento desse ministério estão dedicados às remunerações. Uma das lacunas é não refletir gastos com atendimento básico de saúde. Não fica claro de que forma será atendida a demanda de uma população crescente, com o mesmo número de pessoal técnico e com uma verba similar para os medicamentos.

No caso da Educação, também se pode perceber que os recursos destinados a melhorar sua qualidade são limitados. A atenção está concentrada em recuperar a cobertura escolar que existia antes dos terremotos.

Sol e peneira

Depois da aprovação do orçamento, da reconversão da dívida flutuante e da aprovação do pacote de empréstimos, o Ministério da Fazenda precisa colocar US\$ 1,5 bilhão em bônus nos mercados internacionais: US\$ 740 milhões para financiar o orçamento e US\$ 779 milhões para a reconversão da dívida. O governo está otimista pelas experiências bem-sucedidas de emissão de bônus nos dois anos anteriores, que indicaram que o país tem crédito.

Os sindicatos empresariais expressaram satisfação pela aprovação do orçamento. Isso assegurou, a partir de janeiro, o início das licitações dos investimentos públicos. No contexto de crise internacional, a medida vai gerar crescimento. A trans-

ferência da dívida de curto para o longo prazo é o esquema de financiamento correto que vai contribuir para distribuir a carga fiscal e diminuir a pressão sobre o fluxo de caixa do governo. Foi destacado que, em 2002, o valor dos investimentos públicos será o mais alto da história do país, com projeções significativas para o Desenvolvimento Humano, Infra-Estrutura, Educação e Saúde.

Todos os informes governamentais do final de ano referem-se como êxitos o crescimento econômico de 2%, o aumento das remessas e a dolarização. Esses relatórios são visivelmente otimistas, pois prevêem um crescimento de 3% no próximo ano e a geração de milhares de empregos através dos tratados de livre comércio e da Iniciativa da Bacia do Caribe.

Entretanto, a posição não é compartilhada pela maioria dos/as analistas econômicos nem pela população, que vêem riscos na tendência ao endividamento, corrupção, perda de reservas internacionais, recessão no contexto internacional, baixa competitividade das empresas nacionais, desemprego e pobreza. O governo não pode esconder a realidade. É necessário e urgente atender aos apelos para observar com mais objetividade a situação econômica.

O mais factível seria uma política de negociação sobre os rumos econômicos e sociais do país, onde os diferentes setores pudessem opinar e propor medidas progressistas para a reativação nacional, assegurando que o crescimento econômico beneficie realmente toda a população do país. ■

Iniciativa Social Watch de El Salvador, composta por:
Associação de Mulheres para a Dignidade e a Vida (Las Dignas)
Associação Maquilishuatl (Fuma)
Associação Intersetorial para o Desenvolvimento Econômico
e o Progresso Social (Cidep)
<cidepnet@es.com.sv>

Recessão cresce e benefícios sociais encolhem

STEVE SUPPAN



Agora que a recessão econômica nos EUA foi reconhecida oficialmente, há poucos defensores das projeções de receitas otimistas feitas pelos governos estaduais e federais, usadas para justificar os cortes de impostos em 2000-2001. Como observou um analista, “o caminho para esses cortes de impostos seletivos foi aberto não somente por previsões que não deixavam lugar para despesas extras, mas também com contabilidade criativa digna da Enron”.¹

Com o desaparecimento dos superávits orçamentários projetados, vieram as propostas de cortes nos orçamentos, que afetarão desproporcionalmente os programas sociais, já com recursos escassos. O governo nacional pode depender de gastos deficitários para financiar seus déficits orçamentários, incluindo a enorme militarização para a “guerra contra o terrorismo”. No entanto, os governos estaduais dos EUA, que são os principais provedores dos serviços sociais, estão impedidos por suas constituições de pedir empréstimos para financiar esses programas. Esta proibição significa que os orçamentos dos programas sociais provavelmente sofrerão cortes. Uma vez mais, o governo estadunidense não priorizou o cumprimento dos compromissos da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (CMDS).

A capacidade técnica para coletar dados e interpretá-los limita as condições de alguns governos de avaliar os efeitos de suas políticas. Entretanto, nos EUA, a limitação é menos de capacidade técnica e mais de definições estatísticas de pobreza ultrapassadas, que impedem a análise e, portanto, a formulação de políticas realistas para reduzir a pobreza e os problemas sociais derivados.

Em setembro de 2001, a Agência do Censo dos EUA anunciou que, a partir de um levantamento por amostragem de 50 mil domicílios, tinham determinado que:

*“a taxa de pobreza em 2000 tinha caído para 11,3% [da população estadunidense]... o que não era estatisticamente diferente do mínimo histórico de 11,1% em 1973”.*²

O limiar da pobreza para a família de quatro pessoas foi estabelecido em US\$17.603.³ Os defensores da legislação *welfare to work* (dos benefícios sociais para o trabalho), adotada

em 1996 e que cortou beneficiários da assistência governamental alimentar e monetária, saudaram o anúncio do Censo como prova de que os programas *welfare to work* tinham reduzido a pobreza. No entanto, os limiares de pobreza do governo federal são calculados por uma fórmula baseada num orçamento para alimentação que não mudou substancialmente desde 1965.⁴ Como observou um crítico da definição oficial de pobreza, “enquanto os preços dos alimentos de fato declinaram nos últimos 50 anos, as famílias pobres atualmente são forçadas a gastar parcelas maiores de seus orçamentos em habitação e no cuidado com os filhos”.⁵

A inadequação dos limiares de pobreza do governo federal em refletir a renda (após a dedução dos impostos) necessária para pagar as necessidades básicas pode ser medida pela disparidade entre os níveis de pagamento do seguro-desemprego e a renda necessária para cobrir os custos com alimentação, habitação, saúde, cuidados com os filhos, transporte, calefação e outras necessidades básicas. Por exemplo, um estudo determinou que o seguro-desemprego federal atual “*repunha somente 33% da perda de renda média do trabalhador*”.⁶ O mesmo estudo calculou em US\$ 2.674 o orçamento mensal básico para um casal com dois filhos com menos de 12 anos na cidade de St. Cloud, Minnesota, em 2001. Em termos anuais, isso significa US\$ 32.088 de renda, após a dedução dos impostos⁷, cerca de US\$ 14.485 acima do limiar de pobreza federal para uma família como essa. O estudo de maio de 2001, realizado pelo Escritório de Orçamento do Congresso, determinou que a renda média anual, após a dedução dos

1 Paul Krugman, “Our Wretched States”. *The New York Times* de 11 de janeiro de 2001. Enron, a empresa privada mais generosa entre os que contribuíram para as campanhas eleitorais do então governador e atual presidente Bush, responde a uma ação penal do governo federal por práticas contábeis possivelmente fraudulentas, envolvendo enormes somas.

2 “Poverty: 2000 Highlights”. Agência do Censo dos EUA (20 de setembro de 2000) em <http://www.census.gov/hhes/poverty>.

3 “Poverty 2000”. Agência do Censo dos EUA, 20 de setembro de 2000, em <http://www.census.gov/hhes/poverty/threshold/thresh00.html>.

4 Gordon Fisher, “The Development and History of U.S. Poverty Thresholds – A Brief Overview”. Inverno de 1997, em <http://aspe.hhs.gov/poverty/papers/hptgssiv.html>.

5 Laura Maggi, “The Poor Count”. *The American Prospect* de 14 de fevereiro de 2000, em <http://www.prospect.org/print/V11/7/devil2.html>.

6 Heather Boushey and Jeffrey Wenger, “Coming up short: Current unemployment benefits fail to meet basic family needs”. Economic Policy Institute, Issue Brief #169, 31 de outubro de 2001, p. 1.

7 *Ibidem* p. 3.

impostos, era de US\$ 10.800 para o quintil inferior dos domicílios dos EUA em 1997. Para o quintil médio, era US\$ 37.200, somente US\$ 5.112 acima do que havia sido calculado para atender às necessidades básicas em 2001.⁸

O limite de cinco anos para assistência monetária a famílias e pessoas pobres, estipulado na legislação de 1996, foi aprovado no meio de um período de prosperidade macroeconômica. Atualmente, segundo uma manchete do *New York Times*, “assim como a assistência social chega ao fim, o mesmo acontece com os empregos”. Esses eram os empregos que permitiriam que as pessoas pobres deixassem de depender da assistência governamental.⁹ A recessão tem sido particularmente dura para as mães. De outubro até novembro de 2001, a taxa de desemprego de mulheres chefes de família passou de 6,9% para 8,3% – um aumento de 20%.¹⁰ As crianças dessas famílias formam uma grande parte dos 7% de crianças dos EUA que recebem assistência alimentar e monetária do governo federal. De acordo com os superados padrões de pobreza do governo federal, cerca de 16% das crianças são pobres.¹¹

De acordo com um relatório da *Second Harvest*, a maior rede de assistência alimentar emergencial dos EUA, 45% dos 23 milhões de pessoas que receberam alimentos de emergência no ano passado “tinham que escolher entre comprar alimentos ou pagar a conta de luz, água ou calefação”.¹² Além do aumento já citado no uso dos programas de assistência alimentar não-governamentais, a participação do Programa Governamental de Tíquete-Alimentação (FSP) cresceu 8%, entre outubro de 2000 e outubro de 2001. Os tíquetes-alimentação são vales financiados pelo governo para comprar alimentos básicos. Exigências mais rígidas para se ter direito a receber esse benefício levaram à queda de 40% ou mais da participação nesse programa em cinco estados, desde que foi adotada a legislação de benefícios sociais de 1996.¹³ Muitas pessoas que anteriormente participavam do programa dos tíquetes-alimentação, agora recebem assistência alimentar das igrejas.

Segundo os dados da Agência do Censo, a baixa renda familiar foi a razão principal pela qual 39 milhões de pessoas não puderam pagar um seguro-saúde em 2000. Em 1991, 14,1% da população dos EUA não tiveram nenhuma cobertura de

seguro-saúde durante todo o ano. Após nove anos de expansão econômica sem precedentes, 14% da população não tinham seguro-saúde em 2000.¹⁴ A legislação para estender o seguro-saúde a mais residentes está bloqueada nos debates sobre o orçamento no Congresso.

Impactos da política fiscal

Em seu primeiro discurso orçamentário, o presidente Bush defendeu um corte de impostos de US\$ 1,6 trilhão, recebido com grandes aplausos.¹⁵ Alguns desses aplausos provinham daqueles que buscavam cortes de impostos para seus clientes empresariais. No entanto, os críticos temiam que o corte de impostos de Bush tivesse o mesmo resultado do plano de impostos de 1981 do presidente Reagan, que tornou “estruturalmente impossível financiar os programas sociais nacionais”, nas palavras do diretor de orçamento daquela administração.¹⁶ Em junho, o Congresso aprovou um corte de impostos de US\$ 1,35 trilhão, somente quatro meses antes de o governo reconhecer que os EUA estavam em recessão econômica desde março de 2001. Atualmente, existe um debate nacional sobre a implementação do corte de impostos. O resultado desse debate afetará as políticas e o orçamento para cumprir os compromissos da CMDS.¹⁷

Contra as provas apresentadas pelos principais indicadores econômicos, que apontavam o aprofundamento da recessão antes do 11 setembro, os apologistas da política econômica nos EUA, como o diretor da Federal Reserve (Banco Central), Alan Greenspan, e o ex-secretário do Tesouro, Robert Rubin, argumentaram que as consequências econômicas do 11 de setembro tinham interrompido uma recuperação pujante da recessão atual.¹⁸ As limitações orçamentárias, que resultam parcialmente do impacto econômico dos ataques de 11 de setembro, estão sendo usadas para justificar a continuação, ou inclusive a redução, de programas de assistência alimentar e monetária que já são inadequados.¹⁹ Contudo, alguns defensores dos cortes na assistência às pessoas pobres argumentam que um programa de US\$ 202 bilhões para redução de impostos e subsídios para pessoas de alta renda e empresas ajudará a recuperação dos EUA depois dos ataques de 11 de setembro.²⁰

14 The 39 Million Who Mustn't Get Sick”. *The Wall Street Journal* de 27 de dezembro de 2001.

15 “Bush’s Bogus Budget”. *The Nation* de 19 de março de 2001, p. 3.

16 Edelman, *op.cit.* nota de rodapé 17.

17 “Coalition Joins Call For Delaying Additional Tax Cuts for the Wealthy to Meet Urgent National Priorities”. National Women’s Law Center, comunicado de imprensa de 16 de janeiro de 2002, em <http://www.nwlc.org>.

18 Christian E. Weller and Laura Singleton, “Prosperity wasn’t just around the corner: Signs indicating weakening economic performance before September 11 attacks”. Economic Policy Institute, Issue Brief #166 de 4 de outubro de 2001, em <http://www.epinet.org/Issuebriefs/ib166.html>.

19 Marc Cohen, “City’s Poor Don’t Need More Belt-Tightening”. *Newsday* de 12 de outubro de 2001.

20 “Latest GOP Corporate Tax-Giveaway ‘Compromise’ Looks Almost Identical to Original Bloated Plan”. Citizens For Tax Justice de 16 de dezembro de 2001, em <http://www.ctj.org>.

8 Isaac Shapiro *et alii*, “Pathbreaking CBO Study Shows Dramatic Increases in Income Disparities in 1980s and 1990s: An Analysis of the CBO Data”. Center On Budget And Policy Priorities, 31 de maio de 2001, em <http://www.cbpp.org/5-31-01tax.html>, p. 3.

9 Nina Bernstein, “As Welfare Comes to an End, So Do the Jobs”. *The New York Times* de 17 de dezembro de 2001.

10 “The Economic Stimulus Package Must Include Unemployment Insurance for Low-Wage Working Women”. National Women’s Law Center (revisado em dezembro de 2001), em <http://www.nwlc.org>

11 Peter Edelman, “A Fairness Agenda for the Bush Era”. *The Nation* de 23 de abril de 2001.

12 Douglas O’Brien and Halley Torres Aldeen, “Hunger in America 2001”. *Second Harvest*.

13 “Food Stamp participation shoots up since last year”. *Nutrition Week* de 7 de janeiro de 2002.

Um projeto de lei de estímulo econômico aprovado pela Câmara dos Deputados vai enviar 41% daqueles 202 bilhões para o 1% da população de maior renda e 6% para os 60% de menor renda.²¹ Esse projeto de lei inclui um dispositivo, pelo qual os lobistas lutaram durante 15 anos, para anular o Imposto Mínimo Alternativo (AMT) que incide sobre as empresas. Segundo uma análise do *Public Citizen*, se esse projeto de lei for aprovado pelo Senado e promulgado pelo presidente Bush, 16 empresas receberão cerca de US\$ 7,5 bilhões em devoluções de impostos. De 1992 a 2002, essas empresas gastaram a bagatela de US\$ 45,7 milhões para influenciar aquela legislação.²²

Multilateralismo *a la carte*²³

O unilateralismo belicoso dos primeiros nove meses do governo Bush sobre as principais questões de política externa – por exemplo, sobre o aquecimento global – foi trocado por um multilateralismo taticamente necessário depois dos ataques de 11 de setembro. Reconhecendo a necessidade de que a ONU apoiasse a *guerra contra o terrorismo*, o Congresso dos EUA aprovou, logo após o 11 de setembro, o pagamento de “US\$ 582 milhões devidos há muito tempo à ONU”.²⁴ É impossível prever com certeza se o “multilateralismo *a la carte*” dos EUA, nas palavras de Richard Haass²⁵ do Departamento de Estado, dará apoio aos programas da ONU para cumprir os compromissos da CMDS.

Antes do 11 de setembro, a mudança de atitude do público em relação à ajuda externa indicava um clima político melhor para aumentar a ajuda dos EUA. As pesquisas de opinião pública em 2001 sobre as atitudes em relação à ajuda externa mostravam que a “maioria esmagadora” apoiava os “esforços para aliviar a fome e a pobreza – muito mais do que para a ajuda externa em geral”.²⁶ Em 1995, 64% das pessoas entrevistadas eram favoráveis a cortes na ajuda externa. No entanto, em 2001,

somente 40% davam apoio a esses cortes (a margem de erro da pesquisa era de 3,5% a 4%).²⁷ Em 2001, quando os pesquisadores pediam aos/às entrevistados/as para estimarem

*“que parcela do orçamento federal era dedicada à ajuda externa, o cálculo mediano foi de 20% do orçamento – vinte vezes mais do que o valor real, que era pouco inferior a 1%. Somente 5% do grupo entrevistado calcularam o valor em 1% ou menos”.*²⁸

Até o momento, nenhuma liderança política foi capaz de transformar esse apoio popular à ajuda externa em alocações orçamentárias.

A Aliança para o Desenvolvimento Internacional (GDA), o novo modelo de negócios da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), está limitada a coordenar, facilitar e fazer articulações com o setor privado e com o Terceiro Setor (ONGs, sindicatos, igrejas etc.), para cumprir o mandato de ajuda externa da Usaid. O Secretariado da GDA foi oficialmente instalado em 26 de novembro de 2001, como uma “unidade de recursos técnicos que catalisa e apoia a criação e a operação da aliança”.²⁹ Alguns exemplos de alianças: a Aliança Internacional por Vacinas e Imunização, Alianças de Produção e Distribuição de Chocolate/Café, Parceria Ambiental EUA-Ásia, Programas Públicos e Privados de Pesquisa Agrícola (por exemplo, Companhia Monsanto e o Instituto de Pesquisa Agrícola do Quênia) e Alianças TechnoServe para o Crescimento Econômico Rural (por exemplo, a ajuda da Cargill para “desenvolver negócios com sementes oleaginosas na África Meridional”). Por causa da heterogeneidade e do caráter privado/público de muitos dos programas da GDA, será difícil verificar e analisar seus resultados – como os dos antigos programas de parceria da Usaid – pela iniciativa *Social Watch* nos termos dos compromissos da CMDS. ■

Institute for Agriculture and Trade Policy
(Instituto de Agricultura e Política Comercial)
<ssuppan@iatp.org>

21 “The Wealth Concentration Act”. Citizens for Tax Justice. In: *Multinational Monitor* de novembro de 2001, p. 25.

22 Nancy Watzman, “The Corporate Tax Break Feeding Frenzy”. In: *Multinational Monitor* de novembro de 2001, pp. 24-26.

23 Para informações sobre o suposto apoio da política comercial dos EUA à promoção do desenvolvimento social, ver documentos em <http://www.wtwatch.org>.

24 John G. Ruggi, “The UN: Bush’s Newest Ally?” de 31 de dezembro de 2001, p. 18.

25 *Ibidem*, p. 20.

26 “Executive Summary: Americans on Foreign Aid and World Hunger: A Study of U.S. Public Attitudes”. Programme on International Policy Attitudes, University of Maryland – College Park de 2 de fevereiro de 2001, p. 2.

27 “Findings: Americans on Foreign Aid and World Hunger: A Study of U.S. Public Attitudes”. Programme on International Policy Attitudes (2001), p. 1.

28 “Introduction: Americans on Foreign Aid and World Hunger: A Study of U.S. Public Attitudes”. Programme on International Policy Attitudes (2001), p. 1.

29 “Usaid’s Global Development Alliance”. United States Agency for International Development, em <http://www.usaid.gov/gda/index.html>.

É possível juntar os pedaços?

JESSICA REYES-CANTOS¹



Embora a economia mundial estivesse em retração mesmo antes do 11 de setembro, a estratégia econômica limitada ainda se baseia nas exportações e nos investimentos estrangeiros diretos. Os setores continuam sendo os impulsionadores potenciais do crescimento, embora esse potencial esteja significativamente enfraquecido devido a condições externas e locais.

Nesta época incerta, muitos previram que a economia filipina sofreria uma retração depois do ataque ao World Trade Center em 11 de setembro de 2001. No entanto, o governo de Arroyo declarava em seu informe de fim de ano que as Filipinas se mantinham numa posição segura.

Para uma economia que registrava uma taxa de desemprego de dois dígitos no ano 2000 e no primeiro semestre de 2001 (pela primeira vez desde 1986), talvez não haja outra saída além de melhorar ou ficar na mesma posição.

Se a população filipina desfrutasse de igualdade de acesso aos benefícios sociais, ficar na mesma posição ainda seria provavelmente melhor do que a recessão. Entretanto, com uma distribuição de renda altamente distorcida e uma taxa de crescimento populacional de mais de 2% (uma das mais altas na Ásia), as pessoas pobres não podem se conformar em ficar na mesma posição, pois a pobreza tem sido um problema persistente.

As taxas de crescimento econômico eram mediocres mesmo antes de 11 de setembro. No entanto, foram uma surpresa agradável para os planejadores econômicos, que esperavam uma situação muito pior, levando em conta os resultados deprimentes do restante do mundo. De fato, uma taxa de crescimento de cerca de 4% pode ser considerada uma conquista quando comparada com as economias anteriormente prósperas de Hong Kong (China), Taiwan e Cingapura – que experimentaram retrocessos repentinos – ou como a do Japão, que vive em prolongada recessão.

A economia filipina é afetada relativamente menos pela retração global porque as exportações constituem somente cerca de 40% da produção econômica, ao contrário da Malásia ou Taiwan, cujas exportações constituem mais de 80% da produção.

A taxa de desemprego era de 10,1% em outubro de 2000 (a mais alta desde 1986) e foi acompanhada rapidamente por um aumento dos índices de criminalidade. Embora as estatísticas oficiais sobre crimes afirmem que a taxa de resolução dos casos é de 93%, é preocupante a natureza dos crimes registrados. Anteriormente, o seqüestro estava limitado às zonas urbanas e suas vítimas eram empresários chineses. Agora, o crime se espalha para as províncias e as vítimas são pessoas comuns.

Embora a taxa de desemprego tivesse voltado a um dígito em outubro de 2001, persiste a sensação de que há uma crise no setor. Mesmo com índices mais baixos, o número absoluto de pessoas desempregadas aumentou em 140 mil, comparado com o trimestre anterior (**Tabela 1**). Além disso, houve uma época em que a educação universitária era quase uma garantia de emprego. Ultimamente, mesmos os/as egressos/as das principais universidades do país têm tido dificuldade em conseguir trabalho.

Tabela 1
Trabalho e emprego - julho de 2000 a outubro de 2001

TRABALHO E EMPREGO	OUT. 2001	JUL. 2001	ABR. 2001	JUL. 2000
Força de trabalho total (milhões)	33,4	32,6	33,6	30,5
Participação da força de trabalho (%)	67,5	66,3	69,0	63,8
Número de pessoas desempregadas (milhões)	3,3	3,1	4,5	3,4
Desemprego (%)	9,8	10,1	13,3	11,2
Número de pessoas subempregadas (milhões)	5,0	5,5	5,1	5,7
Subemprego (%)	16,6	17,7	17,5	21,2

¹ A autora é membro da Action for Economic Reforms e coordenadora do *Social Watch* das Filipinas.

As notícias diárias da imprensa sobre o fechamento de empresas e cortes de despesas não ajudam. Nos primeiros dez meses de 2001, 56.531 pessoas ficaram desempregadas, depois das demissões maciças e do fechamento permanente de 2.294 estabelecimentos comerciais. No mesmo período, outros/as 54.549 trabalhadores/as de 526 empresas foram dispensados/as temporariamente, postos em sistema de trabalho rotativo ou tiveram o horário de trabalho reduzido. Entre janeiro e outubro de 2001, em média 367 pessoas perderam o emprego ou foram despedidas temporariamente todos os dias. Em todo o país, o número chegou a cerca de 111.080 trabalhadores e trabalhadoras.²

Graças ao trabalho no exterior, o desemprego foi até certo ponto reduzido. O número oficial de trabalhadores e trabalhadoras das Filipinas no exterior está estimado em 7,29 milhões. Depois da crise asiática de 1997, a média anual de novos empregos no exterior aumentou fortemente. Chegou a um valor sem precedentes de 840 mil. Em 2000, o emprego no exterior constituía 3,03% do emprego nacional. Durante a maior parte dos anos da década de 1990, os novos empregos no exterior ultrapassaram o emprego líquido gerado no país.

