

Reconstrução depois da crise



As mudanças no sistema político-institucional, depois da crise de 2001, fizeram com que amplos setores da sociedade voltassem a considerar a política uma ferramenta adequada para modificar as condições materiais de vida da população. No entanto, a magnitude da crise social exige medidas urgentes que garantam o pleno exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais de todo o povo argentino. Isso implica conseguir o crescimento sustentado da economia, a mudança de lógica na formulação e implementação das políticas econômicas e sociais, assim como da relação do governo com os organismos multilaterais de crédito.

Centro de Estudos Legais e Sociais (Cels)
– Programa de Direitos Econômicos,
Sociais e Culturais
Jimena Garrote e Luis Ernesto Campos

O governo de transição dirigido por Eduardo Duhalde chegou ao fim em 25 de maio de 2003, quando Néstor Kirchner assumiu a presidência. Em termos institucionais, essa mudança significou um ponto de inflexão.

Um passo importante para recuperar gradualmente a legitimidade do sistema político e a cultura democrática foi o apoio da sociedade ao processo de renovação da Corte Suprema de Justiça e a criação de um novo procedimento participativo para a seleção de juízes e juízas.¹ Assim, foram concretizados importantes avanços na reconstrução da legitimidade desse tribunal superior e do criticado sistema de justiça em geral, expoentes claros da crise institucional argentina.²

Outras medidas tomadas pelo novo governo, que representaram uma modificação substancial no processo de fortalecimento das instituições democráticas, foram a reabertura das ações judiciais por crimes de terrorismo de Esta-

do, a mudança da cúpula das Forças Armadas, que procurava fazer um pacto de impunidade, a abertura dos arquivos públicos de segurança e inteligência e a anulação pelo Parlamento das leis de Obediência Devida e do Ponto Final.³

No entanto, os principais indicadores que caracterizavam a crise social e econômica se mantêm com valores incompatíveis com o desenvolvimento pleno de uma verdadeira democracia.

O novo governo teve posições ambíguas em relação à criminalização dos protestos sociais. Embora tenha existido um processo de aproximação das organizações sociais mais afetadas por essa prática, o governo foi incapaz de criar uma solução jurídica para os casos de pessoas que estão sendo processadas por participarem de protestos sociais.⁴ Em outubro de 2003, o governo reagiu duramente a uma manifestação das organizações piqueteiras⁵ e iniciou uma ação penal contra elas. Embora tenha posteriormente tomado medidas para

reverter essa ação, a atitude equivocada do governo criou um precedente perigoso ao dar a ideia de que a criminalização dos protestos sociais continua sendo uma opção política viável.⁶

A relação existente entre as discussões sobre a reformulação institucional, a evolução dos indicadores sociais e econômicos e a resposta do governo aos protestos sociais permite a análise da situação da Argentina quase três anos depois da crise política e institucional de dezembro de 2001.

Indicadores continuam alarmantes

Embora os indicadores macroeconômicos tenham começado a dar sinais de recuperação desde o primeiro trimestre de 2003, as consequências da aplicação das políticas neoliberais durante a década de 1990 são ainda visíveis.

De acordo com informações oficiais, em maio de 2003, os 10% mais pobres da Argentina se apropriavam de 0,9% da renda, enquanto os 10% mais ricos ficavam com 44,6%.⁷ Quase um ano depois da instauração do novo governo, não se nota a formulação de uma política específica para modificar essa tendência.

1 O novo procedimento para indicação de membros da Corte Suprema de Justiça levou em conta as propostas que um grupo de organizações da sociedade civil havia formulado durante o ano de 2002 e que estão no documento "Uma corte para a democracia". Os textos completos podem ser lidos em <www.cels.org.ar>.

2 Centro de Estudos Legais e Sociais (Cels). La respuesta del Estado a la crisis social. In: *Derechos humanos en Argentina: Informe 2002–2003*. Informe anual. Buenos Aires: Siglo XXI, 2003.

3 Entre as medidas adotadas estão a anulação do decreto que proibia a extradição de militares acusados de crimes de lesa-humanidade e a aprovação, com status constitucional, da Convenção das Nações Unidas sobre a Imprescritibilidade dos Crimes de Guerra e dos Crimes de Lesa-humanidade.

4 Segundo estimativas da Central de Trabalhadores Argentinos, mais de 4 mil pessoas enfrentam processos criminais por terem participado de mobilizações.