Tabela 2 - Incidência da pobreza - 1961 a 2000					
Ano	Incidência de pobreza (% de famílias)			Número abaixo da linha de pobreza	
	Total	Urbana	Rural	Famílias Total em milhões	População Total em milhões
1961	59	51	64	-	-
1965	52	43	55	-	-
1971	52	41	57	-	-
1985	44,2	33,6	50,7	4,355	26,231
1988	40,2	30,1	46,3	4,231	25,005
1991	39,9	31,1	48,6	4,781	28,120
1994	35,5	24,0	47,0	4,531	27,274
1997	31,8	17,9	44,4	4,511	26,768
2000	34,2	20,4	47,4	5,216	31,298
Redução anual média de 1961 a 1997	0,76	0,92	0,54	-	-
Aumento anual médio de 1997 a 2000	0,80	0,83	1,00	-	-

A Pesquisa de Renda e Despesas Familiares (Fies, na sigla em inglês) para 2000, na qual estão baseadas as estimativas de pobreza, confirmou o temor de que a pobreza tivesse aumentado – após anos de redução constante, ainda que pequena. A incidência da pobreza cresceu de 31,8% das famílias filipinas em 1997 para 34,2% em 2000. Significou um adicional de 705 mil famílias ou, considerando-se seis membros por família, 4,23 milhões de pessoas pobres a mais. No total, aproximadamente 31,3 milhões de pessoas são pobres, equivalente a 40% da população de 75 milhões. (Tabela 2)

Há um aspecto *positivo* na pesquisa: a desigualdade de renda declinou um pouco. Em 1997, o índice de Gini era de 0,4872. O índice de 0,4507 em 2000 reflete uma melhora na distribuição de renda. Contudo, até mesmo o governo não está orgulhoso dessa *melhora*. Os planejadores econômicos admitem que esse declínio indica que a crise econômica simplesmente solapou a renda das famílias que viviam acima da linha de pobreza. Falando claramente, a crise, que normalmente atinge mais as pessoas pobres, desta vez não poupou ninguém. Quase todas as pessoas estão em situação pior do que antes.

Déficit no social

Em um futuro próximo, os serviços sociais básicos não receberão verbas adequadas. Rosario Manasan, economista do Instituto Filipino para Estudos de Desenvolvimento (Pids, na sigla em inglês), calculou que seriam necessários US\$ 2,3 bilhões somente para a educação básica. O orçamento de US\$ 2 bilhões, proposto para 2002 para o Departamento de Educação, Cultura e Esportes, apresenta um déficit de US\$ 240 milhões.

Para o atendimento primário na Saúde, Manasan calcula que serão necessários US\$ 210 milhões em 2002. O governo nacional alocou US\$ 290 milhões para gastos com o setor. Porém, a maior parte dessa quantia irá para tratamento curativo e não para prevenção.

Com exceção do Serviço da Dívida e da Defesa, desde 1997 diminuíram as despesas setoriais como percentuais do PIB. Da mesma forma, declinaram os gastos com Educação e Saúde, como percentual do orçamento nacional.

O problema da dívida parece ter fechado um ciclo. Após ter declinado para menos de 20% do orçamento nacional, entre meados e final da década de 1990, os pagamentos de juros outra vez ultrapassaram aquele nível no ano 2000. A dívida do setor público ascende a US\$ 43,4 bilhões, dos quais 47,5% correspondem à dívida externa. Isso torna o programa fiscal do governo altamente vulnerável à volatilidade das taxas estrangeiras de câmbio e de juros.

2 "Gloomy Christmas awaits workforce". *Philippine Star* de 5 de dezembro de 2001.

Em julho de 2001, seis meses depois da queda do presidente Estrada e da posse da então vice-presidente Gloria Macapagal Arroyo, Emmanuel de Dios, da Escola de Economia da Universidade das Filipinas, observou que a nova administração estava preocupada com ameaças e exigências de curto prazo – como seqüestros no Sul, ameaças à segurança nacional e calamidades naturais. Com razão, ele advertiu sobre a perda de ritmo e de vontade para realizar a reforma econômica e política. Já então, a vontade política de realizar as reformas estava sendo substituída pela sensação crescente de inércia e cinismo.

Em termos de financiamento, a visita da presidente Arroyo aos EUA, em novembro de 2001, produziu numerosos benefícios no que diz respeito à ajuda econômica e militar para o país. Esses trouxeram algum alívio e talvez tenham até

mesmo adiado reformas urgentes, como a necessidade de reprimir duramente aqueles que, nos altos escalões, violam as leis contra a corrupção, e de exigir trabalho e eficiência dos órgãos de arrecadação.

A preocupação prioritária do governo parece ser a sobrevivência até as eleições de 2004. Para a sociedade civil, que se atribui o crédito pela expulsão do ex-presidente Joseph Estrada, num movimento que ficou conhecido como o Poder Popular II, há somente uma grande questão: é possível juntar os pedaços? ■

Action for Economic Reforms (Ação por Reformas Econômicas)
<sowat@info.com.ph>

Pobreza no meio da abundância

GERARD OUDE ENGBERINK¹



Em resposta à Cúpula de Copenhague (1995), o país assumiu o compromisso de intensificar o esforço político para vincular o desenvolvimento social ao progresso econômico. As políticas públicas para cumprir o compromisso não alcançaram suas metas. Para acalmar o descontentamento público, o governo tomou medidas marginais para diminuir as conseqüências negativas mais óbvias da *reestruturação* da economia e do setor público. No entanto, as medidas não têm sido adequadas para atender às necessidades sociais.

Desde Copenhague, as oportunidades políticas têm sido favoráveis e os recursos financeiros abundantes. Entretanto, não tende a diminuir a distância econômica e social entre a parte próspera da sociedade e o grande número de *domicílios marginais* – motivo para sérias preocupações.

O aumento da atividade econômica na última década tem reduzido o número de domicílios pobres. Mas as pessoas que permaneceram pobres enfrentam problemas maiores. O desemprego diminuiu para patamares anteriores à recessão. Porém, quem permaneceu sem trabalho, viu reduzidas suas perspectivas de encontrar um emprego digno. Embora a riqueza da maioria dos domicílios tenha atingido índices inesperados, os gastos públicos com benefícios sociais ficaram abaixo dos percentuais nacionais de prosperidade. A assistência pública, atendimento à Saúde, Educação, Habitação Especial para Grupos Vulneráveis e outros benefícios públicos baixaram sua cobertura e qualidade a patamares questionáveis. Ainda que os gastos em algumas áreas possam ter aumentado em termos absolutos. Para a opinião pública, com freqüência afirma-se que a Holanda é “*uma sociedade rica num Estado do Bem-Estar Social pobre*”.

Muitas pessoas idosas, famílias monoparentais, minorias étnicas, mulheres e crianças ainda se encontram no patamar mais baixo da escala social, atualmente acompanhadas pelos refugiados, pessoas solicitando asilo e sem documentos.

Três tendências se combinam na política holandesa, uma reforçando a outra, para impedir a promoção do desenvolvimento social.

Na primeira, observa-se que os interesses econômicos continuam a ter prioridade sobre as necessidades sociais. Isso fica claro pela reestruturação das finanças públicas para aumentar os investimentos na infra-estrutura econômica, reduzir as dívidas públicas e fomentar os investimentos e o consumo, com cortes de impostos – todas essas medidas foram formuladas para manter uma posição competitiva no mercado mundial.

A segunda tendência consiste na liberação de recursos para o desenvolvimento econômico e o conseqüente corte nos gastos sociais, com a reorganização e a redução do sistema de benefício sociais, nas décadas de 1980 e 1990. Foram introduzidos planos de privatização e medidas para melhorar a eficiência. As privatizações tinham o objetivo de cortar custos e colocar os programas sociais sob a *disciplina do mercado*. Muitas dessas medidas aumentaram a pobreza relativa e fizeram crescer a distância entre o contingente que recebia os benefícios sociais e aquela parte dinâmica da sociedade que tinha emprego.

Como terceira tendência, constata-se que as políticas governamentais – para corrigir as conseqüências indesejáveis dos cortes nos gastos sociais – foram pontuais, direcionadas a problemas e grupos específicos. Como essas políticas eram marginais, nunca foram realmente institucionalizadas e não conseguiram vincular o desenvolvimento social ao progresso econômico.

Essa política social incoerente tem sido guiada por uma ideologia política cambiante. Cada vez mais, e muitas vezes involuntariamente, mensura valores sociais em termos econômicos. Assim, seres humanos são vistos como ativos econômicos.

O problema das políticas holandesas pode ser resumido da seguinte forma: enquanto o governo nacional corta gastos sociais, tenta amortecer as conseqüências mais dolorosas e negativas desses cortes com medidas limitadas e dirigidas a grupos específicos, que não ameacem o plano geral de redução.

Os planos de assistência social são o instrumento mais importante no combate à pobreza. Parte dos benefícios foi cortada e, com o aumento das exigências para solicitá-los, a procura da população por eles também diminuiu. Apesar disso,

¹ Pesquisador e assessor para questões sociais da cidade de Roterdã. Este artigo foi elaborado com a consultoria de Alida Smeekes, da European Network Against Poverty, Caroline Wildeman, da Netherlands Organisation for International Development (Novib), e Jan Vugts, da Attac Netherlands (Ação pela Tributação das Transações Financeiras em Apoio aos Cidadãos). O trabalho foi coordenado por Alide Roerink, do National Committee for International Cooperation and Sustainable Development.

também foram introduzidas novas políticas contra a pobreza, direcionadas a grupos específicos, como pessoas idosas e famílias monoparentais.

A principal estratégia contra a pobreza continua a ser a incorporação das pessoas desempregadas e pobres ao mercado de trabalho, onde encontram empregos com baixíssimos salários. Num grande número de casos, esses rendimentos chegam a ser inferiores aos benefícios sociais que as pessoas desempregadas recebiam anteriormente. A situação levou o governo a concentrar-se quase que exclusivamente em políticas para corrigir a incongruência entre o mundo dos benefícios sociais e o mundo dos salários. O que foi feito por um conjunto complexo de medidas fiscais. Para muita gente, trabalhar por um salário não é solução.

A consequência estatística das políticas de renda adicional para certos grupos foi o declínio no número de domicílios de baixa renda, enquanto a situação financeira de quem vive na linha de pobreza ou abaixo dela deteriorava-se em decorrência dos preços mais altos. Além disso, os salários aumentaram mais rapidamente do que os preços dos produtos e serviços, enquanto o poder de compra dos benefícios sociais ficou muito para trás. Isso aumentou a distância entre pessoas ricas e pobres.

Crianças e mulheres prejudicadas

Pesquisas recentes mostraram que o número de crianças pobres tem aumentado consideravelmente na Holanda.² Além disso, a pobreza parece afetar principalmente as mulheres (*feminização da pobreza*) e, cada vez mais, os domicílios das minorias étnicas. O *Poverty Monitor* mais recente demonstrou que 40% de todas as famílias de minoria étnica eram de baixa renda e uma de cada seis vivia cronicamente nessa situação.³

O governo nacional procurou limitar a subida dos custos com atendimento à Saúde, aumentando a contribuição das pessoas para alguns remédios e tratamentos, *saneando* o pacote de benefícios pelo qual as pessoas de baixa renda estão asseguradas coletivamente e aplicando medidas de eficiência e de privatização em hospitais e outras instituições de assistência médica.

Em consequência, houve um declínio geral da disponibilidade e qualidade do atendimento em hospitais e instituições para

pessoas idosas e portadoras de deficiência. Ao mesmo tempo, por causa do envelhecimento e das mudanças de composição da população holandesa, aumentou rapidamente a necessidade de intervenção médica. Especialmente vulneráveis eram os/as pacientes psiquiátricos e portadores/as de deficiência, que antes viviam em *habitações protegidas*, a meio caminho entre as instituições e a *sociedade aberta*. Atualmente, tais pacientes precisam encontrar sua própria moradia no mercado de imóveis e, com frequência, ficam sem casa. A qualidade do atendimento médico holandês, antes entre os mais altos da União Européia, caiu para a média da União.

Embora não exista escassez real de moradia, quantitativamente, a privatização, a liberalização e o consequente aumento dos aluguéis puseram a habitação de qualidade fora do alcance das famílias de baixa renda. O problema afeta principalmente as pessoas desempregadas, as minorias étnicas com famílias numerosas, imigrantes recentes e *“jovens que ingressaram recentemente no mercado de imóveis”*, que frequentemente acabam ficando muito endividados com proprietários e empresas de energia. Albergues privados e sem condições sanitárias abrigam muitas dessas pessoas pobres, especialmente nas grandes cidades.

Um fato revelador é o número crescente de pessoas sem-teto e as mudanças na composição desse grupo. Em épocas anteriores, reunia principalmente homens mais velhos com problemas sociais e de dependência química. Atualmente, mulheres, crianças e famílias inteiras são forçadas a utilizar centros de recepção de autoridades locais e de organizações não-governamentais. O governo nacional planeja entregar verbas adicionais para satisfazer, pelo menos parcialmente, à necessidade crescente de alojar e alimentar esses grupos. No entanto, o valor alocado não é adequado, de acordo com especialistas na área.

A situação na educação foi descrita de maneira sucinta por um sindicato local nos seguintes termos:

*“os prédios escolares estão dilapidados, os salários estão atrasados e a pressão no trabalho é intolerável, por causa da carência de professores e de pessoal de apoio e do alto índice de absenteísmo por doenças”.*⁴

2 E. Snel, T. van der Hoek and Tessa Tiziana. “Kinderen in Armoede. Opgroeien in de marge van Nederland” (Crianças na pobreza: crescendo nas margens da Holanda). Van Gorcum, Assen, 2001.

3 CBS/SCP. Poverty Monitor 2001. SDU, Haia, 2001.

4 CNV (Sindicato Nacional Cristão), num comunicado de imprensa de 19 de setembro de 2001, em reação à apresentação do orçamento de 2002 do governo nacional.

O sistema educacional tem estado em processo de reorganização por quase 30 anos, numa tentativa de reduzir os custos e promover a eficiência. Os edifícios estão abaixo dos padrões; muitos/as professores/as se sentem mal remunerados/as e desvalorizados/as e deixam a profissão por atividades em setores mais lucrativos; e a qualidade geral está em declínio. Nos últimos dois anos, o governo liberou algumas verbas adicionais para atender às reivindicações desses/as profissionais. Porém, especialistas afirmam que são necessários enormes investimentos para deter a decadência das escolas holandesas.

Ajuda externa menor

O principal objetivo da política de cooperação para o desenvolvimento na Holanda é a redução sustentável da pobreza. Em 2001, US\$ 3,3 bilhões foram alocados para essa política. O valor total equivale a 0,8% do PNB. Aproximadamente 1/3 (US\$ 1,9 bilhão) do orçamento de desenvolvimento de 2001 estava reservado para a cooperação bilateral com 20 países prioritários: Bangladesh, Bolívia, Burkina Fasso, Egito, Eritreia, Etiópia, Gana, Índia, Indonésia, Macedônia, Mali, Moçambique, Nicarágua, África do Sul, Sri Lanka, Tanzânia, Uganda, Vietnã, Iêmen e Zâmbia.

Em 17 deles, a ajuda estava concentrada no desenvolvimento social, especialmente em Educação e Saúde. Embora a ajuda financeira para Educação tenha aumentado nos anos recentes, a Organização Holandesa para o Desenvolvimento Internacional defende um aumento da contribuição para educação básica, para atingir a meta de "Educação para Todos". Além disso a Campanha Mundial pela Educação, uma aliança internacional de ONGs e sindicatos de educação trabalha para desenvolver uma iniciativa mundial com o objetivo de mobilizar ajuda adicional para a Educação, garantindo a formulação de planos nacionais de educação em conjunto com a sociedade civil e monitorando a implementação de políticas educacionais para grupos específicos. Como consequência dessa campanha, o Banco Mundial tomou a iniciativa de desenvolver um fundo multilateral para a Educação.

Em 2000, o apoio multilateral (30% do orçamento total) foi submetido a revisão. O governo deseja que as organizações da ONU e as instituições financeiras internacionais melhorem sua cooperação recíproca, concentrando-se nas atividades principais, especialmente nos países mais pobres, e melhorando os sistemas de monitoramento e avaliação.

Para sublinhar a importância da coordenação entre doadores, o ministro de Relações Exteriores da Holanda participa do Grupo Utstein, juntamente com os ministros do Desenvolvimento da Noruega, Alemanha e Reino Unido. O Grupo formulou uma agenda para colaborar em várias questões-chave do desenvolvimento e realizou uma visita conjunta à Tanzânia, Banco Mundial e FMI, para pôr em prática uma maior coordenação entre os doadores.

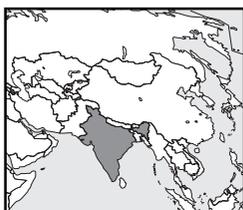
Na reunião dos ministros do Desenvolvimento da UE, em 8 de novembro de 2001, todos os Estados-membros concordaram em cumprir a meta de alocar 0,7% do PNB à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD). As ONGs holandesas têm criticado esse acordo, pois permite que os países considerem devoluções de impostos a instituições beneficentes como parte de sua contribuição nacional para a AOD. Para a Holanda, isso vai significar 70 bilhões de florins a menos do que o atual nível da AOD.

As políticas nacionais para reestruturar e modernizar o sistema de seguridade social não tiveram êxito em diminuir a distância entre as pessoas empregadas e aquelas que recebem os benefícios públicos. As causas desse fracasso incluem a prioridade dada ao investimento público em infra-estrutura econômica e produtividade; o compromisso do governo de promover a competitividade internacional da economia holandesa; e a crença persistente de que o emprego, eventualmente, reduziria a pobreza e promoveria o desenvolvimento sustentável e a coesão social. Embora tenha decrescido o número total de famílias pobres, a situação das pessoas que não podem competir no mercado de trabalho permanece sombria. Grupos novos e vulneráveis, cuja situação pode até ser pior do que a dos beneficiários *habituais* da assistência social, juntaram-se aos grupos de pessoas idosas, portadoras de deficiência, mulheres e crianças no ponto mais baixo da escala econômica. A pobreza holandesa é pobreza no meio da abundância. ■

European Network Against Poverty (Rede Europeia contra a Pobreza)
Organização Holandesa de Cooperação Internacional
para o Desenvolvimento (Novib)
Attac Netherlands (Attac Holanda)
National Committee for International Cooperation
and Sustainable Development (NCDO)
[Comité Nacional para a Cooperação Internacional e o Desenvolvimento Sustentável]
<a.roerink@ncdo.nl>

Retórica e privação

JOHN SAMUEL¹



O desempenho da economia, a distância cada vez maior entre as metas do desenvolvimento macroeconômico e do desenvolvimento social e a ausência completa de vontade política e agenda econômica para o desenvolvimento social de longo prazo demonstram como a retórica desmente a realidade. O crescimento sem desenvolvimento vai aprofundar a desigualdade e trazer conseqüências sociais e políticas perigosas, que podem solapar a própria essência da liberdade e da democracia.

A economia indiana tem crescido numa média anual de 6,4% desde 1992. A taxa média de crescimento econômico na década de 1990 foi realmente marcante, se comparada com a taxa de 5,8% registrada nos anos de 1980. As autoridades governamentais nunca deixam de vincular o crescimento econômico com a queda aparente da pobreza, de 36,19% em 1993-94 para 26,10% em 1999-2000.²

Tal retórica contradiz a realidade. O número total de pessoas pobres tem crescido substancialmente, assim como as disparidades inter-regionais. Na realidade, 44,2% da população da Índia vive com uma renda de menos de US\$ 1 por dia.³ A Índia está classificada na posição 115 no Relatório de Desenvolvimento Humano de 2001, com um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,571.

As três causas principais da pobreza e do aumento da desigualdade são a distribuição desigual da terra e dos recursos naturais; a ausência de financiamento adequado para o desenvolvimento social; e o impacto negativo sobre as pessoas pobres da liberalização do ajuste estrutural e do regime comercial dirigido pela Organização Mundial do Comércio (OMC).

Cerca de 70% da população indiana depende da terra e da agricultura para sua sobrevivência. Aproximadamente 53,7% não possuem terra ou têm pouquíssima terra. Os grupos tribais, que constituem 8,3% da população, estão presos num círculo vicioso de deslocamentos, pobreza e doenças. Nos últimos 50 anos, cerca de 30 milhões de pessoas foram deslocadas em conseqüência de diversos projetos de desenvolvimento de infra-estrutura. Entre estas, 40% eram indígenas e 25% eram intocáveis.⁴

Tabela 1 - Principais indicadores macroeconômicos

	Taxa de crescimento anual (%)				% do PIB				Per capita			
	PIB	IPI	Agricultura	Cereais alimentícios	IPA	Emprego	Poupança	Investimento	Déficit fiscal	Déficit comercial	Fluxo de capitais	Disponibilidade de alimentos
1990-1991	5,6	8,2	3,8	3,1	12,1	1,44	23,1	26,3	6,6	-3,0	2,7	510,1
1999-2000	-	-	-	-	-	0,04	22,3	23,3	-	-3,8	2,3	466,0
2000-2001	6,0	5,7	-3,5	-4,7	6,6	-	-	-	5,9	-	-	-

Fonte: Levantamento Econômico de 2000-2001, pp. 4, 192 e S-24. IPI= Índice de Produção Industrial. IPA= Índice de Preços por Atacado. Emprego se refere ao setor formal, que recebe a maior parte dos investimentos. Disponibilidade de alimentos per capita está expressa em gramas, na última coluna. O Déficit Fiscal para 2000-2001 foi projetado de acordo com os últimos dados disponíveis.

1 Diretor executivo do National Centre for Advocacy Studies (www.ncasindia.org) e editor de *Infochange News and Features* (www.infochangeindia.org).

2 Levantamento Econômico de 2000-2001, Governo da Índia.

3 Projeto da Política Nacional de Saúde. Ministério da Saúde e Bem-Estar Familiar, Governo da Índia, 2001.

4 Os intocáveis (*dalits*) são o estrato mais baixo no sistema de castas indiano.

A maioria dos/as trabalhadores/as sem-terra são das comunidades indígenas ou de intocáveis, historicamente marginalizadas. Calcula-se que as comunidades indígenas foram despojadas de 915.444,57 acres de terras.⁵ Os agricultores pequenos e marginais, com 78% da terra, plantam somente 32,2% da área cultivada, enquanto os agricultores grandes e médios, com 8,8% das propriedades, utilizam 47% da área cultivada. Na Índia, 91% das pessoas empregadas estão no setor informal e a maioria não tem terra.

Gestão ineficiente

As autoridades fizeram numerosas declarações pomposas sobre o crescimento econômico. No entanto, as despesas públicas com desenvolvimento social têm diminuído constantemente na última década. O investimento em saúde pública é um dos mais baixos do mundo, declinou de 1,3% do PIB em 1990 para 0,9% em 1999. Nos estados, que têm a responsabilidade principal pela saúde pública, os gastos com Saúde diminuíram de 7% para 5,5%. O gasto anual com Saúde per capita é de menos de US\$ 4. O projeto da Política Nacional de Saúde de 2001 do governo indiano admite que:

“a liberalização econômica teve como consequência um declínio percentual dos recursos públicos alocados ao setor da saúde”.

As taxas de mortalidade infantil que se referem a grupos contemplados com dispositivos legislativos especiais, registradas por *Scheduled Tribes* y *Scheduled Castes*,⁶ são de 84,2 e 83 por mil, respectivamente. São muito superiores à média nacional de 70 por mil. Entre aquelas tribos e castas, o percentual de crianças com deficiência de peso é de 55,9% e 53,5%, respectivamente.⁷

Os surtos de doenças contagiosas, como tuberculose, malária e HIV/Aids são muito comuns entre as pessoas pobres. A retirada do governo do setor de Saúde afeta o atendimento primário dessas, especialmente a saúde reprodutiva das mulheres. Na verdade, as taxas de usuários/as propostas para o atendimento primário de saúde vão expulsar as pessoas pobres do Sistema de Saúde Pública e fortalecer ainda mais o atendimento médico privado e sem regulamentação.

Com os governos estaduais reduzindo as alocações orçamentárias para educação primária, 63 milhões de crianças na faixa etária de 6 a 14 anos estão fora da escola. O Relatório da Comissão Khotari (1964-66) recomendava que 6% do PIB fosse destinado à Educação. No entanto, os gastos públicos com o setor estão em cerca de 3%. As últimas estimativas mostram que seriam necessários US\$ 10 bilhões para oferecer educação primária universal até o ano 2015.⁸

Tabela 2 - Gastos do governo central e dos governos estaduais com Saúde

Anos	Percentual do PIB a preços atuais de mercado
1993-94	1,25
1994-95	1,22
1995-96	1,02
1996-97	0,95
1997-98	1,00
1998-99	1,11
1999-2000	0,90

Fonte: Centro para o Monitoramento da Economia Indiana (CMIE), Finanças Públicas

O Programa de Educação Primária Distrital (DPEP, na sigla em inglês), financiado pelo Banco Mundial, que se estendeu a 240 distritos em 16 estados, não conseguiu ter o impacto desejado. Na década de 1980, o percentual de matrícula nacional cresceu 2,5% ao ano. Esse crescimento caiu para cerca de 0,41% entre 1995 e 1998.⁹ A Emenda nº 93 da Constituição indiana garante o direito fundamental à educação. No entanto, a ausência de alocações orçamentárias e as constantes tentativas de privatizar a Educação estão negando às pessoas pobres esse direito.

Um estudo do Orçamento Central dos últimos três anos mostra que o governo não somente deixou de destinar fundos adequados ao desenvolvimento social. Também não utilizou uma grande parcela dessa alocação. Por exemplo, o Ministério de Desenvolvimento de Recursos Humanos devolveu US\$ 340 milhões porque não tinha conseguido gastá-los. O Ministério de Desenvolvimento Rural devolveu US\$ 293,5 milhões dos US\$ 6,8 bilhões designados. O Departamento de Saúde e Bem-Estar Familiar devolveu US\$ 235,5 milhões.

Segundo o último Levantamento Econômico (2001), 91% da Índia rural não possui saneamento. Dos US\$ 71,5 milhões alocados para o saneamento rural por um período de três anos, o governo deixou de utilizar US\$ 10,8 milhões.¹⁰ A ausência de compromisso orçamentário e o fracasso na implementação de programas de desenvolvimento social expõem como mera retórica a política de *crescimento com desenvolvimento*.

5 Land for Life 2001. National Centre for Advanced Studies, Pune.

6 *Scheduled Tribes* refere-se aos povos indígenas e *Scheduled Castes* aos intocáveis (ver nota de rodapé 4).

7 Projeto da Política Nacional de Saúde. Ministério da Saúde e Bem-Estar Familiar, Nova Délhi, 2001.

8 Documentos da Aliança Nacional pelo Direito Fundamental à Educação, 2001.

9 Yash Aggarwal. "Monitoring and Evaluation under DPEP". NIEPA: Nova Délhi, 2000.

10 "Budget of Poverty and Poverty of Budget". *The Hindu* de 23 de março de 2001.

Desastres naturais e econômicos

No período 2000-2001, houve reduções substanciais no crescimento da produção industrial; no desenvolvimento de infraestrutura; na participação da Índia no comércio internacional; nas taxas de poupança e investimento; e nos fluxos de investimentos estrangeiros diretos (FDI, na sigla em inglês). A taxa de crescimento da produção industrial declinou de 6,45% para 5,7%, enquanto as entradas de investimento estrangeiro direto vêm diminuindo desde 1997. Em 1998, as entradas de FDI declinaram de US\$ 3,5 bilhões para US\$ 2,1 bilhões. No mesmo período, a participação da Índia no comércio mundial declinava de 0,76% para 0,38% e 0,25%.¹¹ O esperado aumento do FDI e o conseqüente incremento do emprego não passaram de falsas esperanças.

O declínio de FDI foi acompanhado pela queda das taxas internas de poupança e investimento. A taxa de poupança (poupança nacional bruta como percentual do PIB) declinou de 25% em 1995-1996 para 19% em 2000-2001. Durante o ano, houve secas graves e grandes calamidades naturais, como o terremoto de Gujarat e as inundações de Orissa.

Esses desastres dificultaram as atividades agrícolas, especialmente para pequenos agricultores e tiveram como conseqüência uma crise no setor agrícola. Assim, a taxa de crescimento projetada pelo Levantamento Econômico para o ano fiscal de 2001-2002 é somente de 4,8% – indicando uma recessão aguda na economia.

Uma meta significativa do Orçamento Central para o ano 2001-2002 foi atingida: o déficit fiscal de 5,1%. No entanto, este déficit combinado dos estados e do governo central está em cerca de 10% do PIB. As reservas de divisas aumentaram de US\$ 5,8 bilhões em 1990-1991 para US\$ 41 bilhões em 2001-2002. Porém, a dívida do país cresceu em US\$ 15 bilhões e as entradas de capitais estrangeiros (que é o passivo de um país) foram de US\$ 40 bilhões. A dívida pública chega a US\$ 100 bilhões e uma parte significativa do orçamento destina-se ao serviço da dívida.

O Orçamento Central para 2000-2001 foi anunciado como “reformas de segunda geração”, para acelerar o processo de liberalização e o crescimento econômico. Entretanto, o desempenho da economia e a completa ausência de vontade política e de agenda econômica para o desenvolvimento social de longo prazo mostram como a retórica desmente a realidade.

Apesar das promessas, a criação de emprego no setor formal – que recebeu grandes investimentos na última década – está completamente estagnada. Desde que foram suspensas as restrições quantitativas em 1º de abril de 2001, o mercado tem sido inundado por produtos chineses baratos, que podem afetar negativamente o setor da pequena produção. Este dispositivo do regime comercial liderado pela OMC (Organização Mundial do Comércio) expõe a riscos sem precedentes os meios de sobrevivência de centenas de milhões de pessoas nos setores agrícolas e de produção em pequena escala.

Tem havido *feminização da pobreza*. Cerca de 85,4% das trabalhadoras estão no setor agrícola. A crise do setor afeta negativamente os meios de sobrevivência e a segurança alimentar das pessoas pobres nas áreas rurais e, especialmente, das mulheres. No período entre 1993-1994 e 1999-2000, aumentou a taxa de desemprego total. Houve ainda um forte aumento do número de mortes por pobreza e desnutrição.

A taxa de crescimento do PIB dá uma idéia falsa de crescimento e desenvolvimento. O PIB para 2000-2001 está estimado em US\$ 419,6 bilhões. As despesas totais do governo central para o ano de 2000-2001 estão estimadas em US\$ 79,8 bilhões. Apesar da enorme despesa, o valor real dos gastos com desenvolvimento social é insignificante, se comparado com os gastos com defesa e com o aparato governamental. Houve queda nas alocações orçamentárias em algumas áreas-chave do desenvolvimento social. Em 2001, houve um déficit de US\$ 127,6 milhões nos serviços sociais, US\$ 212,7 milhões no desenvolvimento rural e US\$ 144,6 milhões na agricultura.

Após dez anos de liberalização, devemos fazer questionamentos críticos sobre a distância cada vez maior entre a meta do desenvolvimento macroeconômico e do desenvolvimento social. Por que a economia que “cresce mais rápido” é tão lenta para chegar às milhões de pessoas empobrecidas em remotas aldeias e nas congestionadas favelas urbanas?

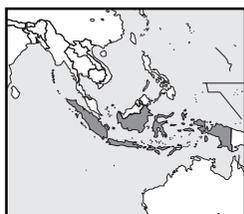
Se houver crescimento econômico sem desenvolvimento social no plano comunitário, não somente a desigualdade aumentará, como também criará paranóia socioeconômica e instabilidade sociopolítica. O crescimento sem desenvolvimento terá conseqüências sociopolíticas perigosas que poderão solapar a própria essência da liberdade e democracia. ■

Centre for Youth & Social Development
(Centro para Juventude e o Desenvolvimento Social)
<cysdbbsr@sancharnet.in>
www.cysd.org

11 World Investment Report 2000.

Em busca de um novo país

NANI ZULMINARNI¹



O governo de Wahid não conseguiu cumprir sua promessa de recuperação econômica. Não houve melhoria no padrão de vida de aproximadamente 40% da população que vivia abaixo da linha de pobreza. Muitos problemas sociais permanecem sem solução, incluindo a instabilidade política, conflitos sociais e luta armada, violações de direitos humanos, nepotismo, conivência, escândalos e pobreza. No entanto, a consciência crítica da população e a existência de espaços para expressar suas idéias são elementos animadores de uma nova Indonésia.²

O ano de 2001 foi crítico para o país. Um período em que a população perdeu a paciência de viver na pobreza. O governo, sob a liderança de Abdurrahman Wahid desde 1999, não conseguiu manter sua promessa de recuperação econômica. A inflação atingiu 12,55%, bem superior ao ano anterior, de 9,35%. As receitas das exportações e do turismo caíram.³ Em consequência, não houve melhoria no padrão de vida.

O sistema político permanece instável. As brigas entre parlamentares demonstram sua imaturidade política. Como resultado, priorizaram-se interesses políticos à recuperação social e econômica. Essa situação tem trazido tristeza e frustração ao povo indonésio.

O auge da confusão ocorreu quando o Parlamento aprovou o *impeachment* do presidente, em julho de 2001, e o substituiu por Megawati, quinta pessoa a ocupar esse cargo, mas sendo a primeira mulher. O povo tem grandes expectativas, especialmente em relação à recuperação econômica e à resolução dos conflitos. Entretanto, não será fácil para a nova presidenta, que enfrenta inúmeros problemas. Megawati já ocupa a presidência há seis meses e não houve nenhuma melhoria significativa nas condições socioeconômicas e políticas.

A população atingiu 195,1 milhões (excluindo as províncias de Aceh e Maluku), com 57,69% vivendo em áreas rurais. Mais da metade é constituída de mulheres. As estatísticas mostram que mais de 65% da população está na faixa etária economicamente ativa de 15 a 64 anos. Mais de 49% da população gasta, em média, menos U\$ 20 por mês em necessidades básicas,⁴ um indicador de que o número de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza é ainda alto.

A educação continua a ser um problema: 10,25% da população é analfabeta e somente 1,29% está na universidade. Em geral, o número de mulheres analfabetas e com baixo nível de escolaridade é duas vezes superior ao de homens. Muitas crianças abandonam a escola muito cedo, tanto em áreas rurais quanto urbanas. Algumas se tornam crianças de rua ou trabalham para manter suas famílias. Embora não existam dados oficiais sobre crianças de rua e trabalho infantil, ativistas de ONGs que trabalham com a questão afirmam que a quantidade de crianças de rua e de trabalho infantil aumentou.

Existe uma grande preocupação na Indonésia com os conflitos sem solução e seus impactos, especialmente com o número crescente de pessoas que vivem em campos de refugiados. Os conflitos ocorrem em várias regiões e têm causas complexas: raízes históricas, políticas de desenvolvimento equivocadas, repressão de governos anteriores e disputas pelo acesso aos recursos naturais. A injusta distribuição de riqueza pelo governo centralizado na era da Nova Ordem tem criado enormes desigualdades entre as regiões em termos de bem-estar social, desenvolvimento e acesso a recursos.

1 Presidente do Centre for Women's Resources Development (Centro para o Desenvolvimento de Recursos da Mulher).

2 Os dados de 2001 ainda não estão disponíveis, porém as estatísticas publicadas na edição do *Social Watch* do ano passado ainda são válidas, não houve mudanças significativas nas condições sociais da Indonésia desde então. As informações utilizadas neste documento foram coletadas de fontes diversas, incluindo jornais diários, ONGs e a minha experiência pessoal no trabalho de base realizado em todo o país.

3 Diário *Kompas* de janeiro de 2002.

4 Dados da Welfare Statistics 2000. National Social Economic Survey of BPS.

Durante 2001, cerca de 1,3 milhão de pessoas – mais da metade constituída de mulheres e crianças – viviam em precários campos de refugiados espalhados por 19 províncias.⁵ Essas pessoas são vítimas de várias áreas em conflito, incluindo Kalimantan Ocidental e Central, Sulawesi Central, Aceh, Maluku, entre outras. Atualmente, não parece haver como solucionar esse problema. O governo tem destinado verbas para refugiados/as e tentado transferi-los/as para outras áreas. Porém, os problemas são complexos demais. Muitas das pessoas refugiadas estão vivendo em campos há mais de dois anos, por exemplo em Kalimantan Ocidental.

Esse número pode crescer, não somente por causa dos conflitos intermináveis, como também devido a desastres naturais, como inundações e tufões. Isso aumentará o trabalho e a sobrecarga do governo.

Mulheres ameaçadas

Como efeito em cadeia dos problemas sociais e econômicos, a violência contra as mulheres aumentou dramaticamente em 2001. A Comissão Nacional da Mulher registrou pelo menos 3.169 casos em 14 áreas da Indonésia. A Comissão acredita que o número real pode ser dez vezes mais alto, pois as pessoas tendem a encobrir a violência doméstica. Cerca de 40% das mulheres sofrem violência perpetrada por um familiar próximo, como o marido ou vizinho, e 32% são estupradas na sua própria vizinhança. A violência acontece nas áreas de conflito, nas grandes cidades e nas áreas pobres, onde muitas pessoas vivem abaixo da linha de pobreza. As mulheres também sofrem violência nos locais de trabalho (17%), especialmente entre as trabalhadoras migrantes.

O tráfico de mulheres, especialmente de meninas, também aumentou. A pobreza leva as pessoas a venderem suas filhas às indústrias do sexo e do entretenimento, tanto na Indonésia quanto no exterior. A Comissão Nacional da Mulher ainda não tem dados concretos sobre esse comércio ilegal, porém as ONGs têm registrado muitos casos em suas áreas de trabalho.

Para solucionar alguns problemas relacionados aos conflitos e à pobreza, o governo iniciou um processo de descentralização. Supostamente, este daria a cada região mais poder e autonomia para gerir e controlar sua própria área e seus recursos. Também significaria que as pessoas teriam maior poder para controlar o próprio governo. No entanto, isso é um caminho longo, pois nem todas as regiões estão prontas para o autogoverno. Além disso, a descentralização é interpretada e se expressa de maneira diferente em cada região.

A lei da descentralização sugere que cada região explore as leis tradicionais, baseadas nos seus valores culturais, e as aplique conforme as leis e regulamentos locais. Em alguns casos, a aplicação da lei pode beneficiar a população, porém em muitos outros prejudica as mulheres, pois a maioria está baseada em fortes valores patriarcais. Em muitas áreas, as mulheres serão marginalizadas e excluídas dos processos decisórios.

As mulheres sofrerão um retrocesso na medida em que sua posição e status forem determinados por sistemas que são obviamente discriminatórios. Um exemplo é o de Sumatra Ocidental, onde foi adotada uma lei determinando que as decisões nas aldeias serão tomadas por três grupos: os líderes religiosos, intelectuais e funcionários do governo, no entendimento de que todos serão homens.

Embora a Indonésia tenha atualmente uma mulher na Presidência, não existem mulheres em cargos políticos destacados para apoiar o movimento das mulheres nos planos nacional e regional. Há poucas mulheres em posições de decisão, se comparadas aos homens. Por exemplo, as mulheres compõem somente 8,9% do Parlamento. Não há uma única mulher entre os 32 dirigentes de província; há somente cinco mulheres entre os 266 dirigentes de distrito, e elas ocupam menos de 10% dos cargos de alto escalão na estrutura governamental.

Essa carência de mulheres em posições de decisão é responsável por conceitos e estratégias de desenvolvimento que não levam em conta a questão de gênero. A educação política das mulheres é realizada somente por algumas ONGs. A Indonésia terá eleições em breve. Alguns fatores críticos desse momento serão, com certeza, a preparação de uma estratégia eficaz de educação política e a capacitação de liderança para as mulheres.

Embora a Indonésia tenha ainda um longo caminho a percorrer até a sua renovação, há esperanças de que o país siga adiante. A consciência crítica da população e a existência de espaços para expressar suas idéias são elementos animadores desse novo país que a população deseja. A próxima eleição terá grande importância e será um desafio. É necessário ter uma estratégia econômica efetiva para sanar seus males e evitar a falência. Isso requer a colaboração de todas as pessoas, incluindo sociedade civil, governo e setor privado. O povo indonésio tem grandes esperanças de que seus/as políticos/as tenham interesse em colocar as questões públicas acima de suas próprias prioridades. ■

Centre for Women's Resources Development (Centro para o Desenvolvimento de Recursos da Mulher)
<naniz@centrin.net.id>

5 Diário Kompas de dezembro de 2001.

Sistema contra a igualdade

MARTINO MAZZONIS
ALESSANDRO MESSINA
SILVIA STILLI

RAFFAELLA BOLINI
SOANA TORTORA
FRANCESCO PETRELLI

MARCO ZUPI
MARINA PONTI
SABINA SINISCALCHI



Para melhorar a eficiência econômica e organizacional, a maioria das agências que fornecem bens e serviços públicos foi privatizada. Na ausência de diretrizes claras estabelecendo critérios e restrições para o poder discricionário dos governos locais, essa reforma irá reduzir a unidade e a coerência das opções políticas nas regiões, aumentando potencialmente as disparidades inter-regionais num país onde já são enormes os desequilíbrios regionais – tanto econômicos quanto sociais.

Um dos efeitos da globalização é o enfraquecimento do papel do Estado como o agente que garante os direitos universais e redistribui a riqueza. Na Itália, como em outros países, a maioria das agências que fornece bens e serviços públicos foi privatizada para aumentar a eficiência econômica e organizacional. (No entanto, qualquer pessoa que tenha lido Dilbert sabe que empresas suficientemente grandes para gerir serviços públicos são pelo menos tão lentas e desajeitadas quanto a burocracia pública).

Além disso, a Itália, que já está perto do ponto inferior da escala europeia em termos de gastos públicos com Educação, Meio Ambiente e Desemprego, passa por um processo de redução de receitas fiscais. O processo favorece principalmente as classes mais altas¹ e foi iniciado pelo governo de centro-esquerda, com as mudanças das alíquotas de impostos sobre os rendimentos da pessoa física. A polarização econômica e social está aumentando, num país onde, de acordo com Banco Central, 10% da população detinha 46% da riqueza em 1998.

Parece que as políticas implementadas durante os primeiros meses do novo governo de centro-direita estão exacerbando essa tendência. Desde o terceiro trimestre de 2001, a Itália se tornou o único país da OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico) que não tem impostos sobre herança ou sobre doações beneficentes. Também anunciou que será o primeiro país a abolir o princípio da tributação progressiva, com a perspectiva de ter somente duas alíquotas de impostos, muito similares.

O federalismo e a *subsidiariedade* são os princípios centrais do processo, recentemente acelerado, de transferência de poder da esfera central para a local. Trata-se de uma interpretação extrema e ideológica desses princípios. O poder público está retrocedendo e espera-se que a sociedade e o mercado se organizem. O Estado interviria somente onde existisse uma necessidade real. Porém, quem decide isso?

No ano passado, foram tomadas decisões políticas, com base no princípio da *subsidiariedade*, para reformar a Constituição e dar mais poder às regiões. No entanto, não foram estabelecidas diretrizes claras para os critérios e restrições ao poder discricionário dos governos locais. Assim, a homogeneidade territorial dos serviços, seu desempenho e os direitos não estão mais garantidos. Essa reforma irá reduzir a unidade e a coerência das opções políticas nas regiões. Potencialmente, irá aumentar, e não reduzir, as disparidades inter-regionais, num país onde os desequilíbrios sociais e econômicos entre as regiões já são enormes.

Tudo indica que a igualdade – seja ela territorial, entre gerações ou de qualquer outro tipo – não é um dos pilares que sustentam a política governamental italiana. Ao contrário, o governo tirou vantagem do caos midiático – que acompanhou os eventos de 11 de setembro e a concentração da atenção na eliminação do terrorismo – para tomar um caminho específico. Aumentar os privilégios de uma minoria, infringir direitos consolidados no século passado (trabalhistas, habitacionais e de seguridade social) e reduzir os serviços públicos.

O governo fez uma tentativa séria, embora desajeitada, de dismantlar as instituições que têm o maior papel na proteção à população, como o sistema jurídico e a participação italiana na União Europeia. Ao mesmo tempo, ainda não foi resolvido o grave conflito de interesse do atual primeiro-ministro, entre seu papel de governante e sua imensa fortuna e suas propriedades nos setores de Comunicação, Cultura, Finanças e Indústria.

Caridade em vez de direitos

O sistema de benefícios sociais na Itália precisa de muitas mudanças. A prova disso está nos dados sobre a pobreza (palavra que voltou tristemente à moda outra vez nos últimos dez anos): 11,9% das famílias (13% da população), num total aproximado de 8 milhões de pessoas, vivem abaixo da linha de pobreza relativa e 950 mil famílias, na pobreza absoluta. Um terço das famílias

pobres são constituídas de trabalhadores e trabalhadoras pobres e 70% continuam pobres depois de dois anos. Entretanto, a Itália é o único país europeu que não tem garantia de renda mínima. Uma proposta para pôr em prática uma *Renda Inicial Mínima* foi debatida e considerada eficaz pelos ministros competentes. Porém, parece não ter futuro por causa de *falta de recursos*.

A taxa de desemprego das mulheres é 50% mais alta do que a média europeia. A Itália está em 14º lugar em relação a mulheres com diploma universitário e, à exceção da Espanha e da República Tcheca, as mulheres italianas ganham o salário mais baixo da Europa – em média 1/3 do que ganham os homens. A juventude italiana é a última a sair de casa, a última a entrar no mercado de trabalho e a que tem menos diplomas.

Os benefícios sociais, voltados para a população em geral, por exemplo, seguridade social, assistência médica e educação; e aqueles específicos para a proteção de grupos vulneráveis (refugiados, prostitutas, sem-teto, vítimas da Aids e dependentes químicos) estão sofrendo cortes profundos. Enquanto isso, o Estado está abandonando seu papel inicial de garantir os direitos.

Esse processo está sendo implementado com um aumento de financiamento ao setor privado, para que este forneça os serviços sociais. Significa que no lugar de fornecer diretamente os serviços sociais, o governo estimula as famílias a adquirir serviços do setor privado, com isenções fiscais. Como consequência, somente as famílias mais ricas (com poder de compra) têm acesso aos mecanismos dos benefícios sociais. Cada vez mais, as famílias mais pobres estão excluídas desses benefícios, exceto daqueles que são oferecidos sob forma de caridade.

Com a reforma do sistema de benefícios sociais, a Itália renuncia à construção de um Estado social, capaz de garantir oportunidades a sua população. Ao contrário, escolhe um modelo de benefícios sociais similar àquele do início do século XX, baseado na caridade das pessoas ricas, que são protegidas pelo Estado.

É preciso registrar o papel fundamental desempenhado pelo Terceiro Setor na gestão e oferta de serviços sociais. Nos últimos anos, as ONGs tornaram-se os principais provedores de serviços sociais à administração pública. Houve resultados positivos, devido à motivação, conhecimento local e experiência com grupos vulneráveis dessas organizações. Entretanto, o sistema tem gerado contradições. Nesses *mercados de assistência social*, existe um sério risco de exploração das organizações do Terceiro Setor (com ou sem fins lucrativos) para diminuir custos. A situação não favorece a implementação de direitos fundamentais universais, que deve ser a prioridade das políticas sociais.

Meio ambiente em último

Avaliando-se as políticas ambientalistas italianas para 2002, não restam dúvidas de que os aspectos negativos superam os positivos. Os gastos com o meio ambiente estão entre os mais baixos da Europa e é o mais baixo da União Europeia (UE). Em 2000, 0,2% do PIB foi gasto com o setor, comparado com a média da UE de 0,6%, com picos que atingem 1,5%. A Polônia, que está fora da UE, alocou 0,9%.

Um olhar sobre o modelo italiano de transporte de pessoas e produtos não melhora esse quadro. A Itália detém o recorde europeu de carros em circulação *per capita* (0,54 na Itália, comparado com 0,45 na UE e 0,34 na Dinamarca). Sessenta por cento dos produtos e 80% das pessoas são transportados por via rodoviária. O número de passageiros/as de trem e a cobertura de vias férreas estão diminuindo, enquanto cresce o número de rodovias. É a expansão de um modelo de consumo equivocado, atrasado e perigoso para o meio ambiente. Não é surpreendente que nas cidades italianas esteja reservado para pedestres somente 0,15 m por pessoa.

É difícil ser otimista sobre o futuro. O atual governo aprovou um plano decenal para investir 50 bilhões de euros na infraestrutura rodoviária, enquanto os únicos planos de investimento para as estradas de ferro estão concentrados em trens de alta velocidade, em rotas já bem servidas. Os trens de alta tecnologia vão servir a áreas abastadas, enquanto permanece difícil o acesso a algumas cidades e regiões importantes.

Mas não é tudo. Muitas restrições à obtenção de licença de construção foram eliminadas, isso em um país onde o respeito aos códigos de construção nunca foi assegurado – 15% das construções realizadas em 1999 eram ilegais.

Outro exemplo do recuo do Estado em relação ao setor público (e o que há de mais público do que o meio ambiente?) está na área do manejo de resíduos – considerada de interesse especial pelo crime organizado (estima-se que os rendimentos alcancem 3 bilhões de euros anuais, graças a resíduos tóxicos e depósitos ilegais).

Apesar do desaparecimento anual de 12 a 30 milhões de toneladas de resíduos, o governo suprimiu as inspeções de sua produção. Isso torna mais difícil a ação penal contra crimes ambientais, aproximadamente 30 mil por ano, e a implementação de políticas eficazes de disposição dos resíduos.

A Itália não é um país generoso. Não possui uma política de cooperação altamente desenvolvida e não cumpriu seus compromissos – assumidos na ONU em 1969, de alocar 0,7% do PNB à cooperação para o desenvolvimento. No lugar disso, destinou somente 0,13%, o valor mais baixo na União Europeia.

No entanto, o país torna-se muito generoso em financiar companhias que investem no exterior e competem nos mercados internacionais. O governo, supostamente não-intervencionista, concedeu 5 bilhões de euros em créditos para exportações no ano passado. O investimento de capital no exterior totaliza 30 bilhões de euros, com o restante vindo da indústria italiana.