5 Uma das consequências mais visíveis da crise social da década de 1990 foi o surgimento de numerosas organizações de base que utilizavam como principal instrumento de protesto o bloqueio de estradas nacionais, também chamados de piquetes. Daí provém a denominação de organizações piqueteiras.

6 O governo atuou de modo similar quando propôs a criação de um grupo especial da polícia (essa proposta foi depois abandonada), que não portaria armas de fogo e negociaria com dirigentes das mobilizações sociais. Essa proposta dava à polícia um papel central na resolução de conflitos sociais, reduzindo as demandas originais dos manifestantes à luta pelo espaço público e ignorando que o dever básico do Estado é proteger – e não desativar – manifestantes.

7 Instituto Nacional de Estatística e Censo (Indec). *Encuesta Permanente de Hogares (EPH), Ingresos para el total de aglomerados urbanos*. Maio de 2003.

Uma pesquisa realizada no terceiro trimestre de 2003 verificou que 14,8% da população economicamente ativa estava desempregada e 15,2% dela estava subempregada. Isso significa que há pelo menos 3,5 milhões de pessoas com problemas de acesso ao trabalho e procurando ativamente uma ocupação.⁸

Esses números, no entanto, não refletem a problemática do país em toda sua magnitude, pois o estudo foi realizado em apenas 28 áreas urbanas, que agrupam aproximadamente 64% da população. Portanto, o número de pessoas com problemas de trabalho é ainda maior. Além disso, esse indicador está distorcido pela existência do Programa de Chefes de Família Desempregados, porque, se forem considerados como desempregadas todas as pessoas cuja principal ocupação provém desse programa, a taxa de desemprego subirá para 21,4%.

De acordo com as últimas informações oficiais disponíveis,⁹ 54,7% da população (pouco menos de 20 milhões pessoas) vivia abaixo da linha de pobreza,¹⁰ e 26,3% (cerca de 9,5 milhões) estavam abaixo da linha de pobreza extrema,¹¹ em maio de 2003.

A proporção de crianças e adolescentes pobres ou que vivem na pobreza extrema é ainda maior. No segundo semestre de 2003, 63,4% da população abaixo dos 14 anos viviam abaixo da linha de pobreza, enquanto 30,1% estavam na pobreza extrema.¹²

Segundo um informe oficial,

em outubro de 2002, 46,1% das crianças menores de 2 anos das áreas urbanas do país (cerca de 332 mil crianças) se encontravam em situação

*de risco nutricional. A incidência do risco nutricional nessa população reflete os efeitos de uma crise prolongada, à qual se soma posteriormente o início de um processo inflacionário, que teve seqüelas mais fortes entre os setores mais vulneráveis. De fato, entre maio de 1998 e outubro de 2002, mais do que duplicou a população de crianças que não têm asseguradas condições mínimas de alimentação e cujo crescimento e desenvolvimento estão concretamente ameaçados.*¹³

Nesse grupo, mais da metade (ou 23,3% do total) das crianças estão numa situação crítica de risco.

As últimas estatísticas oficiais (2002) de mortalidade de menores de 1 ano indicam o número alarmante de 11.702 mortes anuais, ou seja, uma taxa de mortalidade infantil de 16,8 para cada mil. Desse total, 6.898 são consideradas mortes evitáveis.¹⁴ Com relação a esse indicador, é preciso destacar que foi o primeiro aumento percentual registrado no país desde 1995 e o maior incremento anual desde 1986 – num contexto internacional de queda desse indicador.¹⁵

Respostas ineficazes do governo

A principal ferramenta estatal para dar respostas à crise social e econômica continuou sendo, quase exclusivamente, o Programa Chefes de Família Desempregados, que existe desde o início de 2002. O programa estabeleceu um benefício de 150 pesos argentinos (cerca de US\$ 40) para todas as pessoas que chefiam famílias e que estejam desempregadas, com filhos menores de 18 anos. Esse valor representava um pouco menos da metade do necessário para satisfazer as necessidades básicas alimentares de uma família típica. Com o passar do tempo, ficou evidente que não se tratava de uma estratégia séria para combater a pobreza mediante a distribuição equitativa da renda, mas de

medida paliativa e assistencial destinada a aplacar o conflito social de características inéditas, que ameaçava a continuidade do sistema político institucional.