Em troca, nenhuma restrição é imposta às empresas italianas e estas optam por investir em represas, gasodutos e outros projetos cujo impacto ambiental e social nunca é mensurado. A prioridade é exportar bens e mão-de-obra italiana, sem que seja dada qualquer importância à criação de um contexto de desenvolvimento sustentável.

A política exterior italiana tem outros componentes: guerra e ajuda humanitária. As despesas militares vêm crescendo desde 1999. Fundos adicionais que não tinham sido alocados

para a defesa são utilizados em operações militares e intervenções militares humanitárias.

Os Balcãs são um exemplo óbvio. Numa região tão próxima à Itália, onde os interesses estratégicos superam o senso de solidariedade, os gastos em dois meses de intervenção militar (1999) foram três vezes maiores do que as despesas com a ajuda humanitária, de 1999 até hoje.

Graças em grande parte à mobilização da sociedade civil, a Itália se destacou em seu compromisso com o cancelamento da dívida externa dos países mais pobres em 1999. Porém, dois anos depois, nada foi feito de concreto sobre a questão. Ao contrário, o novo governo diminuiu o ritmo das negociações com os países devedores; excluiu países de renda média (como a Argentina, que atualmente passa por uma tremenda crise) do grupo de Estados beneficiados; e tem limitado de diversas maneiras a aplicação efetiva da lei. ■

Sbilanciamoci
Arci
Acli
Movimondo
Cespi
Mani Tese
<ponti@manitese.it>

Falta de compromisso e de direitos

HAMID ELKAM

KAMAL LAHBIB



A crise persistente, o endividamento excessivo, a falta de compromisso do governo com os setores sociais de base, a indefensável feminização da pobreza e a violação diária dos direitos humanos são o resultado de duas décadas de aplicação das diretrizes das instituições financeiras internacionais.

Em termos de saúde, os indicadores oficiais mostram uma melhoria da situação da população. O crescimento do número de centros de assistência básica à saúde reduziu a sua cobertura de 13.208 pessoas, por centro em 1999, para 12.662 em 2000.

Porém, essas estatísticas escondem a terrível realidade das disparidades entre zonas e setores sociais. Em Casablanca, um bairro residencial, há um/a médico/a para cada 275 pessoas, enquanto que um bairro popular dispõe de um/a médico/a para cada 16.660 pessoas.¹ Assim, mais de 44% dos/as profissionais de Medicina estão concentrados em somente duas cidades: Rabat e Casablanca.

Nove em cada dez marroquinos/as não dispõem de nenhuma cobertura médica ou social. A mortalidade infantil é superior a 22%, com uma taxa bruta de mortalidade que supera 6,5%. Os números oficiais registram 230 casos de mortalidade materna para cada 100 mil pessoas nascidas vivas, e há um ginecologista para cada 15 mil mulheres.

A taxa oficial de escolaridade das crianças na faixa etária de 6 a 11 anos atingiu 85% em 2000-2001, comparada a 80% em 1999-2000. Essa melhoria foi especialmente significativa no meio rural, onde a taxa de escolaridade passou de 69,4% para 76,7%.

No que diz respeito à escolaridade das meninas, o número de inscritas na escola primária aumentou 6,6% em 2000-2001, com relação ao ano anterior. Este aumento favoreceu sobretudo as zonas rurais, onde o número de meninas escolarizadas subiu 10,3%. No contexto da educação informal, é preciso também assinalar que com somente 744 animadores as associações puderam receber 34.550 crianças entre 8 e 16 anos durante o ano 2000.

No entanto, de acordo com o informe nacional sobre a situação da infância no Marrocos (maio de 2000), 2,2 milhões de crianças na faixa etária de 8 a 16 anos encontram-se excluídas da escola. Desse total, 237 mil vivem na rua e 550.693 trabalham

em condições desumanas. De acordo com pesquisa recente do Ministério do Planejamento, somente em Casablanca estão registradas mais de 28 mil trabalhadoras, com menos de 18 anos.

Sessenta e sete por cento da população feminina é analfabeta e 90% dessa população se encontra nas zonas rurais. No início deste terceiro milênio, de cada dez mulheres do campo, nove não sabem ler nem escrever.

Muita segurança, pouca educação

Os gastos do orçamento geral para o ano 2002, que totalizam US\$ 12,242 bilhões, estão distribuídos da seguinte maneira: US\$ 6,5 bilhões em despesas operacionais; US\$ 1,7 bilhão em gastos com investimentos; e US\$ 4,025 bilhões em gastos com a dívida amortizável e a dívida flutuante.

Os gastos com pessoal alcançaram US\$ 4,4 bilhões, aproximadamente 68% das despesas operacionais. Nesta massa significativa de gastos com pessoal, é grande o número de altos funcionários/as que acumulam cargos e, portanto, recebem remunerações múltiplas – contrariando a lei vigente que proíbe a acumulação de funções. Existe uma enorme defasagem entre os pequenos salários de funcionários/as de baixo escalão (inferiores ao salário mínimo interprofissional garantido na França) e os salários exorbitantes recebidos pelos altos funcionários/as do governo.

O montante dos gastos com investimentos é insignificante e traduz uma retração do Estado em sua participação no desenvolvimento econômico.² O Fundo Hassan II para o desenvolvimento econômico e social, os fundos especiais do tesouro, as empresas e instituições locais coletivas e públicas, ajudam a amenizar essa insuficiência de investimento.

Os gastos com Educação nacional e com ensino superior encontram-se relativamente estagnados, enquanto aumentam rapidamente as necessidades dessa área. Mais grave, ainda, é que os gastos com Saúde sofrem um declínio contínuo que afeta negativamente a situação de saúde da população marroquina.

1 Região da Grande Casablanca, Diretoria de Planejamento Territorial, Ministério de Planejamento Territorial, 1999.

2 Os gastos com investimentos tiveram uma variação de -8,16%.

Paradoxalmente, os gastos destinados à segurança, ou seja, ao Ministério do Interior, aumentaram substancialmente: de 7% do orçamento nacional em 2001 para 8% em 2002. Em 2002, o orçamento desse Ministério representou o dobro do orçamento do Ministério de Ensino Superior (4% do orçamento nacional) e quase o dobro do orçamento do Ministério da Saúde (5% do orçamento nacional).

As seguintes medidas de reestruturação dos gastos públicos são sugeridas:

- reduzir as defasagens entre altos e baixos salários;
- evitar ou proibir a acumulação de funções;
- limitar os gastos improdutivos: a aquisição de veículos de luxo, construção de edifícios enormes para a administração pública;
- reforçar os controles dos negócios públicos;
- reduzir os gastos com segurança e defesa;
- diminuir os gastos destinados a festividades e recepções oficiais;
- orientar os investimentos públicos para a infra-estrutura básica (eletricidade, água potável, ensino, saúde, habitação e estradas).

Para 2002, as receitas totais previstas atingem US\$ 11,73 bilhões, uma queda de 3,02% em relação a 2001, causada principalmente pela diminuição das receitas das privatizações. Essas receitas provêm principalmente dos impostos e tarifas aduaneiras, alcançando US\$ 6,87 bilhões – 58% do total das receitas.

As receitas aduaneiras têm sido afetadas negativamente pela reorganização do setor, resultado do acordo de associação com a União Européia, que entrou em vigor em março de 2000. Além disso, também foram afetadas pelo contrabando, tolerado pelo governo, entre Marrocos e os enclaves ocupados pela Espanha. Este contrabando gera uma grande perda de capital anual, embora seja difícil avaliar o montante por causa das fraudes, e da corrupção.

As privatizações – em muitos casos um tipo de venda de liquidação – são realizadas com objetivos de curto prazo, pois se tratam essencialmente de equilibrar as finanças públicas. Em nenhum momento, procura-se melhorar a gestão de alguns setores econômicos ao submetê-los às regras, mecanismos e leis do mercado.

O tecido econômico do Marrocos está composto principalmente de empresas familiares, com gestão pouco racional e que constituem um terreno pouco fértil para o desenvolvimento da poupança. A abertura para o exterior expõe as empresas marroquinas – acostumadas a um sistema de proteção e a tratamento privilegiado, especialmente em matéria fiscal – a riscos reais e múltiplos.

É evidente que a poupança está vinculada ao grau de confiança nas instituições estatais. Existe uma clara desconfiança do governo, sobretudo por parte de seus altos funcionários/as, o que resulta em uma fuga enorme de capitais para bancos estrangeiros. Esta falta de confiança, agravada pela corrupção e pela complicação dos trâmites administrativos, provoca fuga dos capitais estrangeiros.

País deficitário

De acordo com o relatório econômico-financeiro o ano 2000 foi caracterizado por um aumento de 35,2% no déficit comercial, em relação a 1999. As receitas de exportações cobriram 64,5% das despesas com importações no ano 2000, comparadas com 69,5% em 1999. As transações comerciais com o exterior registraram, em 2000, um aumento de 11,8%, comparadas com 7,3% em 1999.

Entretanto, devemos assinalar que o poder aquisitivo é em geral muito baixo e isso tem grande incidência no mercado. Também é necessário levar em conta as regiões sem infra-estrutura – sem estradas, pontes ou eletricidade –, fato que explica a pouca penetração do capital comercial em numerosas regiões que permanecem isoladas.

Os gastos com o serviço da dívida pública constituem mais de 32% do total das despesas do orçamento geral. O relatório econômico e social indica que a dívida externa pendente foi reduzida em US\$ 568,7 milhões, baixando 3,7% entre 1999 e 2000. A relação entre a dívida externa total e o PIB passou de 51,3% em 1999 para 48,2% em 2000.

A qualificação do endividamento do Marrocos e sua perspectiva, de acordo com a agência de avaliação financeira Standard and Poor's, caiu de "estável" para "negativa". No entanto, foram mantidas as classificações sobre a dívida do país, sobretudo a classificação da dívida local (BBB/A3)³ e em moeda estrangeira (BB/B).

Essa deterioração da perspectiva reflete a fragilidade da situação orçamentária do país e as pressões, tanto sobre os preços quanto sobre a estabilidade das taxas de câmbio, causadas pelo alto déficit orçamentário. Este atingiu 9% do PIB em 2001 e teria que baixar a 6% em 2002, embora a agência Standard and Poor's considere que o objetivo pode não ser alcançado, se o crescimento diminuir de ritmo.

Segundo a agência, o peso da dívida se manteve estável – 78% do PIB em 2001. Isto porque o aumento dos déficits foi compensado pelas receitas das privatizações. Entretanto, a oportunidade para privatizações está acabando, e os próximos orçamentos serão difíceis.

De acordo com um relatório de novembro de 2001 da agência, para poder manter sua classificação, o governo deve reduzir o déficit orçamentário, continuar com seu programa de reformas e melhorar as perspectivas de crescimento.

3 Um assegurado classificado como BBB tem uma capacidade "adequada" para cumprir seus compromissos financeiros. No entanto, é mais provável que condições econômicas adversas ou mudanças de circunstâncias debilitem a capacidade de o assegurado cumprir suas obrigações financeiras. Um assegurado qualificado como BB é "menos vulnerável" no curto prazo do que outros assegurados, com classificação inferior. No entanto, enfrenta incertezas substanciais e está exposto a condições adversas de negócios, financeiras e econômicas, que poderiam resultar em uma capacidade inadequada de o assegurado cumprir seus compromissos financeiros. Fonte: Standard and Poor's Rating Definitions (www.standardandpoors.com).

A principal medida adotada com relação à dívida foi a sua conversão em investimento. O problema da dívida está intimamente relacionado ao descontrole e ao desvio de recursos, que caracterizam a gestão das companhias estatais e semi-estatais. Em lugar de serem investidos na Economia, os empréstimos eram desviados, tornando-se fonte de riqueza para uma classe social parasita, carente de qualquer senso empresarial ou de inovação, interessada somente no consumo.

Os investimentos privados no Marrocos caracterizam-se por falta de confiança, derivada da instabilidade sociopolítica e da precariedade das instituições. Em grande medida, isso explica a escassez de investimentos estrangeiros. Além disso, os trâmites administrativos são muito complexos, há pouca transparência e outros obstáculos – sobretudo corrupção. Fraude e evasão fiscais também são substanciais.

A situação atual é marcada pela falta de compromisso do governo, aplicação de políticas neoliberais, corrupção sistêmica, negação dos direitos de cidadania das mulheres, má gestão dos fundos públicos, impunidade em matéria de violações dos direitos humanos, políticos, econômicos e sociais. Uma consequência de decisões políticas limitadas e vinculadas à manutenção dos equilíbrios macroeconômicos.

Mais do que nunca, o cenário leva os atores políticos, econômicos e sociais a buscar opções alternativas e a reconsiderar sua estratégia de desenvolvimento para promover a equidade e a justiça social. Diante disso, também é crucial entender em profundidade qual o papel das ONGs marroquinas no desenvolvimento democrático deste período, caracterizado por uma globalização questionável. ■

Referências bibliográficas

Bulletin Economique et Social du Maroc, Rapport Social 2001, publicações do IURS, Rabat.

Rapport économique et financier du projet de loi de finance 2002, publicação do Ministério de Economia e Finanças.

Projet de loi de finances n. 44 – 01, para o ano orçamentário de 2002.

Note de présentation du projet de loi de finances n. 44 – 01.

Rapport mondial sur le développement humain 2001, Pnud.

Espace Associatif (Espaço Associativo)
<espasso@iam.net.ma>

Prioridades invertidas

ARELI SANDOVAL TERÁN¹



Para gerar mais recursos para o desenvolvimento social, o presidente Fox promoveu, durante o ano de 2001, uma reforma fiscal regressiva, cujo objetivo real era conseguir, a todo custo, um menor nível de endividamento público, como exigem as instituições financeiras internacionais. Enquanto o desenvolvimento social não é prioridade, o pagamento da dívida pública e seu resgate estão garantidos.

Segundo o documento *Crerios gerais de política econôica para 2002*², a estreita ligação comercial e financeira do México com os EUA – que implica uma sincronia cada vez maior nas tendências das duas economias – está na origem da explicação do governo federal para a atual desaceleração econômica do país.

Em grande medida, a situação da economia mexicana está determinada pela evolução do ciclo econômico mundial, que, por sua vez, está determinado primordialmente pelo futuro da economia dos EUA. Nesse contexto, a estratégia proposta tem como eixos principais a disciplina fiscal, a execução responsável, transparente e eficiente dos gastos públicos e a promoção das reformas estruturais necessárias para fortalecer as bases da economia.

Ainda segundo o documento, o principal desafio que enfrentará a política econômica do México durante 2002 será restaurar o dinamismo da economia num ambiente internacional instável e incerto, para começar a reverter a perda de empregos que sofreu em 2001.

As metas macroeconômicas do governo Fox para 2002 são, em primeiro lugar, aumentar o ritmo da atividade econômica, da geração de emprego formal e da renda real das famílias. Em particular, propõem-se a atingir uma taxa de crescimento real do PIB de 1,7% ao ano. Em segundo lugar, visam reduzir o processo inflacionário. Em coordenação estreita com o Banco do México, a política fiscal contribuirá para que o aumento anual dos preços não ultrapasse 4,5%. Em terceiro lugar, pretende-se manter as contas externas do país em patamares moderados e saudáveis do ponto de vista financeiro. Com base nas projeções de crescimento econômico do México e dos EUA, e do preço internacional do petróleo, calcula-se que a conta corrente da balança de pagamentos registrará um déficit equivalente a 3,4% do PIB durante 2002.

O governo reconhece o grave atraso e a iniquidade social existente entre as etnias, regiões e gerações no país. Mas usa como argumento a insuficiência de recursos para impulsionar e fortalecer os programas sociais destinados a atender às necessidades mais prementes em matéria de diminuição da pobreza, nutrição, educação, habitação, saúde, desenvolvimento rural, infra-estrutura e justiça.

Para gerar mais recursos para o desenvolvimento social, o presidente Fox promoveu em 2001 uma reforma fiscal, cujos custos sociais são reconhecidos parcialmente, que inclui uma compensação de valor ínfimo para as famílias de menor renda.

Passo atrás

Muitos setores têm questionado a proposta do Executivo. Do ponto de vista das organizações que promovem os direitos econômicos, sociais e culturais (Desc), a reforma fiscal é regressiva em termos dos direitos básicos como saúde, alimentação, educação, cultura, acesso ao progresso científico e tecnológico e à habitação. Faz incidir 15% de IVA (Imposto sobre o Valor Agregado) sobre remédios, alimentos, livros, bolsas escolares, transportes e rendimentos.

Se a reforma for aprovada, o governo estará violando vários artigos do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Pidesc). O México faz parte desse acordo desde 1981, o que o obriga a tomar medidas para o aumento progressivo do gasto social e para melhor distribuição de riqueza, e também a combater a concentração de renda crescente. Com aumento do IVA, o impacto social será enorme, enquanto o impacto econômico será mínimo, pois somente irá gerar recursos adicionais equivalentes a 1,7% do PIB.

Para aumentar os recursos internos para o desenvolvimento, a base de contribuintes deveria ser ampliada e os bens supérfluos, taxados. Assim como o capital especulativo nacional e estrangeiro que gera grandes lucros privados sem nenhum benefício social. A proposta do imposto sobre as transações financeiras foi, de fato, uma das mais discutidas na Conferência

¹ Coordenadora do *Social Watch* do México, Programa Diplomacia Cidadã de Deca Equipo Pueblo, A.C.

² Programa Econôico, em: www.shcp.gob.mx.

Internacional sobre Financiamento do Desenvolvimento (realizada em março deste ano, em Monterrey).

O objetivo real da reforma fiscal promovida pelo governo Fox é conseguir, a qualquer custo, diminuir o endividamento público, como exigido pelas instituições financeiras internacionais em suas políticas de ajuste estrutural. Essas políticas vêm sendo aplicadas no México nos últimos 20 anos, piorando as condições de vida de milhões de mexicanos/as.

De acordo com economistas da Universidade Autônoma Metropolitana (UAM), as instituições financeiras internacionais “já projetaram praticamente o programa para todo o mandato de seis anos de Fox”³ e a prioridade da política econômica é o pagamento da dívida pública.

Tabela 1 - Indicadores da dívida externa e interna			
Em % do PNB	2000	2001*	2002*
Dívida externa total	26,0	24,8	23,5
Dívida externa do setor público	14,7	13,8	12,5
Dívida externa do setor privado	11,3	11,1	11,0
Em % da exportação de bens, serviços e transferências			
Dívida externa total	119,0	123,7	118,3
Serviço da dívida externa total	42,1	31,6	26,5
Serviço da dívida pública externa	26,0	16,1	12,1

*Projeções do FMI. Fonte: www.imf.org

No último informe do FMI sobre o México (Consulta do Artigo IV),⁴ o Fundo felicitou o governo mexicano por seus cortes nos gastos públicos e por seu compromisso de fazer cortes futuros, se forem necessários para reduzir o déficit (parágrafo 49). Também foi acolhida a proposta de reforma fiscal (parágrafo 51) e assinalado que, sem ela, a dívida pública aumentaria e a economia seria mais vulnerável a pressões externas e à flutuação dos preços do petróleo (parágrafo 52).

Por sua vez, o Banco Mundial, na sua Estratégia de Assistência ao País (CAS, na sigla em inglês) para o período 1999-2000, assinala as reformas estruturais que devem ser promovidas pelo governo mexicano para obter o apoio do Banco: reforma fiscal, financeira, trabalhista e do setor de Saúde do Instituto de Seguridade e Serviços Sociais dos Trabalhadores do Estado.⁵ Essas reformas são financiadas através de um portfólio de 23 projetos, que incluem aspectos setoriais, como a redução direta da pobreza.

Em relação à situação do país em termos de disponibilidade, alocação e distribuição de recursos para o desenvolvimento, o Projeto de Orçamento dos Gastos para 2002 (PEF) – enviado pelo presidente da República à Câmara dos Deputados para exame e aprovação em novembro passado – prevê despesas líquidas totais de US\$ 153,3 bilhões. Significa um crescimento real de somente 0,3% em relação ao ano anterior e, como proporção do PIB, uma diminuição de 0,4%.

Os gastos programados (incluindo o gasto social) serão de US\$ 106,5 bilhões, uma redução real de 1% em relação ao esperado para este ano. Como proporção do PIB, passará de 16,3% para 15,9%, uma queda de 0,4% do PIB. As despesas programadas representam 69,47% dos Gastos Líquidos Totais.

Menos para quem precisa mais

Os gastos para o desenvolvimento social e humano serão de US\$ 64,3 bilhões, representando 60,4% das despesas programadas e 41,97% dos gastos líquidos totais. No entanto, o Projeto de Orçamento dos Gastos para 2002 diminuiu o gasto social em relação ao ano anterior:

*“pois declinou de 10,7% para 9,6% do PIB, subordinado a uma reforma fiscal que, ainda que aprovada como foi apresentada, teria um efeito na arrecadação muito pequeno, se considerarmos que atualmente a receita tributária representa 11% do PIB e, quando muito, aumentaria para 13%”.*⁶

As maiores transferências do orçamento estão no resgate bancário (0,7% do PIB em 2002 e 0,10% a cada ano a partir de 2003, “uma projeção avalizada pelo FMI”).⁷

3 Juan Moreno Pérez, catedrático da UAM, citado por Agustín Vargas Jiménez em “El gobierno se doblega ante el FMI”. Semanário mexicano *Proceso*, n. 1305 de 4 de novembro de 2001, p. 39.

4 Country Report n. 01/190 Mexico: 2001 Article IV Consultation-Staff Report, Staff Statement. Public Information Notice on the Executive Board Discussion and Statement by the Executive Director for Mexico, outubro de 2001, em: www.imf.org.

5 Country Report n. 01/190, *op. cit.*, p. 46.

6 Armando Labra M. “Presupuesto, terror; talento macabro”. *La Jornada*, diário nacional de 26 de novembro de 2001, p. 35.

7 Juan Moreno Pérez, *op. cit.*

Vários programas do setor de Saúde dependem de um empréstimo do Banco Mundial de US\$ 350 milhões nos próximos cinco anos. O empréstimo foi conseguido sob a condição de que fosse aprovada a reforma fiscal mencionada anteriormente. Assim, ações como as de saúde e nutrição dos povos indígenas, prevenção do HIV/Aids, consolidação da ampliação da cobertura e a proposta de criar um seguro popular estariam seriamente limitadas, deixando de beneficiar regiões e municípios onde vivem 13,6 milhões de pessoas em condições de marginalização social.⁸

A educação é o eixo da política de desenvolvimento humano e social do governo Fox, de acordo com o Plano Nacional de Desenvolvimento de 2001-2006. Entretanto, a previsão de gastos com educação superior para todo o período de seis anos é de 50 bilhões de pesos, enquanto as operações de resgate bancário consumiram 70 bilhões de pesos em somente dois anos.⁹

Da mesma forma, o PEF 2002 prevê um corte de até 2,5 bilhões de pesos na educação superior, o que representa 3,3% – em relação à Ciência e Tecnologia, o corte é de quase 18%.¹⁰ Por exemplo, o Instituto Politécnico Nacional teve seu orçamento reduzido em 7,49% em relação a 2001 e a Universidade Autónoma Metropolitana, em 8,26%. Com a redução, a meta de investir 8% do PIB em Educação não será atingida.

A diminuição dos gastos com educação superior não somente trará problemas trabalhistas, com surtos de greves em 30 universidades do país pela contenção salarial de 4,5 % indicada pela Secretaria de Fazenda e Crédito Público. Também acarretará um investimento menor em pesquisa e desenvolvimento em Ciência e Tecnologia.¹¹

O Instituto Nacional dos Povos Indígenas sofrerá um corte orçamentário de 6% em 2002, que afetará principalmente a Procuradoria de Justiça – que havia solicitado um aumento de 200%. Esse corte reduzirá o pessoal; limitará o programa para ajudar a liberar indígenas encarcerados nos estados; diminuirá a assessoria e defensoria jurídica em casos de abuso; e afetará os convênios com 263 organizações indígenas, ONGs e agrupamentos acadêmicas do país.¹²

A atual administração tem de cumprir suas obrigações em matéria social, dando prioridade à política social na alocação dos recursos disponíveis. Embora o México precise de recursos adicionais, tanto internos quanto externos, o desenvolvimento social não pode ser condicionado a tais recursos, enquanto com a renda da população mexicana se asseguram o resgate dos bancos e o pagamento pontual da dívida.

Finalmente, nenhum esquema de financiamento para o desenvolvimento será plenamente eficaz se não se modificar o modelo econômico vigente no contexto da globalização econômica. Este modelo atenta seriamente contra o direito ao desenvolvimento e os direitos econômicos, sociais e culturais da população mexicana e mundial. Os direitos humanos devem ser o critério orientador da política econômica por seus princípios de equidade e justiça. ■

Deca Equipo Pueblo, A.C. – Programa Diplomacia Ciudadã
<pueblodip@laneta.apc.org>

8 Ángeles Cruz. "Hacienda condiciona la firma de un crédito del BM para salud a la aprobación de la reforma fiscal". *La Jornada*, diário nacional de 26 de novembro de 2001, p. 30.

9 Karina Avilés. "Incumple el gobierno foxista la ley de educación". *La Jornada*, diário nacional de 26 de novembro de 2001, p. 29.

10 *La Jornada* de 29 de novembro de 2001, p. 16.

11 *Ibidem*, p. 15.

12 *La Jornada* de 10 de dezembro de 2001, p. 13.

Economia em coma

RAY ONYEGU¹

SHOLA AKINBODE

BASIL UGOCHUKWU

JOSEPHINE CHUKWUMA



Apesar das boas intenções em metas e políticas, a economia está em situação crítica, numa conjugação de diferentes fatores, tais como depreciação da naira², enormes cortes orçamentários, sobrecarga da dívida, desemprego alto, contração dos investimentos, especulação bancária e ausência de transparência.

A Nigéria é o sexto maior produtor de petróleo do mundo. O preço do petróleo cru, esteio da economia nigeriana e responsável por mais de 90% da receita anual, entrou em colapso. A proposta orçamentária para 2002 é 30% inferior ao orçamento de 2001. A sobrecarga da dívida externa piora os problemas.

Existe discordância sobre o tamanho real da dívida entre as autoridades do governo nigeriano e as principais instituições financeiras internacionais, incluindo FMI, Banco Mundial e Clube de Paris. O presidente Olusegun Obasanjo afirma que a dívida externa da Nigéria é de US\$ 22 bilhões. Entretanto, de acordo com os livros contábeis do vice-presidente e do ministro da Fazenda, o país deve a credores estrangeiros US\$ 28 bilhões. O FMI, através de seu diretor de Assuntos Africanos, G. E. Gondwe, insiste em que a Nigéria deve US\$ 32 bilhões. Nesse meio tempo, a Nigéria já pagou US\$ 17 bilhões e gastou, no ano de 2001, US\$ 1,3 bilhão somente no serviço da dívida.

Um aspecto terrível das dívidas externas são os juros e as multas a elas vinculadas. As penalidades aumentam se os juros vencem e não são pagos. Quando isso ocorre, os pagamentos subsequentes são utilizados para pagar a multa, enquanto os juros continuam sem pagamento. O mecanismo assegura que um país devedor do Terceiro Mundo jamais consiga pagar todas as suas dívidas. A economia nacional é afetada e sua população permanece vítima das maquinacões do Banco Mundial, FMI e Clube de Paris. Enquanto isso, não há fundos disponíveis para o desenvolvimento na Nigéria.

Os orçamentos nacionais dos últimos dez anos fixaram certas metas e políticas comuns, tais como:

- reduzir a pobreza através do fomento às oportunidades de geração de emprego;
- alcançar um alto crescimento econômico, através de uma maior mobilização e uso prudente dos recursos econômicos;
- construir uma economia forte, estimulando a participação do setor privado;
- assegurar uma boa governança, transformando a administração do desenvolvimento em um sistema orientado para serviços e resultados.

Embora as metas não possam ser criticadas, os meios para alcançá-las – as alocações orçamentárias – mostram um quadro bem diferente. As boas intenções não foram acompanhadas de ações. A economia nigeriana permaneceu em estado de coma durante o período analisado. O valor da moeda nacional, a naira, vem declinando. Quando, em 1999, o presidente Olusegun Obasanjo assumiu o poder, pela taxa de câmbio oficial, US\$ 1 equivalia a 85 nairas. Dois anos depois, em 2001, a naira sofreu tal depreciação que US\$ 1 americano passou a valer 114,50 nairas no mercado oficial, e 138, no mercado paralelo.³

Atualmente, a economia se caracteriza por uma inflação modesta, taxas de juros altas, baixa utilização da capacidade produtiva e desemprego altíssimo. O setor precisa de políticas expansionistas para estimular o crescimento econômico e gerar novos empregos. Porém, o orçamento de 2002 propõe um pesado corte de 38% nas despesas de capital, em relação a 2001. Além disso, destina nada menos que 49,6 bilhões de nairas para um exército que não está em guerra, 28,4 bilhões para a Presidência e 10 bilhões para o Projeto da Carteira de Identidade Nacional – todos setores improdutivos.

¹ Ray Onyegu trabalha para a Shelter Rights Initiative e é coordenador do *Social Watch* da Nigéria; Basil Ugochukwu é do Legal Defence Centre; Shola Akinbode é do Legal Research and Resource Development Centre; e Josephine Chukwuma representa o Project Alert for Women's Rights.

² Moeda nacional da Nigéria.

³ Quando este relatório estava sendo elaborado, pela taxa de câmbio oficial, US\$ 1 equivalia a 114 nairas.

Portanto, ficam os seguintes questionamentos: quanto de investimento real está previsto no orçamento da Nigéria? Quais serão as fontes de crescimento econômico? De onde virão os novos empregos?

Analisemos essa questão de outro ângulo. Com despesas de capital de 414 bilhões de nairas em 2001, a economia nem chegou perto da meta de crescimento de 5%. Com uma contração de 38% no orçamento de 2002, esperar que aquela meta seja alcançada seria, no mínimo, uma expectativa fora da realidade.

Embora tenham sido orçados 414 bilhões de nairas para gastos de capital em 2001, vale realçar que só a alocação do primeiro trimestre foi realmente desembolsada. No segundo trimestre, foi registrado um desembolso de somente 50%. Em 2002, as despesas de capital foram cortadas drasticamente. Isso denota o temor de que as despesas de capital gerem inflação.

Aparentemente, o governo teria escolhido sacrificar a expansão da economia e do emprego para controlar a inflação. É uma visão estreita, pois muitos dos gastos improdutivos foram destinados para despesas com Pessoal, Defesa, Presidência e para o Projeto da Carteira de Identidade Nacional. Quer dizer, a perspectiva de inflação descontrolada surge agora com mais evidência.

Sem transparência

O maior problema no processo orçamentário nigeriano é seu gerenciamento. Surpreendentemente, o ministro da Fazenda informou a membros da Assembléia Nacional que havia desembolsado 80% dos fundos alocados e, poucos minutos depois, afirmou para correspondentes da imprensa perante a mesma Assembléia que havia desembolsado somente 58%.

Da mesma maneira, os dados que o ministro divulgou como sendo os desembolsos para os ministérios apresentavam diferenças substanciais em relação àqueles que os ministérios reconheciam haver recebido. Além disso, os registros da Assembléia Nacional mostravam que as alocações para o Ministério de Obras e Habitação seriam de 94 bilhões de nairas, enquanto os registros do ministro indicavam 74 bilhões.

Assim, se as cifras de alocação do orçamento ordinário são postas em dúvida, o que dizer sobre as receitas? É realmente possível, nesse clima de incertezas, saber exatamente quanto arrecada o governo? Este é o ponto crítico do problema: ausência de transparência. A confusão aparente abre espaço para a má aplicação ou malversação de recursos.

Por que o Executivo não dá nenhuma atenção aos projetos de lei de apropriação de recursos? Depois que a Assembléia Nacional passa por todo o ritual de debater e aprovar a lei orçamentária, o Executivo a ignora e implementa o orçamento a seu bel-prazer. Por exemplo, no lugar da alocação de 20,5 bilhões de nairas para defesa no orçamento de 2001, o Executivo desembolsou 31,4 bilhões. Em outros casos, menos de 50% dos fundos alocados foram desembolsados. Isso

aconteceu em 2000, em 2001 e acontecerá outra vez em 2002. Por quê? Se as receitas orçamentárias não são aplicadas ou se o governo teme agravar a crise de liquidez, isso deve ser informado à Assembléia Nacional.

Em um governo que se esforça para construir uma economia forte, parece estranho a falta de atenção às atuais regulamentações do câmbio. No orçamento, fala-se sobre a estabilização da taxa de câmbio. Porém, o mais relevante é a padronização das regras sobre essa taxa. A existência de duas taxas de câmbio, altamente divergentes, criou enorme especulação bancária com o câmbio, o que gerou riquezas para os bancos, sem nenhum trabalho!

É inútil falar sobre uma maior utilização da capacidade industrial, criar novos empregos, estimular a agricultura e a pequena e média empresa, sem tomar as medidas necessárias para controlar, no mercado interno, o *dumping* por atacado dos produtos manufaturados importados.

Esses produtos são altamente subsidiados, e seus produtores são mais eficientes, como resultado de uma infra-estrutura e de insumos superiores em seus países. Os produtores locais, como não desfrutam de tais facilidades, estão em desvantagem e não conseguem competir. As importações baratas empurram facilmente os produtores nacionais para fora do mercado. Continuar a manter nossas fronteiras abertas a todo tipo de importação em deferência à OMC (Organização Mundial do Comércio), é expor os nigerianos à exploração econômica.

As alocações para o setor agrícola são a maior traição ao povo da Nigéria na proposta orçamentária de 2002. Embora nossa agricultura tenha sido descuidada e esteja em situação muito ruim, ainda contribui com a parcela mais importante do emprego e do PIB (33%). Como um dos objetivos cardeais do orçamento de 2002 é a redução da pobreza, seria lógico esperar que os valores alocados para a agricultura refletissem essa intenção. Ao contrário, o montante destinado ao setor não passa de meros 3,8 bilhões de nairas, cerca de 1/3 do que foi alocado ao elefante branco – o poço sem fundo que é o Projeto de Carteira de Identidade Nacional – algo totalmente inútil para a população nigeriana faminta.

Um sinal adicional de que os nigerianos pobres não terão alívio em 2002 é a intenção do governo de vender petróleo cru para a NNPC⁴ ao preço internacional de US\$ 18 por barril. Isso significa que devemos estar prontos em 2002 para engolir um preço de aproximadamente 40 nairas por litro na bomba de gasolina.

Diante de tudo isso, que pobreza estamos reduzindo? O temor dos gastos de capital demonstra a tendência para a visão econômica "monetarista". Como pessoas que defendem os direitos humanos, não temos nenhum problema em escolher um lado na disputa entre monetaristas e o grupo que defende o Estado de Bem-Estar Social. É simplesmente uma questão de equidade que as pessoas tenham emprego; a inflação pode ser contida. ■

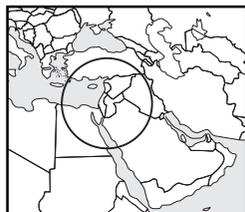
Shelter Rights Initiative
<onyegur@yahoo.com>

4 Em 1971, a Nigéria entrou na Opep (Organização dos Países Exportadores de Petróleo) e, de acordo com as resoluções desta organização, foi criada a Nigerian National Oil Corporation (NNOC) que, em 1977, converteu-se na Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC). Esta paraestatal gigantesca, com todas suas subsidiárias, controla e domina todos os setores da indústria petrolífera do país.

Reocupação israelense provoca crise humanitária

IZZAT ABDUL-HADI

THOMAS WHITE



As forças de ocupação israelense tornaram a invadir os principais centros populacionais palestinos na Cisjordânia, menos Jericó, em fins de março de 2002. O exército israelense e colonos mataram 1.820 palestinos/as em mais de 22 meses de conflitos. Só nos primeiros sete meses de 2002, 886 foram mortos. Destes, 158 foram vítimas da política de Israel de assassinatos com alvos certos.¹ No momento, aproximadamente 1 milhão de palestinos vivem sob regime de toque de recolher, implementado pelo exército de Israel.

A Anistia Internacional relata que milhares de palestinos, na sua maioria homens jovens, têm sido colocados em campos de detenção do exército israelense, sujeitos a *"tratamento cruel, desumano ou degradante"*.²

A vida econômica na Cisjordânia e na Faixa de Gaza enfrenta severa recessão. As principais organizações internacionais têm fornecido alimentos à população palestina, que não pode sair para fazer compras, realizar colheitas ou empreender as atividades econômicas mais simples, por conta da presença de tanques israelenses nas suas ruas.

A invasão israelense destruiu muito da infra-estrutura da Autoridade Nacional Palestina, minando sua habilidade de exercer o poder nas áreas palestinas – como previsto nos Acordos de Oslo. A situação social vem se deteriorando dramaticamente desde janeiro de 2001. Até que sejam tomadas medidas que impeçam Israel de agredir a população palestina nos Territórios Ocupados, o declínio no desenvolvimento social palestino continuará.

A reocupação israelense de cidades da Cisjordânia leva-nos a perguntar sobre o futuro do autogoverno palestino.³ Antes da invasão de março/abril, nos primeiros 18 meses de conflito, a destruição de infra-estrutura estava avaliada em US\$ 305 milhões. Mas durante aquela invasão de um mês, as forças israelenses infligiram danos adicionais no valor de US\$ 361 milhões. Nesse mesmo período, 498 palestinos/as foram mortos/as.

A invasão foi baseada na política de ocupação, formulada há 19 meses, na ocasião, autodefinida como de sítio. Divide a Cisjordânia e Gaza em 130 bolsões de terra e nega liberdade de movimento (de pessoas e de bens), tanto interna como entre Cisjordânia e Gaza, entre ambos e outros países, e entre a Cisjordânia e Jerusalém, o coração econômico da Palestina.

O coordenador oficial do Escritório local da ONU declarou que o bloqueio é:

*"uma forma de castigo coletivo para a população palestina [que] não pode ser sustentada baseada em considerações relativas à segurança."*⁴

A economia palestina está em severa recessão, conduzindo a aumentos massivos da pobreza. Entre o começo do conflito, em 2000, e agosto de 2002 (quando o artigo foi produzido), a pobreza total aumentou de 21%⁵ para 84,6% na Faixa de Gaza e 57,8% na Cisjordânia.⁶ O mais recente crescimento nos índices de pobreza foi extremamente elevado, da ordem de 50%, como

1 Estatísticas com o número de mortos palestinos estão disponíveis em várias fontes. Para um resumo veja http://www.palestinemonitor.org/factsheet/Palestinian_killed_fact_sheet.htm.

2 A Anistia Internacional relata que mais de 8.500 palestinos foram colocados sob detenção administrativa arbitrária entre 27 de fevereiro e 20 de maio de 2002. Seu relatório, de 23 de maio, afirma "Quase todos os detentos que foram soltos relataram que foram submetidos a tratamento cruel, desumano ou degradante. Durante ambos os períodos de incursão (março e abril), no momento da prisão, palestinos tiveram seus olhos vendados e foram algemados firmemente com algemas de plástico; a maioria foi forçada a agachar ou ajoelhar por longos períodos, muitos contaram à Anistia Internacional que não lhes foi dada permissão para ir ao banheiro, não receberam comida ou cobertores, durante pelo menos as primeiras 24 horas de prisão. Aqueles a quem não foi permitido ir ao banheiro foram forçados a, eventualmente, se aliviar no próprio local onde estavam sentados, com suas mãos algemadas nas costas". Ver: <http://web.amnesty.org/ai.nsf/Index/MD150742002?OpenDocument&of=COUNTRIES\ISRAEL/OCCUPIED+TERRITORIES>

3 Há no momento um debate entre aquelas pessoas do *establishment* político e militar de Israel sobre a utilidade de reimplantar a administração do período civil pré-Oslo nas áreas recentemente ocupadas. O que significaria reocupação permanente.

4 A 4ª Convenção de Genebra, no seu art. 33, proíbe castigos coletivos: "Penalidades coletivas, assim como todas as medidas de intimidação ou terrorismo são proibidas".

5 "Fifteen Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis". World Bank, março de 2002, p. 34.

6 Pobreza sendo definida como viver com menos de US\$ 2 por dia. Palestinian Central Bureau of Statistics, "Impact of the Israeli Measures on the Economic Conditions of Palestinian Households on the Eve of Israeli Incursions (4th Round: January-February, 2002)", abril de 2002, p. 5. Veja: www.pcbs.org.

indicam os números atuais comparados com aqueles do Banco Mundial antes da invasão.⁷

O Produto Interno Bruto (PIB) real palestino recuou 12% em 2001 e 19% desde setembro de 2000.⁸ Uma pesquisa de rendas domiciliar da Agência Central Palestina de Estatísticas, em janeiro e fevereiro de 2002, indicou que 56,6% dos domicílios palestinos informaram perdas de renda de mais de 50% desde o início do levante.⁹

A invasão israelense e o cerco configuraram uma crise nos serviços de saúde na Cisjordânia e em Gaza. Em agosto de 2002, uma avaliação nutricional – promovida pela Usaid e realizada pela Universidade Johns Hopkins – encontrou 13,2% de crianças palestinas na Cisjordânia e em Gaza em situação emergencial de desnutrição crônica e 20% sofrendo de anemia, de moderada a severa.¹⁰

Os toques de recolher e as barreiras israelenses reduzem o acesso palestino a fontes de água seguras. De acordo com outro estudo da Usaid, 30% das casas palestinas têm pelo menos um caso de diarreia.¹¹ Nas áreas rurais, 73% da população palestina sofre de completa privação de tratamento médico por dificuldades em se deslocar até os locais com serviços médicos.¹² O Ministério da Saúde palestino relata que, por causa de invasões israelenses e das políticas econômicas, hospitais e outras instalações estão funcionando só com 30% da capacidade total.¹³

Em 2001, 62,5% das casas em Gaza informaram problemas no acesso a cuidados médicos porque *“enfrentaram problemas devido às barreiras israelenses”*.¹⁴ As condições de saúde dos/as palestinos/as vêm piorando pelo sofrimento físico de pacientes transportados/as para hospitais em veículos forçados a transitar por estradas secundárias, em más condições, pelo aumento dos custos do transporte médico, pelo maior tempo gasto para que as pessoas doentes cheguem aos locais de tratamento, e pela má administração dos postos de fiscalização do exército israelense.¹⁵

Em 11 de novembro de 2001, a Sociedade Crescente Vermelho palestina relatou 274 exemplos nos quais foi negado o acesso de suas ambulâncias a áreas palestinas e foram disparados 163 tiros de artilharia israelense contra sua frota de 85 ambulâncias. Hospitais têm estado sob fogo israelense¹⁶ e suprimentos médicos são escassos e seu acesso é freqüentemente negado pelos postos de fiscalização israelenses. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha declarou que:

*“há incidentes onde ajuda médica vital foi negada, ou atrasada, causando, assim, sério agravamento de condições médicas individuais.”*¹⁷

Pelo menos 43 palestinos morreram como resultado de complicações enfrentadas nos postos de fiscalização israelense.¹⁸

Em perigo

A ocupação israelense coloca severos obstáculos ao acesso da população palestina à educação. Segundo o Ministério de Educação palestino, 850 escolas foram fechadas como resultado da invasão israelense, oito das quais foram transformadas em instalações do exército israelense.¹⁹ Desde setembro de 2001, os bombardeios danificaram mais de 400 escolas palestinas, 22% das escolas primárias e secundárias na Cisjordânia e Gaza.²⁰ Onze escolas foram completamente destruídas.

O Ministério de Educação foi atacado por forças israelenses em abril de 2002.²¹ Mais de 542 mil estudantes tiveram negado o acesso às escolas em 2001.²² A maioria dos/as estudantes na Cisjordânia não pode freqüentar escolas desde março de 2002. Durante a invasão de março/abril, uma média de 54.730 sessões de ensino foram perdidas diariamente. Até maio de 2002, 168 estudantes haviam sido mortos/as e, pelo menos, 2.317 foram feridos/as.²³ Um estudo de novembro de 2001 do Centro de Bisan para Pesquisa e Desenvolvimento reporta:

“toda juventude palestina está sujeita aos cercos que restringem o movimento de professores, estudantes e administradores, como também a distribuição de materiais de ensino, independentemente da sua posição social ou localização física”.²⁴

7 “Fifteen Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis”. World Bank, março de 2002, p. 34

8 World Bank, p.iv.

9 “Impact of the Israeli Measures on the Economic Conditions of Palestinian Households on the Eve of Israeli Incursion (4th Round: January-February, 2002)”. Palestinian Central Bureau of Statistics, abril de 2002, p. 5. Veja: www.pcbs.org.

10 “Preliminary Findings of the Nutritional Assessment and Sentinel Surveillance System for West Bank and Gaza” de 5/8/2002, Johns Hopkins University *et. Alii* Disponível em: www.usaid.gov.

11 Citado em The Palestinian Initiative for the Promotion of Global Dialogue & Democracy: Miftah, “Palestinian Humanitarian Disaster” de 10/7/2002. Veja: www.miftah.org.

12 “Healthcare Crisis in Palestine: Press Conference Summary” de 4/5/2002. Palestine Media Center. Veja: www.palestinemonitor.org.

13 Miftah *op.cit.*

14 “Impact of the Israeli Measures on the Economic Conditions of Palestinian Households (3rd Round: July-August, 2001)”. Palestinian Central Bureau of Statistics, p. 5, 2001. Disponível em: <http://www.pcbs.org>.

15 “No Way Out: Medical Implications of Israel’s Siege Policy”. B’Tselem: the Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, B’Tselem: Jerusalem, junho de 2001.

16 “Healthcare Under Siege II: The Health Situation of Palestinians During the First 4 months of the Intifada (September 28th, 2000-January 28th, 2001)”. Union of Palestinian Medical Relief Committees (UPMRC), p. 12. Veja: www.upmrc.org.

17 ICRC press release de 26/2/2001.

18 “Attacks and restrictions on medical personnel and the right to health care”, agosto de 2002. Palestinian Center for Human Rights. Veja: www.pchrgaza.org.

19 Ministry of Education. A informação se refere somente a escolas do ministério, relatado em 17/1/2002.

20 “One Year of Intifada – The Palestinian Economy in Crisis”. World Bank Draft Report de novembro de 2001, p. 48.

21 Para uma lista dos danos veja: www.palestine-pmc.com/statments/2002/may/stat-1-5-02.html

22 Palestinian Central Bureau of Statistics. Veja: www.pcbs.org.

23 “Statistics of the Israeli Aggression on the Palestinian People”. Palestinian Authority Information Service de 30/6/2002.

24 “Draft Youth Issues Policy Paper: Ramallah-Al-Bireh District”, submetido a Tamkeen: Civil Society and Democracy Strengthening Project: Ramallah, novembro de 2001. Bisan Center for Research and Development.

Os impactos da invasão e cerco israelense são especialmente difíceis para as crianças palestinas. Um recente relatório da Defense for Children International afirma que:

*“funcionários estatais israelenses habitualmente submetem as crianças palestinas (menores de 18 anos) a castigos ou a torturas e outros tratamentos cruéis, desumanos, ou degradantes”.*²⁵

Mais de 400 das pessoas palestinas mortas pelo exército israelense e colonos, desde setembro de 2000, tinham menos de 18 anos. Em um ataque chocante, no dia 24 de abril de 2002, a força aérea israelense jogou bomba de uma tonelada em um bairro residencial de Gaza, fortemente povoado, matando 18 pessoas, sendo 11 crianças. Somente no campo de refugiados de Jenin, mais de 2 mil crianças ficaram sem lar pela destruição de mais de 700 casas no acampamento durante a invasão de março/abril.²⁶ Segundo o Programa Comunitário de Saúde Mental de Gaza, muitas crianças palestinas sofrem de stress pós-traumático, apresentando sintomas como isolamento, dores de estômago, incontinência urinária, agressão, desordens do sono e alimentares e dores de cabeça.²⁷

As mulheres também sofrem, desproporcionalmente, o impacto dos prolongados toques de recolher e cercos. Como resultado do desemprego crescente e falta de acesso dos trabalhadores ao mercado de trabalho israelense, o peso da produção econômica e do apoio à família recaiu nos ombros das mulheres. A combinação de normas patriarcais tradicionais com a ausência geral de homens palestinos – seja devido ao trabalho ultramar, à prisão ou ao desemprego – leva as mulheres a sofrerem com a pobreza e a responsabilidade com a casa.²⁸ Elas sofrem a dupla dor do trauma somado à preocupação com as crianças e ao aumento da violência doméstica como resultado da exposição aos ataques israelenses dos maridos e outros membros da família.²⁹

Driblando a crise

Israel fez tudo em seu poder para minar a habilidade da Autoridade Nacional Palestina (ANP) de agir. Tanto que um recente relatório do Banco Mundial considera o completo colapso da ANP como provável cenário para 2002-2003.³⁰ Israel tem reocupado a maioria da Cisjordânia. Além da extensiva destruição de infra-estrutura, a perda de renda, devido ao confisco israelense do imposto de renda, foi em média de US\$ 20 milhões por mês, desde abril de 2001. A Autoridade Palestina perdeu 76% de suas rendas entre o fim de 2000 e o início de 2001.³¹

Dada a crise de recursos e a destruição de infra-estrutura e da capacidade de atuação da ANP, suas respostas aos ataques israelenses em termos de desenvolvimento social, em 2001, foram louváveis. Em novembro de 2001, o Banco Mundial declarou:

“face às não invejáveis alternativas, a resposta em termos de administração fiscal geral da Autoridade Palestina foi razoável”.