Na prática, longe de sua pretensão de consagrar um direito, o programa limitou-se a distribuir precários benefícios assistenciais. O caráter temporário dos benefícios, sua falta de universalidade e a imposição de um prazo máximo para serem solicitados negam a existência de um direito social e mantêm o programa dentro da lógica dos benefícios assistenciais sem direitos, que caracterizavam as políticas sociais na década de 1990.¹⁶

O governo não implementou modificações substanciais na formulação do programa e, portanto, os problemas mencionados continuam existindo. Ao contrário, a nova administração decidiu priorizar e fortalecer programas sociais que não possuem critérios objetivos para justificar a inclusão ou a exclusão de pessoas beneficiárias em idêntica situação de vulnerabilidade de direitos.

Tarifas dos serviços públicos

Durante a década de 1990, a lógica de intervenção em assuntos econômicos e sociais foi determinada pela relação entre o governo e os organismos multilaterais de crédito, provocando a maior crise social e institucional da história argentina. Os aumentos sem precedentes dos níveis de pobreza e de indigência e a impossibilidade de setores cada vez maiores da população exercerem de forma efetiva seus direitos econômicos, sociais e culturais acompanharam a implementação das políticas fomentadas pelos organismos financeiros internacionais.

Nos últimos dois anos, um tema central das discussões entre o governo e o Fundo Monetário Internacional (FMI) tem sido a tentativa permanente do Fundo de aumentar as tarifas dos serviços públicos privatizados. Desde que as negociações foram reatadas, em janeiro de 2002, o FMI enfatizou as perdas sofridas pelas empresas privatizadas causadas pela desvalorização, insistindo na necessidade de aumentar as tarifas, embora tivesse sido demonstrado que era insustentável para as pessoas mais pobres a política de reajustes sobre reajustes.

8 Indec. *Mercado de trabajo: principales indicadores (3º trimestre 2003)*, de acordo com a nova Pesquisa Permanente de Domicílios. Dezembro de 2003.

9 Indec. *EPH*. Maio de 2003.

10 Segundo o Indec, o método da "linha de pobreza" consiste em estabelecer se a renda dos domicílios é suficiente para comprar bens e serviços que satisfaçam um conjunto de necessidades alimentares e não-alimentares consideradas essenciais.

11 A "linha de pobreza extrema" do Indec procura estabelecer se a renda dos domicílios é suficiente para cobrir uma cesta básica de alimentos capaz de satisfazer um limiar mínimo de necessidades energéticas e protéicas.

12 Em sete províncias (Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Tucumán, Misiones, Jujuy e Salta), a pobreza de menores de 18 anos superava 80%, e em cinco (Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones e Salta) a pobreza extrema ultrapassava 50%. Indec. *EPH*. Outubro de 2002.

13 Sistema de Informação, Avaliação e Monitoramento dos Programas Sociais (Siempre). *Riesgo nutricional en niños menores de 2 años*. Julho de 2003.

14 Ministério da Saúde e Ação Social. *Estadísticas vitales, información básica, año 2002*. Dezembro de 2003. Ver também: Deciden (Democracia, Cidadania e Direito à Saúde). *Aparecen otras víctimas del golpe de mercado*. Buenos Aires, fevereiro de 2004.

15 Indec. *Tasas de mortalidad infantil por división político-territorial de residencia de la madre*. Disponível em: <www.indec.gov.ar>.

16 Para uma análise do funcionamento do programa, ver o texto "Direitos civis, viés para a reconstrução democrática", incluído no *Observatório da Cidadania 2003: população pobre versus mercado* (Ibase, 2003).

Na conjuntura atual, um aumento generalizado das tarifas dos serviços públicos significaria condenar a maioria da população à subsistência em condições ainda mais indignas, impedindo ou criando obstáculos ao acesso a serviços essenciais, como água, eletricidade e gás.

Esse pedido de aumento de tarifas exigido constantemente pelo FMI parece atender à proteção dos interesses empresariais. Na verdade, as autoridades do FMI representam vários dos países que têm interesses econômicos concretos no desempenho das empresas privatizadas. Isso afeta sua imparcialidade e faz supor que atuam em defesa dos interesses de seus países, e não de um organismo internacional que não deveria representar em maior medida nenhum país do mundo.

Essas pressões motivaram as tentativas reiteradas do ex-presidente Duhalde de aumentar as tarifas dos serviços públicos, fora do processo de renegociação dos contratos com as empresas privatizadas. A atitude, além de moralmente questionável, tendo em conta a precarização da situação social, é contrária às leis argentinas¹⁷ e ao próprio Convênio Constitutivo do FMI.¹⁸ Por essa razão, os aumentos foram bloqueados judicialmente e, até o momento, não se concretizaram.