Na área da Saúde, o Ministério respondeu às dificuldades financeiras por parte de pacientes reduzindo ou renunciando à cobrança de taxas. Devido à falta de mobilidade, o Ministério implementou uma estratégia de *descentralização*, ampliando a autoridade de clínicas de saúde locais. Além disso, trabalhou para aumentar o financiamento médico através de clínicas da ANP e clínicas mantidas por ONGs.

Estratégias empregadas pelo Ministério para confrontar a crise de saúde incluíram a compra de drogas a crédito de fornecedores locais, coordenação de esforços médicos com ONGs nacionais e internacionais, promoção de assistência médica domiciliar e o desenvolvimento de equipes de saúde móveis. Em muitos casos, a área de assistência médica foi sustentada por esforços internacionais.

O Ministério da Educação trabalhou para sustentar o setor, já tão castigado. No início de 2001, desenvolveu um Comitê para Emergências junto com um Plano de Emergência para desembolsar US\$ 13 milhões e cobrir custos operacionais. Assim reabilitou escolas, serviços de aconselhamento e educação emergencial, de primeiros-socorros e equipamento contra incêndios para as escolas. Além disso, o Ministério trabalhou junto com as municipalidades e UNRWA para descentralizar a administração escolar e reorganizar estudantes e professores/as por distritos em função dos cercos. Em resposta à capacidade das escolas de cobrir custos, muitos professores/as estão trabalhando, agora, com salários reduzidos para manter as escolas abertas, onde isso é possível.

25 “Israeli Practice Towards Palestinian Children, In Violation of the UN Convention on Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment (1984)”. Relatório submetido ao Comitê contra a Tortura da ONU de 8/5/2002. Defense for Children International/ Palestine Section. Para o relatório completo: <http://www.dci-pal.org/english/index.htm>

26 “Siege on Palestine: the Effects of the Israeli Siege on Palestinian Children’s Rights”. The Palestinian Child Rights Coalition, maio de 2002. Veja: <http://www.dci-pal.org/english/reports/factsiege1.html>.

27 Fecci, J. “The Al-Aqsa Intifada: The Unseen Consequences of Violence on Palestinian Women and Children”. Washington Report on Middle East Affairs de fevereiro de 2001. Veja: <http://www.washington-report.org/backissues/010201/0101009.html>.

28 Giacaman *et alii* “For the Common Good?: Gender and Social Citizenship in Palestine”. In: S. Joseph and S. Slyomovics eds. “Women and Power in the Middle East”, University of Pennsylvania Press: Philadelphia, 2001, p. 129.

29 Fecci, J., *op.cit.*

30 “Fifteen Months – Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis”, março, 2002, p. 83. World Bank.

31 “One Year of Intifada- The Palestinian Economy in Crisis”. World Bank Draft Report de novembro de 2001, p. 25.

A resposta cotidiana da população palestina para a crise também foi notável. Um estudo da Universidade de Birzeit indica que mais de 80% dos domicílios utilizaram a redução de despesas como um dos meios para lidar com a crise econômica.³² Mais de metade da população atrasou ou refinanciou os pagamentos de dívidas e passivos.³³ Outras estratégias familiares incluíram redução do consumo, intensificação da produção doméstica, venda de ativos e a tomada de empréstimos para cobrir gastos e o refinanciamento de dívidas anteriores.³⁴ Outras reações à crise incluem uma re-introdução da produção agrícola para melhorar os estoques de alimentos e o envio de parentes para trabalhar no exterior e remeter recursos para a família.³⁵

O desenvolvimento social está em crise nos territórios palestinos. Com a refocalização da atenção mundial no terrorismo, depois dos ataques de 11 de setembro, a ANP tem estado sob crescente pressão global para refrear os militantes palestinos.

Ainda diante da pressão, a ANP e povo palestino sofreram a invasão militar israelense e o massacre econômico durante quase dois anos.

A promoção do desenvolvimento social na Palestina requer ação por parte dos que sobre ele produzem o mais significativo impacto. As ações israelenses, desde o início de 2001, ilustram claramente o poder de Israel para determinar e destruir o desenvolvimento social na Palestina.

Para acalmar a corrente crise no desenvolvimento social, a comunidade internacional deve reconhecer a violência estatal israelense contra a população civil palestina. Medidas imediatas requerem a retirada de tropas e blindados israelenses das cidades palestinas na Cisjordânia. Medidas de médio prazo devem incluir o desenvolvimento de uma força internacional de proteção para os/as palestinos/as nos territórios ocupados. A concretização de um estado viável, próspero e soberano nos territórios ocupados é fundamental para melhorar o desenvolvimento social na Palestina. ■

Bisan Center para Pesquisa e Desenvolvimento
Ramallah – Palestina
Tradução: Fernanda L. Carvalho, pesquisadora do Ibase.

32 Birzeit University, "Public Opinion Poll 3", fevereiro de 2001.

33 Survey, julho de 2001. Palestinian Central Bureau of Statistics (PCBS).
Veja: www.pcbs.org.

34 "Report on the Palestinian Economy", primavera de 2001, p. 29. UNSCO.

35 "One Year of Intifada - The Palestinian Economy in Crisis" World Bank Draft Report, novembro de 2001, p.40.

A feminização da pobreza mora aqui

MARY WANDIA

ODUOR ONGWEN

WAHU KAARA

ODENDA LUMUMBA

KIBARA GICHIRA

ANDIWO OBONDOH

OPIYO MAKOUDE

EVE ODETTE

EDWARD OYUGI

ALLOYS OPIYO



A propriedade e o controle dos recursos da terra – ainda o capital produtivo mais importante – estão intimamente relacionados com a pobreza. A implementação dos programas de ajuste estrutural tem tido impacto significativo sobre o atendimento à saúde, segurança alimentar e educação, levando a um declínio do desenvolvimento humano e a um aumento da pobreza.

O Índice de Pobreza Humana aumentou de 26,1% em 1997 para 31,8% em 2001.¹ No Quênia, o desenvolvimento humano vem declinando constantemente, desde meados dos anos 1980. Esse declínio foi mais dramático depois de 1990, quando o país caiu da posição 93 para a 123 na classificação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no período de 1990-1999, com valores de 0,531 e 0,514, respectivamente.²

No que diz respeito às relações entre gênero e pobreza, levantamentos oficiais e estudos independentes têm revelado que as mulheres sofrem incidência mais alta de pobreza do que os homens, tanto em áreas rurais quanto em urbanas. A intensidade da pobreza também é maior entre as mulheres, inclusive em circunstâncias sociais similares.³

A discriminação legal e cultural impera, impedindo as mulheres de ter acesso à propriedade e ao controle de bens de raiz (especialmente da terra), ao emprego e ao crédito. Contribui, assim, para o baixo status e a ausência de direitos entre as mulheres.

As conclusões do *Estudo de Avaliação Participativa da Pobreza* (1994) indicavam que 44% dos domicílios chefiados por mulheres estavam classificados como pobres, comparados com 21% dos domicílios chefiados por homens.⁴ A **Tabela 1** mostra valores do Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado a Gênero (IDG)⁵ para o Quênia e suas regiões.

Tabela 1
Índice de Desenvolvimento Humano Ajustado a Gênero no Quênia e suas Províncias

Província	Esperança de vida (1999)		Alfabetização de adultos (1999)		PIB real per capita (2000)		Valor do IDG
	Anos		%		Xelim queniano ^{NT}		
	Masculina	Feminina	Masculina	Feminina	Masculino	Feminino	%
Nairóbi	60,9	62,3	83,6	81,2	4.095	2.781	0,65 (1)
Central	63,0	64,4	86,5	81,8	1.030	845	0,59 (2)
Costa	61,8	62,8	68,8	64,7	710	544	0,53 (3)
Oriental	57,5	59,5	76,6	69,1	727	532	0,52 (4)
Rift Valley	51,3	53,5	80,2	69,7	502	425	0,48 (5)
Nyanza	43,7	47,7	76,2	66,5	634	539	0,45 (6)
Ocidental	50,8	52,2	71,8	55,4	904	649	0,43 (7)
Nordeste	53,0	51,8	77,2	51,0	917	479	0,41 (8)
QUÊNIA	54,1	55,3	77,6	70,2	1.157	889	0,52

Fonte: Pnud 2001a. Relatório de Desenvolvimento Humano do Quênia 2001 (primeira versão). Nairóbi (não publicado).

No Quênia, a terra é ainda o capital produtivo mais importante. A propriedade e o controle dos recursos da terra estão intimamente relacionados com a incidência da pobreza. Depois da IV Conferência Mundial sobre a Mulher em Pequim, esperava-se que o governo cumprisse o compromisso de eliminar a discriminação de gênero em questões relacionadas à qualificação e capacitação das mulheres para a posse da terra, realização de transações com a terra – inclusive o direito de herança e legado – assim como a possibilidade de recorrer aos tribunais em disputas relacionadas com a terra. Esse compromisso continua sendo letra morta.

1 Pnud 2001. Relatório de Desenvolvimento Humano 2001. Oxford University Press, Nova York.

2 *Ibidem*.

3 Os resultados da Pesquisa de Monitoramento do Bem-Estar Social III indicam que, embora os domicílios chefiados por mulheres constituam somente 25% dos domicílios rurais, neles a intensidade da pobreza era superior à dos domicílios chefiados por homens.

4 Pnud 1999. Relatório de Desenvolvimento Humano do Quênia 1999. Unon, Nairóbi.

5 O IDG é uma medida do desenvolvimento humano ajustada à desigualdade entre os gêneros.

NT O xelim queniano equivale a US\$ 0,0127 (julho de 2002).

Dos 587.900 km² que compõem a massa terrestre do Quênia, somente 17,2% são de terra arável, onde vivem mais de 80% da população. Com exceção das províncias de Nyanza e Oriental, as pessoas ricas têm a propriedade ou o controle de mais terras do que as pobres – enquanto essas trabalham ou são proprietárias de 43% das terras, o percentual das ricas é de 57%. Assim, a estratégia de reforma agrária para combater a pobreza deve ser específica de cada região.

Embora a redistribuição de terra possa ser preferível nas províncias Central, Rift Valley e Ocidental, a estratégia pode ter poucos resultados nas províncias de Nyanza e Oriental. Ao contrário, uma política que busque a melhoria dos serviços, incluindo serviços de extensão, infra-estrutura e acesso das pessoas pobres aos insumos agrícolas pode ter um impacto mais positivo na redução da pobreza.

A falta de terra entre as pessoas pobres continua sendo o desafio mais urgente no Quênia. Além das considerações de políticas públicas já mencionadas, a pandemia do HIV/Aids constitui sério obstáculo à propriedade e ao controle da terra por parte da população pobre. As consequências desse flagelo incluem a venda de terra para financiar tratamentos médicos, a ocupação ilegal de terra, o colapso da ordem social e o êxodo maciço de crianças órfãs para os centros urbanos.

Consequências sociais

A implementação dos Programas de Ajuste Estrutural (PAEs) tem tido um impacto muito significativo no atendimento à saúde, à segurança alimentar e à educação.

Saúde – Cerca de 70% dos recursos do setor são destinados a serviços curativos. Somente 18% são alocados aos cuidados preventivos, incluindo centros de saúde rurais. A introdução da cobrança de taxas de usuário no atendimento médico significa que muitas pessoas morrem de doenças que podem ser evitadas e/ou tratadas.

Os gastos governamentais com atendimento à saúde foram reduzidos significativamente depois da introdução dos PAEs em 1986-87: de 7,6% do total dos gastos públicos em 1980 para 6,5% em 1986 e 5,4% em 1992. Atualmente, a Saúde consome em média somente 2% desse total. Recursos orçamentários que deveriam ser destinados à saúde infantil são desviados para o serviço da dívida. Na década de 1990, o governo gastou mais com o pagamento da dívida do que com Saúde, Educação e Infra-Estrutura juntas. O pagamento e o serviço da dívida aumentaram drasticamente, de 35% em 1988-89 a uma média de 75% nos anos 1990. Isso se traduziu numa queda profunda da esperança de vida, atribuída parcialmente ao predomínio da mortalidade e morbidade relacionadas ao HIV/Aids.

Produção e segurança alimentar – Antes do ajuste estrutural no setor agrícola, no período de 1984-88, o crescimento anual médio da produção de alimentos era da

ordem de 7,7%. Depois do recebimento de um empréstimo de ajuste para a agricultura, a taxa de crescimento passou para -0,1% entre 1988-92. Ao mesmo tempo, a taxa de incremento na produção de alimentos per capita diminuiu de 4% no período de 1984-88 para -4,3% em 1988-92.

O consumo anual de alimentos cresceu marginalmente (0,7%) em 1988-92, comparado com o crescimento médio de 6,2% no quinquênio precedente. Em termos *per capita*, o consumo de alimentos aumentou à taxa anual de 6,2% no período 1984-88 e caiu dramaticamente para -2,6% em 1988-92. Em 1984-88, o crescimento anual do coeficiente de auto-suficiência alimentar foi de 1,4%, enquanto em 1988-92 representou -1,7%.⁶

O consumo diário per capita foi de 2.241 calorias em 1980, porém caiu subitamente para 2.010 calorias em 1987-89. Em 1991-94, esse consumo já havia sido reduzido para 1.916 calorias. No mesmo período, as calorias per capita disponíveis derivadas de cereais e grãos das leguminosas, declinaram de 1.810 para 1.672.⁷

A queda do consumo de alimentos pode ser explicada pela reorientação da produção para a exportação, o elemento central da política de ajuste agrícola. Pode também ser explicada pela diminuição do poder de compra da maioria da população e pela retirada de subsídios dos insumos agrícolas.

Educação – No período do ajuste, as taxas de matrícula, tanto no ensino primário quanto no secundário, caíram de forma significativa. A matrícula na escola primária cresceu à taxa anual de 8,2% na década anterior ao ajuste (1972-82), porém decresceu para somente 2,7% durante o período do ajuste (1982-92). A matrícula na escola secundária sofreu tendência similar, com a taxa crescendo 9,1% na década de 1972-82, passando a 3,2% no período 1982-92. As matrículas nas instituições de capacitação de docentes também declinaram no período de ajuste, uma tendência que o governo atribui às PAEs.⁸

Houve um declínio marcante nos gastos públicos com Educação, de 22,6% do orçamento anual do governo em 1986 para 18,7% em 1995.⁹ Desde 1996, essa tendência tem-se mantido em geral constante. Como um percentual das despesas totais do governo, as alocações para educação caíram de 18% em 1988-89, para 6,9% em 1991-92 (uma redução de 62%), e 7,3% em 1996-97.

6 "Selected Statistics on Regional Member Countries". Banco Africano de Desenvolvimento, Abidjan, Costa do Marfim, 1994.

7 Pnud 1999, *op. cit.*, p. 54.

8 Governo do Quênia 1993. "Development Plan 1994 –1996". Imprensa Oficial, Nairóbi, pp. 30-31.

9 "Technological Capabilities and Learning in African Enterprises". Banco Mundial 1995, Washington, DC; e Governo do Quênia 1996. *Economic survey*. Imprensa Oficial, Nairóbi.

Dados os preconceitos predominantes, culturais e de outros tipos, a educação das meninas é com frequência sacrificada em favor da educação dos meninos. A paridade entre os gêneros quase foi alcançada na escola primária. Porém, a distância aumenta à medida que subimos de grau de escolaridade. No ensino secundário, essa disparidade tem-se mantido constante através dos anos, com uma média de matrículas em 1995 de 24,3% e 28,9% para as meninas e meninos, respectivamente.¹⁰

Na universidade, há grandes disparidades entre os gêneros. As mulheres compreendem menos de 30% da matrícula total e tendem a estar concentradas em cursos na área de ciências humanas – o que dificulta sua entrada em carreiras mais lucrativas no mercado de trabalho.¹¹ As estudantes abandonam a escola, especialmente após o curso secundário, por diversas razões, incluindo a impossibilidade de os pais pagarem valores exorbitantes, casamentos prematuros ou forçados, trabalho infantil e gravidez na adolescência.

A educação, saúde e pobreza formam um círculo vicioso no Quênia. As pessoas que não podem arcar com os custos de educação e assistência médica estão mais propensas a manter-se ignorantes e sujeitas a doenças. Portanto, são menos capazes de participar da produção, sendo empurradas para uma pobreza maior.

Só de lupa

Desde 1995, o governo tomou várias iniciativas para combater a pobreza. Entre elas, a fracassada iniciativa *Dimensões Sociais do Desenvolvimento* e o *Plano Nacional de Erradicação da Pobreza* (Pnep), que delineou o escopo da pobreza e estabeleceu metas para sua redução. O *Documento Estratégico de Redução da Pobreza* (PRSP, na sigla em inglês), recentemente concluído, adotou o Marco de Referência para Despesas de Médio Prazo, como um marco orçamentário organizador para a utilização prudente dos recursos nacionais na luta contra a pobreza.

A preparação do PRSP envolveu consultas amplas nacional e distritais. No entanto, existem suspeitas crescentes de que o espaço político destinado ao PRSP pertence principalmente a

fóruns criados de cima para baixo por instituições e atores sociais poderosos. Ao contrário de serem espaços mais autônomos criados a partir da base, por formas mais independentes de ação social relacionada com os problemas da pobreza. Contudo, as contribuições dos setores populares da sociedade queniana têm sido fortes e eloquentes. Essas contribuições sugerem que para enfrentar a pobreza e melhorar o bem-estar e o padrão de vida é necessário o seguinte:

- controlar a liberalização precipitada da economia, que já provoca o caos na vida da maioria da população queniana;
- reduzir o número de pessoas que vivem na pobreza;
- garantir como pré-requisitos acesso à alimentação, água potável e saneamento, vestimenta, habitação, saúde, educação e segurança;
- reconhecer que os/as quenianos/as de todos os padrões sociais têm a responsabilidade primária de identificar e expressar suas prioridades e de participar da conceituação, formulação, implementação e monitoramento das políticas, estratégias e programas de combate à pobreza.

O PRSP é uma estratégia de curto prazo, com o objetivo teórico de aplicar o PNEP, que propõe um horizonte temporal de 15 anos para combater a pobreza, por meio de uma série de planos trienais. Isso será vinculado ao PNEP e PRSP através dos Planos Nacionais de Desenvolvimento que, por sua vez, estipulam políticas mais amplas para serem implementadas em períodos de cinco anos.

Existe uma falta de conexão entre o Pnep e o PRSP e seria necessário usar uma lupa para ver a relação entre ambos. Em termos de conteúdo, o PRSP reforça os pacotes de ajuste estrutural ortodoxos. Apesar de em sua retórica serem autenticamente nacionais, são essencialmente baseados no enfoque uniforme do Banco Mundial/FMI. Na redação final do documento do PRSP, as observações e recomendações dos setores pobres foram quase totalmente ignoradas. Equilibrar os objetivos de crescimento econômico e de redução da pobreza do PRSP será um desafio significativo para o governo queniano. ■

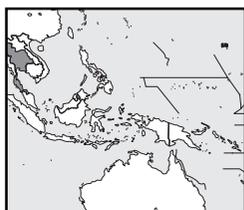
Kenya Coalition for Social Watch (Coalizão do *Social Watch* do Quênia):
African Women Communication Network (Femnet)
Elimu Yetu Campaign - ActionAid
EcoNews Africa
Kenya Debt Relief Network (Rede para Kendren)
ActionAid Kenya
Kenya Land Alliance
Centre for Governance and Development (CGD)
Undugu Society
Social Development Network (Sodnet)
<sodnet@arcc.or.ke>

10 Abagi, O. "Status Of Education In Kenya: Indicators for Planning and Policy Formulation". Ipar Special Report, Nairóbi, 1997.

11 Abagi, O. e J. Olweya. "Educational Reform in Kenya for the Next Decade: Implementing Policies for Adjustment and Revitalisation". Ipar, Nairóbi, 1999.

Nas mãos do capital transnacional

RANEE HASSARUNGSEE¹



As lições aprendidas com o colapso econômico de 1997 recomendam que a Tailândia se proteja dos riscos dos fluxos de capital e das flutuações internacionais da moeda, impondo controles estritos sobre as transações de capital de curto prazo e adotando medidas para minimizar a imprevisibilidade dos investimentos internacionais.

A dívida pública da Tailândia está em US\$ 64,9 bilhões ou 56% do PIB nacional. Essa dívida compreende US\$ 27,3 bilhões de empréstimos diretos do governo, US\$ 20,7 bilhões de empréstimos garantidos e não garantidos para as empresas estatais e US\$ 17 bilhões de dívida contraída pelo Fundo de Desenvolvimento das Instituições Financeiras.² Essas cifras não incluem as atividades de incentivo econômico do governo, nem os programas públicos de ajuda à geração de renda e emprego.

O desemprego está crescendo e, de acordo com pesquisa de fevereiro de 2001 do Instituto Nacional de Estatística, a força de trabalho na região Nordeste – a área mais pobre do país – compreendia 10 milhões 645 mil 761 pessoas, das quais 917 mil 317 estavam desempregadas, o que representa 8,6%, em comparação com 7,2% no ano 2000. A média nacional do desemprego era de 4,8%.³

Em decorrência da crise econômica, o número de pessoas pobres no país cresceu para 16%, ou seja, o correspondente a 10 milhões de pessoas. Segundo a classificação do Banco Mundial, é considerada pobre uma pessoa tailandesa com renda mensal inferior a US\$ 20, ou diária inferior a US\$ 0,75. Muitas das pessoas pobres pertencem a famílias pequenas e médias de agricultores, cujo chefes de família têm baixo nível de escolaridade e carecem de terra. Sessenta e seis por cento dos pobres vivem na região Nordeste.⁴

Os impactos nacionais e globais da crise econômica de 1997 são complexos, e a melhoria da economia vai exigir ações em muitas frentes. Economistas renomados vêm propondo mudanças no sistema macroeconômico do país.⁵ Wiraphong Ramangkul, ex-vice-primeiro-ministro e ministro da Fazenda, sugere que a Tailândia se proteja dos perigos dos fluxos de capitais e da flutuação internacional da moeda – principais responsáveis pelo colapso econômico de 1997. Rangsan Thanaphornphan, da Faculdade de Economia da Universidade de Thammasat, recomenda a reversão da liberalização financeira, a imposição de controles estritos sobre as transações de capital de curto prazo e medidas para minimizar a imprevisibilidade dos investimentos internacionais.

Sem recursos e voz

O professor Nidhi lawsriwong, da Universidade de Midnight (Fórum de Educação Popular), analisou o fenômeno da pobreza crescente e concluiu que sua causa principal é a falta de acesso aos recursos necessários para a vida cotidiana. Dois fatores contribuem para essa privação:⁶

- o governo administra a distribuição dos recursos naturais e sua preocupação principal é o lucro, e não a melhoria do padrão de vida. O governo permite a exploração dos recursos naturais por aqueles/as que podem conseguir grandes lucros. Surpreendentemente, preferem deixar a terra sem produzir, para fins especulativos, do que plantar mandioca. Do ponto de vista do mercado, os US\$ 11,30 de lucros obtidos com o cultivo da mandioca em um raí (6,25 raís equivalem a um hectare) de terra são insignificantes se comparados com os milhões que podem ser ganhos na especulação com a mesma terra;

1 Este artigo foi baseado em informações e dados fornecidos por membros do *Social Agenda Working Group* (Grupo de Trabalho da Agenda Social), Tailândia, e escrito por Raneer Hassarungsee do *Focus on the Global South (Focus)*. Foi traduzido por Suntaree Kiatiprajuk do *Thai Development Support Committee* (Comitê Tailandês de Apoio ao Desenvolvimento – TDSC).

2 Anuj Arbhahiro, Thailand Trend Project, 10º relatório sobre “Communications: Attempted Search for Public Media (July-September)”, Fundo de Pesquisa da Tailândia, 2001.

3 Amara Pongsapich *et alii*, “A New Paradigm on Social Development”, apresentação feita na conferência anual “1997: Thailand’s Turning Point”, Centro de Economia Política, novembro de 2001.

4 *The Matichon Daily* de 20 de novembro de 2001.

5 Kasian Techaphira. “An economic salvation proposal: readjustment and review of globalisation hegemony”. In: *The Matichon Daily* de 11 de novembro de 2000, p. 6.

6 Grupo de trabalho da Agenda Social, Tailândia, Universidade de Midnight, Assembléia dos Pobres e Fundação Komol Keemthong, arquivo de informações sobre o primeiro fórum de discussão sobre a “Erradicação da pobreza: como corrigir a estrutura”, realizado na Universidade de Thammasat, Bangcoc, em 27 de abril de 2001.

- sem recursos, as pessoas pobres perdem seu poder de barganha. Não têm acesso adequado ao processo de decisão política para melhorar sua situação. Os recursos modernos, como a mídia, também estão relativamente fora de seu alcance. Para conseguir a atenção da mídia, essa parcela da população tem que chegar à beira da violência ou da delinquência. Suas propostas despertam menos interesse do que suas manifestações públicas ou suicídios.

Conseguir uma audiência pública é um recurso político fora do alcance das pessoas pobres. Elas também não podem participar de partidos políticos ou de campanhas, que lhes garantiriam alguma influência. No entanto, Nidhi é otimista, esperando que as organizações políticas populares obtenham melhores resultados quando as pessoas pobres forem mais capazes de ajustar sua própria cultura e forma de se relacionar às organizações políticas modernas.

A pobreza atual não é mais um problema individual, mas uma deformação das estruturas econômicas, políticas e sociais. Em geral, o público é levado a crer que a única solução para a pobreza é o desenvolvimento econômico e a economia do “efeito cascata”^{NT} – uma teoria ultrapassada, que tem sido reforçada através das escolas, da mídia e dos discursos políticos. Como foi sugerido pelo professor Saneh Chamarik, presidente da Comissão Nacional de Direitos Humanos, o povo tailandês precisa superar a dependência dos estrangeiros e dos mercados para adotar uma distribuição equitativa dos recursos em todos os setores da sociedade.

Proteção já

Cada vez mais, a população tailandesa tem exigido proteção contra os efeitos negativos da globalização. Em 9 de novembro de 2001, no primeiro dia das reuniões da OMC no Catar, a Rede de Agricultura Alternativa e outros grupos – incluindo uma rede sobre a Aids, organizações sindicais e a Rede Nordestina de Conhecimento Local para a Auto-Suficiência – organizaram manifestações de protesto em frente à embaixada norte-americana.

Aparentemente, os EUA haviam pressionado a OMC para que concordasse com o patenteamento de formas de vida e dos medicamentos. Essas manobras vão aumentar o preço dos medicamentos porque a indústria farmacêutica irá patentear novos remédios essenciais, como os coquetéis antivírus. O acordo impediria que a Organização Produtora de Medicamentos da Tailândia e as indústrias farmacêuticas privadas importassem matérias-primas para a produção de medicamentos genéricos.

Outra preocupação é a biopirataria e o direito de propriedade sobre o arroz jasmim. O “Programa gradual para melhorar o arroz jasmim dos EUA”, apoiado financeiramente pelo Departamento de Agricultura dos EUA, obteve as sementes do arroz Khao Doc Mali 105 do Instituto Internacional de Pesquisa do Arroz (IRRI,

na sigla em inglês) e as tratou com raios gama para criar uma nova variedade, com maturação precoce e plantas mais baixas.

Essa nova variedade de arroz mantém a suavidade e a fragrância originais e poderá ser cultivada nas condições climáticas dos EUA. Embora o sucesso do projeto não esteja assegurado, há preocupação de que a nova variedade de arroz jasmim possa ter um impacto negativo na Tailândia. Uma preocupação especial são as conseqüências de patentear a nova variedade ou registrá-la para fins de proteção dos direitos de propriedade de acordo com a Lei de Proteção das Variedades de Plantas.

O professor Chamarik advertiu o povo tailandês sobre as possíveis ameaças:

“neste momento, a Tailândia, como uma base de recursos do Sudeste Asiático, corre um grave risco que poderá afetar negativamente um grande número de pessoas. A liberalização das finanças e do comércio não é nada mais do que a liberalização do acesso à nossa diversidade biológica. Nos próximos dez anos, os computadores e automóveis passarão a segundo plano na arena econômica. Alimentos e medicamentos serão os atores principais, não somente porque podem instaurar um monopólio do lucro, como também porque irão controlar os corpos e as mentes da população mundial”.

A Rede Nordestina de Conhecimento Local para a Auto-Suficiência afirmou que, depois de abrir-se ao imperialismo colonialista ocidental, disfarçado de comércio capitalista liberal, e depois de 40 anos sob a direção dos *Planos Nacionais de Desenvolvimento Econômico e Social*, a Tailândia continua sob o controle absoluto do “capital transnacional e do livre comércio”. Os principais defensores da hegemonia da globalização são organizações supranacionais, como FMI, Banco Mundial, OMC e Banco Asiático de Desenvolvimento.

Os países industrializados do G-8 dirigem essas organizações, e seu único objetivo parece ser transformar todas as coisas do mundo em mercadorias que possam ser livremente comercializadas. Se esse objetivo for alcançado, as comunidades locais sofrerão sérios danos, tais como:

- a forma de vida agrária, a cultura e as tradições locais chegarão ao fim;
- a degradação e exaustão dos recursos naturais nas comunidades locais vão continuar e serão intensificados os conflitos entre o governo e o setor privado, de um lado, e as comunidades locais, de outro;
- a participação direta do povo na política democrática será desestimulada;
- surgirão sistemas macro e microeconômicos que não terão sensibilidade para as práticas comunitárias;
- os estilos de vida e a sabedoria local serão absorvidos pela educação centralizada que defende as metas capitalistas;
- o tratamento ocidentalizado das doenças, que depende completamente dos sistemas de saúde estrangeiros e da alta tecnologia, irão ignorar e arruinar os sistemas de saúde comunitários e a sabedoria social.

NT *Trickle-down economics* – teoria segundo a qual o crescimento econômico será atingido quando se permitir o florescimento dos negócios, deixando a prosperidade *escorrer* para a população de baixa e média renda.

Verso e reverso

A luta para proteger o direito à auto-suficiência é um lado da moeda; a criação de alternativas à globalização, o outro. A Rede de Agricultura Alternativa, baseada nas Regiões Nordeste, Central e Sul, tem tido sucesso em obter e transferir técnicas de agricultura sustentável aos/as pequenos/as agricultores/as. Sua proposta de agricultura sustentável tem sido aceita pelos/as agricultores/as comunitários/as. Também foi incorporada ao Oitavo Plano Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (1997-2001), como diretriz fundamental para reestruturar a pequena produção agrícola, as comunidades e a sociedade.

O Plano estipula ainda que 20% do total de terras agrícolas, cerca de 25 milhões de rais (4 milhões de hectares), devem ser reservados para a agricultura sustentável. Nessas áreas, o público tem direito de participar do desenvolvimento dos sistemas agrícolas e da conservação e recuperação dos recursos naturais.

A Rede de Agricultura Alternativa continua a monitorar o governo e outras agências e a defender as práticas da agricultura sustentável. A Rede concluiu que muitas dessas práticas tinham pouquíssima substância para gerar mudanças reais. Na sua participação na manifestação de 99 dias da Assembléia dos Pobres (de 25 de janeiro a 2 de maio de 1997), a Rede solicitou veementemente que o governo de Chavalit revisse as atividades do Ministério da Agricultura e demais órgãos correlatos.

Também propôs ao governo um plano-piloto para o desenvolvimento da agricultura sustentável dos/as pequenos/as agricultores/as, oferecendo uma variedade de padrões agrícolas que estão adaptados a distintas condições ecológicas e culturas comunitárias. O projeto também propor-

cionava quadros organizativos e administração pelas organizações de agricultores/as e da comunidade, para que pudessem ser modelos de desenvolvimento da agricultura sustentável em escala nacional.

As exigências e pressões da Assembléia resultaram na aprovação do projeto-piloto pelo Gabinete em 18 de março de 1997, abrindo caminho para sua implementação. A Rede elaborou, então, planos operacionais e orçamentos detalhados para a análise do governo e das agências pertinentes. Porém, a crise econômica provocou a renúncia do governo Chavalit em 4 novembro de 1997, e o projeto-piloto foi devolvido ao Ministério da Agricultura.

A Rede e a Assembléia insistiram muitas vezes com o novo governo de coalisão de Chuan Leekpai para que reconsiderasse o projeto-piloto. A administração de Leekpai, finalmente, deu a aprovação de seu Gabinete em 30 de março de 2000, tendo concordado, em princípio, e aprovado a aplicação do "Projeto-Piloto 2001-2003 para o Desenvolvimento Agrícola Sustentável dos Pequenos Agricultores", com um orçamento de US\$ 14,3 milhões.

O projeto está dirigido a 27.100 rais (4.336 hectares) de terras agrícolas e áreas costeiras ao longo dos 116,4 km da Baía de Pattani. Em geral, as áreas estão situadas em 19 zonas ecológicas: 9 no Nordeste, 4 no Norte e no Sul, e 2 na Região Central. Os grupos-alvo do projeto incluem 3.670 famílias, que vivem em planícies, planaltos e montanhas, e 3.535 famílias de pescadores.

O projeto-piloto é resultado de uma luta longa de muitas organizações. O governo deve apoiar e promover ativamente esse tipo de iniciativa popular de longo prazo rumo à meta do desenvolvimento sustentável. ■

Social Agenda Working Group (Grupo de Trabalho da Agenda Social)
Focus on the Global South (Focus)
<ranee@focusweb.org>

Fontes e recursos internacionais de informação

ONU (Organização das Nações Unidas)

Disponibiliza na internet informações gerais sobre o sistema, sua estrutura e missão. Também estão acessíveis bases de dados, estatísticas, documentos, notícias e comunicados de imprensa. A partir de 1990, as Nações Unidas realizaram uma série de conferências e cúpulas internacionais. A Declaração e o Programa de Ação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (CMDSD) e a Declaração e a Plataforma de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, em Pequim estão disponíveis em: <http://socialwatch.org>

Site: www.un.org

Banco Mundial

O *Informe do Desenvolvimento Mundial 2002* "Instituições para os Mercados" discute como somente países com mercados inclusivos e eficientes tiveram aumentos significativos de renda e redução da pobreza. A publicação contém uma seleção de indicadores de desenvolvimento social, uma referência essencial sobre as tendências do desenvolvimento. O informe está disponível em:

www.bancomundial.org/document/15018.pdf

E-mail: pic1@worldbank.org

Site: www.worldbank.org

CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e o Caribe)

E-mail: publications@eclac.cl

Site: www.cepal.org

CEA (Comissão Econômica das Nações Unidas para a África)

E-mail: ecainfo@uneca.org

Site: www.uneca.org

DAW (Divisão para o Progresso da Mulher)

Seu objetivo é garantir a participação das mulheres em todos os aspectos da atividade humana, em condições de igualdade com os homens. Promove as mulheres como participantes e beneficiárias equitativas do desenvolvimento sustentável, paz e segurança, governo e direitos humanos. Também luta para estimular a inclusão de uma perspectiva de gênero dentro e fora do sistema ONU.

E-mail: daw@un.org

Site: www.un.org/womenwatch/daw

Divisão das Nações Unidas para Política Social e Desenvolvimento

Suas atividades principais estão vinculadas à implementação da Declaração de Copenhague sobre o Desenvolvimento Social e do Programa de Ação da CMDSD.

E-mail: social@un.org

Site: www.un.org/esa/socdev/dspd.htm

CEAP (Comissão Econômica das Nações Unidas para a Ásia e Pacífico)

E-mail: webmaster@unescap.org

Site: www.unescap.org

FAO (Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação)

A FAOSTAT é uma base de dados integrada *online* que contém mais de 1 milhão de séries anuais internacionais nas seguintes áreas: produção, comércio, balanços alimentares, fertilizantes e pesticidas, aproveitamento de terras e irrigação, produtos florestais, produtos de pesca, população, máquinas agrícolas e ajuda alimentar. Para mais informações sobre FAOSTAT, entre em contato com:

faostat-inquiries@fao.org

E-mail: FAO-HQ@fao.org

Site: www.fao.org

Financiamento do desenvolvimento

Conferência internacional realizada de 18 a 22 de março de 2002, em Monterrey, México.

E-mail: ffd@un.org

Site: www.un.org/esa/ffd

SLNG (Serviço de Ligação da ONU com as Organizações Não-Governamentais)

Unidade especializada em educação para o desenvolvimento e em trabalho de informação sobre questões do desenvolvimento Norte-Sul que facilitem o diálogo e a cooperação entre ONGs de desenvolvimento e a ONU. Publica boletins e outros documentos que podem ser obtidos em seus escritórios.

E-mail: ngls@un.org

Site: www.unsystem.org/ngls

OCDE (Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico)

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE criou um conjunto de indicadores básicos. Uma coleção inicial desses indicadores está disponível em: www.oecd.org/dac/indicators.

E-mail: sales@oecd.org

OIT (Organização Internacional do Trabalho)

A Ilolx é uma base de dados trilingüe que contém os acordos e recomendações da OIT, ratificações, comentários da Comissão de Especialistas e do Comitê de Liberdade Sindical, reclamações, queixas, interpretações, estudos gerais e numerosos documentos relacionados a essas questões. Disponível em:

ilolx.ilo.ch:1567/spanish/index.htm

E-mail: ilo@ilo.org

Site: www.ilo.org

OMS (Organização Mundial da Saúde)

E-mail: info@who.int

Site: www.who.int

Popin (Divisão de População das Nações Unidas)

Em janeiro de 2000, a Divisão e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais publicaram o relatório *Charting the Progress of Populations (Mapeando o Progresso das Populações)*. O relatório traz informações sobre 12 indicadores socioeconômicos relacionados às metas das conferências.

E-mail: population@un.org

Site: www.un.org/esa/population

Pnud (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento)

O *Relatório do Desenvolvimento Humano 2002 "Aprofundar a democracia num mundo fragmentado"* celebra o crescimento da democracia no mundo. Ao mesmo tempo, defende o seu aprofundamento no âmbito local, nacional e mundial, a reforma das estruturas de poder de organismos internacionais, tais como FMI, Banco Mundial e OMC. O Relatório classifica 173 países de acordo com o seu índice de desenvolvimento humano (IDH).

Site: www.undp.org.br

Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura)

O *Informe de Acompanhamento de 2001 sobre a Educação para Todos (EPT)* foi preparado com o objetivo de informar sobre os avanços conseguidos pelos países e agências no cumprimento dessas metas, assim como ressaltar as grandes tendências e aportes e assinalar ações futuras.

E-mail: efa@unesco.org

Site: www.unesco.org/education/efa_ed_for_all/index.shtml

Unicef (Fundo das Nações Unidas para a Infância)

No *Estado Mundial da Infância 2002*, examina a capacidade de liderança necessária para concretizar os compromissos assumidos na Cúpula Mundial sobre a Infância, de 1990, e melhorar a vida das crianças e de suas famílias, hoje e no futuro. A campanha "Dizer sim para as crianças" ocupa um lugar de destaque no Informe, apresentando modelos de liderança exercida por indivíduos, organizações e alianças. Disponível em:

www.unicef.org/spanish/sowc02

O Unicef publica também um informe denominado *O Progresso das Nações*, que classifica os países do mundo segundo seu desempenho em saúde infantil, nutrição, educação, planejamento familiar e progresso das mulheres.

E-mail: netmaster@unicef.org

Site: www.unicef.org

Unifem (Fundo de Desenvolvimento das Nações Unidas para a Mulher)

Promove o *empoderamento* das mulheres e a igualdade entre os gêneros. Age como um catalisador dentro do sistema ONU, apoiando esforços que vinculem as necessidades e preocupações das mulheres a todas as questões críticas na agenda nacional, regional e global.

E-mail: unifem@undp.org

Site: www.unifem.undp.org

Unrisd (Instituto de Pesquisa das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social)

Realiza pesquisas, publica estudos e organiza seminários sobre uma gama de problemas sociais nos países em desenvolvimento. Por exemplo, um estudo sobre "como as políticas de desenvolvimento e os processos de mudanças econômicas, sociais e ambientais afetam grupos sociais diferentes" (*Unrisd: 30 anos de pesquisa para o desenvolvimento social -1993*).

E-mail: info@unrisd.org

Site: www.unrisd.org

Women Watch (Observatório da Mulher)

Foi criado para monitorar os resultados da IV Conferência Mundial sobre a Mulher, realizada em Pequim em 1995. A DAW, o Unifem e o In straw (Instituto Internacional de Pesquisa e Formação para o Progresso da Mulher) iniciaram este projeto em 1997.

E-mail: womenwatch@un.org

Site: www.un.org/womenwatch

ONGS DE ATUAÇÃO GLOBAL

Anistia Internacional

Movimento mundial de pessoas que atuam com a convicção de que os governos não devem negar aos indivíduos seus direitos humanos básicos. Pública informes anuais por país.

E-mail: amnestyis@amnesty.org

Site: www.amnesty.org

ARAB NGO Network for Development (Rede Árabe de ONGs para o Desenvolvimento)

Integrada por 55 ONGs de 12 países árabes. Surgiu a partir do processo preparatório da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (1995) e prosseguiu no papel de coordenação e acompanhamento da CMDS.

E-mail: annd@cyberia.net.lb

Site: www.worldforumbeirut2001.org/english/annde.htm

ATD Fourth World (Ajuda ao Quarto Mundo)

Dedicada à superação da pobreza extrema. Sua meta é explorar todas as possibilidades de parcerias com famílias que vivem na pobreza crônica e estimular que mais cidadãos e funcionários públicos participem desse esforço.

E-mail: information@atd-fourthworld.org

Site: www.atd-quartmonde.org

BIC – Bank Information Center (Centro de Informação sobre Bancos)

Fornece informações e apoio estratégico para ONGs e movimentos sociais de todo o mundo sobre projetos, políticas e práticas do Banco Mundial, FMI e outros bancos multilaterais. Defende maior transparência, *accountability* e participação cidadã nas instituições financeiras multilaterais.

E-mail: info@bicusa.org

Site: www.bicusa.org

Bretton Woods Project

Rede de 400 ONGs que luta por crescente transparência e participação da sociedade civil nas políticas e intervenções do Banco Mundial e do FMI. Monitora e vigia as ações dessas instituições. Trabalha na circulação de informação, alimentação e alerta da mídia. Produz boletins, análises e pesquisas. Publica bimensalmente Bretton Woods Update. O site é rico em informações e análises.

E-mail: info@brettonwoodsproject.org

Site: www.brettonwoodsproject.org

Cladem (Comitê da América Latina e Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher)

Rede de mulheres e de organizações de mulheres de toda a América Latina e Caribe com o objetivo de juntar esforços para uma defesa efetiva dos direitos das mulheres na região.

E-mail: coordi@cladem.org

Site: www.cladem.org

Cidse

Aliança de 16 organizações católicas da Europa, América do Norte e Nova Zelândia que trabalham com o tema do desenvolvimento. Desde 1968, compartilham uma estratégia para projetos e programas de desenvolvimento, educação para o desenvolvimento e *advocacy* (defesa de direitos).

E-mail: postmaster@cidse.org

Site: www.cidse.org

CIOSL (Confederação Internacional de Sindicatos Livres)

Reúne centrais sindicais de diferentes países e aceita filiações de organizações sindicais de boa-fé, independentes de influência externa e com estrutura democrática.

E-mail: internetpo@icftu.org

Site: www.icftu.org

ICSW

(Conselho Internacional do Bem-Estar Social)
Trabalha em todo o mundo pela causa do bem-estar social, justiça e desenvolvimento. Publica a revista *Social Development Review*, que se ocupa do monitoramento das ações governamentais e não-governamentais relacionadas à Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social.

E-mail: icswintl@colba.net

Site: www.icsw.org

Conselho Mundial das Igrejas

Associação de 337 Igrejas em mais de 120 países de todos os continentes, envolvendo praticamente todas as tradições cristãs.

E-mail: info@wcc-coe.org

Site: www.wcc-coe.org

DAWN (Alternativas de Desenvolvimento com Mulheres para uma Nova Era)

Rede de mulheres especialistas e ativistas do Sul econômico, dedicadas à pesquisa feminista do contexto global, com o compromisso de trabalhar pela justiça econômica e a democracia.

E-mail: admin@dawn.org.fj

Site: www.dawn.org.fj

Coalizão Ecumênica para a Justiça Econômica e Kairois

Congregam uma série de igrejas canadenses, agências de base eclesial e organizações religiosas em uma nova parceria dedicada a promover os direitos humanos, justiça, paz, desenvolvimento humano e solidariedade universal.

E-mail: ecej@accessv.com

Site: www.ecej.org

Eurodad (Rede Européia sobre Dívida e Desenvolvimento)

Rede de ONGs de 16 países europeus. Seu objetivo é coordenar as atividades das ONGs que trabalham com temas da dívida do Terceiro Mundo, ajuste estrutural e mercados financeiros para garantir que suas visões sejam levadas em conta pelos que tomam as decisões na Europa e nas Instituições de Bretton Woods, além de outros atores importantes.

E-mail: eurodad@agoronet.be

Site: www.eurodad.org

Eurostep (Solidariedade Européia para a Participação Igualitária do Povo)

Rede de ONGs européias, atuando em cerca de 100 países. Eurostep trabalha para influenciar a cooperação oficial e as instituições multilaterais e apoiar iniciativas de ONGs para o desenvolvimento humano.

E-mail: admin@eurostep.org

Site: www.eurostep.org

Fórum Social Mundial

Um espaço internacional de reflexão e organização que se opõe às políticas neoliberais e busca construir alternativas para priorizar o desenvolvimento humano em cada país e nas relações internacionais. O Fórum Social Mundial realiza um encontro todos os anos nas mesmas datas do Fórum Econômico Mundial. O primeiro e segundo Fóruns foram realizadas em janeiro de 2001 e 2002, em Porto Alegre, Rio Grande do Sul – onde também se realizará o III FSM, de 23 a 28 de janeiro de 2003.

E-mail: fsm2002@uol.com.br

Site: www.forumsocialmundial.org.br

Guia do Mundo 2001-2002

Obra de referência atualizada a cada dois anos, incluindo a história, mapas e estatísticas de todos os países e regiões do mundo. A última edição contém uma avaliação do século XXI sobre os principais temas globais, do ponto de vista ambiental e do desenvolvimento social. A versão impressa está disponível em espanhol, inglês, português e italiano.

O CD-ROM contém os relatórios nacionais do *Social Watch* e da Anistia Internacional, em inglês e espanhol. A publicação *online* disponível inclui o livro e uma atualização semanal em espanhol. Está também disponível a edição dinamarquesa em CD-ROM e na internet.

E-mail: guiatm@chasque.apc.org

Site: guiadelmundo.org.uy

Anuário dos Direitos Humanos nos Países em Desenvolvimento

Compilado por instituições de direitos humanos da Noruega, Áustria, Holanda e Suécia, informa sobre a situação dos direitos humanos (incluindo direitos sociais, econômicos e culturais) em países em desenvolvimento, com os quais mantém uma relação de ajuda oficial. Os relatórios são elaborados por pesquisadores/as que realizam seus estudos no país em questão.

E-mail: sales@kli.wkap.nl

Site: www.law.uu.nl/english/sim/yb

Human Rights Watch (Observatório dos Direitos Humanos)

Dedica-se a proteger e defender os direitos humanos das pessoas em todo o planeta. Para pedidos de publicações dirigir-se a: genao@hrw.org

E-mail: hrwdc@hrw.org

Site: www.hrw.org

Instituto de Estudos sobre o Desenvolvimento (Institute for Development Studies)

Desde 1966 é um renomado centro internacional de pesquisa e ensino sobre temas relacionados ao desenvolvimento. Também abriga inovadores serviços de manejo da informação.

E-mail: ids@ids.ac.uk

Site: www.ids.ac.uk/ids

Inter Press Service (IPS)

Agência de notícias que visa promover uma nova estratégia de comunicação global, através da divulgação de informações, artigos e serviços sobre temas relacionados ao desenvolvimento.

E-mail: online@ips.org

Site: www.ips.org

Jubileu+

Programa da New Economics Foundation, de Londres, que capitaliza as conquistas da Coalizão Jubileu 2000 do Reino Unido e apoia as campanhas mundiais pela justiça econômica.

E-mail: info.jubilee@neweconomics.org

Site: www.jubileeplus.org

Mani Tese

Busca promover justiça, solidariedade e respeito entre os povos.

E-mail: manitese@manitese.it

Site: www.manitese.it

NGONET

Serviço de informação para ONGs sobre processos de negociação globais. Distribui coleções de documentos sobre as conferências da ONU e processos globais de negociação mais recentes.

E-mail: ngonet@chasque.apc.org

Site: www.chasque.apc.org/ngonet

Instituto sobre Desenvolvimento no Exterior (Overseas Development Institute)

Sediado na Grã-Bretanha, pesquisa sobre temas de desenvolvimento internacional e questões humanitárias.