No entanto, a exigência parece seguir, agora, com o argumento manifestado pelo diretor do Departamento do Hemisfério Ocidental do Fundo, Anoop Singh, em sua visita à Argentina, segundo o qual o Programa dos Chefes de Família Desempregados tinha sido implementado, entre outras razões, para

que as pessoas com recursos menores pudessem pagar serviços; por isso, o aumento era viável.¹⁹

Depois que o presidente Kirchner assumiu o governo, parece que essa atitude complacente foi modificada, pois, diferentemente do governo de transição, essa nova administração tem respeitado a ordem jurídica vigente em relação à renegociação dos contratos dos serviços públicos, sem tentar conceder aumentos de tarifas fora desse processo.

No entanto, o Poder Executivo sancionou uma nova lei que modifica a Lei de Emergência Econômica, que regulava o procedimento de aumento de tarifas. Enquanto esta lei subordinava qualquer tipo de aumento ao resultado da renegociação integral de cada contrato, garantindo que não fossem adotadas medidas equivocadas, a nova modificação permite que o Executivo autorize aumentos de tarifas de serviços públicos mesmo antes do término da renegociação dos contratos. Embora o governo ainda não tenha tentado aumentar as tarifas dos serviços, poderá fazê-lo a qualquer momento, pois já conta com os elementos jurídicos para isso.²⁰ Se isso acontecer, setores amplos ficariam impossibilitados de ter acesso a serviços públicos essenciais, tornando cada vez mais precário o pleno exercício dos direitos econômicos, sociais e culturais.

Reconstruindo a democracia

As mudanças no sistema político institucional depois da crise de dezembro de 2001 permitiram que o centro do debate político voltasse a girar em torno dos aspectos que definem o processo de reconstrução democrática do país.

As primeiras decisões do novo governo modificaram a composição da Corte Suprema de Justiça e impulsionaram medidas contra a impunidade das violações de direitos humanos na ditadura militar iniciada em 1976. Isso contribuiu para que amplos setores da sociedade voltassem a considerar a política uma ferramenta adequada para modificar as condições materiais de vida da população.

No entanto, a magnitude da crise social exige, de parte do governo, a adoção de medidas urgentes que garantam o exercício pleno dos direitos econômicos, sociais e culturais de toda a população – único modo de reconstruir uma democracia verdadeira. Isso implica conseguir um crescimento sustentado da economia, assim como uma mudança de lógica na formulação e implementação das políticas econômicas e sociais que possibilite uma distribuição justa da riqueza gerada pelo país. Nessa linha, é fundamental que a relação da Argentina com os organismos multilaterais de crédito respeite esses mesmos critérios e deixe de ser um obstáculo ao desenvolvimento social do país.

A incipiente recuperação econômica que começou no início de 2003 impõe ao governo um grande desafio. É imprescindível enfrentar a discussão sobre a distribuição da riqueza gerada pelo país, evitando um processo similar ao da década de 1990 – quando um aumento substancial dos níveis de atividade econômica foi acompanhado por uma crise social sem precedentes na história do país –, garantindo efetivamente o fortalecimento das instituições democráticas. ■

17 Depois da desvalorização de janeiro de 2002, o Congresso Nacional aprovou a Lei de Emergência Econômica, autorizando o governo a renegociar os contratos com as empresas privatizadas para adequá-los ao novo cenário econômico. Essa lei previa que o aumento da tarifas somente poderia ocorrer no marco de uma renegociação integral, na qual fosse analisada a totalidade de cada contrato, com a participação de todas as partes interessadas, incluindo as pessoas consumidoras.

18 Artigo 12, seção 4 do Convênio Constitutivo do FMI.

19 As pressões exercidas pelo FMI para aumentar as tarifas dos serviços públicos, contrárias à legislação argentina e ao Convênio Constitutivo do FMI, foram denunciadas por organizações de usuários(as) e consumidores(as) e pelo Cels ao Escritório de Avaliação Independente do Fundo. Mais informações sobre esse tema estão disponíveis em: <www.cels.org.ar/Site_cels/documentos/presentacion_tarifas.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2004.

20 Além disso, a reforma legislativa limitou a participação do Congresso na revisão dos novos textos contratuais (uma vez renegociados).