E-mail: odi@odi.org.uk

Site: www.odi.org.uk

Oxfam Internacional

Fundada em 1995, grupo de 11 ONGs autônomas. Seus membros têm cultura, história e línguas diversas, porém compartilham o compromisso de trabalhar pelo fim do desperdício e da injustiça da pobreza, tanto no trabalho de desenvolvimento de longo prazo quanto em situações de emergência humanitária.

E-mails: information@oxfaminternational.org

ou advocacy@oxfaminternational.org

Site: www.oxfaminternational.org

Realidade da Ajuda (The Reality of Aid)

Revista independente sobre a ajuda internacional, publicada anualmente pelo ICVA, Eurostep e ActionAid. ONGs de 21 países da OCDE trabalham uma avaliação detalhada dos patamares atuais da ajuda e das recentes mudanças nas suas políticas. O informe A Realidade da Ajuda 2001, *Failing to Deliver on Poverty and Equity*, destaca as limitações da ajuda e mostra o efeito catalisador que poderia ter se o regime atual fosse reformado.

E-mail: roa@devinit.org

Site: www.realityofaid.org

Publicado por: Earthscan Publications Ltd., UK

E-mail: earthinfo@earthscan.co.uk

Site: www.earthscan.co.uk

Repem (Rede de Educação Popular entre Mulheres da América Latina e Caribe)

Espaço regional de organizações latino-americanas e caribenhas dedicadas a articulações estratégicas sobre gênero, educação e economia. Entre outras várias atividades, a Repem monitora as conferências e cúpulas de Copenhague, Pequim e Hamburgo.

E-mail: repem@repem.org.uy

Site: www.repem.org.uy

Saprin (Rede Internacional de Revisão Participativa do Ajuste Estrutural)

Rede mundial de organizações que questiona a imposição de programas de ajuste estrutural (PAEs). Trabalha com grupos da sociedade civil de 15 países para determinar o impacto real dos programas de reforma econômica impulsionados pelo FMI e Banco Mundial e traçar alternativas. Sustenta que os PAEs tiveram consequências desastrosas para a maioria das populações dos mais de 80 países em que foram aplicados.

E-mail: secretariat@saprin.org
Site: www.saprin.org

Suns (Monitor do Desenvolvimento Norte-Sul)

Serviço diário de artigos que monitora negociações internacionais a partir de Genebra. NGONET e Rede do Terceiro Mundo lançaram um CD-ROM com todos os documentos publicados pelo Suns, desde 1982, relacionados à Rodada Uruguia do Gatt e sua continuação, incluindo a OMC e AMI.

E-mail: suns@igc.org
Site: www.sunsonline.org

Rede do Terceiro Mundo (Third World Network)

Realiza pesquisas sobre temas econômicos, sociais e ambientais relacionados; oferece uma plataforma que representa os interesses e perspectivas do Sul nos fóruns internacionais, como conferências e processos da ONU. Entre suas atividades recentes estão: a publicação do boletim diário Suns, em Genebra; a publicação quinzenal *Third World Economics* e a revista mensal *Third World Resurgence*; a publicação do *Third World Network Features*; livros sobre questões econômicas e ambientais, organização de diversos seminários e *workshops*.

E-mail: twnet@po.jaring.my
Site: www.twinside.org.sg

Rede do Terceiro Mundo na América Latina

Publica mensalmente *Revista del Sur* e a quinzenalmente *Tercer Mundo Económico*. Os artigos da Rede do Terceiro Mundo estão disponíveis em formato eletrônico, através das redes APC, na conferência <twf.features> em inglês, em espanhol na conferência <redtm.analisis>.

E-mail: redtm@chasque.apc.org
Site: www.redtercermundo.org.uy

Rede do Terceiro Mundo na África (TWN Africa)

E-mail: twnafrica@ghana.com
Site: twnafrica.org

Imposto Tobin

Proposta de taxar as transações financeiras nos mercados de câmbio estrangeiros, por meio de cooperação multilateral, e utilizar as receitas para atender necessidades ambientais e humanas. Um imposto desse tipo moderaria a volatilidade dos mercados financeiros e restauraria a soberania econômica nacional. (O nome vem de James Tobin, um economista da Universidade de Yale que ganhou o prêmio Nobel.)

Alguns *links* importantes:

Halifax Initiative
E-mail: info@halifaxinitiative.org
Site: www.halifaxinitiative.org
Tobin Tax Initiative
CEED/IIRP
E-mail: cecilr@humboldt1.com
Site: www.ceedweb.org/iirp

Wedo (Organização de Mulheres para o Ambiente e o Desenvolvimento)

Trabalha ativamente para aumentar a visibilidade das mulheres, seu papel e a liderança na elaboração de políticas públicas, por meio de campanhas a favor da paz, gênero, direitos humanos, justiça ambiental e econômica. Desenvolve trabalho de *advocacy* em âmbito nacional, regional, na ONU e nas instituições financeiras internacionais; e também realiza ações locais.

E-mail: wedo@wedo.org
Site: www.wedo.org

World Watch Institute

Voltada para a pesquisa de políticas públicas. Seu relatório anual *The State of the World 2002 (Estado do Mundo 2002)* inclui capítulos sobre as mudanças climáticas, agricultura, produtos químicos tóxicos, turismo sustentável, população, conflitos de recursos e governança global, com atenção especial para a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável da ONU, realizada em Johannesburgo, África do Sul, em agosto-setembro de 2002.

E-mail: worldwatch@worldwatch.org
Site: www.worldwatch.org

WTO Watch (Observatório da OMC)

Centro de informação mundial sobre temas de comércio, OMC e desenvolvimento sustentável. Também oferece recursos de multimídia.

Site: www.wtwatch.org

Ajude o Social Watch a identificar outras fontes relevantes.

Escreva para:
Social Watch c/o ItEM
Juan D. Jackson 1136
11200 Montevideo, Uruguay
Fax: +598-2-411-9222
E-mail: socwatch@socialwatch.org
Site: www.socialwatch.org

No Brasil, envie para *Observatório da Cidadania*, escrevendo para o Ibase:
Av. Rio Branco, 124/ 8º andar – Centro
CEP 20040-001 – Rio de Janeiro-RJ
Fax: +55-21-3852 3517
E-mail: observatorio@ibase.br
Site: www.ibase.br

Grupo de Referência do Observatório da Cidadania - Brasil

Ibase – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas

Coordenador do Grupo de Referência do Observatório da Cidadania no Brasil, é uma entidade pública a serviço da cidadania e da democracia. Como entidade autônoma, o Ibase se assume como ator social pautado por princípios e valores éticos de liberdade, igualdade, diversidade, solidariedade e participação cidadã. Visa contribuir estrategicamente para o desenvolvimento da democracia em sua plena radicalidade, tanto de direitos, instituições e práticas políticas como de estruturas, relações e processos econômicos, sociais e culturais democráticos. Participa e apóia iniciativas que tenham como escopo a defesa e a promoção dos direitos humanos, da justiça e do bem-estar social. Engaja-se na viabilização de propostas que visam à erradicação das condições geradoras de fome, miséria e pobreza, bem como no combate sistemático a quaisquer formas de desigualdade e exclusão social.

Desde o ano 2000, o Ibase faz parte do Comitê Organizador do Fórum Social Mundial, realizado anualmente em janeiro, no Rio Grande do Sul.

Av. Rio Branco, 124/ 8º andar – Centro
CEP 20040-001 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2509 0660
Fax: +55-21-3852 3517
E-mail: ibase@ibase.br
Site: www.ibase.br

Cedec – Centro de Estudos de Cultura Contemporânea

Centro de pesquisa, reflexão e ação, reúne intelectuais e pesquisadores/as com formação em distintas áreas do conhecimento e de diferentes posições teóricas e político-partidárias. Objetiva o desenvolvimento de pesquisas sobre a realidade brasileira e a consolidação de seu perfil institucional como espaço plural de debates. Entre estas, destacam-se as relacionadas aos direitos e da justiça social, da constituição e consolidação da cidadania, das instituições democráticas, e da análise das políticas públicas de corte social.

A instituição publica a revista Lua Nova. Várias atividades são realizadas em conjunto com outras instituições e entidades da sociedade civil, com universidades públicas e privadas, e com a comunidade acadêmica nacional e internacional. Esse conjunto de atividades articulado àqueles objetivos configura um perfil institucional que confere ao Cedec a condição de interlocutor dos distintos setores da sociedade, da administração pública dos diferentes níveis de governo, dos setores políticos, bem como da comunidade científica.

Rua Airosa Galvão, 64 – Água Branca
CEP 05002-070 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-3871 2966
Fax: +55-11-3871 2123
E-mail: cedec@cedec.org.br
Site: www.cedec.org.br

Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional

ONG que atua em escala local, regional, nacional e internacional, tem como missão: a) contribuir para a construção de uma alternativa de desenvolvimento fundada na democracia, na justiça social, em um desenvolvimento sustentável e na ampliação da esfera pública; b) apoiar, com visão e atuação próprias, a construção, o fortalecimento e a articulação de sujeitos coletivos do desenvolvimento, através de ações educativas e de projetos demonstrativos.

Rua das Palmeiras, 90 – Botafogo
CEP 22270-070 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2286 1441
Fax: +55-21-2286 1209
E-mail: fase@fase.org.br
Site: www.fase.org.br

Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos

Sediada em Brasília, tem como missão lobby para o movimento popular no Congresso Nacional, além de articulação, assessoria e educação política voltada para as políticas públicas. Suas principais áreas temáticas são: crianças e adolescentes; questões agrária/agrícolas e ambiental/ecológicas; direitos humanos, povos indígenas, relações de gênero, comunicação e orçamento público federal. O trabalho do Inesc

abrange ainda as áreas de segurança alimentar, gestão pública, política internacional e política ambiental. Seu principal foco de atuação é o de educar, pressionar, e mobilizar a sociedade para o acompanhamento de temas de interesse no Congresso Nacional, já que a lei é um importante instrumento para a luta das organizações populares para alcançar seus direitos e reivindicações.

SCS - Quadra 08 - Bloco B-50, sl. 433/441
Ed. Venâncio 2.000
CEP 70333-970 – Brasília-DF
Tel.: +55-61-226 8093
Fax: +55-61-226 8042
E-mail: inesc@tba.com.br
Site: www.inesc.org.br

SOS Corpo – Gênero e Cidadania

Visa promover a igualdade de gênero com justiça social, tem como objetivos institucionais a qualificação da atuação pública das mulheres na construção da democracia brasileira; a criação de alternativas para o desenvolvimento regional; e a promoção dos direitos reprodutivos e sexuais como campo de construção, defesa e usufruto da cidadania. É no feminismo que o SOS Corpo fundamenta sua intervenção na sociedade, participando da luta contra a discriminação e a opressão das mulheres, orientando-se pelos ideais de liberdade, justiça e igualdade e tomando como princípios a defesa da pluralidade de pensamento e posicionamento, e a solidariedade e a autonomia como elementos da convivência social e da organização política. A produção de conhecimento no SOS Corpo abrange todos os seus campos temáticos – feminismo, saúde sexual e reprodutiva, direitos sexuais e reprodutivos, gênero e desenvolvimento.

Rua Real da Torre, 593 – Madalena
CEP 50610-000 – Recife-PE
Tel.: +55-81-445 2086
Fax: +55-81-445 1905
E-mail: sos@soscorpo.org.br

FONTES NACIONAIS DE INFORMAÇÃO

ABEP – Associação Brasileira de Estudos Populacionais

Promove o intercâmbio científico na área de demografia e o conhecimento da realidade demográfica nacional. Sociedade civil, de direito privado, de cunho nacional, de interesse coletivo e caráter técnico-científico, sem fins lucrativos, com autonomia financeira, aberta a todos e todas com interesse nos estudos e investigações populacionais. Trata-se da única associação do gênero no país, exemplo de entidade científica que deu certo é referência nacional e internacional de seriedade de trabalho dos seus associados.

Site: www.abep.org.br

Abong – Associação Brasileira de ONGs

Fundada em agosto de 1991, representa e promove o intercâmbio entre as ONGs empenhadas no fortalecimento da cidadania, na expansão dos direitos fundamentais e na consolidação da democracia. Neste sentido, busca servir de veículo de expressão, em âmbito nacional e internacional, de opiniões, contribuições, propostas e alternativas das ONGs diante da problemática do desenvolvimento da sociedade brasileira.

Rua Gal. Jardim, 660 – Vila Buarque
CEP 01223-010 – São Paulo-SP
Tel./Fax: +55-11-3151 2333
E-mail: abong@abong.org.br
Site: www.abong.org.br

Ação Educativa

Apóia e propõe projetos educativos e de juventude, visando à promoção da justiça e ao fortalecimento da democracia participativa no Brasil. Fundada em 1994, realiza atividades de assessoria, pesquisa, informação e formação, além de produzir e divulgar materiais de subsídio a profissionais de Educação, jovens e outros agentes sociais. Coordena a Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Rua Gal. Jardim, 660 – Vila Buarque
CEP 01223-010 – São Paulo-SP
Tel./Fax: +55-11-3151 2333
E-mail: acaoeducativa@acaoeducativa.org
Site: www.acaoeducativa.org

Afirma Comunicação e Pesquisa

Sua missão é a produção e a democratização de informação e dados relevantes para a promoção dos direitos humanos e de maior igualdade e diversidade racial e de gênero. Afirma Comunicação e Pesquisa nasce a partir de uma experiência pioneira de mídia eletrônica, a Afirma Revista Negra Online, criada em fevereiro de 2000, uma referência sobre o trabalho e a reflexão de ONGs e pesquisadores/as negros e não-negros no Brasil e no exterior.

Av. Nilo Peçanha, 50/ sl.304 – Centro
CEP 20044-900 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2524 5451
E-mail: afirma@afirma.inf.br
Site: www.afirma.inf.br

Biblioteca Virtual da Mulher

Site especializado no tema Mulher e Relações de Gênero. Reúne informações nacionais e internacionais sobre saúde, violência, cultura, trabalho, direitos e cidadania, educação, poder e participação política. É um projeto do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (Cedim/RJ) em parceria com o Programa Prossiga – Informação e Comunicação para a Ciência e Tecnologia/IBICT/MCT e conta com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (Faperj).

Site: www.prossiga.br/bvmulher/cedim

CCR – Comissão de Cidadania e Reprodução

Congrega um grupo de profissionais comprometidos/as com o exercício da cidadania, buscando monitorar e influenciar a mídia, a legislação, as políticas públicas e a agenda de saúde, direitos sexuais e reprodutivos no Brasil. Além de procurar o diálogo permanente e dinâmico com diversos setores da sociedade organizada. Mantém um banco de dados com mais de 13 mil registros de matérias sobre saúde reprodutiva e sexualidade além de produzir publicações próprias.

Rua Morgado de Mateus, 615
CEP 04015-902 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-5574 0399
Fax: +55-11-5575 7372
E-mail: ccr@ax.apc.org
Site: www.ccr.org.br

CESeC – Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

Centro da Universidade Candido Mendes, criado em abril de 2000, reúne uma equipe de especialistas com experiência em trabalho acadêmico, atuação em movimentos sociais e formulação e execução de políticas públicas. Dedicar-se à realização de pesquisas aplicadas, fóruns e atividades de ensino nas áreas de segurança, justiça e cidadania. Seu principal compromisso é contribuir para a modernização e democratização do sistema de justiça criminal e para a formação de uma cultura participativa de segurança pública no Brasil.

Rua da Assembléia, 10/ sl.810 – Centro
CEP 20111-900 – Rio de Janeiro- RJ
Tel.: +55-21-2531 2000 - Ramal284
Fax: +55-21-2531 2033
E-mail: cesec@candidomendes.edu.br
Site: www.cesec.ucam.br

Cfemea – Centro Feminista de Estudos e Assessoria

Tem como objetivo central o trabalho direto com o Poder Legislativo, atuando de forma democrática, suprapartidária, autônoma e comprometida com o movimento de mulheres. É uma organização pioneira no monitoramento sistemático de proposições legislativas e no assessoramento aos/as parlamentares nas questões de equidade de gênero e na defesa dos direitos das mulheres, visando sua regulamentação e ampliação.

SCN - Quadra 6 - Bloco A, sl.602
Edifício Venâncio 3000
CEP 70718-900 – Brasília-DF
Tel.: +55-61-328 1664
Fax: +55-61-328 2336
E-mail: cfemea@cfemea.org.br
Site: www.cfemea.org.br

Datusus – Deptº de Informática do SUS – Sistema Único de Saúde

Órgão de informática de âmbito nacional, representa papel importante como centro tecnológico de suporte técnico e normativo para a montagem dos sistemas de informática e informação da Saúde. Suas extensões regionais constituem a linha de frente no suporte técnico às secretarias estaduais e municipais de Saúde. Sua missão é prover os órgãos do SUS de sistemas de informação e suporte de informática necessários ao processo de planejamento, operação e controle do Sistema, através da manutenção de bases de dados nacionais, apoio e consultoria na implantação de sistemas e coordenação das atividades de informática inerentes ao funcionamento integrado dos mesmos.

Site: www.datusus.gov.br

Dieese – Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicas

Entidade civil sem fins lucrativos, mantida pela contribuição das entidades sindicais filiadas, na qual estão representadas todas as correntes do movimento sindical brasileiro. O Dieese foi criado pelo movimento sindical há 40 anos e desenvolve atividades de pesquisa, assessoria, educação e comunicação nos temas relacionados ao mundo do trabalho. É hoje uma importante instituição na área de informação, análise e levantamento de dados no país. Em parceria com CUT, CGT e Força Sindical, publicou o Mapa das questões de gênero e, mais recentemente, o Mapa da População Negra no Mercado de Trabalho, em parceria com o Centro de Solidariedade da AFL-CIO e o Instituto Sindical Interamericano pela Igualdade Racial (Inspir).

Escritório Nacional – Setores e Atividades
R. Ministro Godói, 310
Pq. Água Branca – Perdizes
CEP 05001-900 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-3874 5366
Fax: +55-11-3874 5394
E-mails: en@dieese.org.br ou dieesesp@ax.apc.org
Site: www.dieese.org.br

Fórum da Amazônia Oriental (Faor)

Dedica-se à aglutinação, articulação, comunicação, mobilização social e intercâmbio das entidades, movimentos sociais, redes, comitês e organizações não-governamentais que atuam na Amazônia Oriental brasileira, compreendendo os estados do Pará, Amapá, Tocantins e Maranhão. Seu objetivo é fomentar políticas públicas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Atualmente o Faor envolve cerca de 80 entidades e desenvolve atividades relacionadas à educação ambiental, à Agenda 21 e ao fortalecimento dos movimentos por meio do Observatório da Cidadania. Publica o Observatório da Cidadania Pará, que trata de temas que vão dos direitos dos índios, negros, crianças e mulheres à avaliação do desempenho dos parlamentares da região.

Av. Senador Lemos, 557 – Umarizal
CEP 66050-000 – Belém-PA
Tel./Fax: +55-91- 261 4334 ou 261 4260
E-mail: faor@amazon.com.br

Fundação Carlos Chagas

Entidade de direito privado, sem fins lucrativos, reconhecida como de utilidade pública, que possui um departamento de pesquisa com vários projetos em andamento na área de educação e relações de gênero, a partir dos quais desenvolveu um banco de dados bastante amplo sobre o trabalho das mulheres no Brasil.

Av. Prof. Francisco Morato, 1565
CEP 05513-900 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-3721 4511
Fax: +55-11-3721 1059
Site: www.fcc.org.br

Geledes – Instituto da Mulher Negra

Organização política de mulheres negras que tem por missão institucional o combate ao racismo, ao sexismo e a valorização e promoção das mulheres negras em particular e da comunidade em geral. A organização tem como estratégia dar visibilidade ao problema racial do Brasil. Participou de todas as conferências mundiais convocadas pela ONU na década de 90, a fim de sensibilizar governos e sociedade civil para a discussão do processo crescente de exclusão das populações pobres e discriminadas no mundo.

Pç. Carlos Gomes, 67/ 20º andar, conj. M
CEP 01501-040 – São Paulo-SP
Tel.: +55-11-3105 3869
Fax: +55-11-3106 9901
E-mail: geledes@geledes.com.br
Site: www.geledes.com.br

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

Tem por finalidade básica produção, análise, pesquisa e disseminação de informações de natureza estatística (demográfica, social e econômica), geográfica, cartográfica, geodésica e ambiental, com vistas ao conhecimento da realidade física, humana, social e econômica do país. É o principal órgão de estatística demográfica no Brasil. Em seu site é possível fazer consultas sobre todas as áreas de pesquisa do instituto.

IBGE – Agência/Brasília
SCRS 509 - Bloco A, lojas 1/5
CEP 70360-500 – Brasília-DF
Tel.: +55-61-244 2493
Fax: +55-61-244 9636
Site: www.ibge.gov.br

IBGE Rio de Janeiro – Agência/Centro
Av. Rio Branco, 135/ sl. 301 a 304
CEP 20040-006 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2242 6916
Fax: +55-21-2242 6916

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, visa auxiliar na elaboração e no acompanhamento da política econômica e prover atividades de pesquisa econômica aplicada nas áreas fiscal, financeira, externa e de desenvolvimento setorial. Publica regularmente relatórios de análise da conjuntura social e econômica do país, que podem ser conhecidos em seu site.

Ipea – Sede
SBS - Quadra 01 - Bloco J - Ed. BNDES
CEP 70076-900 – Brasília-DF
Tel: +55-61-315 5000
Fax: +55-61-321 1597
Site: www.ipea.gov.br

Ipea – Rio de Janeiro
Av. Pres. Antonio Carlos, 51 – Centro
CEP 20020-010 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-3804 8000
Fax: +55-21-2240 1920

Nead – Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento

Tem como objetivo promover e realizar estudos sobre reforma agrária e agricultura familiar, democratizando informações, experiências e projetos. Além de estar implantando uma memória dinâmica sobre a reforma agrária, o Nead desenvolve discussões, seminários, workshops e conferências, em parceria com organizações governamentais, não-governamentais e organismos internacionais.

SCN - Quadra 1 - Bloco C
Ed. Trade Center, Conj. 502
CEP 70710-902 – Brasília-DF
Tel./Fax: +55-61-328 8661- Ramal 216
E-mail: nead@nead.gov.br
Site: www.nead.gov.br

Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal

Constitui-se em um instrumento sistemático de estudo, pesquisa, organização e difusão de conhecimentos sobre os novos padrões de desigualdades e exclusão social surgidos na cidade do Rio de Janeiro com a crise e a reestruturação econômica. Interessa-se também pelos novos modelos de políticas públicas urbanas e gestão local. É um projeto realizado pelo Ippur – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ –, em parceria com a Fase.

Campus da UFRJ
Prédio da Reitoria, sl.543 – Ilha do Fundão
CEP 21949-900 – Rio de Janeiro-RJ
Tel.: +55-21-2590 1191
Fax: +55-21-2564 4046
Site: www.ippur.ufrj.br/observatorio

Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais

Articula organizações da sociedade civil brasileira, cujo objetivo comum seja acompanhar e intervir em questões relativas às ações de Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs) no Brasil, entre elas o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). O objetivo principal da Rede Brasil é a democratização de informações e a materialização de um espaço de articulação e discussão sobre as políticas e os projetos das IFMs, para intervenção no governo brasileiro e no Poder Legislativo, em âmbito local, regional e nacional.

SCS - Quadra 06 - Ed. Venâncio 2000
Bloco B-50, sl. 433/441
CEP 70333-970 – Brasília-DF
Tel.: +55-61-226 8093
Fax: +55-61-226 8042
E-mail: rbrasil@tba.com.br
Site:www.rbrasil.org.br

RedeSaúde – Rede Nacional Feminista de Saúde e Direitos Reprodutivos

Articulação do movimento de mulheres do Brasil, com 11 anos de existência. Reúne hoje 110 instituições filiadas – entre grupos feministas, organizações não-governamentais, núcleos de pesquisa, organizações sindicais/profissionais e conselhos de direitos das mulheres –, além de profissionais de saúde e ativistas feministas, que desenvolvem trabalhos políticos e de pesquisa nas áreas de saúde das mulheres e de direitos reprodutivos. É integrada por nove regionais – organizadas nos estados do Pará, Paraíba, Pernambuco, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo e Rio Grande do Sul, e no Distrito Federal – coordenadas politicamente por um Conselho-Diretor e por uma Secretaria Executiva, com sede em São Paulo. Publica semestralmente uma revista, edita dossiês temáticos sobre saúde da mulher e veicula quinzenalmente dois informativos eletrônicos. No seu site, é possível encontrar todas essas publicações, bem como outros dados e informações sobre saúde da mulher.

Secretaria Executiva
Rua Bartolomeu Zunega, 44 – Pinheiros
CEP: 05426-020 – São Paulo-SP
Tels.: +55-11-3813 9767 ou 3814 4970
Fax: +55-11-3813 8578
E-mail: redesaude@uol.com.br
Site: www.redesaude.org.br

